

Kommentar zum

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kinder und Jugendlichen vom 3.2.17

Bündnis Kinder- und Jugendhilfe - für Professionalität und Parteilichkeit

Prof. Dr. Mechthild Seithe

19.2.2017

1. Allgemeine Einschätzung

Der Entwurf erscheint auf den ersten und zweiten Blick wie eine nur partiell veränderte bzw. verbesserte Variante des bisherigen SGB VIII.

Man enthält sich dieses Mal der großen Worte, ebenso der deutlichen Hinweise auf Effizienzgedanken und Sparmöglichkeiten und erweckt so den Eindruck, dass man beabsichtige, dem Geist des KJHG treu bleiben zu wollen.

So wurde auch von der Ersetzung des Begriffes „Hilfe“ durch „Leistung“ abgesehen, ebenso von der Ersetzung des Begriffes „Unterstützung“ durch den Begriff „Begleitung“.

Man kann diese Entwicklung als Erfolg des seit Jahren geleisteten Widerstandes und der Proteste der letzten sechs Monate sehen. Ein triftiger Grund allerdings, das vorhandene und immer wieder neu geweckte Misstrauen aufzugeben, liegt nicht vor,

- weil beim dritten Hinsehen der heutige Entwurf immer noch eine ganze Reihe von problematischen Neuerungen enthält (s. Punkt 2. meines Kommentars),
- weil in den früheren Texten aus Mai und August letzten Jahres die deutliche Absicht einer weiteren, auch Kosten sparenden neoliberalisierten Veränderung des Kinder- und Jugendhilferechtes unverkennbar war und man auch weiterhin von entsprechenden Interessen bei den Verantwortlichen (bzw. einem Teil der Verantwortlichen) ausgehen muss,
- weil die gesamte Vorbereitung für diesen nun endlich erschienenen Entwurf immer unter dem Titel „Steuerung und Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ gestanden hat und es kaum vorstellbar ist, dass die hier hartnäckig verfolgten Ziele grundsätzlich aufgegeben werden.

2. Uns muss es in dieser Auseinandersetzung um eine Novellierung gehen, die die Lage der Kinder- und Jugendlichen verbessert und nicht verschlechtert

Bei der Auseinandersetzung um das, was die Bundesregierung uns häppchenweise und in unterschiedlich deutlichen und unterschiedlich weitgehenden Schritten für eine Novellierung vorgibt, darf nicht vergessen werden, dass es eigentlich darum gehen sollte, eine

Novellierung durchzusetzen, die den humanistischen Vorstellungen einer Kinder- und Jugendhilfe gerecht wird und die in der Lage ist, die bereits weitgehend neoliberalisierte Praxis zurückzurufen.

Es kann deshalb in der weiteren Auseinandersetzung nicht nur darum gehen, die im Verlaufe des Jahres 2016 erkennbaren Planungen zu verhindern und Kompromisse und anders akzentuierte Alternativen der Formulierungen durchzusetzen. Es kann auch nicht darum gehen, einfach möglichst viel vom alten Gesetz zu erhalten.

Wir brauchen sehr wohl eine Novellierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, und zwar eine solche, die unmissverständlich und offensiv die heute in der Praxis eingerissenen neoliberalen Praktiken verhindert und als fachlich und ethisch inakzeptabel untersagt. Eine bloße Neuauflage, die dann auch wieder und weiter in der Praxis belächelt, mit Füßen getreten und ignoriert wird, die hilft nicht weiter – im Gegenteil. Ein im Wesentlichen „so stehen gelassenes“ Kinder- und Jugendhilfegesetz wird an der bestehenden Praxis gar nichts ändern.

Unsere Kritik muss sich daran orientieren, was für eine Jugendhilfe wir wirklich brauchen und wollen. Und diese Inhalte und Forderungen müssen in die Novellierung!

3. Kritikpunkte zum Entwurf der Bundesregierung vom 2.3.2017

Hier sollen die noch immer tiefgreifenden, wenn auch nicht mehr so unmittelbare erkennbaren, problematischen Aspekte des Entwurfes vom 2.3.17 aufgezeigt werden, (berücksichtigt werden konnten hier nur die §§ 1 bis 40 und §§ 69 bis 81)

a. Kinder und Jugendliche haben das Recht auf Hilfe zur Erziehung.

Eltern erhalten ausschließlich das Recht, für sich zur Stärkung ihrer Erziehungskompetenz Hilfe zu bekommen.

