



Stellungnahme des VPK-Bundesverbands zum Umlaufbeschluss der AGJF/JFMK zur beabsichtigten Weiterentwicklung der Erzieherischen Hilfen

I. Vorbemerkung

Der VPK wurde in seiner Eigenschaft als Dachverband privater Träger der Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe an der Arbeitsgruppe der AGJF/JFMK nicht beteiligt; dies ist unsererseits nicht nachvollziehbar. Dies stellt leider eine weitere Ungleichbehandlung von Trägern in der Kinder- und Jugendhilfe dar, die unsererseits nachdrücklich kritisiert wird.

II. Allgemeines

Der VPK-Bundesverband begrüßt grundsätzlich eine beabsichtigte Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung im Rahmen der geplanten Änderungen im SGB VIII. Nach unserer Auffassung muss sie allerdings unter dem Gesichtspunkt einer konsequenten und am Kindeswohl ausgerichteten Qualifizierung der für junge Menschen mit Leistungsbedarf wichtigen Leistungsangebote erfolgen.

Ob es sich tatsächlich um eine qualitätsorientierte Weiterentwicklung der Leistungssysteme handeln wird, muss sich insoweit noch erweisen. Im Vordergrund vieler bisheriger Überlegungen standen häufig Aspekte von kurzlebigen Kostensenkungen - hier insbesondere bei der Heimerziehung. Es wäre im Sinne der Leistungsberechtigten wie auch der Akteure der Kinder- und Jugendhilfe allerdings fatal, wenn es bei dem anstehenden Reformvorhaben einer Weiterentwicklung letztlich nur um die Steuerung von Hilfen über eine Reduzierung des Zugangs zu der Art von Leistungen ginge - davor warnen wir ausdrücklich.

Die aktuelle Jugendhilfestatistik macht deutlich, dass die HzE Ende 2014 mit 1.37.728 Hilfen auf einen neuen absoluten Höchststand gestiegen sind. 7% der Altersgruppe unter 21 Jahren erhielten HzE-Leistungen. Die neu begonnenen Leistungen bei der Heimerziehung stiegen sogar um 8% signifikant stark an und liegen demnach bei einer Steigerung von ca. 3.000 Fällen auf 72.204 Fälle (Vollzeit-

pflege: Zunahme 4% = 69.823 Fälle). Diese besondere Dynamik ist offenbar vorrangig auf die steigende Anzahl männlicher Jugendlicher mit Migrationshintergrund zurückzuführen (UMF). Dieser Anteil hat sich in den Jahren von 2010 bis auf 2014 fast verdoppelt und es ist davon auszugehen, dass sich diese Dynamik weiter fortsetzen wird. Fremdunterbringungen haben somit im Bereich der HZE weiter an Bedeutung gewonnen und bedürfen demnach auch ganz besonderer Aufmerksamkeit hinsichtlich ihrer weitergehenden fachlich-qualitativen Entwicklung.

Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass eine gesellschaftliche Notwendigkeit für ein qualifiziertes und differenziertes Handlungsfeld in den Hilfen zur Erziehung unzweifelhaft besteht. Auch prognostisch wird in den nächsten Jahren nicht damit zu rechnen sein, dass sich der Bedarf an Leistungen von Hilfen zur Erziehung verringert.

Zu berücksichtigen ist, dass bislang keine empirisch gesicherten Erkenntnisse darüber vorliegen, dass präventive Angebote die Inanspruchnahme von einzelfallbezogenen Leistungen mit einem höheren Interventionsgrad reduzieren. Insoweit kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Ausbau präventiver, sozialraumorientierter Strukturen den Bedarf an Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen und den Hilfen zur Erziehung im Besonderen reduzieren und damit verbundene Kosten senken – eher ist im Gegenteil anzunehmen, dass die Kosten durch einen entsprechenden Ausbau weiter steigen.

