

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartner(innen)

Roland Rosenow
Telefon-Durchwahl 0761 200-318
Email roland.rosenow@caritas.de

Marianne Schmidle
Telefon-Durchwahl 0761/200-222
Email marianne.schmidle@caritas.de

www.caritas.de

Datum 08.08.2016

Erste Eckpunkte zur SGB-VIII-Reform

Einleitung

Die Bundesregierung hat eine grundlegende Reform des Rechtes der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) angekündigt. Ein Gesetzesentwurf des Ministeriums (BMFSFJ) war für Ende Mai in Aussicht gestellt worden, liegt aber bis heute nicht vor. Stattdessen drang ein interner Arbeitsentwurf des BMFSFJ vom 7. Juni 2016 an die Öffentlichkeit, der mittlerweile breit diskutiert wird und unter anderem Gegenstand der Befassung einer Arbeitsgruppe beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge ist.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt und unterstützt Überlegungen, die eine Stärkung infrastruktureller Angebote und präventiver Strukturen zum Ziel haben. Er verweist auf seine Position vom April 2016 zu den Hilfen zur Erziehung und den hier vorgelegten Vorschlägen für eine rechtssichere Finanzierung niedrigschwelliger Angebote. Der Deutsche Caritasverband teilt die Einschätzung, dass eine Verbesserung der unmittelbar zugänglichen Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe einschließlich der Frühen Hilfen dazu beitragen kann, der Zunahme der Fälle, in denen Hilfen zur Erziehung erforderlich sind, wirksam zu begegnen. Insbesondere die Anliegen des Gesetzes, die in der Fachöffentlichkeit breit diskutiert worden waren, finden unsere Zustimmung. Das betrifft zum Beispiel die Reformen im Pflegekinderwesen, den ersten Schritt zur Verankerung von Ombudsstellen im Gesetz und die Verbesserungen der Aufsicht über stationäre Einrichtungen, mit denen auf vergangene Skandale angemessen reagiert werden soll.

Neben diesen Anliegen umfassen die öffentlich gewordenen Überlegungen jedoch sehr grundlegende Reformpläne, die zu großer Besorgnis Anlass geben

„Inklusiver Tatbestand“

Im neuen SGB VIII sollen die Erziehungshilfe und die Eingliederungshilfe für alle Minderjährigen mit einer Behinderung (auch geistiger und körperlicher Behinderung) zusammengeführt werden (§ 27 SGB VIII Entwurf). Der Tatbestand, der einen Leistungsanspruch nach sich zieht,

soll für beide Gruppen einheitlich gefasst werden. Der Begriff der „Erziehung“ wird weitgehend durch den Begriff der „Entwicklung“ ersetzt. Im Entwurf wird der neue Tatbestand „Entwicklungs- und Teilhabebedarf“ genannt. Der Entwurf der gesetzlichen Definition dieses Bedarfes ist jedoch so unspezifisch, dass auf allen Seiten Befürchtungen bestehen: Von Seiten der Länder und Kommunen wird befürchtet, dass es zu einer erheblichen Ausweitung der Leistungsansprüche kommt. Von Seiten der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe und der Behindertenhilfe wird befürchtet, dass es zu erheblichen Einschränkungen beim Zugang zu den Leistungen und bei den Leistungsansprüchen kommt.

Wenn die gesetzliche Definition des Tatbestandes, der Leistungsansprüche begründet, nicht hinreichend bestimmt ist, wird das Gesetz zu einer unbestimmten Ermächtigungsgrundlage für die Jugendämter. Schon das Demokratieprinzip gebietet es jedoch, dass der Gesetzgeber und nicht die Verwaltung vorgibt, in welchem Umfang und in welchen Fällen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe zu gewähren sind. Die Ersetzung des Begriffs der Erziehung durch den Begriff der Entwicklung erscheint problematisch. Mängeln in der Erziehungskompetenz der Eltern sollte in erster Linie durch Unterstützung der Erziehungskompetenz und nicht durch kompensatorische Leistungen für das Kind begegnet werden.

Die Anspruchsgrundlage für Hilfen zur Erziehung und die Anspruchsgrundlage für Eingliederungshilfe sollten daher nicht verschmolzen werden, sondern gleichberechtigt nebeneinander stehen. Sie müssen hinreichend klar im Gesetz formuliert werden. Der Begriff der Hilfen zur Erziehung ist an zentraler Stelle beizubehalten.

