

Eltern werden in den Hilfen zur Erziehung ausgebootet

Zur geplanten Reform des SGB VIII – Ein Einwurf zum Stand der Dinge

Hartmut Epple, Berlin

Einleitung

In der Jugendhilfe stehen große Veränderungen ins Haus. Die gesetzliche Grundlage, das Sozialgesetzbuch VIII (Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz, KJHG), soll noch in dieser Legislaturperiode reformiert werden. Was bisher über die Reform bekannt wurde, soll in diesem Beitrag aus systemisch-fachlicher Sicht beleuchtet werden.

Im Koalitionsvertrag der aktuell regierenden Bundesregierung aus CDU und SPD wurde vereinbart, dass, ausgehend von der Prämisse »Vom Kind aus denken«,

die Kinder- und Jugendhilfe (...) auf einer fundierten empirischen Grundlage in einem sorgfältig strukturierten Prozess zu einem inklusiven, effizienten und dauerhaft tragfähigen und belastbaren Hilfesystem weiterentwickelt werden [soll]. (zit. n. der Begründung zur 1. Entwurfsfassung vom 7. 6. 2016, S. 2)

Dabei sollen Finanzierungsmodelle für systemische Unterstützungsformen (z. B. an den Schnittstellen von SGB VIII, SGB XII und Schulträger) entstehen, und man werde

die Steuerungsinstrumente der Jugendämter deutlich verbessern und gleichzeitig die Rechte der Kinder und ihrer Familien sicherstellen sowie sozialraumorientierte und präventive Ansätze verfolgen (...). Im Interesse von Kindern mit Behinderung und ihren Eltern sollen die Schnittstellen in den Leistungssystemen so überwunden werden, dass Leistungen möglichst aus einer Hand erfolgen können. (ebd.)

Die Reform hat vier Hauptziele:

- den Inklusionsgedanken in der Jugendhilfe zu verwirklichen,
- Kinderrechte zu stärken,
- Jugendhilfe effizienter zu machen (Stichwort: bessere Steuerung),
- Kinder und Jugendliche besser zu schützen.

Aufgeteilt wird die Reform in zwei Gesetzesvorhaben: Eines, das den inklusiven Gedanken mit allen (gesetzlichen) Implikationen durchdekliniert und das zum 1. 1. 2022 in Kraft treten soll; und ein zweites, das die Reform der Kinder- und Jugendhilfe betrifft und das bereits zum 1. 1. 2017 in Kraft treten soll.

Zur Umsetzung des Inklusionsgedankens sollen zwei Sozialversicherungssysteme für Kinder und Jugendliche zusammengeführt werden: die Kinder- und Jugendhilfe und die Behindertenhilfe (bisher v. a. im SGB XII

geregelt). So sollen die in der Praxis regelmäßig auftretenden Schwierigkeiten mit Zuständigkeiten und Zuschreibungen des Hilfebedarfs beseitigt werden. Das ist prinzipiell begrüßenswert, auch wenn der Teufel womöglich im Detail steckt. Dieser Teil soll hier aber nicht weiter beleuchtet werden. Ebenso wenig sollen hier die Veränderungen bei der Heimaufsicht und im Pflegekinderwesen Thema sein. Auch die Diskussion um die geplanten Veränderungen in der Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe (Übergang Schule – Beruf, § 13 KJHG) werden andernorts geführt.¹

An dieser Stelle möchte ich mich hauptsächlich mit den zentralen Veränderungen der Hilfen zur Erziehung im KJHG befassen.

Die Reform der Hilfen zur Erziehung im KJHG

Dazu möchte ich folgende Punkte der Reform herausgreifen und näher beleuchten:

- Leistung statt Hilfe – eine semantische Umstellung
- Teilhabe und Entwicklung – Wohin mit der Erziehung?
- Rechtsanspruch auf Leistungen »vom Kind her denken«
- Hilfeauswahl und Hilfeplanverfahren oder Leistungsauswahl und Leistungsplanverfahren
- Übergangmanagement bei jungen Volljährigen
- Systemisch im neuen KJHG – Stärkung sozialräumlicher Angebote und Pooling von Leistungen

Anschließend soll eine Bewertung aus systemischer Sicht erfolgen.