Die Stärkung der Kinderrechte wäre unbestritten eine wichtige Aufgabe im Kontext einer Novellierung des SGB VIII.

Angesichts der weiter unten beschriebenen Nebeneffekte dieser Änderung, stellt sich die Frage, ob die Verschiebung des Rechtsanspruches auf die Minderjährigen die angemessene Antwort auf die Forderungen der UN-Kinderrechtskommission ist und ob die angestrebte Stärkung der Kinderrechte und der Rechte der Jugendlichen allein so schon als verbessert und gesichert betrachtet werden darf.

Zweifellos gibt es Beispiele, in denen das bisherige Recht der Eltern den Interessen der Kinder entgegenstand, nämlich dann, wenn sie Hilfen für ihre Kinder verweigert oder boykottiert bzw. sich in vernachlässigender Weise nicht um Hilfe für sie bemüht haben. Aber dieses Problem hätte man anders lösen müssen als dadurch, Eltern pauschal in eine bloße Zuschauer-Rolle zu drängen.

b. Zurückdrängen der Rolle der elterlichen Erziehung und des systemischen Herangehens in der Kinder- und Jugendhilfe

Eltern haben das Recht auf Hilfe zur Erziehung ihrer Kinder eingebüßt. Für sie wird eine Art Nebenzweig der Erziehungshilfe eröffnet, der nicht das Ziel verfolgt, das Wohl der Kinder zu gewährleisten, sondern das Eltern eine Verbesserung ihrer Erziehungskompetenz anbietet.

Eltern treten im Entwurf somit nicht mehr als Partner des Staates auf, sondern als vom Staat beauftragte Leistungserbringer, die ggf. versagt haben.

Hier erscheinen Eltern nicht als Erziehungsverantwortliche, die bei dieser schwierigen Aufgabe einen Anspruch auf gesellschaftliche Unterstützung zu deren Bewältigung haben, sondern als defizitär.

Eltern können Leistungen beantragen, um ihr persönliches Versagen auszugleichen. Sie sind allerdings nur da Rechtsanspruchsträger, wo es um sie selbst geht und nicht mehr da, wo es vermittelt über ihre Funktion als Eltern um die Minderjährigen geht.

Bisher waren alle ambulanten Hilfen so zu verstehen, dass sie wesentlich über die Stärkung der elterlichen Kompetenz die Erziehung der Eltern unterstützen und damit den Minderjährigen helfen sollten. Hier wird nun eine Leistung zur Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern geschaffen, die von der Leistung für das Kind losgelöst bleibt. Der nur abgeleitete Anspruch von Eltern auf Leistungen, die die Kompetenzen der Eltern verbessern sollen, hat mit dem alten Rechtsanspruch nichts zu tun.

Es findet vielmehr eine Verdrängung der SpFH aus dem direkten Leistungskatalog nach § 27 SGB VIII hin statt.

SpFH ist nicht mehr als direkte Hilfeleistung im Kontext einer Hilfeplanung nach §27 gedacht. Damit geraten die familiären Probleme und Ressourcen aus dem zentralen Blick der Hilfeplanung.

Elternarbeit scheint insgesamt als etwas, was noch zusätzlich oder nebenbei geleistet werden kann, wenn Eltern das wollen. Die Arbeit am Familiensystem ist dann auf keinen Fall mehr Kern- und Drehscheibe der Erziehungshilfe, die das Jugendamt stuert.

c. Zurückdrängen familienzentrierter Arbeit.

Die Tendenz, die Leistungen nach § 27 nicht nur mit einem Rechtsanspruch der Minderjährigen auszustatten, sondern auch der Versuch, den pädagogischen Zugang fast ausschließlich über kindzentrierte Leistungen zu definieren, führt dazu, dass Probleme im sozialen Kontext übersehen werden und es vor allem versäumt wird, die vorhandenen Probleme mit den und durch die Eltern zu lösen.

