

Norbert Struck¹

So darf es nicht gehen! – Kritische Anmerkungen zur geplanten SGB VIII-Reform (Stand: Arbeitsentwurf vom 23.8.2016)

Ende September 2016. Noch immer gibt es keinen Referentenentwurf für die beabsichtigte SGB VIII-Reform. Seit dem 23.8.2016 kursiert nun allerdings schon der zweite weit verbreitete Arbeits(vor)entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen“, der in vollem Umfang die vorgesehenen Änderungen im SGB VIII verdeutlicht ... und dessen Regelungen zu „Hilfeplanung“ bzw. später „Leistungsplanung“ (§§ 36 bis 36f n.F.) sowie dessen Neuordnung der Finanzierungsvorschriften (§§ 76a bis 78g n.F.) völlig klar werden lassen, dass, wenn das auch nur annähernd so in Kraft treten sollte, die Kinder- und Jugendhilfe und speziell die Hilfen zur Erziehung in einer Art umgestülpt und verändert sein werden, die beispiellos ist.

„Vom Kind aus denken! Kinder und Jugendliche stärken!“ war das Motto unter das das BMFSFJ den Reformprozess stellen wollte. Heraus gekommen ist bisher: „Vom Budget her denken! Verwaltungen stärken!“ Der Arbeitsentwurf enthält eigentlich zwei Gesetze, eines, das Anfang 2017 in Kraft treten soll, und ein zweites – für die „große Lösung“ – das erst 2023 in Kraft treten soll, damit die Praxis sich auf die neuen Zuständigkeiten einstellen kann.

1. Kernthemen, die im Arbeitsentwurf angegangen werden und ihre spezifischen „Lösungen“

Ein Kernbereich dieser SGB VIII-Reform sollte ein **inklusives SGB VIII**, die „große Lösung“ sein. Wir hatten – nur zur Erinnerung – 1990 rund um das SGB VIII die Diskussion um eine „Große Lösung“, um die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendlichen, auch die mit Behinderungen. Das ist damals von den Behindertenorganisationen blockiert worden. Das Ergebnis war dann sozusagen die „kleine Lösung“ (der spätere § 35a SGB VIII), die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für junge Menschen mit seelischen Behinderungen, während die Sozialhilfe für junge Menschen mit körperlichen und geistigen Behinderungen zuständig blieb.

Der 13. Kinder- und Jugendbericht hat das Thema sehr sensibel behandelt und sich durch den ganzen Bericht hindurch auch mit jungen Menschen mit Behinderungen befasst. Die Bundesregierung hat das dann in ihrer Stellungnahme zum 13. Kinder- und Jugendbericht auf den Punkt gebracht und gesagt: „Wir brauchen die große Lösung, wir brauchen das SGB VIII für alle Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen.“ Dieses Mal waren dann bald auch die Organisationen der Behindertenhilfe mit im Boot,² mit konkreten Hoffnungen auf eine Verbesserung der Lage junger Menschen mit Behinderungen durch diesen Zuständigkeitswechsel. Leider hat der Arbeitsentwurf jetzt einen Webfehler aus der gemeinsamen AG von JFMK und ASMK

¹ Jugendhilfereferent beim Paritätischen Gesamtverband, Berlin.

² S. Müller-Fehling, N. (2016): Im Pulverdampf – Die Inklusive Lösung inmitten der Auseinandersetzung um die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe. Ein Kommentar aus der Perspektive eines Verbandsvertreters der Elternselbsthilfe und Hilfe für Menschen mit Behinderung; in : Forum Erziehungshilfen 5/2016 i.E.

übernommen. Im 2. Arbeitsentwurf – in dem Teil, der 2023 in Kraft treten soll – werden die Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen und die Hilfen zur Erziehung zu „**Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche**“ zusammengefasst. Angeblich sei dies nötig, um Kinder nicht „zu kategorisieren“. Im Sozialrecht kommt man aber um eine Benennung einer (drohenden) Behinderung als Leistungsvoraussetzung nicht herum. Ich glaube, dass es die Diskussionen um ein inklusives SGB VIII wesentlich vereinfachen würde, wenn man die Leistungen der Eingliederungshilfe als eine eigene Leistungssäule des SGB VIII (neben Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit; Förderung der Erziehung in der Familie; Kindertageseinrichtungen und den Hilfen zur Erziehung) konzipieren würde und dann die Eingliederungsleistungen über die Hilfeplanung – für die es mit dem BTHG vorrangige eingliederungshilfespezifische Vorschriften im SGB IX geben wird – jeweils mit den anderen Leistungsfeldern je nach Erforderlichkeit verknüpft.

