

Reform oder Rolle rückwärts?

Zu den Ankündigungen des BMFSFJ hinsichtlich der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts

Prof. Dr. Reinhard Wiesner

I. Zum Gesetzgebungsverfahren

1. Fehlende Transparenz

Bis zum heutigen Tage liegt kein Gesetzentwurf vor. Es ist nicht bekannt, wann damit zu rechnen ist. Seit vielen Wochen kursieren aber PowerPoint-Präsentationen, Ausschnitte aus Gesetzentwürfen, Tonbandaufnahmen von Auftritten von Mitarbeiterinnen aus dem Ministerium. Diskutiert wird im Übrigen in geheimen Zirkeln mit ausgewählten Personen. Es gibt also bis heute keinen transparenten Diskussionsprozess über den Änderungsbedarf und die Änderungsabsichten – sieht man einmal von den formelhaften Äußerungen im Koalitionsvertrag ab. Zu erwarten ist, dass angesichts der knappen Zeit bis zum Ende der Legislaturperiode versucht werden wird, den Gesetzentwurf durchzupeitschen. Wer dann noch inhaltlich diskutieren will, setzt sich dem Vorwurf aus, er wolle das Vorhaben wegen des nahenden Endes der Legislaturperiode scheitern lassen.

Dieses Verfahren erinnert an die Geheimverhandlungen um das TTIP-Abkommen und lässt Raum für Spekulationen. Es wird weder dem Thema noch den davon Betroffenen, den jungen Menschen und Familien und den Fachkräften in der Kinder- und Jugendhilfe gerecht.

2. Reform oder Anpassung an die defizitäre Realität?

Angekündigt ist - 25 Jahre nach Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - nicht weniger als eine **neue Reform**. Der Verabschiedung des KJHG ging ein fast zwanzigjähriger Diskussionsprozess voraus. Soviel Zeit ist für einen neuen Anlauf - sofern ein solcher denn überhaupt angezeigt ist - sicherlich nicht nötig. Auf der anderen Seite hat aber die intensive - auch kontroverse - Diskussion in der Fachöffentlichkeit vor der Verabschiedung des KJHG dafür gesorgt, dass am Ende ein Gesetz verabschiedet worden ist, das im fachpolitischen Diskurs und in der Praxis bis heute eine breite Anerkennung genießt (siehe dazu zuletzt die Sachverständigenkommission zum 14. Kinder- und Jugendbericht Bundestagsdrucksache 17/12200 Seite 261).

Es sollte auch im Interesse der Bundesregierung liegen, ein neues Gesetz, das den Namen "Reform" trägt, nicht der Praxis einfach überzustülpen, sondern das Kinder- und Jugendhilferecht **im Dialog weiterzuentwickeln**.

Zudem: Keine Änderung des SGB VIII ist so dringlich, dass sie unverzüglich und ohne Diskussion des Umsetzungskonzepts über Nacht in Gesetzesform gegossen werden müsste.

Viel wichtiger wäre es erst einmal das, was bereits (seit Jahren) im Gesetz steht in der Praxis auch tatsächlich umzusetzen. Primäres Ziel muss es daher sein, die z.T. eklatanten Defizite in der Umsetzung des geltenden Rechts zu beseitigen und nicht die rechtlichen Grundlagen in einer Nacht- und Nebelaktion einer defizitären Praxis anzupassen und diese damit zu legitimieren

3. Die steigenden Kosten als Auslöser

Verschiedene Äußerungen auf der politischen Ebene weisen darauf hin, dass Auslöser für den neuen Anlauf die Kostenentwicklung in der Jugendhilfe ist und es primär darum gehen soll, Kosten einzusparen. Fragen der Qualität und der Bedarfsdeckung bleiben dabei auf der Strecke. Was Eltern, Kinder und Jugendliche wirklich wollen und was sie brauchen, danach wird nicht gefragt. Stattdessen wird verordnet: vom Kind aus denken (aber dazu siehe unten)