¹ Stellungnahme des Kooperationsverbundes Jugendsozialarbeit (Entwurf, noch unveröffentlicht).

Leistung statt Hilfe – eine semantische Umstellung

War bisher im KJHG von Hilfen die Rede, wird im reformierten KJHG nur noch von Leistungen gesprochen. Die Begrifflichkeit stammt aus dem SGB XII. In der 87-seitigen Begründung des Gesetzesvorhabens heißt es auf Seite 6:

► *Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Abkehr vom Handlungsbild der ›Hilfe‹. Hilfe impliziert ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis oder zumindest das Leitprinzip der Integration: Menschen mit Defiziten muss geholfen werden, damit sie am Leben in der Gemeinschaft der Normalen teilhaben können. Inklusion verlangt Augenhöhe und Leistungen für Menschen mit Bedarfen, die in ihrer Vielfalt Teil der Gemeinschaft sind.* ◀

Das halte ich, mit Verlaub, für eine sprachliche Spitzfindigkeit. Denn auch wenn jemand Leistungen bezieht, ist damit nicht unbedingt ein partnerschaftlicher Prozess auf Augenhöhe beschrieben. Wer das bezweifelt, frage mal einen Menschen, der Leistungen beim Jobcenter oder Sozialamt bezieht. Mit diesem semantischen Wechsel soll vermutlich vielmehr die Systematik des bisherigen SGB XII, die eher Individuum- und defizitorientiert daherkommt, auf die eher systemisch-partnerschaftlich orientierte Sichtweise des bisherigen KJHG übertragen werden.

Teilhabe und Entwicklung – Wohin mit der Erziehung?

Das im Grundsatz seit 1990 geltende KJHG ist, zumindest bezogen auf die Sozialisations Einheit Familie, systemisch ausgerichtet. Es steht im Einklang mit Artikel 6 Abs. 2 Grundgesetz – »Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft« – und den darauf aufbauenden Regelungen des BGB § 1631.

Die Eltern haben das Recht, zur Erfüllung ihrer Pflicht eine geeignete und im Einzelfall notwendige Hilfe zur Erziehung zu beantragen. Andererseits kann die staatliche Gemeinschaft, vermittelt durch Familiengerichte/Jugendamt, im Kinderschutzfall Verhaltensänderungen der Eltern einfordern, damit diese ihrer Pflicht wieder nachkommen oder, wenn das nicht funktioniert, Kinder in Sicherheit bringen und außerhalb der Familie erziehen. Damit ist Erziehung als der zentrale Prozess der (familiären) Sozialisation beschrieben. Dieser verschwindet weitgehend im neuen KJHG.

Die Reform beschreibt Teilhabe und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen als zu förderndes Ziel. Nachdem es bereits Einsprüche gegeben hatte, taucht der Begriff der Erziehung jetzt in § 27.1 wieder auf, ohne inhaltlich sinnvoll eingebunden zu sein.²

Rechtsanspruch auf Leistungen »vom Kind her denken«

Um die in der UN-Kinderrechts-Charta formulierten Kinderrechte zu stärken, erhalten Kinder und Jugendliche im reformierten KJHG in § 27 einen eigenen Rechtsanspruch auf Leistungen. Diese Systematik war bisher nur bei den Leistungen zur Sicherstellung oder Wiederherstellung der Teilhabe bei Behinderungen im SGB XII geläufig. Dagegen ist zunächst nichts einzuwenden. Kinder und Jugendliche sol-

len einen eigenen, von den Eltern unabhängigen Rechtsanspruch auf Leistungen bekommen. Das mag in konflikthaften Situationen hilfreich sein, um notwendige und geeignete Hilfeleistungen für Kinder und v. a. Jugendliche auch gesetzessicher gewähren zu können.

