

Zur den Diskussionen unter dem Thema „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“, die viele Facetten haben – auch sehr problematische!

Eine Themensondierung des PARITÄTISCHEN Gesamtverbandes

1. Zum Ausgangspunkt der aktuellen Debatten

Zu einer Koordinierungssitzung der „A-Staatssekretäre“ (A-Länder = SPD-regierte Bundesländer) am 13.05.2011 wurde ein Arbeitspapier vorgelegt. Die Initiative hierzu ging von Hamburg aus. Das Papier trug den Titel „Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen“ und den Untertitel „Änderungen des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII)“. Treibende Kraft hinter dieser Initiative war insbesondere Staatsrat Pörksen (Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz) aus Hamburg, der zuvor bis zum März 2011 noch Haushaltsdirektor in Bremen war. In dem Papier wird der Kostenanstieg in den Hilfen zur Erziehung auf zwei Faktoren zurückgeführt: 1. Die „Ausgestaltung des Hilfeangebots als individueller Rechtsanspruch“ und 2. die „starke Stellung freier Träger bei der Ausgestaltung des Hilfeangebots“. Garniert wird das Ganze mit Behauptungen über ein angebliches Wissen um die Wirkungslosigkeit sozialpädagogischer Familienhilfen und die Wirksamkeit dessen, was als „sozialräumliche Alternativen“ imaginiert wird. Diese angeblich wirksamen sozialräumlichen Alternativen könnten nun aber leider mangels Finanzen nicht „bedarfsgerecht ausgebaut“ werden, da die Gelder im rechtsanspruchsbewehrten System der Hilfen zur Erziehung angeblich unproduktiv gebunden seien. Als Kur gegen dieses „Übel“ wird dann empfohlen: „eine Änderung der Rechtsgrundlagen im SGB VIII“. Als ein solcher Weg wird dann ins Auge gefasst, die individuellen Rechtsansprüche durch „Gewährleistungsverpflichtungen des öffentlichen Jugendhilfeträgers zu ersetzen“.

Das Papier ist eine intensive Provokation mit vielen handwerklichen und fachlichen Mängel und reichlich unbelegten Behauptungen. Aber es ist ein Vorbereitungspapier für eine Sitzung und keine beschlossene Initiative der SPD-geführten Bundesländer.

2. Zum Hintergrund des Ausgangspunktes

In Hamburg wurde in den letzten Jahren intensiv versucht, eine Kostensenkung bei den Hilfen zur Erziehung durch sog. „Sozialraumbudgets“ in die Wege zu leiten. Gegen diese Konstrukte haben sich freie Träger (einige Mitgliedsorganisationen des Paritätischen) rechtlich zur Wehr gesetzt, weil sie in ihren Rechten verletzt wurden – und sie haben vor Gericht Recht bekommen. Das ist offensichtlich der steuerungspolitische Stachel, der dem Begehren nach Änderungen des Rechts zugrunde liegt.

Auffallend ist auch, dass in einer Reihe von Tageszeitungen im Sommer ungewöhnlich ausführliche Berichte mit dem Tenor Hilfen zur Erziehung sind wirkungslos und teuer erschienen und die Debatte orchestrierten.

3. Zum Fortgang der Diskussion

Die Diskussion wurde auf zwei Ebenen aufgegriffen: der öffentlich-politischen und der institutionell-politischen.

3.1 Der öffentlich-politische Diskurs

Von Menschen, die sich durch das Arbeitspapier hinreichend provoziert fühlten, wurden schnell die Alarmglocken in der ganzen Republik geschlagen und eine breite Öffentlichkeit für das Anliegen der Verfasser hergestellt – bei dem Versuch, Ihnen etwas entgegen zu setzen.

Mittlerweile erscheinen erste Kommentare. Reinhard Wiesner kommentiert im Editorial für Heft 10 der ZKJ: „Zu glauben, das klassische Bedarfsspektrum einer sozialpädagogischen Familienhilfe könne genauso gut – nein besser – durch Angebote der Familienbildung oder durch sozialräumliche Angebote gedeckt werden, ist - gelinde gesagt – naiv. Oder soll das sozialräumliche Kontrollsystem so weit ausgebaut werden, dass der Staat immer rechtzeitig mit präventiven, >niedrigschwelligen(!?)< Hilfen agieren kann? Offensichtlich weiß der Staat wieder einmal besser, was für Menschen in einer Belastungssituation gut ist, als diese selber und verlangt künftig den Nachweis erfolgloser anderer Hilfealternativen. Dazu passt die Zielsetzung, den Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung zu kippen, den bereits das Jugendwohlfahrtsgesetz enthielt.“