Im Vordergrund aller Überlegungen im Rahmen der notwendigen Reform haben die Bedarfe von Eltern und ihren Kindern zu stehen. Der tatsächliche Bedarf auf Grundlage einer qualifizierten Hilfeplanung ist entscheidend - Stufenleitern von Interventionen nach der Höhe der dafür entstehenden Kosten sind dabei gänzlich kontraindiziert. Bei einer Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung muss deshalb der Fokus primär darauf liegen, den tatsächlichen Leistungsbedarf des Kindes/der Jugendlichen in einem qualifizierten und differenzierten Hilfesystem sicherzustellen. Die Prinzipien der Hilfeplanung (Fachlichkeit, Beteiligung, Prozesshaftigkeit) können dabei einen wichtigen Beitrag bei einer bedarfsgerechten und personenzentrierten Gewährung von Leistungen erhalten.

III. Zur Weiterentwicklung der §§ 45 SGB VIII

Auf Grundlage von § 3 SGB VIII ist die Jugendhilfe nicht nur durch eine Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen, sondern auch die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen gekennzeichnet. Mit den Jahren der Geltung des SGB VIII haben sich auf dieser Grundlage insbesondere auch in der Heimerziehung vielfältige, institutionell organisierte, pädagogisch gestaltete und pro-

fessionelle Lebensorte außerhalb der Herkunftsfamilie entwickelt. Neue Formen in der Heimerziehung haben sich geschichtlich insbesondere aus der Kritik der Heimerziehung der 50ziger und 60ziger Jahre entwickelt. Hier gilt es sich vor Augen zu führen, dass die damals strengeren gesetzlichen Voraussetzungen im Rahmen des JWG mitnichten zu einem besseren Schutz von Kindern und Jugendlichen beigetragen haben – wie wir heute wissen, war das Gegenteil der Fall. Aus diesen Gründen wurden im Rahmen einer Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts die bis dahin geltenden strengeren gesetzlichen Vorgaben aus gutem Grund suspendiert und die notwendige partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe eingeführt, die sich grundsätzlich bewährt hat. Insoweit lehnt der VPK auch alle Überlegungen ab, diese Entwicklung wieder zurückzudrehen und auf diese Weise zu suggerieren, dass mit einer Verschärfung der Vorschriften der Schutz von Kindern besser sichergestellt wäre.

Wir rufen in Erinnerung, dass die Dezentralisierung und Differenzierung der Heimerziehung im Mittelpunkt der Weiterentwicklung ihrer Angebotsstrukturen stand. Hierzu gehörten u.a. auch familienähnliche Erziehungssettings, Kleinstgruppen sowie Erziehungsstellen uvm. Diese dezentral und weitgehend autonom lebenden Wohngruppen haben sukzessive große Heime verdrängt und durch hochdifferenzierte Angebotsformen, die am kindlichen Bedarf orientiert sind, ergänzt. Sie zeichnen sich durch Übersichtlichkeit, Verlässlichkeit sowie gelebte Intimität im Rahmen der Heimerziehung aus. Mit Fug und Recht kann daher aus den gemachten Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte konstatiert werden, dass sich diese Form der Heimerziehung grundsätzlich sehr bewährt hat und den kindlichen Bedürfnissen gerecht wird. Insoweit ist für den VPK das Ansinnen von Teilen der Arbeitsgruppe nicht nachvollziehbar, verschiedene private Settings (z.B. Erziehungsstellen), in denen kein zusätzliches Betreuungspersonal beschäftigt ist, zukünftig von der Betriebserlaubnis Pflicht nach § 45 SGB VIII auszunehmen und in den Bereich der Tagespflege abzudrängen. Wir nehmen an, dass Hintergrund für diesen Vorstoß eine mangelnde Möglichkeit der Kontrolle durch den öffentlichen Träger gegeben sein könnte. Wenn dem so wäre, sollte dies auch offen dargelegt und in Folge gemeinsam miteinander diskutiert werden.

Der VPK hat in dieser Frage sehr grundsätzlich ein Interesse daran, dass in allen Formen der Heimerziehung, die als bedarfsgerecht angesehen werden, seitens der Heimaufsicht die in der Sache notwendigen Überprüfungen und auch Kontrollen sichergestellt werden. Selbstverständlich auch in diesen speziellen Erziehungssettings. Es gilt hier aber nicht das Kind mit dem Bade auszuschütten. Es bedarf stattdessen der qualifizierten Klärung, welche Vorbehalte gegenüber diesen Settings vorhanden sind und welche Abhilfen möglich sind.

