



Novellierung SGB VIII: Widersprüche im Reformprozess

Stellungnahme

der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ anhand des Arbeitsentwurfs des BMFSFJ vom 23. August 2016

Der Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) vom 23. August 2016 eines „Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen“ (ArbeitsE) greift viele langjährige Forderungen der AGJ auf, wie z. B. die nach einer Zusammenführung aller Kinder und Jugendlichen in der Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII. Aber nicht nur die inklusive Lösung soll umgesetzt werden, auch eine Stärkung von Kinderrechten wie von Elternrechten, eine Stärkung der Steuerungsverantwortung der Jugendämter und sozialräumlicher Angebotsstrukturen, eine Stärkung der Rechte von Kindern und Eltern im Verfahren der Leistungsgewährung sowie eine Effizienzsteigerung und signifikante Kostenreduzierung, Leistungserweiterungen und Qualitätsentwicklung und viele andere Ziele mehr sollen erreicht werden.

Am 25. Februar 2016 verabschiedete die AGJ unter dem Titel „Vielfalt gestalten, Rechte für alle Kinder und Jugendlichen stärken!“ konkrete Empfehlungen zum Reformprozess SGB VIII¹. Diese Empfehlungen sind weiterhin aktuell, die nun vorliegende Stellungnahme gleicht die dort dargelegten Positionen mit dem ArbeitsE des BMFSFJ vom 23. August 2016 ab, führt die Positionen, wo erforderlich, fort oder schärft diese und greift anlässlich der nunmehr vorgeschlagenen Regelungen weitere Aspekte auf. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit allen Reformvorschlägen erfolgt dabei nicht. Die AGJ-Stellungnahme zu diesem Zeitpunkt zielt vielmehr darauf ab, aus Sicht der AGJ notwendige Änderungen des Reformvorhabens anzumerken.

¹ Online abrufbar unter:

https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2016/Empfehlungen_Reformprozess_SGB_VIII.pdf.

Impressum

Arbeitsgemeinschaft für
Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
Mühlendamm 3
10178 Berlin
Tel. 0049 (0) 30 400 40-200
Fax 0049 (0) 30 400 40-232
E-Mail: agj@agj.de
www.agj.de

Die Arbeitsgemeinschaft für
Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
wird aus Mitteln des Kinder-
und Jugendplans des Bundes
gefördert.

Die AGJ warnt nachdrücklich vor den Folgen einer Umsetzung des vorgelegten Arbeitsentwurfes. Die Reform ist hochkomplex. Dass ein so großes Vorhaben wie das der „inkluisiven Lösung“ Auswirkungen auf eine Vielzahl unterschiedlicher weiterer Fragestellungen hat, ist unstrittig. Allerdings enthält der Arbeitsentwurf weitgehende Veränderungsvorschläge, die weder den einschlägigen Fachdiskursen über die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe noch wissenschaftlich fundierten fachlichen Standards der Kinder- und Jugendhilfe gerecht werden².

1.1 1. Erziehung und Hilfe als Selbstverständnis der Kinder- und Jugendhilfe nicht aufgeben!

Der vorliegende ArbeitsE sieht vor, eine Vielzahl der das System der Kinder- und Jugendhilfe prägenden Rechtsbegriffe aufzugeben. So ist nicht mehr die Erziehung Gegenstand der Hilfe, sondern ein Entwicklungs- und Teilhabebedarf. Einen weiteren Begriffswandel vollzieht der Entwurf, wenn „Hilfen“ zu „Leistungen“ werden, damit auch das „Hilfeplangespräch“ zur „Leistungsplankonferenz“. Eingeführt wird eine „Sozialpädagogische Begleitung“, die anstelle der „Sozialpädagogischen Familienhilfe“ und des „Erziehungsbeistands/Betreuungshelfers“ treten soll. Personen- und Erziehungsberechtigte werden zum (engeren) „sozialen Umfeld“ des Kindes oder Jugendlichen. Dies sind nicht nur Begriffsänderungen, sondern hiermit verbinden sich auch veränderte Inhalte und Konzepte. Die Begriffswechsel nehmen der Praxis ihre normativen und identitätsstiftenden Anknüpfungspunkte, an denen sie langjährig gewachsene und wissenschaftlich intensiv diskutierte professionelle Konzepte festgemacht hat. Die Förderung und Unterstützung der Erziehung junger Menschen ist Ausdruck der Verantwortungsübernahme der älteren Generation den Jüngeren gegenüber, ohne Kooperation und Zusammenwirken aller Beteiligten ist Erziehung nicht möglich. Entwicklung und Teilhabe thematisieren demgegenüber nicht das unmittelbare fachliche Handeln der Kinder- und Jugendhilfe, sie sind stattdessen Zielperspektiven ihrer Leistungen und Angebote. Die Aufgabe des Erziehungsbegriffes greift von