Es ist vorgesehen, den **Rechtsanspruch** auf Hilfen zur Erziehung und auf die Eingliederungshilfen bei den **Kindern und Jugendlichen** zu verankern, statt wie bisher in den Hilfen zur Erziehung bei den Eltern. Das wäre m.E. durchaus möglich – beim Kitaplatz und beim § 35a SGB VIII ist das ja jetzt auch schon der Fall. Allerdings sollten dann eigenständige Rechtsansprüche der Eltern im Abschnitt „Förderung der Erziehung in der Familie“ auf Erziehungsberatung und Sozialpädagogische Familienhilfe verankert werden. Derzeit ist vorgesehen, solche Ansprüche erst im Kontext einer Leistungsberechtigung des Kindes entstehen zu lassen. Argumentiert wird, dass Leistungsberechtigung ja nicht mit Leistungsgewährung identisch sei – eine Hirnakkrobatik, die schlicht nicht nachvollziehbar ist. Wenn die Ansprüche bei den Kindern und Jugendlichen liegen, dann müssen Eltern eigenständige Ansprüche eingeräumt werden, sonst gerät das Vorhaben in eine – m.E. völlig unnötige – Schiefelage.

Für **volljährige junge Menschen** mit Eingliederungshilfebedarf soll generell das BTHG/SGB IX zuständig sein – also auch für junge Volljährige mit einer seelischen Behinderung. Diese Grenzziehung bei 18 Jahren ist nicht unumstritten. Sie soll in ihren Auswirkungen durch eine eigene Übergangsvorschrift zum „Übergangsmangement“ gemildert werden, nach der bereits ab 17 Jahren Planungsgespräche zur Organisation von Anschlusshilfen geführt werden müssen. Für junge Volljährige ohne Eingliederungshilfebedarf sollen Rechtsansprüche auf Anschlusshilfen – auch wenn die Hilfestellung zwischenzeitlich unterbrochen wurde – bis einschließlich 26 möglich sein. Damit wird sinnvoll auf die Care Leaver-Diskussion reagiert. Allerdings wird dieser Fortschritt erkaufte mit einem – rein fiskalisch motivierten, fachlich höchst problematischen – „Kompromiss“ zu Lasten junger Volljähriger, die vorher nicht im Leistungsbezug waren. Ihnen sollen künftig nur noch ganz ausnahmsweise Hilfen gewährt werden können. Ein Problem, das vor allem junge erwachsene, schwer traumatisierte Flüchtlinge treffen wird. Zudem ist derzeit noch – in § 36b Abs. 2 SGB VIII – ein Vorrang von Leistungen der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) vorgesehen, der schon rein logisch die intendierten Verbesserungen für Care Leaver konterkarieren würde. Ich gehe davon aus, dass das schlicht ein Webfehler ist.

Die meisten Regelungen zur großen Lösung sollen erst 2023 in Kraft treten, damit die Behörden eine hinreichende Übergangszeit haben, um die notwendigen Umstrukturierungen zu bewältigen. Das ganze Gesetzgebungsvorhaben wird aber leider überlagert von **zwei Veränderungssträngen** – man scheut sich, in diesem Zusammenhang von „Reform“ zu reden – die bereits 2017 in Kraft treten sollen. In beiden Fällen geht es um eine erhebliche Ausweitung der Ermessenskompetenzen der öffentlichen Träger.

Das, was der Entwurf im Gefolge der Diskussionen um „Steuerung und Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“ als „Lösung“ präsentiert, ist nichts anderes als die Aushöhlung des individuellen Rechtsanspruchs auf Hilfen zur Erziehung durch eine immense **Ausweitung der Definitionsmacht der öffentlichen Träger**. Diese erfolgt durch den neuen § 36b (Hilfeauswahl), der in Abs. 1 festlegt, dass der öffentliche Träger „nach pflichtgemäßem Ermessen“ über die notwendige und geeignete Hilfe entscheidet und der in Abs. 2 dem öffentlichen Träger freistellt, mit diesem Ermessen „infrastrukturelle Angebote oder Regelangebote“ für geeignet zu erklären, um Rechtsansprüche zu erfüllen. In Betracht kommen sollen dabei „insbesondere“ Leistungen der Jugendsozialarbeit und der Förderung der Erziehung in der Familie und Leistungen, auf die ohnehin Rechtsansprüche bestehen, wie Kindertageseinrichtungen und Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Kontext von Trennung und Scheidung.