Die Notwendigkeit, die Probleme von Kindern und auch von Jugendlichen sowohl im gesamtgesellschaftlichen Kontext als auch in ihrem familialen Gefüge zu betrachten, ist bisher eine der basalen Erkenntnisse, die in einer sozialpädagogisch orientierten Erziehungshilfe umgesetzt werden.

d. Entstellung, Diskreditierung und Entkernung der SpFH

d.a. Definition der SpFH als eine Leistung jenseits der Hilfeplanung

Im § 76a, dem Punkt „Steuerungsverantwortung“, der im Entwurf aus dem Bereich Hilfe zur Erziehung herausgenommen wurde und nun im Zweiten Abschnitt (unter „Zusammenarbeit mit der freien Jugendhilfe, ehrenamtliche Tätigkeit“) erscheint, wird die Aussage gemacht, dass die Erziehungsberatung, die SpFH und andere Angebote nicht zu den Angeboten gehören werden, die die öffentliche Jugendhilfe nur bezahlt, wenn die Leistung auf ihrer eigenen Entscheidung im Hilfeplanverfahren beruht. §76a stellt also in Aussicht, dass SpFH wie Erziehungsberatung **nicht** auf der Basis einer Jugendamtsentscheidung durchgeführt werden muss.

Wenn SpFH nicht mehr der Hilfeplanung bedarf und von freien Trägern „einfach so“ angeboten und bei Bedarf durchgeführt werden können, dann klingt das nach freiem Zugang zu einer SpFH. SpFH ohne Hilfeplanung und den ganzen bürokratischen Aufwand - Das haben sich sicher viele schon immer gewünscht.

Aber was bedeutet das?

Finanziert werden soll das SpFH-Angebot über Verträge mit freien Trägern, die solche Angebote vorhalten. Im Bereich ambulanter Hilfen (inklusive SpFH) wird ein System sozialraumorientierter budgetierter Steuerung eingeführt (§76a). Die Finanzierung im Dreiecksverhältnis über Leistungsentgelte in Form von Tagessätzen und Fachleistungsstunden wird hier abgeschafft und durch das System der „Vergabe“ von Leistungskontingenten an ausgewählte Träger ersetzt (§76a Abs. 2.)

Unklar ist, wie bei einer niedrigschwelligen Hilfe die ja gleichzeitig definierte Gewährungs Voraussetzung eingehalten werden kann, dass die betroffenen Kinder dieser Eltern Anspruch nach § 27 haben.

Dieses Angebot SpFH wird mit Sicherheit begrenzt sein und nicht am Bedarf selbst orientiert. Dadurch ist abzusehen, dass im Bereich SpFH Wartelisten entstehen. Das ist für SpFH unmittelbar kontraindiziert und hebt sie in ihren Optionen als alltagsorientierte, zeitnahe, direkte Hilfe vor Ort aus.

Zu befürchten ist, dass sich auf diesem Weg ein prioritärer Zugang zu den regulären Hilfen zur Erziehung entwickelt, der zunächst allgemeine Erziehungsberatung oder ähnliche Hilfestrukturen durchlaufen muss.

Deutlich wird diese Überlegung in der Begründung:

Dort heißt es auf S. 27: Der Anspruch auf Absatz 1 auf „geeignete und notwendige“ Leistungen entsteht bereits überhaupt nur, wenn keine andere, weniger intensive Maßnahme nach dem SGB VIII den jeweiligen Bedarf im Hinblick auf das Wohl des Kindes oder Jugendlichen zu decken vermag.“

Was diese Aussage angesichts einer absoluten Entscheidungshoheit der öffentlichen Jugendhilfe in Sachen Leistungsanspruch auf Hilfe zur Erziehung bedeutet, dem weder ein Gericht, noch Eltern mit Rechtsanspruch widersprechen können, liegt auf der Hand.

War nicht die Absicht der gesamten Novellierung die „Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungskompetenz zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen“ (s. A-Länder-Papier)? Dieses Ziel scheint erreicht.

d.b Definition der SpFH als niedrigschwellige Leistung

Sozialpädagogische Familienhilfe, wie sie weiterhin im § 31 beschrieben werden soll, ist keine Hilfe, die als niedrigschwellige Hilfe gestaltet werden kann.

Dass gerade die Klientel der SpFH nur sehr begrenzt bereit und in der Lage sein würde, eine „niedrigschwellige Hilfe“ für sich in Anspruch zu nehmen, (auch noch eine so „unbequeme, bei der es um das eigene Erziehungsverhalten etc. gehen soll), wird jeder bestätigen, der in diesem Feld arbeitet. Im Rahmen der SpFH muss anders vorgegangen werden als zum Beispiel in der Erziehungsberatung. Wenn die Inanspruchnahme im Wesentlichen durch Selbstmeldung „freiwillig“ erfolgen soll wie bei einer Erziehungsberatung, dann wird die Klientel, die SpFH dringend braucht, gar nicht erscheinen.