Der eigene Rechtsanspruch für junge Volljährige (§ 28) ergibt sich dann folgerichtig. Spannend wird es bei § 29, der den nun deutlich reduzierten Rechtsanspruch der Eltern formuliert: Eltern haben demnach nur noch einen Anspruch auf Leistungen zur Stärkung ihrer Erziehungskompetenz (§ 29(1)) oder auf Beratung und Unterstützung zur Förderung der Beziehung zu ihrem Kind (§ 29(2)³), wenn und nur wenn ihr Kind einen eigenen Anspruch auf Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe (gewährt bekommen) hat. Es besteht also kein vom Kind unabhängiger Rechtsanspruch der Eltern mehr. In der Praxis könnte das dazu führen, dass Eltern eines Kindes, das sich völlig unauffällig verhält, auch dann keine Hilfe bekommen, wenn sie es bspw. schlagen. Anders herum ausgedrückt: Ein Kind muss zwangsläufig Symptome zugesprochen bekommen, die einen Entwicklungs- und Teilhabebedarf (sprich: Defizite) signalisieren, damit Eltern Hilfe (pardon: Leistungen) bekommen können, um ihre verfassungsmäßig garantierte und geforderte Aufgabe an ihren Kindern zu erfüllen!

Hilfeauswahl und Hilfeplanverfahren oder Leistungsauswahl und Leistungsplanverfahren

Im alten KJHG ist in § 36 die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Eltern und Jugendamt im Rahmen des sogenannten Hilfeplanverfahrens gesetzlich festgeschrieben. Diese Kooperation hat sich in der Praxis mühevoll

² »(1) Kinder oder Jugendliche haben einen Anspruch auf geeignete und notwendige Leistungen zur Förderung ihrer Entwicklung, zur Erziehung sowie zur gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, wenn und soweit sie dieser zur Gewährleistung einer ihrem Wohl entsprechenden

1. Entwicklung zu einer möglichst eigenverantwortlichen, gemeinschaftsfähigen und selbstbestimmten Persönlichkeit und eine ihrem Wohl entsprechende Entwicklung nicht gewährleistet ist und
2. Teilhabe an der Gesellschaft bedürfen (Entwicklungs- und Teilhabebedarf)« (Referentenentwurf vom 7.6.2016).

³ Der Anspruch nach § 29(2) wird in der Begründung ausdrücklich als »Annex« des Leistungsanspruches des Kindes bezeichnet (!).

und langsam durchgesetzt und ist noch weit von der Vollendung entfernt. Aus der Praxis ergeben sich hier keine grundlegenden Notwendigkeiten, auf Gesetzesebene etwas zu verändern.

Im neuen KJHG wird die Hilfeplanung durch eine Leistungsplanung ersetzt, bei der es einige drastische Schwerpunktverschiebungen gibt:

- Der öffentliche Jugendhilfeträger (das Jugendamt) wird zum zentralen Akteur der Leistungsgewährung. Die Entscheidung über eine geeignete notwendige Hilfe und ihre Ausgestaltung liegt jetzt beim Jugendamt, das nach »pflichtgemäßem Ermessen« entscheidet (§ 36a). Nach Auskunft von Juristen ist dies ein sehr dehnbarer Begriff, der rechtlich kaum angreifbar ist.
- Die Bedarfsermittlung ist ausschließlich individuell auf das einzelne Kind/den einzelnen Jugendlichen ausgerichtet, wobei der Einsatz systematischer Arbeitsprozesse und standardisierter Arbeitsmittel (Instrumente) vorgeschrieben ist (§ 36b). Norm-orientierte Test- und Klassifikationsverfahren und Gutachten sollen (wieder) zum Standard werden.
- Bei der Beschreibung der Lebens-, Entwicklungs- und Erziehungssituation der Kinder und Jugendlichen, die Leistungen erhalten sollen, werden die Eltern als soziales Umfeld des Kindes bezeichnet. Eltern und Kinder sollen in den Prozess der Leistungsplanung in einer wahrnehmbaren Form einbezogen werden (§§ 36 und 37). Über Art und Umfang der Beteiligung entscheidet das Jugendamt (§ 37). Im Extremfall könnte ein Jugendamt also entscheiden, die Leistungsberechtigten im Antrag ein Kästchen ankreuzen zu lassen, mit dem sie versichern, dass sie in wahrnehmbarer Form am Prozess beteiligt wurden.

- In § 38 ist sehr genau beschrieben, was der Leistungsplan alles enthalten muss. Der Aufwand für die KollegInnen in den sozialpädagogischen Diensten der Jugendämter wird sich dadurch erhöhen, wenn nicht die Fallzahlen pro MitarbeiterIn oder die Anzahl der Leistungsgewährungen gesenkt werden. Der Spielraum für Lösungen mit geringem bürokratischen Aufwand wird außerdem gegen null gehen.

