

Martin Apitzsch

Reform SGB VIII

- **Ist auch drin, was draufsteht? - Der Teufel steckt im Detail (2.Fassung)**

Vorbemerkung

Grundlage meiner Bewertung ist der 1. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen vom 7.6.2016. Der veröffentlichte Referentenentwurf des Bundesfamilienministeriums liegt noch nicht vor.

Grundprinzipien der angestrebten Reform werden deutlich, so dass es sich lohnt, die ausgegebenen Ziele der Reform („Kinder und Jugendliche stärken“: „Hilfen zur Erziehung zukunftsfest weiterentwickeln“, „Inklusive Lösung umsetzen“, „Wirksameren Schutz bieten“; aus: powerpoint-Version des BMFSFJ v.28.6.2016), einschließlich der Zielstellungen im Koalitionsvertrag der 18.LP und der Gesetzesbegründung mit dem vorliegenden Gesetzestext und den aktuellen Regelungen im SGB VIII abzugleichen.

Geplant sind aktuell zwei Gesetze bzw. ein **gestuftes Inkrafttreten** des Gesetzes.

Stufe 1 umfasst im Wesentlichen die **Steuerung der Hilfen zur Erziehung** und soll zum 1.1.2017 in Kraft treten. Hierbei kristallisieren sich fünf Schwerpunktthemen heraus:

- 1) Leistungsspektrum: Individueller Bedarf, individuelle Hilfe?
- 2) Hilfeplanung: Mitwirkung, Beteiligung?
- 3) Finanzierung: Einschränkung bei Leistungsanbietern?
- 4) Gesamtverantwortung: „Sozialräumliche“ Vorgaben?
- 5) Aufsicht: Stärkung von Kinderrechten?

Bei der Umsetzung der ersten Stufe sind weitere Leistungsbereiche tangiert: Jugendsozialarbeit, Hilfen für junge Volljährige, Kindertagesstätten, Beratungsangebote, Pflegekinderwesen.

Stufe 2 baut auf der Stufe 1 auf, zielt auf den **Einbezug von Kindern und Jugendlichen mit körperlicher oder geistiger bzw. Mehrfachbehinderung** („Inklusive Lösung“) und soll mit Übergangsfristen zum 1.1.2023 in Kraft treten. Hierbei ist bei den miteinander verschränkten Themen für den besseren Überblick zwischen vier Themen zu unterscheiden:

- 6) Kinder und Jugendliche mit Behinderung: Ausgestaltung der großen Lösung?
- 7) Anspruchsberechtigung: Eltern-Kind-Verhältnis?
- 8) Anspruchs- bzw. Tatbestandsvoraussetzungen: Entwicklung und Teilhabe - erzieherischer Bedarf?
- 9) Begriffe: Leistung statt Hilfe?

(Mit Hinweisen auf die jeweiligen Paragraphen wird folgend abgekürzt: Gültige Fassung (SGB VIII) / Entwurf Stufe 1 (Fassung 2017) / Entwurf Stufe 2 (Fassung 2023))

Stufe 1 (Inkrafttreten geplant: 2017)

1) Leistungsspektrum: Individueller Bedarf, Individuelle Hilfe? (Anlage 1)

Im Unterschied zum subjektiven Recht auf Förderung in einer Kita oder in Tagespflege, der sich an alle Kinder richtet (Infrastrukturleistung) ist der Rechtsanspruch auf eine Hilfe zur Erziehung nach § 27 ff. SGB VIII dadurch gekennzeichnet, dass ihm – bei Vorliegen der (hohen)

Tatbestandsvoraussetzungen (s. Punkt 8) - eine auf den Einzelfall zugeschnittene Hilfe folgt (sog. Einzelfallhilfe). Die kooperative Hilfeplanung führt dazu, dass abhängig von den jeweils individuellen Lebensbiografien, -situationen und -deutungen sehr unterschiedliche Hilfesettings gemeinsam mit Kindern und Eltern entwickelt werden sollen. Eltern und Kinder wirken nicht nur mit. Ihre Rolle als Koproduzenten ist entscheidend für die Wirksamkeit und den Erfolg der Hilfe.

Die fachlichen Konzepte der Sozialraumorientierung und die Ergebnisse der Wirkungsforschung haben in Teilen der Praxis zu Entwicklungen in den Erziehungshilfen geführt, in denen – die fachliche Eignung und Bedarfsgerechtigkeit des Settings vorausgesetzt - der Wille von Eltern und jungen Menschen der Ausgangspunkt für Hilfeleistungen ist, und die Kooperation mit Regelangeboten (u.a. Kita, Schule) vereinbart werden, um Kinder, Jugendliche und Eltern dort (wieder) zu integrieren.

Die verstärkte **Kombination von Einzelfallhilfen und Regelangeboten** (und umgekehrt) wird nicht nur in der genannten Power-Point-Präsentation des BMFSFJ als Ziel und in der Gesetzesbegründung

aufgeführt, sondern ist **zentrales Element der Beschlüsse der JFMK** vom 22./23.5.2014 zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

Die bessere Kooperation und Verbindung von Einzelfallhilfen und Regelangeboten ist nicht nur ein zentrales Merkmal sozialräumlicher Konzepte, sondern kann auch zur Kostenreduzierung beitragen.

