

Reinhard Wiesner

## Zur Evaluation im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts

### Übersicht:

- 1 »Wir brauchen bessere Gesetze«
- 2 Gesetzesfolgen und ihre Abschätzung in der Kinder- und Jugendhilfe
  - 2.1 Ziele und Zielerreichung in der Kinder- und Jugendhilfe
  - 2.2 Möglichkeiten und Grenzen rechtlicher Steuerung pädagogischer Prozesse
  - 2.3 Forschung im Dienst der Rechtsfolgenabschätzung und der Praxisentwicklung
    - 2.3.1 Forschung als Element einer professionell strukturierten Jugendhilfe
    - 2.3.2 Forschung im Dienst des Gesetzgebers
    - 2.3.3 Ausgewählte Projekte
- 3 Andere Informationsquellen
  - 3.1 Ergebnisse der Kinder- und Jugendhilfestatistik
  - 3.2 Sachverständigenkommissionen
  - 3.3 Regelmäßiger Austausch mit der Praxis
  - 3.4 Rechtsprechung der (Verwaltungs)Gerichte
- 4 Antworten des Gesetzgebers
  - 4.1 Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder
  - 4.2 Konkretisierung des Schutzauftrags der Jugendhilfe
  - 4.3 Verschärfung der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche
  - 4.4 Qualifizierung der intensivpädagogischen Maßnahmen im Ausland
  - 4.5 Vereinfachung der Kostenberechnung
  - 4.6 Eindämmung der Selbstbeschaffung
- 5 Evaluation und politischer Gestaltungswille

### 1 »Wir brauchen bessere Gesetze«

Der Ruf nach besseren Gesetzen ist wohl so alt wie die Gesetzgebung selbst. Schon ein Dekret des Kaisers Gratian befasst sich mit allgemeinen Qualitätsanforderungen an Gesetzgebung wenn es dort heißt: »Ein Gesetz sollte ehrenhaft, gerecht, möglich, naturgemäß, den Landesgewohnheiten angemessen, Ort und Zeit entsprechend, notwendig, zweckmäßig, deutlich und nicht für den privaten, sondern für den gemeinen Nutzen der Bürger erlassen sein«<sup>1</sup>

Allgemein beklagt werden seit langem die Gesetzesflut, der Zeitdruck im Gesetzgebungsverfahren und die Zunahme handwerklicher Mängel. Paradebeispiel dafür aus der jüngsten Zeit ist das Vierte Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sog. Hartz IV-Gesetz), auf dessen Grundlage die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zum 1. Januar 2005 zusammengelegt werden sollen. Während der Bund bei der Konzeption des Gesetzentwurfs von einer Entlastung der Kommunen um jährlich 2,5 Milliarden Euro ausging, rechneten die

1 Zitiert nach Friedrich-Ebert-Stiftung, FES-Analyse Verwaltungspolitik: Moderner Staat – moderne Gesetzgebung, Bonn 2003.

Kommunalen Spitzenverbände dem Bund vor, dass die Kommunen stattdessen mit zusätzlichen 2,4 Mrd. Euro belastet würden.<sup>2</sup>

Dieses Beispiel belegt zugleich, dass die Versuche auf Bundes- und Landesebene – etwa durch Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben oder die Entwicklung von Leitfäden zur Gesetzesfolgenabschätzung – auf die Qualität der Gesetzgebung Einfluss zu nehmen, nur eine sehr begrenzte praktische Bedeutung haben.

Andererseits garantiert auch ein Verwaltungsplanspiel in der Vorbereitungsphase noch nicht den politischen Erfolg eines Gesetzes. Nach dem Scheitern des ersten Anlaufs zur Reform des Jugendhilferechts hat das damalige Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit in den Jahre 1977 einen Praxistest (Planspiel) zu ausgewählten Bestimmungen des 1974 von der Bundesregierung zurückgestellten Gesetzentwurfs mit 18 Jugendämtern durchgeführt. Getestet wurde die Verwaltungspraktikabilität des Entwurfs<sup>3</sup>. Die Ergebnisse des Abschlussberichts sind in den neuen Referentenentwurf 1977 eingeflossen. Den Bundesrat hat dieser Test offensichtlich wenig beeindruckt und er hat den Gesetzentwurf im Sommer 1980 abgelehnt, nachdem Franz Josef Strauss bereits im ersten Durchgang den Verfall der Gesetzgebungskunst konstatiert hatte<sup>4</sup>.

Nicht nur die Gesetzgebung, auch die Praxis (der Jugendhilfe) braucht Anstöße für die Entwicklung. Auch hier ist der Bund in der Pflicht, hat er doch (auch) die Aufgabe, die Tätigkeit der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann (§ 83 Abs. 1 SGB VIII). Evaluation (in) der Jugendhilfe umfasst also beides, die Gesetzgebung und die Praxisentwicklung.

## 2 Gesetzesfolgen und ihre Abschätzung in der Kinder- und Jugendhilfe

### 2.1 Ziele und Zielerreichung in der Kinder- und Jugendhilfe

Elementare Voraussetzung für jede Gesetzesfolgenabschätzung, mag sie prospektiv, begleitend oder retrospektiv sein<sup>5</sup>, ist ein Konsens über die mit dem Gesetz intendierten Folgen. Im Hinblick auf das Kinder- und Jugendhilferecht erscheint die Frage einerseits banal und die Antwort mit Blick auf § 1 SGB VIII einfach: Das Recht eines jungen Menschen auf Erziehung und Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit soll eingelöst werden. Indes ist diese Zielsetzung so abstrakt und allgemein gehalten, dass ihre Erreichung mangels allgemein gültiger Kriterien nicht überprüfbar ist. Verborgen bleiben dabei auch weitere zentrale Fragen, wie die nach der Aufgabenverteilung

2 Im Rahmen des Optionsgesetzes ist diese Schieflage durch eine erhebliche Nachbesserung von Seiten des Bundes inzwischen beseitigt worden – über die Höhe der Entlastung und den Einsatz der frei gewordenen Mittel wird jedoch weiter heftig gestritten.

3 Siehe dazu *Böhret/Hugger*, Der Praxistest von Gesetzentwürfen am Beispiel des Referentenentwurfs eines Jugendhilfegesetzes, Baden-Baden 1980.

4 Siehe dazu *Wiesner*, RdJB 1990, 112, 115.

5 Zur Terminologie siehe *Blum*, Wege zur besseren Gesetzgebung – Sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle, Gutachten I zum 65. Deutschen Juristentag, 2004, Seite I 52. Zur Evaluation von Gesetzen allgemein siehe von *Beyme*, Der Gesetzgeber, *Opladen* 1997, S. 319 ff.

zwischen Eltern und Staat zur Erreichung dieses Ziels und schließlich vor allem die Frage nach den Wirkungen pädagogischer Prozesse als Gegenstand erzieherischer Hilfen.

Sieht man sich den Inhalt der zuletzt vom Bundesrat vorgelegten Gesetzentwürfe und Entschlüsse zur Änderung des SGB VIII an, so gewinnt man den Eindruck, Ziel dieser Initiativen sei es nicht mehr die Einlösung eines Rechts junger Menschen, sondern die Sanierung kommunaler Haushalte zu Lasten junger Menschen.<sup>6</sup> Ziel der Kinder- und Jugendhilfe ist dann nur noch das betriebswirtschaftlich inspirierte Anliegen, die Kosten zu dämpfen – ohne Rücksicht auf die Folgen für die Bedingungen für das Aufwachsen junger Menschen in dieser Gesellschaft.