Übergangsmangement und Leistungen bei jungen Volljährigen

Ab dem 17. Lebensjahr soll ein Übergangsmangement durch eine Prognose klären, ob über das 18. Lebensjahr hinaus Leistungen der Jugendhilfe zur Verselbstständigung zu erwarten sind oder nicht. Damit soll verhindert werden, dass junge Volljährige – wie oft geschehen – nach Beendigung einer Hilfe zur Verselbstständigung in ein Zuständigkeitsloch fallen, was häufig bedeutet, dass sie nach Hause zurückkehren. Hier etwas zu verbessern ist prinzipiell eine gute Idee, ebenso wie die Möglichkeit zur Wiederaufnahme einer Leistung zur Verselbstständigung nach Vollendung des 18. Lebensjahres. Der Haken besteht darin, dass die bisherige Altersgrenze für Leistungen nach KJHG klammheimlich von 27 auf 21 Jahre gesenkt wird und dass durch die Vorrangregelungen zu befürchten ist, dass junge Volljährige früher aus den Hilfen/Leistungen entlassen werden und dadurch entweder in andere Sozialsysteme abgeschoben werden sollen oder ganz herausfallen.

Systemisch im neuen KJHG – Stärkung sozialräumlicher Angebote und Pooling von Leistungen

Das neue KJHG nimmt für sich in Anspruch, systemisch orientiert zu sein (s. Begründung S. 2). Das äußert sich vorrangig darin, dass sozialräumliche Angebote gestärkt werden sollen. Dabei ist es durchaus sinnvoll, diese z. B. finanziell besser und dauerhafter

auszustatten. Was allerdings formuliert wird, ist eher eine Verschiebung der bisherigen – meist für eine Familie gewährten – Hilfen zur Erziehung hin zu sozialräumlichen Leistungen (§ 36a(2)). Es muss jetzt immer geprüft werden, ob diese sozialräumlichen Angebote genauso hilfreich sind wie Hilfen zur Erziehung. In diesem Fall müssen die sozialräumlichen Leistungen vorgezogen werden. Auch soll der Spielraum für freie Träger der sozialräumlichen Angebote erweitert werden, in diesem Rahmen auch niedrigschwellige Einzelfallangebote zu machen, die nicht der Leistungsplanung unterliegen.

Hier wird zum einen der Spielraum für passgenaue Hilfen erweitert, zum anderen bleibt aber auch vieles unklar. In der Praxis stellt sich die große Frage: Wie werden individuelle, aus infrastrukturellen Angeboten entstandene Beratungs- und Unterstützungsangebote abgegrenzt, und ab wann wird die Leistungsplanung fällig? Hier entsteht ein immenser Bedarf an inhaltlicher und finanzieller Klärung zwischen öffentlichen und freien Trägern.

Ebenfalls völlig unklar ist, was es mit dem möglichen Zusammenführen mehrerer individueller Leistungen (Pooling) nach § 36a(3) auf sich hat. Danach sollen sozialpädagogische und alltagsstrukturierende Individualleistungen als Gruppenangebote gemacht werden, wenn dies gleichermaßen geeignet ist. Auch hier gilt: Fein, wenn dadurch gut ausfinanzierte Multifamilienarbeit-Projekte entstehen oder sich weiterentwickeln können. Allein, es hört sich eher so an, als solle bspw. ein Familienhelfer drei Familien gleichzeitig betreuen, was dann billiger wäre.

Bewertung

Neben der respektablen Zielsetzung, das KJHG inklusiv zu gestalten, stellt sich die Frage, warum ein in der Arbeit mit Familien weitgehend sehr taugliches gesetzliches Regelwerk in seiner

Grundstruktur verändert werden soll. Dazu muss man wissen, dass es seit Jahren und zuletzt verstärkt Bemühungen der Finanzpolitiker von Bund und Ländern gibt, die Ausgaben in den Hilfen zur Erziehung zu begrenzen.⁴ Dabei ist ein eindeutiger Rechtsanspruch von Eltern durchaus hinderlich.

