

## 4 Teil C: Zur Einheit des Jugendwohls

*„Der Mensch der alten Abhängigkeiten fällt, und der Mensch der neuen Bindungen entsteht.“ (Löwenstein 1929a, S. 215)*

Der Konklusionsteil dieser Arbeit ist mit „Einheit des Jugendwohls“ überschrieben, obwohl diese begrifflich so gefasst noch gar nicht existiert. Im Begriff des Jugendwohls gehen die Daseinsvorsorge und das Bildungswesen ein notwendiges Verhältnis ein. Wie ist dieses Verhältnis jedoch zu justieren, damit nicht erneut eine „staatstragende, vergesellschaftete Jugendarbeit“ entsteht, die Fürsorgaufgaben erfüllt, die der Staat sowohl organisatorisch als auch inhaltlich alleine nicht zu bewältigen in der Lage ist?

Im Folgenden sollen nach der Einführung der zugrundegelegten theoretischen Folie für die Konzeption einer Einheit des Jugendwohls – die Kommunalpädagogik nach Helmut Richter und die demokratische Jugendbildung der Hamburger Schule der Demokratiebildung – und einer Darstellung der aktuellen finanziellen Lage der Jugendhilfe aktuelle Entwicklungen im Erziehungs- und Bildungswesen in den Blick genommen werden, die in Gestalt der Ganztagschule, der Inklusion, dem Recht auf einen Kita-Platz sowie der Subjektstärkung durch die Förderung von Selbstorganisation im Sinne des neuen § 4a SGB VIII in diese Richtung weisende Ansätze und Bedingungen beinhalten.

### *4.1 Die Kommunalpädagogik und die demokratische Jugendbildung*

Der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht (KJB) mit dem programmatischen Titel „Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule“ (BMFSFJ 2006) stellt in Bezug auf das bundesdeutsche Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebot „einen unübersehbaren Nachholbedarf“ (BMFSFJ 2006, S. 44) fest, plädiert für eine Überwindung der einseitigen Orientierung auf Familie und Schule und bringt ein Verständnis von Einrichtungen der Jugendarbeit als Bildungseinrichtungen zum Ausdruck:

„Die Ausgaben für Einrichtungen der Jugendarbeit werden im Bildungsfinanzbericht unter ‚sonstige Bildungseinrichtungen‘ als Bestandteil des Bildungsbudgets aufgeführt. Dabei wurden die Ausgaben für die Einrich-

tungen der Jugendarbeit von der BLK für das Jahr 2001 mit 1,4 Mrd. Euro ausgewiesen; dies macht somit 1,1 Prozent des Bildungsbudgets im engeren Sinne aus (BLK 2004).“ (BMFSFJ 2006, S. 77)

Einrichtungen der Jugendarbeit werden also von Seiten der Bundesregierung und der Wissenschaft auch als Bildungseinrichtungen verstanden. Diese Zuordnung kommt im Verbund mit dem Anspruch einer demokratischen Praxis zudem im Selbstverständnis der Jugendverbände zum Ausdruck:

„Die Demokratie wird erfahrbar, weil das Zusammenleben in der Freizeit und im Verband demokratisch gestaltet wird. Jugendverbände sind daher lebendige Werkstätten der Demokratie und übernehmen wichtige Sozialisierungs- und Bildungsaufgaben.“ (Deutscher Bundesjugendring 2004, S. 2)

Im aktuellen Sechzehnten Kinder- und Jugendbericht (2020) mit dem Titel „Förderung demokratischer Bildung im Kindes- und Jugendalter“ (BMFSFJ 2020a) wird die Bildung als sowohl Demokratiebildung und politische Bildung qualifiziert.

Richter und Sturzenhecker verorten die Demokratiebildung im Jugendverein (vgl. Richter/Sturzenhecker 2011). Die Datenlage aus dem Jahr 2019 (vgl. Shell-Studie, AID:A-Surveys) scheint ihnen Recht zu geben: Mitglied im Verein, und damit in der Regel auch in einem Jugendverband, sind 70% der 12- bis 17-Jährigen und 51% der 18- bis 32-Jährigen (vgl. BMFSFJ 2020a, S. 377f.). Rolf Ahlrichs et al. vertiefen diesen Zusammenhang in ihren kritischen Anmerkungen zum Sechzehnten Kinder- und Jugendbericht:

„Rein empirisch ist der Verein damit ein Bildungsraum, der bezüglich der Erreichbarkeit von Kindern und Jugendlichen einen Platz direkt nach Familie, Schule und Kindergarten einnimmt. Vereine haben damit das Potential, eine Bildungsinstitution für einen Großteil der Kinder und Jugendlichen zu sein.“ (Ahlrichs et al. 2021, S. 433)

Damit wird gegenwärtig neben der Kindertagesbetreuung mindestens die Kinder- und Jugendarbeit inhaltlich ebenfalls dem Bildungswesen zugeordnet. Um das auch strukturell nachzuvollziehen, bedarf es, wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, jedoch einer Neujustierung des Verhältnisses von Hilfe und Bildung in der Jugendhilfe, da sie im Grundgesetz weiterhin allein der (Jugend-)Fürsorge zugeordnet ist. Im Folgenden werde ich begründen, warum, entgegen der Einschätzung der Autoren des Achten

Jugendberichts, nicht die mit dem KJHG verbundene *Dienstleistungsorientierung*, sondern die *demokratische Bildungsorientierung* das Potential hat, eine lebensweltorientierte und konfliktfähige Einheit der Jugendhilfe zu realisieren.

Dafür werden die zentralen Elemente der Kommunalpädagogik (Richter 1998; 2001) als theoretische Folie für die Bewertung der aktuellen Entwicklungen im Bildungswesen und deren Bedeutung für die Einheit der Jugendhilfe unter verändertem, bildungsorientierten, Vorzeichen herangezogen.

Grundsätzlich einem Bildungsauftrag verpflichtet, versteht sich die Kommunalpädagogik im Sinne der Kulturorientierung: Die Kommune und das Subjekt, sowie auch deren Zusammenhang in wechselseitiger Bindung und Verpflichtung, müssen immer erst neu gebildet werden (vgl. Richter 2019, S. 151). Auch Zetkin plädierte in der Auseinandersetzung um das RJWG dafür, die Jugendfürsorge als Kulturfrage zu verstehen und verband damit ihre Zuordnung zum Erziehungs- und Bildungssystem (vgl. Wortprotokoll der Reichstagsdebatte am 27.01.1921, in: Jordan/Münder 1987). Eine Neujustierung des Verhältnisses von Hilfe und Bildung in diesem Sinne erfordert konkrete Konsequenzen für die Sozialpädagogik als einer Pädagogik des Sozialen mit dem Ziel der sozialen (wechselseitigen) Integration von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen im kommunalen Raum.<sup>119</sup> Richter begründet die Kommunalpädagogik damit,

„daß pädagogische Bildungsprozesse zur Identitätsbildung im Sinne der Emporbildung eines gesellschaftlichen Individuums erst dann beitragen, wenn sie in der Öffentlichkeit stattfinden. Nun ist aber – wie schon Habermas analysiert hat – der Öffentlichkeit ihre räumliche Orientierung aus dem Blick geraten, weil sie in dem breiten Spannungsfeld zwischen Privatsphäre und ‚Weltöffentlichkeit‘ ihre kommunale Basis verloren und in der nationalen Fokussierung nur in verkehrter Form wiedergefunden hat. Die Kommune und ihre (Sub-)Kulturen durch Identitätsbildungsprozesse erneut ins Selbst-Bewußtsein zu heben, ist daher die Aufgabe der Kommunalpädagogik.“ (Richter 2001, S. 11f.)

---

119 Dies bedeutet „die Möglichkeit und Wirklichkeit der sozialen Integration durch eine Solidarität von Staatsbürgern, die ihre unhintergehbare Einheit von Raum und Kultur nicht über eine nationale, sondern kommunale Identität vermitteln – gebildet durch eine am Vereinsprinzip orientierte Kommunalpädagogik“ (Richter 2019, S. 8).

Die häufig verkannte, aber ur-pädagogische Institution ist der Verein (vgl. die Geschichte der Jugendfürsorge, Jugendbewegung und Jugendpflege) mit seinen basalen demokratischen Prinzipien:

„Der Verein ist [...] eine soziale Gruppe (bzw. Organisation), die sich anhand der freiwilligen, formalen, nicht ausschließenden Mitgliedschaft abgrenzt, ein gemeinsames Vereinsziel und Mitgliederhandeln aufweist, sich lokal begrenzt und dauerhaft angelegt sein soll. ... und (die) über ein gewisses Maß an ‚Öffentlichkeit‘ verfügt.“ (Bühler 1978, zit. nach Richter 2019, S. 168)

Für das Verständnis des Vereins als pädagogischer Institution kann auch Marx herangezogen werden, wenn er perspektivisch vom „Verein freier Menschen, die sich wechselseitig erziehen“ (MEW 1, S. 95; vgl. MEW 23, S. 92) schreibt.<sup>120</sup> Der Verein meint hier ein soziales, freiwillig eingegangenes Verhältnis, das für die Persönlichkeitsentwicklung und das kollektive demokratische Agieren in der Gesellschaft dauerhaft relevant und bildend ist.

Joachim Weber und Michael May verweisen darauf, dass eine Pädagogik des Sozialen nicht in dem Sinne von der einzelnen Person absehe, dass sie sich kollektivistisch verstehen würde und insofern alles Individuelle in ein Kollektiv auflöst. Das Individuelle sei jedoch „immer in einen Kontext einer sozialen Situation eingebunden und gerade in seiner Verwirklichung von diesem abhängig“ (Weber/May 2023, S. 65). Fälschlicherweise werde „deshalb immer wieder auch Marx vorgeworfen, er würde das Individuelle ignorieren, obwohl er doch die Verhältnisse kritisierte, die die Verwirklichung menschlicher Individualität verhindern“ (ebd.). Vor diesem

---

120 Eine weitere in diesem Kontext relevante Passage, in der Marx explizit von der Erziehung schreibt, ist die dritte Feuerbachthese: „Die materialistische Lehre von der Veränderung der Umstände und der Erziehung vergißt, daß die Umstände von den Menschen verändert und der Erzieher selbst erzogen werden muß. Sie muß daher die Gesellschaft in zwei Teile – von denen der eine über ihr erhaben ist – sondieren. Das Zusammenfallen des Ändern[s] der Umstände und der menschlichen Tätigkeit oder Selbstveränderung kann nur als revolutionäre Praxis gefaßt und rationell verstanden werden.“ (MEW 3, S. 5) Das gemeinsame Dritte des Erziehers und des Jugendlichen ist die zu verändernde Wirklichkeit. In diesem Prozess entfalten beide ihre Persönlichkeit, die wiederum Einfluss auf die Umstände und das Gegenüber hat. Insofern wird der Erzieher in einem emanzipatorischen Bildungsprozess zwangsläufig (mit-)erzogen. Diese Dynamik ist zugleich die Voraussetzung für eine solche Entwicklung.

Hintergrund ist die soziale Praxis im Verein auch Voraussetzung für die Entfaltung von Individualität.

Der Verein bietet einen Lokalbezug, den Öffentlichkeitsaspekt sowie Reproduktion auf der Grundlage wechselseitiger Bindung und Verpflichtung (vgl. Richter 2019, S. 169). Das Vereinsziel konstituiert ein gemeinsames inhaltliches Drittes, ein kollektives Anliegen, das unter Einbezug aktueller gesellschaftlicher Konflikte und Herausforderungen im demokratischen Prozess immer wieder neu gebildet werden muss und damit Grundlage für die gemeinsame Weiterentwicklung der Assoziierten ist. Werden die Vereinsprinzipien gewahrt, so kann die Vereinspraxis über Demokratie als Regierungsform hinausgehen, die sich in turnusmäßigen Wahlen erschöpft und kulturell beinhaltet, dass jeder und jede machen kann, was er oder sie will, solange niemand davon ernsthaft gestört ist, und Demokratie als Lebensform (Dewey 1916/2011) entfaltet werden. Die Grundlage dafür ist die deliberative Demokratie, die, gleichsam anthropologisch und als vorpolitischer Konsens begriffen, eine unhintergehbare Norm darstellt (vgl. Ahlrichs et al. 2021, S. 427f.). Begründet wird diese Norm mit der Universalpragmatik und der Diskurstheorie (Habermas 1984) (vgl. a.a.O., S. 427). Deliberative Demokratie ermöglicht Aneignungs- und Bildungsprozesse im Rahmen einer Vereinspraxis, die eine kommunikative Beratung über strittige Themen und die gemeinsame Entscheidung der Beteiligten auf demokratischer Grundlage auszeichnet. Damit besteht das Potential, dass die Adressatinnen und Adressaten von Entscheidungen zugleich ihre Urheber und Urheberinnen sind – und damit für wechselseitig bildende Kompromisse. Die demokratische Vereinigung der Mitglieder zeichnet die Freiheit der Entscheidung über das gemeinsame Dritte aus. Mit Bezug auf die Soziale Arbeit definieren Weber und May ihren Sinn als „Hervorbringen von Initiativität, bei unverwechselbaren anfänglichen Impulsen, aus denen etwas Neues werden kann“ (Weber/May 2023, S. 70). Eine Pädagogik des Sozialen sei dabei „nicht möglich ohne eine Politik des Sozialen, die [den] gesellschaftlichen Konflikt nicht nur zu analysieren versteht in den Reibungen und Entnennungen des Alltags, sondern auch auf dessen Bearbeitung drängt“ (a.a.O., S. 79f.).

Richter bezeichnet Sozialpädagogik als außerschulische Kinder- und Jugendbildung auch als Vereinspädagogik (Richter 2000; 2001; einen Überblick über die Kommunalpädagogik/Demokratiebildung im Sinne der „Hamburger Schule“ geben: Richter, E. et al. 2016, S. 114ff.). Auf der Interaktionsebene bestimmt er den pädagogischen Diskurs (im Anschluss an Habermas' Diskursbegriff) als den Kernbereich des pädagogischen Grund-

gedankens. Dieser bricht mit dem traditionellen und in der Pädagogik nach wie vor verbreiteten Verständnis der Unmündigkeit des Kindes und meint einen Diskurs „in der Form einer freiwilligen, angeleiteten Selbstreflexion auf der Basis wechselseitig unterstellter Mündigkeit“ (Richter 2019, S. 43). Dies ist die Voraussetzung von Bildung in entfremdeten gesellschaftlichen Verhältnissen, in denen nur durch gemeinsame Aufklärung und Reflexion Mündigkeit erlangt werden kann. Pointiert kann dies mit Richter als „Erziehung zur Mündigkeit in Mündigkeit“ (ebd.) bezeichnet werden, denn wer Mündigkeit erzielen möchte – auch die gemeinsame –, muss sie immer schon voraussetzen. Dies betrifft auch das Verhältnis von Erzieher zu Erziehendem: Über strittige und nicht geklärte Themen kann mit der Unterstellung wechselseitigen Interesses mit notwendig offenem Ausgang des Gesprächs kommunikativ beraten werden. Dies setzt jedoch eine Handlungspause voraus, d.h. den vom Handlungszwang entlasteten Diskurs, um sich mit ausreichend Muße und Zeit auf der Grundlage von Argumenten verständigen zu können (vgl. a.a.O., S. 157).

Assoziiert in Vereinen oder vereinsähnlichen Assoziationen kann eine (kommunale) Öffentlichkeit hergestellt werden, über die sich politische Beteiligung erst verwirklichen lässt (vgl. ebd.). Dieser politischen Beteiligung geht ein (kommunaler bzw. ein auf einen Raum bezogener) Bildungsprozess voraus. „Pädagogik“, so Richter, „ist danach der vom Handlungszwang entlastete Diskurs eines kommunalen Publikums unter Anleitung von Experten (oder Kritikern), die aber selbst von dem immer auch schon mündigen Publikum durch bessere Argumente gebildet werden können“ (ebd.). Pädagogik habe dabei im Rahmen des Politischen ihren genuine, kulturorientierten Platz (vgl. ebd.).

„Erst im Ergebnis dieses kommunalen Bildungsprozesses eines subkulturell ausdifferenzierten Publikums kann sich das Bedürfnis- und Forde-  
rungsprofil autonomer Subjekte entwickeln, das dann unter selbstbestimmtem politischem Handlungszwang in strategischer Kommunikation mit den Systemaktoren seine kommunikative Macht und Kompromissfähigkeit zu erweisen hat.“ (a.a.O., S. 158)

Richter schlägt vor, den traditionellen Kulturbegriff in eins zu denken mit dem Begriff der Subkultur, „um dadurch den Zusammenhang zur Kultur im Singular: der Menschheitskultur, zu sichern“ (a.a.O., S. 86). Auf diese Weise findet Vergesellschaftung in Subkulturen statt.

So konstituiert, sind die Mitglieder in den aktiven Vereinen und vereinsähnlichen Assoziationen in der Lage, einen kommunalen Bildungsprozess

zu durchlaufen, um bezüglich der Dinge, die gemeinsame Angelegenheit sind, politisch handlungsfähig zu werden und zu handeln. Gemeinwesenarbeit, der die Kommunalpädagogik zuzuordnen ist, vermittelt auf demokratischer Grundlage zwischen den Subkulturen in der Kommune (einem konkreten Raum). Für die Vermittlung und produktive Bearbeitung der damit notwendigerweise einhergehenden Konflikte braucht es qualifizierte konfliktfähige Kommunalpädagogen. Kommunalpädagogisch Tätige verstehen sich

„als ‚Vermittler zwischen den Kulturen‘ (Richter 1985), d. h. als kulturorientierte ‚Drehpunktpersonen‘ (Schwendter 1978, S. 62). Sie motivieren zum Aufbau kooperativer Kontakte zwischen den Subkulturen und Vereinen in der Kommune und initiieren im Falle von Konflikten einen – über die segmentierten Öffentlichkeiten der Vereine vermittelten – öffentlichen Bildungsprozess mit dem Ziel eines gemeinsam geteilten Bedürfnis- und Forderungsprofils der kommunal Betroffenen.“ (Richter 2019, S. 172)

Der Kommunalpädagoge agiert dabei „in Form einer Säkularisierung der Handlungsvollzüge eines Gemeindepfarrers“ (ebd.) und ist organisiert in der säkularisierten Form des Pfarrhauses – in einem „Stadtteilbüro“. Dort regt er Kooperationen und kommunale Bildungsprozesse der Vereine und Bewohner des Stadtteils für eine Erweiterung der sozialräumlichen Handlungsmöglichkeiten an. Als Drehpunktperson hat der Kommunalpädagoge die Aufgabe, vorhandene Konflikte so zu bearbeiten, dass das Anliegen der Erweiterung der gemeinsamen Verfügung über die Lebensbedingungen Perspektive des Forderungsprofils wird.

Auf diesen für die Konzeption einer nicht-defizitorientierten Sozialpädagogik zentralen Ansatz werde ich im abschließenden Kapitel zurückkommen.

## 4.2 Zur finanziellen Lage der Jugendhilfe

Wie einführend erwähnt, definieren Struck und Schröer (2018) die Kinder- und Jugendhilfe als „soziale[n] Dienstleistungsbereich, der sich sowohl auf eine öffentliche Infrastruktur zur Pflege, Erziehung und Bildung von Kindern und Jugendlichen als auch auf Interventionsaufgaben und das sog. ‚Wächteramt des Staates‘ bezieht“ (Struck/Schröer 2018, S. 756). Darin

kommt ein Verständnis der Einheit der Jugendhilfe wie selbstverständlich zum Ausdruck.

Zehn Jahre zuvor hatte die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) vor dem Hintergrund eines demografiebedingten Rückgangs der Zahl der Kinder und Jugendlichen in Verbindung mit einer vehementen Forderung nach Ausgabensenkung zu Beginn des Jahrhunderts und dem Eindruck des Jugendhilfetags 2008, der mit dem Plädoyer für „eine gefestigte und in sich geschlossene Kinder- und Jugendhilfe“ als Bedingung für ein „gerechtes Aufwachsen“ endete, die Frage nach der Konsequenz für die Einheit der Jugendhilfe gestellt (vgl. AKJStat 2008, S. 4, 1):

„Sind dies möglicherweise erste Anzeichen für eine erneute Zuspitzung der Debatte um die Einheit der Kinder- und Jugendhilfe? Oder trägt der Eindruck, dass ein Teil der Kinder- und Jugendhilfe – genauer die Frühkindlichen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsarrangements – von den Abwerbeversuchen des Bildungssystems zu profitieren scheint, während andere Bereiche dabei umso mehr im Schatten dieses neuen Glanzlichtes unbeachtet zurückbleiben?“ (a.a.O., S. 1)

Hintergrund dieser Feststellung ist die unausgewogene Finanzierung der drei großen Bereiche der Jugendhilfe (der Jugendarbeit, der Kindertagesbetreuung und der Hilfen zur Erziehung), die im Folgenden beleuchtet werden soll.

Die Gesamtausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften für die Kinder- und Jugendhilfe betrugen im Jahr 2020 58,7 Milliarden EUR (bereinigt um die Einnahmen: 55,5 Milliarden EUR) und damit 7% (3,9 Milliarden EUR) mehr als im Vorjahr (vgl. AKJStat 2021, S. 1ff.). Dieser Anstieg ist wesentlich auf den weiteren Ausbau und die Qualitätsentwicklung der Kindertagesbetreuung zurückzuführen. Dieser Ausbau führte in den letzten 15 Jahren zu einer nahezu Verdreifachung der Gesamtausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. ebd.). Während im Jahr 2006 der Anteil der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung noch bei etwas mehr als der Hälfte der Gesamtausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe lag, machte er im Jahr 2020 bereits mehr als zwei Drittel der Gesamtausgaben aus. Auch in den anderen Arbeitsfeldern gab es einen, wenn auch deutlich geringeren, Anstieg der Ausgaben. In der Kinder- und Jugendarbeit sowie der Jugendsozialarbeit stiegen die Ausgaben seit 2006 (bis 2020) um 76% und in den „sonstigen Ausgaben“ um 28%. Die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung und die Hilfen für junge Volljährige erhöhten sich um 137%, was wesentlich auf den Zeitraum 2015 bis 2016 und die Jugendhilfemaßnahmen



für geflüchtete Jugendliche in dieser Zeit zurückzuführen ist (vgl. a.a.O., S. 1).

Im Jahr 2020 wurden 40,1 Milliarden EUR für Kindertagesbetreuung, 13,4 Milliarden EUR für Hilfen zur Erziehung und sonstige Einzelfallhilfen, 2,9 Milliarden EUR für Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit sowie 2,3 Milliarden EUR für sonstige Ausgaben aufgewendet (vgl. AKJStat 2021, S. 2). Das Verhältnis der Verteilung auf die verschiedenen Arbeitsfelder ist seit 2006 im Wesentlichen unverändert geblieben (vgl. ebd.). Auf die Jugendarbeit und die Jugendsozialarbeit entfallen lediglich ca. 5% der Gesamtausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe, während die Hilfen zur Erziehung einen Anteil von ca. 23% der Gesamtausgaben der Kinder- und Jugendhilfe ausmachen.

Das Verhältnis von Bildung und Nothilfe in der Jugendhilfe steht damit auch finanziell auf dem Kopf. Die frühkindlichen Förderungen ausgenommen, entspricht diese Mittelverteilung nicht einem Kinder- und Jugendgesetz, das in §1 die allgemeine Förderung *aller* Kinder und Jugendlichen zur Grundaufgabe der Jugendhilfe macht und die Hilfen zur Erziehung als Antwort auf besondere Härten konzipiert. Obwohl die Kinder- und Jugendarbeit neben der Kita die größte Zielgruppe hat, ist sie seit Anfang der 2000er Jahre finanziell deutlich geschwächt worden. So weist der Fünfte Kinder- und Jugendbericht (2017) aus, dass die Zahl der Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit bundesweit von 17.966 Einrichtungen im Jahr 2006 auf 14.726 Einrichtungen im Jahr 2015 zurückgegangen ist (vgl. BMFSFJ 2017, S. 368). Wolfgang Hammer bewertet diese Entwicklung in seiner Stellungnahme zur Anhörung im Familienausschuss des Bundestages zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) am 19. Juni 2017 mit Verweis auf die Einheit der Jugendhilfe wie folgt:

„Die Symmetrie der Einheit der Jugendhilfe ist durch die Haushaltsentwicklung der letzten 10 Jahre trotz steigender Gesamtausgaben zu Lasten insbesondere der Förderung von Kinder- und Jugendarbeit aber völlig verschoben worden. [...] Damit hat die offene Kinder- und Jugendarbeit, die mit ihren Abenteuerspielplätzen, Spielmobilen, Jugendclubs und Freizeitprogrammen gerade für Kinder und Jugendliche in armutsbelasteten Regionen und Stadtteilen außerschulische Bildungsarbeit leisten und sozialer Ausgrenzung entgegenwirken, in Deutschland einen Verlust von 3240 Einrichtungen und 3169 Fachkräften hinnehmen müssen. Diese geschwächte Infrastruktur soll nun noch zusätzliche Kooperationen mit Schulen und Hilfen zur Erziehung bewältigen als sozialräumliche

agierende Kinder- und Jugendhilfe.“ (Hammer 2017, in: Wortprotokoll der 93. Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2017, S. 162)

Da sowohl die Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Bildungseinrichtungen als auch die der Jugendhilfe in der Bundesrepublik in kommunaler Hand liegen, ist die finanzielle Lage der Kommunen von zentraler Bedeutung. Wiegand (2016) weist darauf hin, dass „[e]ine angespannte Finanzlage und umfangreiche Leistungseinschränkungen [...] in vielen Städten und Gemeinden bereits im Verlauf der 1980er Jahre, spätestens jedoch seit den 1990er Jahren auch über konjunkturelle Schwankungen hinweg zum Normalzustand geworden [sind]“. Sie reagieren darauf vielfach mit „Kürzungen bei Sachinvestitionen und beim Personal sowie bei all jenen sozialen Infrastrukturen, deren konkreter Leistungsumfang, wie im Fall der Kinder-, Jugend- und Familienarbeit, nicht genau festlegt ist, oder die, wie Schwimmbäder, Stadtteilbibliotheken und Theater, als ‚freiwillig‘ gelten“ (Wiegand 2016). Diese Tendenz wurde „durch die Übernahme der Kosten einzelner Sozialleistungen durch den Bund zwar gebremst, nicht jedoch grundsätzlich umgekehrt“ (ebd.). Den so entstehenden Druck bekommen vielfach die Einrichtungen der Jugendhilfe zu spüren.

Die Vorabauswertung des KfW-Kommunalpanels 2021 ergibt eine schlechte Prognose für die (vermeintlich) freiwilligen Aufgaben, insbesondere in den finanzschwachen Kommunen:

„Mittelfristig besteht die Gefahr, dass es vor allem bei den Ausgaben für freiwillige Aufgaben zu spürbaren Einsparungen kommt. Freiwillige Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales sind für die Daseinsvorsorge und die Lebensqualität in Deutschland von großer Bedeutung – gerade auch in einer ‚Post-Corona-Zeit‘“ (KfW Research 2021)

Dies führt zu mindestens zwei Problemen: Finanziert werden muss von den Kommunen, worauf es einen individuell einklagbaren Rechtsanspruch gibt. Die Bereiche der allgemeinen Förderung, für die das nicht gilt, wie die Kinder- und Jugendarbeit sowie die weitere offene Arbeit, lassen sich also leichter abbauen oder in den Dienst nehmen für die Fürsorgeaufgaben, die der Staat weder organisatorisch noch finanziell in ausreichendem Maße alleine leisten kann. Vor allem die offenen, stadtteilorientierten Einrichtungen in freier Trägerschaft (Vereine) bewegen sich auf prekärer Basis, da sie in der Regel projektbezogen und nicht verlässlich dauerhaft finanziert

werden. Träger und Einrichtungen sind damit zueinander in Konkurrenz um (geringe) Mittel für die Erfüllung der Aufgaben gesetzt.

Nun ist die Kinder- und Jugendarbeit, auch wenn es keinen individuell einklagbaren Rechtsanspruch auf sie gibt, keine freiwillige Aufgabe; dennoch ist sie von der Finanznot der Kommunen am meisten betroffen. Dies hat seit der Einführung des RJWG eine negative Tradition: So wurde die Förderung der Jugendpflege nach Verabschiedung des RJWG aufgrund der (Welt-)Wirtschaftslage auf eine nicht-verpflichtende Grundlage gestellt. Solange die Kinder- und Jugendarbeit gesetzlich als „vorbeugende Jugendhilfe“, und damit der Jugendhilfe untergeordnet, verstanden wird, ist ihre auch finanzielle Existenz an die Indienstnahme durch andere gesellschaftliche Bereiche (Familie, Schule, Ausbildung, Beruf) gekoppelt, in denen Defizite zu entstehen drohen bzw. die mit der Defizitbearbeitung überfordert sind. Damit wird die Sozialraumorientierung an die Erziehungshilfen gebunden, die in der Kooperation tonangebend sind und die eigene Erziehungs- und Bildungsqualität der Kinder- und Jugendarbeit an den Rand drängt.

Die aktuell wirksamen Mechanismen der Mittelverteilung führen zu einer zunehmenden Marktförmigkeit der Jugendhilfe. Im Zuge der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle (NSM) wurde die Anerkennung gewinnorientierter Träger ermöglicht, zuletzt durch das Kinderförderungsgesetz (KiföG) im Bereich der Kindertagesbetreuung. Inzwischen sind die Hilfen zur Erziehung sowie perspektivisch auch die Kindertagesbetreuung mit ihren bisher ständigen Steigerungsraten im bestehenden Jugendhilfesystem interessant geworden für gewinnorientierte Träger und Kapitalanleger – genauso wie der Bildungsbereich insgesamt (vgl. Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik 2019, S. 28). Ein bekannt gewordenes Beispiel sind die Heime des Jugendhilfeträgers Haasenburg GmbH in Brandenburg.<sup>121</sup>

Die Kommunen verausgaben gegenwärtig große Summen, um sogenannte „schwierige“ Kinder und Jugendliche („Systemsprenger“) lebensweltfern stationär, ggf. in Verbindung mit freiheitsentziehenden Maßnah-

121 Die dort realisierte Praxis stellte ein Extrembeispiel für marktförmig organisierte Jugendhilfe dar. Der Träger erhielt für jedes Hamburger Kind, das von ihm geschlossen untergebracht wurde, von der Stadt pro Tag über 300 EUR (vgl. Kutter 2013) und konnte in der Brandenburger Provinz jahrelang ohne Kritik der Heimaufsicht seine repressiven und menschenunwürdigen Konzepte (wie zum Beispiel Stufen- und Phasenmodelle) zur Anwendung bringen. Nach breitem öffentlichem Protest gegen die dort aufgedeckten Kinderrechtsverletzungen mussten die Haasenburg-Heime im Jahr 2013 geschlossen werden (ausführlich vgl. Degener et al. 2020).

men, unterzubringen, da es für sie keine Perspektive im kommunalen Raum und damit in ihrer jeweiligen Lebenswelt gebe. Charlotte Köttgen weist darauf hin, dass im Jahr 2008 von der Stadt Hamburg für die lebensweltfern stationär untergebrachten Jugendlichen in den Hilfen zur Erziehung rund 40 Millionen EUR für auswärtige Einrichtungen verausgabt wurden, zulasten des Ausbaus einer regionalen Versorgungsstruktur (vgl. Köttgen 2008). Mit einer Entscheidung für die lebensweltorientierte Unterbringung als Regel wäre die Möglichkeit einer finanziellen Umverteilung und einer inklusiven Sozialraumorientierung gegeben, die über die erzieherische Nothilfe hinausgeht.