Ob dieses Ziel erreicht wird, ließe sich anhand der kommunalen Haushaltsstatistik relativ leicht feststellen. Eine solche verengte Zielsetzung wäre indes die Kapitulation einer eigenständigen Kinder-, Jugend und Familienpolitik.<sup>7</sup>

## 2.2 Möglichkeiten und Grenzen rechtlicher Steuerung pädagogischer Prozesse

Zunächst ist zu fragen, welche Mittel dem Gesetzgeber zur Steuerung und Durchsetzung des Leistungsprogramms in der Jugendhilfe eigentlich zur Verfügung stehen. Anknüpfend an ein Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts, das seinerseits den Weg für das Bundessozialhilfegesetz bereitete, indem es den Wechsel der Rechtsposition des hilfeschendenden Bürgers vom Objekt staatlicher fürsorglicher Bevormundung zum Subjekt mit Ansprüchen gegen den sozialen Staat hervor hob<sup>8</sup>, hat sich auch der Gesetzgeber des Jugendhilferechts von Anfang an das Ziel gesetzt, das Jugendhilferecht als Leistungsrecht auszugestalten<sup>9</sup>.

Die Formulierung von Rechtsansprüchen in sog. Konditionalprogrammen geschieht durch die kausale Verknüpfung von Tatbeständen mit Rechtsfolgen nach der Schrittfolge: Wenn ..., dann ... . Dies bedeutet konkret: Wenn die gesetzlich geregelten Voraussetzungen erfüllt sind – was von der Behörde festzustellen ist – ,dann ist sie verpflichtet, dem Bürger die Leistung zu gewähren. Weigert sich die Behörde, dann kann der Bürger nach einem erfolglosen Widerspruchsverfahren den Klageweg zum Verwaltungsgericht beschreiten. Stellt dieses fest, dass die Behörde die Leistung zu Unrecht nicht erbracht hat, so verpflichtet es seinerseits die Behörde, die Leistung zu erbringen. Weigert sich die Behörde weiterhin, so kann das Gericht seine Entscheidung auch zwangsweise durchsetzen.

Der Ausgestaltung eines Konditionalprogramms sind aber *Grenzen* im Hinblick auf die Besonderheit pädagogischer Prozesse gesetzt. So hat der Gesetzgeber gar nicht versucht, für die einzelnen in den §§ 28 bis 35 SGB VIII normierten Formen zur Hilfe zur Erziehung jeweils spezifische, genuine Voraussetzungen zu formulieren. Stattdessen hat er – nach dem Vorbild des § 39 BSHG – in § 27 SGB VIII allgemeine, für alle Formen der Hilfe zur Erziehung geltende Voraussetzungen geregelt und die für Bestimmung der im Einzelfall erforderlichen Hilfe den jeweils *festgestellten erzieherischen Bedarf* als maßgebliches Kriterium benannt.

6 Vgl. insbesondere die Entschließung des Bundesrates zur Änderung des SGB VIII – Entlastung der Kommunen und Länder im Bereich der Jugendhilfe vom 14.5.2004 – Bundesratsdrucks. 222/04/ (Beschluss).

7 Redeker, ZRP 2004, 160, 161 beklagt, dass die Gesetzesfolgenabschätzung wenn überhaupt dann fast ausschließlich zur Ermittlung der mit einem geplanten Gesetz verbundenen Kosten der öffentlichen Hand herangezogen wird.

8 BVerwGE 1, 159.

9 Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Thesen des Deutschen Vereins zu einem neuen Jugendhilferecht 1973, S. 17.

Für diese Vorgehensweise gibt es verschiedene (gute) Gründe. Kinder- und Jugendhilfe hat es eben nicht in erster Linie mit Geldleistungen, sondern mit *personenbezogenen sozialen Dienstleistungen*<sup>10</sup> zu tun. Im erzieherischen Bereich gibt es keine (geschlossenen) Programme, keine lineare Beziehung zwischen Ursache und Wirkung, daher gibt es keine klaren und eindeutigen, gleichsam objektiv gültigen Zuordnungen von Problemen und Lösungen.

Dem Prozesscharakter der Erziehung können die rechtstaatlichen Instrumente der Konditionalnorm und des Verwaltungsakts, die – basierend auf einer Prognose typischer Ereignisabfolgen für die verantwortlichen Fachkräfte zur Lösung des zu bearbeitenden Problems eine eindeutigen Handlungsanweisung zur Seite stellen – nur ansatzweise gerecht werden, weil der Prozessverlauf aufgrund der individuellen Lebenslage nicht typisierbar, ganz in die Ungewissheit situativer Interaktion gestellt und der gemeinsamen Situationsinterpretation der unmittelbar beteiligten Personen unterworfen ist<sup>11</sup>. Damit ist eine Spannung zwischen rechtlichen Anforderungen im Hinblick auf Bestimmtheit und Klarheit der zu erbringenden Leistung einerseits und der Dynamik pädagogischer Prozesse, die sich diesen Kriterien entziehen, offenkundig.

Sind der konditionalen Programmierung also Grenzen aus der Natur der Sache heraus gesetzt, so muss das Recht dennoch die Frage beantworten, nach welchen Kriterien der erzieherische Bedarf im Einzelfall zu ermitteln ist. Die Antwort liegt in der Bereitstellung eines *Verfahrens*, das den Kriterien personenbezogener sozialer Dienstleistungen, nämlich ihrer Interaktionsintensität und ihrer Ergebnisoffenheit gerecht wird. Die Implikationen der mit dem Wort »Hilfeplan« überschriebenen Vorschrift (§ 36 SGB VIII) sind bis heute noch nicht vollends ausgelotet, geschweige denn in die Praxis umgesetzt<sup>12</sup>.

Rechtlich gesprochen geht es in der Kinder- und Jugendhilfe bei der Entscheidung über die im Einzelfall geeignete und notwendige Hilfe nicht um Gesetzesvollzug, sondern um Rechtsgestaltung. Sie erfolgt weder durch einen einseitigen behördlichen Akt, noch durch eine punktuelle Entscheidung, sondern als kooperatives, prozesshaftes Geschehen. Phasen der Entscheidung und der Umsetzung wechseln einander ab. In welchem Maße die jeweiligen Schritte auf der Basis diagnostischer Erkenntnisse oder einverständlicher Entscheidungen erfolgen, ist dabei bis heute umstritten<sup>13</sup>.

Dieser Befund hat auch Folgen für die Methoden und Ziele der Rechtsfolgenabschätzung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Zwischen der Formulierung von Konditionalprogrammen im Gesetz auf der einen Seite und der Verbesserung der Erziehungskompetenz einer allein erziehenden Mutter oder der schulischen Integration eines 12jährigen Kindes, das im Heim lebt, besteht nur ein mittelbarer Zusammenhang. Von Kausalität im (straf) rechtlichen Sinne kann dabei kaum gesprochen werden. Angesichts des komplexen Ursachen-Wirkungs-Zusammenhangs im Bereich pädagogischen Handelns und der nicht isolierbaren Dritteinflüsse auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Eltern dürfen die Erwartungen an eine »retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung« im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nicht zu hoch geschraubt werden, wenn mit Folgen tatsächliche Veränderungen in der Lebenssituation junger Menschen und im erzieherischen Verhalten von Eltern gemeint sind. Dennoch wird

10 Zum Begriff grundlegend *Badura/Gross*, Sozialpolitische Perspektiven, Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München 1976, S. 66 ff.

11 Vgl. *Luthe*, ZfSH/SGB 1993, 514.

12 Siehe dazu auch das unten B III.3 Buchst. d beschriebene aktuelle Modellprojekt zu diesem Thema.

13 Siehe dazu *Urban*, Individuelle Hilfeplanung zwischen Hilfe und Kontrolle, Diss. FU Berlin; *Schmid, H.*, Der Hilfeplan nach § 36 SGB VIII, Frankfurt/ M. 2004.

dem Thema Wirkung bzw. Effektivität (auch) in der Jugendhilfe zunehmend größere Aufmerksamkeit geschenkt<sup>14</sup>.