² Im Folgenden wird in der Zitierung der Normen durch „ArbeitsE-2017“ bzw. „ArbeitsE-2023“ deutlich gemacht, zu welchem Zeitpunkt die jeweils besprochenen Änderungen in Kraft treten sollen, um auch innerhalb dieser Stellungnahme eine bessere Erfassbarkeit der komplexen Regelungsmaterie zu erreichen.

daher in den Kernbereich des Selbstverständnisses der Kinder- und Jugendhilfe ein.

1.2 2. Kinderrechte und Elternrechte statt Kinderrechte versus Elternrechte!

Die AGJ begrüßt, dass künftig das Kind bzw. der/die Jugendliche Anspruchsinhaber des zentralen Rechtsanspruchs auf individuelle Hilfe sein soll. Die AGJ hat sich allerdings für eine spiegelbildliche Ausgestaltung des Rechtsanspruchs ausgesprochen, um Kinderrechte und Elternrecht nicht gegeneinander zu setzen³. Kinderrechte und Elternrechte stehen sich nicht widersprechend gegenüber, sondern sind in vielfältigen Interdependenzen miteinander verknüpft. Elternsein ist für sich genommen anspruchsvoll und die UN-Kinderrechtskonvention räumt daher Kindern ein Recht ein, dass der Staat Eltern bei ihren Erziehungsaufgaben unterstützen solle (Art. 18 Abs. 2 KRK).

Die AGJ fordert einen eigenständigen Individualanspruch der Eltern auf Beratung und Unterstützung, der diesen unabhängig von der Leistungsberechtigung der Kinder/Jugendlichen und ohne einschränkende Voraussetzung „zur Stärkung der Erziehungskompetenz“ eingeräumt wird. Aus Sicht der AGJ begegnet § 29 Abs. 1 ArbeitsE-2023 dem komplexen Verhältnis Staat – Eltern – Kinder nicht angemessen, weil es den Anspruch der Eltern von einem ebenfalls bestehenden Anspruch des Kindes bzw. des/der Jugendlichen anhängig macht. Die in der Begründung enthaltene Erläuterung, damit werde der Fremdnützigkeit des Elternrechts Rechnung getragen sowie der Satz „Das Elternrecht besteht um des Kindeswohls willen und dient ausschließlich dem Kindeswohl.“⁴, verkürzt das Verständnis von Elternschaft in irritierender Weise auf eine rein pflichtgebundene Konstruktion zugunsten des Kindes. Bei aller Pflichtgebundenheit des Elternrechts zugunsten des Kindes wird eine Verkürzung von Müttern und Vätern auf ihre Elternpflichten keinem der Beteiligten im systemischen Geschehen der Familie gerecht.

Die AGJ hält es daher für unerlässlich, den Leistungsanspruch der Eltern von der Leistungsberechtigung des Kindes bzw. des/der Jugendlichen zu entkoppeln. In Korrelation zur normierten Bedarfsermittlung beim Kind (§ 36b ArbeitsE-) birgt die Koppelung des Elternanspruchs an den des Kindes bzw. des/der Jugendlichen nach Ansicht der AGJ die Gefahr, dass das Kind bzw.