Ausgeklammert werden darf dabei jedoch nicht, dass es auch eine neue sozialpolitische Perspektive braucht. Wenn fast jedes vierte Kind in Deutschland in Armut aufwächst, ist die erforderliche materielle Grundlage für Erziehung, Bildung und damit für ein gelingendes Aufwachsen nicht gegeben. Jugendhilfe als Teil von Daseinsvorsorge muss sich vor diesem Hintergrund und entsprechend ihres gesetzlichen Auftrags (vgl. § 1 SGB VIII) auch politisch dafür einsetzen, diese materielle Grundlage zu schaffen. Welche aktuellen Entwicklungstendenzen sind für dieses neue Verhältnis von Hilfe, Sozialpolitik und Bildung zu erkennen und auszubauen?

#### 4.3 Aktuelle Entwicklungen im Bildungswesen

Mit der Einführung der Ganztagschule, dem Anspruch auf ein inklusives Bildungssystem, dem Recht auf einen Kita-Platz und dem Fokus auf Sozialräumlichkeit gibt es aktuell viele Ansatzpunkte, den Ausbau und die strukturelle Ermöglichung von (kollektiven) Bildungsprozessen im kommunalen Raum zu verankern und die Tradition der „demokratischen Kommunalisierung“ (Richter/Sturzenhecker 2011, S. 66) zu neuem Leben zu erwecken, die die Trennung zwischen als „defizitär“ stigmatisierten und denjenigen Kindern und Jugendlichen ohne „besonderen pädagogischen Bedarf“ aufzuheben in der Lage ist.

Damit sich dieses Potential jedoch entfalten kann, braucht es Bedingungen, die die Einheit der Jugendwohlfahrt noch nicht zu leisten vermochte: eine inhaltlich-konzeptionelle Integration der verschiedenen Bereiche der Hilfe (als wechselseitige Unterstützung) und Bildung (als Verstehen der gesellschaftlichen Konflikte und gegenseitige Kritik, um zu verallgemeinerter Handlungsfähigkeit zu gelangen). Grundlegend ist diese Möglichkeit

bereits im Bildungsgesamtplan der 1970er Jahre gefasst, in dem Jugendhilfe als Daseinsvorsorge auch als Teil des Bildungswesens konzipiert wurde. An theoretischen und praktischen Vorschlägen der Umsetzung mangelt es nicht. Zu nennen sind hier (erneut) die Kommunalpädagogik (Richter 2001), die Ganztagsbildung (Coelen 2005), die Sozialgenossenschaften in der Jugendhilfe (Kunstreich 2005) sowie auch die kommunalen Bildungslandschaften (Maykus 2021).

In den folgenden Unterkapiteln sollen Schlaglichter geworfen werden auf die genannten Bereiche des Bildungswesens, die in ihrer aktuellen Entwicklung viel Potential für eine bildungsorientierte Neujustierung der Einheit der Jugendhilfe aufweisen.

#### 4.3.1 Das Recht auf einen Kitaplatz

Die Programmatik von Sozialpädagogik als „vorbeugender Fürsorge“ wird durch den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz „unterlaufen“. Dies hatte jedoch einen langen Vorlauf. Ein Meilenstein dafür war die Einführung des partnerschaftlichen Prinzips im Ehe- und Familienrecht, das im Jahr 1977 die Hausfrauen-Ehe und das Alleinverdienermodell ersetzte. Der „vorbeugenden Fürsorge“ wurde dadurch ihre Legitimation genommen (s. S. 213), denn wenn beide Elternteile arbeiten, ist es unausweichlich, dass ein Dritter die Kinder erzieht. Es dauerte in Westdeutschland aber noch mehrere Jahrzehnte, bis das Recht auf einen Krippen- und Kindergartenplatz eingeführt wurde. Diese Entwicklung wurde im Jahr 1980 auch durch die „Neuregelung der elterlichen Sorge“ im BGB nachvollzogen. Die elterliche Gewalt, die bis dato dem Vater zukam, wurde durch die gemeinsame elterliche Sorge ersetzt. In § 1626 BGB heißt es seitdem:

„(1) Der Vater und die Mutter haben das Recht und die Pflicht, für das minderjährige Kind zu sorgen (elterliche Sorge). Die elterliche Sorge umfaßt die Sorge für die Person des Kindes (Personensorge) und das Vermögen des Kindes (Vermögenssorge). (2) Bei der Pflege und Erziehung berücksichtigen die Eltern die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem verantwortungsbewußtem Handeln. Sie besprechen mit dem Kind, soweit es nach dessen Entwicklungsstand angezeigt ist, Fragen der elterlichen Sorge und streben Einvernehmen an.“

Die fortschrittliche Wendung steckt im letzten zitierten Satz: Es werde ein Einvernehmen angestrebt. Diese Unterstellung von Mündigkeit weist über den Anspruch der UN-Kinderrechtskonvention hinaus, wenn dem Kind dort in Artikel 12 (1), so Ahlrichs et al. (2021), „keineswegs eine demokratische Partizipation [...], sondern einzig eine Beteiligung in Form einer Meinungsäußerung“ (a.a.O., S. 427) zugesichert wird.

In den 1980er Jahren kam es vor dem Hintergrund des veränderten Frauen- und Familienbildes, der Ermöglichung der eigenständigen Erwerbstätigkeit von Frauen sowie der steigenden Anzahl an alleinerziehenden Eltern zu einem Reformschub, der, so betonen Hans-Günther Roßbach und C. Katharina Spieß (2020), auf die Ausweitung des Platz- und Betreuungsangebotes in Kindertageseinrichtungen zielte. Die Kindertageseinrichtungen sollten eine eigenständige Förderung leisten und keine „Zuarbeiter“ für die Schulen sein sowie flexibilisierte Öffnungszeiten haben (vgl. Roßbach/Spieß 2020, S. 413).

Die Wiedervereinigung setzte die Frage nach dem Schutz vorgeburtlichen Lebens und der Förderung in Kindertageseinrichtungen mit einem gewissen Handlungszwang auf die Tagesordnung. Der Einigungsvertrag der BRD und der DDR verpflichtete den gesamtdeutschen Gesetzgeber „spätestens bis zum 31. Dezember 1992 eine Regelung zu treffen, die den Schutz vorgeburtlichen Lebens und die verfassungskonforme Bewältigung von Konfliktsituationen schwangerer Frauen vor allem durch rechtlich gesicherte Ansprüche für Frauen, insbesondere auf Beratung und soziale Hilfen, besser gewährleistet als dies in beiden Teilen Deutschlands derzeit der Fall ist“ (aus: BT-Drs. 12/2912). Die Gruppe PDS/Linke Liste und der Abgeordnete Gysi legten im Juni 1992 den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz des werdenden Lebens durch Förderung einer kinderfreundlichen Gesellschaft, durch rechtlich gewährleistete Hilfen für Familien und Schwangere sowie zur Sexualerziehung und zur Regelung des Schwangerschaftsabbruches (Familien- und Schwangerenhilfegesetz (FamSchHG)) vor, in dem unter anderem der Rechtsanspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung (§ 24 KJHG) sowie die Streichung der §§ 218 bis 219d StGB (Schwangerschaftsabbruch) beantragt wurde (vgl. ebd.). Dieses Anliegen wurde mehrheitlich abgelehnt. Damit wurde die liberalere Regelung des Abtreibungsrechts der DDR nicht aufgegriffen und der novellierte § 218 auf das gesamte Bundesgebiet übertragen. Schwangerschaftsabbrüche blie-

ben damit, wie in Westdeutschland vor 1992, rechtswidrig, wenn auch straffrei.<sup>122</sup>

Heike Schmid und Reinhard Wiesner (2006) erläutern, dass es

„[b]ereits vor der Vorlage des Regierungsentwurfs 1989 [...] zu einer Debatte über die bundesrechtliche Regelung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz [gekommen war]. Die damalige Bundesregierung propagierte einen solchen Rechtsanspruch, knickte aber bereits vor der Entscheidung im Bundeskabinett gegenüber den Forderungen einzelner Länder ein. So wurde der Rechtsanspruch durch eine allgemeine Hilfeverpflichtung für Fälle, in denen dies für das Wohl des Kindes erforderlich war, ersetzt und insoweit pauschal auf das Landesrecht verwiesen.“ (Schmid/Wiesner 2006, S. 107)

Im Zuge dieser Auseinandersetzungen wurde das KJHG im Jahr 1992 dennoch novelliert. Ein einklagbarer Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt wurde vier Jahre später eingeführt. Dieser galt jedoch nicht für den Krippenbereich (0 bis 2 Jahre). Wiesner weist darauf hin, dass die ausschlaggebenden Gründe für die Einführung des Rechtsanspruchs in das KJHG im Kontext der Neuregelung des Schutzes des ungeborenen Lebens standen und nicht auf einer kinderpolitischen Argumentation basierten (vgl. Wiesner 2001, S. 88).

Auch wenn dies den Ausschlag für den einklagbaren Rechtsanspruch gegeben haben mag, ist dadurch dennoch erneut die Frage nach der Erziehungszuständigkeit und -legitimation aufgerufen, die die Institutionen der frühkindlichen Erziehung und Bildung in der Auseinandersetzung um die formale Rechtsposition der Eltern sehr direkt betrifft. Dieser Konflikt kann allgemeiner als der zwischen „Bewahrung“ und „Bildung“ gefasst werden. Um dies nachvollziehen zu können, soll im Folgenden ein weiterer Blick zurück geworfen werden.

Der Konflikt um „Bewahrung“ (bzw. Fürsorge) vs. „Bildung“ war schon in den drei ab Mitte des 19. Jahrhunderts entstehenden Institutionen der frühkindlichen Erziehung angelegt. Waren die „Bewahranstalten“ (Wirth) und die christlichen „Kleinkinderschulen“ (Fliedner) für die Ermöglichung der Lohnarbeit der Unterschichten sowie der bürgerlichen Erziehung ihrer

122 In § 218 (1) und (4) StGB heißt es: „(1) Wer eine Schwangerschaft abbricht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Handlungen, deren Wirkung vor Abschluß der Einnistung des befruchteten Eies in der Gebärmutter eintritt, gelten nicht als Schwangerschaftsabbruch im Sinne dieses Gesetzes. [...] (4) Der Versuch ist strafbar. Die Schwangere wird nicht wegen Versuchs bestraft.“

Kinder eingerichtet, adressierte der Fröbelsche „Kindergarten“ mit einem eigenständigen Bildungsauftrag im Mittelpunkt seiner Programmatik allein schon aufgrund seiner nur halbtägigen Öffnungszeit die Kinder der bürgerlichen Schichten (vgl. Roßbach/Spieß 2020, S. 411f.). Richter erläutert Fröbels Interesse einer Verortung von Erziehung und Bildung zusätzlich zur Familie und (Anstalts-)Schule:

„[W]eder verstand er seinen Kindergarten als Nothilfe für defizitäre Familienverhältnisse noch als reine Mütter- oder Frauensache, sondern als eine Institution der Kindererziehung neben Familie und Schule, die die Mütter entlasten und die Väter – in Vereinen lokal verbunden – in die Erziehung miteinschließen sollte.“ (Richter 2019, S. 62)

Ein Versuch, die Bildung konzeptionell in die Institutionen der Bewahrung der Arbeiterkinder zu bringen, waren am Ende des 19. Jahrhunderts die ganztägig geöffneten „Volkskindergärten“, die nach der Konzeption Fröbels arbeiteten (vgl. Roßbach/Spieß 2020, S. 412). Eine Bildungskonzeption für die Krippen gab es jedoch zu dieser Zeit noch nicht. Ihr Auftrag war es, diejenigen Kinder zu „bewahren“, deren Mütter aufgrund ihrer sozialen Lage, die in der Regel durch den Verkauf ihrer Arbeitskraft als Fabrikarbeiterin geprägt war, ihre Kinder nicht selbst versorgen konnten (vgl. ebd.).

Den Kindergarten als unterste Stufe der Volksschule dem Bildungssystem zuzuordnen, waren Überlegungen nach dem Ersten Weltkrieg. Mit dem RJWG wurde der Kindergarten jedoch der Fürsorge zugeordnet und nicht der Schule, womit auch an der Freiwilligkeit des Kindergartenbesuchs festgehalten wurde (vgl. Roßbach/Erning 2008). Auch mit dem SGB VIII gilt, dass der Rechtsanspruch nicht mit einem verpflichtenden Besuch einer Kindertageseinrichtung verbunden ist.

Der Konflikt um die Zuordnung zur Fürsorge oder zum Bildungswesen wird zudem deutlich an einer Ausnahme: Dem Freistaat Bayern ist es im Zuge des Gesetzgebungsprozesses zum KJHG gelungen, seine bisherige Regelung der dem Bildungsbereich zugehörigen Kindergartenerziehung und damit die Gesetzgebungskompetenz der Länder aufrechtzuerhalten (vgl. § 26 SGB VIII). Schmid und Wiesner führen als Grund dafür an, dass der Gesetzgeber die Unterstützung Bayerns im Gesetzgebungsverfahren zum KJHG nicht gefährden wollte (vgl. Schmid/Wiesner 2006, S. 107).

Der Konflikt spiegelt sich aber auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1998 anlässlich einer Verfassungsbeschwerde über die Befugnis zur sozialen Staffelung der Kindergartenbeiträge. Unter II. wird begründet:



„[...] Die Vorschrift betrifft eine Angelegenheit, die schwerpunktmäßig dem Sachgebiet der öffentlichen Fürsorge zuzuordnen ist, für dessen Regelung dem Bund die Befugnis zur Gesetzgebung [...] zusteht. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge ist nicht eng auszulegen [...]. Dazu gehört nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinne, sondern auch die Jugendpflege, die das körperliche, geistige und sittliche Wohl aller Jugendlichen fördern will, ohne daß eine Gefährdung im Einzelfall vorzuliegen braucht. Durch Maßnahmen der Jugendpflege soll Entwicklungsschwierigkeiten der Jugendlichen begegnet und damit auch Gefährdungen vorgebeugt werden [...]. Denselben Zielen dient auch die Kindergartenbetreuung. Sie hilft den Eltern bei der Erziehung, fördert und schützt die Kinder und trägt dazu bei, positive Lebensbedingungen für Familien mit Kindern zu schaffen. [...] Dem Ziel der Jugendpflege, der präventiven Konfliktverhütung, wird dadurch auf wirksame Weise gedient. [...] Allerdings ist der Kindergarten zugleich Bildungseinrichtung im elementaren Bereich. [...] Der vorschulische Bildungsauftrag steht hinter dieser dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe zurück.“ (BVerfG 1998)

Schmid und Wiesner weisen darauf hin, dass diese Entscheidung für den Bundesgesetzgeber von großer strategischer Bedeutung war, dennoch ist sie aus rechtlicher wie fachpolitischer Sicht nicht ohne Kritik geblieben (Schmid/Wiesner 2006, S. 108). Insbesondere der folgende Abschnitt aus der Urteilsbegründung verweist darauf:

„Aus den vorgenannten Gründen dürfen Kindergartenplätze auch Kindern einkommensschwächerer Eltern nicht vorenthalten werden. Dieser Anforderung kann durch sozial gestaffelte Tarife genügt werden. Eine umfassende Bezuschussung der Kindergärten, die allen Eltern ungeachtet ihrer Einkommensverhältnisse gleichmäßig zugute kommt, ist hingegen zur Sicherung ihrer allgemeinen Zugänglichkeit nicht erforderlich.“ (BVerfG 1998)

Dies klingt wie eine mit dem Kampf um das Recht auf einen Kitaplatz für alle Kinder und Jugendlichen einhergehende veränderte Ausrichtung: Der Kindergarten ist nun vor allem Mittelschichtsinstitution, es muss aber dafür gesorgt sein, dass die einkommensschwächeren Familien auch an ihr teilnehmen können, weshalb es Kindertagesbetreuung brauche, die der „vorbeugenden Fürsorge“ zugeordnet ist. Dies verdeutlicht ein Verhältnis, das es aufzuheben gilt: Mit der Anerkennung der Kita als Bildungsinsti-

tution scheint sich ihr Charakter zu einer Einrichtung vorrangig der Mittelschicht zu verändern. Ausdruck davon ist die mit der Einführung der Kita-Gutscheine verbundene Praxis.

Die Kämpfe für den Rechtsanspruch gingen einher mit der Verabschiedung eines Kinder- und Jugendhilfegesetzes, das sowohl die Errungenschaften der Reformdebatten seit den 1960er Jahren in sich trägt (Stichwort Partizipation, Lebensweltorientierung etc.) als auch Vorreiter neoliberaler Transformation ist. Der Wechsel von der Objekt- zur Subjektförderung wurde in diesem Bereich durch die Einführung der Bildungsgutscheine sehr konkret erfahrbar: Die Nutzerinnen und Nutzer bekommen die (Rechts-)Mittel direkt in die Hand, um die Einrichtung zu finanzieren. Dirk Bange (2009) erläutert die Hintergründe des Kita-Gutschein-Systems, das in Hamburg im Jahr 2003 mit dem Anliegen eingeführt wurde, die bestehenden Rechtsansprüche – zu dem Zeitpunkt war dies bundesweit ein Anspruch auf eine vierstündige Betreuung der Drei- bis Sechsjährigen – effizient umzusetzen und die Nachfrageorientierung sowie die Wahlfreiheit der Eltern zu stärken (vgl. Bange 2009). Die Eltern bekommen einen geldwerten Gutschein mit einem festgelegten Betreuungsumfang, den sie in einer Kita ihrer Wahl, sofern dort ein Platz frei ist, einlösen können. Die Finanzierung der Träger durch den öffentlichen Jugendhilfeträger ist gekoppelt an die Vorlage des Gutscheins (vgl. a.a.O.).

„Der öffentliche Jugendhilfeträger sollte zwar die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung (§§ 79 und 80 SGB VIII) behalten, die Leistungsanbieter sollten aber dezentral, eigenständig und eigenverantwortlich die Angebotsstrukturen ihrer Tageseinrichtungen entwickeln. Es sollte nicht mehr zentral geplant werden, sondern die Träger sollten mit dem Aufbau eines Angebots reagieren, sobald ein Bedarf entsteht und sich aus dem Umfang des Bedarfs betriebswirtschaftlich der Aufbau von einzelnen Betreuungsmöglichkeiten, neuen Gruppen oder Einrichtungen rechnet.“ (a.a.O., S. 4)

Dafür sind die Träger aufgefordert, die „Kunden“ davon zu überzeugen, ihr Angebot zu wählen. Wem das nicht gelingt, kann seinen Fortbestand nicht sichern. Mit dem Kita-Gutschein-System konnte durch die pauschalierten Entgelte Gewinn gemacht werden, zudem musste in Hamburg kein Trägereigenanteil aufgebracht werden. Dies schuf die attraktive Möglichkeit für privat-gewerbliche Träger, neue Einrichtungen zu öffnen (vgl. a.a.O., S. 12f.).

In Hamburg wurden die Bewilligungskriterien für die bedarfsgerechte Kinderbetreuung von der Geburt bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres an den zeitlichen Umfang der Berufstätigkeit des alleinerziehenden Eltern- teils bzw. beider Elternteile gekoppelt. Darüber hinaus gibt es einen Rechts- anspruch für Kinder mit dringlichem sozialpädagogischem Bedarf (vgl. a.a.O., S. 5). Bange wertet die Entwicklungen in Hamburg im Zeitraum von 2002 bis 2008 aus:

„Entsprechend den politisch vorgegebenen Bedarfskriterien (s. o.) re- duzierte sich der Anteil der Krippenkinder mit einer ganztägigen Be- treuungsleistung von acht bis zwölf Stunden von 79% im Jahr 2002 zugunsten einer entsprechenden Ausweitung der vier- beziehungsweise sechsstündigen Betreuung auf 60% im Jahr 2008 [...]. Ähnlich verlief die Entwicklung im Elementarbereich: Hier sank der Anteil der ganztägigen Betreuungen von 49% im Jahr 2002 auf 38% im Jahr 2008. Zeitgleich stieg der Anteil der vier- bis fünfstündigen Betreuungen von 38% auf 47%.“ (a.a.O., S. 7f.)

Die Kopplung an den Umfang der Berufstätigkeit führte dazu, dass insbe- sondere arbeitslose Eltern mit Kindern nicht automatisch einen ganztägi- gen Krippen- oder Kitaplatz bekommen, da das System vor allem auf die Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und auf einen besonderen sozialpädagogischen Bedarf ausgerichtet wurde. Im Rückblick kann die Geschichte wie folgt bewertet werden: Fröbels Konzept hat sich vorerst durchgesetzt und damit auch die Klientel der ursprünglichen Ein- richtung.

Bezüglich der Betreuungskapazitäten ist die rechtliche Entwicklung im Gegensatz zum Bildungsauftrag eindeutig und auf einen durch die niedrige Geburtenrate ausgelösten Paradigmenwechsel, die sogenannte „familienpo- litische Wende“, zu Beginn des Jahrtausends zurückzuführen. Im Jahr 2003 lag die zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland bei 1,34 Kindern pro Frau, der Wert 1,4 wurde seit 1990 nie überschritten was zur Sorge um die Sicherheit der Sozialsysteme, wie etwa der Rente, führte (vgl. bpb 2018). Die daraufhin in Gang gebrachte neue Familienpolitik der rot-grünen Ko- alition, ab 2005 weitergeführt durch die Große Koalition, setzte insbeson- dere auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Elternteile und Alleinerziehende, eine Stärkung der „leistungsfähigen“ Eltern und dafür den Ausbau von Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren (vgl. ebd.). So wurden ab Anfang der 2000er Jahre mehrere Veränderungen des KJHG vorgenommen, die auf den Ausbau von Plätzen in der Kinderta-

gesbetreuung und eine Steigerung der Qualität zielten. Dazu gehören das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) von 2005, wodurch in den Kommunen die Förderung von 230.000 neuen Kita-Plätzen bis 2010 beschlossen wurde, das Kinder- und Jugendentwicklungsgesetz (KICK) von 2005, die Ablösung des einkommensunabhängigen durch das einkommensabhängige Erziehungsgeld 2007 zur Besserstellung berufstätiger Eltern und das Kinderförderungsgesetz (KiföG) von 2008. Das KiföG schrieb nach intensiver Diskussion und Kritik aus konservativen Kreisen, die die „Wahlfreiheit“ bedroht sahen, ab dem 1. August 2013 einen uneingeschränkten Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte oder bei einer Tagesmutter oder einem -vater für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr fest. Auf dieser gesetzlichen Grundlage kam es im Weiteren zu einem starken „U3-Ausbau“ in den Kommunen. Für die Absicherung der Finanzierung, die den Ausbau im Jahr 2005 zunächst scheitern ließ, wurde über das Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz ein Sondervermögen eingerichtet (vgl. bpb 2018; Roßbach/Spieß 2020, S. 417f.). Im September 2021 wurde die Unterstützung durch den Bund bei den laufenden Kosten im Kita-Bereich beschlossen.

Die Bundesregierung blieb jedoch auch in der Begründung zum Tagesbetreuungsausbaugesetz (2005) und zum Kinderförderungsgesetz (2008) bei der Einordnung der Kindertagesbetreuung als „vorbeugender Fürsorge“ und bezog sich dabei auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. März 1998, das die Förderung in Kindertageseinrichtungen als „öffentliche Fürsorge“ bzw. „präventive Konfliktverhütung“ fasst und mit dem Schutz des ungeborenen Lebens begründet (vgl. Wiesner 2014, S. 447). Gleichzeitig betonen Roßbach und Spieß, dass es einen eigenständigen Bildungsauftrag der Kita, unabhängig von den Eltern, rechtlich nicht gibt. Vielmehr übertragen die Eltern ihre Erziehungspflichten und -rechte gemäß Art. 6 GG der Kindertageseinrichtung durch den Betreuungsvertrag mit dem Träger (vgl. Roßbach/Spieß 2020, S. 418).

Primär verantwortlich für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung, wie auch für die gesamte Jugendhilfe, sind die Länder und Kommunen. Aber auch der finanzielle Einfluss des Bundes hat zugenommen mit der Beteiligung am „U3-Ausbau“ durch das Sondervermögen „Kinderbetreuungsfinanzierung“ und der dauerhaften Beteiligung an den Betriebskosten seit 2015. Auch der fachliche Einfluss des Bundes ist gestärkt durch die Förderung von Modellprojekten, Programmen bezüglich „Sprache und Integration“ sowie Bundesinitiativen, wie zum Beispiel der „Nationalen Qualitätsoffensive im System der Tageseinrichtungen für Kinder“ von 1999 (vgl.

Roßbach/Spieß 2020, S. 419).

Das Recht auf einen Kitaplatz als ein uneingeschränkter und voraussetzungsloser subjektiver Rechtsanspruch des Kindes auf ein Betreuungsangebot ab dem ersten und ab dem dritten Lebensjahr ist ein Novum in der Jugendhilfe. Die Ansprüche auf Betreuung, die für Kinder ab dem ersten und ab dem dritten Lebensjahr gelten, sind im SGB VIII ohne Bedingungen, wie etwa die Berufstätigkeit der Eltern, gefasst, diese werden aber in den weiteren Ausführungen der Länder relevant. Anders ist es in der Regelung der Betreuung der Kinder vor dem ersten vollendeten Lebensjahr. Diese sind laut § 24 (1) SGB VIII (KJSG) zu fördern, wenn:

- „1. diese Leistung für seine Entwicklung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist oder
- 2. die Erziehungsberechtigten
  - a) einer Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder Arbeit suchend sind,
  - b) sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schulausbildung oder Hochschulausbildung befinden oder
  - c) Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Zweiten Buches erhalten.

Lebt das Kind nur mit einem Erziehungsberechtigten zusammen, so tritt diese Person an die Stelle der Erziehungsberechtigten. Der Umfang der täglichen Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf.“

Die „familienpolitische Wende“ und ihre Maßnahmen richten sich an die Mittelschichtsfamilie und zeigen auch empirisch entsprechende Wirkung. Die für den Mikrozensus 2018 erhobenen Daten sind aufschlussreich für das Verhältnis von sozialer Herkunft und Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung. Sie bestätigen das Ergebnis verschiedener Studien, wie des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) des DIW, der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des DJI und der Studie zum Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten (AID:A) des DJI, dass deprivierte Familien seltener eine Kita oder Kindertagespflege für ihre Kinder in Anspruch nehmen (vgl. AKJStat 2021, S. 9). Bundesweit liegt der Anteil der Kinder unter 3 Jahren, die im Jahr 2018 in Kita-Betreuung waren, laut Mikrozensus bei 32%. Die bundesweite Inanspruchnahmequote der Drei- bis Fünfjährigen liegt bei 81% (vgl. a.a.O., S. 10). Ein Angebot der Kindertagesbetreuung nutzen lediglich 17% der Kinder unter 3 Jahren, deren Eltern maximal einen Bildungsabschluss

der Sekundarstufe I vorweisen, 29% der unter Dreijährigen, die eine Kindertagesbetreuung nutzen, haben Eltern mit einem Bildungsabschluss in der Sekundarstufe II und 38% sind Kinder von Eltern mit einem tertiären Bildungsabschluss (vgl. a.a.O., S. 12). „Das heißt, unter 3-Jährige von Eltern mit hohem Bildungsstand besuchen mehr als doppelt so häufig Kinderbetreuungsangebote wie unter 3-Jährige aus Elternhäusern mit niedrigem Bildungsstand“ (ebd.). Es gibt jedoch auffällige Länderunterschiede. So gibt es in den ostdeutschen Flächenländern und im Hamburg kaum Differenzen zwischen Familien mit mittleren und hohen Bildungsabschlüssen, die ihre Kinder in die Kita geben, in anderen Bundesländern hingegen schon. Die Autorinnen und Autoren der „Kommentierten Daten der Jugendhilfe“ (KomDat) vermuten als Ursache der geringen Unterschiede eine höhere Passung zwischen Angebot und Nachfrage (vgl. a.a.O., S. 13).

Diese Daten zeigen, dass sich das in Westdeutschland tief verankerte und ideologisch aufgeladene Verständnis von Kita als einer Nothilfe- bzw. Defizitinstitution (Bewahranstalt) grundlegend und (vergleichbar der Schule) mittlerweile zu dem einer „normalen“ Bildungsinstitution gewandelt hat. Das subjektive Anspruchsrecht der Kinder auf Kindertagesbetreuung ist angesichts der Geschichte von Familie und Kita ein arg verspäteter, aber dennoch wichtiger Schritt für die Vergesellschaftung von Erziehung und Bildung. Inzwischen ist „anerkannt, dass die Tageseinrichtung angesichts des Strukturwandels der Familie eine Sozialisationsfunktion erfüllt, die die Eltern heute generell nicht mehr erfüllen können“ (Wiesner/Struck 2015). Für die Jugendhilfe insgesamt bedeutet dieser Schritt, dass sie nun nicht mehr (nur) legitimiert ist als (Not-)Hilfe bzw. Fürsorge, sondern (auch) als legitime Erziehungs- und Bildungsinstanz. Löwenstein hatte Recht, als er formulierte:

„Mit der zunehmenden Macht der Arbeiterklasse wird der Kindergarten allgemeiner und zu einer öffentlichen Einrichtung. So werden erneut Jahre, die sonst der Familienerziehung vorbehalten waren, von der öffentlichen Erziehung beansprucht. Der Kindergarten hat einen Siegeszug begonnen [...]“ (Löwenstein 1928, S. 107)

Gesellschaftlich steht damit ein neues Erziehungsverständnis zur Debatte. Aufgegriffen wird dies durch die Konzeption „Die Kinderstube der Demokratie“ (Hansen/Knauer/Sturzenhecker 2011), das den Fortschritt der „Neuregelung der elterlichen Sorge“ (1980) sehr ernst genommen hat: Wenn ein Einvernehmen aller Beteiligten angestrebt wird und zudem Entscheidungen über den gemeinsam geteilten Alltag getroffen werden, muss auch

das Kind als artikulationsfähig bezüglich seiner Vorstellungen über die betreffende Angelegenheit des sozialen Zusammenlebens betrachtet werden und sein. In der Kita erleben Kinder

„das erste Mal, wie eine Gemeinschaft von Menschen, die nicht miteinander verwandt sind, organisiert ist und welche Rechte die einzelnen Mitglieder in dieser Gemeinschaft haben. Durch diese Erfahrungen werden in Kindertageseinrichtungen immer auch politische Bildungsprozesse der Kinder ausgelöst [...] Demokratiebildung bewusst zu gestalten, ist daher eine elementare Aufgabe für alle Kindertageseinrichtungen. [...] Sie [die Kinder; SM] lernen Demokratie, indem sie Demokratie erleben.“ (Hansen et al. 2011, S. 11)

Das Konzept ist unter anderem von der Haltung getragen, dass Partizipation machbar sei: „Kinder sind sehr wohl in der Lage, über sie betreffende Angelegenheiten umsichtig und verantwortlich mitzuentcheiden, wenn es den pädagogischen Fachkräften gelingt, die Beteiligungsprozesse angemessen zu gestalten“ (a.a.O., S. 12).

Eine Erweiterung dieser Praxis, die potentiell für jedes Kind interessant ist, könnte den anstehenden Entwicklungsschritt im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung einläuten: die Normalisierung, im Sinne eines Verständnisses der teilnehmenden Kinder als Gleiche unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund und der beruflichen Leistungsfähigkeit der Eltern. Dies hat das Potential, die Kita auch einladender für Eltern in prekären Lebenslagen werden zu lassen. Blicke dieser Entwicklungsschritt aus, würde sich die Kita als „Vorreiter“ in der Entwicklung von der Bewahrung zur Bildung selbst beschränken und unter den ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bleiben, zu einem gelingenden Aufwachsen für alle Kinder beizutragen.