Leistungsansprüche

Nach aktuellem Recht gilt sowohl in der Eingliederungshilfe als auch in der Kinder- und Jugendhilfe, dass ein Leistungsanspruch eine Bewilligung im Einzelfall zur Folge hat. Bewilligt wird im Regelfall eine Leistung, für die eine Leistungsvereinbarung besteht und die in der Leistungsvereinbarung mit einem freien Träger definiert ist. Der Entwurf sieht vor, den Jugendämtern die Möglichkeit einzuräumen, entweder eine geeignete Hilfe im Einzelfall zu bewilligen oder auf Regelsysteme oder infrastrukturelle Angebote wie zum Beispiel Kindergärten, Jugendzentren, Beratungsstellen und Jugendsozialarbeit zu verweisen. Das soll auch dann gelten, wenn im Einzelfall im neuen „Leistungsplanverfahren“ ein „Entwicklungs- und Teilhabebedarf“ festgestellt wurde. Infrastrukturelle Angebote und der Verweis auf Regelsysteme sollen „gewährt“ werden, sofern diese besser oder gleichermaßen geeignet sind. Auch klassische Einzelfallhilfen wie die sozialpädagogische Familienhilfe sollen als Gruppenangebote ausgestaltet werden, sofern diese gleichermaßen geeignet sind (§ 36 a SGB VIII Entwurf). Hier suggeriert der Entwurf einen gesetzlichen Änderungsbedarf, der nicht gegeben ist. Auch nach heutiger Rechtslage können infrastrukturelle Angebote in das Hilfesetting einbezogen werden. Wenn beispielsweise der Bedarf eines Kindes allein durch den Besuch einer Kindertageseinrichtung gedeckt werden kann, dann besteht kein Anspruch auf Hilfen zur Erziehung. Aus gesetzlicher Sicht hat der Träger der Jugendhilfe hier die Steuerungshoheit. Sofern es hier zu Problemen kommt, liegen diese nicht auf gesetzlicher Ebene, sondern sind darin begründet, dass vielerorts Jugendämter nicht über ausreichende personelle Kapazitäten für eine Steuerung verfügen.

Die Problematik der nicht hinreichend bestimmten gesetzlichen Definition des „Entwicklungs- und Teilhabebedarfs“ wird durch die vollkommen offen gestalteten Rechtsfolgen (Leistungsansprüche) verschärft. Dies führt zu einer sehr weitreichenden Einschränkung der Rechtsansprüche Betroffener. Auch auf der Rechtsfolgenseite sieht der Entwurf eine offene Ermächtigungsgrundlage für die Verwaltung anstelle von hinreichend bestimmten Rechtsansprüchen vor.

Rechtsansprüche auf Leistungen der Kinder- Jugendhilfe und auf Leistungen der Eingliederungshilfe sind eine sozialstaatliche Errungenschaft, die nicht aufgegeben werden darf. Das Prinzip der Inklusion, dem die Reform des SGB VIII verpflichtet ist, verlangt gerade, dass Betroffene Rechtsansprüche auf erforderliche Leistungen haben.

Änderungen im Verfahren

Nach derzeitiger Rechtslage besteht sowohl auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe als auch auf Leistungen der Eingliederungshilfe ein Rechtsanspruch (und nicht lediglich ein Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung). Entscheidungen der Jugendämter und der Träger der Eingliederungshilfe sind damit in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar. Das gilt auch für die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe. Der Entwurf sieht vor, diese gebundenen Ansprüche durch eine Ermessensentscheidung der Verwaltung zu ersetzen. Ergänzend zu den unbestimmten gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Leistungsansprüche soll damit auch auf der verfahrensrechtlichen Seite der Handlungsspielraum der Verwaltung erweitert und der Rechtsanspruch der Betroffenen geschwächt werden. Das kooperative Hilfeplanverfahren, das ein gemeinsames Ringen um die richtige Leistung vorsieht, soll durch ein stärker als bislang asymmetrisches Verfahren ersetzt werden.

Das Hilfeplanverfahren ist in besonderer Weise geeignet, eine Entscheidung herbeizuführen, die von allen Beteiligten getragen wird. Dies ist für die Effizienz der Hilfen von besonderer Bedeutung. Es sollte daher nicht aufgegeben werden. Gebundene Rechtsansprüche, die nicht im Ermessen der Verwaltung stehen, sind in der Kinder- und Jugendhilfe ebenso wie in der Eingliederungshilfe seit Jahrzehnten etabliert und haben sich bewährt. Die Zahl der Verfahren ist in beiden Rechtsgebieten bereits heute relativ gering. Der Deutsche Caritasverband fordert, dass gebundene Rechtsansprüche im neuen SGB VIII uneingeschränkt erhalten bleiben.