Das **Hilfeplanverfahren**, das bisher in § 36 geregelt ist, soll demnächst in sieben eigenen Paragraphen (§ 36 bis § 36f) geregelt werden. Zwar sind die einzelnen Elemente der bisherigen Hilfeplanungsvorschrift weiter enthalten, sie sind aber in eine Konstruktion mit ganz anderer Ausrichtung eingebaut. Sie führen zu einer Ausweitung der Legitimationsdokumentation, um die eingeräumten Ermessensspielräume möglichst gegen gerichtliche Überprüfbarkeit abzudichten. Was dabei auf der Strecke bleibt, ist die jetzt schon zu schwache fachliche Achillesferse der Hilfeplanung: Die Zeit und Kompetenz zur Aushandlung notwendiger und geeigneter Hilfen mit den unmittelbar Betroffenen. Noch mehr Vorschriften und Standardisierungen, aber keinerlei Impuls zur Stärkung der personellen und fachlichen Basis der ASDs in den Jugendämtern! Was dort als Stärkung der Sozialraumorientierung angekündigt wird, ist de facto der **Abschied von der Lebensweltorientierung** in der Kinder- und Jugendhilfe. Die Widersprüche der Lebenswelten werden eingewalzt in den Prozeduren des Verwaltungsermessens.³

Werden hier die Rechtsansprüche von Kindern und Eltern auf dem Altar des Ermessens der Verwaltung geopfert, so werden Rechtsansprüche der **Träger der freien Jugendhilfe** auf diesem Altar durch § 76c SGB VIII-E (Wahl der Finanzierungsart) und § 78b Abs. 2 SGB VIII-E (an die Stelle der Pflicht zum Abschluss von Vereinbarungen tritt eine „Kann“-Regelung) gleich mit geopfert. Ausgangspunkt für diese Neuerungen ist eine völlig eigenwillige Interpretation des § 79 SGB VIII (Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung), die einen an den alten Subsidiaritätsstreit von 1961 erinnert, dessen salomonische Schlichtung durch das Bundesverfassungsgericht (partnerschaftliche Zusammenarbeit, bedingter Vorrang der Träger der freien Jugendhilfe) nun rückgängig gemacht wird in Richtung des alten Etatismus, der damals die Beschwerde führte. Der fachliche Weltgeist ruht in der öffentlichen Verwaltung und beherrscht von dort die Zivilgesellschaft zum frommen Nutzen der Bürgerinnen und Bürger.

„Im Rahmen seiner Gesamt- und Planungsverantwortung (§ 79) entscheidet der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nach pflichtgemäßem **Ermessen über die Wahl der Finanzierungsart**.“, soll es dann in § 76c SGB VIII-E heißen. Man könnte auch einfach schreiben: Über Fragen der Art und Höhe der Finanzierung von

³ S. hierzu auch: Hans Thiersch: Das neue SGB VIII – Fragen von der Lebensweltorientierung aus; Forum Erziehungshilfen 5/2016 i.E.

Leistungen entscheidet der öffentliche Träger nach Gutdünken. Wie inzwischen bekannt wurde, rühmt sich Prof. Luthe, den Gesetzesentwurf „maßgeblich mitbestimmt“ zu haben und ein Gutachten für das Ministerium zu diesem Komplex erstellt zu haben. Er sieht das „eigentliche Herzstück der Reform (...) im Dreiklang

- einer verstärkten kommunalen Gestaltungs- und Finanzierungsverantwortung (§ 79) mit Ausstrahlungswirkung auf den Bereich der Anbieterfinanzierung (§ 76a Abs. 1, § 78b Abs. 4, § 76c),
- verbunden mit der Einführung eines Abschlussermessens im Bereich der Entgeltfinanzierung (§ 78b Abs. 2), welches indirekt damit auch Ausschreibungen auf der Basis des neuen Vergaberechts (§ 130 GWB) ermöglicht,
- dies alles vor dem Hintergrund der Einführung einer Kombinationsleistung (§ 36b Abs. 4) mit variabel kombinierbaren stationären, ambulanten, individualrechtlichen und infrastrukturellen Leistungsbestandteilen.“⁴

Allerdings! Das ist die Konstruktion des Entwurfs und diese stellt das Verhältnis freier und öffentlicher Jugendhilfe von den Füßen auf den Kopf! Die Träger der freien Jugendhilfe werden **de facto rechtlos** gestellt – Seilschaften und Kartelle haben wieder freie Bahn und mit Ausschreibungspraxen lassen sich gewachsene Strukturen zerschlagen und in profitable Anlageobjekte zerlegen (s. Jugendberufshilfe).