## 2.3 Forschung im Dienst der Rechtsfolgenabschätzung und der Praxisentwicklung

### 2.2.1 *Forschung als Element einer professionell strukturierten Jugendhilfe*

Soziale Arbeit hat sich lange Zeit legitimiert durch den Sinn und Zweck Ihrer Tätigkeit. Armen und Alten ein Obdach zu geben, verlassene und elternlose Kinder zu betreuen, dies bedurfte keiner Rechtfertigung – im Gegenteil, dies war ein Engagement im Interesse der Allgemeinheit und zugunsten der einzelnen hilfeschuchenden Menschen. Solange diese Tätigkeit noch dazu im Wesentlichen ehrenamtlich geleistet bzw. von den Kirchen und kirchennahen Verbänden aus eigenen Mitteln getragen wurde, fragte Niemand nach den Zielen oder Wirkungen der Betreuung, Pflege oder Erziehung im Einzelfall. Inzwischen aber ist ehrenamtliches Engagement weitestgehend durch professionelle Tätigkeit abgelöst worden ist. Betreuung, Erziehung und Therapie werden als personenbezogene soziale Dienstleistung begriffen. Die Träger von Einrichtungen und Diensten sind Leistungserbringer im Rahmen der einzelnen Sozialleistungsbereiche und können mit der Übernahme vereinbarter Kosten durch öffentliche Kassen rechnen. So müssen nun Erzieher(innen) gegenüber der Heimleitung, muss die Heimleitung gegenüber dem Jugendamt und muss das Jugendamt gegenüber dem Jugendhilfeausschuss, dem Kämmerer und anderen Institutionen Rechenschaft darüber ablegen, welche Mittel, aus welchem Grund, zu welchem Zweck verwendet werden und ob die angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht worden sind.

Schon die Begründung des Regierungsentwurfs für ein neues Jugendhilfegesetz aus dem Jahre 1978 setzt sich ausführlich mit der **Bedeutung der Wissenschaft für die Jugend- und die Familienpolitik** auseinander und weist ihr dabei unter Bezugnahme auf den Zweiten Familienbericht folgende Funktionen zu:

- »1. der praktischen Politik Aussagen über gesellschaftliche Entwicklungen und Vorstellungen auf breiter empirischer Basis zu liefern (Informationsfunktion),
2. das vorhandene jugend- und familienpolitische Instrumentarium auf seine Kriterien und Wirkungen hin zu untersuchen (Evaluationsfunktion),
3. Planungsperspektiven zu eröffnen und an den aktuellen politischen Planungsvorgängen mitzuwirken (Planungsfunktion),
4. im Rahmen der Planung entwickelte neue Formen (Maßnahmen, Institutionen) modellhaft in die Praxis einzuführen und zu überprüfen (Implementationsfunktion),
5. angesichts der Unterschiede zwischen Wissenschaft und Praxis hinsichtlich von Orientierungen, Spracheigenheiten und Ungleichzeitigkeiten in der wissenschaftlich-theoretischen und gesellschaftspolitischen Entwicklung regelmäßig eine »Übersetzer-Tätigkeit« auszuüben, durch die die wissenschaftliche Entwicklung beständig auf den aktuellen politischen Stand bezogen werden kann (Dolmetscher-Funktion).«<sup>15</sup>

Unter Bezugnahme auf den Zweiten Familienbericht benennt die Begründung zum Regierungsentwurf 1978 elementare Forschungsdefizite und führt dazu aus:

14 Siehe dazu *BMFSFJ* (Hrsg.), *Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe*, Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 219.

15 Entwurf eines Jugendhilfegesetzes (Bundestags-Drucks. 8/2571 S.145).

»Die Wirkungen bisheriger Jugendhilfeleistungen – z.B. von Familienbildung und Beratung – sind nicht genügend erforscht. Auch und besonders für die problembeladenen Sozialisationsbereiche der Erziehung außerhalb der Familie reichen die bisherigen Forschungsarbeiten nicht aus....Notwendig sind u.a. Forschungen zu Umfang und Tendenzen der Unterbringung außerhalb der eigenen Familie und ihrer Ursachen, zu den Wirkungen vor allem längerfristiger Unterbringungen in verschiedenen Unterbringungsarten und zu den direkten und indirekten Kosten der Unterbringung.... Dementsprechend ist eine bundesrechtliche Regelung über die Jugendhilfeforschung geboten, um die Wirksamkeit der Jugendhilfeleistungen zu verbessern und zu sichern.«<sup>16</sup>

Von »Qualitätsmanagement«, von »Produkten« und »Neuer Steuerung« (der Verwaltung) war noch keine Rede, als in den zitierten Materialien zur Jugendhilferechtsreform der Ruf nach verstärkter wissenschaftlicher Forschung laut wurde. Dabei geht es um Zweierlei,

- einmal um Jugendforschung im weiteren Sinne – als **Lebenslagenforschung** -, die sich mit den Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen in der modernen Gesellschaft, mit den Risiken und Zumutungen der gesellschaftlichen Entwicklung für Kinder, Jugendliche und Familien befasst,
- aber auch um **Beobachtung und Bewertung der Leistungen und Strukturen der Jugendhilfe** vor dem Hintergrund der fachlichen Diskussion und den Vorgaben des Gesetzes, um damit die fachliche Entwicklung der Praxis z.B. durch die Identifizierung von »best practice« anzuregen, aber auch die Praxistauglichkeit gesetzlicher Vorschriften zu testen.

Der Bund wird dabei sowohl im Hinblick auf seine Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) als auch seine Anregungsfunktion für die Weiterentwicklung der Praxis (§ 83 Abs. 1 SGB VIII) tätig. In dieser Eigenschaft hat er immer wieder – z. T. auch in Kooperation mit den Jugendressorts einzelner Länder – Modellprojekte initiiert und finanziert. Diese zweite Dimension von Forschung soll nachfolgend etwas genauer in den Blick genommen werden

### 2.2.2 *Forschung im Dienst des Gesetzgebers*

Obwohl wir vor allem in den letzten 15 Jahren verstärkte Aktivitäten der Praxisforschung der Jugendhilfe identifizieren können, hat sich bereits der Gesetzgeber des KJHG bei der Regelung verschiedener Fragen über die vielfältigen Ergebnisse der 20-jährigen Reformdebatte hinaus von damaligen Forschungsergebnissen leiten lassen:

- Zu nennen ist etwa an die Beschreibung des **Profils der Heimerziehung** in § 34, das wesentlich beeinflusst worden ist durch die von der Planungsgruppe »Petra« in den 80er-Jahren vorgelegte »Analyse von Leistungsfeldern der Heimerziehung«<sup>17</sup>.
- Zu nennen ist auch die Vorschrift über den **Hilfeplan** (§ 36), deren Dimensionen damals noch gar nicht voll erkannt wurden; sie baut zwar bereits auf den Regelungen des Diskussionsentwurfs über Diagnose und Gesamtplan auf, ist aber auch beeinflusst worden durch Forschungsarbeiten von Ludwig Salgo über die Unterbringungspraxis in den Vereinigten Staaten und den dazu entwickelten Gedanken der »zeit- und zielgerichteten Intervention«<sup>18</sup>.

16 a.a.O. Fn. 14.

17 Planungsgruppe Petra, Analyse von Leistungsfeldern der Heimerziehung, §. Aufl. Frankfurt/ M. 1991 S. 213 ff. und 373 ff.