Finanzierung auf dem Wege der Beschaffung

Der Entwurf sieht vor, dass die Jugendämter zwischen unterschiedlichen Finanzierungsarten wählen können. Dieses Wahlrecht soll auch alle Einzelfallhilfen und sogar die stationären Hilfen umfassen. § 76c SGB VIII Entwurf sieht vor, dass der Träger nach pflichtgemäßem Ermessen die Finanzierungsart auswählt. In § 78b SGB VIII Entwurf soll geregelt werden, dass Leistungsvereinbarungen nach dieser Vorschrift nicht mehr abzuschließen sind, sondern nur noch abgeschlossen werden *können*. Das bedeutet nicht weniger, als die Kommunen zu ermächtigen, aus dem sozialsleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis auszusteigen und die Finanzierung in das kommunale Beschaffungswesen zu verlagern – so auch ausdrücklich die Begründung. Nach derzeitigem Recht werden die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe durch die Leistungsvereinbarungen, die freie und öffentliche Träger aushandeln, definiert. Das würde ersetzt durch eine einseitige Leistungsbeschreibung des öffentlichen Trägers, die dann auf der Basis der Beschaffung, gegebenenfalls auf dem Wege der Vergabe öffentlicher Aufträge, erfolgen

würde. Leistungsentgelte würden so nicht mehr ausgehandelt. Die Schiedsstellen würden in dem Maß, in dem öffentliche Träger von der Möglichkeit der Verlagerung des Beschaffungswesens Gebrauch machen, bedeutungslos werden. Eine Nebenfolge wäre die Benachteiligung tarifgebundener Träger im Rahmen eines kostenorientierten Wettbewerbs.

Der Deutsche Caritasverband fordert die Beibehaltung des sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnisses in seiner Ausgestaltung im Recht der Kinder- und Jugendhilfe. Diese Finanzierungsform hat sich für alle Leistungen, die im Einzelfall bewilligt werden, über Jahrzehnte bewährt und gewährleistet besser als andere Finanzierungsformen sachgerechte Leistungsbeschreibungen und angemessene Entgelte. Einseitige Leistungsbeschreibungen und unter bestimmten Voraussetzungen auch die Ausschreibung öffentlicher Aufträge dürfen durch das Gesetz nur dort zugelassen werden, wo es sich um infrastrukturelle Angebote handelt, die eine Steuerung auf Seiten der Finanzierung erforderlich machen. Die Steuerung der Einzelfallhilfen muss wie bislang dem Hilfeplanverfahren vorbehalten bleiben.

Ansprüche der Eltern

Der Entwurf sieht vor, dass Eltern keinen originären Anspruch auf Hilfe mehr erhalten sollen. Nur dann, wenn ein „Entwicklungs- und Teilhabebedarf“ des Kindes festgestellt ist, soll Eltern unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf eine ergänzende Leistung (Annexleistung, § 29 SGB VIII Entwurf) zugesprochen werden. Probleme, die aus Defiziten in der Erziehungskompetenz der Eltern resultieren, muss jedoch primär durch Unterstützung der Eltern und Stärkung ihrer Erziehungskompetenz begegnet werden. Ein primärer Ansatz beim Kind kann die Hilfe von der Ursache auf das Symptom verlagern. Der Anspruch von Eltern auf Hilfen zur Erziehung ist ein integraler Bestandteil des Systems der Kinder- und Jugendhilfe und sollte als eigenständiger Anspruch erhalten bleiben. Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass daneben ein eigenständiger Rechtsanspruch für Minderjährige normiert wird.

Eltern brauchen einen originären Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung, der nicht erst dann greift, wenn Kinder bereits die Folgen von Defiziten in der Erziehung zu tragen haben. Der Anspruch der Eltern darf deshalb nicht lediglich als Annexleistung ausgestaltet werden.

Freiburg/Berlin, 08.08.2016

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakte:

Liane Muth, Kommissarische Leiterin des Referats Kinder Jugend Familie Generationen,
Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg,
Tel. 0761 200-226, E-Mail Liane.Muth@caritas.de

Marianne Schmidle, Referentin für Hilfen zur Erziehung, Referat Kinder, Jugend, Familie,
Generationen, Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg,
Tel. 0761 200-222, Marianne.Schmidle@caritas.de

Roland Rosenow, Referent für Sozialrecht, Referat Kinder, Jugend, Familie, Generationen und
Arbeitsstelle Sozialrecht, Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg,
Tel. 0761/200-318, Roland.Rosenow@caritas.de

Ursula Hartmann, Referentin für Familien-, Kinder- und Jugendpolitik, Bildungspolitik,
im Berliner Büro, Deutscher Caritasverband e.V.,
Tel. 030 284447-48, Ursula.Hartmann@caritas.de