Die Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe wird denjenigen zur Last gelegt, die Leistungen in Anspruch nehmen und denjenigen, die diese Leistungen erbringen. Diese Argumentation ist geradezu zynisch. Vor allem wird dabei ausgeblendet, dass der Grund für die Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe – neben dem politisch gewollten Ausbau der Kindertagesbetreuung- gesellschaftliche Entwicklungen (Armut, Zuwanderung) sind, auf deren Ursachen die Kinder- und Jugendhilfe keinen Einfluss hat. Es ist daher zynisch diejenigen dafür zur Verantwortung zu ziehen, die ihre Rechte geltend machen. Darüber hinaus werden die freien Träger als Leistungserbringer ins Visier genommen. Würden die Träger die öffentlichen Jugendhilfe ihre Steuerungsverantwortung wahrnehmen und Aufgaben nicht vollständig outsourcen, dann könnten auch hier Fehlsteuerungen vermieden werden.

II. Zu den Inhalten

1. Die Inklusive Lösung

Mit dieser Bezeichnung ist die Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen mit und ohne Behinderung gemeint – ein Vorhaben, über das seit Jahrzehnten diskutiert wird, und das grundsätzlich breite Anerkennung findet. Ziel ist es, die „Leistungen zur Teilhabe“ für Kinder- und Jugendliche dem Leistungssystem der Kinder- und Jugendhilfe zuzuweisen und damit altersgruppenspezifisch auszugestalten, um die „Verschiebehöfen und schwarzen Löcher“ zu beseitigen.

Das angekündigte, bislang aber nicht öffentlich diskutierte Konzept geht aber über diese große Lösung hinaus und verschmelzt unter dem Motto „inklusive Lösung“ den Leistungstyp „Hilfe zur Erziehung“ mit dem der Leistungen zur Teilhabe (bisher Leistungen der Eingliederungshilfe nach den §§ 53 ff SGB XII). Mit der Begründung, damit künftig nicht mehr zwischen einem erzieherischen und einem behinderungsbedingten Bedarf unterscheiden zu müssen, werden zwei im Hinblick auf die Leistungsvoraussetzungen und auf die Leistungsinhalte unterschiedliche Leistungstypen, denen unterschiedliche Denklogiken und ein unterschiedliches professionelles Verständnis (Sozialpädagogik versus Medizin) zu Grunde liegt, zusammengefasst. Während die Hilfe zur Erziehung sich auf das System Eltern- Kind bezieht und (jedenfalls bisher) primär darauf ausgerichtet ist, die Eltern (wieder) dazu

befähigen, ihre Erziehungsverantwortung wieder selbst wahrzunehmen und damit eine (weitere) Kindeswohlgefährdung und einen Eingriff des Staates in die elterliche Erziehungsverantwortung zu vermeiden, zielen die Leistungen zur Teilhabe darauf ab, Menschen, die aufgrund ihrer funktionalen Störungen (chronifizierte Krankheit) in der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt sind, eine möglichst gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Anders als die Hilfe zur Erziehung ist die Leistung zur Teilhabe keine spezifische Leistung für Kinder und Jugendliche in ihrem Entwicklungsprozess und ein Bedarf für diese Hilfe kein Indiz dafür, dass die Eltern ihren Erziehungsauftrag nicht hinreichend erfüllen. Andererseits erfordert die Hilfe zur Erziehung auf der Seite des Kindes oder Jugendlichen weder eine gesundheitliche Störung noch eine darauf bezogene Teilhabebeeinträchtigung.

In dem neuen Konzept finden die tragenden Grundsätze der Hilfe zur Erziehung, der systemische Blick auf das Eltern- Kind -Verhältnis, keine Beachtung mehr. Der erzieherische Bedarf wird ausschließlich auf das Kind focussiert und primär mit dem neutralen Begriff "Entwicklung" beschrieben. Der für die Lebenslage von Kindern und Jugendlichen zentrale Begriff der Erziehung wird aufgegeben. Das sozialpädagogische Handlungsmuster bleibt auf der Strecke. Die Hilfe zur Erziehung verschwindet gewissermaßen in der neuen „inkluisiven“ Leistung (der Begriff „Hilfe“ ist nicht mehr up to date) zur Entwicklung und Teilhabe.