³ AGJ-Empfehlungen zum Reformprozess SGB VIII vom 25.02.2016, S. 2.

⁴ Begründung zum ArbeitsE, S. 47.

der/die Jugendliche erst (drohende) Defizite in der Entwicklung und Teilhabe aufweisen muss, bevor Eltern ein Anspruch gewährt werden kann. Gerade im Hinblick auf den präventiven Charakter von Hilfen zur Erziehung mit dem Fokus der Elternunterstützung ist dies fachlich höchst bedenklich. Eltern sollte schon Unterstützung gewährt werden, bevor es zu einer Manifestation des Bedarfs „im“ Kind kommt. Außerdem stellen elterliche Aufgaben Herausforderungen dar, mit denen Eltern ringen, auch wenn sich das Kind gut entwickelt und kein Teilhabedefizit hat. Bisher werden Eltern, die Hilfe zur Bewältigung einer schwierigen, komplexen Situation aktiv nachsuchen, als besonders verantwortungsbewusst wahrgenommen – auch und gerade, wenn sich beim Kind (noch) keine Belastung zeigt oder abzeichnet.

1.3 3. Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung statt Verbürokratisierung fachlicher Verfahren!

Um eine bedarfsgerechte, personenzentrierte Gewährung von Leistungen sicherzustellen, sind die in der Kinder- und Jugendhilfe nach aktuellem Recht verankerten Prinzipien der Hilfeplanung – Fachlichkeit, Beteiligung, Prozesshaftigkeit – unbedingt zu bewahren. Das hat die AGJ bereits in ihren Empfehlungen zum Reformprozess deutlich gemacht und dabei auch darauf hingewiesen, dass die Geltung dieser Prinzipien ein wichtiges Argument für die Forderung nach einer inklusiven Lösung im SGB VIII war⁵. Die AGJ hält zum einen den Erhalt und die Förderung des individuellen, wertschätzenden Blicks auf die Bedarfslagen und Herausforderungen der Betroffenen für entscheidend, welcher sich in der im SGB VIII angelegten sozialpädagogischen Haltung wiederfindet. Zum anderen hält sie den spezifischen Verständigungsprozess innerhalb der Hilfe- bzw. Leistungsplanung für unverzichtbar, weil dieser die Herstellung von Arbeitsbündnissen mit der Familie bereits zu diesem frühen Zeitpunkt innerhalb des Hilfe-/Leistungs(planungs)prozesses in den Fokus stellt. Diese Arbeitsbündnisse sind wesentliche Grundlage des fachlich-sozialpädagogischen Handelns in der Kinder- und Jugendhilfe und als solche besonders auch in Kinderschutzfällen relevant. Das im ArbeitsE vorgesehene

⁵ AGJ-Empfehlungen zum Reformprozess SGB VIII vom 25.02.2016, S. 11f. unter Hinweis auf Bericht der von der ASMK und JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ vom 05.03.2013, S. 14 – online abrufbar unter: http://www.baq-if.de/wp-content/uploads/2013/04/Abschlussbericht_Endfassung.pdf.

formalisierte und ausgeweitete Verfahren gefährdet aus Sicht der AGJ diese zentralen Faktoren für eine wirksame Kinder- und Jugendhilfe.

So ist die Bedarfsermittlung (§ 36c ArbeitsE) dort technokratisch normiert, indem vorgegeben wird, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Bedarf mittels einer „umfassenden Klärung der Lebens-, Entwicklungs- und Erziehungssituation des Kindes“ „ermittelt“ und dass hierbei neben bereits jetzt fachlich etablierten systematischen Arbeitsprozessen nunmehr „standardisierte Arbeitsmittel (Instrumente)“ zur Anwendung kommen sollen. Verbürokratisierend wirken auch die Vorgaben zum Hilfe- bzw. Leistungsplan in § 36d ArbeitsE-2017 bzw. § 38 ArbeitsE-2023. In der Folge werden Fachkräfte sich daher weniger an der Lebenssituation und den Entwicklungen in der Familie orientieren (müssen) als an einer strikten Abarbeitung der vorgegebenen Punkte. Die Vorschläge lassen außerdem befürchten, dass im Hilfe-/Leistungsplan nur solche Ziele festgehalten werden, die einer Erfolgskontrolle einfach zugänglich sind und als sicher erreichbar angesehen werden. Auch ist eine rechtmäßige Leistungsgewährung ohne vollständiges Durchlaufen aller Vorgaben nicht möglich.