Johannes Münder ist einer von mehreren Kommentatoren zum Thema im neuen Heft der >neuen praxis<. Er streicht u.a. heraus, was eine „Gewährleistungspflicht des öffentlichen Trägers“ rechtlich bedeutet und macht damit klar, warum einsparmotivierte KommunalpolitikerInnen individuelle Rechtsansprüche so gern in bloße

Gewährleistungsverpflichtungen transformiert sähen: „Objektive Rechtsverpflichtungen unterscheiden sich dadurch, dass sie nur eine Aufgabenzuweisung bedeuten und den öffentlichen Jugendhilfeträgern ermöglichen auf dem entsprechenden Gebiet tätig zu sein. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben hier regelmäßig einen weiten Gestaltungsspielraum. Bei Nichttätigkeit oder bei minimalisierter Aufgabenwahrnehmung wäre dies ein Rechtsverstoß gegen objektives Recht. Rechtsverstöße gegen objektives Recht können jedoch nicht von den Bürgern individuell vor den Gerichten verfolgt und durchgesetzt werden, sie können (und tun dies äußerst selten) nur das Tätigwerden der Rechtsaufsichtsbehörde auslösen, ermöglichen aber gerade nicht die Einleitung eines Verwaltungs- und ggf. eines späteren Gerichtsverfahrens.“

Doch auch der Protagonist der Diskussion, Jan Pörksen, stellt sich mit seinen Thesen der Diskussion – so auf dem 14. Deutschen Kinder- und Jugendhilfetag im Juni in Stuttgart. Da sich die Diskussion um das Arbeitspapier vom Mai sehr schnell auf die Aussage, „die A-Länder wollen den individuellen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung aushebeln“ verdichtete, stellte er hier ein sybillinische, strategisch Verwirrung stiftende These 8 vor: „Der individuelle Rechtsanspruch auf Hilfe steht der sozialräumlichen und am Regelsystem orientierten Hilfeleistung nicht entgegen, denn es gibt einen Anspruch auf Hilfe in jedem Einzelfall, aber keinen Anspruch auf eine Einzelhilfe. Die Finanzierungsregelungen müssen allerdings so ausgestaltet sein, dass ein flexibler Mitteleinsatz möglich wird.“ Der konstruierte „Anspruch auf eine Einzelhilfe“ ist ein Verwirrungselement. Niemand hat ihn gefordert, im SGB VIII ist er nicht verankert. Im SGB VIII heißt es in § 27 Abs. 2: „Hilfe zur Erziehung wird insbesondere nach Maßgabe der §§ 28 bis 35 gewährt. Art und Umfang richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall; dabei soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder Jugendlichen einbezogen werden.“ Eine Diskussion über die Ausgestaltung der §§ 28 – 35 SGB VIII wird dann aber gar nicht geführt.

3.2 Der institutionell-politische Diskussionsprozess

Die Fachbehörden verschiedener „A-Länder“ haben deutlich zu verstehen gegeben, dass sie sich mit dem Hamburger Vorstoß nicht identifizieren können und in die Erarbeitung des Arbeitspapiers vom Mai 2011 nicht einbezogen waren. So hat z.B. die Staatsrätin der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Frau Zinke in einem Schreiben an die Geschäftsführer der Liga-Verbände vom 5.9.2011 darüber informiert, dass sie in das Zustandekommen des Arbeitspapiers nicht einbezogen war und dass sie in der Koordinierungsrunde der A-Staatssekretäre deutlich gemacht habe: „In wichtigen Punkten bedürfen sowohl die Problembeschreibung als auch die angesprochenen Lösungswege einer Überarbeitung.“ Als solche Punkte benennt sie insbesondere die Reduzierung des individuellen Rechtsanspruchs auf eine reine Gewährleistungsverpflichtung und die „Einschränkung auf Gruppenangebote“.

Sie benennt dann aber die Diskussions- und Änderungsbedarfe, die aus ihrer Sicht bestehen. Diese sind noch vage, aber in ihrer Stoßrichtung doch deutlich erkennbar:

1. „ Im Kontext von Überlegungen zur Gesetzesänderung halte ich insbesondere eine Debatte über die Möglichkeiten und Voraussetzungen für Bedarfsplanungen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung und die Entwicklung von geeigneten Instrumenten zur Angebotssteuerung für überfällig.“
2. „Das SGB VIII sieht derzeit keine Grundlage für eine Angebotssteuerung vor. ...Durch Rechtsprechung wird den Jugendämtern verwehrt, Vereinbarungen mit Schwerpunktträgern abzuschließen und sinnvolle Instrumente zur Angebotssteuerung zu entwickeln.“
3. Hält sie es für gegeben, „dass die Wirkungsmessung im Bereich der Hilfen zur Erziehung eines vertieften Fachcontrollings bedarf“.