Umso erstaunlicher ist, dass **diese Zielrichtung in dem Gesetzesentwurf** nicht weiter verfolgt, sondern geradezu **konterkariert** wird.

In § 36a Abs.2 - (Fassung 2017) wird geregelt, dass auf der Grundlage eines individuellen Bedarfes auch „infrastrukturelle Angebote“¹⁾ oder Regelangebote (Beratung und Bildung, Kita, Jugendsozialarbeit) bewilligt werden können. Dies dann vorrangig bei gleicher Geeignetheit. Zudem sollen ambulante Leistungen, u.a. die sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII) (neu: § 30c (Fassung 2023): Sozialpädagogische Begleitung) vorrangig als Gruppenangebot durchgeführt werden.

Dies führt zu folgenden Problemen:

- Mit Verweis auf Infrastruktur-, Regel- und Gruppenangebote wird der Grundsatz der individuellen auf den Einzelfall abgestimmten Hilfeleistung aufgeweicht.
- Einzelfallhilfen und Regelangebote werden nicht kooperativ –wie oben beschrieben und beschlossen- in Verbindung gebracht, sondern **alternativ und in Konkurrenz** gesetzt. Eine derartige „Kollisionsnorm“ unterstellt, dass es keine systematischen Unterschiede zwischen den Leistungstypen Einzelfallhilfen und Regelangebote hinsichtlich Anspruchsvoraussetzungen und Aufgaben gibt. Die Potentiale von Regelangeboten werden überschätzt, besonders bezogen auf die Reichweite und Möglichkeiten der Nutzung durch besonders belastete Familien. (Weiteres unter Punkt 8.) § 36a Abs.4 Satz 1 – (Fassung 2017) ändert nichts an diesem Grundproblem.
- Den Regelangeboten können Leistungsberechtigte mit individuellen Leistungsplänen zugewiesen werden, die den Aufgaben der Regeleinrichtungen nicht entsprechen. Diese Gewährleistung führt wiederum nicht zur versprochenen Stärkung der Infrastruktur, sondern schwächt deren Aufgabenprofil. Wäre dies nicht der Fall, kann die Regelung nur so verstanden werden, dass weniger von einer Gewährleistung für den Bürger als von einer Verpflichtung durch den Staat ausgegangen wird.²⁾

Es entsteht hier zwingend der Eindruck, dass mit dem Gesetzentwurf dem Hamburger Verwaltungsgerichtsurteils vom 10.12.2015 zur rechtswidrigen Praxis sozialräumlicher Projekte in Hamburg entgegen gewirkt und diese Praxis damit legitimiert werden soll. Damit wird das für die Kinder- und Jugendhilfe konstitutive Prinzip der Bedarfsdeckung ausgehebelt. Auch erinnern die Regelungen in dem Gesetzentwurf stark an die Vorlage des Hamburger Staatsrats für die Koordinierungssitzung der A-Staatssekretäre am 13.5.2011.³⁾

In § 76a Abs.2 Satz 1 (Fassung 2017) wird der niedrigschwellige, unmittelbare Zugang zu ambulanten Leistungen zugelassen. Dies sind Angebote ohne vorherige Bedarfsfeststellung des Jugendamtes (siehe dazu: Meysen u.a.: Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, April 2014). Dies ist zunächst eine Klarstellung gegenüber § 36a Abs.2 im SGB VIII. Überraschend ist, dass im Unterschied zur Fachdebatte zu sozialräumlichen Hilfen in dem Gesetzentwurf keine Verbindung zu Regelangeboten (oder Infrastrukturangeboten) angedacht wird. Auch sind keine Grenzen des unmittelbaren Zugangs (Dauer, Intensität) genannt, so dass ohne Kontrolle des Jugendamtes der Bedarfsdeckungsgrundsatz verletzt wird.

2.) Hilfeplanung: Beteiligung und Mitwirkung ? (Anlage 2)

Eine zentrale Veränderung in der vorliegenden Arbeitsfassung bezieht sich auf die Verfahren der Hilfe-/ Leistungsbewilligung.

Die **Mitwirkung** (Überschrift § 36 SGB VIII) der Kinder, Jugendlichen und Eltern in der Hilfeplanung als „Herzstück“ einer subjektbezogenen und auf Aushandlung beruhenden Hilfe zur Erziehung (§ 36 Abs.2 SGB VIII: „Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie (mehrere Fachkräfte) zusammen mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen,...“) wird gestrichen.

„Mitwirkung“ im Sinne des SGB VIII ist in dem Gesetzentwurf nicht mehr vorgesehen.

Unter Beteiligung der Kinder und Eltern wird in § 36c Abs.1 Satz 1- (Fassung 2017) nur noch Beratung und Information (neu: über Verwaltungsabläufe) verstanden. Diese Form der Beteiligung soll abschließend von den Leistungsberechtigten unterschrieben werden (§ 36c Abs.1 , letzter Satz - (Fassung 2017): ...in „wahrnehmbarer Form“), um verwaltungsrechtlich abgesichert zu sein.