Der Anspruch, einen einheitlichen Leistungstatbestand zu schaffen, kann zudem nicht durchgehalten werden, weil auch künftig innerhalb desselben Leistungstatbestands hinsichtlich der Bedarfsfeststellung bei Leistungen im Zusammenhang mit Funktionsstörungen der Hilfebedarf mit Hilfe einer ärztlichen Stellungnahme festzustellen ist, und der erzieherische Bedarf, der jetzt in der abstrakten Förderung der Teilhabe aufgeht, im Rahmen eines sozialpädagogischen kooperativen Verfahrens zu ermitteln ist, während die Teilhabebeeinträchtigung auf der Grundlage der International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) festgestellt wird.

Die inklusive Lösung ist daher eine Scheinlösung. Um unterschiedlichen Bedarfen und unterschiedlichen fachlichen Anforderungen gerecht zu werden – darauf zielt der der Inklusion zugrunde liegende Diversity- Ansatz ab - wäre es deshalb angezeigt, die beiden Einzelfallhilfen zwar im SGB VIII, aber unabhängig voneinander zu regeln. Dann kann im Einzelfall entschieden werden, ob neben dem behinderungsbedingten Bedarf auch ein erzieherischer Bedarf bei (bei Eltern und Kind) zu decken ist.

Im Übrigen: Im Zusammenhang mit der Einführung des inklusiven Leistungstatbestands der Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe werden neue Hilfeformen mit abgesenkten fachlichen Standards gesetzlich festgeschrieben, die vor allen im Hinblick auf (unbegleitete) Flüchtlinge zum Einsatz kommen sollen. Auf diese Weise wird eine Jugendhilfe erster und zweiter Klasse geschaffen.

2. Kinderrechte als Vehikel für mehr Staatsintervention ?

Begleitet wird diese neue Orientierung durch die **Formel: "vom Kind aus denken"**. Dieser der Reformpädagogik entlehnte Satz klingt zunächst harmlos, entfaltet aber im Verhältnis Eltern-Kind-Staat eine spezifische Dynamik. Das BMFSFJ legt an anderer Stelle nach: "**Nicht**

das, was den Eltern fehlt, muss Ausgangspunkt für die Kinder- und Jugendhilfe sein, sondern das, was ein Kind bzw. ein Jugendlicher braucht.“ (Bericht der Bundesregierung - Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes S. 140).

Damit maßt sich der Staat die Definition des Kindeswohls an und missachtet den Gehalt von Art. 6 Abs. 2 des Grundgesetzes. Danach tragen die Eltern die (primäre) Erziehungsverantwortung. Dazu gehört, dass Ihnen der Interpretations- und Implementationsprimat im Hinblick auf das Kindeswohl ob liegt. Sie entscheiden – bis zur Grenze der Kindeswohlgefährdung - eigenverantwortlich, was für ihr Kind gut ist- nicht der Staat. Der Staat soll nach den Vorgaben des Grundgesetzes die Rahmenbedingungen für ein gutes Aufwachsen schaffen und damit Eltern und Kindern ein breites Spektrum von Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Er soll sie beraten und unterstützen, damit sie ihrer Erziehungsverantwortung und damit den Bedürfnissen des Kindes (besser) gerecht werden.