18 Salgo, Pflegekindschaft und Staatsintervention, Darmstadt 1987, S. 128 ff.

- Schließlich dürfen das Handbuch des Deutschen Jugendinstituts zur Beratung im Pflegekinderbereich<sup>19</sup>, aber auch die Arbeiten der Frankfurter Juristin und Psychoanalytikerin Gisela Zenz und des Familienrechtlers Dieter Schwab, insbesondere ihr Gutachten zum 54. Deutschen Juristentag 1982 in Nürnberg<sup>20</sup>, nicht unerwähnt bleiben. Beide haben die **Konzeption der Pflegekindschaft** im Achten Buch Sozialgesetzbuch (§§ 33,37) stark beeinflusst.

### 2.2.3 Ausgewählte Praxisprojekte

Seit Inkrafttreten der Reform des Kinder- und Jugendhilferechts hat der Bund zum Teil in Kooperation mit mehreren Länder eine Vielzahl von Modellprojekten angeregt und finanziert. Im Mittelpunkt stand dabei das Interesse des Bundes, **neuere fachliche Konzepte** an ausgewählten Standorten fachlich zu erproben<sup>21</sup>, bestimmte Hilfeformen im Hinblick auf ihr fachliches Potential hin näher zu untersuchen, um schließlich die Ergebnisse in Abschlussberichten oder thematisch umfassenderen Handbüchern der interessierten Praxis zur Verfügung zu stellen. Die Evaluation bezieht sich aber auf pädagogische Fragestellungen, die den rechtlichen Gehalt unberührt lassen. Die Ergebnisse dieser Projekte finden in der fachlichen Praxis breite Resonanz<sup>22</sup>, unmittelbare Folgen für die Rechtsentwicklung haben sie jedoch nicht. Daneben gibt es aber auch solche Projekte, die unmittelbar oder mittelbar auf **gesetzgeberische Entscheidungen** zurückgehen, sei es dass sie sich prospektiv mit den **Folgen von Gesetzesänderungen** für die fachliche Praxis beschäftigen, sei es, dass sie sich nach einer längeren Zeit der Implementation mit der Umsetzungspraxis befassen. Aus diesem Spektrum lassen sich aus neuerer Zeit insbesondere folgende Modellprojekte zu nennen:

#### a) Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen

Das Projekt »Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen« beobachtet regelmäßig, in sich wiederholenden Zeitabständen mit eigenen empirischen Erhebungen handlungsfeld-, trägerübergreifend und überregional die Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe in der gesamten Bundesrepublik. Die Ergebnisse der quantitativen Fragebogenerhebungen und der qualitativen Studien dienen der Ermittlung von politischem und fachlichem Steuerungsbedarf sowie einer Beurteilung der Wirksamkeit von Steuerung, insbesondere die der Gesetzgebung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII).

Die vom Projekt sowohl im Zeitvergleich wie auch im regionalen Vergleich aufbereiteten Daten der eigenen Erhebungen, der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie anderer empirischer Erhebungen ermöglichen, trotz der vielen regionalen Besonderheiten, einen Überblick über die Kinder- und Jugendhilfe. Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe werden zeitnah beschrieben und fachlicher sowie jugendpolitischer Handlungsbedarf wird erkennbar gemacht. Beispiele hierfür sind die Vollerhebung zu den Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf die Kinder- und Jugendhilfe, deren Ergebnisse in den 11. Kinder- und Jugendbericht einfließen<sup>23</sup> und die in Politik und Praxis eine große Aufmerksamkeit erhal-

19 Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.), Handbuch Beratung im Pflegekinderbereich, München 1987.

20 Schwab/Zenz, Soll die Rechtsstellung der Pflegekinder unter besonderer Berücksichtigung des Familien-, Sozial und Jugendrechts neu geregelt werden, Gutachten A zum 54. Deutschen Juristentag, München 1982.

21 Erwähnt sei hier etwa das DJJ Projekt Bereitschaftspflege -Familiäre Bereitschaftsbetreuung.

22 So hat das im Jahre 1997 zum ersten Mal veröffentlichte Handbuch »Sozialpädagogische Familienhilfe« inzwischen vier Auflagen erlebt.

23 Mamier/Seckinger/Pluto/van Santen/Zink, Organisatorische Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in der Kommunalverwaltung. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.). Strukturen der Kinder-

ten haben sowie die Beschreibung der Entwicklung der Trägerstruktur nach der Wiedervereinigung und neuerdings vor dem Hintergrund des demografischen Wandels<sup>24</sup>.

Im Vergleich zur amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ist es im Rahmen eines Forschungsprojektes leichter und schneller möglich, auf neue Entwicklungen zu reagieren und neben Kennzahlen auch qualifizierte Bewertungen der Entwicklungen der Fachpraxis zu formulieren. Ein Beispiel hierfür sind Fragen nach der Angebots- und Trägerstruktur der Kinder- und Jugendhilfe, der Umsetzung des Hilfeplanverfahrens (§ 36 SGB VIII), der Partizipation von Adressaten (§ 8 und § 36 SGB VIII), der Zusammenarbeit mit Stellen und öffentlichen Einrichtungen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe (§ 81 SGB VIII), den Arbeitsgemeinschaften (§ 78 SGB VIII). Auch werden Erfahrungen im Umgang mit verschiedenen Finanzierungsinstrumenten (Entgelte, Finanzierung nach § 74, Prinzipien wie Budgetierung) und damit zusammenhängenden Steuerungsinstrumenten, wie z.B. die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§ 78a ff SGB VIII) erhoben.

Neue oder auch in der amtlichen Statistik nicht berücksichtigte Angebotsformen (z. B. flexible Hilfen, Tagespflegepersonen, Eingliederungshilfen für seelisch behinderter Kinder und Jugendliche, Angebote im Bereich der Jugendgerichtshilfe) können in den in Abstand von etwa vier Jahren durchgeführten Erhebungen berücksichtigt und analysiert werden.

Die empirische Dauerbeobachtung der Kinder- und Jugendhilfe ermöglicht es weiterhin, die Wirksamkeit und Relevanz programmatischer Diskussionen für den Alltag der Kinder- und Jugendhilfe zu erkennen. So konnte in der Vollerhebung zur Verwaltungsmodernisierung gezeigt werden, dass die in der Diskussion beschworene Tendenz zur Auflösung von Jugendämtern sich empirisch nicht nachweisen lässt.

### b) *Handbuch zum begleiteten Umgang*

Im Rahmen der Kindschaftsrechtsreform hat der bereits vorher praktizierte begleitete Umgang eine ausdrückliche gesetzliche Regelung erfahren.<sup>25</sup> Bereits zuvor war die Anordnung von begleitetem Umgang ein häufig verwendetes Mittel, um Umgang etwa trotz eines (unbewiesenen) Verdachts eines sexuellen Missbrauchs oder der Gefahr einer Kindesentführung zu ermöglichen. Familien- und Erziehungsberatungsstellen, Jugendämter sowie spezialisierte Scheidungsberatungsstellen haben die Maßnahme des begleiteten Umgangs bisher angeboten, ohne dass Qualitätsstandards für Organisation und Durchführung des begleiteten Umgangs und Strategien für Interventionsmaßnahmen entwickelt wurden.

Mit dem Projekt »Entwicklung von Interventionsansätzen im Scheidungsgeschehen – beaufsichtigter und begleiteter Umgang« soll diese Lücke geschlossen werden. Das Handbuch ein differenziertes Interventionsprogramm sowie Richtlinien bzw. Standards für Situationen, in denen ein begleiteter Umgang angezeigt ist. Sie sind in Kooperation mit ausgewählten Praxis-einrichtungen erprobt und evaluiert worden. Dabei wird ein besonderer Akzent auf die Untersuchung der psychologischen Dynamik und der Umgangssituation aus der Sicht der betroffe-

---

und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme. Band 1 der Materialien zum 11. Kinder- und Jugendbericht. München 2002, S. 265 ff.