Die Zerbröselung des Rechtsanspruchs auf Hilfen zur Erziehung und die etatistische Aushebelung der Rechte der Träger der freien Jugendhilfe sind die NO-GOs dieses Entwurfs. Darüber hinaus enthält er auch Regelungen, über die im Vorfeld Debatten stattgefunden haben, in denen sich auch Kompromissformeln herausgebildet haben.

2. Weitere Gegenstände des Gesetzgebungsvorhabens, die fachöffentlich vorbereitet wurden

a) Bezogen auf das **Pflegekinderwesen** wurde ein Dialogprozess eingeleitet, den die IGfH (Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen) mit den verschiedenen, oft sehr kontroversen Positionierungen der Pflegekinderverbände organisiert hat, und deren erste Ergebnisse vorstellen konnte. Die Verbesserung der Elternarbeit war ein großes Thema. Also, dass nicht Pflegeeltern die Elternarbeit quasi en passant mit erledigen können und sollen, sondern dass es eine Verpflichtung gibt, ernsthaft mit den Eltern, deren Kinder man aus dem Haushalt herausnimmt und in Pflegefamilien gibt, zu arbeiten.

Es gab immer schon mal Versuche, Pflegeeltern zu stärken, indem man z.B. in die Hilfeplanung aufgenommen hat, dass bestimmte Leistungen, die Pflegeeltern für ihre Pflegekinder erhalten, nicht einfach abgebaut werden können, weil sich die örtliche Zuständigkeit ändert, sondern nur wenn Hilfebedarfe sich ändern. An diesen Bemühungen hält der Entwurf fest. Angemessen ist auch, dass die professionelle Unterstützung von Pflegeeltern erweitert und gestärkt werden soll. Die Unterstützung von Pflegeeltern soll über Vereinbarungen mit Leistungserbringern klarer konturiert werden.

b) Zur Frage der **Betriebserlaubnisverfahren** gab es eine Bund-Länder-AG, an deren letzter Sitzung auch Vertreter*innen der BAG FW teilnahmen und den erarbeiteten

⁴ Auch nachzulesen unter www.info-sozial.de > infocenter > Reform des SGB VIII.

ten Regelungen im Prinzip – nicht aber in jedem Detail – zustimmten. Das Ergebnis wurde durch einen Umlaufbeschluss der JFMK vom 23.2.2016 als erstes Teilelement der Reform mit konkreten Formulierungen und Begründungen veröffentlicht und in dieser Form vom BMFSFJ übernommen.

Ausgangspunkt für diese Überlegungen waren die an den Runden Tischen Heimerziehung und sexueller Missbrauch offengelegten Gewaltpraktiken von Einrichtungen in Vergangenheit und Gegenwart, Skandale wie der um die Haasenburg in Brandenburg und den Friesenhof in Schleswig-Holstein, sowie Berichte („Mit Kindern Kasse machen“) über missbräuchliche Praxen insbesondere bei Auslandsmaßnahmen.

Im Ergebnis ging es um die Präzisierung des Einrichtungsbegriffs in Abgrenzung zu Pflegeverhältnissen, die ich für sinnvoll halte, die aber auch nicht für alle Beteiligten unkompliziert ist, weil in manchen Ländern die Positionierung von z.B. Erziehungsstellen eher im Bereich von Heimerziehung angesiedelt wird. Diese Fragen gälte es, pragmatisch zu lösen, wenn der Entwurf in Kraft träte. Aber rechtssystematisch erscheint es mir richtig, zu sagen: Eine Einrichtung ist etwas anderes als ein Pflegeverhältnis – und da sollte man zu klaren Unterscheidungen kommen.