#### 4.3.2 Der flächendeckende Ausbau der Ganztagschule

Das bundesdeutsche Bildungswesen ist auch gegenwärtig durch ein zwei- bis fünfgliedriges selektives Schulsystem gekennzeichnet. Gleichzeitig ist es in den letzten fast 20 Jahren zu bemerkenswerten Entwicklungen in diesem Bereich gekommen, die mit dem Konzept der Ganztagschule zusammenhängen.

Wesentliche Auslöser dieser Änderungen waren die von der OECD in Auftrag gegebene internationale Schulleistungsstudie PISA 2000 und der

durch die im Verhältnis zu den anderen untersuchten Ländern niedrigen Platzierung Deutschlands hervorgerufene sogenannte „PISA-Schock“. Aber auch der gesellschaftliche Druck zur Neuregelung der Betreuungsverhältnisse infolge der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Eltern spielte dabei eine Rolle. Nicht zuletzt wurde, wie auch in der Geschichte der Kindertagesbetreuung, erneut die Frage aufgeworfen, wo, von wem und wie Erziehung stattfinden sollte, wenn für die zweite Hälfte des Tages nicht mehr zwangsläufig die Eltern zuständig sein konnten. Auch wenn die mit dem „PISA-Schock“ verbundene Standortlogik kritisch zu betrachten ist, birgt die Entwicklung der Ganztagsschule viel Potential für eine neue, nicht-defizitorientierte und kooperative Arbeitsteilung zwischen Familie, Schule und Jugendarbeit. Neu relevant wird in diesem Zuge die Frage, ob Sozialpädagogik (und hier konkret die Jugendhilfe) einen eigenständigen Bildungsauftrag hat und auch braucht. Festzustellen ist mit Sturzenhecker et al. (2014), dass die Schule mit der Erweiterung von der Halbtags- zur Ganztagsschule wieder „sozialpädagogisiert“ wurde:

„Sie versucht eine individuelle Förderung von sozialen und lernspezifischen Kompetenzen, sie strebt eine soziale Integration der Kinder und Jugendlichen an, sie erkennt die Bedeutung von (belasteten) Lebenslagen für das Lernen der Schülerinnen und Schüler und sie sucht nach einer fachlichen Vernetzung mit den anderen sozialen Organisationen im Stadtteil.“ (Sturzenhecker et al. 2014, S. 301)

Die „sozialpädagogisierte Schule“ steht im historischen Dissens der Schulreformdebatte für die Position, die das Leben in seiner Totalität „hereinlassen“ möchte (von Hentig 1991; Gudjons 1996), im Gegensatz zu der Position, für die Schule nur ein „Teil“, ein „Ausschnitt“ des Lebens sein soll (Giesecke 1996).

Die erste moderne in Deutschland realisierte Ganztagsschule war die 1881 von dem Arzt Dr. Baginsky geforderte und 1904 gegründete „Waldschule Charlottenburg“, eine „Sonderschule für erholungsbedürftige Kinder“ (vgl. Ludwig 2005, S. 46). Mit der Konzeption der modernen Ganztagsschule wurde beabsichtigt, dass die vormalig getrennten Bereiche Schule und Sozialpädagogik im Kontext der Schule erneut ein enges Verhältnis eingehen. Sie sollte ein „Ort des jugendgemäßen Lebens und Arbeitens“ (Furck 1963) bzw. eine „Tagesheimschule“ sein, die über das reine Unterrichten hinausgeht.

Die Schule als Volksschule, die aus den Winkel- bzw. Armenschulen hervorgegangen ist, war eine sozialpädagogische Schöpfung mit dem Doppel-



charakter der Verhinderung von Verwahrlosung und der Ermöglichung von Qualifizierung, der in Pestalozzis Perspektive der Erziehung der Armen zur Armut zum Ausdruck kommt: „...; der Arme muß zur Armuth und zu solchen Fertigkeiten und Uebungen gezogen werden, die ihn in seinem künftigen Leben ruhig und zufrieden machen können“ (Pestalozzi 1930, S. 41).

Richter weist darauf hin, dass die Schule neben ihrer Funktion der „Disziplinierung [...] für die maschinelle Produktionsweise der Industriegesellschaft“ sowie der Sicherung der „emotionale[n] Bindung an den Flächenstaat durch eine alle ständischen und territorialen Differenzen übergreifende deutsche Volks- und Nationalerziehung“ (Richter 2019, S. 60; mit Verweis auf Berg 1980, S. 46ff.) gleichzeitig auch der Erziehung zur Mündigkeit verpflichtet war, da sie nach Einführung der Schulpflicht alle Bevölkerungsgruppen adressierte (vgl. a.a.O., S. 63). So hat sich Schule, im Gegensatz zur Sozialpädagogik, als eine Institution der Erziehung und Bildung ohne ein Defizitverständnis von Familie und Schülerschaft als Voraussetzung ihrer Teilnahme entwickelt. Mit Ariès gesprochen, war die Schule lange Zeit die einzige von der Familie anerkannte Bildungsinstitution.

Die Durchsetzung der Volksschulen als Halbtagschulen ab 1892 hatte Einfluss auf ihre sozialerzieherischen Möglichkeiten, die schwanden, je kürzer die Kinder und Jugendlichen in der Schule waren. Mit dem Fürsorgeerziehungsgesetz von 1900 wurde die Trennung der Aufgabenbereiche der voraussetzungslosen „öffentlichen Bildung“ und die an ein vorhandenes Defizit geknüpfte „öffentliche Erziehung“ strukturell gefestigt. Schule wurde damit auf ihre Funktion als Unterrichtsanstalt bzw. fachbezogene Lehranstalt festgelegt. Die erzieherische Fürsorgeverantwortung wurde explizit außerschulischen Trägern übergeben, wenn die Familie nicht in der Lage war, ihr nachzukommen.

Der sozialpädagogische Reformwille ab Ende des 19. Jahrhunderts richtete sich jedoch auch und explizit auf die Schule. Die reformpädagogischen Schulkonzeptionen zu Beginn des 20. Jahrhunderts sahen die Mitgestaltung von Schule durch die Angehörigen der bürgerlichen Jugendbewegung (Jugendbünde) und damit auch jugendpflegerische Elemente vor, konnten sich jedoch nicht flächendeckend durchsetzen. Eine bekannte Vertreterin der Synthese von Schule und Sozialpädagogik war Bäumer: Die funktionelle Verengung der Schule auf den Unterricht führte zu einer Abkehr vom sozialpädagogischen Ursprung, weshalb sie die Möglichkeit sah, dass „diese z. B. von Pestalozzi nicht gewollte Verengung einmal wieder gelockert wird,

und daß in einer späteren Entwicklung, nachdem die soziale Erziehungsfürsorge sich selbst ausgestaltet, durchgebildet und abgerundet hat, sie mit der Schule von neuem in einer Synthese zusammenwachsen wird“ (vgl. Bäumer 1929, S. 4).

Eduard Edert versuchte 1914 mit seiner Schrift „Die Tagesschule – die Schule der Großstadt – Der Plan ihrer Ausführung in Kiel“ das Konzept der Waldschule als Reformmodell für die Großstadtschule überhaupt zu übernehmen, jedoch befreit vom Charakter einer Sonderschule.<sup>123</sup> Im Jahr 1923 wurde die Waldschule für potentiell alle und nicht nur für „erholungsbedürftige Kinder“ genehmigt (vgl. Ludwig 2020, S. 916f.). Zudem wurden Ansätze aus dem Kreis des „Bundes entschiedener Schulreformer“ vorgelegt oder realisiert. Zu nennen sind hier die „Karl-Marx-Schule“ in Berlin-Neukölln, eine Gesamtschule in Ganztagsform, von Fritz Karsen (Karsen/Taut 1928) sowie die „Stadttrandschule“ von Kurt Hahn (1958).

Mitte des 20. Jahrhunderts wurde der Konflikt um die Zielgruppe der Ganztagsschule erneut geführt. Lange Zeit galt die Definition von Joachim Lohmann, der die Ganztagsschule mit Verweis auf die unter dem Eindruck der katastrophalen Nachkriegszeit entstandenen Konzeptionen von Lina Meyer-Kulenkampff und Herman Nohl im Jahr 1947 als „soziale Sonderschule“ zur Behebung sozialer Not verstand. Dieses vorherrschende Verständnis wurde von Hans Wenke in Frage gestellt, der Ende der 1950er Jahre die Ganztagsschule als umfassende Erziehungs- und Lebensstätte für alle jungen Menschen forderte (vgl. Ludwig 2020, S. 915).

Obwohl die Ganztagsschulidee in den 1960er Jahren in der Erziehungswissenschaft verstärkt aufgegriffen wurde (zum Beispiel von Ballauf, Pöggeler, Becker, Schultze und Drewelow) und in der Zeit von 1945 bis 1965 zu einem „feste[n] Bestandteil des deutschen Schulwesens“ (a.a.O., S. 920) geworden ist, konnte sie sich bis Anfang der 2000er Jahre nicht als bestimmendes Schulmodell durchsetzen.<sup>124</sup> Die Einstellung zur Ganztagsschule änderte sich nach der PISA-Studie schlagartig. Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) der Bundesregierung wurde im September 2003 das Fundament für einen flächendeckenden Ausbau ganztägiger Schulstrukturen gelegt, mit dem Ziel, die Leistungsdefizite an den deutschen Schulen zu überwinden. Dafür sowie für die soziale

---

123 Dieser Ansatz war vergleichbar mit den vorgelegten Konzeptionen von Kapff (1906) und Wyneken (1910).

124 Im Jahr 2020 nehmen ca. 30% der Schülerinnen und Schüler in Deutschland ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote in Anspruch (vgl. Ludwig 2020, S. 914).

Integration insbesondere von Kindern und Jugendlichen in prekären Lebenslagen sollten der Schule außerschulische Kooperationspartner an die Seite gestellt werden (vgl. JMK & KMK 2004).

Dieser seit 2004 betriebene Aus- und Aufbau von Ganztagschulen ist die wichtigste bildungspolitische Antwort auf die erhobenen Leistungsdefizite der Schulen in der BRD. Die allgemeinen Ziele der Ganztagschulentwicklung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- „- Steigerung der Lernleistungen (vor allem von Benachteiligten)
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Umgestaltung der Schule zum Lern- und Lebensort
- Schaffung eines Gesamtzusammenhangs von Bildung, Erziehung und Betreuung.“ (Coelen 2009, S. 89)

Die Kinder- und Jugendhilfe (und hier konkret die Kinder- und Jugendarbeit) ist neben Sportvereinen und kulturellen Einrichtungen der häufigste Kooperationspartner der Schule (vgl. Arnoldt/Züchner 2020, S. 1086). Dies klärt jedoch noch nicht, welche Aufgabe der jeweilige Kooperationspartner in der gemeinsamen Realisierung des „Ganztags“ hat. Dies scheint in der aktuellen Situation sowohl für Schule als auch für den außerschulischen, sozialpädagogischen Partner zur Debatte zu stehen und knüpft an den „historischen Dissens“ an.

In den Schulen mit einer stark belasteten Schülerschaft sind (zugespitzte) Konflikte alltäglich, die sich negativ auf die Durchführung des Unterrichts und damit auf die Ausbildung in und durch Schule auswirken (können). Die Kinder- und Jugendhilfe als Kooperationspartner wird daher aktuell auch angefragt für die soziale Integration im präventiven Sinne:

„Der Bedarf an sozialer bzw. sozialpädagogischer Arbeit im Sozialisationsraum Schule ist gerade am Beispiel der Gewaltproblematik offenkundig. Hier kann die Jugendhilfe – vor allem die Jugendarbeit – ihre Angebote offensiv vertreten und wertvolle, unverzichtbare Sozialisationsleistungen erbringen, angefangen von der Konfliktvermittlung über Einzelfallberatung und Gruppenarbeit bis zur Elternarbeit.“ (Melzer/Schubarth 2020, S. 425)

Kinder- und Jugendarbeit für die Aufgaben vorzusehen, die in Schule nicht produktiv aufgefangen werden können, reduziert sie jedoch auf ein Kompensationsinstrument. Dies steht im Konflikt mit einer Jugendarbeit, die sich als demokratische Jugendbildung versteht. Eine so verstandene Jugendarbeit hat eine eigenständige (Bildungs-)Qualität, auf Grundlage derer

die Kinder und Jugendlichen als mitbestimmungsberechtigt und -befähigt anerkannt und angesprochen werden, die in die Kooperation mit Schule, in der Kommune und darüber hinaus als ihr Kernbeitrag eingebracht werden kann und sollte (vgl. Sturzenhecker et al. 2014).

In der Kooperation mit Schule wird insbesondere die „kommunale Kinder- und Jugendbildung“ (Coelen 2002) als zielgruppenspezifischer Teil der Kommunalpädagogik interessant, die eine gleichberechtigte Kooperation im Sozialraum anstrebt. Die KMK hat 2011 für dieses Kooperationsverhältnis jedoch die Dominanz der Schule festlegen wollen: Ganztagschulen seien demnach Schulen, bei denen im Primar- und Sekundarbereich I „die Ganztagsangebote unter der Aufsicht und Verantwortung der Schulleitung organisiert und in enger Kooperation mit der Schulleitung durchgeführt werden und in einem konzeptionellen Zusammenhang mit dem Unterricht stehen“ (KMK 2011). Diese Dominanz wurde in Hamburg mit der für alle Grundschulen und die weiterführenden Schulen bis zur 8. Klasse ab dem Schuljahr 2013/2014 eingeführten Konzeption „Ganztägige Bildung und Betreuung an Hamburger Schulen“ (GBS) aufgebrochen. Im Hamburger GBS-Modell basiert die Kooperation auf einem Vertrag zwischen Schule und Jugendhilfeträger, dem auf dieser Grundlage die Verantwortung für den Nachmittagsbereich übertragen wird. Hier halten Schule und ein Jugendhilfeträger gemeinsam täglich von 6 bis 18 Uhr ein verlässliches Betreuungs- und Bildungsangebot sowie ein kostengünstiges Mittagessen bereit und bieten Ferienbetreuung an.

Die Pilotphase wurde wissenschaftlich mit der Studie „Kooperative Steuerung im Ganztag (KoStiG)“ von Anfang 2011 bis Ende 2013 begleitet, durchgeführt von Benedikt Sturzenhecker, Elisabeth Richter und Martin Karolczak. „Ziel war es, an drei Modellstandorten herauszufinden, welche neuen Chancen bestehen, wenn Jugendarbeit und Schule den schulischen Ganztag gemeinsam steuern und eng kooperieren“ (Sturzenhecker et al. 2014, S. 297). Dabei fokussierten sie „auf die Frage, ob bzw. wie eine neue, gemeinsam erzeugte Qualität ganztägiger Bildung entsteht“ (ebd.). „Ganztagsbildung“ meint „eine Qualität der durch Kooperation von Jugendhilfe und Schule erzeugten Bildung [...], die besonders die Beschränkung von Schule auf Qualifikation und Selektion überschreitet“ (a.a.O., S. 300). In der Ganztagsbildung wird der traditionell differente Bildungsauftrag von Schule zur beruflichen Qualifikation und von Kinder- und Jugendarbeit zur (demokratischen) Identitätsbildung beibehalten und strukturell kooperativ aufgehoben. Soll nun, so die Autoren, Ganztagschule als Ort des Lebens und Lernens mehr bieten als berufliche Qualifikation, Betreuung

und Nothilfe, braucht es Strukturen, die dem Bildungsauftrag der Kinder- und Jugendarbeit Raum geben. Dem jugendarbeiterischen Prinzip der freiwilligen Teilnahme sind im Kontext von Schule zwar enge Grenzen gesetzt, das Prinzip der (demokratischen) Partizipation kann dennoch auch im schulischen Ganzttag realisiert werden (vgl. a.a.O., S. 300f.). Schule erkennt in der Jugendarbeit gegenwärtig jedoch vor allem die Möglichkeit „durch die Vermittlung sozialer Fähigkeiten zum Abbau individueller und sozialer Defizite von Schüler:innen beizutragen“ und damit die schulische Qualifikation „nicht mehr alleine durch Unterricht [zu erreichen], sondern auch durch ein komplexes sozialpädagogisches Programm am Nachmittag“ (a.a.O., S. 301). Bestärkt wird diese Orientierung von den beteiligten Trägern und Fachkräften der Jugendarbeit, die „ihre Aufgabe zunehmend in einer Stärkung solcher Kompetenzen und in einer Unterstützung der Lebensbewältigung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen“ (ebd.) sehen. Als progressiv gilt, den gesellschaftlichen Aufstieg der einzelnen Schüler als Perspektive jenseits der Prekarität zu realisieren.

„Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass nicht nur die außerschulischen, sondern auch die schulischen Gesprächspartner hinsichtlich des arbeitsteiligen Bildungsauftrags von Jugendarbeit, den sie grundsätzlich nachvollziehen, einen eingeschränkten Sozialpädagogikbegriff vor Augen haben, nämlich einen auf den Abbau von Defiziten gerichteten Bildungsbegriff, der die demokratiebildenden Potenziale außerschulischer Kinder- und Jugendarbeit hinsichtlich aller Kinder und Jugendlichen weniger berücksichtigt.“ (ebd.)

Die Entwicklung eines jugendarbeiterisch bereicherten Handlungsfelds Schule setzt jedoch die Berücksichtigung eines arbeitsteiligen Bildungsauftrags voraus, so die durch die Ergebnisse der Begleitforschung gestützte These (vgl. a.a.O., S. 302).

„Denn die Pflicht-Strukturen von Schule können Demokratiebildung nicht in dem Maße ermöglichen, wie die freiwilligen Strukturen der außerschulischen Kinder- und Jugendbildung es vermögen. Insofern liegt in der strukturellen Differenzierung der Bildungsziele von Schule (berufliche Qualifikation) und Kinder- und Jugendarbeit (Demokratiebildung) die Möglichkeit der Erfüllung eines sich ergänzenden gemeinsamen Arbeitsauftrages der Jugendbildung.“ (a.a.O., S. 304)

Dieses Verständnis fachlich und politisch zu entwickeln, erfordert sicherlich das Austragen einiger Konflikte, solange neben den Eltern die Schule

nach Art. 7 GG tendenziell einen Monopolanspruch auf Erziehung und Bildung hat. Auch hier gilt, dass die Kinder- und Jugendarbeit als demokratische Kinder- und Jugendbildung keinen eindeutigen Verhandlungsstand hat. Mit der Vermittlung sozialer Fähigkeiten zum Abbau individueller und sozialer Defizite erfüllt die Jugendarbeit zwar ihre gesetzlich grundsätzlich vorgegebene Aufgabe der „vorbeugenden Fürsorge“, nicht aber den in § 11 SGB VIII formulierten Auftrag politisch-demokratischer Bildung zur Befähigung und Anregung zu Selbstbestimmung, gesellschaftlicher Mitverantwortung und sozialem Engagement, die über Prävention und Fürsorge hinausgehen.

Ahlrichs et al. sprechen sich in ihrer Kritik am Sechzehnten Kinder- und Jugendbericht und dem darin gefassten Verhältnis von Schule und Demokratiebildung für eine inklusiv wirkende Schulentwicklung als „gesellschaftliche Schule in der Demokratie“ aus:

„Eine solche Schule setzt in einer übergreifenden Denkart auch eine Gesellschaft für alle voraus (vgl. Richter 2010), die sich in Begegnungen und im Dialog konstituiert, Teilhabe und Teilnahme zum Gegenstand verständigungsorientierten Handelns macht und in den deliberativ praktizierten Öffentlichkeiten des Stadtteils oder der Gemeinde auf diese Weise inklusiv wirkt.“ (Ahlrichs et al. 2021, S. 439)

Aufgrund des Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz), das am 1. August 2026 in Kraft treten wird und mit dem ein Rechtsanspruch auf ganztägige Betreuung im Grundschulalter verbunden ist, werden Änderungen im SGB VIII vorgenommen, wie die Einführung eines neuen Absatzes (4) in § 24 SGB VIII:

„Ein Kind, das im Schuljahr 2026/2027 oder in den folgenden Schuljahren die erste Klassenstufe besucht, hat ab dem Schuleintritt bis zum Beginn der fünften Klassenstufe einen Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Der Anspruch besteht an Werktagen im Umfang von acht Stunden täglich. Der Anspruch des Kindes auf Förderung in Tageseinrichtungen gilt im zeitlichen Umfang des Unterrichts sowie der Angebote der Ganztagsgrundschulen, einschließlich der offenen Ganztagsgrundschulen, als erfüllt. [...]“ (vgl. AGJ 2021, S. 41f.)

Das Ganztagsförderungsgesetz besteht neben den Änderungen des SGB VIII aus dem eigenständigen „Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ (vgl. AGJ 2021, S. 8).

Ein potentielles Hemmnis ist dabei, dass das Kooperationsverhältnis von Jugendarbeit und Schule gegenwärtig nicht überall auf Freiwilligkeit beruht. So ging in Hamburg die Einführung der Grundschulen als ganztägigen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen einher mit Kürzungen im Bereich der Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) von über 10% (im Kontext der Kürzungen zur Einhaltung der sogenannten „Schuldenbremse“). Weitere Finanzierungszusagen für die OKJA wurden von ihrer Kooperationsbereitschaft mit einer Schule abhängig gemacht. Deinet und Icking (2020) weisen diesen Trend auch bundesweit nach. Die Beziehung von Jugendarbeit und Schule basierte in diesen Fällen von Anfang an darauf, dass der eine Kooperationspartner existentiell bedroht ist, mit der Option, sich durch die Kooperation am Leben zu halten (vgl. Deinet/Icking 2020).<sup>125</sup>

Wollen Schule und Jugendarbeit ein Bildungsbündnis eingehen, muss ein Verhältnis erarbeitet und erstritten werden, in dem eine gleichberechtigte Kooperation der verschiedenen Bildungsinstanzen möglich wird:

„[I]m Rahmen einer Pädagogik des Sozialen [bedarf es] der lebensweltlichen Kooperation von Schule und Verein, so daß sich die Pflicht-Schulpädagogik als Arbeitspädagogik und die – auf freiwilliger Interaktion basierende – Vereinspädagogik als Sozial-Pädagogik entfalten kann.“ (Richter 2001, S. 216)

Dabei können die bereits angesprochenen Theorien und Konzepte aufgegriffen werden, die im Zusammenhang mit einer Pädagogik des Sozialen im kommunalen Raum stehen und die sich in Bezug auf Schule von einer „verinselten Einzelschulentwicklung“ (Coelen 2009) abgrenzen. Ein echter Fortschritt wäre, wenn die Schule in der praktischen Umsetzung *ein* zentraler, aber nicht *der* zentrale Akteur im Bildungswesen würde. Dazu gehörte auch ein verändertes Verständnis von Konflikten als Potential für die demokratische Verfügungserweiterung sowohl für die Professionellen als auch in Bezug auf die Kinder und Jugendlichen:

„Einer Jugendarbeit, der es nicht (nur) um Anpassung von Kindern und Jugendlichen an Gesellschaft geht, sondern die Demokratiebildung als Kern ihrer Arbeit versteht, sind Konflikte willkommene Bildungsanlässe [...].“ (Sturzenhecker/Trödel 2021, S. 1201)

125 Da es aber nicht die Schule ist, die die Jugendarbeit finanziell unter Druck setzt, gibt es durchaus das Potential, sich gemeinsam für eine bedarfsgerechte und auskömmliche Finanzierung einzusetzen.



In dem Diskurs darüber, wie die gesellschaftliche Lage zu bewerten ist und was angesichts dessen richtig und gut ist zu tun, liegt das Potential für einen kollektiven (kommunalen) Bildungsprozess und die Erweiterung von Handlungsfähigkeit zur Verbesserung der Lebensqualität.

Eine relevante Rolle für den Aufbau einer Arbeitsteilung im Bereich der Jugendbildung, die nicht mehr nur dem Monopol Schule zugesprochen wird, könnte die Schulsozialarbeit übernehmen. Im neuen § 13a SGB VIII wird sie erstmalig bundesweit und im Kontext der Jugendhilfe geregelt. Mit der Aufnahme ins SGB VIII ist die Schulsozialarbeit gefasst als ein „fachlich aus der Jugendhilfe begründetes Angebot“ in der Schule, dessen „Leistung in gemeinsamer Verantwortung von Jugendhilfe und Schule“ liegen müsste (vgl. Kooperationsverbund Schulsozialarbeit 2015 in: Eckert/Bassarak 2021, S. 2). Der § 13a SGB VIII lautet:

„Schulsozialarbeit umfasst sozialpädagogische Angebote nach diesem Abschnitt, die jungen Menschen am Ort Schule zur Verfügung gestellt werden. Die Träger der Schulsozialarbeit arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit den Schulen zusammen. Das Nähere über Inhalt und Umfang der Aufgaben der Schulsozialarbeit wird durch Landesrecht geregelt. Dabei kann durch Landesrecht auch bestimmt werden, dass Aufgaben der Schulsozialarbeit durch andere Stellen nach anderen Rechtsvorschriften erbracht werden.“

Mit der Entscheidung, die Schulsozialarbeit im § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit) zu regeln, richtet sich die Schulsozialarbeit jedoch in erster Linie an individuell-beeinträchtigte sowie sozial-benachteiligte Kinder und Jugendliche (vgl. Eckert/Bassarak 2021, S. 4). Auch der Arbeitskreis Kritische Soziale Arbeit (AKS) Hamburg misst in seinen Thesen zur Reform des SGB VIII der Zuordnung der Schulsozialarbeit zur Jugendhilfe Bedeutung für das produktive Austragen des Konflikts mit dem „alles dominierende[n] Selektions- und Konkurrenzmodell der Schule“ zu:

„Offene Kinder- und Jugendarbeit und Schulsozialarbeit könnten ein regionales Gegenmodell [zur Schule] bilden. Bedingung dazu ist, dass die Schulsozialarbeit nicht in die Schuladministration eingebunden ist (also nicht der Schulleitung unterstellt), sondern dass diese relative Unabhängigkeit vom Selektionsprozess der offenen Kinder- und Jugendarbeit und der Schulsozialarbeit ein Stück Gegenmacht gibt, weil ihre nicht-selektiven sozialen Räume im Leben von Kindern und Jugendlichen eine kooperative Selbstwirksamkeit ermöglichen. Zusammen mit



Familienbildung, Beratungsstellen, Jugendverbänden und selbstorganisierten Gruppen nach Paragraf 4a wäre ein sozial-räumliches Budget denkbar, das sich an den Freiräumen und an der Rhythmisierung von jugendlichen Lebensweisen orientiert und somit ein Gegengewicht gegen die übermächtige Selektionskraft des Schulsystems bildet.“ (AKS Hamburg/Kunstreich 2021)

Die Geschichte der Schule ist geprägt von ihrem Verhältnis zur Sozialpädagogik: Von der Schule sozialpädagogischen Ursprungs (Volksschulen) zur halbtägigen, reinen Unterrichtsschule, getrennt von der Sozialpädagogik, ist mit der Entwicklung der Ganztagsschule die Perspektive einer Synthese aufgerufen, die sich in einer erweiterten, arbeitsteiligen sozialpädagogischen und schulischen Bildungskonzeption entfalten sollte.

Wie ist diese Entwicklung nun zu bewerten, insbesondere vor dem Hintergrund der vielfach unfreiwilligen Kooperation von Schule und Jugendarbeit im Kontext der existentiellen Bedrohung der Einrichtungen der OKJA? Mit Blick auf den Bedarf der Vergesellschaftung von Kindern und Jugendlichen im Sinne einer sozialen Integration durch demokratische Jugendbildung trägt die Ganztagsschule grundsätzlich zu ihrer Entfaltung bei. Öffentliche Erziehung, Bildung sowie Verantwortung für ein gelingendes Aufwachsen wird mit der Ganztagsschulentwicklung weiter legitimiert. Wie auch mit der Entwicklung zur „Kita für alle“ wird mit dem flächendeckenden Ausbau der Ganztagsschule die Erziehung und Bildung jenseits des Elternhauses normalisiert. Eine Hürde wird im Weiteren sein, ein (auch Selbst-)Verständnis von Sozialpädagogik als legitimer, nicht-defizit-orientierter Bildungsinstitution zu entwickeln, die konfliktfähig gegenüber dem „Bildungsmonopol Schule“ wird, sodass ein echtes, da egalitäres Bildungsbündnis gelingen kann. Diese Kooperation könnte ein gewichtiger Teil einer lebenswelt- und konfliktorientierten Einheit der Jugendhilfe im kommunalen Raum sein, wie sie der Achte Jugendbericht konzipiert hat.

#### 4.3.3 Inklusion in Jugendhilfe und Schule

Eine weitere aktuelle Entwicklung mit viel Reformpotential ist der Inklusionsanspruch im Bildungswesen, der bisher jedoch in den verschiedenen schulischen und außerschulischen Bereichen in unterschiedlicher Qualität realisiert wird. Wegbereiter dafür war die im Jahr 2006 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK), von Deutschland ratifiziert am 24. Februar

2009, sowie deren Vorläufer, die Salamanca-Erklärung der UNESCO von 1994, mit der eine internationale Inklusionsdebatte begann. Die Salamanca-Erklärung bezieht sich auf alle Merkmale von Diskriminierung und steht im Zusammenhang mit der „World Declaration on Education For All“ der UNESCO von 1990 (vgl. Beck 2016, S. 47). Im Salamanca-Statement wird Inklusion „als übergreifendes Leitkonzept für alle Gruppen, die von Marginalisierung und Einschränkung ihrer Bildungschancen betroffen sein können, und sowohl lebensphasen- als auch lebensbereichsübergreifend konzipiert“ (vgl. a.a.O., S. 45). Iris Beck weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „[n]ur in Deutschland [...] eine enge Bindung von Inklusion an Behinderung [besteht], während international das Problem der Marginalisierung und Diskriminierung und von Verteilungskonflikten beim Zugang zu Gütern als eine übergreifende Frage betrachtet wird“ (a.a.O., S. 49). Mit dem Inklusionsansatz nach diesem Verständnis wird eine Aufhebung der Marginalisierung, Diskriminierung und sozialen Ungleichheit potentiell aller Kinder und Jugendliche auch durch Bildung und Erziehung angestrebt. Ausgangspunkt ist in diesem Sinne eine Orientierung auf gesellschaftspolitisch-soziale Defizite, im Unterschied zu einer auf das Individuum gerichteten, tendenziell stigmatisierenden, Defizitorientierung. Der Zweck der UN-BRK ist, den „vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen“ (Präambel UN-BRK) zu fördern, zu schützen sowie „die Achtung der ihnen innewohnenden Würde“ (ebd.) zu gewährleisten. Beck und Sturzenhecker weisen darauf hin, dass, wenn

„der Salamanca-Erklärung in Gänze gefolgt [wird], [...] es keine schulische Inklusion ohne ein inklusives Gemeinwesen und inklusive Angebote für Kinder, Jugendliche und ihre Familien im Allgemeinen geben [kann]. Damit wird bereits der Auftrag an die OKJA umrissen. Wirkung erzielte die Erklärung in Deutschland lange Zeit nur innerhalb der Sonderpädagogik, hier aber nachhaltig.“ (Beck/Sturzenhecker 2021, S. 752)

Die Forderung nach einem „inclusive education system at all levels and lifelong learning“ (Art. 24 UN-BRK) wurde in Deutschland vor allem auf Schule bezogen verstanden und umgesetzt. Die Bundesländer machten sich mit der Perspektive der Inklusion daran, Schülerinnen und Schülern mit besonderen Förderbedarfen die Möglichkeit (bzw. deren Eltern die Wahl) zu geben, in die Regelschulen eingegliedert zu werden.