Da hilft es auch nichts, wenn in § 36 Abs.5 Satz 1-(Fassung 2017) Prinzipien aufgelistet werden, die der öffentliche Träger der Jugendhilfe beachten soll. Der Absatz wirkt eher wie ein Placebo (Gesetzeslyrik), steht dort unverbunden im Text, entfaltet keine rechtliche Wirkung und hinterlässt mehr Fragen als Klarstellungen.

Damit werden zentrale Grundsätze bei der Gewährung und Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen (Koproduktion, Prozesshaftigkeit) außer Kraft gesetzt.

Dieser Paradigmenwechsel weg von der Interaktion und Verstehensprozessen als Grundlage sozialpädagogischen erfolgreichen Handelns hin zu bürokratischen, standardisierten Verfahren wird verstärkt durch die ausführlichen methodischen Regelungen in §§ 36b bis 36e - (Fassung 2017).

3.) Finanzierung: Einschränkung der Leistungsanbieter? (Anlage 3)

Ein Grundsatz im SGB VIII ist das partnerschaftliche Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe. Dies drückt sich auch dadurch aus, dass über Verhandlungen, Verträge und Vereinbarungen Konsens zwischen den Partnern hergestellt werden konnte. Im Konfliktfall konnten Schiedsstellen und/oder Verwaltungsgerichte angerufen werden. Ausgangspunkt ist dabei das eigenständige Betätigungsrecht bzw. die grundgesetzlich garantierte Berufsfreiheit der „**freien**“ (!) Träger

Erstens entfällt der Anspruch der Leistungsanbieter auf Abschluss auf Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII! Die Regelung in dem Gesetzentwurf wird in eine „Kann-Bestimmung“ umgewandelt, und soll dem Staat eine generelle Trägersauswahl ermöglichen.

Zweitens entscheidet der öffentliche Träger nach „pflichtgemäßen Ermessen“ in §76c - (Fassung 2017) über die Finanzierungsart. In der Gesetzesbegründung werden dazu genannt: (1) zwei- und dreiseitige Vereinbarungen, (2) Zuwendungen und (3) Ausschreibungen mittels Vergaberecht. Mit der erstmaligen Option des Vergaberechtes soll der Anbieterkreis beschränkt, Urteile wie jüngst in Hamburg vermieden, und staatliche Vorgaben bezogen auf Konzepte ausgebaut werden.

Drittens werden im Gesetzentwurf hinsichtlich der Finanzierung und Kostenerstattung inhaltlich diffuse Vorgaben in §§ 76a Abs.1, 78 Abs.2, 78b Abs.2 - (Fassung 2017) gemacht.

Damit weicht die Regelung auch **erheblich von den Vorschlägen des von einigen Ländern in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten ab, welches eine Trägersauswahl nur im eng begrenzten Rahmen für rechtlich möglich erachtet** (s. Meysen: a.a.O., unter Punkt1). Verfassungsrechtlich tragfähige Gründe für die Einschränkung der Berufsfreiheit freier Träger (Gemeinwohl) sind nicht erkennbar.

4.) Gesamtverantwortung: „Sozialräumliche“ Vorgaben? (Anlage 3)

§ 79 Abs 1. SGB VIII erhält im Gesetzentwurf 1 eine bemerkenswerte Ergänzung. Demnach soll der öffentliche Träger der Jugendhilfe „neue Erbringungsformen sowie Gestaltungsvorgaben hinsichtlich einer sozialräumlichen Orientierung“ entwickeln (Diese Begrifflichkeit wiederholt sich in §§ 76a, 78, 78b - (Fassung 2017)).

In der Gesetzesbegründung wird „Sozialraum“ definiert, „als Quartier unterhalb der Stadt- bzw. Kreisebene (...), das über die Herstellung sozialer Bezüge und Milieus identitätsstiftend (wirkt) und Fokus für soziales und politisches Handeln ist.“ Mit dieser „Fläche“- Definition ist nahezu jedes (!) Jugendhilfeangebot sozialräumlich. Außerdem wird die inhaltlich-konzeptionelle Debatte zur Sozialraumorientierung ausgeblendet. Das wundert allerdings wenig, da **deren Grundsätze deutlich im Widerspruch zum Gesetzentwurf stehen** (Einschränkung von Mitwirkungsrechten und Kooperationserfordernissen, Leistungsbegriff).

Abgesehen von der (anscheinenden) Uneindeutigkeit des Begriffes " sozialräumliche Orientierung" greift die Regelung das (partnerschaftliche) Verhältnis zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe an: Der Staat soll nicht nur den Bedarf feststellen und planen, dass geeignete Angebote zur Verfügung stehen, sondern er soll neue Angebote in Eigenregie selbst entwickeln und konzeptionelle Vorgaben machen.

Damit soll wohl eine Praxis gesetzlich festgeschrieben werden, die nicht nur das Verhältnis in der Zusammenarbeit der öffentlichen und freien Träger in § 4 SGB VIII, sondern auch die Trägervielfalt nach § 3 SGB VIII in Frage gestellt.