Wenn SpFH selbst als niedrigschwellige Hilfe gilt, ist es zudem sehr viel einfacher, sie durch andere niedrigschwellige Angebote zu ersetzen.

d.c Definition der SpFH als präventive Leistung

Die SpFH als präventive Hilfe zu bezeichnen ist absurd. Diese Aussage wird hier gegen alle fachliche Sicht pragmatisch im Sinne der „inneren Logik“ des Entwurfes eingeführt.

Die Fachliteratur zeigt seit Jahrzehnten auf, dass sich in der SpFH massive Problemfälle und sehr oft Multiproblemfamilien wiederfinden. Sehr oft wird diskutiert, ob SpFH dazu geeignet ist, eine Fremdplatzierung zu verhindern, was deutlich macht, dass diese ambulante Hilfe keineswegs vorrangig mit präventiven Aufgaben belegt wird.

Die Tendenz der Jugendämter der letzten 10 Jahre, jeden Fall, der irgendwie problematisch aussieht, am besten gleich als SpFH an einen freien Träger abzugeben, könnte eventuell diese Vorstellung einer präventiven Hilfe irrtümlicherweise erzeugt haben.

Tatsächlich ist die SpFH laut § 31 – der ja schließlich weiter gelten soll – eine auf Dauer angelegte, intensive Hilfe - was man von einer präventiven Hilfe kaum sagen könnte.

Aber es geht den Verantwortlichen offenbar direkt darum, die SpFH ihrer Intensität zu berauben, sie als präventiv und niedrigschwellig zu verharmlosen, als ersetzbar zu markieren und damit „abzuwerten“.

d.d SpFH als Angebot unter anderen, gleichwertigen?

Nach §§ 76a, 79,80 und 80 Abs. 2.a. können neben der Erziehungsberatung und der SpFH beliebige andere niedrigschwellige Ansätze entwickelt, angewandt und finanziert werden. Die wiederholten Hinweise darauf, dass es neben der Erziehungsberatung und der SpFH noch andere niedrigschwellige Hilfen geben kann und soll, relativiert die SpFH zu einem beliebigen Ansatz.

Damit scheint SpFH als eine mögliche, beliebige Hilfe. Ihr Alleinstellungsmerkmal der intensiven, persönlichen ambulanten Hilfe kann unter diesen Umständen kaum durchgehalten werden.

Es wird davon ausgegangen, dass es weitere ambulante niedrigschwellige Hilfen geben wird. Eine Verblassung und Zurückdrängung der Hilfe zur Erziehung SpFH wird vorstellbar.

Bestehende Tendenzen der Praxis, anstelle von SpFH stadtteilorientierte Hilfeprojekte an freie Träger zu übergeben (s. HH), ohne dass diese Aufgabe als Hilfe zur Erziehung allgemein den infrage kommenden Trägern angeboten wurde, wären demnach legal.

Wir halten den für die Hilfe zur Erziehung nach § 31 eingeschlagenen Weg für höchst problematisch und sehen sei als einen verkappten Versuch, die derzeit stark ausgebaute und sich bekanntlich mit einer gewissen Steigerungsquote entwickelnde SpFH zu schwächen, aus dem Blick des Leistungsanspruches heraus zu definieren und ihr Alleinstellungsmerkmal der intensiven, persönlichen Hilfe zu relativieren bzw. in Vergessenheit geraten zu lassen.

e. Besondere Förderung von sozialräumlichen Angeboten

Von den Versuchen, schon im Rahmen der Hilfebeschreibung die ambulanten Hilfen dahingehend aufzulösen, dass man sie als ersetzbar ansieht und sogar ihre Ersetzung anordnet (wie es in den bisherigen Verlautbarungen geschah), ist im Entwurf nun nicht mehr die Rede. Im § 27a ist nur die Kombination mit anderen Hilfen sowie mit Angeboten nach § 2 wird ausgesprochen.

Weiter hinten im Gesetzestext aber, und zwar im Kontext der Planung und der Jugendhilfeplanung in § 79 und § 80 taucht das Thema auf.

Per Gesetz bekommt die Sozialräumliche Orientierung hier die Funktion eines Leitmotives und sie wird insbesondere mit den ambulanten Hilfen in Verbindung gebracht.