Eng verbunden mit der Inklusion im gesamten Bildungswesen ist die Teilhabe, ein Grundbegriff der Behindertenpädagogik, der für „die sozial-

staatliche Verteilung von Lebenschancen“ (Beck 2016, S. 49) steht. Zugang zu Bildung spielt für die Realisierung von Teilhabe eine zentrale Rolle (vgl. auch das Ziel für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen SDG 4 „inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung“). Im aktuellen Bundesteilhaberbericht der Bundesregierung von 2021 wird Bildung jedoch nur als in Schule stattfindend oder in enger Relation zur Schule (frühkindliche Förderung, Ausbildung) konzipiert und der Bildungserfolg an erreichten Abschlüssen und Zertifikaten gemessen (BMAS 2021, S. 128f.). Im wissenschaftlichen Kommentar zum Teilhaberbericht wird diesbezüglich kritisch festgestellt:

„Als vollständige Leerstelle erweist sich der Bereich der freiwilligen, außerschulischen und der informellen Bildung, wie sie z. B. durch und in Familien geschieht, was sich insbesondere mit Blick auf die Teilhabe der Kinder und Jugendlichen negativ bemerkbar macht. Bereits im letzten Bericht wurde hierauf verwiesen. Allein mit Blick auf die Ganztagsbildung und sozialräumliche Schulentwicklung würden sich ja Fragen nach Zugänglichkeit, Qualität und Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe stellen (Beck 2016a; 2016b; Voigts 2015). Es geht hier zudem um biografische Lernerfahrungen durch die Teilhabe an Kultur-, Spiel- und Sportangeboten und darum, dass z. B. die Offene Kinder- und Jugendarbeit ein bedeutsames Feld demokratischer Bildung darstellt.“ (BMAS 2021, Wissenschaftlicher Kommentar, S. 201)

Und auch die „Qualität der Lernprozesse und der Strukturen der Angebote vor Ort“ werden nicht berücksichtigt als „Weichenstellungen für den Bildungsweg und spätere Teilhabechancen“, da die Kinder und Jugendlichen nicht miteinbezogen werden und nur nach den Bildungsabschlüssen gefragt wird (vgl. ebd.). Diese deutliche Abgrenzung von der „Bedeutung von non-formalen Bildungsorten für junge Menschen“ findet bereits in den beiden ersten Fassungen des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK (NAP; BMAS 2011 und 2016), dem zentralen regierungsstaatlichen Instrument, ihren Ausdruck (vgl. Voigts 2016, S. 16). Dies mag nicht verwundern, geht es im SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen) doch nicht eigentlich um Bildung bzw. Bildungsangebote, sondern um die Teilhabe an Bildung, d.h. um den Weg zum Bildungsangebot. Beck weist darauf hin, dass der dem SGB IX zugrundeliegende amtliche Behinderungsbegriff in erster Linie verteilungspolitische Zwecke erfüllt (vgl. Beck 2016, S. 22).

Bis 2019 wurden die Leistungen nach SGB IX als Leistungen im für alle Altersgruppen vorgesehenen SGB XII (Sozialhilfe), speziell im 6. Kapitel §§ 53-60 SGB XII, aufgeführt. Die bis dato im SGB XII geregelten Eingliederungshilfen werden seit 2020 im SGB IX, dem sogenannten Eingliederungshilferecht (Teil 2 des SGB IX), geregelt. Das SGB IX ist die gesetzliche Grundlage zur rechtlichen Feststellung der amtlich anerkannten Behinderung und verfolgt das Ziel der Förderung der „Selbstbestimmung und Teilhabe am Leben in der Gesellschaft“ (vgl. Beck 2016, S. 22). Hier erfolgt eine Statuszuweisung „mit dem Ziel, Hilfen zu gewähren, auf die ein umgrenzter Personenkreis Anspruch hat“ (ebd.). Im SGB IX werden neben anderen die Leistungen zur Teilhabe an Bildung, die für Minderjährige insbesondere Hilfen zur Schulbildung, wie zum Beispiel eine Schulbegleitung, darstellen und Leistungen zur sozialen Teilhabe wie die Frühförderung im Sinne medizinischer Rehabilitation aufgeführt.

Mit dem reformierten SGB VIII soll der Inklusionsansatz nun stufenweise bis 2028 in der Jugendhilfe verankert werden. Das ist ein großer Fortschritt, da bisher die körperlich und geistig behinderten Kinder vom SGB VIII ausgeschlossen sind, mit Ausnahme der seelisch-behinderten Kinder (vgl. §35a SGB VIII)<sup>126</sup>. Körperlich und geistig behinderte Kinder waren bisher nur im Blick der Sonderschulpädagogik und der Eingliederungshilfe jenseits des Jugendrechts. Außer Acht blieb dabei, dass sich die Angebote auf Grundlage der §§ 11 und 12 SGB VIII (Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendverbandsarbeit) explizit an *alle* Kinder und Jugendlichen richten. Mit der sogenannten „inklusiven Lösung“, auch „große Lösung“ genannt, soll eine Vereinigung der die Kinder und Jugendlichen betreffenden Leistungen der zwei unterschiedlichen Rechtsbereiche bzw. Sozialgesetzbücher SGB VIII und SGB IX realisiert werden, sodass die Zielgruppe des SGB VIII *alle* Kinder und Jugendlichen sind. Damit soll zunächst ein Abbau der bürokratischen Hürden gelingen, die den Betroffenen vor allem im Alltag begegnen.

Bisher ist im Falle von Leistungen über das SGB XII (bis 2019) und das SGB IX (seit 2020) überwiegend das Bundesland der Träger, und diese Leistungen werden mehrheitlich von freien Trägern (Wohlfahrtsverbände) im gesetzlichen Auftrag erbracht. Angebote müssen nicht flächendeckend vorgehalten werden, sondern entstehen bei Nachweis und Prüfung des

---

126 Grund dafür ist, dass die Jugendhilfe den Zugriff auf Kinder mit Traumatisierungen aufgrund schwieriger Familienverhältnisse, ADHS-Diagnose etc. nicht verlieren wollte.

Bedarfs im Einzelfall. Die Leistungen des SGB VIII werden sowohl von gesetzlichen als auch von freien Trägern erbracht (im Sinne des Vorrangprinzips der freien Träger), zuständig für die Organisation und Umsetzung sind aber die Kommunen (vgl. Beck 2016, S. 24f.). Die Probleme, die durch die verschiedenen Zuständigkeiten im Alltag hervorgerufen werden (können), erläutert Beck wie folgt:

„So kann z. B. ein als behindert geltender Schüler einerseits in einer Regelschule unterrichtet werden, aber einen vom Jugendamt der Stadt betriebenen Freizeittreff kann er nicht aufsuchen, weil dieser auf die Zielgruppe behinderter Kinder nicht ausgerichtet oder nicht barrierefrei gestaltet ist. Seine Eltern müssten im Bedarfsfall also beim Sozialamt aufwändig eine Assistenz über die Eingliederungshilfe beantragen und gleichzeitig beim Freizeittreff auf Akzeptanz für eine Teilnahme treffen. Ihre Lage als Familie mit einem behinderten Kind ist nicht systematisch in der Zuständigkeit der Kommune verankert und damit nicht im Blick der örtlichen Kinder-, Jugend- und Familienpolitik und der Angebotsstrukturen. Ein Mitschüler wiederum, der als sonderpädagogisch förderbedürftig im Förderschwerpunkt Lernen anerkannt ist, verliert in der Freizeit quasi diesen Status und kann den Freizeittreff ohne Weiteres besuchen. Sollte aber für die Familie dieses Mitschülers Beratung oder Unterstützung notwendig sein, würde ein Anspruch z. B. auf sozialpädagogische Familienhilfe durch das Jugendamt gewährt.“ (vgl. a.a.O., S. 26)

Um diese Bruchstellen von Inklusion zu überwinden, fehle es bisher an einer systematischen Sozialraumplanung, die eine bisher nicht etablierte Kooperation von Jugendhilfe, Eingliederungshilfe und Schule im Sinne einer „Community Education“ als Leben im Gemeinwesen und Realisierung von demokratischen Bildungs- und Unterstützungsnetzwerken notwendig macht (vgl. a.a.O., S. 26f., 45, 68).

Ansätze einer gemeinwesen- bzw. gemeindeorientierten Behindertenhilfe wurden von Walter Thimm (1989) und Andreas Bächtold (1990) vorgelegt (vgl. a.a.O., S. 65f.). Sie folgten einem Perspektivwandel von der Institution zur Person (Deinstitutionalisierung, Verlagerung der Hilfe und Dienstleistungen in möglichst normale Lebensverhältnisse), mit einer Orientierung an der individuellen Lebenslage sowie dem Normalisierungsprinzip anstelle einer Defektorientierung. Die erste schriftliche Formulierung des Prinzips der Normalisierung stammt von Bank-Mikkelsen und fand Eingang in das Dänische Fürsorgegesetz (1959): „Normalisierung bedeutet den geistig

Behinderten ein so normales Leben wie möglich zu gestatten“ (vgl. Thimm 2005a, S. 14). Mit Verweis auf Nirje (1977) sind „normalisierte[...]“ Bedingungen unter anderem die folgenden:

„Verselbständigung in einem weitgehend normalisierten Milieu ist oberstes Ziel und wird – wenn auch in noch so kleinen Schritten – immer wieder erprobt. Das geschieht in Trainingswohnungen und in einer Kette von Wohnungen, die eine schrittweise Loslösung von Hilfen ermöglichen. [...] Um Kindern ein altersphasenentsprechendes Leben im Elternhaus zu ermöglichen (statt einer stationären Unterbringung), sind vielfältige Stützmaßnahmen für die Familie vorgesehen. Sie reichen von der Aufnahme jedes geistig behinderten Kindes – auch des schwerstbehinderten – in Frühförderereinrichtungen, in Schulen, Tageseinrichtungen bis hin zur Entlastung der Mütter durch ambulante sozialpädagogische Hilfen.“ (a.a.O., S. 23f.)

Voraussetzung für die Realisierung des Normalitätsprinzips sei, so Thimm, ein „Abbau der großen stationären Einrichtungen zugunsten kleinerer halbstationärer Einrichtungen und offener Sozialhilfen, die eine ortsnahe Betreuung der Behinderten durch Regionalisierung der Hilfen ermöglichen“ (a.a.O., S. 22). Normalisierung sei „ein Prozess, der sich auf verschiedenen Ebenen (Sozialpolitik, Einrichtungskonzeptionen, Betreuungskonzepte in der Praxis) vollzieht“ (ebd.). Es brauche eine „konsequente Ausrichtung an den individuellen Lebenslagen und dem sozialen Umfeld, in dem sich das Alltagsleben vollzieht; [...] eine möglichst wohnortnahe und offene Angebotsstruktur und [...] konsequente Förderung von Selbsthilfe, Mitbestimmung und Interessenvertretung“ (Thimm 1989, zit. nach Beck 2016, S. 68; zum Begriff der Lebenslage vgl. BMFSFJ 2001<sup>127</sup>). Das Normalisierungsprinzip bzw. die Orientierung an der Lebenslage geht einher mit einem Umdenken von einer Defizitperspektive zum Lebensführungsansatz

---

127 Die Lebenslage ist ein prominenter Begriff im Elften Kinder- und Jugendbericht (2001). In dem Bericht wird die sogenannte „große Lösung“ gefordert: „Die Kommission empfiehlt die Ausdehnung der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für die Eingliederungshilfe auch auf die körperlich und geistig behinderten Kinder und Jugendlichen [...]. Die in § 35a KJHG geschaffene so genannte Kleine Lösung, die die Kinder- und Jugendhilfe auf die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche beschränkt, greift zu kurz. Für ein integriertes, umfassendes Förderungssystem für alle behinderten jungen Menschen ist es erforderlich, die Finanzmittel aus dem Bereich der Sozialhilfe in den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu überführen und die Kinder- und Jugendhilfe mit den entsprechenden kompetenten Fachkräften auszustatten“ (BMFSFJ 2001, S. 50).

(vgl. BMFSFJ 2001, S. 50) und entspricht dem ursprünglichen Gedanken der Lebensweltorientierung in der Sozialpädagogik. Mit Bezug auf Habermas stellt Bächtold unter anderem folgende für eine gemeinde- und lebensweltorientierte Behindertenhilfe zu klärende Frage:

„Wie können die zwischenmenschlichen Beziehungen von Behinderten mit Nichtbehinderten derart gestaltet werden, daß soziale Zugehörigkeit, Solidarität und soziale Unterstützung sich zu entwickeln vermögen? Dies sind Fragen nach den Prozessen der sozialen Integration innerhalb der Lebenswelten.“ (Bächtold 1990, S. 90)

Er verweist auf das Spannungsfeld, in dem sich die gemeindenahen Hilfen befinden, „welches strukturell durch die Lebensweltorientierung und die Abhängigkeit von Erfordernissen institutionell orientierter Hilfesysteme (staatliche Hilfe, Wohlfahrtsverbände) gegeben ist [...]“ (a.a.O., S. 92). Die Möglichkeiten der Reformierung des Hilfesystems seien jedoch vorhanden:

„Sowohl das Konzept der Normalisierung als auch das Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch, zeigen Wege auf zur Gestaltung des Systems der Hilfen für behinderte Mitbürgerinnen und -bürger, das diesen ein Höchstmaß an individueller Lebensgestaltung ermöglichen soll, eingebunden in Sinn verleihende soziale Netzwerke.“ (Thimm 2005b, S. 234)

In Bezug auf Kinder, Jugendliche und ihre Bezugspersonen ist zu klären, wie mit der Reform des SGB VIII das Prinzip der Normalisierung und die Orientierung an der Lebenslage gewährleistet werden kann.

Mit der Zusammenlegung der beiden Gesetze im Kontext der „inklusi-ven Lösung“ werden zwei Rechtsbereiche miteinander vereint, deren Gegenstand zwar nicht Bildung ist, die aber mit Artikel 24 der BRK aufgefordert sind, ein inklusives Erziehungs- und Bildungssystem und lebenslanges Lernen zu ermöglichen. Der Kinder- und Jugendarbeit, die aufgrund ihrer Geschichte und Systematik am stärksten mit dem allgemeinen Förderungsanspruch und einer Bildungspraxis verbunden ist, ist spätestens seit der Regelung in § 11 SGB VIII und dem darin formulierten eigenständigen Bildungsauftrag der Inklusionsanspruch implizit, da sie sich an *alle* Kinder und Jugendlichen richtet. Dies gilt allemal, wenn dieser Bildungsanspruch demokratisch konzipiert wird – als demokratische Jugendbildung. Beck und Sturzenhecker betonen ausdrücklich, dass der aus den gesetzlichen Vorgaben des SGB VIII sich ergebende Inklusionsauftrag „mit der UN-BRK erheblich verstärkt und auf die Höhe von Zivilrechten gebracht“ worden sei (Beck/Sturzenhecker 2021, S. 753). Dennoch ist die Kinder- und Jugendar-



beit noch nicht in Gänze inklusiv aufgestellt. Das Verhältnis von Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und Kinder- und Jugendarbeit thematisieren die ersten Ergebnisse des Praxisforschungsprojektes „Mit den Augen von Jugendlichen – Was braucht inklusive Kinder- und Jugendarbeit“ (2020 bis 2023) an der HAW Hamburg (in Kooperation mit der Bundesvereinigung Lebenshilfe sowie der Pädagogischen Hochschule Heidelberg). Die Ergebnisse bestätigen die genannte These für die Untersuchung in Hamburg:

„Zentral ist einerseits das Ergebnis, dass in der Behindertenhilfe vor allem exklusive Angebote für junge Menschen mit Behinderungen zu finden und zumindest bei der Lebenshilfe Hamburg bisher keine jugend-spezifischen Angebote vorhanden sind. Aus der Kinder- und Jugendarbeit wird andererseits berichtet, dass inklusive Angebote unter Beteiligung junger Menschen mit Behinderungen vor allem in einem zeitlich befristeten Rahmen angeboten werden. Für inklusive Projekte stehen – wenn es gut läuft – gesonderte Fördergelder zur Verfügung, welche einen Anstoß für nachhaltige Inklusionsbemühungen geben. Einzelne, sehr engagierte Akteur\*innen der Kinder- und Jugendarbeit ermöglichen jungen Menschen mit Behinderungen die Teilhabe im Regelbetrieb. Es wird jedoch deutlich, dass die (wenigen) vorhandenen, inklusiv arbeitenden Angebote der Kinder- und Jugendarbeit den Bedarf bei weitem nicht decken; deutlich wird dies durch die langen Wartelisten oder die sozialraumübergreifende Teilnahme der Nutzer\*innen.“ (Voigts/Petri 2021, S. 54)

Demnach gibt es in der Kinder- und Jugendarbeit in Hamburg bisher kaum inklusive Angebote, zudem wird die Mehrheit der Einrichtungen als nicht barrierefrei beschrieben (vgl. a.a.O., S. 56). Den erforderlichen Perspektivwechsel hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendarbeit haben Aktion Mensch, die Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Deutschland und die Diakonie Deutschland darin verortet, „Kinder und Jugendliche zu allererst und konsequent als Kinder und Jugendliche wahrzunehmen, frei von jeglichen Zuschreibungen. Die Suche nach gemeinsamen Interessen und Anliegen steht im Vordergrund [...]“ (aej et al. 2015, S. 50). Diese Haltung, so die Ergebnisse des Praxisforschungsprojektes, sei bei den Trägern vorhanden, die bereits einen inklusiven Anspruch realisieren wollen (vgl. Voigts/Petri 2021, S. 56).

Beck und Sturzenhecker verweisen auf den zentralen Zusammenhang von Demokratie und Inklusion:



„Nimmt man den Anspruch auf Demokratie als fachliche Orientierung der OKJA ernst, muss man sich auch mit einem zentralen Problem von Demokratie beschäftigen: der Inklusion [...]. Demokratie hat das Ideal, allen Betroffenen gleichermaßen berechtigten Zugang zur Mitentscheidungsgemeinschaft zu eröffnen. Real jedoch zeigen ihre historischen und aktuellen Umsetzungsversuche immer wieder Schwierigkeiten, diesen gleichen Zugang aller zu gewährleisten.“ (Beck/Sturzenhecker 2021, S. 756)

Als zentral für eine qualifiziert professionell erbrachte OKJA zeige sich die Eröffnung des Zusammenhangs von Inklusion und Partizipation (vgl. a.a.O., S. 769). Oder prinzipieller: „keine Partizipation ohne Inklusion und keine Inklusion ohne Partizipation“ (a.a.O., S. 754).

Vor diesem Hintergrund sind in Bezug auf die „inklusive Lösung“ folgende Herausforderungen und Möglichkeiten eines gleichen Zugangs zur „Mitentscheidungsgemeinschaft“ auszumachen:

(Förder-)Diagnostik ist für die Ermöglichung von Frühförderung und damit eines Zugangs zu Bildungsangeboten notwendig. Der wissenschaftliche Kommentar zum Teilhabebericht 2021 diskutiert die Relevanz von „heilpädagogischer Frühförderung“ anhand ihres Verhältnisses zu den „frühen Hilfen“. Während die frühen Hilfen auf den Schutz von Säuglingen und Kleinkindern aus hochbelasteten Familien zielen und dafür auf eine Kooperation von Jugendhilfe und Gesundheitsversorgung setzen, arbeitet die interdisziplinäre heilpädagogische Frühförderung familien- und umfeldorientiert sowie in regionaler Kooperation und in Vernetzung mit anderen Systemen und Angeboten auf der Grundlage ihres zentralen Aufgabenfeldes „Diagnostik“ (vgl. BMAS 2021, Wissenschaftlicher Kommentar, S. 205). Es wird dafür plädiert, die frühen Hilfen mit der interdisziplinären heilpädagogischen Frühförderung eng zu verzahnen, „hin zu einem System ganzheitlicher und systemischer Förderung, das (heil-)pädagogische, soziale, medizinisch-therapeutische und psychologische Leistungen vereint“ (ebd.). Mit dem Plädoyer für die Verzahnung von Rehabilitation und Jugendhilfe in dieser Form ist das Ziel verbunden, „dass Bedarfslagen besser und im Sinn der ICF [Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit; SM] erfasst und notwendige Kooperations- und Vernetzungsleistungen überall verlässlich bereitgestellt werden“, da die Feststellung der Notwendigkeit von Eingliederungshilfen sowie eines son-

derpädagogischen Förderbedarfs<sup>128</sup> für viele Kinder zu spät komme (ebd.). Aktuell sei der Schuleintritt die Schwelle zur Feststellung eines Teilhabebedarfs. Dieser wandle sich nach Übertreten der Schwelle häufig in einen sonderpädagogischen Förderbedarf, insbesondere in Bezug auf die Förderungsschwerpunkte Lernen, emotionale und soziale Entwicklung sowie Sprache (vgl. ebd.).

Ein Hintergrundkonflikt ist dabei der zwischen Gesetzgeber und Krankenkassen um die Finanzierung der Frühförderung. Der Gesetzgeber lehnte die Finanzierung ab, da das SGB XII, das bis 2019 die Gesetzesgrundlage bildete, nicht mit dem Auftrag der Umsetzung von Erziehung und Bildung versehen war. Die Krankenkassen verweigerten die Übernahme, da sie für Krankheiten, nicht aber für Behinderungen zahlen würden. Letztlich haben Eltern, organisiert in der Lebenshilfe e.V. (seit 1958), eine Verbesserung der Finanzierungsbedingungen von Frühförderung erstritten. Der Anspruch auf Frühförderung ist im Sozialgesetzbuch verankert (§ 46 SGB IX) und wird aktuell von verschiedenen Kostenträgern übernommen: Als ganzheitliche, interdisziplinäre Leistung, wird sie gemeinsam von den beteiligten Rehabilitationsträgern (Krankenkasse und Träger der Eingliederungshilfe) getragen. Von der Sozialhilfe im Rahmen der Eingliederungshilfe werden ausschließlich heilpädagogische Leistungen (wie zum Beispiel psychomotorische Entwicklungsförderung) finanziert. Wenn es sich um medizinisch-therapeutische Leistungen handelt, trägt die Krankenkasse die Kosten.

Um die Frühförderung auszuweiten, bedarf es des Ausbaus der Diagnostik auf Grundlage des SGB VIII. Dies scheint zwar unerlässlich für die Gewährleistung des Zugangs behinderter Kinder zu Bildungsangeboten, beinhaltet aus einer demokratischen Bildungsperspektive jedoch auch eine Gefahr: Würden sich die Verfahren der Gewährung der Eingliederungshilfe, die nur unter der Voraussetzung der Diagnostik zu erhalten ist, auf die Erziehungshilfen ausweiten, würde der Defizitcharakter des Gesetzes insgesamt verstärkt werden. Daraus könnte folgen, dass dem einzelnen

---

128 Der Begriff des sonderpädagogischen Förderbedarfs, der für den Bereich der Bildungspolitik eine wichtige Rolle spielt, geht über den amtlichen Behinderungsbegriff hinaus und adressiert auch Problemlagen, die sozialrechtlich nicht als Behinderung anerkannt sind, wie Beeinträchtigungen der emotionalen und sozialen Entwicklung sowie des Lernens (vgl. Beck 2016, S. 22f.). Laut KMK besteht sonderpädagogischer Förderbedarf, wenn eine derartige Beeinträchtigung der Bildungs-, Entwicklungs- und Lernmöglichkeiten bei Kindern und Jugendlichen im Schulalter vorliegt, dass eine hinreichende Förderung nicht ohne sonderpädagogische Unterstützung erfolgen kann (vgl. KMK 1994).

Kind oder Jugendlichen nur in Bezug auf seinen jeweiligen differenzierten Bedarf (und wenn es schlecht käme, auf sein individuelles Defizit) begegnet würde. Wenn das diagnostizierte Defizit dann die gesamte Arbeit und Auseinandersetzung mit dem Kind überlagert, würde diese Orientierung auch die erweiterte Jugendhilfe bestimmen.

Da außerschulische Bildung weder im SGB IX noch rechtlich eindeutig im SGB VIII gefasst ist, besteht die Gefahr, dass es bei der Zusammenlegung vorrangig um die Ausdifferenzierung der Bedarfe und Behinderungen mit dem Anliegen geht, fokussiert auf die Beeinträchtigung Hilfe leisten zu können. Die Ausdifferenzierung der Bedarfe und eine passgenaue Unterstützung ist in vielerlei Hinsicht relevant, macht aber nur die „halbe Jugendhilfe“ aus.

Mit dem neuen §4a SGB VIII (Stärkung der Selbstorganisation von Jugendlichen, vgl. S.361f.) gibt es jedoch ein „demokratisches Einfallstor“ in das vorrangig defizitorientierte SGB VIII. Auf dieser Grundlage gilt es zukünftig Bedingungen wechselseitiger Bildungs- und Hilfeprozesse von behinderten und nicht-behinderten Kindern und Jugendlichen zu schaffen und so das Potential der Aufhebung der Trennung beider Zielgruppen zu entfalten. Bei der Realisierung von Inklusion als wichtigem gesellschaftlichen Entwicklungsschritt ist erneut die Frage zu beantworten, was Kinder und Jugendliche für ein gelingendes Aufwachsen brauchen, um konfliktfähig, souverän und sozial mitverantwortlich werden und gleichzeitig die jeweils spezifisch erforderliche Unterstützung bekommen zu können.

Bedenkenswert dafür sind auch in diesem Zusammenhang die Überlegungen zu einer einheitlichen Bildungsplanung für den außerschulischen und schulischen Bereich, um die bestehende Versäulung aufzubrechen und offene Teilnahme- und Teilhabezugänge zu schaffen. Für die Realisierung eines gemeinwesenorientierten Inklusionsansatzes bieten die Kinder- und Familien(hilfe)zentren (KiFaZ) und die Kinder- und Jugendarbeit mit einer sozialen Gruppenorientierung die besten Möglichkeiten. Die Inklusion in das Gemeinwesen erfolgt hier über die Teilnahme an kommunalen Bildungsprozessen und das Eintreten für die gemeinsamen Interessen. Kinder- und Jugendarbeit muss sich erkennbar zeigen als ein Angebot, das deren Teilnehmerinnen und Teilnehmern unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund insofern als mündig anerkennt, als dort die Möglichkeit gegeben ist, ein gemeinsam betreffendes Drittes zu bearbeiten, um Lösungen und Wege zu ringen und somit die eigenen Lebensbedingungen zu verbessern. Unter diesem veränderten Vorzeichen, das dann auch rechtlich kodifiziert werden müsste, könnte die „inklusive Lösung“ mit dazu beitragen,

das Kinder- und Jugendgesetz zu einem „demokratische[n], d. h. ein[em] Teilhabe- und Teilnahmeorientierte[n] Kinder- und Jugendrecht [zu erweitern]“ (vgl. AKS Hamburg/Kunstreich 2021).

Zur Beantwortung der Frage, wie gute gemeinsame Bildungsbedingungen für behinderte und nichtbehinderte Kinder im schulischen Kontext entwickelt werden können, sind die Ergebnisse des Projekts „Evaluation inklusiver Bildung in Schulen“ (EiBiSch) unter der Leitung von Karl Dieter Schuck (Universität Hamburg) wertvoll, das die Einführung der inklusiven Bildung in Hamburgs Schulen ab dem Schuljahr 2011/12 mit einem Schwerpunkt auf die Gelingensbedingungen der inklusiven Bildung vier Jahre lang evaluierte (vgl. Schuck/Rauer 2020, S. 70f.).

Inklusive schulische Bildung wurde bundesweit erstmalig im Schuljahr 2011/12 flächendeckend eingeführt und sollte, so die Autoren der Studie Karl Dieter Schuck und Wulf Rauer (2020), die „bis dahin etablierten integrativen Stützen mit dem dort entwickelten Sachverstand unter einem konzeptionellen Dach in allen Schulen wirksam“ (Schuck/Rauer 2020, S. 67) machen. Dies betrifft vor allem Schülerinnen und Schüler, die dem Förderschwerpunkt „Lernen“ sowie „Emotionale und soziale Entwicklung“ zugeordnet sind. Das Konzept der inklusiven Schule sieht die allgemeine Schule als primären Beschulungsort aller Kinder und Jugendlichen jeglicher Heterogenität an (vgl. Schuck et al. 2013, S. 3). Dies bietet eine Perspektive der Unterstützung aller Kinder, „die im gesamten Spektrum individueller, sozialer und kultureller Heterogenität in unseren Schulen zu scheitern drohen, [...] und zwar flächendeckend in einem Umfang, wie es durch die bisherigen Modelle konzeptionell nicht geschehen konnte“ (a.a.O., S. 2).

Die Umsetzung der Inklusion an Schulen steht jedoch in einem starken Spannungsverhältnis zur im sonderpädagogischen Bereich etablierten Diagnostik. Schuck weist diesbezüglich auf den Streit um die Selektions- und Förderdiagnostik hin (vgl. a.a.O., S. 13). Als die KMK 1972 die Einführung neun verschiedener Sonderschultypen beschloss, machte dies eine „veritable und gerichtsfeste Diagnostik“ notwendig, um die Zielgruppen der jeweiligen spezifischen Schulform merkmalsorientiert zu bestimmen. Versprochen wurde damit eine optimale Förderung, da auf das jeweilige Merkmal pro Schulform explizit Rücksicht genommen werden konnte. Im Folgenden wurde dieses Vorgehen als Selektionsdiagnostik stark kritisiert, nicht zuletzt, weil Finanzierungs- und Verteilungsfragen an die Diagnostik gekoppelt wurden. Sie ist bis heute – trotz der „kopernikanischen Wende“ (Schuck/Mettlau 2019, S. 20) im sonderpädagogischen Denken, d.h. die Ab-

kehr von den besonderen Einrichtungen hin zu einer Reform der Regeleinrichtungen, durch die Salamanca-Erklärung und die KMK-Empfehlungen von 1994 – nicht überwunden.

Im Folgenden sollen drei zentrale Ergebnisse der EiBiSch-Projektgruppe, die auch für die Realisierung inklusiver Bildung im außerschulischen Bereich relevant sind, erläutert werden.

1. In der Grundschule gelingt es, die Ressourcen für die Sonderpädagogischen Schwerpunkte Lernen, Sprache und emotional-soziale Entwicklung (LSE-Förderschwerpunkte) systemisch, also nicht einzelfallspezifisch, zu vergeben. Das bedeutet eine Entkopplung von Diagnostik und Ressourcenbereitstellung. Außerdem wird in der Grundschule die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der allgemeinen Bildung sowie eine Anpassungsfähigkeit der Schule an die individuellen Förderbedarfe auch durch interdisziplinäre Teams mit Beteiligung von sonderpädagogischen Lehrkräften hergestellt (vgl. a.a.O., S. 67f.). In der Sekundarstufe, die mit dem Zweisäulenmodell, bestehend aus Stadtteilschulen und Gymnasien sowie den Regionalen Bildungs- und Beratungs-Zentren (ReBBZ) und speziellen Sonderschulen, weiterhin auf einem „Modell der sozialen Spaltung“ beruht<sup>129</sup>, „wurde im Schuljahr 2017/18 die zwischenzeitlich ausgesetzte Kopplung von Diagnostik und Ressourcenbereitstellung für die LSE-Förderschwerpunkte wieder eingeführt“ (a.a.O., S. 68).