Die neue Regelung schließt an die individuelle Hilfeplanung nach § 36 (Fassung 2017) an, und wird fortgeführt bei der Finanzierung (unter Punkt 4). Der Verdacht liegt nahe, dass mit den Regelungen einer Idee gefolgt wird, die davon ausgeht, dass der Staat weiß, was das "Beste für's Kind" ist ("Vom Kind aus denken").

5.) Aufsicht: Stärkung von Kinderrechten? (Anlage 4)

Wenn Skandale wie in der Haasenburg (Brandenburg) oder im Friesenhof (Schleswig-Holstein) durch vermehrte „Einsicht“ der zuständigen öffentlichen Stellen verhindert werden können, ist das gut.

Klarstellungen in Begrifflichkeiten können helfen, ebenso die Einfügung eines Kriteriums „Zuverlässigkeit beim Träger“ (übermäßige Personalfuktation, Vermeidung von Abschiebungen). Hilfreich wäre auch, deutlicher zwischen der notwendigen Aufsicht/Kontrolle und der Trägerberatung zu unterscheiden.

In §§ 45, 45a, 46 - (Fassung 2017) werden Regelungen und Definitionen („Akte“, Einrichtungsbegriff) aufgenommen, die zumindest Fragen aufwerfen. So ist unklar, warum in § 45 Abs.3 Nr. 3 - (Fassung 2017) „Ergebnisse“ der Aktenführung und dreijährige Fristen gefordert werden. An der Stelle sollten allgemeine Aufbewahrungsfristen unter Beachtung datenschutzrechtlicher Regelungen Berücksichtigung finden.

Weiterhin wird in § 45 Abs.7 - (Fassung 2017) der Begriff der „Kindeswohlgefährdung“ benutzt, der im BGB in einem anderen Kontext (Schwelle für den Eingriff in die Erziehungsverantwortung der Eltern) verwendet wird.

In § 45 Abs.7 - (Fassung 2017) kann die Betriebserlaubnis entzogen werden, wenn die Voraussetzung für ihre Erteilung entfallen. Der Frage sollte nachgegangen werden, ob nicht vorab geklärt werden müsste, warum Voraussetzungen entfallen sind, und auf welche Weise sie wieder zu erbringen sind?

In § 46 Abs.1 - (Fassung 2017) soll der Träger „alle für die Prüfung erforderlichen Unterlagen“ vorlegen. Mit dieser unklaren Formulierung ist der Rechtsstreit vorprogrammiert. Was sind die „erforderlichen Unterlagen“ und wer entscheidet darüber?

Für die unangemeldeten Prüfungen (§ 46 Abs.2 - (Fassung 2017)) sollte zumindest ein Anlass (z.B. akute Gefährdung) vorliegen.

Weitere Themen

- Jugendsozialarbeit: § 13 Abs. 2 und 3 SGB VIII (Beschäftigungsmaßnahmen und Unterkunft) werden gestrichen. Ein Bundesgesetz, das Zuständigkeiten regeln soll, führt im Gesetzentwurf ein, dass die verbliebenen Leistungen mit anderen Hilfen und Institutionen „abgestimmt“ werden sollen (§ 13 Abs.1 und 2 – (Fassung 2017)). Teilweise finden sich Inhalte der Jugendsozialarbeit in einem neuen § 34a (Fassung 2017) wieder. Das trägt dann eher zur weiteren Kategorisierung und „Versäulung“ von Hilfen bei, da nun zu unterscheiden ist, wo die Unterschiede zwischen § 34 und § 34a - (Fassung 2017) liegen.
- Hilfen für junge Volljährige: In § 41- (Fassung 2017) werden die Hilfen eingeschränkt. Regelmäßig werden die Hilfen nur als Fortsetzung und bei Erfolgsaussichten gewährt. Die

Forderungen aus der care leaver Debatte werden nicht berücksichtigt, obwohl sie in der Gesetzesbegründung ausdrücklich genannt wird! (Anlage 6)

- Kindertagesstätten sind u.a. auch von den Änderungen im Betriebserlaubnisverfahren betroffen (Punkt 5). Das seit längerer Zeit diskutierte Thema der Qualität der Kindertagesbetreuung wird nicht aufgegriffen
- Beratungsangebote, Kindertagesstätten und Jugendsozialarbeit sind von den Änderungen in § 36 (2) (Fassung 2017) betroffen (siehe Punkt 1).
- Pflegekinderwesen: Praxisberichte über dem Kindeswohl nicht zuträgliche vorschnelle oder verhinderte Rückführungen von Pflegekindern in ihre Herkunftsfamilie berühren das Verhältnis der leiblichen zu den Pflegeeltern. Bindungstheorien und das Zeitempfinden von Kindern abhängig vom Altern spielen hier eine entscheidende Rolle. Hier geht es zunächst um die Qualität der Elternarbeit, von der die Realisierung der primären Rückkehroption abhängt. Geprüft werden muss, ob auf einer anderen gesetzlichen Ebene (BGB) Änderungen notwendig und geeignet sind.
(An dieser Stelle wird darauf nicht weiter eingegangen.)