Die Ersetzung der §§ 36, 37 SGB VIII a.F durch acht umfangreiche Normen birgt die Gefahr, die Praxis – anders als intendiert – nicht dazu anzuhalten, verbindlicher im Sinne der Leistungsberechtigten Hilfen zu planen. Sie dürfte vielmehr zu einer Vermeidung des Verfahrens führen.

1.4 4. Stärkung der Rechte der Leistungsberechtigten statt Normierung eines gelenkten Auswahlermessens!

Im gelenkten Auswahlermessens des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe (§ 36b Abs. 1 bis 3 ArbeitsE 2017) sieht die AGJ eine unangemessene Einschränkung der Rechte der Leistungsberechtigten. Die im ArbeitsE vorgeschlagene Festschreibung eines Auswahlermessens gibt falsche Signale, wird paternalistisch-fürsorgerische Tendenzen in der Hilfe-/Leistungsauswahl stützen, statt Mitwirkung und Rechtsverwirklichung von Leistungsberechtigten in den Vordergrund zu stellen⁶. Wenn sich, wie die Begründung vorgibt, in der Sache nichts ändere – was von der AGJ bezweifelt

⁶ So gefordert in AGJ-Empfehlungen zum Reformprozess SGB VIII vom 25.02.2016, S. 4 sowie AGJ- Empfehlungen zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung vom 03./04.12.2015, S. 5f. – online abrufbar unter: https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2015/Positionspapier_Weiterentwicklung_Hilfen_zur_Erziehung_NEU.pdf.

wird – so stellt sich die Frage, weshalb die Änderungen erfolgen bzw. an ihnen festgehalten werden sollte.

1.5 5. Förderung sozialräumlicher Angebote ohne Aushöhlung individueller Rechtsansprüche!

Die AGJ hat die Potenziale niedrigschwelliger, sozialräumlicher Angebote verschiedentlich betont⁷. Sie hält es jedoch für unbedingt erforderlich, diese nicht gegen die individuellen Rechtsansprüche auf Unterstützung auszuspielen. Durch die ermessenslenkende Vorgabe in § 36b Abs. 2 ArbeitsE-2017, welche eine vorrangige Verweisung der Leistungsberechtigten auf infrastrukturelle Angebote oder Regelangebote vorsieht, ist zu befürchten, dass die Auswahl der Leistungsart durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht nur über die Wünsche der Leistungsberechtigten hinweg, sondern zudem in erster Linie an fiskalpolitischen Interessen orientiert getroffen wird. Entsprechend der ermessenslenkenden Vorgabe muss die Fachkraft des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe eine entsprechende Entscheidung treffen, der Verständigungsprozess mit den Leistungsberechtigten tritt wiederum in den Hintergrund.

1.6 6. Keine Finanzierungsregelungen ohne partnerschaftliches Zusammenwirken der Träger der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe!

Der Zugang zu Infrastrukturangeboten sowohl niedrigschwellig, durch die Betroffenen direkt, als auch aufgrund einzelfallbezogener Entscheidung des Jugendamts erfordert neue rechtliche Regelungen der Finanzierung. Hierbei sind jedoch Auswirkungen bezogen auf die Leistungen, welche im jugendhilferechtlichen Dreieck erbracht und als solche finanziert werden, unbedingt zu reflektieren.