2. Es gibt eine erhöhte Neigung zur Feststellung sonderpädagogischer Förderbedarfe, ohne dass die Mehrheit der Kinder und Jugendlichen aus den Sonderschulen an die allgemeinen Schulen gekommen wäre (vgl. a.a.O., S. 75). Trotz des Inklusionsanspruchs wird an der individuellen Diagnostik festgehalten. Darin lässt sich

„das Symptom eines Systemversagens erkennen. Es besteht darin, dass die heutige Schule auch unter der Fahne der Inklusion nicht in der Lage ist, der zunehmenden und erwünschten Heterogenität ihrer Schülerschaft und der damit einhergehenden Zunahme individueller Problemlagen gerecht zu werden. Als Ausweg aus diesem Dilemma wird offensichtlich die Flucht in eine fortschreitende Sonderpädagogisierung

129 Es „kristallisiert sich heraus, dass das Zweisäulenmodell die soziale Spaltung in der Stadt verschärft. So wählen über 50% der Eltern für die Klassenstufe 5 das Gymnasium. Die Gymnasien entwickeln sich dabei zu einem inklusionsfreien Raum. So befanden sich im Schuljahr 2016/2017 in Klassenstufe 5 68,9% der Schüler/-innen mit sonderpädagogischen Förderbedarfen in Stadtteilschulen, 27,9% in Sondersystemen und nur 4,1% in Gymnasien“ (Schuck/Rauer 2020, S. 68).

individueller Problemlagen gewählt, die zumindest für Hamburg durch die systemische Ressourcenvergabe in den LSE-Förderschwerpunkten nicht mit dem Bonus zusätzlicher Ressourcen ‚belohnt‘ wurde und damit nicht dem Streben nach mehr Ressourcen durch Diagnostik geschuldet ist.“ (a.a.O., S. 76)<sup>130</sup>

3. In den Klassen förderliche Lernmilieus für alle zu schaffen, ist möglich (vgl. a.a.O., S. 95). Die Entwicklung fachlicher und überfachlicher Kompetenzen sowie der emotional-sozialen Schulerfahrungen konnte „als in den Klassen hergestellt identifiziert werden“:

„Die zusätzlich geförderten Schüler/-innen einer Klasse profitieren in den beiden betrachteten Kohorten in ihrer Kompetenzentwicklung von den Kompetenzen der nicht zusätzlich geförderten Schüler/-innen in ihrer Klasse. In der Stadtteilschulkohorte zeigte sich zudem, dass mit der Zunahme der Anzahl sonderpädagogischer Förderungen in einer Klasse (unter Einbeziehung spezieller sonderpädagogischer Förderungen) eine Kompetenzsteigerung bei allen Schüler/innen verbunden sein kann.“ (ebd.)

Um die Qualität der Klasse als eine Gemeinschaft gemeinsam Lernender, in der alle Schülerinnen und Schüler gleichwertige und aktive Subjekte sind, zu stärken, wird als Konsequenz das Konzept des adaptiven Unterrichts vorgeschlagen (vgl. a.a.O., S. 95, 101f.). Der Fokus liegt dabei auf der Klasse und ermöglicht jeder und jedem einen weiteren Entwicklungsschritt je nach spezifischem Stand des Einzelnen und im Verhältnis zur Klasse:

„Förderung ist danach als die Summe pädagogischer Handlungen zu verstehen, die auf dem Hintergrund von Bildungszielen die Veränderung individueller Handlungsmöglichkeiten anstreben, und dabei die Unterstützung, Anregung und Begleitung sicherstellen, die die Subjekte für die Gestaltung ihrer Entwicklung benötigen. Und das kann immer nur auf

---

130 Zu der „erhöhten Diagnostik-Neigung“ wird auch das Konzept der Ressourcenallokation für den Sekundarbereich „Diagnostik in regionaler Kooperation“ (DirK, 2020) beitragen. Damit wird erneut ein „eigenschaftsorientiertes Konzept“ (GEW Hamburg 2022) zur Grundlage der Ressourcenverteilung gemacht. Im dritten Schuljahr sollen ressourcenwirksame Feststellungen sonderpädagogischer Förderbedarfe für die 5. bis 10. Klasse getroffen werden (vgl. a.a.O.). Im Unterschied dazu: Die systemische Ressourceneinsetzung in den Grundschulen wird orientiert am sechsstufigen Sozialindex.

dem aktuell erreichten Entwicklungsniveau in der Zone der nächsten Entwicklung geschehen.“ (a.a.O., S. 98)

Auch Schuck und Rauer betonen in diesem Zusammenhang die Relevanz von Bildungsplänen: Im Sinne eines elaborierten Curriculums für jede und jeden könnten diese das Ziel der Inklusiven Schule unterstützen:

„Denn es gibt in einer Inklusiven Schule nur ein Ziel, nämlich alle Kinder darin zu unterstützen, so tief wie nur möglich in einen Lerngegenstand einzudringen und damit ein Maximum an gesellschaftlicher Teilhabe zu erreichen. Bewertungsmaßstab für die Aktivitäten der Schülerinnen und Schüler wäre eben diese ‚Eindringungstiefe‘ in die Lerngegenstände.“ (a.a.O., S. 12)

Der Verwirklichung dieses Anspruchs stehe jedoch das „diagnostische Denken“ entgegen, das „zuerst bei einem mutmaßlich versagenden Individuum [ansetzt] und letztlich das Individuum für das eigene Versagen verantwortlich [macht]“ (a.a.O., S. 97). Damit wird die Defizitorientierung auf die Spitze getrieben. Beim Auftreten von Schulproblemen die Symptomträger, also die Schüler, ins Zentrum aller Bemühungen zu stellen, anstatt sie als Teile ihrer Umweltsysteme zu sehen und ernstzunehmen (im Sinne einer „Kind-Umfeld-Diagnose“), sei aktuell einer der größten Stolpersteine in der Verwirklichung inklusiver Bildung.<sup>131</sup> Das „Schulversagen“ sei in der Regel ein „Systemversagen“, dem man auch als solchem beikommen müsse (vgl. ebd.).

Damit Schule keine Selektionsmaschine mehr ist, „sondern ein Ort der nicht-diskriminierenden Unterstützung und Förderung aller Schüler\*innen auf ihrem Niveau“, braucht es sowohl „die schulinterne und schulübergreifende Kooperation“ (a.a.O., S. 100)<sup>132</sup>, als auch eine „Veränderung der sie

131 Da sich das Konzept „Diagnostik in regionaler Kooperation“ (DirK) nicht auf die schulischen und außerschulischen Kind-Umfeld-Bedingungen richtet (vgl. Schuck/Rauer 2020, S. 104), sondern auf die individuellen Eigenschaften der Kinder, fordert aktuell eine Arbeitsgruppe von Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen aus der Schulpraxis und den Wissenschaftlern Rauer und Schuck die Abschaffung dieses Verfahrens und die Wiedereinführung einer systemischen Ressourcenvergabe für die Stadtteilschulen sowie die Gründung einer Projektgruppe zur Gestaltung und Begleitung dieser Entwicklungsarbeit mit Vertretern der BSB, des IfBQ, der Verbände und der Universität (vgl. GEW Hamburg 2022).

132 Dort, wo eine gemeinsame Beschulung von behinderten und nichtbehinderten Kindern und Jugendlichen als nicht sinnvoll erscheint, sind soziale Kontakte und wechselseitige Bildungsprozesse in der Lebenswelt möglich und anzustreben.

[die Symptome; SM] hervorbringenden sozioökonomischen Grundstrukturen“:

„Jede Pädagogik muss mit begleitenden sozialpolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Lebensperspektiven von Familien und ihren Kindern rechnen dürfen, um nachhaltige Erfolge am unteren Ende des sozialen Spektrums erzielen zu können.“ (Rauer/Schuck 2007, S. 250f.)

Kooperation und Entwicklungsorientierung sind Ansprüche, die auch handlungsleitend für die Umsetzung der inklusiven Reform der Jugendhilfe sein sollten. Gelingt dies, hat diese Reform viel Potential für eine Neujustierung der Einheit der Jugendhilfe unter dem Vorzeichen inklusiver und demokratischer Kinder- und Jugendbildung.

#### *4.4 Die aktuelle rechtliche Lage: Das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG)*

Jüngstes Ergebnis der Debatte in der Jugendhilfe ist das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG), das am 22. April 2021 vom Bundestag und am 7. Mai 2021 vom Bundesrat verabschiedet wurde und am 10. Juni 2021 überwiegend in Kraft getreten ist. Damit wurden Änderungen an wichtigen Regelungen im SGB VIII vorgenommen.

Auch die Vorgeschichte dieser Reform war langwierig und konfliktreich. Im Jahr 2016 wurden vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) Arbeitsentwürfe mit zentralen Thesen zur Reform des Gesetzes vorgelegt. Insbesondere die Vorstöße zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung waren in der Fachwelt stark umstritten. Vorausgegangen war dieser Entwicklung eine bundesweite Debatte um Sozialraumorientierung im Verhältnis zu den Hilfen zur Erziehung. Für Aufregung sorgte dabei das Protokoll der gemeinsamen Koordinierungssitzung der Staatssekretäre der sog. A-Länder, in denen die SPD die Regierung stellt, vom 13. Mai 2011 („Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen – Änderung des Kinder- und Jugendhilferechtes“), das vor dem Hintergrund der Finanzlage der Kommunen für eine Stärkung der Sozialraumorientierung argumentierte. Dieses Papier wurde von vielen Vertretern der Fachwelt als ein Angriff auf die Hilfen zur Erziehung gelesen, wenn es darin heißt:



„Die Ausgestaltung des Hilfsangebotes als individueller Rechtsanspruch und die starke Stellung freier Träger bei der Ausgestaltung des Hilfsangebotes macht dieses System immer teurer. [...] Zugleich gibt es zahlreiche fachliche Hinweise, dass die Angebotsform, die im Regelfall dazu führt, dass Familien zuhause durch sozialpädagogische Fachkräfte eines freien Trägers aufgesucht werden, um deren Erziehungsfähigkeit zu stärken, in sehr vielen Fällen ins Leere läuft.“ (A-Staatssekretäre 2011)

Und weiter:

„Durch eine Änderung der Rechtsgrundlage im SGB VIII soll erreicht werden, eine kommunalpolitische Handlungsfähigkeit für die Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen zurück zu gewinnen. [...] Ein Lösungsweg könnte darin bestehen, den Rechtsanspruch [auf Hilfen zur Erziehung; SM] vorrangig durch eine Gewährleistungsverpflichtung des öffentlichen Jugendhilfeträgers zu erbringen, der dadurch verpflichtet wäre, ein bedarfsgerechtes Angebot zur Hilfe und Unterstützung bei Erziehungsproblemen mit dem Ziel des Ausgleichs sozialer Benachteiligung vorzuhalten.“ (ebd.)

Verbunden werden sollte die Gewährleistungsverpflichtung mit der Zielvorgabe der Anbindung von Angeboten an Regelinstitutionen und die Verbindung des rechtlichen Vorrangprinzips mit einer Pflichtversorgung (vgl. ebd.). Im Papier „Hilfen zur Erziehung – Konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung und Steuerung“ der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) in Hamburg vom 24. August 2011 wird diese Position mit einem konkreten Umsetzungsvorschlag ergänzt:

„Besteht Hilfebedarf bei den Sorgeberechtigten, ist dieser grundsätzlich und vorrangig durch Verweisung in sozialräumliche Hilfsangebote oder Angebote der Familienförderung und der Elternbildung zu erbringen. Förmliche Hilfen zur Erziehung werden danach nur genehmigt, wenn im Einzelfall absehbar ist, dass sozialräumliche Hilfen keinen Erfolg versprechen oder bereits gescheitert sind. Die Hilfen sollen grundsätzlich nicht als Einzelmaßnahmen innerhalb der Familienwohnung stattfinden.“ (BASFI 2011)

Dies führte in der Fachwelt zu der Befürchtung, dass der individuelle Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung aufgeweicht werden könnte und es stattdessen eine Gewährleistungsverpflichtung des öffentlichen Trägers sowie sozialräumliche Versorgungsverträge geben würde. Staatsrat Pörksen

antwortete mit einer Stellungnahme in der Zeitschrift Forum Jugendhilfe (4/2011): „Niemand hat oder hatte vor, den individuellen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung (HzE) abzuschaffen oder auszuhöhlen“ (Pörksen 2011, S. 13). In Bezug auf die freien Träger merkte er an, es müsse „erlaubt sein, darauf hinzuweisen, dass die Hilfen zur Erziehung auch ein (wie betont wachsender) Markt sind. Mehr betriebswirtschaftliche Orientierung der Träger wurde eingefordert – und sie haben erfolgreich Betriebswirtschaft gelernt“ (a.a.O., S. 17). Er plädierte dafür, dass die Regelsysteme Vorrang haben müssen, um eine soziale Integration zu gewährleisten (vgl. a.a.O., S. 15).

Der Konflikt um die skizzierte Entwicklung ist aufschlussreich: Die freien Träger werden von politischer Seite vorrangig als Träger der Erziehungshilfen verstanden (die, gezwungenermaßen, betriebswirtschaftlich agieren) und sie verstehen sich auch selbst vielfach so. Hilfen zur Erziehung werden fachlich gemeinhin als Sorge und Unterstützung für die von Armut betroffenen „sozial“ Benachteiligten gesehen. Würden diese Hilfen gekürzt, träfe es die Genannten am meisten, weshalb dies zu vermeiden sei. Mechthild Seithe und Matthias Heintz (2014) beziehen diese Position:

„Mit dem Zurückdrängen der ambulanten Hilfen zur Erziehung aber wird denjenigen Minderjährigen und ihren Familien intensive Hilfe verweigert, die eine solche Hilfe dringend brauchen. Im Rahmen der Steuerungsversuche der Politik wird ausgerechnet derjenige Bereich der Kinder- und Jugendhilfe immer weiter weggedrängt, der geeignet ist, auf ‚hochkomplexe Probleme‘ mit ‚hochkomplexen Lösungen‘ zu reagieren [...]. [...] Dass die Politik sich zur Diskreditierung der ambulanten Hilfe zur Erziehung ausgerechnet der Sozialraumorientierung (SRO), einer Spielart eines tradierten sozialarbeiterischen Handlungsansatzes, sprich der ‚Arbeit in und mit dem Sozialraum‘ bedient, ist eine besondere Provokation. Dieser Ansatz ist ein wichtiges und durchaus mit Einzelfallarbeit verbindbares Handlungskonzept, wird hier aber zum Konkurrenten der Einzelfallarbeit hochstilisiert. Es werden Gegensätze unterstellt und der Einzelfallhilfe wird vorgeworfen, dass sie grundsätzlich psychologisiere und individualisiere.“ (Seithe/Heintz 2014, S. 22)

Kritik an dem Vorhaben ist insofern nachvollziehbar, wenn die Jugendhilfe vorrangig als sozialräumliche Hilfen zur Erziehung verstanden wird, deren Legitimation die Reduzierung der Kosten ist. Diese Vermutung liegt nahe, da Pörksen darauf hinweist, dass „[a]uf dem Geld, das uns zur Verfügung steht, [...] ein Deckel“ (Pörksen 2011, S. 14) sei. Dabei könnte in das Kon-

zept der Sozialraumorientierung im Anschluss an die stadtteilbezogene Soziale Arbeit (vgl. AKS Hamburg 1975 und 1976) eigentlich die ganze Bandbreite der Jugendhilfe integriert werden und diese einen egalitären Charakter erhalten, indem sie dem Umstand Rechnung trägt, dass der Mensch sich als „soziales Wesen“ in je spezifischen lokalen Bezügen in Bindung und Beziehung zu Anderen befindet. Um diese demokratisch auszugestalten, sind Institutionen und Möglichkeiten der selbstorganisierten Assoziierung für eine anregende und sinnvolle Lebenstätigkeit (vgl. May 2001) und für Verständigung über die gemeinsamen Fragen sowie für eine auf dieser Grundlage stattfindende Bewältigung von Problemen durch wechselseitige Unterstützung bis hin zur Konfliktbearbeitung in krisenhaften Situationen mit Unterstützung der Ressourcen im Sozialraum nötig.

Zentrale Themen der Reformdebatte waren (und sind) die bereits andiskutierte „inklusive Lösung“, der Kinderschutz und das Pflegekinderwesen. Für scharfe Kritik sorgte im Jahr 2016 ein Arbeitsentwurf, in dem der Erziehungsbegriff sowie der (demokratisch-emanzipatorische) Bildungsauftrag aufgegeben und durch Teilhabe und Entwicklung ersetzt wurde (vgl. kritisch dazu: Ziegler 2016; Sturzenhecker 2017). Wäre dieser Entwurf so verabschiedet worden, wären der Hilfe die Erziehung und Bildung sowie der Erziehung und Bildung die Hilfe abgesprochen worden. Entwicklung wäre damit nicht mehr auch erzieherisch und bildungsorientiert bestimmt. Aufgrund der starken Kritik der Fachwelt, die sich auf die gestrichene Erziehung, eine überregulierte und standardisierte Hilfeplanung, einen fehlenden eigenständigen Anspruch der Eltern auf Erziehungshilfe, verdeckte und offene Absenkungen des Leistungsniveaus für junge Flüchtlinge („Zweiklassen-Jugendhilfe“), den Vorrang kommunaler Finanzinteressen, die Abkehr von der Verantwortungsgemeinschaft öffentlicher und freier Träger sowie die Förderung von sozialräumlichen Ansätzen durch den Vorrang vor individuellen Rechtsansprüchen (vgl. Böllert 2017) richtete und da die Länder erhebliche Zweifel an der Kostenneutralität der Reform hatten, kam es 2017 zum Rückzug des Arbeitsentwurfs.

Mit dem Koalitionsvertrag von 2018 zwischen CDU, CSU und SPD wurde das Reformvorhaben wieder aufgegriffen – „Ziel muss ein wirksames Hilfesystem sein, das die Familie stärkt und Kinder vor Gefährdungen schützt“ – und ein breiter Dialog angekündigt, der das ganze Jahr 2019 in Anspruch nahm.<sup>133</sup> Der Abschlussbericht dieses Prozesses wurde im Juni 2020 vorgelegt, im Oktober 2020 folgte die Veröffentlichung eines

133 Eine Dokumentation ist auf der Seite [www.mitreden-mitgestalten.de](http://www.mitreden-mitgestalten.de) abrufbar.

Referentenentwurfs. Die zivilgesellschaftlichen Akteure legten im Weiteren zahlreiche Stellungnahmen (s. DIJUF-Materialpool zum Reformprozess 2020/2021) und der Bundesrat ausführliche Empfehlungen vor, auf die die Bundesregierung im März 2021 wiederum mit einer Gegenäußerung antwortete (s. BT-Drs. 19/27481).

Der Paradigmenwechsel, der mit dem Übergang vom JWG zum KJHG einherging und mit dem Kinder und Eltern „vom Objekt staatlicher Fürsorge zum Subjekt staatlich finanzierter Leistungen“ (Wiesner 2017, S. 3) wurden, wird auch in den Ausführungen zum Ziel und zur Problemstellung im Referentenentwurf zur Reform des KJHG bekräftigt:

„Ein zentrales Leitbild der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII ist es also, junge Menschen und ihre Eltern nicht als Objekte fürsorgender Maßnahmen oder intervenierender Eingriffe zu betrachten, sondern sie stets als Expertinnen und Experten in eigener Sache auf Augenhöhe aktiv und mitgestaltend in die Hilfe- und Schutzprozesse einzubeziehen.“ (BMFSFJ 2020b, S. 1)

Das Bundesministerium bekräftigt die Orientierung an der Lebenslage für die Weiterentwicklung der juristischen Regelung der Kinder- und Jugendhilfe. Inwiefern es gelungen ist, dies in eine adäquate rechtliche Form zu bringen, soll im Folgenden geprüft werden.

#### 4.4.1 Auf dem Kopf: Zum Charakter des KJSG

Mit der Benennung des verabschiedeten Gesetzes als Kinder- und Jugendstärkungsgesetz ist der Anspruch, die Subjektstellung der Kinder und Jugendlichen zu stärken, aufgerufen, auch wenn es bisher nicht zu einer Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz gekommen ist. Bei der Lektüre des KJSG wird das darin zugrunde gelegte Verständnis von Subjektorientierung schnell deutlich. Die Kinder, Jugendlichen und Eltern sollen Subjekte im Hilfeprozess sein – was sicherlich als Fortschritt zu werten ist –, jedoch in einer fortgesetzt weitgehend auf individualisierte Hilfe- und Schutzprozesse reduzierten Jugendhilfe.

Dies wird auch anhand der Regelungsbereiche deutlich, auf deren Reform der Fokus gelegt wurde: eine Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes, die Stärkung der in Pflegefamilien oder in Einrichtungen der Erziehungshilfe aufwachsenden Kinder und Jugendlichen, Hilfen aus einer

Hand für Kinder mit und ohne Behinderungen, mehr Prävention vor Ort und mehr Beteiligung von jungen Menschen, Eltern und Familien.

Die Aspekte, die tatsächlich auf eine „Stärkung“ der Kinder und Jugendlichen durch mehr Beratung und Unterstützung im Hilfeprozess zielen, sind jedoch überschaubar. So ist mit § 8 SGB VIII ein eigenständiger Beratungsanspruch von Kindern und Jugendlichen (Aufklärung bei Inobhutnahme, Regelung zum Hilfeplanverfahren) und mit § 9a SGB VIII sind unabhängige und fachlich nicht weisungsgebundene Ombudsstellen auf Länderebene (diese stellen einen neuen Impuls dar!) verankert worden. In § 10a SGB VIII wird ein neuer Anspruch auf verständliche Beratung und Unterstützung bei der Antragstellung gefasst und mit § 27 Abs. 2 SGB VIII können unterschiedliche Hilfearten der Hilfen zur Erziehung kombiniert sowie die Hilfen zur Erziehung ergänzt werden durch weitere Hilfen (eine Tendenz gegen die „Versäulung“). Mit § 37 SGB VIII wird die Elternarbeit konzeptionell gestärkt, da die Eltern nun bei Hilfen außerhalb der eigenen Familie einen Anspruch auf Beratung, Unterstützung und Förderung der Beziehung zum Kind haben. Es sollen mit § 45 SGB VIII Möglichkeiten der Beschwerde auch außerhalb der Einrichtungen geschaffen werden und in den §§ 41 und 41a SGB VIII wird eine etwas konkretere und verbindlichere Nachbetreuung der jungen Volljährigen („Care-Leaver“) geregelt sowie eine an einen vorliegenden Bedarf geknüpfte Fortführung der Hilfe, die regulär mit dem 18. Lebensjahr beendet sein würde. Hervorzuheben ist auch noch einmal, dass im KJSG erstmalig die Schulsozialarbeit einen Platz gefunden hat und damit der Jugendhilfe und nicht der Schule zugeordnet wird (§ 13a SGB VIII). Zudem ist eine Ausweitung der Angebote der Jugendhilfe auf junge Menschen mit Behinderungen, nicht mehr nur für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen mit seelischen Behinderungen, vorgesehen (vgl. dazu auch S. 338). Die lange diskutierte „inklusive Lösung“ soll in einem Stufenverfahren Teil des KJSG werden, quasi durch eine „Reform nach der Reform“ (AGJ 2021, S. 7):

„[D]ie Herbeiführung der Gesamtzuständigkeit für die erzieherischen und Eingliederungshilfen aller Kinder und Jugendlichen unter dem Dach des SGB VIII bereitet das KJSG lediglich vor, auch wenn es bereits konkrete Schritte zur Verbesserung der Unterstützung junger Menschen mit Behinderung und ihrer Familien enthält.“ (ebd.)

Das Inklusive der „inklusive Lösung“ soll darin bestehen, dass die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Eingliederungshilfe für junge Menschen unter

dem Dach der Jugendhilfe zusammengeführt werden (Stichwort: alle Hilfen „aus einer Hand“). Auch jetzt schon gilt der Behinderungsbegriff der UN-Behindertenkonvention im SGB VIII (vgl. § 7 Absatz 2 SGB VIII-E), der auf eine Wechselwirkung individueller Beeinträchtigung und umwelt- und einstellungsbedingter Faktoren abstellt (vgl. Deutscher Bundestag 2021 in AGJ 2021, S. 169).<sup>134</sup>

Die Umsetzung der „Hilfen aus einer Hand für Kinder mit und ohne Behinderungen“ soll in insgesamt sieben Jahren auf Grundlage eines zweiphasigen Stufenplans abgeschlossen sein, der folgende Schritte vorsieht: Einen Tag nach der Verkündung des Gesetzes trat die „Gestaltung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe und die Bereinigung der insbesondere zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe bestehenden Schnittstellen“ in Kraft (BT-Drs. 19/26107 in AGJ 2021, S. 159). Der obligatorische Einsatz von Verfahrenslotsen soll ab dem 1. Januar 2024 gelten. Ihre Aufgabe wird sein, die Eltern und jungen Menschen mit Behinderungen in den Jugendämtern sozialgesetzbuchübergreifend zu beraten sowie unterstützend bei der Antragstellung tätig zu sein. Zudem sollen sie die Jugendämter bezüglich der Eingliederungshilfe qualifizieren (vgl. Deutscher Bundestag 2021 in AGJ 2021, S. 169f.). Im Jahr 2028 soll „die Übernahme der vorrangigen Zuständigkeit des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe für Leistungen der Eingliederungshilfe auch an junge Menschen mit (drohenden) körperlichen oder geistigen Behinderungen, die nach derzeitiger Rechtslage Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) Teil 2 erhalten“ (BT-Drs. 19/26107 in AGJ 2021, S. 159), stattfinden. Voraussetzung dafür wird die Verkündung eines Bundesgesetzes bis zum 1. Januar 2027 mit konkreten Regelungen bezüglich des leistungsberechtigten Personenkreises, Art und Umfang der Leistung, zum Verfahren und zur Kostenbeteiligung (vgl. ebd.) sein.

In der Gesetzesbegründung des Regierungsentwurfs wird ausgeführt, dass die Ausrichtung des SGB VIII in seinen Grundsätzen und seiner Ausrichtung bereits inklusiv sei, wenngleich die spezifischen Belange von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen noch stärker zum Tragen kommen müssten (vgl. ebd., S. 156). Weiter heißt es:

---

134 In der begleitenden Entschließung des Bundestags heißt es, es sei noch zu klären, „nach welchen konkreten Merkmalen sich der leistungsberechtigte Personenkreis richten soll. Selbstverständlich muss sich diese Klärung an den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention ausrichten“ (vgl. Deutscher Bundestag 2021, S. 169).

„Dies impliziert eine Umgestaltung des Leistungssystems des SGB VIII dahingehend, dass eine individuelle, ganzheitliche Förderung aller Kinder und Jugendlichen ermöglicht wird, ohne dabei an die Kategorisierung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung, ohne Behinderung oder die Form der Beeinträchtigung anzuknüpfen.“ (ebd.)

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, fehlt der aktuellen Rechtsgrundlage jedoch eine entsprechende inhaltlich-programmatische Ausrichtung. Auffällig ist, dass in den Stufen zur Umsetzung der „inkluisiven Lösung“ nur von Hilfe die Rede ist. Der Jugendhilfe, die alle jungen Menschen sowie auch ihre Familien in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung allgemein fördern soll, wird das SGB VIII in alter und neuer Form nicht gerecht. So betonte die damalige Ministerin Giffey in ihrer Rede zur 1. Lesung des Gesetzentwurfes am 29. Januar 2021: „Wir reden über rund 1,1 Millionen Kinder und Jugendliche, die in Familien leben, die nicht alleine zurechtkommen. Diese Familien brauchen unsere Unterstützung. Sie erhalten Hilfen zur Erziehung.“ Damit unterschlägt Giffey jedoch 18,84 Millionen junge Menschen, die im Jahr 2020 laut Statistischem Bundesamt ebenfalls zu der in § 7 SGB VIII beschriebenen Zielgruppe des Gesetzes, nämlich der Gruppe der unter 27-jährigen, gehören. Sie unterschlägt dabei aber auch, dass allen Kindern und Jugendlichen die Möglichkeiten gemeinsamer Bildungsprozesse außerhalb von Familie und Schule für ein gutes Aufwachsen zustehen.

Bisher konstituieren die Hilfen das Gesetz, wenngleich, so Wiesner (2017), mit einer deutlichen Akzentverschiebung hin zu den ambulanten Hilfen, die im KJHG viel zu weit hinten platziert gewesen seien. Der primäre Aspekt dabei bleibe jedoch die „(Wieder-)Befähigung der Eltern“, da die Hilfen zur Erziehung „nicht auf eine dauerhafte Ersatzerziehung durch dritte Personen/Fachkräfte“ zielten (Wiesner 2017, S. 15). Wiesner begründet den Hilfeanspruch der Eltern wie folgt: Eltern haben Anspruch auf Hilfen zur Erziehung, „weil ihnen die primäre Erziehungsverantwortung obliegt und sie deshalb ein Recht darauf haben, bei der Bewältigung dieser Aufgabe gefördert und unterstützt zu werden“ und „weil der Staat sie aus dieser Pflicht nur entlassen darf, wenn das Kindeswohl gefährdet ist und sie nicht bereit oder in der Lage sind, mit seiner Unterstützung die Gefährdung abzuwenden“ (a.a.O., S. 17). Die Hilfeart soll entsprechend ihrer Geeignetheit und Notwendigkeit ausgewählt werden. Mit dem KJSG, so die Einschätzung Wiesners, möchte der Gesetzgeber dieser Position gerecht werden und einen Perspektivwechsel hin zu mehr Elternarbeit



anstreben. „Elternarbeit‘ ist damit kein Anhängsel, sondern Kern der Hilfe zur Erziehung“ (ebd.).<sup>135</sup>

Das SGB VIII steht auch mit der Reform zum KJSG weiterhin „auf dem Kopf“, da es in erster Linie um die (Wieder-)Herstellung des Erziehungsmonopols der Eltern geht:

„Erst wenn diese Unterstützungsleistungen [die Kinder- und Jugendarbeit, die Kindertagesbetreuung und die Familienförderung; SM] nicht mehr ausreichen sollten, sollte eine Unterstützung im Einzelfall nachgefragt werden können. Dieses Verhältnis wurde in den letzten 30 Jahren auf den Kopf gestellt: Die Hühnerleiter von Paragraph 27 bis Paragraph 35 dominiert die Praxis genauso wie der Paragraph 8a die Maßnahmen zum Kinderschutz.“ (AKS Hamburg/Kunstreich 2021)

Die Logik der Eingliederungshilfe, die mit der „inklusiven Lösung“ eine Rolle in der Ausrichtung des Gesetzes einnehmen soll, ist eine andere als die der Hilfen zur Erziehung. Ihr geht es um die Sicherung der Teilhabe des behinderten Kindes. Wiesner weist darauf hin, dass „dem Tatbestand der ‚Eingliederungshilfe‘ (sic) gerade keine einheitliche Betrachtung von Menschen mit und ohne Behinderung zugrunde liegt, sondern er sich als ‚Reha-Leistung‘ nur an (junge) Menschen richtet, die ‚behindert werden‘“ (Wiesner 2017, S. 69). Voraussetzung dafür ist ein diagnostisches Verfahren, um die Beeinträchtigung ausfindig zu machen, die die Leistung rechtfertigt. Zudem setze „dieser Tatbestand eine Teilhabebeeinträchtigung voraus [...], [ist] aber nicht auf die Beseitigung der Barrieren, sondern auf die individuelle Teilhabe trotz struktureller Barrieren (und damit integrativ!) ausgerichtet“ (ebd.). Während die Eingliederungshilfe dementsprechend auf die „Ermöglichung von Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft trotz fortbestehender (körperlicher, geistiger oder seelischer) gesundheitlicher Störung“ zielt (vgl. a.a.O., S. 71), sind die Hilfen zur Erziehung (HzE) auf die Beendigung der Hilfe gerichtet. Fraglich ist, welche Logik mit den damit verbundenen Konsequenzen sich in einem HzE-orientierten Gesetz durchsetzen wird: Eine verstärkte Diagnostik für alle Kinder und Jugendlichen als Voraussetzung für die Teilnahme an (passgenauen) Angeboten der Jugendhilfe? Der Vorrang der Arbeit mit den Eltern, um ihre Erziehungsfähigkeit wiederherzustellen? Oder kann eine Aufhebung der

---

135 Damit ist jedoch noch nicht geklärt, wie die Elternarbeit qualifiziert sein soll. Gilt die Möglichkeit, sich in einem lebendigen Sozialraum im Verein zu organisieren auch als Elternarbeit?



verschiedenen Logiken gelingen, mit der die Priorität darauf gerichtet wird, alle Kinder und Jugendlichen mit ihren je unterschiedlichen sozialen Hintergründen sowie ggf. vorhandenen Beeinträchtigungen in ihrer demokratischen Handlungsfähigkeit zu stärken?