Es ist davon die Rede, dass zusammen mit den freien Trägern „bedarfsgerechte Erbringungsformen und Gestaltungsvorgaben hinsichtlich einer sozialräumlichen Orientierung von Leistungsangeboten und -arten“ entwickelt werden sollen.

Man kann diese Aussagen sicher sehr unterschiedlich interpretieren.

Der Sozialraumorientierung bei der Entwicklung von Hilfen eine so zentrale Rolle einzuräumen, kann auch bedeuten, dass man von intensiven, individuellen und persönlichen Einzelhilfen wegwill. Diese aber sind im Rahmen der Jugendhilfe unverzichtbar.

f. Streichung der Mitwirkung und formale Betrachtung der Beteiligung im Rahmen der Hilfeplanung

Im geltenden Gesetz heißt die Überschrift noch immer: „Mitwirkung; Hilfeplanung“.

Der Begriff Mitwirkung taucht jetzt nicht mehr auf.

Man beschreibt die Rolle der Betroffenen als „Beteiligung“ und definiert sie gleichzeitig formal (vom Klientel wahrnehmbar!)

So etwas wie eine Aushandlung ist nicht mehr vorgesehen.

Die Betroffenen werden in der Hilfeplanung zu verpflichteten Zuschauern degradiert. Sie und ihre Sorgeberechtigten haben keinerlei wirklichen Einfluss auf die Leistungsplanung. Ihre Rolle beschränkt sich auf eine formale Beteiligung, die möglichst für die KlientInnen auch „wahrnehmbar“ sein soll. Der Klient soll also wissen, was über ihn beschlossen wird.

Die Vorstellung von Kooperation und Koproduktion, bzw. von einer Aushandlung (die im KJHG angelegt, aber nicht ausgesprochen war) ist damit obsolet.

Klienten sind nicht mehr aktive Subjekte, sondern wieder, wie vor Zeiten des KJHG, Objekte der Leistung.

Die Problemsicht der Betroffenen ist nicht Gegenstand der Dokumentation in der Hilfeplanung. Erfasst werden ausschließlich Hinweise zum Umgang mit dem Wunsch- und Wahlrecht und die Art ihrer Einbeziehung.

g. Feststellung einer absoluten Entscheidungsgewalt des Jugendamtes und Funktionalisierung des Hilfeplanes im Kontext Verwaltung und Steuerung

Die Steuerungsverantwortung wird interessanterweise aus dem Kontext der Hilfeplanung entfernt und in den Rahmen der Zusammenarbeit mit den freien Trägern verlegt (§ 76a).

Es wird dafür gesorgt, dass weder gerichtliche Anordnungen, noch Selbstbeschaffungen noch die Initiative freier Träger die Finanzierung von Hilfen ohne oder gegen die Entscheidung des Jugendamtes durchsetzen können.

Die Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe werden als unangreifbar gesehen und sollen auch von Gerichten nicht infrage gestellt werden können.

Die Funktion des Hilfeplanes wird klar und einseitig verändert:

Sie ist nunmehr eine Nebenvoraussetzung für einen staatlichen Akt und dient der Steuerung und Wirkungskontrolle – nicht mehr der Dokumentation und Sicherstellung eines Aushandlungsprozesses.

Was da noch Ombudstellen gegen Fehlentscheidungen des Jugendamtes machen sollen, die ohnehin nicht unabhängig und als bloße „Kann-Leistung“ vorgesehen sind, kann man sich ernsthaft fragen.

...

Schlussüberlegung:

Dies sind nur einige der Punkte, die nach wie vor höchst problematisch sind.

Die Gefahr besteht, dass sie aber von den Fachleuten und PraktikerInnen übersehen werden, weil der Entwurf im Duktus und im Stil den Eindruck erweckt, Jugendhilfe ganz im Sinne der bisherigen Kinder- und Jugendhilfe verstehen zu wollen und die früheren, kritisierten Ansätze gänzlich fallen gelassen zu haben.

Aus meiner Sicht ist die Auseinandersetzung nicht vorbei – im Gegenteil. Jetzt gilt es, auch diese schleichenden Deformationsversuche zu verhindern und stattdessen in der Praxis wie im Gesetz auf einer Kinder- und Jugendhilfe zu bestehen, die diesen Namen wieder wert ist.

M. Seithe
13.2.2017