<sup>24</sup> Van Santen/Seckinger, Neue Trägervielfalt in Ostdeutschland und ihre Folgen für das (neo)korporatistische System. Zeitschrift für Sozialreform, 47, (2001) Heft 1, S. 55 ff.

<sup>25</sup> Vgl. dazu Wiesner/Struck, SGB VIII § 18 Rdnr. 15 ff.

nen Kinder gelegt. Nachdem bereits im Jahre 2001 vorläufige Standards veröffentlicht worden sind<sup>26</sup>, soll das Handbuch noch Ende des Jahres 2004 erscheinen.

c) *Umsetzung der Kindschaftsrechtsreform in der Jugendhilfepraxis*

Das Forschungskonzept setzt an den (Zwischen)Ergebnissen der Untersuchungen von Proksch über die Auswirkungen der Kindschaftsrechtsreform<sup>27</sup> und von Fthenakis über den begleiteten Umgang in zeitlicher Versetzung an (vier Jahre nach Inkrafttreten des Kindschaftsrechtsreformgesetzes). Es nimmt die von diesen beiden Untersuchungen nicht erfassten Bereiche in den Blick, die im Zuge der Kindschaftsrechtsreform Veränderungen erfahren haben, so z.B. die Rechtsstellung von Kindern, die außerhalb einer Ehe geboren wurden, Beistandschaft und Verfahrenspflegschaft. Insbesondere richtet es den Fokus auf die Arbeit der Jugendhilfe in öffentlicher (Jugendämter) und freier Trägerschaft (Wohlfahrtsverbände, Vereine usw.). Daneben wird unter der genannten Fragestellung auch die Arbeit der Familiengerichte und der Anwaltschaft in die Untersuchung aufgenommen<sup>28</sup>.

Das Vorhaben konzentriert sich auf die Fragestellung, ob und wie das fachliche Handeln der Professionellen zur Erhöhung elterlicher Autonomie beiträgt und wie es zugleich der Subjektstellung des Kindes (den Rechten des Kindes) entspricht. Ausgehend von der Frage, welche Unterstützungen Eltern und Minderjährige brauchen, damit diese Ziele erreicht werden, stehen im Mittelpunkt die verschiedenen Umsetzungsmuster des Kindschaftsrechtsreformgesetzes auf kommunaler Ebene.

d) *Praxis des Hilfeplanverfahrens*

Für alle einzelfallbezogenen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, von der Erziehungsberatung bis zur intensiven Einzelbetreuung und insbesondere für die integrierten Schutzaufgaben und Krisenhilfen ist die Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) das zentrale Planungs- und Steuerungsinstrument. Im Arbeitsprozess der Hilfeplanung werden im wesentlichen die folgenden Funktionen wahrgenommen und gestaltet:

- fachliche Entwicklung, Beratung und Reflexion,
- transparente Beteiligung und Mitwirkung von Eltern und Kindern,
- finanzielle Kalkulation und Steuerung sowie
- administrative und sozialrechtliche Kontrolle und Überprüfung.

Um die erforderlichen strukturellen Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und professionell-methodischen Kompetenzen sicherzustellen, müssen in kooperativen Qualitätsentwicklungsprozessen öffentlicher und freier Träger Standards von Hilfeplanung erarbeitet, fortgeschrieben, evaluiert und dadurch gesichert werden. Daher plant das Modellprojekt »Fortentwicklung des Hilfeplanverfahrens« nach einer »Projekternte« (einer systematischen Auswertung der zahlreichen bisher realisierten Projekte und Forschungsarbeiten zum Thema), die exemplarische Entwicklung und Erprobung von Strukturen, Verfahren und Kompetenzen für tragfähige Arbeitsbündnisse zwischen allen Beteiligten an vier Standorten. Davon, ob und wie solche Arbeitsbündnisse als zuverlässige wie transparente Kontrakte zwischen den leistungsberechtig-

26 Abrufbar im Internet unter [www.ifp-bayern.de/cms/BU\\_Standards.pdf](http://www.ifp-bayern.de/cms/BU_Standards.pdf)

27 Proksch, Rechtstatsächliche Untersuchung zur Reform des Kindschaftsrechts, Köln 2003.

28 Informationen zu dem Projekt sind abrufbar unter [www.tu-berlin.de/fak1/sozpaed/Forschungsprojekte/inhalte.htm](http://www.tu-berlin.de/fak1/sozpaed/Forschungsprojekte/inhalte.htm)

ten Eltern und ihren Kindern auf der einen, den zur Gewährleistung verpflichteten Jugendämtern auf der zweiten und den die Leistungen der Hilfe zur Erziehung realisierenden Diensten und Einrichtungen auf der dritten Seite, zu Stande kommen, hängt der pädagogische wie finanzielle »Erfolg« einer Hilfe zur Erziehung wesentlich ab, so die Arbeitshypothese.

Das Projekt besteht aus den folgenden Bausteinen:

Baustein 1: Auswertung und Bewertung von Praxisentwicklung und Forschung, Auswahl der Projektstandorte.

Baustein 2: Analyse, Entwicklung und Erprobung in ausgewählten Regionen/ Standorten

Baustein 3: Transfer und Implementation auf regionaler sowie auf Bundesebene

e) *Kindeswohlgefährdung und Allgemeiner Sozialer Dienst*

Im Rahmen des auf 3 ½ Jahre angelegten Forschungsprojekts werden rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen beschrieben sowie angemessene fachliche Grundhaltungen und Methoden für die Arbeit des ASD mit Familien in kindeswohlgefährdenden Situationen erarbeitet. Dabei werden gemeinsam mit Fach- und Leitungskräften des ASD, Experten aus Jugendhilfe, Rechtssprechung und Wissenschaft sowie in Kooperation mit verwandten Forschungs- und Arbeitsansätzen Anregungen zu geeigneten organisatorischen und strukturellen Bedingungen herausgearbeitet, sowie mögliche neue Ansätze fachlichen Handelns im ASD entwickelt, erprobt und deren praktische Umsetzung gemeinsam reflektiert.

Die im Projekt erarbeiteten und dokumentierten beispielhaften Ansätze qualifizierter ASD-Arbeit im Zusammenhang mit Kindeswohlgefährdung sollen so weiter gegeben werden, dass sie bundesweit von den ASD's aufgenommen und an ihre örtlichen Gegebenheiten angepasst werden können. Ein zentrales Ergebnis des Projekts wird ein Handbuch für die Praxis des ASD sein, das Antworten auf eine Reihe von Fragen aus der Arbeit des ASD mit Beeinträchtigungen und Gefährdungen des Wohls von Kindern und Jugendlichen gibt.

f) *Freiheitsentziehende Maßnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe*

In den letzten Jahren ist das Thema »Freiheitsentziehende Maßnahmen« wieder verstärkt Gegenstand von Debatten und Kontroversen geworden. So heterogen die Ursachen und Intentionen dabei auch sind, so provozieren diese Debatten doch alle erneut die Frage nach den Verfahren, (geschlechtsspezifischen) Indikationen und Bedingungen freiheitsentziehender Maßnahmen bei Kindern und Jugendlichen sowie den Erfahrungen damit.