Mit einer vorrangig durch Erziehungsdefizite legitimierten Jugendhilfe kann das Gesetz in der vorliegenden Form keine überzeugende Antwort für die gesamte Zielgruppe des SGB VIII geben. „Diese Verkehrung gilt es wieder auf die Füße zu stellen!“ (AKS Hamburg/Kunstreich 2021) Für diese Entwicklung braucht es ein (kommunales) Recht auf (außerschulische) Bildung für alle Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen neben dem Recht auf schulische Bildung (Art. 2 Abs. 1 GG sowie Art. 7 Abs. 1 GG)<sup>136</sup>.

Potential dafür, die gesamte Zielgruppe (gemeinsam) zu adressieren, weist überraschenderweise der neue § 4a SGB VIII auf, mit dem selbstorganisierte Zusammenhänge sowohl positiv bewertet als auch materiell und ideell unterstützt werden sollen. In diesem Paragraphen ist der Auftrag an die öffentliche Jugendhilfe gefasst, die partnerschaftliche Zusammenarbeit der freien Träger mit den Selbstvertretungen der Jugendlichen zu realisieren:

„§ 4a Selbstorganisierte Zusammenschlüsse zur Selbstvertretung

(1) Selbstorganisierte Zusammenschlüsse nach diesem Buch sind solche, in denen sich nicht in berufsständische Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe eingebundene Personen, insbesondere Leistungsberechtigte und Leistungsempfänger nach diesem Buch sowie ehrenamtlich in der Kinder- und Jugendhilfe tätige Personen, nicht nur vorübergehend mit dem Ziel zusammenschließen, Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe zu unterstützen, zu begleiten und zu fördern, sowie Selbsthilfekontaktstellen. Sie umfassen Selbstvertretungen sowohl innerhalb von Einrichtungen und Institutionen als auch im Rahmen gesellschaftlichen Engagements zur Wahrnehmung eigener Interessen sowie die verschiedenen Formen der Selbsthilfe.

(2) Die öffentliche Jugendhilfe arbeitet mit den selbstorganisierten Zusammenschlüssen zusammen, insbesondere zur Lösung von Problemen im Gemeinwesen oder innerhalb von Einrichtungen zur Beteiligung in diese betreffenden Angelegenheiten, und wirkt auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit diesen innerhalb der freien Jugendhilfe hin.

136 Aus dem Menschenrecht auf Bildung folgt ein Recht der Kinder und Jugendlichen gegenüber dem Staat, ihre Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit auch in der Gemeinschaft durch schulische Bildung zu unterstützen und zu fördern.

(3) Die öffentliche Jugendhilfe soll die selbstorganisierten Zusammenschlüsse nach Maßgabe dieses Buches anregen und fördern.“

Dieser Paragraf bringt die Perspektive einer Überschreitung der Orientierung am Einzelfall sowie das Potential für die Diskussion um eine sozialräumliche Orientierung in das Gesetz.

Im Kontext des § 4a SGB VIII stehen auch der § 45 SGB VIII zum „Betriebserlaubnisverfahren“, in dem in (2) 4. unter der für eine Betriebserlaubnis geforderten Gewährleistung des Wohls und der Rechte der Kinder und Jugendlichen auch „geeignete Verfahren der Selbstvertretung und Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten innerhalb und außerhalb der Einrichtung“ aufgeführt sind, sowie auch der § 71 (2): „Dem Jugendhilfeausschuss sollen als beratende Mitglieder selbstorganisierte Zusammenschlüsse nach § 4a angehören“. Die genannten Paragraphen knüpfen sehr direkt an die ursprüngliche Idee der Einheit der Jugendwohlfahrt und die Beteiligung der Jugendbewegung im RJWG an.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im aktuellen Kinder- und Jugendrecht drei Logiken aufeinandertreffen: die Hilfen zur Erziehungs-, die Eingliederungs- und die Jugendbildungslogik. Eine Synthese dieser Logiken muss in einem nothilfeorientierten Gesetz zwangsläufig an Grenzen stoßen, da die Bedarfe der Kinder und Jugendlichen jenseits einer Notlage oder Behinderung nicht ausreichend Beachtung finden. Im Folgenden werden daher die rechtlichen Grundlagen der Jugendhilfe erläutert, um die Möglichkeiten einer – auch juristischen – bildungsorientierten Neujustierung der Einheit der Jugendhilfe auszuloten.

#### 4.4.2 Konflikte um die juristischen Grundlagen der Jugendhilfe

Für die Jugendarbeit, die Kindertagesbetreuung und die Hilfen zur Erziehung bestehen weiterhin ungleiche rechtliche Voraussetzungen (vgl. Struck/Schröer 2018, S. 759). Während die Erziehungsberechtigten beim Vorliegen eines erzieherischen Bedarfs ein individuelles Recht auf Hilfen zur Erziehung haben, gibt es ebenfalls ein einklagbares individuelles Recht auf Kindertagesbetreuung, jedoch *ohne* dass ein spezifischer erzieherischer Bedarf vorhanden sein muss. Für Jugendarbeit existiert hingegen kein individueller Rechtsanspruch, sondern nur eine Strukturverantwortung bzw. Gewährleistungspflicht der Kommunen: Jugendarbeit muss im Sozialraum als Grundausrüstung gewährleistet sein, der Umfang dieses Angebots ist jedoch nicht definiert.

Das SGB VIII basiert auch nach der Föderalismusreform von 2006 weiterhin auf der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, in dem die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der „öffentlichen Fürsorge (ohne das Heimrecht)“ geregelt ist, dessen Teilbereich die Kinder- und Jugendhilfe ist. Das dies so bleiben würde, war jedoch keinesfalls ausgemacht, da im Vorwege der Beratungen von Seiten der Ministerpräsidenten die Forderung erhoben wurde, die Gesetzgebungskompetenz für die Kinder- und Jugendhilfe vom Bund auf die Länder zu verlagern (vgl. die „Leitlinien zur Verhandlung mit dem Bund über eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ von 2003). Nach Einsetzung einer Bundesstaatskommission im Jahr 2004 durch den Bundestag und den Bundesrat schlossen sich die Länder dieser Positionierung an und wurden zum Teil ausdrücklich von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt (vgl. Meysen 2005, S. 355, 367). Die Ländervertreter argumentierten mit der Nähe der Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zur Bildung, die zur Kulturhoheit der Länder gehöre, und mit dem landesrechtlichen Ordnungsrecht. Der Regelungskompetenz des Bundes würden so die klassischen Bereiche des Vormundschaftswesens und der Mitwirkung im gerichtlichen Verfahren verbleiben (vgl. Schmid/Wiesner 2006, S. 102).

Die Vertreter des Bundes wiesen diesen Vorstoß der Länder mit der Begründung zurück, „dass zwischen Leistungen der Jugendhilfe nach § 2 Abs. 2 SGB VIII und sog. ‚anderen Aufgaben‘ der Jugendhilfe nach § 2 Abs. 3 SGB VIII ein untrennbarer Sachzusammenhang besteht, während die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe und die der Schule nur partielle und auf bestimmte Altersgruppen bezogene Schnittstellen aufweisen“ (ebd.) würden. Der Bund vertrat damit, dass unter Bildung vor allem Schule zu verstehen bzw. der Bildungsauftrag der Schule zugeordnet sei. Es würden zudem unterschiedliche verfassungsrechtliche Ausgangslagen gelten: Die Kinder- und Jugendhilfe beziehe sich auf die Erziehungsverantwortung der Eltern (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie das staatliche Wächteramt (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG), während die Schule einen eigenen Erziehungsauftrag unabhängig von den Eltern habe. Als weiterer Grund wurde benannt, dass die bundeseinheitlich garantierten und grundrechtssichernden Leistungen zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, eines einheitlichen Schutzes bei Kindeswohlgefährdung und zur Vermeidung eines Wettbewerbs zwischen den Ländern sowie zur Herstellung von Chancengleichheit unverzichtbar seien. Dieser Argumentation schlossen sich viele Vertreter der Kinder- und Jugendhilfe öffentlich an. Die Zersplitterung des Jugendhilfe-

rechts würde zu gravierenden Nachteilen für die Kinder, Jugendlichen und Eltern führen (vgl. a.a.O., S. 103).

Ein zentraler Konflikt, der die Debatte um die kompetenzrechtliche Regelung der Kinder- und Jugendhilfe ausgelöst hatte, war die Finanznot der Kommunen und die fehlende Perspektive auf eine Konsolidierung der Haushalte (vgl. Meysen 2005, S. 356f.; Schmid/Wiesner 2006, S. 103). Der Hintergrund dafür ist, dass die Bundesgesetzgebung den kommunalen Gebietskörperschaften die Finanzierung aufbürdet, diese jedoch weder von Bund noch Ländern eine Kompensation erhalten (vgl. Schmid/Wiesner 2006, S. 103).

Wiesner und Schmid bezweifeln, dass es den Ländern bei dem Zugriff auf die Gesetzgebungskompetenz um eine aktive und inhaltliche Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe ginge, da zuvor schon existente Gestaltungsspielräume der Länder im Rahmen des SGB VIII (zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KJHG), die sogenannten Landesrechtsvorbehalte, von ihnen nicht genutzt wurden, etwa im Bereich der Tagesbetreuung (vgl. a.a.O., S. 103f.). Thomas Meysen bewertet diese Situation wie folgt:

„Aufgrund der anhaltenden Finanznot in den Städten und Landkreisen bleibt für die kommunale Selbstverwaltung jedoch nur sehr bedingter Spielraum zur Gestaltung oder gar Entwicklung neuer, im Gesetz nicht oder zumindest nicht zwingend determinierter Hilfeformen. Das Recht der Kommunen, eigene Aufgaben zu finden, ist mangels entsprechender finanzieller Ausstattung durch die Länder und aufgrund zunehmender Aufgabenzuweisung durch den Bund (nahezu) vollständig ausgehöhlt. Und auch bei der Erfüllung der Pflichtaufgaben des SGB VIII fällt der qualitative und bedarfsgerechte Vollzug zunehmend schwerer. Die Offenheit des SGB VIII bewirkt in Kombination mit der kommunalen Finanzmisere fast überall ein Zurückfahren der Aufgabenerfüllung auf gesetzlich geforderte Mindeststandards (und teilweise sogar darunter). Den Kommunen ist die Möglichkeit genommen, der sozialen Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe Räume zur Entfaltung zu lassen. Die Wahrnehmung des Bundesrechts im SGB VIII hat sich vom einengenden rechtlichen Rahmen zum Garanten der Aufgabenwahrnehmung gewandelt.“ (Meysen 2005, S. 366)

Er plädiert vor diesem Hintergrund für eine „bundeseinheitliche Steuerung der Hilfeangebote und Hilfestrukturen bzw. das Gegensteuern des Bundes bei Fehlentwicklungen und Auseinanderdriften der Verhältnisse in den Ländern“ (a.a.O., S. 374f.).

An der Finanznot der Kommunen hat sich bis heute hin nichts geändert. Wenn aber die Finanzlage der Kommunen, Länder und nicht zuletzt auch des Bundes verbessert wäre, was durch die Abschaffung der dysfunktionalen „Schuldenbremse“, die sich mittlerweile auch in diversen Landesverfassungen wiederfindet, ergänzt um eine angemessene Steuerpolitik realisierbar wäre, und wenn der Jugendhilfe ebenfalls ein eigener Erziehungsauftrag unabhängig von den Eltern zugesprochen wäre: Wie würde dann wohl von den Fachvertretern und Juristen argumentiert werden? Würden sie sich denjenigen anschließen, die die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern verorten möchten?

Seit 1994 wird die konkurrierende Gesetzgebung von einem der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegenden Erforderlichkeitskriterium abhängig gemacht. Die Erforderlichkeitsklausel benennt alternativ zwei Voraussetzungen für eine Bundesgesetzgebung:

„Voraussetzung für ein Gesetz des Bundes ist nach Art. 72 Abs. 2 GG, dass eine bundeseinheitliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.“ (Deutscher Bundestag 2019)

Eine Bundesgesetzgebung wird demnach also als erforderlich betrachtet, wenn eines der beiden Ziele nicht ohne sie hergestellt oder gesichert werden könnte. Schmid und Wiesner weisen darauf hin, dass der Gestaltungsspielraum des Bundes mit der Einführung der Erforderlichkeitsklausel eingeschränkt wurde, was den Verlust der Gesetzgebungskompetenzen der Länderparlamente ausgleichen sollte (vgl. Schmid/Wiesner 2006, S. 109). Das Bundesverfassungsgericht formulierte in seinem Urteil von 2002 bezüglich der Auslegung der Erforderlichkeitsklausel:

„Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“ (BVerfG 2002)

Wiesner und Schmid betonen, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse kein genereller Verfassungsauftrag ist, „sondern ein Ziel, das den Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn die Auseinanderentwicklung in den Ländern das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigt.

Die Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse wird damit vom Bundesverfassungsgericht bis zu einer bestimmten Grenze bewusst in Kauf genommen“ (Schmid/Wiesner 2006, S. 110).

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes im Kontext der Föderalismusreform (2006) wird die Einschränkung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes insofern aufgehoben, als die Erforderlichkeitsklausel nur noch für bestimmte Kompetenztitel des Art. 74 GG n.F. Anwendung findet, wozu jedoch auch der Kompetenztitel „öffentliche Fürsorge“ (vgl. ebd.) gehört. Aufgrund der fortgesetzten Gültigkeit der Erforderlichkeitsklausel für den Kompetenztitel „öffentliche Fürsorge“ seien mit Verweis auf eine Stellungnahme Münders zur Föderalismusreform „[i]nnovative gesetzgeberische Aktivitäten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und damit eine strukturelle Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts [...] unter diesen Umständen nicht zu erwarten“ (a.a.O., S. 111). Die Erforderlichkeitsklausel erscheint vor diesem Hintergrund als eine rechtliche Hürde für eine strukturelle Erweiterung der Jugendhilfe.

Die Autorinnen und Autoren des Vierzehnten Kinder- und Jugendberichts (2013) plädieren denn auch dafür, sie zu streichen, da sie strukturelle Verbesserungen im Kinder- und Jugendhilferecht aufgrund der bereits genannten Voraussetzungen erschwert (vgl. BMFSFJ 2013, S. 375f.). Gleichzeitig sprechen sie für die Beibehaltung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, denn das Aufwachsen erweise sich „als eine Gestaltungsaufgabe, die nicht mehr ‚nebenher‘ beim Vollzug anderer Aufgaben und Leistungen mit erledigt werden kann, sondern die bewusst gestaltet und zielgerecht umgesetzt werden muss“ (a.a.O., S. 375).<sup>137</sup> Keine Institution könne dies allein leisten, vielmehr brauche es eine abgestimmte Kooperation. Die Bundesgesetzgebung für das gesamte Kinder- und Jugendhilferecht mit dem dreistufigen föderalen Aufbau von Kompetenzen und Strukturen im

---

137 Der Jugendhilfe liegen „unter gegebenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen folgende Ziele zugrunde:

- Herstellung gleicher Lebenschancen und Abbau herkunftsbedingter Ungleichheit durch die Förderung junger Menschen ‚von Anfang an‘;
- die Befähigung junger Menschen zur gesellschaftlichen Teilhabe durch Förderung ihrer Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten sowie
- die Gewährleistung bzw. Schaffung struktureller Rahmenbedingungen, die es Eltern erlauben, ihre Kinder optimal zu fördern und den Kindern bzw. Jugendlichen Chancen auf Teilhabe an der Gesellschaft und an entsprechenden Angeboten ihrer Förderung eröffnen können (Schaffung positiver Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien).“ (BMFSFJ 2013, S. 375)

Bereich der Kinder- und Jugendhilfe habe sich dafür bewährt und sollte – so das Plädoyer – unbedingt beibehalten werden:

„Insbesondere darf es nicht, wie im Vorfeld der Föderalismusreform I teilweise vorgeschlagen, dazu kommen, dass z. B. die ‚bildungsnahen‘ Felder wie die Kindertagesbetreuung, die Kinder- und Jugendarbeit oder die Familienbildung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt werden.“ (ebd.)

Gleichzeitig sehen die Autoren regionale Disparitäten bei der Hilfestellung bis hin zu einem nicht hinnehmbaren Flickenteppich bei den ambulanten und stationären Hilfen. Es fehle eine bundesweit vergleichbare und verlässliche Hilfeinfrastruktur, entsprechende landesspezifische Rahmenkonzeptionen und damit auch eine bundesweite Verständigung über konzeptionelle Grundlagen, Formen der Qualitätsentwicklung und Überprüfung der Wirksamkeit (vgl. a.a.O., S. 340). Vor diesem Hintergrund plädieren sie für eine Schärfung der Bundesgesetzgebungskompetenz, um die „abgestimmte Kooperation“ und Einheit der am Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen beteiligten Institutionen zu ermöglichen. Die Autoren beziehen sich dabei auf die umstrittene verfassungsrechtliche Konstruktion, die (bildungsnahen) Angebote allgemeiner staatlicher Daseinsvorsorge unter dem Kompetenztitel „öffentliche Fürsorge“ zu regeln.<sup>138</sup> Darunter fallen neben der Jugendarbeit und der Förderung in Tageseinrichtungen auch „moderne präventive Leistungen“ wie die Frühen Hilfen und die frühkindliche Bildung. Um eine potentielle „künftige höchstrichterliche Judikatur“ zu vermeiden, die diese präventiven Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht mehr als Teil öffentlicher Fürsorge anerkennt, sprechen die Autoren dafür, den Kompetenztitel des Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG neu zu fassen: „die Kinder- und Jugendhilfe sowie die öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht)“ (a.a.O., S. 375) sowie in dem Katalog von Artikel 72 Absatz 2 GG die Nummer 7 zu streichen (vgl. a.a.O., S. 376).

Ich bezweifle, dass dieser Vorschlag das Grundproblem der Einheit der Jugendhilfe (auch rechtlich) lösen könnte. Bildung wäre weiterhin Kernkompetenz der Länder, und auch wenn die Autorinnen und Autoren des Vierzehnten Kinder- und Jugendberichts im Bereich der Bildung für

138 In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird dies teilweise als unzulässig kritisiert (vgl. Isensee 1995; Schoch 2003, S. 301 und S. 304) – trotz der eindeutig formulierten Bundesverfassungsgerichtsurteile zur Jugendpflege von 1967 und zur Kindertagesbetreuung von 1998.



mehr Kooperation zwischen Bund und Ländern plädieren, adressieren sie damit doch nur Schule und Hochschule und begreifen Kinder- und Jugendhilfe vor allem als präventive Hilfe. Die außerschulische Kinder- und Jugendbildung hätte auch mit diesem Vorschlag keine eindeutige rechtliche Grundlage.

#### 4.5 Fazit: Die Einheit des Jugendwohls ermöglichen

Konstatiert werden kann, dass an dem Anspruch einer Einheit der Jugendhilfe als gemeinsamer Regelung von Jugendhilfe und Jugendarbeit seit dem RJWG bis ins aktuell geltende SGB VIII (KJSG) formal-rechtlich festgehalten wird. In jeder der zuvor behandelten „Etappen“ lassen sich Beispiele einzelner Institutionen finden, die versuchten, die Einheit der verschiedenen Arbeitsfelder jenseits des Jugendamts praktisch zu realisieren, wie zum Beispiel die Kinderfreundebewegung, das Frankfurter Westendheim, der Hansische Jugendbund, aber auch die Kinder- und Familienzentren (KiFaZ) von heute. Auch die Institution Kita, die sich von einer Nothilfeeinrichtung zu einer Bildungseinrichtung für potentiell alle Kinder entwickelt hat, kann in diesem Zuge genannt werden. Die Jugendverbände sind ebenfalls vertraut mit einer Praxis der Einheit, der sie sich insbesondere ab 1945 (bis 1968) im Kontext der von ihnen als „vergesellschaftet“ verstandenen Aufgabe verpflichtet hatten. Auch wenn es in der Geschichte unzweifelhaft nicht nur den rechtlichen Anspruch, sondern auch immer wieder Versuche einer Praxis der Einheit der Jugendhilfe gab, sagt dies noch nichts über ihre inhaltliche Ausrichtung, ihren Charakter aus. Welches Jugendhilfeverständnis bestimmte die Einheit, was war ihr Ziel?zielte ihre Programmatik darauf, bei einer erkannten Abweichung von der herrschenden Norm ein individuelles Defizit zu korrigieren oder ging es vielmehr darum, in den gesellschaftlichen Konflikten eine (kollektive) Handlungsfähigkeit der Beteiligten herauszubilden?

Historisch wurde der mit dem RJWG verbundene Anspruch einer flächendeckenden Realisierung einer gemeinsamen Praxis von Jugendfürsorge und Jugendpflege nicht umgesetzt. Die dafür vorgesehene Struktur, das Jugendamt, in dem alle Maßnahmen zusammengeführt werden sollten, wurde nicht im erforderlichen Maße realisiert, weshalb sich die beiden „Arme“ der Jugendhilfe zunächst strukturell weitgehend unabhängig voneinander entwickelten, aber über den Bezugspunkt „Fürsorge“ miteinander verbunden blieben. Dies wurde nicht zuletzt durch die einschlägigen Bun-

desverfassungsgerichtsurteile bekräftigt. Im gegenwärtigen SGB VIII zeigt sich eine starke Versäulung der Arbeitsfelder, die jedoch durch die seit dem KJHG als Strukturmaxime der Jugendhilfe anerkannte Sozialraumorientierung tendenziell aufgebrochen wird. Allerdings stellt sich auch hier die Frage: Unter welchem Vorzeichen soll die Zusammenarbeit stehen? Kann es eine bildungsorientierte Einheit der Jugendhilfe außerhalb des Jugendamts geben?

Historisch-systematisch war zunächst zu klären, was gegen die flächen-deckende praktische Realisierung der Einheit der Jugendhilfe stand und warum der – zum Greifen nahe – Entwicklungsschritt zu einer Neujustierung der Einheit der Jugendhilfe unter dem Vorzeichen der Bildung in den 1960er und 1970er Jahren ausgeblieben ist. Wie ist die Entwicklung der Einheit der Jugendhilfe bis heute im Rückblick zu bewerten?

#### 4.5.1 Bewertung: Die Einheit der Jugendhilfe im Rückblick

Die im RJWG gefasste Einheit von Jugendfürsorge und Jugendpflege war aus demokratischer Vergesellschaftungsperspektive ein notwendiger Schritt, der – im Konflikt mit dem BGB – Erziehung und Bildung außerhalb des Elternhauses jenseits einer akuten Notlage legitimierte, jedoch nicht legalisierte. Dass es dazu kam, ging auch auf den Einfluss der Jugendbewegungen zurück, die sich als gesellschaftliche Akteure erkannten und einen Selbsterziehungsanspruch formulierten. Von staatlicher und fachlicher Seite wurde auf ihre Existenz und ihren Einfluss unterschiedlich reagiert: die bürgerliche Jugendbewegung sollte in Verbindung mit der staatlich geförderten Jugendpflege für den Kampf gegen die ‚Verwahrlosung‘ eingemeindet werden, während die Arbeiterjugendbewegung, der revolutionäre Teil der Jugendbewegung, durch die Jugendpflege eingedämmt werden sollte.

Auch wenn diese Entwicklungen zum Ergebnis hatten, dass Erziehung jenseits des Elternhauses ermöglicht wurde und im Kontext der Revolution von 1918/19 auch eine proletarische (Selbst-)Erziehung ausgeweitet werden konnte (mit der Kinderfreundebewegung sowie kommunistischen Kindergruppen), traf die nun erweiterte Praxis bürgerlicher Erziehungsvorstellungen insbesondere die Arbeiterfamilien negativ. Ihre Kinder sollten durch die bürgerliche Jugendpflege zu Militarismus und Nationalismus erzogen und durch die nicht selten gewaltvolle und ausbeuterische Fürsorgeerziehung an die hegemoniale gesellschaftliche Ordnung angepasst werden.

Dennoch befürworteten auch Protagonisten der (revolutionären) Arbeiterjugendbewegung die Einheit der Jugendwohlfahrt, wie zum Beispiel Zetkin mit ihrer Forderung, die Jugendfürsorge solle dem Erziehungs- und Bildungswesen und nicht der Armenfürsorge zugeordnet werden, und auch Löwenstein, der diese Entwicklung befürwortete, um die Möglichkeiten der Verbesserung der Lebensbedingungen der Jugend und deren Verfügung zu erweitern.

Um Erziehung jenseits des Elternhauses zu legitimieren, brauchte es eine rechtliche Grundlage. Polligkeit, exemplarisch für die reformerische Erziehungsbewegung stehend, hatte sich für das Recht auf Erziehung eines jeden deutschen Kindes stark gemacht, das im § 1 RJWG aufgenommen wurde. Eine dafür zu überwindende Hürde war, dass dieses Erziehungsrecht nach bürgerlichem Verständnis bisher unzweifelhaft den Eltern zustand (vgl. BGB). Die bis in die Gegenwart hinein gültige Bedingung lautet: Um jenseits der Familie erzieherisch eingreifen zu können, muss eine Notlage der Familie vorliegen, die darin besteht, dass sie ihrem Erziehungsrecht und ihrer -pflicht nicht nachkommen kann. Dies legitimiert eine öffentliche Jugendhilfe, die den „notleidenden Erziehungsanspruch“ erfüllen soll, indem sie die Erziehungsfähigkeit der Eltern stärkt, damit diese (wieder) selbst die dem Kinde gebührende Erziehung leisten können (vgl. Polligkeit 1929, S.154). Mit der Jugendpflege ist staatlicherseits ein Präventionsgedanke verbunden. In der Weimarer Republik als „vorbeugende Arbeit“ bezeichnet, wird sie im RJWG der Fürsorge untergeordnet und damit zur „vorbeugenden Fürsorge“ (vgl. Zwerschke 1963; Giesecke 1980; Wedekind 1971). Bis heute gilt: Die Erziehungshilfen (jedweder Art) sollen vorrangig die Eltern in die Lage versetzen, ihre Kinder wieder alleine zu erziehen und zu versorgen. Im Widerspruch damit steht der eigenständige Erziehungs-, Bildungs- und Selbstvertretungsanspruch der Jugendarbeit, der damals von den Jugendbewegungen selbstbewusst vertreten wurde und von der öffentlichen Jugendhilfe aufgegriffen werden musste.

Die rechtlich gefasste Einheit der Jugendwohlfahrt sicherte kategorial und vom Anspruch her den inhaltlichen Einfluss der Jugendbewegung auf die Jugendwohlfahrt, der sie im RJWG explizit zugeordnet wurde. Der Ort für die gemeinsame Organisation der Maßnahmen sollte das Jugendamt auf den verschiedenen Ebenen sein.

Im deutschen Faschismus wurde die Jugendhilfe instrumentalisiert für die Verwirklichung rassehygienischer Programme, die Jugendpflege aus dem an Bedeutung geschwächten Jugendamt herausgelöst und der HJ übertragen.

Die nach Krieg und Faschismus wieder entstandenen Jugendverbände erhoben einen Anspruch auf Gestaltung der Jugendwohlfahrt und beteiligten sich ab 1945 an der Linderung der Not der Nachkriegszeit – in einer Zeit, in der die rechtliche und materielle Grundlage der Fürsorge noch nicht wiederhergestellt war. Erst mit einer Novelle des RJWG im Jahr 1953 wurde der Stand des Gesetzes von 1922 erstmalig umgesetzt. Im Jahr 1961 erfolgte die zweite Nachkriegsnovelle, jedoch ohne die erhoffte grundsätzliche Weiterentwicklung vom Eingriffsrecht zum Leistungsgesetz. In Weiterführung der übernommenen Fürsorgeaufgaben verschrieben sich die Jugendverbände (explizit ab 1962) der „vergesellschafteten Jugendarbeit“, um die Kinder und Jugendlichen staatstragend in die Gesellschaft einzuführen. Damit wurde die Einheit der Jugendhilfe durch die Jugendverbände in eine entsprechende Praxis gebracht. Dieses Verständnis von Vergesellschaftung wurde mit der Bewegung „1968 ff.“ grundsätzlich in Frage gestellt und die Stellung und Ausrichtung der Jugendarbeit als „vorbeugender Fürsorge“ und damit als Kompensationsinstrument für Versäumnisse und Defizite, die in anderen gesellschaftlichen Bereichen entstehen, sowie deren Indienstnahme für die (Wieder-)Herstellung des Status quo kritisiert. Standort und -punkt der Jugendarbeit (vormals Jugendpflege) – auch im Verhältnis zur Jugendhilfe (vormals Jugendfürsorge) – waren damit zur Debatte gestellt. Giesecke pointierte das neue Selbstverständnis: Die Jugendarbeit solle eine Sozialisationsinstanz sein, die darauf abzielt, „im Interesse zunehmender Emanzipation [...] durch die bewußte Verarbeitung [gesellschaftlicher] Konflikte nach der individuellen wie gesellschaftlichen Seite hin den gesamtgesellschaftlichen Emanzipationsprozeß weiterzutreiben“ (Giesecke 1971, S. 161). Dafür brauche es jedoch ein umfassendes Konzept der Jugendarbeit, das auch mit den Reformentwürfen der 1970er Jahre nicht gegeben sei (vgl. Böhnisch et al. 1973, S. 190). Dieser Ansatz war eng verbunden mit einer erstarkenden Vorstellung von Jugendarbeit als Jugendbildung, die als politische Bildung konkretisiert wurde (vgl. § 1 Hessisches JBFG).

Im Konflikt steht dies mit dem durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1967 gefestigte Verständnis von Jugendarbeit als „vorbeugender Fürsorge“. An der fürsorgerisch verpackten Hilfe sollen seit dem JWG vorrangig die freien Träger, zu denen auch die Jugendverbände gehören, beteiligt sein. Bekräftigt durch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, dass „der Staat diese Hilfe weder organisatorisch noch finanziell in ausreichendem Maße allein leisten kann“ (BVerfG 1967), werden sie als zuständig für das erklärt, was staatlicherseits nicht realisiert werden kann.

Damit verkehrt sich die Subsidiarität, mit der Folge einer (tendenziellen) Neutralisierung der spezifischen inhaltlichen Qualitäten der Vereine zugunsten der Übernahme staatlicher Fürsorge-Aufgaben. Diese Entwicklung wird verschärft mit dem Kostensenkungsdruck und der damit zusammenhängenden Einführung der Neuen Steuerungsmodelle, weshalb sich die Ideologie und Programmatik der individualisierenden Defizitorientierung nun in der Form eines Kostenfaktors zeigt.

