

Empfehlungen
der Ausschüsse

zum

Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe
- Achter Jugendbericht -

und zur

Stellungnahme der Bundesregierung zum Achten Jugendbericht

Punkt der 614. Sitzung des Bundesrates am 1. Juni 1990

A

Der federführende Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und
Gesundheit
empfiehlt dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung
zu nehmen:

Ausgeliefert am 22. MAI 1990

(noch Ziff. 1)

1. Der von einer Sachverständigenkommission erstellte und von der Bundesregierung gemäß § 25 Abs. 2 und 3 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) dem Bundestag und Bundesrat vorgelegten "Bericht über die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe - Achter Jugendbericht -", leistet eine umfassende und sachgerechte Analyse der Situation von Kindern und Jugendlichen und der Entwicklungen in der Jugendhilfe insgesamt wie in ihren einzelnen Handlungsfeldern.

Wenn auch der von der Kommission selbst gesetzte Anspruch "... den Zusammenhang zwischen demographischen Entwicklungen und sozio-ökonomischen Bedingungen von Kindheit und Jugend in unserer Gesellschaft darzustellen ..." nicht so durchgehalten wird und die zentrale Bedeutung sozialer und ökonomischer Bedingungen für Kindheit und Jugend dadurch vernachlässigt wird, so zeichnet der Achte Jugendbericht dennoch insgesamt ein differenziertes Bild des sozialen Wandels und der Veränderung in den Lebenslagen junger Menschen vor dem Hintergrund regionaler Ausdifferenzierungen.

Auch stellt er durch eine in sich stimmige Ableitung der sich aktuell ergebenden Anforderungen an eine zeitgemäße Jugendhilfe eine solide und fachlich qualifizierte Grundlage für die notwendige Diskussion über die Perspektiven von Jugendhilfe und Jugendpolitik in den kommenden Jahren dar.

(noch Ziff. 1)

Der Bundesrat dankt der Sachverständigenkommission daher für die geleistete Arbeit, auch wenn nicht alle im Achten Jugendbericht enthaltenen Einschätzungen und Standpunkte vom Bundesrat geteilt werden können. Der Bundesrat bedauert ausdrücklich, daß der Achte Jugendbericht nicht in die aktuelle Diskussion um die Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts einbezogen worden ist, obwohl der Bericht der Bundesregierung bereits im Oktober 1989 übergeben wurde.

2. Die Stellungnahme der Bundesregierung stellt aus der Sicht des Bundesrates einen wenig geeigneten Versuch dar, die Gesamtaussagen und Erkenntnisse des Jugendberichtes zu würdigen. Die Bundesregierung beschränkt sich bedauerlicherweise lediglich auf die Aspekte des Achten Jugendberichtes, die ein positives Bild von Kindheit und Jugend und von den Entwicklungen der Jugendhilfe zeichnen. Zwar werden einzelne kritische Hinweise des Kommissionsberichts zur Kenntnis genommen, aber in der Stellungnahme wird versucht, besorgniserregende Sachverhalte, die der Kommissionsbericht darstellt, wie z.B. die große Zahl von sozialhilfeabhängigen Kindern und Jugendlichen oder die Benachteiligung junger Ausländer und Ausländerinnen, zu marginalisieren. Eine tiefergehende Auseinandersetzung mit den Analysen, Wertungen und Anregungen der Berichtskommission erfolgt nicht. Damit vergibt die Bundesregierung die Chance, Zeichen für die Stärkung der Position von Kindern und Jugendlichen in unserer Gesellschaft zu setzen.
3. Der Bundesrat bedauert, daß der von der Sachverständigenkommission akzentuierte eigenständige Auftrag der Jugendhilfe in der Stellungnahme der Bundesregierung in sein Gegenteil verkehrt wird. Die Bundesregierung versteht Jugendhilfe als im wesentlichen auf die Förderung und Unterstützung der Familienerziehung gerichteten Bereich, dessen vorrangige Aufgabe es sei, "... der Familie dabei zu helfen, daß sie ihre Aufgaben wieder besser wahrnehmen kann." (Seite XIV)

(noch Ziff. 1)

Diese Auffassung spiegelt sich auch in dem von der Bundesregierung in den Deutschen Bundestag eingebrachten Kinder- und Jugendhilfegesetz wider und ist nach Auffassung des Bundesrates wenig geeignet, sowohl der von der Kommission hervorgerufenen "grenzüberschreitenden Funktion von Jugendhilfe" gerecht zu werden als auch der ebenso vertretenen Auffassung, "... daß die eigenständigen Rechte und Bedürfnisse von Kindern und Heranwachsenden auch der Familie gegenüber gewahrt werden (müssen), also z.B. die Einspruchs- und Mitbestimmungsrechte von Jugendlichen" (Kommissionsbericht Seite 79) Rechnung zu tragen. Der Bundesrat sieht in diesem Verständnis von Jugendhilfe eine deutliche Reduzierung deren Erziehungs- und Bildungsauftrags und eine Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten.