Das Projekt möchte eine – nach dem DJI-Projekt v. Wolfersdorff u.a. <sup>29</sup>(1996) – empirisch kaum noch in Augenschein genommene, für die Betroffenen nichtsdestoweniger biografisch und persönlich extrem folgenreiche Praxis untersuchen, um einen Beitrag zur Versachlichung der öffentlichen und fachlichen Diskussion zu leisten. Die Studie geht – im Anschluss an die Position des 11. Kinder- und Jugendberichtes – davon aus, dass in »sehr seltenen Konstellationen die zeitweilige pädagogische Betreuung in einer geschlossenen Gruppe eine dem jeweiligen Fall angemessene Form der Intervention sein (kann)« <sup>30</sup>. Gerade weil aber freiheitsentziehende Unterbringung die massivste Maßnahme der Kinder- und Jugendhilfe dar-

29 Siehe dazu von Wolfersdorff/Sprau-Kuhlen/Kersten, Geschlossenen Unterbringung in Heimen, 2. Aufl. München 1996.

30 Elfter Kinder- und Jugendbericht, Bundestagsdrucksache 14/ 8181 vom 4.02.2002. S. 240.

stellt, müssen in besonderer Weise die Verfahren eingehalten und die fachlichen Standards und Rahmenbedingungen geklärt werden.

Unter diesen Aspekten stehen im Mittelpunkt des Projektes empirische Analysen

- der Indikationen und der Verfahren und der ihnen zugrundeliegenden fachlichen und rechtlichen Prämissen und institutionellen Rahmenbedingungen bei der Entscheidung für eine freiheitsentziehende Maßnahme bzw. für mögliche Alternativen auf Seiten der Kinder- und Jugendhilfe (vor allem auf Seiten der fallführenden Instanzen in den Jugendämtern);
- des Zusammenwirkens zwischen Jugendämtern, freien Trägern und Familiengerichten bei der Entscheidung für bzw. gegen eine freiheitsentziehende Maßnahme nach § 42,3 KJHG bzw. §§ 27 und 34 KJHG zusammen mit § 1631 b BGB;
- der Zusammenarbeit von Kinder- und Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie im Fall von freiheitsentziehenden Maßnahmen.

### 3 Andere Informationsquellen für die Rechtsfolgenabschätzung

#### 3.1 Ergebnisse der Kinder- und Jugendhilfestatistik

Eine wichtige Informationsquelle »zur Beurteilung der Auswirkungen der Bestimmungen dieses Buches und für ihre Fortentwicklung« (§ 98 SGB VIII) bilden die laufenden Erhebungen der Kinder- und Jugendhilfestatistik. So liefert etwa Teil I der Statistik, der sich mit erzieherischen Einzelhilfen befasst, jährlich Daten über den Bestand der einzelnen erzieherischen Hilfen und gibt damit im Jahresvergleich wichtige Aufschlüsse über die tatsächliche Inanspruchnahme – aufgeschlüsselt nach Altersgruppen, Jungen und Mädchen. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Diskussion über die Grenzen des Sozialstaates liefern Aussagen zu den Ausgaben und Einnahmen der Jugendhilfe in den verschiedenen Arbeitsfeldern wichtige Informationen über die Kostenentwicklung. Hohe kindropolitische Bedeutung haben die Versorgungsquoten im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder, die bisher allerdings nur alle vier Jahre und auf Grund eines unzureichenden Erhebungsprogramms ermittelt werden. Das Datenmaterial der Kinder- und Jugendhilfestatistik ist regelmäßig auch Gegenstand der fachpolitischen Bewertung – etwa durch die Sachverständigenkommissionen der einzelnen Jugendberichte. Defizite in den Erhebungsgrundlagen über Kinder in Tageseinrichtungen sollen im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes beseitigt werden.

#### 3.2 Sachverständigenkommissionen

Sachverständigenkommissionen haben in der Jugendhilfe eine lange Tradition. So steht am Beginn der 20 jährigen Diskussion um die Reform des Jugendhilferechts im Jahre 1970 die Einsetzung einer Sachverständigenkommission, die drei Jahre später den Diskussionsentwurf für ein neues Jugendhilfegesetz<sup>31</sup> vorlegte. Schon das Jugendwohlfahrtsgesetz enthielt die Verpflichtung, in jeder Legislaturperiode einen Bericht »über die Lage junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe« vorzulegen. Diese Verpflichtung wurde unverändert in das SGB VIII übernommen ( § 84 Abs. 1 SGB VIII). Alle inzwischen vorgelegten 11 (Kinder- und) Jugendberichte haben sich neben der Lebenslage junger Menschen mit der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe und – je nach Themenstellung – mehr oder weni-

31 BMJFG, Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes, Bonn 1973.

ger ausführlich mit den Rechtsgrundlagen der Kinder- und Jugendhilfe befasst. Für die fachliche und rechtliche Entwicklung besonders maßgeblich waren die Aussagen des Dritten, Fünften, Siebten, Achten und Elften Kinder- und Jugendberichts.

### 3.3 Regelmäßiger Austausch mit der Praxis

Da die Ausführung des Jugendhilferechts nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Aufgabe der Länder ist und diese sich dafür entschieden haben, diese Aufgaben den kommunalen Gebietskörperschaften in kommunaler Selbstverwaltung zuzuweisen, hat der Bund keinen unmittelbaren Einfluss auf den Verwaltungsvollzug und keine Weisungsrechte. Umgekehrt gibt es auf Seiten der kommunalen Gebietskörperschaften auch keine Berichtspflichten gegenüber dem Bund. Rückmeldungen aus der kommunalen Praxis erfolgen daher nur auf informellem Weg oder über Bürgereingaben, die der Bund aber ohne nähere Prüfung an die zuständigen Landesbehörden abzugeben hat. Insofern kommt regelmäßigen Kontakten mit Vertreter(inne)n der Praxis in Fachgremien oder ad hoc gebildeten Arbeitsgruppen große Bedeutung für Rückmeldungen aus dem »Verwaltungsvollzug« zu. So verdankt das Bundesministerium wertvolle Hinweise für die Änderung der Vorschriften über die Heranziehung zu den Kosten einem regelmäßigen Austausch mit Experten aus der Jugendamtspraxis. Allerdings sind alle Aussagen in diesem Kontext sorgfältig darauf zu prüfen, inwieweit sie der konkreten Situation in der einzelnen Kommune oder strukturellen Bedingungen geschuldet sind, die durch Bundesrecht beeinflussbar sind.

### 3.4 Rechtsprechung der (Verwaltungs)Gerichte

Nicht ohne Bedeutung für die Rechtentwicklung, aber auch die Praxis vor Ort ist die Rechtsprechung der Gerichte; im Fall der Kinder- und Jugendhilfe sind dies bis heute die Verwaltungsgerichte. Dabei muss freilich in Rechnung gestellt werden, dass der größere Teil der Leistungsberechtigten nicht über das notwendige Selbstbewusstsein verfügt, eine Entscheidung der Behörde in Frage zu stellen und gerichtlich überprüfen zu lassen. Aus der Häufigkeit, mit der Rechtsstreitigkeiten über bestimmte Leistungen der Jugendhilfe geführt werden, kann deshalb nur sehr bedingt ein Umkehrschluss auf die Tauglichkeit anderer Normen gezogen werden. Entscheidungen der Verwaltungsgerichte haben wichtige Anstöße für die Neuformulierung der Tagespflege (§§ 23, 24 SGB VIII) sowie der Regelung über die Heranziehung des Kindergelds (§ 94 SGB VIII) im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes geliefert.

In den letzten Jahren war die Praxis der Jugendhilfe mit der Rechtsprechung der Strafgerichte zur Verletzung von Garantienpflichten von Sozialarbeiter(innen) in Fällen einer Kindeswohlgefährdung konfrontiert. Sie führte nicht nur zu einer umfangreichen und z.T. kontrovers geführten Diskussion in Fachzeitschriften und auf Veranstaltungen<sup>32</sup>, sondern veranlasste den Deutschen Städtetag auch zur Entwicklung von Empfehlungen und schließlich den Gesetzgeber zum Tätigwerden.

---

32 Siehe dazu *Wiesner*, ZfJ 2004, S. 161.

## 4 Antworten des Gesetzgebers

Im Rahmen des soeben vorgelegten Entwurfs eines Tagesbetreuungsausbaugesetzes greift der Gesetzgeber reagiert der Gesetzgeber auch auf Entwicklungen in der Praxis und korrigiert an verschiedenen Stellen den bisherigen Kurs.