In der Geschichte der Kita wurde der „vorbeugenden Fürsorge“ durch familienpolitische Entscheidungen die Legitimation genommen. Sie steht potentiell allen offen und ist als Daseinsvorsorge- sowie Bildungsinstitution anerkannt. Dazu trug die Einführung des partnerschaftlichen Prinzips im Ehe- und Familienrecht und ein damit einhergehendes neues Erziehungsverständnis bei: Wenn beide Elternteile arbeiten, ist es erforderlich, dass ein Dritter die Kinder erzieht. Für die Jugendhilfe bedeutet das, dass sie nun nicht mehr nur legitimiert ist als Fürsorge bzw. (Not-)Hilfe, sondern auch als Erziehungs- und Bildungsinstanz. Dennoch ist seit der Einführung des KJHG, mit dem der Kinder- und Jugendarbeit (inkl. Kita) ein eigenständiger Bildungsauftrag zugesprochen wurde, eine empirische Schwächung der Jugendarbeit festzustellen. C. W. Müller fasst diese Entwicklung wie folgt zusammen:

„Die Jugendarbeit hat sich von einem gleichberechtigten Angebot an alle Jugendlichen für die Entwicklung ihrer gesellschaftsfähige[n] Persönlichkeit zu einer sozialen Nothilfe für Jugendliche verengt, deren Lebensweise für sich und für andere ein Risiko darstellt.“ (Müller 2011)

Ursächlich dafür sind mehrere ineinandergreifende Gründe: Mit dem Anliegen der Überwindung der bürgerlichen Erziehungsdominanz, ausgehend von der 68er-Bewegung, konzentrierten sich die kritischen bürgerlichen Sozialpädagogen und Sozialarbeiter auf die Arbeiterkinder und -jugendlichen und stellten zunehmend fest, dass die defizitären Verhältnisse vielfach nachteilige Auswirkungen auf den Einzelnen hatten und im pädagogischen Verhältnis bewältigt werden müssten.

Mit dem Wegfall einer gesellschaftlichen Systemalternative nach 1989 wurde die Selbstbestimmung und Autonomie zum Weg und zum Ziel der pädagogischen Interaktion erklärt. Das (prekäre) Gegenüber sollte sich durch Ich-Stärkung aus den kapitalistischen Abhängigkeiten befreien. Ein positives Verständnis von Abhängigkeit im Sinne von Angewiesensein auf die Anderen, auch als Notwendigkeit für den Befreiungsprozess, geriet in den Hintergrund. Jugendhilfe wurde damit (erneut) verengt auf diejenigen,

die Hilfe in Form von kompensatorischen Programmen benötigen. Dies steht in enger Verbindung mit der Neoliberalisierung der „westlichen“ Gesellschaften nach 1989, dem damit einhergehenden Kostensenkungsdruck für die öffentlichen Kassen und der ordnungspolitischen Durchsetzung des Effizienz- und Wettbewerbsprinzips. Seit Mitte der 2000er Jahre spiegelt sich diese Entwicklung auch verstärkt in der nicht ausgewogenen Finanzierung der drei klassischen Arbeitsfelder wider: Einer stark unterfinanzierten Jugendarbeit (für alle Kinder und Jugendlichen) stehen die Hilfen zur Erziehung gegenüber, für die ein deutlich größeres Finanzvolumen verausgabt wird, die jedoch auf eine deutlich kleinere Zielgruppe gerichtet sind. Dieses Muster wird einzig durchbrochen von der Kita, die mittlerweile unterlegt ist mit einem individuellen Rechtsanspruch, der nicht gekoppelt ist an einen erzieherischen Bedarf.

Die Jugendhilfe wird weiterhin auf Bundesebene geregelt, die jedoch nur über die Regelungskompetenz für die öffentliche Fürsorge verfügt. Alles, was an „sozialpädagogischer Bildung“ rechtlich-systematisch legitim ist, ist damit weiterhin als „vorbeugende Fürsorge“ (präventive Hilfen) den anderen Sozialisationsinstanzen untergeordnet. Das SGB VIII, als Bundesgesetz der Fürsorge verhaftet, kann Bildung (als Sache der Länder) in der grundsätzlichen Form nicht regeln.

In den aktuellen Entwicklungen des Erziehungs- und Bildungswesens (vgl. Kap. 4.3) ist jedoch großes Potential auszumachen, die (individualisierende) Defizitorientierung zu überwinden sowie die allgemeine Förderung *für alle* sozialräumlich und gemeinwohlorientiert zu stärken und damit Hilfe als (in der Regel) wechselseitige Unterstützung aufzuheben. Damit steht sowohl die Jugendarbeit als „vorbeugende Fürsorge“ und die Einheit der Jugendhilfe in ihrer defizitorientierten Form erneut zur Debatte, zu der ich im Anschluss an die vorherigen Darlegungen einen Ausblick skizzieren möchte.

#### 4.5.2 Ausblick: Die Einheit des Jugendwohls verwirklichen

Alle bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass Jugendhilfe, die inzwischen zum normalen Aufwachsen dazugehört, nicht nur Hilfe und Betreuung leisten, sondern auch Bildungsprozesse unabhängig von einer akuten Notlage ermöglichen soll. Am deutlichsten entfaltet sich dieser Bildungsanspruch in der Kinder- und Jugendarbeit, begriffen als demokratische Kinder- und Jugendbildung.

Ein (auch als solcher bezeichneter) Bildungsanspruch in der Jugendhilfe findet sich aktuell – nach jahrhundertelangen Auseinandersetzungen – sowohl im Bereich der Kita als auch in der Jugendarbeit, die inzwischen als Kernbereich einer allgemeinen Förderung jenseits einer besonderen Härte (vgl. § 1 KJSG) anerkannt ist, obwohl die juristische Zuordnung als „vorbeugende Fürsorge“ weiterhin gilt. Die eigenständige Bildungsfunktion der Arbeitsfelder Jugendarbeit und Kita spiegelt sich in den entsprechenden Paragrafen im SGB VIII wider. Deren Bildungsaufgaben sind jedoch mit einem grundlegenden Widerspruch versehen: Es gibt derzeit keine eindeutige rechtliche Legitimation für ein um die Jugendhilfe erweitertes (demokratisches) Bildungswesen.<sup>139</sup> Dieses besteht weiterhin in erster Linie und rechtlich gestützt aus der Schule.

Ein weiterer damit zusammenhängender Widerspruch ist konstitutiv für die Jugendhilfe: Mindestens seit den Debatten um das RJWG gibt es die bis in die Gegenwart Gültigkeit beanspruchende Erkenntnis, dass die Eltern ihre Erziehungs- und Sozialisationsfunktion spätestens unter den gesellschaftlichen Bedingungen seit Anfang des 20. Jahrhunderts nicht mehr ohne Weiteres alleine bewerkstelligen können. Der Strukturwandel der Familie ist zwar fachlich einerseits anerkannt und mit ihm wird auch die Sozialisationsfunktion der Kita legitimiert (Wiesner/Struck 2015), andererseits wird die Jugendhilfe jedoch dominiert von den Hilfen zur Erziehung. Die Sozialisations-, Erziehungs- und Bildungsfunktion der nicht-familiären Instanzen bleibt damit in letzter Konsequenz gekoppelt an das Ziel der Erziehungsbefähigung der Eltern (und hier insbesondere der arbeitenden Mutter) (vgl. S. 16f.).

Herausgearbeitet wurde in dieser Studie, dass die Geschichte der Jugendhilfe und damit auch der Einheit der Jugendhilfe eine Geschichte der Vergesellschaftung ist, in der gleichzeitig am Vorrang der Eltern- und Familienorientierung festgehalten und somit notwendigerweise ein Spannungsverhältnis erzeugt wird. Der Stand der Vergesellschaftung zeigt sich darin, dass an die Stelle der alleinig zuständigen Familie eine Arbeitsteilung bezüglich Erziehung, Bildung, Hilfe und Schutz getreten ist, die jedoch mit der Voraussetzung einer Defizitunterstellung verbunden bleibt. (Auch die von der Schule arbeitsteilig übernommene Ausbildung gehört in die Auflistung, allerdings bedarf es dafür keiner defizitären Ausgangslage (mehr).) Das demokratische Potential einer vergesellschafteten nicht-defizitorientierten

---

139 In einigen Ländern gibt es zwar Jugendbildungsförderungsgesetze, aber jenseits der rechtlichen Regelung der Jugendhilfe.



Jugendhilfe konnte noch nicht vollumfänglich entfaltet werden. Auf dem aktuellen Stand der Vergesellschaftung des Erziehungs- und Bildungswezens im Kontext des Inklusionsanspruchs bestehen jedoch viele Möglichkeiten für eine kooperative Arbeitsteilung mit dem Ziel der Erweiterung der Lebensperspektive. Dazu gehören eine kommunikative Beratschlagung und Entscheidung über die in dieser Gesellschaft strittigen Fragen aller Beteiligten sowie die Entwicklung von verallgemeinerter Handlungsfähigkeit.

Um eine solche Praxis zur Entfaltung zu bringen, sind vor allem zwei Hürden zu nehmen: Zum einen ist dies die Überwindung der individualisierenden Defizitorientierung. Das Recht der Eltern auf Erziehung stellt dann ein Problem dar, wenn es der familiären Erziehung gleichberechtigte öffentliche Erziehung und Bildung verhindert. Dies ist der Fall, solange der Vorbehalt der Mündigkeit der Beteiligten (Kinder und Erwachsene) existiert und das Recht der Eltern auf Erziehung vor diesem Hintergrund nicht demokratisch radikalisiert wird. Zum anderen braucht es für die Entfaltung einer demokratischen Bildungsorientierung der Jugendhilfe eine rechtlich widerspruchsfreie Kodifizierung. Vor dem Hintergrund der Zuordnung der freien Träger zur Fürsorge (Jugendhilfe) und deren finanzieller Abhängigkeit von den finanziell vielfach klammen Kommunen können diese Hürden nicht eigentlich ignoriert werden. Sicher finanziert werden gegenwärtig nur *die* Angebote und Maßnahmen, die mit einem subjektiv einklagbaren Rechtsanspruch verbunden sind. Die Finanzierung etwa der OKJA wird an ihre Indienstnahme in anderen Bereichen geknüpft, wie zum Beispiel im Kontext von Ganztagsschule.

Der Anspruch, Hilfe und Bildung zusammen zu praktizieren, ist folgerichtig, das noch immer gültige „Fürsorge-Vorzeichen“ als die Jugendhilfe kennzeichnende Defizitorientierung jedoch problematisch. Im Folgenden seien zunächst aktuelle Anregungen zur Überwindung einer solchen Defizitorientierung skizziert.

Zu nennen ist hier der von Mark Schrödter (2020) als „Bedingungslose Jugendhilfe“ wieder aufgegriffene und aktualisierte Gedanke der „Offensiven Jugendhilfe“ (Hottelet et al. 1978) – ein Versuch, die bestehende individuell-stigmatisierende Defizitorientierung im Kontext der Hilfen zur Erziehung zu überwinden:

„Der Ansatz einer Bedingungslosen Jugendhilfe sieht [...] vor, erzieherische Hilfen nicht mehr an eine Prüfung eines erzieherischen Bedarfs zu binden, sondern als Sozialleistungen allen Eltern bzw. Kindern zugänglich zu machen. Das Targeting erzieherischer Hilfen wäre dann nur noch

an den Eltern- bzw. Kindstatus gebunden und damit weniger selektivistisch und mehr universalistisch ausgerichtet.“ (Schrödter 2020, S. 74)

Alle Eltern sollten demnach einen Anspruch auf erzieherische Hilfen nach §27ff. SGB VIII haben, ohne ein Defizit geltend machen zu müssen. Die so konzipierte grundsätzliche Änderung des Jugendhilfesystems sieht vor, die Hilfen zur Erziehung im Sockel der Regelleistungen anzusiedeln, so dass es keine Schwelle zu ihnen mehr geben würde (vgl. a.a.O., S. 65f.). Die Folie, die dies rechtlich ermöglichen könnte, ist die, die auch für den Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz gilt. Dieser bewegt sich zwischen dem Teilhaberecht für alle Kinder und Jugendlichen an Jugendarbeit und dem individuellen Recht auf Hilfen zur Erziehung – ohne dafür ein erzieherisches Defizit aufweisen zu müssen. Mit Verweis auf die Studie von Korpi und Palme (1998) gegen ein „technisch treffsicheres Targeting“ ist mit dem Vorschlag der „HzE für alle“ auch das Verständnis verbunden, dass ein universalistisches Sozialsystem, in dem allen der gleiche Umfang staatlicher Transferleistungen gewährt wird, größere Chancen hat, Armut und Ungleichheit zu verringern, als ein selektivistisches, wie es die Hilfen zur Erziehung derzeit darstellen (vgl. a.a.O., S. 75ff.).

Die „Bedingungslose Jugendhilfe“ ist ein bedenkenwerter Ansatz, hebt den Grundwiderspruch jedoch nicht eindeutig auf – zumal auch mit dieser Programmatik der Fokus auf die Eltern bestehen bleibt. Jugendhilfe habe, so Schrödter, prioritär den Auftrag, Eltern dabei zu unterstützen, ihre Erziehungsverantwortung in „autonomer Elternschaft“ übernehmen zu können (vgl. a.a.O., S. 94). Die mit diesem Ansatz vorgeschlagene Konzeption der Heimerziehung als Bildungsinstitution weist jedoch darüber hinaus. Schrödter konzipiert aus einer Kritik an den Heimen als *ultima ratio* der Erziehungshilfe<sup>140</sup> Heime als Orte des guten Lebens, vergleichbar mit Internaten. Heime würden so zu einem „Ort zum Wohnen zwecks Bildung“ und könnten eine enge Verbindung (Verschmelzung) mit den Ganztagschulen eingehen. Sie wären flexibel nutzbar und könnten nur nächteweise, aber auch wochen-, monate- oder jahreweise von den Kindern und Jugendlichen genutzt werden (vgl. a.a.O., S. 82).

---

140 Die Heimerziehung wird aktuell in ihrer Form als freiheitsentziehende Maßnahme auch als „optima ratio“ diskutiert (vgl. Hoops 2021), was aber sicherlich nicht zu einer Überwindung des Stigmas der in der geschlossenen Unterbringung Untergebrachten beitragen wird.

„So könnten Heime unter dem Dach einer Bedingungslosen Jugendhilfe zunehmend in Kooperation mit Schulen konzipiert und in der Nähe von Schulen eingerichtet werden. Dann können Eltern, vergleichbar mit dem Hort bzw. Ganztagsschulplatz wählen, ob und wie lange sie ihr Kind nach der Schule dort betreuen lassen möchten und ob es dort übernachten soll. So gäbe es an solchen Schulen Kinder, die Förderungs- und Betreuungsangebote im angegliederten Heim gar nicht wahrnehmen, manche würden am Nachmittag dort sein und andere würden dort an einigen Tagen oder auch dauerhaft übernachten. Sind Eltern beruflich eingespannt oder befinden sich in einer schwierigen Lebenssituation, könnten sie ihr Kind zur Übernachtung anmelden.“ (ebd.)

Damit würden die Heimerziehung bzw. die stationären Hilfen zur Erziehung einen „Normalisierungsprozess“ durchlaufen, der ihr allgemeines Ansehen verbessert und auch dem Strukturwandel der Familie (ohne Stigmatisierung) gerecht werden könnte. So konzipiert, würde die Heimerziehung sich wieder von der „Therapie als Restitution von Lebenspraxis“ abgrenzen und stärker sozialpädagogisch sein im Sinne einer „Gestaltung gelingenden Lebens auf der ‚Sachebene‘, in der Sphäre von Tätigkeit als konkretem Lebensvollzug“ (vgl. Mannschatz 2003, S.116; zit. nach Schrödter 2020, S. 88). Die Realisierung dieser perspektivreichen Idee setzt jedoch voraus, dass auch die Jugendhilfe einen Bildungsauftrag hat sowie einen mit der Schule gleichwertigen Erziehungsauftrag.

Mit der Erkenntnis, dass schulische Bildungserfolge auch von der sozialen Integration abhängig sind (vgl. die Ergebnisse der PISA-Studien) wird Schule als inklusive Ganztagsschule verstärkt als „lebensweltlicher Ort“ konzipiert. Der Stellenwert der Interaktion wird dadurch neben der Aufgabe der Qualifikation größer. Diese Aufgaben geraten jedoch durch den Selektions- und Allokationsauftrag, durch den die Schule ihre Reproduktionsaufgabe im Bereich der Arbeit (Qualifikation) erfüllt, in einen unaufhebbaren Widerspruch. In der jeweiligen konkreten Schulpraxis wird sich eine Seite durchsetzen. Nicht zu Unrecht hat Jürgen Habermas die Schule, zwar aus der Lebenswelt kommend und in den Bildungsprozessen auf Verständigung angewiesen, im Zuge der Kolonialisierung der Lebenswelt durch die Systemaktoren auch dem System zugeordnet (vgl. Habermas 1981, S. 541ff.). In der Schule, so Habermas, ist

„der pädagogische Prozeß des Unterrichtens den rechtlichen Normen in gewisser Weise vorgegeben. Diese über kommunikatives Handeln laufenden familialen und schulischen Bildungsprozesse müssen unabhängig

von rechtlichen Regelungen funktionieren können. Wenn jedoch die Struktur der Verrechtlichung administrative und gerichtliche Kontrollen erfordert, die sozial integrierte Zusammenhänge nicht nur durch Rechtsinstitutionen ergänzen, sondern auf das Medium Recht umstellen, treten Funktionsstörungen ein.“ (a.a.O., S. 542)

Im Folgenden spezifiziert Habermas diesen Vergesellschaftungskonflikt:

„Die Forderung nach einer stärkeren Pädagogisierung des Unterrichts und nach einer Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen ist nicht ohne weiteres mit der Neutralisierung der Staatsbürgerrolle vereinbar, und noch weniger mit dem ökonomischen Systemimperativ, das Schulsystem vom Grundrecht auf Bildung zu entkoppeln und mit dem Beschäftigungssystem kurzzuschließen. Der gegenwärtige Streit um Grundorientierungen der Schulpolitik läßt sich gesellschaftstheoretisch als Kampf für oder gegen die Kolonialisierung der Lebenswelt begreifen.“ (a.a.O., S. 544f.)

Wenn dem gefolgt wird, stellt sich die Frage, ob Schule in ihrer aktuellen mehrgliedrigen Form grundsätzlich eine demokratische Bildungsinstitution sein kann – von demokratischen Elementen, wie der Existenz eines demokratisch gewählten Klassenrats etc., einmal abgesehen –, in der die in der Schule versammelten Citoyens beraten und entscheiden können.<sup>141</sup>

Den Konflikt mit der Selektion kann die für die Schule bindend gewordene Entscheidung für die Inklusion aufnehmen, wenn sie im Sinne der UN-BRK nach internationaler Maßgabe verstanden wird. Dieser liegt ein „weiter“ Inklusionsbegriff zugrunde, der auch die sozialpolitische Lage der Kinder, Jugendlichen und Familien betrifft. Das Ziel der Überwindung von Armut und sozialer Ungleichheit bis zum Jahre 2030 haben die UN in den *Sustainable Development Goals* gefasst. Heute stellen die ökonomischen und strukturellen Rahmenbedingungen die soziale Integration jedoch vielfach entscheidend in Frage (vgl. Richter 2019, S. 159). Wenn aktuell in Deutschland etwa jedes vierte Kind in Armut aufwächst, sind belastete soziale Situationen und Konflikte vorprogrammiert, die weder nur familiär noch nur schulisch oder sozialpädagogisch zu lösen sind.

Entgegen dem Anspruch der sozialen Integration droht zudem eine Verstärkung selektiver Tendenzen im Namen der Inklusion, etwa durch die mit den Finanzierungsvoraussetzungen der Inklusion ausgeweitete Diagnostik

---

141 Die Schulstrukturen sehen bspw. gegenwärtig nicht vor, dass die Schüler über die Lehrpläne oder auch das Personal entscheiden können.

an Schule, die sich nach der Umsetzung der „inklusiven Lösung“ auch auf die Jugendhilfe auszuweiten könnte. Diesen unaufhebbaren Widerspruch von selektiver Qualifizierung und sozialer Integration zu bearbeiten, wird an die Jugendhilfe, hier insbesondere die Jugendarbeit, weitergegeben, die die Bildung und Integration leisten soll, die Schule nicht realisieren konnte. In dieser Konstellation liegt jedoch auch die Chance, die Schule sowie das Gemeinwesen insgesamt über Impulse der außerschulischen bildungsorientierten Jugendarbeit zu demokratisieren. Im Kontext der Jugendarbeit, die in der Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen verankert ist, könnten die Schülerinnen und Schüler ein Forderungsprofil erarbeiten und mit dieser gebildeten Macht demokratisierend auf das System Schule einwirken (vgl. AKS Hamburg/Kunstreich 2021).

Um die Jugendhilfe mit einem eigenständigen Erziehungs- und Bildungsauftrag zu unterlegen, der dem der Schule und der Familie gleichgeordnet ist, bedarf es eines neuen Erziehungsverständnisses, das mit der Abschaffung des Alleinverdienermodells im Jahr 1977 und dem Recht auf einen Kindergartenplatz rechtlich bereits ansatzweise verankert worden ist: das Verständnis, dass die Eltern die Erziehung und Sozialisation gar nicht alleine leisten müssen, weil sie normalerweise und ohne Not von verschiedenen Instanzen erbracht wird.

Eine Kernfunktion kommt dabei der Kinder- und Jugendarbeit als demokratischer Kinder- und Jugendbildung zu, die die Kinder und Jugendlichen als Gleiche anerkennt und sie in der Vereinspraxis der kommunikativen Beratschlagung und Entscheidung über gesellschaftlich strittige Fragen als Beteiligte und Verantwortliche (*citoyens*) für die gesellschaftliche Entwicklung ernst nimmt. Das Ringen darum, was gut und richtig ist zu tun, kann sowohl auf dem Bolzplatz, beim gemeinsamen Kochen, auf dem Wandertag oder im Ferienlager stattfinden, d.h. in der Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen und anknüpfend an ihren Interessen. Angesichts eines weit verbreiteten Ohnmachtsgefühls angesichts der aktuellen weltpolitischen Lage hat die Jugendbildung die Verantwortung, Gelegenheiten zur Verständigung und Rationalisierung zu schaffen und anhand dessen eine auch gesellschaftspolitische (verallgemeinerte) Handlungsfähigkeit herzustellen und zu stärken. Diese Verantwortung erwächst nicht zuletzt aus der Geschichte, in der die Jugendpflege dafür instrumentalisiert wurde, die Arbeiterjugend für den Krieg zu begeistern und um der Volksgemeinschaftsideologie willen politischer Auseinandersetzung beraubt wurde. Gesellschaftliche und politische Ursachen des vielfach problematisch gewordenen Alltags können in einer so konzipierten Jugendbildung explizit the-

matisiert werden. Gemeinsam auf der Grundlage der besseren Argumente getroffene und umgesetzte Entscheidungen bieten Möglichkeiten der Entwicklung einer sozialen Gruppe. Demokratische Jugendbildung bedeutet insofern, sich als politisch handlungsfähig zu erleben, konfliktfähig zu werden und eine Praxis der wechselseitigen Unterstützung zu konstituieren.

So wie die Jugendbewegungen Anfang des 20. Jahrhunderts die bürgerliche Erziehungs- und Fürsorgepraxis herausforderten, braucht es heute eine Bewegung, die für eine wechselseitige demokratische Erziehung und Bildung im kommunalen Raum als Normalfall, für ein nicht vereinzelt, kooperatives und kulturell anregendes Aufwachsen und Leben, eintritt. Kunstreich verweist darauf, dass historisch immer eine „politisch-ökonomisch-kulturelle Not“ Voraussetzung für die Selbstorganisation und Assoziation war. Dies kann grundsätzlich auch auf die Gegenwart übertragen werden: Es sind die aktuellen sozialen Konflikte, „die Selbstorganisationen der Machtunterworfenen oder Ohnmächtigen hervorbringen – wenn sie Hoffnung auf Veränderung haben. Hunger allein führt zum Verhungern, nicht zur Selbstorganisation“ (Kunstreich 2005, S. 108). Zu dieser Überzeugung gelangt auch Richter in der Bewertung der Alltagswende in den 1980er Jahren:

„Objektive Benachteiligung und subjektive Veränderungsbereitschaft in eins zu setzen, ignoriert den dialektischen Zusammenhang von Emanzipation und Entfremdung. Ohne konkrete Perspektive lässt sich niemand freiwillig darauf ein. Man arrangiert sich lieber.“ (Richter 2019, S. 145)

Dies zugrunde gelegt, gilt es für die Jugendhilfe, die Perspektive der Veränderung im Kontext der Lebenswelt- und Sozialraumorientierung handlungsleitend aufzugreifen. Das sozialräumliche Motto „vom Fall zum Feld“ bezüglich der Bearbeitung von individuellen Problemen wird vollständig nur umgesetzt werden können, wenn es auch für die Defizitorientierung gilt, d.h. wenn die gesellschaftlichen Ursachen der individuellen oder zu individuellen gemachten Probleme in den (aufklärenden) Blick geraten und eine demokratische Handlungsfähigkeit gebildet wird. „Pädagogik als Bildungsprozess nimmt ihren Ausgang nicht bei einer Deformation“ (Richter 2019, S. 45), sondern tritt hervor als eine „Pädagogik der sozialen Integration durch (inter)kulturelle und kommunale Bildung“ (a.a.O., S. 2).

Die kommunale Jugendbildung sowie auch die kommunale Erwachsenenbildung brauchen eine gemeinsame vereins- (oder genossenschafts-)rechtliche Trägerschaft, um eine kommunale Öffentlichkeit herstellen zu können, deren Mitglieder konfliktfähig mit den Systemaktoren

sind und eine Perspektive für Veränderungen aufzeigen können. Mit der Theorie der Kommunalpädagogik (Richter 2001) ist die vereinsrechtliche Trägerschaft auf eine fachlich-theoretisch tragfähige Basis gestellt. Der Verein als ur-(sozial-)pädagogische Institution, auf der die Kommunalpädagogik aufbaut, wird häufig noch nicht einmal beim Namen genannt, wenn von der Jugendbildung in weiten Teilen nur als „außerschulische Angebote“ die Rede ist. Ich schließe mich Richters Plädoyer an, dass es an der Zeit ist, „dass auch die Sozialpädagogik die Rolle des Vereins explizit wahrnimmt und ihn neben Familie und Schule als gleichberechtigte und gleichgewichtige Organisation der Vergesellschaftung positioniert“ (ebd., S.169). In diesem Sinne gewinnt auch das anschlussfähige Konzept der Sozialgenossenschaft an Relevanz (vgl. Kunstreich 2003).

Richter plädiert für eine Arbeitsteilung, in der der Familie die Spielpädagogik, der Pflicht-Schule die Arbeitspädagogik und der Jugendhilfe/Jugendarbeit die Vereinspädagogik zugeordnet ist (vgl. Richter 2008, S. 875). Sozialpädagogik wird von ihm bestimmt als „ein Bildungsbündnis in Demokratiebildung des ‚citoyen‘, das nicht nur für die Kinder- und Jugendbildung gilt, sondern auch das Arbeitsbündnis in der Nothilfe ersetzen kann – wenn es freiwillig eingegangen wird“ (Richter 2016, S. 58).

Wäre die Jugendhilfe (und damit auch die Jugendarbeit) mit einem eigenständigen Erziehungs- und Bildungsauftrag ausgestattet, könnte – mit Verweis auf das Plädoyer des Achten Jugendberichts für eine lebensweltorientierte, konfliktfähige Einheit der Jugendhilfe – eine Kooperation stattfinden, die in der Lage ist, sowohl Bildungsbündnis zu sein als auch konkrete Probleme und Konflikte im kommunalen Raum zu bearbeiten, Lösungen zu finden und sich gegen Ausgrenzung, Selektion und soziale Ungleichheit zu wehren. Insbesondere in der aktuellen krisenhaften gesellschaftlichen Lage, braucht es weder eine paternalistische noch eine dienstleistungsorientierte Jugendhilfe bzw. Sozialpädagogik, sondern eine demokratische Aufhebung, in der die Professionellen als Kommunalpädagogen mit den (selbstorganisierten) Kindern und Jugendlichen darum ringen, was – auch für eine Friedensperspektive – richtig und sinnvoll zu tun ist und wie gemeinsam konkrete Probleme bearbeitet werden können. Dies setzt jedoch auch ein Verständnis voraus, dass nur durch Selbstwirksamkeit und „Ich-Stärkung“ keine Verfügungserweiterung geschehen kann, assoziiert in Gruppe jedoch schon.

Um diese neue Grundlage, die nicht mehr einseitig die von Familie oder Schule abhängige (Einzelfall-)Hilfe als Reaktion auf eine Deformation ist, begrifflich neu zu fassen, schlage ich für sie den Begriff des *Jugendwohls*



vor. Mit dieser Benennung soll die Fürsorge als bestimmende Orientierung der Einheit der verschiedenen Bereiche abgelöst werden. Stattdessen soll, so wie es Clara Zetkin in den Reichstagsdebatten zum RJWG stark gemacht hat, die Jugendfürsorge als Kulturfrage verstanden werden, die dem Erziehungs- und Bildungswesen zugeordnet wird. Der vorgeschlagene Begriff ist angelehnt an den der *Jugendwohlfahrt*, der sowohl den sozialpolitischen Aspekt aufgreift als auch den Grundgedanken der Einheit von Jugendfürsorge, Jugendpflege und Jugendbewegung in sich trägt, der notwendig für den ersten Schritt der Vergesellschaftung der Jugendfürsorge war. Doch soll der Begriff des *Jugendwohls* darüber hinausweisen und den Anspruch einer nicht individuell-defizitorientierten Vergesellschaftung von Erziehung und Bildung sowie von Hilfe als wechselseitiger Unterstützung im kommunalen Raum verdeutlichen. Weber und May verdeutlichen, wie ein so gewandelter, sozialräumlicher Hilfebegriff Form annehmen kann:

„Die Kunst des Helfens besteht zum einen darin, solchen subjektiven Interessen auf die Spur zu kommen und soziale Räume zu schaffen, in denen sich diese Interessen entfalten können, und zwar derart, dass andere die daraus sich ergebenden Handlungen wahrnehmen können, um daran anzuknüpfen. Sie besteht zum anderen darin, Ideen zu entwickeln, welche Möglichkeiten in solchen Anfängen stecken können, um den oft unscheinbaren Anfängen weitere Entwicklungen zu bieten, so da der anfängliche Impuls sich verbreitert. [...] Wer hilft, ist kein Dienstleister, sondern mit seiner eigenen Initiativität präsent, die dem ursprünglichen Impuls eine neue Wendung zu geben vermag.“ (Weber/May 2023, S. 73)

Von einer paternalistisch-stigmatisierenden, selektiven *Fürsorge* inklusive einer entsprechenden Praxis für die Zielgruppe der „abnormen“ Jugend soll sich dieser Begriff abgrenzen und gleichzeitig die Nähe zu einer auch sozialpolitischen Ausrichtung in Verbindung mit dem Inklusionsansatz der UN-BRK zum Ausdruck bringen, nach dem *alle* Kinder und Jugendlichen die Zielgruppe des Jugendwohls sind. Im Begriff des Jugendwohls sind Hilfe, materielle Teilhabe und demokratische Teilnahme/Bildung – das sinnliche und körperliche Wohl – als notwendige Elemente einer Pädagogik des Sozialen aufgehoben. In diesem Sinne ist dies ein Begriff, der der Einheit von Jugendhilfe und Jugendarbeit unter dem veränderten Vorzeichen der Bildung und Hilfe als wechselseitiger Unterstützung gerecht werden kann. Unter dem begrifflichen Dach des Jugendwohls kann die demokratische Kinder- und Jugendbildung als Kernbereich der Sozialpädagogik ungehindert entfaltet werden (s. Abbildung 3).