4. In ihrer Stellungnahme hebt die Bundesregierung hervor, daß "der Mangel an Ausbildungsplätzen überwunden wurde und allenfalls in einigen Berufen noch ein Thema ist." (Seite XV, 1. Spiegelstrich)

Diese pauschale Feststellung wird vom Bundesrat nicht geteilt. Die Sachverständigenkommission weist deutlich - und nach Auffassung des Bundesrates zurecht - darauf hin, daß Arbeitslosigkeit und Ausbildungsplatznot für einen Teil junger Menschen sowohl heute wie auch in Zukunft eine reale Erfahrung ist bzw. bleiben wird. Auch die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugendbehörden, die einen Bericht für die Jugendministerkonferenz im Mai 1990 zur Lage der Jugendlichen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erstellt hat, kommt zu dem Schluß, daß trotz der seit Mitte der 80er Jahre festzustellenden nachhaltigen Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation nach wie vor Ausbildungsplatzmangel nicht nur ein Problem einzelner Berufsfelder ist. Vielmehr seien z.B. Mädchen im Vergleich zu Jungen von den positiven Entwicklungen der letzten Jahre nur begrenzt betroffen. Außerdem würden sozial und bildungsmäßig benachteiligte junge Menschen sowie ausländische Jugendliche und junge Aus-

(noch Ziff. 1)

und Übersiedler nach wie vor auf ein zu geringes Angebot an Ausbildungsplätzen stoßen. Darüber hinaus hat die AGOLJB festgestellt, daß das Angebot an Ausbildungsplätzen regional sehr unterschiedlich ausfällt.

5. Mit der Bundesregierung ist auch der Bundesrat der Auffassung, daß die Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen von starken regionalen Ausdifferenzierungen in den Lebensverhältnissen und regionalen Disparitäten in der Struktur von Jugendhilfe bestimmt ist. Es ist das Verdienst der Kommission, gerade diesen Aspekt herausgearbeitet zu haben; denn er stellt Staat und Gesellschaft vor dem Hintergrund der "Sicherung gleicher Lebensverhältnisse" vor große Herausforderungen. Es ist daher enttäuschend, daß die Stellungnahme keine politische Bewertung dieses Sachverhalts enthält, daß die Bundesregierung keine Stellung zu der Frage bezieht, welche Konsequenzen diese Unterschiede bezüglich des Ziels der grundgesetzlich verankerten "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" zeitigen sollten.

Die "Pluralisierung von Lebenslagen", "die Unterschiede zwischen Nord und Süd, zwischen urbanen Zentren, Mittelstädten und ländlichen Regionen" werden zwar auch von der Bundesregierung benannt, die Stellungnahme geht aber weder auf die Ursachen für diese Entwicklungen ein noch setzt sie sich mit geeigneten Maßnahmen zum Ausgleich der durch die regionalen Differenzen verursachten Benachteiligungen von Kindern, Jugendlichen und Familien auseinander. Als ein Heilmittel wird die "alltags- und lebensweltorientierte Jugendhilfe" bemüht. Daß darüber hinaus auch strukturpolitische Überlegungen angestellt werden müßten, bleibt gänzlich unerwähnt.

(noch Ziff. 1)

6. Die Beseitigung von Risiken für Kinder und Jugendliche ist eine zentrale Aufgabe der Politik insgesamt. Der Bundesrat stimmt der Kommission und der Bundesregierung daher zu, daß der Straßenverkehr, der Alkohol- und Tabakkonsum, der Medikamentenmißbrauch und der Konsum illegaler Drogen sowie die Kriminalität besondere Risiken und Gefährdungen für junge Menschen beinhalten. Allerdings ist eine Beschränkung lediglich auf diese Risiken problematisch. Andere aktuell diskutierte Risiken, wie z.B. die zunehmende Gewalt in der Familie und der sexuelle Mißbrauch vor allem von Mädchen, bleiben in der Betrachtung der Bundesregierung unberücksichtigt.

Die Bundesregierung greift deshalb auch zu kurz, wenn sie als zentrale Antwort auf die genannten Risiken die Neufassung des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit als eine der "wichtigsten jugendpolitischen Leistungen der vergangenen Jahre" preist. Dies zeigt, daß das Verständnis des Schutzes von Kindern und Jugendlichen beschränkt bleibt auf den klassischen Kinder- und Jugendschutz. Längst hat sich jedoch die Auffassung durchgesetzt, daß ein wirksamer Schutz von Kindern und Jugendlichen - neben den notwendigen Instrumentarien des Jugendschutzgesetzes - vor allem in der sozialen und humanen Gestaltung von Lebensverhältnissen und der Förderung von Kindern und Jugendlichen liegt. Schutz bedeutet daher vor allem, kindgerechter Entfaltungs- und Bedürfnissicherung Raum zu geben. Daher wären nach Auffassung des Bundesrates mehr politische Initiativen auf Bundesebene zum Schutz von Kindern und Jugendlichen zu erwarten gewesen.