Stufe 2 (Inkrafttreten geplant: 2023)

6.) Kinder und Jugendliche mit Behinderung: Inklusive Lösung? (Anlagen 2 und 5)

Ziel der seit vielen Jahren in der Fachöffentlichkeit diskutierten „Großen Lösung“ war, geistig und körperlich behinderte Kinder und Jugendliche in das System der Kinder- und Jugendhilfe zu überführen. Nicht Kategorisierungen und standardisierte Diagnoseinstrumente mit Blick auf die Behinderung sollten im Zentrum der Hilfen stehen, sondern auch (sozial-) pädagogische Hilfen, die die Kinder in ihrer gesamten Entwicklungs- und Erziehungssituation in den Blick nehmen. Lebenswelt- und familiensystemische Blickwinkel sollten diesen Kindern ebenso zu Gute kommen, wie die Hilfeplanung, in der gemeinsam mit ihnen und den Eltern eine - neben der Gewährung medizinisch-technischer Hilfsmittel- individuell zugeschnittene Hilfe entwickelt wird.

Die Herausforderung einer wirklich „inklusive Lösung“ besteht nun darin, die unterschiedlichen Leistungstypen der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe, die unterschiedliche Bedarfe betreffen und unterschiedlichen Denklogiken folgen, in einem Gesetz zusammenzuführen. Ist bei den Hilfen zur Erziehung der Blick auf das Eltern-Kind-Verhältnis konstitutiv und die individuelle

Aushandlung mit Stärkung der Selbsthilfekräfte der Eltern zentrales Moment (Sozialpädagogik), ist in der Eingliederungshilfe der Blick auf die funktionale Störung des Kindes, die die Teilhabe am Leben beeinträchtigt, entscheidend (Medizin). Insofern folgt hier der Diagnose eine klar zuzuordnende Leistung (Kausalbezug).

Anders ausgedrückt: Für die Hilfen zur Erziehung ist weder eine Entwicklungsstörung noch eine Teilhabebeeinträchtigung des Kindes Voraussetzung für den Hilfeanspruch (weiter dazu unter Punkt 8). Beim Anspruch auf Eingliederungshilfe ist kein „Defizit“ im Eltern-Kind-Verhältnisses vonnöten. Demzufolge müssten in einem zukünftigen SGB **die Hilfeleistungen unabhängig voneinander geregelt** werden, um dann bei den Schnittmengen (Gewährleistung einer kindgerechten Erziehung von behinderten Kindern) nicht unterschiedliche Kostenträger zu bemühen. Dies war auch die Zielsetzung in der jahrzehntelangen Diskussion um die sog. große Lösung

Der Gesetzentwurf, der nun erstmals nicht von der großen Lösung, sondern der inklusiven Lösung spricht, ignoriert nun in § 27 - (Fassung 2023) die Unterschiede, in dem er **schlicht dem Eltern-Kind-Verhältnis keine Beachtung schenkt, die Anspruchsvoraussetzung einer nicht-kindeswohlgerichten Erziehung streicht und sozialpädagogische Aushandlungsprozesse aus der Hilfeplanung eliminiert**. Gleichzeitig wird in der Auflistung bei Leistungsarten (nur für behinderte Kinder) und Bedarfsermittlung (§ 36b Abs.2 - (Fassung 2023)) deutlich, dass bei der praktischen Anwendung im Einzelfall sehr wohl unterschieden werden muss, ob einer Funktionsstörung vorliegt, zu der eine ärztliche Stellungnahme eingeholt werden muss, der Anspruch einer einheitlichen Rechtsgrundlage also gar nicht eingelöst werden kann.

Im Ergebnis ist bei der Realisierung dieses Konzepts weder erkennbar, welchen Nutzen die Kinder und Jugendlichen mit Behinderung und deren Eltern haben sollen, erst recht nicht, wie dem erzieherischen Bedarf im Eltern-Kind-Verhältnis Rechnung getragen wird, wenn keine Funktionsstörung beim Kind oder Jugendlichen vorliegt.

7.) Anspruchsberechtigung: Eltern-Kind-Verhältnis? (Anlage 6)

In der Stufe 2 geht die Anspruchsberechtigung der Personensorgeberechtigten (folgend: Eltern) im SGB VIII auf die Kinder und Jugendlichen über (§ 27 Abs.1 - (Fassung 2023)).

Die Eltern haben lediglich einen „abgeleiteten“ Anspruch auf ambulante Leistungen (§ 29 - (Fassung 2023)): der Erziehungsberatung, der alltagspraktischen und der sozialpädagogischen Begleitung.

„Abgeleitet“ bedeutet, dass der Elternanspruch erst dann eintritt, wenn der Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf Unterstützung bei der Entwicklung und Teilhabe festgestellt wird.

Pflege und Erziehung sind nach Art. 6 GG das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht (siehe auch § 1 Abs.2 SGB VIII (Elternverantwortung)).

Ausgangspunkt in den Hilfen zur Erziehung ist das (oft problematische und belastete) Eltern-Kind-Verhältnis, welches durch staatliche Unterstützung die Gewähr für eine Kindeswohlgerechte Erziehung bieten soll und in Form der sekundären Prävention verhindern soll, dass den Eltern die Erziehungsverantwortung durch das Familiengericht entzogen werden soll – mit weiteren Belastungen für das Kind.