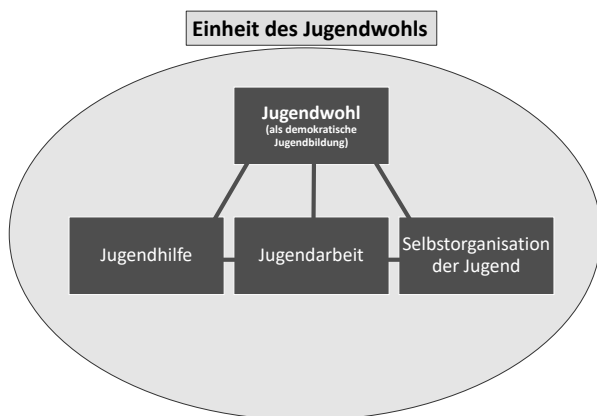


Abbildung 3: Darstellung der Komponenten der Einheit des Jugendwohls

#### 4.5.3 Recht: Ein Vorschlag zur Neujustierung der Einheit von Jugendarbeit und Jugendhilfe

Um die Einheit des Jugendwohls realisieren zu können, muss, weil es mit einer Begriffsänderung nicht getan ist, zudem die rechtliche Grundlage geändert werden. Herausgearbeitet wurde, dass die Defizitorientierung der Jugendhilfe als (vorbeugender) Fürsorge mittlerweile zwar auch rechtlich-systematisch in Frage gestellt ist, eine eindeutige Legitimation für eine nicht-defizitorientierte Jugendhilfe es jedoch bis in die Gegenwart hinein nicht gibt.

Der rechtlichen Grundlage steht zwar von Beginn der Jugendgesetzgebung an eine Praxis gegenüber, die sich dadurch auszeichnet, nicht vorrangig defizitorientiert und immer wieder halblegal gefördert zu sein (vgl. die Jugendbewegung und die Jugendpflege).<sup>142</sup> An der individualisierenden Defizitorientierung wird jedoch mit dem Vorbehalt der Mündigkeit festgehalten, die auch die Kinderrechtskonvention durchzieht. Kinderrechte konkretisieren sich immer wieder um die Begriffe Erziehung und Bildung von grundsätzlich Unmündigen. Ist mit dem pädagogischen Prinzip „Erziehung zur Mündigkeit in Mündigkeit“ (Richter 2019, S. 43) aber klar, dass

142 Dazu gehört auch die legal vorgesehene (aber nicht eigentlich „sozialpädagogische“) kulturelle Bildung, die jedoch in den Ländern im Verhältnis zur Schulbildung ein Schattendasein führt.

Mündigkeit schon immer zu unterstellen ist, dann gilt dies sowohl für die Kinder als auch die Eltern und dem sollte auch im Jugendhilfegesetz Rechnung getragen werden.

In diesem Sinne braucht es keine neuen spezialisierten, „altersgemäßen“ Rechte, sondern ein altersneutrales Recht auf Erziehung und Bildung in Familie, Schule und Verein bzw. Assoziation. Steht das Recht der Eltern auf Erziehung unter dem Vorbehalt der Mündigkeit, wird öffentlich verantwortete Erziehung und Bildung zur vorbeugenden Fürsorge. Eine öffentliche Erziehung und Bildung für alle Beteiligten als „Normalfall“ beruht demgegenüber auf einer wechselseitigen Mündigkeitsunterstellung aller Beteiligten mit der Perspektive des gemeinsamen Mündigwerdens durch die demokratischen Bildungsprozesse in Familie, Schule und Verein. Die Möglichkeiten für diese Entwicklung sind vorhanden und sollten auch rechtlich eindeutig eingeholt werden.

Das KJHG war (trotz aller Errungenschaften der neuen Paradigmen in der Jugendhilfe und deren juristischer Umsetzung) Vorreiter neoliberaler Gesetzgebung. Mit den NSM wurden die freien Träger (weltanschauliche Vereine) noch mehr an den öffentlichen Träger angepasst und entfernten sich auf diese Weise und durch die ‚fördernd-fordernde‘ Dienstleistungsorientierung immer mehr von ihren originären Ansprüchen sowie den Kindern und Jugendlichen.

Obwohl das aktuelle KJSG mit dem §4a zur Förderung der Selbstorganisation von Jugendlichen und der geplanten „inklusiven Lösung“ darüber hinausweisende Perspektiven aufzeigt, ist auch mit dieser jüngsten Reform das grundlegende Verhältnis von individueller Hilfe und allgemeiner Förderung weiterhin nicht vom Kopf auf die Füße gestellt worden. Jugendhilfe wird weitgehend auf Hilfe- und Schutzprozesse reduziert (vgl. BMFSFJ 2020b). Vor diesem Hintergrund wäre es einer neuen Gesetzgebung angemessen, diese überholte Ausrichtung umzudrehen und die Orientierung auf den Einzelfall zu beenden zugunsten einer Orientierung an jugendlichen Lebenswelten durch Selbstorganisation (Jugendverbände, freie Assoziationen im Gemeinwesen etc.), die damit auch eine Gegenmacht zur Dominanz der selektiven Schule bilden und insofern auch einen Beitrag zur Entwicklung einer inklusiven Schule bzw. Bildung im Gemeinwesen leisten können. Dafür bietet es sich an, den neuen § 4a SGB VIII mit Leben zu füllen.

Mit einer Gesamtorientierung auf „gemeinsame Aufgabenbewältigung“ (Mannschatz 2003) können die institutionellen Zwänge für alle Beteiligten

produktiv gemacht werden (vgl. AKS Hamburg/Kunstreich 2021). Nach Mannschatz bedeutet dies:

„Nicht sind die Erzieher die Erziehungssubjekte und die Kinder die Erziehungsobjekte; sondern Erziehungssubjekt ist die Gemeinschaft aller Beteiligten, die sich die Wirklichkeit aneignet. Erzieher und Kinder sind das Erziehungssubjekt; Objekt ist die Wirklichkeit [...], mit der sie sich auseinandersetzen [...].“ (Mannschatz 2010, S. 114)

Für die Ermöglichung der „Einheit des Jugendwohls“ und damit einer Kooperation im genannten egalitären Sinne braucht es eine rechtliche Grundlage, die der Kinder- und Jugendarbeit als demokratischer Jugendbildung eine eigenständige Existenzberechtigung zuspricht.

Dieses Problem könnte bearbeitet werden durch eine Streichung der sog. Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 des GG (bzw. mindestens die Beendigung ihrer scharfen Auslegung) für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. S. 365f.). Mit der Erforderlichkeitsklausel ist die Jugendhilfe gebunden an defizitäre Verhältnisse. Stattdessen sollte es ein Ziel der Jugendhilfe sein, die Lebensverhältnisse tatsächlich und nachhaltig zu verbessern. Die Realisierung des Jugendwohls ist im Gegensatz zur Jugendhilfe allerdings auch dann relevant, wenn die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (und überall) „gleichwertig“ sein sollten. Um das Problem der Einheit der Jugendhilfe, d.h. den Widerspruch der Einheit von Hilfe und Bildung unter dem Vorzeichen der Fürsorge aufzuheben, braucht es jedoch eine weitere rechtliche Änderung.

Unter Fürsorge kann heute sicherlich nicht mehr das verstanden werden, was für das Fürsorgegesetz von 1900 galt. Fürsorge heute, in den verschiedenen Büchern der Sozialgesetzgebung geregelt, basiert auf dem lebenslagenorientierten Ansatz und wird als Prävention mit dem Anliegen der Herstellung von Gleichheit verstanden. Bildung aber findet sich neben dem SGB VIII explizit nur im SGB III (Arbeitsförderung) und bedeutet hier Berufsbildung<sup>143</sup>. Diese Ausnahmen zeigen, dass Fürsorge Bildung als Querschnittsaufgabe beinhalten kann, als Hauptaufgabe spielt sie in den Sozialgesetzbüchern jedoch keine Rolle.

Auch die im SGB VIII geregelte außerschulische Bildung in der Kita und der Kinder- und Jugendarbeit wird als „vorbeugende Fürsorge“ als Querschnittsaufgabe der Fürsorge gefasst, was mit den Bundesverfassungs-

---

143 In den §§ 51 und 53 SGB III sind „berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen“ geregelt sowie im Abschnitt vier die „berufliche Weiterbildung“ (§§ 81-87 SGB III).

gerichtsurteilen von 1967 und 1998 bekräftigt wurde. Auch mit einem modernen Verständnis von Fürsorge als Prävention zur Herstellung von Gleichheit bleibt die dort geregelte Bildung als „vorbeugende Fürsorge“ gekoppelt an eine (drohende) defizitäre Lebenslage. Die obligatorische Voraussetzung eines (wenn auch nur drohenden) Defizits, um Jugendhilfe jenseits von Schule und Familie in Anspruch nehmen zu können, schränkt die Teilhabe und Teilnahme von Kindern und Jugendlichen erheblich ein.

In verschiedenen Bundesländern wird versucht, die Jugendarbeit als Jugendbildung neben dem SGB VIII in eigenständigen Ländergesetzen zu regeln. Ausgangspunkt für diese Bewegung ist das Hessische Jugendbildungsförderungsgesetz von 1975. Im Jahr 2007 wurde das Gesetz aufgehoben und in das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch überführt. Dieser Entwicklung vorweg ging im Jahr 1997 die Überführung der Finanzierung aus dem von Kürzungen gebeutelten Landeshaushalt – angeregt durch die Trägerseite (Kommunen und Jugendverbände) – in die „Lotto-Toto-Förderung“, mit der auch eine neue Rechtsverordnung einherging (vgl. Hafener 1999, S. 168). Angestrebt wurden damit „mehr Autonomie, Finanzsicherheit und Handlungsspielraum“ (ebd.) – all das, was auch die NSM versprochen. Hafener kritisiert diesen Schritt:

„Das Gesetz unterliegt damit wohl keinem produktiven, parlamentarischen und fachlichen Streit mehr, sondern ist vom Gewicht der Träger und den politischen Absicherungsinteressen über die ‚Lotto-Toto-Förderung‘ bestimmt sowie in den neuen Diskurs der betriebswirtschaftlichen Konturen von Jugendhilfe und Jugendarbeit einbezogen.“ (ebd.)

Auch die allgemeine Jugendarbeit und die außerschulische Jugendbildung im Kontext des Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches heute wird auf Grundlage des Hessischen Glücksspielgesetzes von 2013 durch die Lotto-Förderung finanziert. Neben Hessen gibt es auch in weiteren Ländern und Bundesländern die Regelung außerschulischer Jugendbildung/Jugendarbeit im Rahmen von Landes(ausführungs)gesetzen, wie in Rheinland-Pfalz das Landesgesetz zur Förderung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit (Jugendförderungsgesetz) von 1993 sowie im Saarland (1994) und in Nordrhein-Westfalen (2004) die Kinder- und Jugendförderungsgesetze, die auch die Jugendarbeit beinhalten. In Baden-Württemberg gibt es ein Gesetz, das dem JBBG vom Titel her am nächsten kommt, da es nur die außerschulische Jugendbildung regelt: das Gesetz zur Förderung der außerschulischen Jugendbildung (Jugendbildungsgesetz) von 1996.

Die Beispiele können als ‚autonome‘ Wege bezeichnet werden – die vor allem mit dem JBFG in Hessen historisch aller Ehren wert sind und zur Orientierung beitragen –, die aber nichts grundsätzlich ändern an dem Hierarchieverhältnis von Hilfe und Bildung in der gegenwärtigen deutschen Gesetzeslage.

Auch der Sechzehnte Kinder- und Jugendbericht (2020) plädiert für eine Hinwendung zur demokratischen Bildung, allerdings ohne Vorschläge für die dafür zu schaffenden rechtlichen Voraussetzungen zu machen (vgl. BMFSFJ 2020a).

Die Jugendhilfe ist weiterhin auf der zentralstaatlichen Bundes-Ebene geregelt, die von der Systematik des Grundgesetzes her nur die öffentliche Fürsorge vorsieht. Das SGB VIII (KJHG bzw. KJSG) kann Bildung in der grundsätzlichen Form daher nicht regeln. Im Sinne einer nicht-defizitorientierten Einheit der Jugendhilfe als einer Einheit des Jugendwohls kann die Jugendhilfe daher nicht mehr in der bisherigen Form als Bundesgesetz gefasst werden.

Ein Weg, um das Ziel einer Einheit des Jugendwohls zu erreichen, könnte sein, den Begriff der Fürsorge im Grundgesetz um den Bildungsaspekt zu erweitern, als Kindes- und Jugendwohl, und auf dieser Grundlage das SGB VIII um ein Bildungs-Teilgesetz sowie – im Nachvollzug des Inklusionsauftrags – auch um das SGB IX zu erweitern. Die Teilgesetze stünden in einem egalitären Verhältnis zum SGB VIII und ihre jeweiligen Aufgaben könnten sozialräumlich-kooperativ umgesetzt werden. Der Titel „öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht)“ in Artikel 74 GG müsste ergänzt werden um das „Kinder- und Jugendwohl“ mit dem Hinweis, dass dies in den Ländern geregelt wird, ebenso wie die Schule.

Dies würde jedoch die Defizitorientierung der Jugendhilfe nicht an der Wurzel beseitigen. Die Dominanz der Hilfen zur Erziehung im SGB VIII stünde hier einem Bildungs-Teilgesetz gegenüber. Dies wäre zwar ein Fortschritt gegenüber der geringen Anzahl an „Jugendarbeits-Paragrafen“ im SGB VIII, wird in der Form aber auch schon in Hessen und in Baden-Württemberg praktiziert. Die Neuerung wäre die Erweiterung der öffentlichen Fürsorge um das Kinder- und Jugendwohl.

Um das Kinder- und Jugendrecht unter ein anderes Vorzeichen als das der Defizitorientierung zu stellen, plädiere ich jedoch für einen radikaleren Weg: Die (Jugend-)Fürsorge wird aus dem Grundgesetz gestrichen und das SGB VIII und das SGB IX unter dem Vorzeichen von Bildung zur Ländersache gemacht – so wie es auch die Länder im Vorhinein der Föderalismusreform forderten (vgl. S. 366f.). Damit würden Bildung und Hilfe

als gleichwertige Momente in den Ländern auf der Grundlage einer einheitlichen Regelung verantwortet werden können, ohne dass die Bildung zwangsläufig zur „vorbeugenden Fürsorge“ umgewandelt würde. Die Defizitorientierung wäre damit systematisch aufgehoben, da dann sowohl der Jugendarbeit als auch der Jugendhilfe ein eigenständiger Bildungsauftrag zugestanden werden könnte. Jugendhilfe als Jugendwohl könnte dementsprechend sowohl Teil der Daseinsvorsorge als auch des Bildungswesens sein. Entsprechende Paragraphen, denen die Bildungsorientierung zugrunde liegt, müssten in einem Reformprozess entwickelt werden. Dies entspräche auch §1 SGB VIII, in dem die allgemeine Förderung aller Kinder und Jugendlichen betont wird.

#### 4.5.4 Ansatzpunkte: Für die Realisierung der Einheit des Jugendwohls

Paradigmatische Weichen wurden in den Reformdebatten der 1960er bis 1980er Jahre mit der Lebenswelt- und Sozialraumorientierung, Partizipation und „Hilfe zur Selbsthilfe“ gestellt. Im Anschluss an den Vorschlag einer „lebenswelt- und konfliktorientierten Einheit der Jugendhilfe“ der Autoren des Achten Jugendberichts wäre die Aufhebung des bestehenden Konflikts um die Einheit der Jugendhilfe bzw. des Jugendwohls eine demokratische Gemeinwesenarbeit, die an den Interessen und Stärken der Beteiligten sowie den gesellschaftlichen Konflikten ansetzt, ein gemeinsam gebildetes gemeinsames Drittes bearbeitet und auf Selbstorganisation setzt, von der ausgehend sich politisch eingemischt werden kann. Unter diesem Vorzeichen kann es ein sinnvolles Verhältnis von Hilfen zur Erziehung (als Ausnahme) und offener sowie assoziierter Vereins- und Verbandsarbeit im Kontext einer Gemeinwesenorientierung (als Regel) geben.

Die Einheit der Jugendwohlfahrt war notwendig, um Bildung für potentiell alle, faktisch aber vor allem für die Arbeiterjugend, jenseits von Familie und Schule zu legitimieren und zu realisieren – wenn auch unter dem Vorzeichen der Defizitorientierung und ausgerichtet an einem bürgerlichen Erziehungsverständnis. Heute ist jedoch ein neuer Entwicklungsstand erreicht, der dies nicht mehr erforderlich macht.

Um die notwendige Kooperation und das Ringen um eine arbeitsfeldübergreifende Orientierung in der Ausgestaltung des Kinder- und Jugendwohls zu gewährleisten und die inhaltlich-konzeptionelle Integration der „Einheit des Jugendwohls“ und damit die Wahrnehmung einer Gesamtver-



antwortung zu ermöglichen, ist es sinnvoll, die alte Idee eines *Bildungsgesamtplans* aufzugreifen. Darin müssten die Strukturen, Aktivitäten und Aufgaben der für das Aufwachsen und Leben aller Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen zuständigen Sozialisationsinstanzen, Familie, Schule, Sozialpädagogik, gleichwertig und arbeitsteilig in einen Zusammenhang gebracht werden. In Teilbereichen existieren auch heute Bildungspläne (wie zum Beispiel Landesjugendpläne, der Kinder- und Jugendplan des Bundes oder Bildungspläne in Bezug auf Schulen), die diskursiv zu einem Gesamt zusammengeführt und dabei einer Prüfung und Aktualisierung unterzogen werden könnten. Der mit dem „Bildungsaufschwung“ der 1960er und 1970er Jahre schnell entstandene Bildungsrat zeigt, dass es schon einmal möglich war, den Bereich der Bildung im Gesamt zu planen und dafür zu kooperieren. Durch den novellierten § 4 SGB VIII ist die Grundlage für eine Weiterentwicklung der Jugendhilfeausschüsse gelegt worden, da ihre Zusammensetzung erweitert werden soll um „selbstorganisierte Jugendliche“. Diese Tendenz könnte in „Jugendwohlausschüssen“ auf neuer rechtlicher Grundlage stärker ausgebaut werden und dieses Gremium so die Rolle eines Bildungsrates auf kommunaler Ebene einnehmen, das kooperativ um Aktualisierungen des Bildungsgesamtplanes ringt.<sup>144</sup>

Für die Wahrnehmung einer entsprechenden Strukturverantwortung als Gesamtverantwortung braucht es jedoch Ressourcen in Form einer ausreichenden Finanzierung. Ein kooperatives Erziehungs- und Bildungswesen benötigt zudem eine demokratische Form der Verteilung der Gelder. Diese Aufgabe könnte in den bestehenden Jugendhilfeausschüssen angesiedelt werden, wird aber derzeit durch die knappen zur Verfügung stehenden Mittel aufgrund von Austeritätspolitik, allgemeinwohlgefährdendem Steuersystem und der damit zusammenhängenden Orientierung an Kennzahlen erheblich erschwert. Auf Grundlage eines Bildungsgesamtplanes ergäbe sich demgegenüber eine Orientierung an inhaltlichen Erfordernissen, die die verschiedenen Träger in ihrer weltanschaulichen Ausrichtung erfüllen könnten. Dies setzte jedoch voraus, dass der handlungsleitende Auftrag von – zu entwickelnden – „Jugendwohlausschüssen“ ist, konkrete Probleme und Konflikte kommunal zu bearbeiten. Die Anerkennung gewinnorientierter Träger als förderungswürdig – Kunstreich spricht von einem „care-industriellen Komplex“ (Kunstreich 2017, S. 109) – ist damit nicht kompatibel: Sie haben mit der stationären (auswärtigen) Unterbringung von Kindern

144 Der Gedanke der übergreifenden Kooperationsstellen war bereits mit der „Einheit der Jugendwohlfahrt“ und den Jugendwohlfahrtsausschüssen des RJWG vorhanden.

und Jugendlichen einen Markt entdeckt, auf dem Profite generiert werden können, welche zulasten der für sozialräumliche Arbeit zur Verfügung stehenden Ressourcen gehen.

Gelingt es, schwierige Situationen und Konflikte im kommunalen Raum zu klären und sie nicht in lebensweltferne, gar geschlossene Unterbringung zu verschieben, würde dieser Möglichkeit der Kapitalakkumulation die Grundlage entzogen. Außer Frage steht dabei jedoch, dass die Unterfinanzierung der Länder und Kommunen überwunden werden muss. Dies ist eine Frage des politischen Willens und nicht abhängig von vermeintlichen Sachzwängen.

Konfliktfähigkeit kann in einer Welt des „verstetigten Dissenses“ (Habermas 1996) nicht einfach vorausgesetzt werden und bedarf im pädagogischen Bereich der bewussten Aneignung – insbesondere, wenn eine gesamte Kommune konfliktfähig werden soll. Die Ausbildung von Kommunalpädagogen könnte in Anlehnung an das Sozialpädagogische Zusatzstudium (SPZ) der Universität Hamburg in den 1960er und 1970er Jahren (vgl. Richter 2018) in einem „Kommunalpädagogischen Zusatzstudium“ (KPZ) stattfinden. Die Auseinandersetzung mit erweiterter Konfliktfähigkeit müsste dort eine bedeutende Rolle einnehmen.

Bezüglich der Heimerziehung, in der nach wie vor wie in einem Brennglas der Gesamtcharakter der Jugendhilfe zu erkennen ist, ist an die Forderung Löwensteins anzuknüpfen: Es gilt, „kommunale Kinderrepubliken“ aufzubauen, anstelle der Unterbringung in ggf. restriktiven Pflegefamilien und repressiven (geschlossenen) Heimen jenseits der Lebenswelt der betreffenden Kinder und Jugendlichen. Aktualisierte Kinderrepubliken sind in einer lebendigen, sozialen Infrastruktur des Stadtteils zu konzipieren – mit Vereinen, die demokratische Jugendbildung ermöglichen und die Antworten auf die subjektiven Sinn-Fragen geben können sowie Stadtteilkulturzentren und Kinder- und Familienzentren. Sie sind anschlussfähig an die Idee der „Jugendhotels“ bzw. „Stadtteil-Internate“ (vgl. Schrödter 2020) im Kontext von Ganztagsbildung. Diese könnten sozialgenossenschaftlich organisiert sein, damit über die den Kindern und Jugendlichen zustehenden Ressourcen tatsächlich von allen Beteiligten verfügt werden kann.

Dieser Versuch wird derzeit im Hamburger Stadtteil Horn gewagt. Dort haben Vertreter von Einrichtungen des Stadtteils (Häuser der Jugend, Elternschule, Spielhäuser etc.) sowie Bewohnerinnen und Bewohner im Kontext der Stadtteilkonferenz einen Verein (Horner Perspektiven e.V.) gegründet, um eine stadtteileigene Sozialgenossenschaft aufzubauen (zur Sozialgenossenschaft vgl. Flieger 2003; Kunstreich 2005). Zentrales Anliegen

dabei ist es, die soziale Infrastruktur so auszubauen, dass eine verlässliche Teilhabe für die Realisierung der gemeinsamen Interessen der Bewohner gefördert wird und Kinder, Jugendliche und Familien in schwierigen Situationen die damit verbundenen Konflikte mithilfe von Ressourcen jenseits der Familie im kommunalen Raum und mit Unterstützung von Professionellen auf Grundlage einer systematischen Nutzerorientierung bearbeiten und Teil von kommunalen Bildungsprozessen sein können. Der Stadtteilgenossenschaft kommen damit die Aufgaben eines Kommunalpädagogen zu (vgl. S. 311).

Die in der Geschichte auch der sozialräumlichen Jugendhilfe zu kurz gekommenen Errungenschaften – milieunahe Unterbringung, Strukturen der Selbsthilfe und demokratisch-kollektive Stadtteilbildung – sollen mit der Sozialgenossenschaft prioritär praktiziert werden.

„Das Problem bei der auswärtigen Unterbringung ist, dass sie oft als alternativlos gesehen wird. Das liegt auch daran, dass es häufig im sozialen Nahraum der Kinder und Jugendlichen, für die eine Unterbringung außerhalb ihrer Familien gesucht wird, keine alternativen Hilfsangebote gibt (oder diese nicht gesehen werden). Diese Alternativen vor Ort zu schaffen, ist die Aufgabe, die wir mit der Gründung einer Sozialgenossenschaft in Horn bewältigen wollen.“ (Meiforth/Kunstreich 2020, S. 303)

Die Struktur der Sozialgenossenschaft<sup>145</sup> will mit der Sozialraumorientierung ernst machen und mit ihren Mitgliedern, den Genossinnen und Genossen sowie Mitgliedseinrichtungen, für schwierige Situationen Lösungen im kommunalen Raum finden.

„Gäbe es allerdings eine Einrichtung im Stadtteil, wie etwa eine Krisenwohnung, in der bis zu sieben Personen untergebracht werden können, gäbe es eine Alternative zur auswärtigen Unterbringung. [...] Zusätzlich müsste es einen Verbund von Fachkräften der Sozialen Arbeit geben, in dem Mitarbeiter:innen des ASD, der Schulsozialarbeit, der Kitas, der OKJA, der Familienförderung und Vertreter:innen der HzE-Träger

145 Auf der Grundlage der vier Genossenschaftsprinzipien (vgl. Flieger 2003) – Förderprinzip (Die Genossen werden im Sinne einer zukünftigen Verbesserung der Lebenssituation gefördert), Demokratieprinzip (Jedes Mitglied hat eine Stimme), Solidarprinzip (Menschen schließen sich zusammen, um etwas zu schaffen, das niemand für sich alleine erreichen könnte) und Identitätsprinzip (Üblicherweise unvereinbare Rollen werden miteinander in den handelnden Personen vereint) – soll „kollektive Teilhabemacht“ (Kunstreich 2015) realisiert werden.

zusammenarbeiten. An diesen Verbund wird, von wem auch immer, die Anfrage herangetragen, das Kind oder den Jugendlichen aus Familie XY – oder die gesamte Familie – in der Krisenwohnung unterzubringen.“ (a.a.O., S. 305)

Die Einheit der Jugendhilfe soll hier hergestellt werden durch die Kooperation der verantwortlichen Träger sowie beteiligten Bewohnerinnen und Bewohner des Stadtteils für eine alternative Konfliktbearbeitung und die Entwicklung von Handlungsmöglichkeiten vor Ort. Zu der Kategorie „Bewohnerinnen und Bewohner“ zählen auch selbstorganisierte Jugendgruppen (im Sinne des §4a SGB VIII), denen nicht nur im Falle einer Heimunterbringung auf besondere Weise die Aufgabe der Entwicklung einer erweiterten Lebensperspektive – diesseits und jenseits der Jugendhilfe – zukommt.

Darüber hinaus soll mit einer angestrebten sozialräumlichen Zuwendungsfinanzierung und den Genossenschaftsanteilen ein kommunaler Ressourcenfonds ausgestattet werden, über den die Bewohner des Stadtteils gemeinsam verfügen können, um ihre Interessen gemeinsam zu realisieren. Mit dem Verständnis, dass wirkliche Beteiligung von Kindern und Jugendlichen nur anhand der Verfügung über materielle Rechte geschehen kann, sind solche kommunalen Ressourcenfonds auch für einzelne Zielgruppen, wie etwa die Jugendlichen eines Stadtteils, denkbar, die bei Geburt oder Zuzug einen Genossenschaftsanteil erhalten und im Weiteren im Kontext der Genossenschaftsorgane (Generalversammlung etc.) demokratisch darüber verfügen und so Einfluss auf die sie betreffenden Angebote nehmen könnten (vgl. Meiforth/Kunstreich 2020, S. 310).

Kunstreich konzipiert die Sozialgenossenschaft im Bereich der sozialräumlichen Jugendhilfe als einen „Versuch, eine kooperative Vergesellschaftung im kapitalistischen Sozialstaat zu denken“ (Kunstreich 2005, S. 105). Verfolgt wird damit im Anschluss an den Ansatz „Verteidigen, kritisieren und überwinden zugleich!“ (Redaktion der Widersprüche (1984)) das Ziel der „selbstbestimmte[n] Vergesellschaftung im Staat“: „Es geht um eine umfassende Transformation der Institutionen, letztlich des Staates selbst, mit dem Ziel alternativer Vergesellschaftungsformen“ (Widersprüche-Redaktion 1984, S. 131) und entspricht einer „Sozialpolitik als Infrastrukturpolitik“ (vgl. Hirsch et al. 2012).

Gemeinwesenarbeit ist das Grundprinzip einer Pädagogik des Sozialen (Richter 1998; Kunstreich 1999), „das Partizipation der Akteure an ihren eigenen Angelegenheiten unterstützt und so zur Aneignung der Praxis des

Sozialen wird“ (Kunstreich 2005, S. 106). Sozialgenossenschaften sind der konkrete Versuch, das sozialpolitische Paradox aufzuheben: „die sozialstaatlichen Korrekturen zur Bewältigung von marktwirtschaftlich nicht bewältigter, großteils sogar erzeugter Armut mit marktwirtschaftlichen Mitteln zu bewältigen“ (Flieger 2003, S. 12).

In einer Vereins- oder Genossenschaftspraxis ist es möglich, die individuelle Selbstbestimmung zu einer sozialen Selbstbestimmung zu erweitern. Mit Hans Falck (2015) gesprochen

„wird aus der Unteilbarkeit des Individuums ein Zugehöriger [...], der von sich abgibt und von dem anderen annimmt als Erfüllung fundamentaler Lebensbedingungen. Aus Einzigartigkeit wird die aktuelle Anerkennung, in der jedes Mitglied seine Zugehörigkeit anderen gegenüber und mit ihnen darstellt. Mit Zuversicht entdecken Menschen ihr Verwandtsein; aus individuellem Selbstbestimmungsrecht wird die soziale Selbstbestimmung, in der die Interessen des einen mit denen anderer verhandelt und auf die gemeinsam Bezug genommen wird. Aus Autonomie wird die Fähigkeit, als soziales Selbst zu handeln, indem die Konsequenzen der eigenen Pläne für andere transparent werden. Das ‚Ich‘ wird anstatt eines persönlich geheimnisvollen, das eines Zugehörigen.“ (Falck 2015, S. 22)

Historisch kam die Sozialpädagogik *dann* zum Zuge, wenn es die mit dem Erziehungsrecht ausgestatteten Eltern alleine nicht in ausreichendem Maße schafften, für das Kind zu sorgen. Das Defizit ist zwar der Ausgangspunkt der Sozialpädagogik, muss dies aber nicht mehr länger sein. Die „Einheit des Jugendwohls“ zeigt eine Perspektive für eine vergesellschaftete Sozialpädagogik auf, die Kinder, Jugendliche und ihre erwachsenen Bezugspersonen auf Grundlage wechselseitig unterstellter Mündigkeit (vgl. Richter 2019, S. 43) und in sozialer Selbstbestimmung sowohl institutionell als auch ideell durch die von ihr angestoßenen Bildungsprozesse und eröffneten Teilhabemöglichkeiten handlungs- und konfliktfähig(er) macht für die Verbesserung der gemeinsamen Lebensbedingungen.