### 4.1 Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder

Um die Notwendigkeit einer nachhaltigen Verbesserung der Versorgungssituation in Deutschland zu begründen bedarf es auf den ersten Blick keiner spezifischen Evaluation – zu eklatant sind die Unterschiede in der tatsächlichen Versorgungssituation und den Berufswünschen junger Mütter bzw. die Unterschiede im europäischen Vergleich. Dennoch hat das Ministerium eine Untersuchung über den volkswirtschaftlichen Nutzen eines Ausbaus der Tagesbetreuung in Auftrag gegeben, um den politischen Druck zu erhöhen. Für die Abschätzung der finanziellen Folgen des Gesetzentwurfs – einer der Schlüsselfragen für die Realisierung des Vorhabens – sind zudem belastbare Zahlen über das gegenwärtig vorhandene Versorgungsangebot gefragt, um daraus Mehrkosten für die künftig gewünschte Versorgung zu berechnen. Die Grundlage hierfür bildeten Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik über das vorhandene Versorgungsniveau in Tageseinrichtungen mit den spezifischen Unterschieden in Ost- und Westdeutschland einerseits sowie Erhebungen im Rahmen der Dauerbeobachtung Jugendhilfe und sozialer Wandel zum Umfang des von Jugendämtern finanzierten Angebots in Tagespflege. Bei dieser Gelegenheit wurde nicht nur offenkundig, wie mangelhaft die bisherigen statistischen Daten zu diesen Fällen sind, sondern wie schwierig die Aggregation solcher auf Länder- und regionaler Ebene gesammelte Daten angesichts unterschiedlicher Begriffs- und Kategorienbildungen ist.

Der Gesetzgeber nutzt deshalb diese Gelegenheit, um neben einer nachhaltigen Verbesserung der Tagesbetreuung für Kinder im Alter unter drei Jahren auch die Rechtsgrundlagen für die Kinder- und Jugendhilfestatistik neu zu gestalten.<sup>33</sup> Gegenstand der Erhebung soll künftig nicht mehr die Zahl der (genehmigten) Plätze in Einrichtungen, sondern die Zahl der Kinder und deren persönlicher Merkmale sein. In die statistische Erfassung einbezogen werden auch Kinder, die in öffentlich finanzierter Tagespflege betreut werden. Die Erhebungen sollen künftig jährlich statt alle vier Jahre durchgeführt werden.

An dieser Stelle wird die Wechselwirkung von Recht und Evaluation deutlich: Ohne rechtliche Grundlagen für die Erhebung keine aussagefähigen Daten, ohne aussagefähige Daten keine Grundlage für politische Entscheidungen über die Weiterentwicklung von Gesetzen.

### 4.2 Konkretisierung des Schutzauftrags der Jugendhilfe

Zwar sieht das SGB VIII schon jetzt die Verpflichtung vor, im Fall einer Kindeswohlgefährdung, zu deren Abwendung die Eltern auch mit öffentlicher Hilfe nicht bereit oder in der Lage sind, das Familiengericht anzurufen (§ 50 Abs. 3). Wie das Jugendamt aber an die notwendigen Informationen kommt, welche Verpflichtungen dabei den Eltern obliegen und in welcher Weise auch Einrichtungen und Dienste in diesen Schutzauftrag eingebunden sind,

---

33 Entwurf eines Tagesbetreuungsausbaugesetzes, Bundesrats-Drucks. 586/04.

wird zwar in den Empfehlungen des Deutschen Städtetages<sup>34</sup> diskutiert, die Rechtsgrundlagen dafür sind wenn überhaupt nur fragmentarisch in § 50 Abs. 3 sowie in den Vorschriften über den Datenschutz geregelt. Dies genügt weder dem Wesentlichkeitsvorbehalt des Bundesverfassungsgerichts<sup>35</sup>, noch ist daraus ein schlüssiges fachliches Handlungskonzept erkennbar. Schließlich hat die ausdrückliche Distanzierung zum Jugendwohlfahrtsgesetz, die Konzeption des SGB VIII als Sozialleistungsgesetz und zuletzt die Dienstleistungsdebatte den aus dem staatlichen Wächteramt fließenden Schutzauftrag der Jugendhilfe mancherorts in den Hintergrund treten lassen. Das SGB VIII ist zwar vorrangig auf die Unterstützung der elterlichen Erziehungsverantwortung angelegt, sein Oberziel ist und bleibt aber immer die Förderung der Entwicklung des Kindes und sein Schutz vor Gefahren für sein Wohl.<sup>36</sup>

Den aktuellen Auslöser für die Initiative des Gesetzgebers bildeten indes nicht die abstrakten verfassungsrechtlichen Implikationen über die Ausübung des staatlichen Wächteramtes, sondern die Rechtsprechung der Strafgerichte zur sog. Garantenstellung von Sozialarbeiter(inne)n zur Abwehr von Gefahren für das Kindeswohl.<sup>37</sup>

Deshalb wird die sog. Informationsverschaffungsbefugnis des Jugendamts<sup>38</sup> als Voraussetzung für die gebotene Abwägung des Gefährdungsrisikos und der daraus folgenden Handlungsalternativen (Angebot von Hilfen, Inobhutnahme, Anrufung des Familiengerichts, Einschaltung anderer Institutionen wie Gesundheitsdienste oder Polizei) gesetzlich geregelt sowie den Jugendämtern die Verpflichtung auferlegt, entsprechende Vereinbarungen mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten zu schließen.

#### 4.3 Verschärfung der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

Der Leistungstatbestand der Eingliederungshilfe ist in den letzten Monaten im Zusammenhang mit spektakulären Einzelfällen aber auch vor dem Hintergrund des generellen Kostenanstiegs in die Schlagzeilen geraten. Die Gründe liegen in der Unschärfe des Leistungstatbestands, der erhebliche Spielräume für die Gewährungspraxis lässt, und der unzureichenden Förderungsmöglichkeiten der Schule für Kinder mit sog. Teilleistungsschwächen wie Legasthenie und Dyskalkulie sowie der mangelnden Finanzierung therapeutischer Hilfen durch die Krankenkassen<sup>39</sup>. Drohende seelische Behinderung ist daher zu weiten Teilen die Folge des Systemversagens vorrangig zuständiger Institutionen. Die Entscheidung des Gesetzgebers, nun (auch) in der Kinder- und Jugendhilfe, durch eine Verschärfung der Definition der »drohenden Behinderung« die Inanspruchnahme zu steuern, ist fiskalisch motiviert und bleibt kinder- und jugendpolitisch zweifelhaft. Ob dadurch der Druck auf die Schulen steigt, bleibt Spekulation. Stattdessen wäre es notwendig, durch medizinische und entwicklungspsychologische Forschung den Ursachen für die sog. Teilleistungsstörungen auf den Grund zu gehen und Programme zur

34 Empfehlungen des Deutschen Städtetages zur Festlegung fachlicher Verfahrensstandards in den Jugendämtern bei akut schwerwiegender Gefährdung des Kindeswohls, abgedruckt in ZfJ 2004,187. Zum Thema insgesamt siehe auch Wiesner, ZfJ 2004, 161.

35 BVerfGE 61, 260, 275; st.Rspr.

36 Siehe zum Thema: *Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht* (Hrsg.), Verantwortlich handeln – Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung, Köln 2004.

37 Siehe dazu oben B IV.

38 Siehe dazu *Böckenförde*, Elternrecht – Recht des Kindes – Recht des Staates, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Münster 1980 S. 54,78 f., 97, 109; vgl. auch *Jestaedt*, in: Dolzer, R. (Hrsg.), Bonner Kommentar, Art. 6 Abs.2 und 3 (Bearb. 1995) Rn. 185 f.