Die zitierten Floskeln verstärken den Eindruck, dass die Eingriffsschwelle gesenkt werden soll und der Staat künftig das Kindeswohl definiert. Wenn das BMFSFJ in diesem Zusammenhang immer wieder auf die **Fremdnützigkeit des Elternrechts** verweist, so ist klarzustellen, dass daraus keine staatliche Bestimmungsbefugnis abgeleitet werden kann. Zudem wird in der gesamten Diskussion verkannt, dass das Elternrecht mehr ist als nur die Ausübung von Kinderrechten. Es zielt zunächst auf die elterliche Sorge für das Kind als Elternverantwortung, die Ausgestaltung der Eltern- Kind- Beziehung als Fundament für einen gelingenden Erziehungsprozess. Die Qualität der Eltern-Kind-Beziehung und der Erziehung im Kontext der Familie sind die wichtigsten Einflussfaktoren auf die Sozialentwicklung von Kindern. Sie behält auch für den Verselbständigungsprozess älterer Kinder und Jugendliche zentrale Bedeutung. Die primäre Aufgabe des Staates ist es daher - bei der „Hilfe zur Erziehung“ – gerade nicht, das Kind an Stelle der Eltern (wenn auch mit ihrer Zustimmung) zu erziehen, sondern (im Hinblick auf das Elternrecht als Recht und Pflicht!) die **Eltern (wieder) dazu befähigen**, dass sie ihrer Elternverantwortung selbst gerecht werden können. Dies schließt selbstverständlich im Einzelfall nicht die Pflicht des Staates aus, das Kind vor seinen Eltern zu schützen. Der Staat ist aber zu Eingriffen erst dann ermächtigt, wenn die Eltern nicht bereit oder in der Lage sind die Gefährdung selbst (gegebenenfalls mit öffentlicher Hilfe) abzuwenden. Das Bundesverfassungsgericht spricht in diesem Kontext vom Recht des Kindes auf Gewährleistung der Elternschaft und hat wiederholt auf die Bedeutung öffentlicher Hilfen (für die Eltern und das Kind) bei der Realisierung des Grundsatzes „Hilfen vor Eingriff“ hingewiesen. Das scheint das Ministerium aber nicht zu beeindrucken.

3. Formalisierung des Verfahrens zur Hilfeplanung und Hilfestuerung

Das geltende SGB VIII sieht dafür die §§ 36 und 36 a vor. Aus den zwei Vorschriften werden in den bekannt gewordenen Entwürfen acht Vorschriften. Besonderen Raum soll künftig die Nutzung standardisierter Arbeitshilfen einnehmen. Damit treten bürokratische Verfahren an die Stelle von Interaktion und Verstehensprozessen. Der sozialpädagogische Gehalt des Hilfeprozesses wird formalisiert und damit konterkariert. Verbunden damit ist eine "Managerialisierung der Jugendhilfe" (Holger Ziegler in seinem Vortrag).

4. Verhältnis Sozialraum – Einzelfallhilfen

Die Diskussion nahm ihren Anfang mit dem so genannten A-Länder-Papier aus dem Jahr 2011. Dort wurden die Ersetzung des Rechtsanspruchs (auf Hilfe zur Erziehung) durch eine Gewährleistungsverpflichtung und der Vorrang von Hilfen in „Regelinstitutionen“ gegenüber der Hilfe zur Erziehung gefordert.

Zwar folgte kurz darauf die Entwarnung: „Niemand hat die Absicht, den Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung zu streichen“. De facto soll dies aber jetzt durch eine problematische Konkurrenzregelung geschehen. Künftig sollen „infrastrukturelle Angebote oder Regelangebote“ Vorrang vor den Einzelfallhilfen erhalten. Sozialräumliche Hilfen und Einzelfallhilfen werden damit künftig gegeneinander ausgespielt.

Ausgangspunkt ist dabei die Vorstellung, ein individueller Hilfebedarf, wie er den Einzelfallhilfen zu Grunde liegt, könne auch durch solche „infrastrukturellen Angebote oder Regelangebote“ gedeckt werden. Dabei wird zunächst verkannt, dass sozialräumliche Arbeit ein Handlungskonzept ist, das nicht im Gegensatz zu den Hilfen zur Erziehung steht. Eine ausdrückliche Kollisionsnorm zwischen infrastrukturellen Angebote oder Regelangebote wie sie offensichtlich im Gesetzentwurf vorgesehen ist, unterstellt eine Kongruenz zwischen beiden Leistungstypen, die es aber angesichts der unterschiedlichen Leistungsvoraussetzungen und darauf bezogenen fachlichen Anforderungen nicht besteht. Infrastrukturelle oder Regelangebote können ggf. Bedarfe decken, wo sich Probleme noch nicht verfestigt haben oder sie können eine Lotsenfunktion hin zu Einzelfallhilfen übernehmen, dies aber nicht ersetzen, dafür kommen sie zu spät. Mit der Kollisionsregelung wird nicht nur das Potenzial niederschwelliger Hilfen total überschätzt, sondern auch in Kauf genommen, dass Bedarfe nicht oder nicht rechtzeitig gedeckt werden können.