Die zugestandene (primäre) Erziehungsverantwortung der Eltern geht – bis zur Schwelle der Kindeswohlgefährdung- auch davon aus, dass Eltern und nicht der Staat entscheiden, was für ihr Kind gut ist.

Im Gesetzentwurf werden die für die Entwicklung und Erziehung verantwortlichen Eltern in der Dreiecksbeziehung Kind-Eltern-Staat mit ihren Rechten und in ihrer Verantwortung deutlich geschwächt. Dies erscheint rechtlich und fachlich hoch problematisch. Es entsteht der Eindruck, dass die Eingriffsschwelle des Staates gesenkt und der Grundsatz „Hilfe vor Eingriff“ aufgegeben werden soll.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei kleinen Kindern die Ansprüche auf „Entwicklung und Teilhabe“ durch die Eltern vertreten werden müssten. Dies dürfte regelhaft den Eltern aus prekären Lebenssituationen schwerfallen, die Hilfen zur Erziehung erhalten. Bei älteren Kindern und Jugendlichen sind Konfliktlagen in der Regel und zunächst nur mit den Eltern gemeinsam zu lösen, und nicht durch eine einseitige Anspruchsinhaberschaft.

8) Anspruchs- bzw. Tatbestandsvoraussetzung: Entwicklung und Teilhabe – erzieherischer Bedarf? (Anlage 6)

Zwar wird in § 27 Abs.1 - (Fassung 2023) der Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf Erziehung, neben Entwicklung und gleichberechtigter Teilhabe, genannt, bei den sogenannte Tatbestands- bzw. Anspruchsvoraussetzungen entfällt aber die „Nicht-Gewährleistung einer Kindeswohlgerechten Erziehung“ aus § 27 Abs.1 SGB VIII.

D.h., dass sich die Voraussetzungen, eine Hilfe (neu: Leistung; unter Punkt 9) zu erhalten, elementar verändern. Problematische Erziehungssituationen entfallen als Anspruchsvoraussetzung und werden durch die Bewertung einer Kindeswohlgerechten Entwicklung und Teilhabe ersetzt.

Zu Recht wird in der Gesetzesbegründung auf die Wechselwirkung zwischen Lebensbedingungen (der Familien), (Erziehungs-) Verhalten der Eltern und Entwicklung der Kinder hingewiesen. Der im SGB VIII daraus folgende ganzheitliche Ansatz wird im Gesetzentwurf aufgelöst, in dem der Blick nur noch auf Teilaspekte gelenkt wird. Entweder wird auf das (Sozial-) Verhalten der Kinder (als Symptomträger) fokussiert, oder auf die Erziehungskompetenz der Eltern (als defizitäres Verhalten). Die Einschätzung liegt nahe, dass bei nicht-behinderten Kindern medizinisch-therapeutische Leistungen an Bedeutung gewinnen, da ursächliche Zusammenhänge ausgeblendet werden.

Im SGB VIII –Hilfen zur Erziehung- wird von einer hochschwelligem Tatbestandsvoraussetzung (Nicht-Gewährleistung der Kindeswohlgerechten Erziehung und der Eignung der Einzelfallhilfe) , und einem niedrigschwelligem Zugang in der Hilfeplanung – in der Praxis noch längst nicht überall umgesetzt – ausgegangen.

Mit Blick auf die Leistungen im Gesetzentwurf (§ 30c, §30d - (Fassung 2023)), die vorrangige Gewährleistung von infrastrukturellen und Regelangeboten (§ 36a Abs.2 – (Fassung 2023)) und die ausführlichen Verfahrensvorgaben (§§36-39 – (Fassung 2023)) scheint sich dieses Verhältnis von Hoch- und Niedrigschwelligkeit zu verkehren:

- Niedrigschwellige Anspruchsvoraussetzungen für neue, andere (bildungsnahe) Zielgruppen mit geringem Bedarf und Streichung intensiver Familienhilfe / Erziehungsbeistandschaft zugunsten von sozialpädagogischer und alltagspraktischer Begleitung, Infrastruktur- und Regelangebote einerseits,
- hochschwellige, standardisierte, an Verwaltungslogiken orientierte Verfahren (siehe u.a. neu „pflichtgemäßes Ermessen“ (§ 36a Abs.1 – (Fassung 2023)), die sich detailliert über mehrere Paragraphen (§§ 36-39 - (Fassung 2023)) hinziehen, andererseits.

Das könnte dazu führen, dass, wie oben schon angedeutet, besonders belastete, erschöpfte und isoliert lebende Eltern in besonders prekären Lebens- und Erziehungssituationen aufgrund der veränderten Voraussetzungen und Zugangsmöglichkeiten eher aus dem Hilfesystem fallen und notwendige Hilfen nicht mehr erhalten. Der Verweis auf Ombudsstellen kann dieses strukturelle Problem nicht lösen.

9) Begriffe: Leistung statt Hilfe?