Damit sind wahrscheinlich die relevanteren Themen der kommenden Auseinandersetzungen benannt, auf die die freien Träger sich vorbereiten müssen. Es wird nicht um die Abschaffung des individuellen Rechtsanspruchs auf Hilfen zur Erziehung gehen sondern um die Aufweichung des Wunsch- und Wahlrechts der Betroffenen und eine Veränderung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses von Leitungsberechtigten, Leistungsverpflichteten und Leistungserbringern mit einer erweiterten Definitionsmacht der öffentlichen Träger, die durch die „Wirkung“- und „Steuerungs“- Ideologie installiert wird.

Diese Diskussionen sind nahe an Optionen aus kommunalpolitischen Kreisen, die auch im Rahmen der Diskussionen um die Gemeindefinanzreform vorgebracht worden sind.

Völlig außer Betracht bleibt in diesen Zusammenhängen, dass das SGB VIII ein sehr klares Steuerungskonzept (nicht nur) für die Hilfen zur Erziehung hat. Man kann sich darüber in § 80 SGB VIII (Jugendhilfeplanung) informieren.

Die Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugendbehörden hat auf ihrer Juni-Sitzung ihre AG Kinder- und Jugendpolitik beauftragt, zur nächsten Sitzung der AGOLB einen Entwurf einer Beschlussvorlage zur „Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ für die Jugend- und Familienministerkonferenz (31.05./01.06. 2012 in Niedersachsen) vorzulegen. Unter der Federführung Hamburgs wird eine Unterarbeitsgruppe eingerichtet. Nach einer ersten Grundsatzdiskussion unter den Ländern sollen auch die kommunalen Spitzenverbände und der Bund an der AG beteiligt werden.

In diesem Rahmen findet am 4.11.2011 ein „Expertenworkshop zum Thema >Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung< statt, bei dem die öffentlichen Träger der Jugendhilfe unter sich sind.

4. Konsequenzen für den Paritätischen

Die Aufmerksamkeit des Gesamtverbandes und jedes Landesverbandes muss sich auf die Themen Wunsch- und Wahlrecht, partnerschaftliche Zusammenarbeit, Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung, Ausgestaltung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses richten. Aus unserer Sicht gibt es in der Debatte bisher keine fachlich überzeugenden Gründe für diesbezügliche Änderungen im SGB VIII.

Eine Diskussion über Änderungsbedarfe im SGB VIII zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung kann nicht über die Frage des individuellen Rechtsanspruchs nach § 27 SGB VIII geführt werden, sondern allenfalls über die Frage der Ausgestaltung der Hilfen in den §§ 28 – 35 SGB VIII.

Das installierte Verfahren dieser Debatte bei den öffentlichen Trägern weist eine große Distanz zur Norm partnerschaftlicher Zusammenarbeit aus. Wir sollten uns erkundigen, ob das als begründbar empfunden wird.

Zur Frage der Kostensteigerungen bei den Hilfen zur Erziehung ist es sinnvoll, u.a. auf die Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu verweisen. Dort heißt es: „Mit der Einführung des § 8a SGB VIII wurde seinerzeit bundesweit eine Sensibilisierung im Bereich des Kinderschutzes erreicht. Damit war im Ergebnis auch eine wesentliche Kostensteigerung im Bereich Hilfen zur Erziehung (HzE) zu verzeichnen. Der nunmehr vorgelegte Referentenentwurf eines Bundeskinderschutzgesetzes wird dies voraussichtlich nochmals verstärken und einen erheblichen zusätzlichen Finanzierungsbedarf in der Jugendhilfe fordern.“ Das ist ein sachlicher Anknüpfungspunkt für die Kostenentwicklung in den Hilfen zur Erziehung.

Gesetzliche Änderungen werden von Parlamenten beschlossen, nicht von Regierungen. Wir sollten also die Diskussionen einerseits mit den zuständigen Fachressorts in den Ländern diskutieren, dann aber auch mit den zuständigen FachpolitikerInnen in den Parlamenten.

Der Paritätische Gesamtverband, Oranienburgerstr. 13-14, 10178 Berlin

Ansprechpartner:

Norbert Struck, Jugendhilfereferent

jugendhilfe@paritaet.org

Berlin, den 26. Oktober 2011