Mit der Vorrangregelung sollen aber nicht nur die Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten beschnitten werden. Durch andere Formen der Finanzierung soll das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis, das Wunsch- und Wahlrecht der leistungsberechtigten Personen und das Recht der freien Träger auf den freien Zugang zum „Markt der Kinder- und Jugendhilfe“ ausgehebelt werden. Dem Konzept liegt ein generelles Misstrauen gegen sozialpädagogisch ausgestaltete Einzelfallhilfen zu Grunde. Den Hintergrund für dieses Konzept bildet die Praxis in Hamburg, die durch die Entscheidung der Verwaltungsgerichte in Hamburg als rechtswidrig erklärt worden ist und nun legalisiert werden soll.

5. Reduktion verwaltungsgerichtlicher Kontrolle

Die Entwertung von Einzelfallhilfen geht einher mit der Reduktion verwaltungsgerichtlicher Kontrolle jugendamtlichen Handelns. Da niederschwellige Hilfen ohne Einschaltung des Jugendamts gewährt werden, kann der Leistungsadressat seinen Anspruch nicht gegenüber dem Jugendamt einklagen. Aber selbst in den Fällen, wo das künftige Recht noch die Einschaltung des Jugendamts vorsieht, erfolgt die Bedarfsfeststellung künftig im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens des Jugendamtes (§ 36a Abs. 2 der Entwurfsfassung). Damit besteht künftig nicht mehr die Möglichkeit über ein verwaltungsgerichtliches Verfahren das Jugendamt zur Gewährung einer Leistung zu verpflichten. Der Status von Eltern und Kindern als Rechtssubjekt

verschlechtert sich dramatisch. Die Forderung nach der Etablierung von Ombudsstellen hat dann nur noch Alibi-Charakter.

6. Kostenneutralität der Reform

Schließlich tritt die Reform mit dem Anspruch an, keine oder nur unwesentliche Mehrkosten zu verursachen. Alleine die Erweiterung des Aufgabenbereichs der Kinder- und Jugendhilfe um die bisherige Eingliederungshilfe wird zu deutlich höheren Mehrkosten führen, die durch eine Umschichtung aus der Sozialhilfe finanziert werden sollen. Ob dies angesichts der unterschiedlichen Zuständigkeitsordnung der Eingliederungshilfe in den einzelnen Ländern gelingt, bleibt zweifelhaft. Vor allem aber wird die **Formalisierung des Verfahrens bei der Feststellung des Hilfebedarfs** und der Hilfestellung zu erheblich höheren Personalkosten führen.

Soll also im Ergebnis die Kostenneutralität eingehalten werden, so kann dies nur mit einem erheblichen Abbau fachlich inhaltlicher Standards einhergehen.

7. Jugendhilfe vor dem Ausverkauf?

Bezieht man schließlich noch die Forderung ein, den Ländern durch eine Verfassungsänderung die Möglichkeit zu eröffnen, von den bundesrechtlich geregelten Standards in der Kinder- und Jugendhilfe und in der Eingliederungshilfe abzuweichen, wie sie einem Papier zur Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zu entnehmen ist, dann fällt das Resümee zu Recht dramatisch aus: **„Wenn es so kommt, wie wir es in Geheimpapieren lesen, dann wird alles abgeschafft, was die Kinder- und Jugendhilfe bisher ausgezeichnet hat.“** (Zitat eines prominenten Erziehungswissenschaftlers, der nicht genannt werden möchte, im Vortrag von Gila Schindler)

Im Interesse der Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien muss es daher unverzüglich zu einer breiten Debatte in der (Fach)Öffentlichkeit kommen, um eine solche Reform zu verhindern.