Bei der Umsetzung der Stufe 2 wird durchgehend der Begriff der „Hilfe“ durch den Begriff der „Leistung“, z.T. der "Begleitung" ersetzt.

Die Änderung von Begrifflichkeiten führt auch zu einer veränderten Wahrnehmung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten, und sollte zum Denken, hier im sprichwörtlichen Sinne ausnahmsweise nicht zum „Nach“-Denken (also nach einer Gesetzesreform) anregen.

Noch sprechen wir von der Kinder- und Jugendhilfe. Der Begriff grenzte sich ab von der Jugendwohlfahrt, die durch Eingriff und fürsorglicher Belagerung durch den Staat geprägt war. Der Hilfebegriff wurde in Verbindung mit der Subjektstellung von Eltern und Kindern in der modernen Sozialpädagogik auch immer als „Hilfe zur Selbsthilfe“ verstanden.

Der Begriff der „Hilfebedürftigkeit“ und der „Hilflosigkeit“ von Eltern und Kindern in schwierigen Lebenssituationen trifft zwar den Kern, erscheint aber als Makel und nicht mehr zeitgemäße Zuschreibung. Also wurden die Eltern und Kinder zu Leistungs- und Anspruchsberechtigten, zu Kunden, die ihre Rechte einklagen können. Dies ist zwar formal korrekt, kaschiert aber das Leid, die Beschämung und Ohnmacht der betroffenen Menschen, die alles andere als selbstbewusste Vertragspartner und Rechtssubjekte sind.

In dem Gesetzentwurf treffen mit der Begriffsumstellung **drei Phänomene zusammen**:

- Der (Dienst-) Leistungscharakter (Leistungsgeber, Leistungsnehmer) im System der Eingliederungshilfe(?) wird den Erziehungshilfen (mit den sogenannten Koproduzenten) übergestülpt, ist diesen aber fremd.
- Mit dem Begriff „Leistung“ lässt sich im Unterschied zur Hilfe, die aufgrund eines Bedarfs notwendig ist, das System der „Gegenleistung“ aufbauen. Leistung nur bei Erfolgsaussicht (§ 28 - (Fassung 2023)) und Wirkungskontrollen im Hilfe- bzw. Leistungsplan (§ 36d Abs.1 (Fassung 2017), §38 Abs.1) - (Fassung 2023)). Das wiederum deutet auf Erwartungen im Hinblick auf die Allmacht der Kinder- und Jugendhilfe und ihre Prognosen hin, die in keinem vergleichbaren Bereich existieren.
- Begründungen in der Gesetzesreform bemühen häufig den Begriff des Kindeswohls und zielen auf die Möglichkeiten des Eingriffs, Stärkung des Staates gegenüber den Elternrechten, bei gleichzeitiger Einschränkung der Mitwirkungsrechte. Das erinnert dann doch stark an den alten Begriff und das Verständnis der Jugendwohlfahrt.

Fazit

Beunruhigend und irritierend ist das **gewählte intransparente, bisher nicht öffentliche Verfahren** des Bundesfamilienministeriums, mit der Zielrichtung des Inkrafttretens der Stufe 1 ab 1.1.2017 und der Stufe 2 ab 1.1.2023. Eine derart tiefgreifende und umfassende Reform der Kinder- und Jugendhilfe benötigt eine **umfassende Diskussion auf der Ebene der Fachöffentlichkeit und in den parlamentarischen Gremien.**

Der vorliegende Gesetzentwurf

- stärkt nicht die Rechte von Kindern und Jugendlichen. (Die Streichung in § 8 Abs.3 – (Fassung 2017) und die Einfügung von § 9a - (Fassung 2017) (Ombudsstellen) mit der „Kann“-Bestimmung hat keine praktische Auswirkung.),
- schwächt die Eltern in ihrer Verantwortung, und Eltern und Kinder in ihren Mitwirkungsrechten,
- streicht intensive ambulante Einzelfallhilfen für besonders belastete Familien zugunsten allgemeiner Leistungen für Personengruppen mit niedrigem Bedarf,
- verletzt z.T. den Bedarfsdeckungsgrundsatz
- trägt nicht zur Stärkung der Infrastruktur bei, sondern schwächt deren Aufgabenprofil,
- fördert nicht die notwendige Kooperation zwischen Einzelfall- und Regelangeboten, sondern setzt sie in Konkurrenz,
- schadet dem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe
- trägt an vielen, hier genannten Stellen nicht zur Klarstellung bei,
- fördert den Aufbau weiterer bürokratischer Strukturen (s. Betriebserlaubnis, Qualitätsvereinbarungen (§ 79a Abs.2 - (Fassung 2017), Leistungsplanung),
- und ist von den Kosten her nicht kalkulierbar.