39 Siehe dazu *Pothmann*, Wer muss steuern? Handlungsakteure und -optionen zur Strukturierung der Leistungserbringung gemäß § 35 a SGB VIII, KomDat Jugendhilfe 2003, Heft 2 S. 1.

Früherkennung und Frühförderung zu entwickeln. Lese- und Rechtschreibschwächen bilden in einer globalen technisierten Welt ein dauerhaftes Integrationshindernis für junge Menschen.

#### 4.4 Qualifizierung der intensivpädagogischen Maßnahmen im Ausland

Auch hier war es weniger eine regelmäßige Beobachtung der Praxis<sup>40</sup> als von den Medien begierig aufgegriffene spektakuläre Einzelfälle, die den Druck auf den Gesetzgeber erhöht haben. Das sorgfältig gepflegte Vorurteil, auf diese Weise würde jugendlichen Straftätern ein Urlaub unter Palmen aus Steuermitteln finanziert, wurde flankiert durch die Sorge der Außenpolitik, das Ansehen Deutschlands im Ausland könnte durch unkontrolliertes Verhalten Jugendlicher in Gefahr geraten. Nachdem es auch der Fachpraxis nicht gelungen ist, durch freiwillige Maßnahmen für eine Qualifizierung der Maßnahmen zu sorgen<sup>41</sup> und gleichzeitig eine breitere Öffentlichkeit von der Notwendigkeit intensivpädagogischer Maßnahmen im Ausland zu überzeugen, sah sich der Gesetzgeber zum Handeln gezwungen. Während der Bundesrat ein generelles Verbot solcher Maßnahmen im Ausland fordert<sup>42</sup>, will die Bundesregierung den Entscheidungsprozess qualifizieren und die Auswahl der Leistungsträger an bestimmte Standards knüpfen.

#### 4.5 Vereinfachung der Kostenberechnung

Regelmäßige Kontakte mit Praktikern, die über langjährige Erfahrungen in ihrem Sachgebiet verfügen und als Experten bundesweit in der Fortbildung tätig sind, haben den Anstoß dafür gegeben, die komplexen Regelungen über die Heranziehung zu den Kosten radikal zu vereinfachen, um dadurch den Verwaltungsaufwand in den Behörden zu senken und gleichzeitig den Eltern bereits bei der Hilfeplanung verlässliche Aussagen über die entstehenden Kosten machen zu können. Künftig treten an die Stelle von fünf Heranziehungsarten<sup>43</sup> nur noch zwei. Die Einkommensberechnung wird mit Hilfe von Pauschalen radikal vereinfacht. Die Höhe der Kostenbeiträge wird nicht mehr mit Hilfe einer modifizierten Anwendung der Düsseldorfer Tabelle über den Kindesunterhalt festgelegt, sondern für die verschiedenen Einkommensgruppen unmittelbar per Rechtsverordnung.

#### 4.6 Eindämmung der Selbstbeschaffung

In vielen Stellungnahmen der kommunalen Praxis, zuletzt in der Anhörung im FSFJ-Ausschuss am 10. Dezember 2003 zum Gesetzentwurf des Bundesrates<sup>44</sup> sowie dem Bericht des Landes Rheinland-Pfalz zur Praxis der Umsetzung von § 35a SGB VIII<sup>45</sup> wird beklagt, dass die Jugendämter sowohl von anderen Institutionen (Schule, Psychiatrie, Arbeitsverwaltung) aber auch von Bürgerinnen und Bürgern als bloße »Zahlstelle« für von dritter Seite angeordnete oder selbst beschaffte Leistungen missbraucht werden.

---

40 Siehe dazu *Klawe*, Erlebnispädagogik in den Hilfen zur Erziehung, Ergebnisse einer Evaluationsstudie, Jugendwohl 1988, 477 und *Klawe/Bräuer*, Erlebnispädagogik zwischen Abenteuer und Alaska, Weinheim und München 1998.

41 Erwähnt sei hier die sog. Selbstverpflichtungserklärung des Bundesverbandes für Erlebnispädagogik.

42 So zuletzt in dem vom Bundestag abgelehnten Entwurf zur Änderung des SGB VIII- Bundestagsdrucks. 15/ 1114.

43 Diese sind Teilnahmebeiträge (§ 90), allgemeiner und besonderer Kostenbeitrag (§ 93, § 94 Abs. 1,2), Gesetzlicher Forderungsübergang (§ 94 Abs. 3,4), Überleitung von Unterhaltsansprüchen (§ 96).

44 Bundestags-Drucks.15/1406

45 Vgl. auch BVerwGE 112, 98

Diese Praxis steht im Widerspruch zur Systematik des SGB VIII, das dem Jugendamt die Funktion eines Leistungsträgers zuweist, der die Kosten grundsätzlich nur dann trägt, wenn er selbst vorab auf der Grundlage des SGB VIII und dem dort vorgesehenen Verfahren über die Eignung und Notwendigkeit der Hilfe entschieden hat.<sup>46</sup> Um diesem Prinzip praktische Geltung zu verschaffen und dem Jugendamt wieder zu seinem Entscheidungsprimat zu verhelfen, wird das grundsätzliche Verbot der Selbstbeschaffung nun gesetzlich geregelt (§ 36 a SGB VIII)<sup>47</sup>.

## 5 Evaluation und politischer Gestaltungswille

Dieser Streifzug zeigt, dass der Bund mit Hilfe verschiedener Instrumente die Praxis der Jugendhilfe und damit die Folgen gesetzgeberischer Entscheidungen kontinuierlich im Blick hat – sei es, um dieser Praxis selbst den Spiegel vorzuhalten und Anstöße für eine Weiterentwicklung zu geben, sei es aber auch, um Konsequenzen auf gesetzgeberischer Ebene zu ziehen, wenn eine »retrospektiver Gesetzesfolgenabschätzung« – Anlass dazu gibt. Andererseits reichen fachpolitische Erkenntnisse über den gesetzgeberischen Handlungsbedarf vielfach nicht aus, um ein Gesetzgebungsverfahren in Gang zu bringen – sei es, dass das Thema politisch nicht gewichtig genug ist oder aber wegen der zu erwartenden Kostenfolgen keine Realisierungschance besteht. Darüber hinaus werden Gesetzgebungsinitiativen gestartet und verabschiedet, ohne dass ihnen evaluative Erkenntnisse zu Grunde liegen – sei es, dass Ergebnisse wegen des politischen Handlungsdrucks nicht abgewartet werden können, sei es, dass die Politik an sachlichen Argumenten gar kein Interesse zeigt. Schließlich dienen die Ergebnisse der Evaluation aber auch dazu, populistischen Forderungen Grenzen zu setzen, die Diskussion um »Mitnahmeeffekte« und »Leistungsmissbrauch« auf ihren realen Kern zurückzuführen und zu versachlichen. Gerade in den letzten Jahren, in denen sich die Diskussion zunehmend auf die Frage finanzieller Folgewirkungen für die kommunale Ebene verengt, erscheint es umso notwendiger, die kinder- und jugendpolitischen Konsequenzen dieser Diskussion aufzuzeigen. Evaluation ist daher notwendiger denn je.

*Verf.: Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner, Albestr. 9, 12159 Berlin*

46 Institut für sozialpädagogische Forschung Mainz, Bestandsaufnahme und Handlungsbedarfe im Bereich der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII) in Rheinland-Pfalz, Mainz 2003.

47 Vgl. auch Ständige Fachkonferenz 1 »Grund- und Strukturfragen des Jugendrechts« des DIJuF, in: ZfJ 2003, 68=Das Jugendamt 2002, 498.