Unerwähnt bleiben in diesem Abschnitt der Ausführungen der Bundesregierung auch die Gefährdungen, die aus dem zunehmenden Medienkonsum und aus der Kommerzialisierung von Kindheit und Jugend erwachsen. Es ist zu bedauern, daß die Bundesregierung hier keine klare und differenzierte Aussage macht über die Wirksamkeit der bislang von ihr getroffenen Maßnahmen im Medienbe-

(noch Ziff. 1)

reich angesichts einer kaum zu übersehenden Medienflut, die in quantitativer und qualitativer Hinsicht neue Probleme mit sich bringt.

6.1 In ihren Ausführungen zu den Gefährdungen für Kinder und Jugendliche im Straßenverkehr verweist die Bundesregierung lediglich auf den von der AGOLJB in Zusammenarbeit mit dem BMJFFG für die Jugendministerkonferenz im Mai 1990 erstellten Bericht "Schutz von Kindern im Straßenverkehr". Wenngleich dieser Bericht auf die Initiative der Bundesregierung zurückgeht, so bleibt dennoch unergründlich, weshalb die Bundesregierung an dieser Stelle ihrer Stellungnahme nicht zumindest kurz ihre wesentlichen Grundsätze eines besseren Schutzes von Kindern und Jugendlichen im Straßenverkehr darstellt. Ein klares Votum für das Prinzip, Kinder nicht einseitig an den Verkehr zu gewöhnen, sondern den Verkehr an die Fähigkeiten und Bedürfnisse von Kindern anzupassen, wäre nach Auffassung des Bundesrates wünschenswert gewesen.

6.2 Gerade der von der Kommission herausgestellte erzieherische Anspruch im Umgang mit jugendlichen Straftätern hat in der Praxis der Jugendgerichte, der Jugendstaatsanwaltschaft, der Jugendstraffälligenhilfe und der Jugendhilfe einschließlich der Jugendgerichtshilfe insgesamt in weiten Teilen ihren Niederschlag gefunden. Die Initiativen der Länder, die im Rahmen der seit Mitte der 70er Jahre laufenden Reformdiskussion in diesem Bereich entstanden sind, haben eine Vielzahl von innovativen Diversionsmaßnahmen bewirkt. Diese Erfahrungen waren auch Grundlage des Votums der Fachministerien der Länder, daß eine gesetzliche Absicherung der Angebote sichergestellt werden und das Jugendgerichtsgesetz den Bedürfnissen der Praxis angepaßt werden sollte.

(noch Ziff. 1)

Der Bundesrat bedauert, daß der nunmehr vorliegende Gesetz-entwurf auf halber Strecke stehenbleibt und wesentliche Reform-ansätze nicht aufgreift, wie sie von der Fachöffentlichkeit übereinstimmend gefordert werden. Eine umfassende Reform wird dadurch verzögert und, wie die Bundesregierung es selber in der Begründung feststellt, auf einen unbestimmten Zeitpunkt verschoben, obwohl sie Handlungs- und Regelungsbedarf sieht.

Der Bundesrat würde sich wünschen, daß die Reformdiskussion im Rahmen des Jugendkriminalrechts zügig fortschreiten würde.

6.3 Bei der Darstellung der Risiken von Kindern und Jugendlichen im Kommissionsbericht wie in der Stellungnahme der Bundesregierung zu den Risiken und Gefährdungen von Kindern und Jugendlichen fallen die Gewalt in Familien und der sexuelle Mißbrauch von Kindern völlig heraus. Dieses Versäumnis ist umso mehr zu be-dauern, als in den letzten Jahren die Tragweite dieses Bereiches immer deutlicher geworden ist und sich die Jugendhilfe hier vor neuen schwierigen Herausforderungen sieht. Vielfältige Initia-tiven im Rahmen der Jugendhilfe haben hier erste erfolgver-sprechende Ansätze entwickelt, den Schutz von Kindern wirksamer werden zu lassen.

7. Der Bundesrat unterstreicht die Feststellungen der Bundesre-gierung, daß die "Pluralität der Trägerstruktur" ein wertvoller und zu bewahrender historischer Bestand der Jugendhilfe ist und daß partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern vor allem auch bedeutet "Unterstützung und Förderung gesellschaftlichen Engagements und Pluralität zu sichern" (Seite VIII).