In diesem Zusammenhang ist nicht in Abrede zu stellen, dass kleine Erziehungssettings durchaus nach außen nicht immer eine größtmögliche Transparenz ihrer Arbeit darlegen und – wie auch in den Ursprungsfamilien anzutreffen – eine gewisse Neigung zur Abschottung nach außen besteht; dies aber war und ist erst einmal auch grundsätzlich so gewollt und auch nicht grundsätzlich als negativ zu bewerten. Schon gar nicht muss daraus eine Kindeswohlgefährdung entstehen. Umso wichtiger ist deshalb, dass seitens der betriebserlaubniserteilenden Behörden eine gewünschte Transparenz regelmäßig thematisiert und auch eingefordert wird. Dazu gehören einerseits individuelle Schutzkonzepte in diesen Einrichtungen, andererseits aber auch die Notwendigkeit, in regelmäßigen Abständen mit den in diesen kleinen Settings lebenden Kindern zu sprechen wie auch deren Räumlichkeiten zu kennen. Vertrauen entsteht auch in diesem Zusammenhang durch Regelmäßigkeit – die Regelmäßigkeit muss allerdings auch sichergestellt sein. Dies hingegen erfordert einerseits die Bereitschaft dazu (die von allen Beteiligten selbstverständlich vorausgesetzt werden sollte) andererseits aber auch die in der Heimaufsicht dazu notwendigen personellen Ressourcen. Dafür braucht es eine ausreichende personelle Ausstattung, die den quantitativen und qualitativen Anforderungen entspricht – diese Voraussetzung ist weiterhin nicht erkennbar.

Aus Sicht des VPK macht es wenig Sinn und ist eher kontraindiziert, die grundsätzlich in der Heimerziehung bewährten familienanalogen Leistungen in Kleinsteinrichtungen aus dem Anwendungsbereich der §§ 45 ff SGB VIII herauszulösen und dem kommunalen Aufsichtsbereich zu übertragen. Auch bei größeren Trägern in der Kinder- und Jugendhilfe besteht nach unserer Auffassung gleichermaßen die Notwendigkeit von regelmäßigen Besuchen seitens der Heimaufsicht und zu Gesprächen mit den dort lebenden jungen Menschen.

Durch Regelmäßigkeit entsteht im Übrigen auch die Möglichkeit der Einschätzung der unerlässlichen Zuverlässigkeit beim Träger. Zuverlässigkeit darf hierbei allerdings keine Einbahnstraße sein – auch der freie Träger benötigt zwingend vom öffentlichen Träger eine Zuverlässigkeit in seinem Handeln. Dies hat der Gesetzgeber auch erkannt und spricht in § 4 SGB VIII von der Notwendigkeit einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Diese beinhaltet auch eine formale Gleichordnung - dieser programmatische Charakter muss allerdings immer wieder neu mit Leben erfüllt werden. Zu berücksichtigen ist, dass die Qualität der Kooperation im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis ein entscheidender Faktor für das Gelingen oder auch Misslingen einer erzieherischen Leistung darstellt – sie gilt es weiter zu qualifizieren. Rechtsansprüche auf individuelle Hilfen werden über das Instrument der Hilfeplanung gesteuert und sind mit besonderen Anforderungen an die Kooperation aber auch der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen dem Jugendamt und dem Träger der freien Jugendhilfe verbunden. Klare Standards - die weiterhin fehlen - könnten einen wesentlichen Beitrag zu einer ver-

besserten Kommunikation in Konflikt- und Krisenfällen, bei unterschiedlichen Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bieten und somit einen wesentlichen Beitrag für eine gelingende und dem Kindeswohl entsprechende Hilfeleistung bieten.