Fatal wäre aus Sicht der AGJ, wenn bei Leistungen im jugendhilferechtlichen Dreieck der Abschluss von Vereinbarungen nicht mehr gesichert ist (§§ 76c, 78b Abs. 2 ArbeitsE-2017). Den Trägern der freien Jugendhilfe wird damit die Zugangsmöglichkeit genommen, ihre Konzepte breit anzubieten – nicht nur den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, sondern auch den

⁷ AGJ Empfehlungen zum Reformprozess SGB VIII vom 25.02.2016, S. 20f. sowie insb. AGJ-Positionspapier Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken vom 28./29.11.2013 – online abrufbar unter: http://web31.server1.hostingforyou.de/fileadmin/files/positionen/2012/Foerderung_Infrastrukturleistungen_2_.pdf.

Leistungsberechtigten. Damit wird eine wesentliche Vorbedingung der Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts gekappt. Zu befürchten sind

- eine Verschiebung des Verhältnisses zu den Kindern und Eltern durch Zuweisung zuvor beschaffter Leistung, statt der Aushandlung in einem Arbeitsbündnis,
- Versorgungsengpässe insb. bei stationären und anderen überregionalen Leistungen,
- perspektivisch ein enormer Qualitätsverlust aufgrund unkontrollierbarer Möglichkeit der Durchsetzung der Interessen der Kostenträger,
- Verlust der Fachlichkeit durch Steuerung der Angebote nicht mehr durch den Jugendhilfeausschuss, sondern durch die dann zuständige Behörde für Vergabe in der Kommunalverwaltung,
- die Möglichkeit der Abweichung von der Tarifbindung durch die Öffnung aller Leistungen für Ausschreibungen.

Die im ArbeitsE vorgeschlagenen Regelungen zu den Infrastrukturangeboten bleiben zudem hinter den an sie gestellten Erwartungen zurück, weil sie Kommunen Ausweichmöglichkeiten eröffnen, die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe nicht mehr an Fachlichkeit und Vorgaben des Jugendhilfeausschuss, sondern an fiskalpolitischen Vorgaben des Vergabeamtes und Kreis- bzw. Stadtrat auszurichten. Die ermessenslenkenden Vorgaben in §§ 76c S. 2, 79 Abs. 1 ArbeitsE-2017, wonach auf Bedarfsgerechtigkeit und Qualität zu achten ist, können dieser Option – wie die Vergabepraxis in anderen Feldern des Sozialrechts zeigt – nicht ausreichend entgegenwirken.

Die Träger der freien Jugendhilfe haben sich in der Vergangenheit immer wieder verantwortungsvoll an die Seite der öffentlichen Jugendhilfe gestellt und nur in dieser Partnerschaftlichkeit konnten vielfältige Herausforderungen gemeistert werden, z.B. in der Aufnahmekrise für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer und beim U3-Ausbau. Mit den Veränderungen in den Finanzierungsvorschriften wird diese Partnerschaftlichkeit aufgegeben.

1.7 7. Fortschritte der professionsübergreifenden Zusammenarbeit im Kinderschutz nicht gefährden!

Personen, die sich nach einer häufig schwierigen Abwägung entschieden haben, Informationen über eine (vermutete) Gefährdung an das Jugendamt weiterzugeben, haben oft ein großes Bedürfnis zu erfahren, ob auf ihre

Mitteilung reagiert wurde und wie sich die Situation des Kindes oder Jugendlichen entwickelt hat⁸. Die Begründung zum ArbeitsE greift dies auf. In der gesetzlichen Vorschrift ist dies allerdings nicht geregelt, sondern es handelt sich vielmehr um eine Beteiligungsvorschrift ohne korrespondierende datenschutzrechtliche Befugnis zur Rückmeldung. Die mit der Begründung geweckten Erwartungen werden unerfüllt bleiben und zu Konflikten sowie Frustrationen in einem ohnehin angespannten Kooperationsverhältnis führen. Wenn der Gesetzeswortlaut auffordert, meldende Berufsgeheimnisträger an der Gefährdungseinschätzung zu beteiligen (§ 8a Abs. 1 S. 2 Nr. 3 ArbeitsE-2017), greift dies in vielfacher Hinsicht zu kurz. Da der Schutz des Kindes im Zentrum stehen soll, müsste sich die Beteiligung sowohl an der benötigten Expertise als auch den aktuellen Beziehungen zu Kind und Eltern orientieren und nicht an dem Umstand der Meldung. Eine datenschutzrechtliche Befugnis der Fachkräfte im Jugendamt für den Austausch im Rahmen der Beteiligung fehlt und müsste bei einer Einführung gut abgewogen werden.