Unverständlich und nach Auffassung des Bundesrates mit den Erkenntnissen der Kommission nicht in Übereinstimmung zu brin-gen ist jedoch die pauschale Feststellung der "Besitzstands-wahrung etablierter Trägerstrukturen" (Seite VIII).

(noch Ziff. 1)

In dem Fehlen einer klaren Würdigung der Verdienste und des Stellenwerts der Arbeit der traditionellen Träger der Jugendhilfe sieht der Bundesrat den wenig hilfreichen Versuch, diese Arbeit nicht im notwendigen Maße anzuerkennen. Der Bundesrat unterstreicht daher sowohl die historischen jugend- wie sozialpolitischen Verdienste und das Engagement dieser traditionellen Träger. Er sieht aber zugleich die Verpflichtung, Initiativen und Selbsthilfegruppen in ihrem Engagement zu fördern und zu unterstützen. Traditionelle Träger wie diese neuen Organisation beleben mit ihren Aktivitäten das jugendpolitische Handlungsfeld, stellen beide unverzichtbare Bestandteile im Rahmen jugendpolitischer Angebotsvielfalt dar und ergänzen sich in ihrer Arbeit gegenseitig. Es wäre daher wünschenswert gewesen, wenn die Bundesregierung ihr politisches Ziel, das Gleichgewicht der Träger insgesamt zu erhalten, mit konkreten Aussagen gefüllt hätte, insbesondere, wenn sie gesagt hätte, wie sie sich eine Unterstützung der Arbeit von Initiativgruppen vorstellt.

8. In ihren Ausführungen zu "Tageseinrichtungen für Kinder" stellt die Bundesregierung die Forderung auf: "Tageseinrichtungen für Kinder müssen sich verstärkt als Teil der regionalen und sozialen Infrastruktur verstehen, so daß auf Bedürfnisse vor Ort angemessen reagiert werden kann. Dazu gehört nicht nur eine bedarfsgerechte Gestaltung der Öffnungszeiten, sondern auch die Öffnung für jüngere und ältere Kinder sowie ihre Eltern." (Seite IX).

Wie in der Diskussion um das KJHG beschränkt sich der Bund darauf, Ansprüche an den Kindergarten zu proklamieren. Die Realisierung, insbesondere die Finanzierung des geforderten quantitativ und qualitativ verbesserten Kindergartenangebots delegiert die Bundesregierung dann - wie gehabt - an Länder und Kommunen. Dieses Verständnis von Reform der Jugendhilfe kann vom Bundesrat nicht geteilt werden. Gerade weil ein erhebliches Gefälle an entsprechenden Angeboten zur Betreuung von Kindern in der

(noch Ziff. 1)

Bundesrepublik Deutschland besteht, hat der Bund hier eine klare Verpflichtung sich an der Finanzierung entsprechend zu beteiligen. Die Bundesregierung darf sich daher nicht länger aus der Verantwortung stehlen und die Länder alleinlassen, wie sie dies insbesondere bei der Finanzierung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen für Aus- und Übersiedler bereits praktiziert hat.

Der Bundesrat vermißt in der Stellungnahme der Bundesregierung auch klare Aussagen über die Tageseinrichtungen für 0-bis 3jährige und insbesondere für Schulkinder, da das bestehende Angebot in keiner Weise ausreicht, den Bedürfnissen von Kindern und ihren Familien Rechnung zu tragen.

9. Insgesamt kommt im Achten Jugendbericht die Darstellung der Jugendhilfestrukturen und vor allem der Jugendhilfeleistungen von Ländern und Kommunen gegenüber denen des Bundes zu kurz. Es wäre ausgewogen gewesen, wenn die Bundesregierung gerade auf die vielfältigen innovativen Angebote in Kommunen und Ländern hingewiesen und deutlich hervorgehoben hätte, daß gerade in diesen Bereichen der wesentliche Teil der Jugendhilfe geleistet wird. Dies erklärt sich vermutlich daraus, daß die Bundesregierung keinen Ländervertreter in die Berichtskommission berufen hat.

Vor dem Hintergrund der aktuellen neuen Herausforderungen an die Jugendhilfe, wie sie durch die Entwicklungen in Osteuropa und insbesondere der DDR sowie im Rahmen des Europäischen Binnenmarktes sich ergeben, kommen gerade auf Länder und Kommunen neue Aufgaben zu, die insgesamt eine Stärkung der Jugendhilfe erforderlich machen. Der Bundesrat hofft daher, daß die von der Kommission entwickelten Perspektiven der Jugendhilfe aufgegriffen, umgesetzt und weiterentwickelt werden.

B

10. Der Ausschuß für Kulturfragen
empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage Kenntnis zu
nehmen.

*