Bezüglich einer möglicherweise vorgesehenen Verschärfung von Eingriffs- und Kontrollkompetenzen nach § 45 SGB VIII gilt es zu klären, was das vorrangige Ziel einer solchen Erweiterung hin zu einer möglichen ständigen und anlassunabhängigen Aufsicht sein soll. Derzeit bestimmt § 46 SGB VIII die Rechtsgrundlage für eine örtliche Prüfung nach den Erfordernissen des Einzelfalls. Die von der AG vorgeschlagene Regelung könnte dem Verständnis nach zukünftig vom überörtlichen Träger ständige, nicht-einzelfallbezogene, Prüfungen beinhalten. Diese aber setzen zwingend eine klare und eindeutige Regelung von Aufträgen und damit verbundenen Befugnissen voraus. Das hohe Gut der partnerschaftlichen Zusammenarbeit darf durch neue Befugnisse der Heimaufsicht unter keinen Umständen Schaden nehmen. Es gilt insoweit auch abzuwägen, ob eine weitergehende Regelmäßigkeit auch Einfluss auf die erforderliche und notwendige Gleichordnung der (unterschiedlichen) Aufgabenbereiche hätte.

Es bedarf allerdings unzweifelhaft der Schaffung von Voraussetzungen für eine transparente, tatsächlich ihrem Auftrag nachkommende und einheitliche Aufsichtspraxis bei öffentlichen Trägern. Hierzu wäre eine Erweiterung des Handlungsspielraumes ebenso zielführend wie auch klare gesetzliche Verpflichtungen zur gemeinsamen Erarbeitung professioneller Standards wie auch Vorgehensweisen.

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen ist nach unserem Verständnis der Kinder- und Jugendhilfe als eine Gemeinschaftsaufgabe zu verstehen. Dazu ist ein enges Zusammenwirken von Sorgeberechtigten, Jugendämtern, Einrichtungen und Trägerverbänden notwendig und förderlich. Eine etwaige Ausweitung von Eingriffsrechten muss deshalb immer mit fachlichen Maßstäben und Standards über das Handeln der Aufsichtsbehörden korrespondieren. Gesetzeserweiterungen dürfen und können insoweit niemals eine ungenügende Fachlichkeit von Aufsichtskräften auszugleichen versuchen – derartige Ansätze wären in der Sache nicht zielführend und von vornherein zum Scheitern verurteilt. Das neue Vorschriften immer auch mit datenschutzrechtlichen Voraussetzungen korrespondieren müssen, bedarf vorab einer kritischen Prüfung.

Bestrebungen, die in § 45 Abs. 6 SGB VIII enthaltende Anknüpfung an den Begriff der Kindeswohlgefährdung zu beseitigen und stattdessen eine Gewährleistungsverpflichtung für das Kindeswohl aufzunehmen, hält der VPK grundsätzlich zwar durchaus für zielführend. Dazu bedarf es allerdings der Entwicklung von entsprechenden Mindestanforderungen, was konkret unter „Kindeswohl“ in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe zu verstehen ist. Eine Änderung von der „Gefahrenabwehr vor

Kindeswohlgefährdung“ hin zur „Gewährleistung von Kindeswohl“ bedarf allerdings weitergehender Klärungen und Präzisierungen, denn eine mögliche Umkehrung der Beweislast entbindet Aufsichtsbehörden von der gegenwärtigen Verpflichtung, etwaige Eingriffe mit einer eindeutigen Gefahrenabwehr zu begründen.

Wir weisen bei einer regelhaften und anlassunabhängigen Aufsicht auf die zwingend damit verbundene Einstellung zusätzlichen qualifizierten Personals hin, ohne die eine solche Regelung ins Leere liefe und deshalb unumgänglich wäre.

Weiterhin regt der VPK an, in diesem Zusammenhang allgemein anerkannte pädagogische Grundsätze in der Erziehung und Betreuung von jungen Menschen in stationären Einrichtungen zwischen den öffentlichen Trägern und den Erziehungshilfeverbänden zu entwickeln, die zu einer weiteren Qualifizierung der vorhandenen Angebotsstrukturen beitragen würden.

VPK-Bundesverband e.V.

Mai 2016