Ein weiterer Aspekt ist auch die bspw. in den Leitliniendiskussionen im Gesundheitswesen erlebbare Tendenz, individuell-biologische Störungsbeschreibungen zu bevorzugen. Nicht zuletzt bemerkenswert ist auch die in den letzten Jahren in der Jugendhilfe zu beobachtende Tendenz, Kinderschutz nicht mehr als primäre Aufgabe der Eltern zu sehen, über deren Erfüllung in einem möglichst kooperativen Prozess zu wachen ist, sondern vielmehr wieder verstärkt staatliche Kontrolle zu betonen.

Wenn man all diese Aspekte in die Bewertung der KJHG-Reform einbezieht, ergibt sich ein wenig erfreuliches Bild: Unter dem Deckmantel der Inklusion (und inhaltlich davon völlig unabhängig) werden die Eltern in ihrer Position im Hilfeprozess zugunsten des Jugendamtes geschwächt. Ein eigener Leistungsanspruch der Kinder und

Jugendlichen könnte unter Beibehaltung des bisherigen Anspruchs der Eltern durchaus sinnvoll sein. Die Krux bei der jetzt vorgeschlagenen Betonung des Leistungsanspruches der Kinder und Jugendlichen liegt aber darin, wer die Leistungsberechtigung feststellt. Dies wäre, wenn das Gesetz so kommen würde, das Jugendamt und die von ihm oder dem Familiengericht beauftragten GutachterInnen (gar die VerfahrenspflegerInnen?). Dabei ist es zwingend, den Kindern Defizite in der Entwicklung oder der gesellschaftlichen Teilhabe zu bescheinigen, damit es überhaupt zu Leistungen kommen kann. Eltern sind an diesem Prozess nur noch »in wahrnehmbarer Form« zu beteiligen, anstatt sie als zentrale Partner bei der Gestaltung einer Erziehung zu sehen, die Entwicklung und Teilhabe möglichst optimal fördert. Entgegen den in der Begründung gegebenen Beteuerungen verschieben sich so die Gewichte, und Eltern werden geschwächt.

Die zunächst erfreuliche Stärkung der sozialräumlichen Angebote entpuppt sich ebenfalls als Trojanisches Pferd, das einen entsprechenden Pferdefuß hat (oder eher zwei): Qualitativ hochwertige (und deshalb auch etwas teurere) individuelle Hilfen werden reduziert zugunsten von preiswerter erscheinenden sozialräumlichen Angeboten. Die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis lehren aber: Sozialräumliche infrastrukturelle Angebote sind wichtig, ersetzen jedoch fast nie passgenaue Hilfen und erreichen häufig andere Fa-

milien als die aus den Hilfen zur Erziehung bekannten.

Laut Begründung zum Gesetzentwurf handelt es sich bei den Hilfen zur Erziehung auch um

➤ *Leistungen zur Bewältigung der Folgen sozioökonomisch prekärer oder schwieriger Lebenslagen von Familien, da 58 % der Familien (und 70 % der Alleinerziehenden) in den Hilfen zur Erziehung Transferleistungen beziehen würden.* ⚡
(S. 7)

Es besteht also die Gefahr, dass die ohnehin von der Gesellschaft vernachlässigten Familien weiter abgehängt werden sollen.

Fazit

Hier soll ein unausgereifter Gesetzentwurf in aller Eile und in einem bis dato weitgehend intransparenten Prozess durch das parlamentarische Verfahren gepeitscht werden. Eine ausreichende Debatte in der Fachöffentlichkeit, mit deren Hilfe in einem zirkulären Prozess fachlich sinnvolle Formulierungen gefunden werden, ist so nicht möglich. Es steht zu befürchten, dass am Ende die Kinder und Jugendlichen und ihre Eltern und dabei v. a. diejenigen, die am Rande der Gesellschaft leben, die Leidtragenden sind.

Es sollte daher alles unternommen werden, um diesen unausgereiften Gesetzentwurf zu stoppen und eine fachliche Debatte doch noch zu ermöglichen. ■

⁴ So hat Bundesfinanzminister Schäuble laut einem Artikel der *taz* vom 23.6.2016 Gedankenspiele zu einer Grundgesetzänderung für eine »Regionalisierung der Sozialgesetzgebung« angestellt. Dies würde, ganz auch im Sinne der Hamburger Stadtstaatsregierung, eine Jugendhilfe nach Kassenlage der Länder ermöglichen.