Zum letzten Punkt, der Kosten, eine eigene Einschätzung meinerseits deshalb, weil steigende Kosten und Fallzahlen im Bereich der Hilfen zur Erziehung der Ausgangspunkt für große Teile der Konzepts der Stufe 1 sind:

Der mit der Gesetzesnovelle verbundene erhebliche Bürokratieaufbau, einschließlich der deutlichen Absenkung des Bedarfs- und Leistungsniveaus und die weitere Öffnung von Hilfen ohne

Bedarfsprüfung lassen vor dem Hintergrund der praktischen Erfahrungen in Hamburg erhebliche Kostensteigerungen erwarten.⁴⁾

Kosteneinsparungen sind mit dieser Reform nur dann denkbar, wenn den nicht belegten Behauptungen in der Vorlage für die Koordinierungsrunde der A-Staatssekretäre vom 13.5.2011 gefolgt wird: Ursache für Kostensteigerungen sei der individuelle Rechtsanspruch und die starke Stellung freier Träger, und die individuellen Einzelfallhilfen, die Familien isolieren und ins Leere laufen.³⁾

Dem ist allerdings auch nur dann zu folgen, wenn die **komplexen Analysen zum Fallzahl- und Kostenanstieg in Fachöffentlichkeit und bei der Jugend- und Familienministerkonferenz** außer Acht gelassen werden, u.a. steigende Bedarfslagen, mangelnde Infrastruktur, ungenügende Ausstattung der Jugendämter, Preis- und Tarifsteigerungen, Steuern und Abgaben, Folgekosten, Absenkung des Leistungsniveaus, Spezialisierungen und Kinderschutzdebatte .

Es verstärkt sich der Eindruck, dass nicht eine defizitäre Praxis gegenüber den fachlichen Anforderungen des SGB VIII thematisiert wird, sondern das sich das Gesetz der defizitären Praxis anpassen soll.

Praktisch sind in einer **breiten Fachöffentlichkeit folgende Fragen** anzugehen:

- ✓ Wie kann es gelingen, die unterschiedlichen Systeme der Erziehungs- und Eingliederungshilfe in einem Gesetz unterzubringen? (Hier ist eine breite Fachdebatte weit und gut vorangekommen. M.E. wurde sich aber zu früh festgelegt, die unterschiedlichen Logiken zu "verschmelzen". Dies konnte aber nicht gelingen.)
- ✓ Wie können Mitwirkungsrechte von Kindern und Eltern besser umgesetzt werden?
- ✓ Wie können Regelangebote besser mit Einzelfallhilfen verbunden werden?
- ✓ Wie können Zugänge zu Angeboten und Hilfen erleichtert werden?
- ✓ Wie können Wechsel und Abschiebungen von Kindern, die in Einrichtungen nicht "passen", vermieden werden?
- ✓ Wie kann eine Trägersauswahl in Kooperationsbezügen ermöglicht werden?
- ✓ Wie kann die Einsicht der Aufsicht von Einrichtungen verbessert werden?

Erst sollten die fachlichen Fragen Lösungen zugeführt werden, und danach in Gesetzesvorhaben münden.

Fußnoten

¹⁾ Der Begriff „infrastrukturelles Angebot“ ist diffus und wird (einmalig im Gesetz) keiner Leistungsnorm zugewiesen. Damit scheint auch hier der Gesetzentwurf der Hamburger Praxis zu folgen, Angebote ohne Rechtsgrundlage zu finanzieren.

²⁾ Der Hamburger Senat geht in seinen behördlichen Vorgaben schon heute von einer "Kita-Pflicht" aus, wenn der Kita-Besuch vom Jugendamt für erforderlich gehalten wird.

³⁾ In der breit diskutierten, nicht offiziellen Vorlage wird für den Fallzahl- und Kostenanstieg bei den Hilfen zur Erziehung der individuelle Rechtsanspruch und die starke Stellung freier Träger verantwortlich gemacht. Zudem wird behauptet, die individuellen Hilfen "laufen ins Leere" und würden Familien isolieren. Daraus wird gefolgert, dass es eine Gewährleistungsverpflichtung für Regelangebote geben müsse.

⁴⁾ In der Hamburger Praxis sind die Fallzahlen in den HzE (abzüglich der unbegleiteten, minderjährigen Flüchtlinge) zwar relativ stabil, aber in den sogenannten ca. 400 sozialräumlichen Projekten werden für zusätzliche 6000 Einzelfallhilfen (sog. "verbindliche Hilfen") 15 Mio.€* aus dem "HzE-Topf" ausgegeben. (Diese sog. verbindlichen Hilfen sind wg. ihrer Nähe zu HzE als rechtswidrig vom VG gewertet worden.) Verglichen mit den Fallzahlen (Stand Dez. 2015) in der hier vergleichbaren Hilfearten nach §§ 30, 31 SGB VIII würde dies einer Steigerung von über 160 % entsprechen. Dazu kommt: Bei den 6000 "verbindlichen Hilfen" ist aufgrund fehlender Zuständigkeit des ASD der Bedarf ungeklärt.

*(Eine Kostentrennung zwischen offenen und verbindlichen Hilfen in den Projekten findet nicht statt.)

ANLAGEN (Auszüge aus dem Gesetzentwurf – (Fassung 2017) und (Fassung 2023))

1. Gewährleistung / unmittelbare Inanspruchnahme
2. Hilfe-/Leistungsplanung
3. Sozialraum
4. Betriebserlaubnis
5. Leistungskatalog
6. Anspruchsberechtigung, -voraussetzung

Hamburg, 26.7.2016