Die durch das BKiSchG angestoßenen Entwicklungen müssten in der Praxis weiter vorangetrieben werden. Unsicherheiten zur Rechtslage müssen durch Aufklärung innerhalb der Berufsgruppen, Unsicherheiten in den fachlich höchst anspruchsvollen Abwägungen und der Gefährdungseinschätzung durch weiter ausgebauter Unterstützung von besonders geschulten insoweit erfahrenen Fachkräften begegnet werden. Gesetzliche Änderungen sind zumindest derzeit kontraindiziert, im Hinblick auf die verpflichtende Vorlage erweiterter Führungszeugnisse für Ehrenamtliche aber anzuraten⁹.

1.8 8. Ansprüche junger Volljähriger ja, aber inklusiv!

Die AGJ begrüßt, dass der Anspruch auf Fortsetzungshilfe für junge Volljährige zu einem zwingenden individuellen Rechtsanspruch werden soll. Sehr positiv ist auch die neu aufgenommene Coming-back-Option zu bewerten. Als problematisch innerhalb der Formulierung der Fortsetzungshilfe bewertet die AGJ, dass „das Ziel der Verselbstständigung nach Maßgabe des Hilfe-/Leistungsplans erreichbar“ sein muss. Den damit intendierten Zuständigkeitswechsel zur Eingliederungshilfe für Erwachsene von jungen

⁸ Auseinandersetzung hierzu bereits in AGJ-Empfehlungen zum Reformprozess vom 25.02.2016, S. 28f..

⁹ AGJ-Empfehlungen zum Reformprozess vom 25.02.2016, S. 30.

Menschen mit Behinderung hält die AGJ für zu frühzeitig und hat sich daher für eine Altersgrenze bei 21 Jahren ausgesprochen¹⁰.

1.9 9. Keine Länderöffnungsklauseln und keine Leistungsabsenkung für unbegleitete minderjährige Geflüchtete!

Dass der ArbeitsE politischen Forderungen nach einer Länderöffnungsklausel sowie einer Herausnahme der unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten aus dem Leistungsrecht des SGB VIII ^{nicht nach}kommt, ist uneingeschränkt zu begrüßen. ^{Beides würde den} Bemühungen sowohl zum BTHG als auch zur Reform des SGB VIII vollständig zuwider laufen.

Ausgesprochen kritikwürdig sieht die AGJ jedoch den neuen § 34a ArbeitsE-2017 (Betreute Wohngruppe, Jugendwohnen), wenn in dessen Begründung insbesondere und ausschließlich auf unbegleitete minderjährige Geflüchtete verwiesen wird¹¹, für die eine ausdrückliche Absenkung des Leistungsniveaus besonders hervorgehoben wird. Mit der Regelung ginge eine drastische Standardsenkung und damit indirekte Diskriminierung einher. Dies lehnt die AGJ mit Nachdruck ab.

Die Anliegen der Reform verdienen gemeinsam weiter mit ganzer Kraft verfolgt zu werden. Wenn das Gesetz gegen die ausdrücklichen Bedenken der Fachwelt durchgesetzt würde, ist eine dauerhafte Spaltung von Politik und Fachwelt zu befürchten. Die AGJ appelliert deshalb an eine Besinnung auf die gemeinsam getragenen Ziele, sieht die gemeinsame Basis und setzt daher auf eine Fortsetzung des Ringens um eine fachlich gebotene Umsetzung im Interesse der jungen Menschen und ihrer Familien.

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
Berlin, 29. September 2016

¹⁰ AGJ-Empfehlungen zum Reformprozess vom 25.02.2016, S. 14.

¹¹ Begründung zum ArbeitsE, S. 26f..