Ein weiteres Thema war die Beteiligung junger Menschen. Es soll sichergestellt werden, dass Beschwerden innerhalb und außerhalb der Einrichtungen vorgebracht werden können. Das hat Rückbezüge zu den Ombudsstellen, die der Entwurf für zulässig erklären will (§ 9a SGB VIII-E) – ist aber hiermit nicht deckungsgleich. M.E. könnte man an diesem Punkt sehr viel mehr erreichen, wenn man Selbstorganisationsformen von jungen Menschen, die mit Kinder- und Jugendhilfe zu tun haben (Jugendliche ohne Grenzen, Care Leaver, Straßenkinder, Heim- und Pflegekinder, etc.), zuverlässig zumindest auf der Ebene der Landesjugendämter (§ 85 Abs. 2 SGB VIII) und des Bundes (§ 83 SGB VIII) fördern und unterstützen würde. Ich glaube, wenn es Plattformen gäbe, auf denen diese Selbstorganisationen ihre Erfahrungsberichte einstellen könnten – spätestens wenn sie mal aus der Knute von repressiven Heimen entlassen worden sind –, dann würden wir sehr viel mehr erfahren, über das, was immer noch Wirklichkeit in Heimen sein kann.

Ein weiterer Regelungspunkt war die Einräumung von Überprüfungen in den Einrichtungen ohne Anlass, also „jederzeit und unangemeldet“. Da ist die Formulierung sicher etwas unschön polizeirechtlich ausgefallen und sollte geändert werden.

Ein weiteres Anliegen war es, die Verfahren an die strukturelle Gewährleistung des Kindeswohls statt an die Gefährdung des Kindeswohls in Einzelfällen anzuknüpfen. Ein Problem in Betriebserlaubnisverfahren ist, dass meist in der Rechtsprechung von dem Kindeswohlbegriff im Familienrecht ausgegangen wird. Aber es ist etwas Anderes, ob die Grenzziehung aufzeigt, wo in Elternrechte eingegriffen werden darf, oder ob es um eine öffentlich organisierte Form der Erziehung geht, die dazu da ist, das Wohl des Kindes zu gewährleisten. Da muss eine andere Schwelle gelten. Es kann nicht sein, dass erst dann, wenn nachgewiesenermaßen das Kindeswohl im Einzelfall gefährdet ist, Interventionsmöglichkeiten in die Befugnis dieser Einrichtung zu ihrem Betrieb möglich sind. Das muss auf einer anderen Schwelle möglich sein, denn das Wohl des Kindes muss strukturell gewährleistet sein und nicht nur einzelfallbezogen bzw. bezogen auf den Nachweis im Einzelfall, dass es verletzt worden ist. Das erscheint mir legitim vor dem Hintergrund von Erfahrungen wie Friesenhof und Haasenburg.

Man wird aber noch einmal sehr genau ausleuchten, was diese Neuregelungen in der Praxis von Heimen und Kitas bedeuten werden. Insbesondere Tendenzen man-

cher Länder, die Heimaufsicht zu kommunalisieren und dann ggf. mit Entgeltverhandlungen eng zu führen, machen einen diesbezüglich skeptisch.

c) Schließlich gibt es noch einen größeren Absatz, in dem der Versuch gemacht wird, **Auslandsmaßnahmen** besser vor Missbrauch zu schützen. Ein Kernanliegen ist, dass man Kinder und Jugendliche zumindest dann nicht als örtlicher Träger im Ausland unterbringen kann, wenn man nicht im Ausland selber vor Ort gewesen ist und die Verhältnisse kennt. Wenn Kinder in Auslandsmaßnahmen geschickt werden, dann muss man auch die Fachkräfte vor Ort Erfahrungen sammeln lassen. Sonst wird man immer wieder diese Skandalberichte á la „Mit Kindern Kasse machen“ vorgehalten bekommen.

3. Fazit

Eine sinnvolle Reform des SGB VIII noch in dieser Legislaturperiode ist nur möglich, wenn man von den Ermächtigungsparagraphen gegen die Hilfesuchenden (§§ 36 ff SGB VIII-E) ebenso absieht wie von den Ermächtigungsparagraphen gegen die Träger der freien Jugendhilfe (§§ 76 a ff SGB VIII-E) und sich auf die Teile konzentriert, die nach öffentlicher Diskussion erarbeitet wurden. Ich befürchte, dass auch die Umsetzung der großen Lösung angesichts des durch diesen Entwurf angerichteten Chaos besser bedient ist, wenn man sie in der nächsten Legislaturperiode schnell und mit einer breit geführten Diskussion erneut aufruft. Sie scheint mir derzeit leider unter die Räder der etatistisch-neoliberalen Ambitionen der neuen Steuerer geraten zu sein.