

Prof. Dr. Christian Schrappner

Reform des SGB VIII – Stand: Arbeitsentwurf vom 23.8.2016

Grundsätzliche Anmerkungen zu veränderten Begriffen und zur Neuregelung der Hilfeplanung

1. Die Ankündigungen sind vielversprechend:

Endlich wird eine „Große Lösung“ in Antwort auf die Forderungen zuletzt des 14. Kinder- und Jugendbericht angekündigt, werden die Überlegungen aus den Arbeitsgruppen der Jugend- und Familienministerkonferenz hierzu aufgegriffen. Und auch die kontroversen Debatten um Ausgestaltung und Finanzierung der Hilfen zur Erziehung finden Niederschlag, die im „DIJuF-Gutachten“¹ aufgezeigten Struktur-Probleme der Jugendhilfe-Finanzierung sollen neu geregelt werden. „Vom Kinde aus denken“, so das Leitbild dieser Reform, die beide Stränge verbinden will: Ernst machen mit Inklusion auch in der Jugendhilfe und gleichzeitig den finanziell notorisch überlasteten Kommunen einen Weg zeigen, den „Kostentreiber“ Hilfen zur Erziehung zu bändigen, ohne dass die Qualität für Kinder und Familien leidet. Ein anspruchsvolles und notwendiges Reformvorhaben also.

2. Der Reform-Prozess aber ist bisher in hohem Maße verstörend...

Nachdem trotz vielfacher Ankündigungen und „Power-Point-Schnipsel“ (Wiesner) und bei wachsendem Zeitdruck, noch in der laufenden Legislaturperiode eine Reform ernsthaft auf den Weg zu bringen, lange kein konkreter Reformentwurf vorgestellt wurde, kippt die grundsätzliche Zustimmung und immer mehr Zweifel werden laut. Auf die Spitze getrieben wird diese Selbstzerstörung ernsthafter Reformabsichten durch das zuständige Ministerium, als ab Mitte des Jahres in schneller Folge zuerst Bruchstücke und dann sog. Arbeitsfassungen eines reformierten SGB VIII durchsickern. Diese „Salami-Taktik“ und vor allem die Inhalte des erst bruchstückhaft und dann vollständig erkennbaren neuen SGB VIII scheinen zu bestätigen, dass das seit dem sog. A-Länder-Staatsekretäre-Papier (von 2011) bereits vorhandene Misstrauen, es gehe nicht zuerst um eine „große inklusive Lösung“, sondern vor allem um eine an Kosteneinsparung orientierte Revision der Hilfen zur Erziehung. Durch massiv ausgeweitete Entscheidungsbefugnisse der örtlichen Träger/Jugendämter und eine andere Finanzierungslogik würden de facto Rechtsansprüche auf passgenaue und ausreichende Hilfen ausgehöhlt. Ob dieses Misstrauen berechtigt ist oder nur eine übertriebene Unterstellung, lässt sich aber bei der Informations- und Diskussionspolitik des zuständigen Ministeriums kaum ernsthaft prüfen.

3. ... und, taugt das Ergebnis?

Vor diesem Hintergrund sollen zuerst grundsätzliche Anmerkungen zum vorliegenden Entwurf (Stand: 23.8.2016) und dann vertiefende zu den neuen Vorschriften zur Hilfeplanung (§ 36 – § 36e und § 37 SGB VIII-E) vorgestellt werden.

¹ Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler (2014), Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Rechtlicher Rahmen und Perspektiven im SGB VIII. Nomos: Baden-Baden.

(a) Zentrale Begriffe werden ersetzt:

Auch wenn die große Begriffsrevision erst in der zweiten Phase der Reform, also der Integration der Eingliederungshilfen unter dem Dach der Jugendhilfe, erfolgen soll, so sind die dafür vorgesehenen Begriffsänderungen heute schon von Bedeutung:

Entwicklung und Teilhabe sollen die *Erziehung* sowie *Leistung* die *Hilfe* ersetzen, also „Leistungen der Entwicklung und Teilhabe“ statt bisher „Hilfen zur Erziehung“. Damit werden grundlegende und prägende Spannungsfelder, Widersprüche und Dilemmata eines öffentlichen Eingriffs in private Lebensverhältnisse, die das Aufwachsen von Kindern prägen, ignoriert:

- **Entwicklung** meint den Prozess des Aufwachsens (growing up) vor allem in seiner Logik (Entwicklungsphasen) und Anforderungen (Entwicklungsaufgaben). Kinder sind in unserem neuzeitlichen Verständnis vor allem „Menschen in Entwicklung“ (siehe auch SFK 2 des DJuF, Im Mittelpunkt und doch aus dem Blick? „Das Kind“ im familiengerichtlichen Verfahren bei Kindeswohlgefährdung, 2015)
- **Teilhabe** kann zum einen als Voraussetzung und Ziel von Entwicklung begriffen werden, zum anderen als grundlegende Gelegenheitsstruktur einer demokratisch verfassten Gesellschaft. Voraussetzung, diese Gelegenheiten zu nutzen, sind „capabilities“, also Teilhaberressourcen und -fähigkeiten, die Menschen zustehen, die sie aber auch nutzen können müssen.
- **Erziehung** meint vor allem solche bewussten und gewollten Anstrengungen der „älteren Generation für die jüngere“ (Kant), ihr das Aufwachsen in der Gesellschaft (besser Hineinwachsen in die Gesellschaft) zu ermöglichen. Einführung in Kultur und Wertvorstellungen, Vermittlung von Fähigkeiten für eine selbstständige Lebensführung sowie nicht zuletzt die Ermöglichung von Eigen-Sinn und Eigen-Verantwortung sind die wesentlichen Funktionen dieser Erziehungsanstrengungen der Erwachsenen. Und sie sind wesentliche – nicht die einzigen – Voraussetzungen dafür, dass Kinder sich gesund, selbstbewusst und sozial verantwortlich entwickeln können.

Erziehungsanstrengungen sind immer mehrfach bedroht und bedrohlich: Zum einen durch die unvermeidbare Asymmetrie (Kind – Erwachsener), durch Übergriff und Gewalt (noch bis 1978 im BGB Erziehungsgewalt), zum anderen durch ihre Ergebnisoffenheit und Ungewissheit (gerne als Technologiedefizit bezeichnet). Erziehung ist immer eine ko-produktive Leistung mit ungewissem Ausgang: Ohne die aktive Mitwirkung der Zöglinge kann der Erzieher vielleicht dressieren, aber nicht erziehen. Erziehung ist also einerseits unverzichtbar und unvermeidbar (Erwachsene können nicht nicht-erziehen, alles was sie im Kontakt mit Kindern tun und lassen, hat auch erzieherische Wirkungen) und andererseits ungewiss in Handlungen und Ergebnissen.

Mit diesen Paradoxien und Widersprüchen muss Erziehung gestaltet werden, darauf haben Kinder ein Recht. Im alten und neuen § 1 SGB VIII heißt es daher logisch: Kinder haben ein Recht auf Erziehung und Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.

Vor allem aber bleibt Erziehung die zentrale Tätigkeit/Anstrengung der Erwachsenen für Kinder, zuvörderst und unbedingt der Eltern. Kinder haben ein Grundrecht darauf, dass der Staat alles Erforderliche und Notwendige dafür tut, dass ihre Eltern sie zu ihrem Wohle erziehen können, ggf. auch an Stelle der Eltern. Entwicklung und Teilhabe sollen durch Erziehung ermöglicht werden, sind in diesem Sinne Ziele.

Es ist daher falsch, „Leistungen der Hilfe zur Erziehung“ durch „Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe“ zu ersetzen, da so die Verantwortung schwimmt; denn Erwachsene sind alleine verantwortlich, Erziehung förderlich und gewaltfrei zu gestalten. Werden durch scheinbar widerspruchsfreie Begriffe wie Entwicklung und Teilhabe die immanenten und unvermeidbaren Widersprüche ausgeblendet, ist die Gefahr groß, dass sie nicht mehr wahrgenommen und berücksichtigt werden. Die Gefahren und Grenzen von Erziehung – deren Reflexion füllt Bücherschränke – müssen aber bewusst bleiben, vor allem durch gesicherte Beteiligung von Kindern sowie kritische Selbstreflexion der Erziehenden.

So begründet sich auch die besondere Notwendigkeit für Ombudschaften und Partizipation in öffentlichen Erziehungsveranstaltungen.

- **Hilfe** meint die unmittelbare materielle und/oder immaterielle Unterstützung und Zuwendung an eine Person, die nicht durch eigene Anstrengung verdient oder durch Ersatz entgolten werden muss – also die in einer anerkannten Bedürftigkeit begründet ist, nicht in einer erbrachten oder zu erbringenden Gegenleistung. Auch hier (wie bei der Erziehung) kennzeichnet eine unvermeidbare Asymmetrie die Beziehung von Hilfeempfänger/in und Helfer/in. Diese Hilfe-Beziehung ist daher auch immer geprägt durch Gefühle der Unterlegenheit und Abhängigkeit, die vor allem durch den/die Helfer/in ebenso sensibel wie offen wahrgenommen und beantwortet werden müssen. Diese Balance von fundierter Wahrnehmung und Einschätzung eines Hilfebedarfs einerseits und respektvoll-sensibler Gestaltung des Hilfeprozesses ist entscheidend für Wirkung und Erfolg einer Hilfe. Die beste Hilfe, die nicht angenommen werden kann, hilft nichts, macht im Gegenteil die Notlage noch bedrohlicher.
- **Leistung** meint dagegen möglichst eindeutig zu bezeichnende materielle und immaterielle Anstrengungen (Dienst-Leistungen), deren Aufwand angebbare (Kosten) und überprüfbar ist und die geeignet erscheinen, für den konkreten Leistungsempfänger seinen festgestellten Anspruch zu erfüllen. Die möglichen Zumutungen einer Hilfe verschwinden für den Hilfeempfänger aber nicht dadurch, dass er diese als eine Leistung bezieht. Im Gegenteil, wie beim Begriff der Erziehung drohen die Spannungen und Widersprüche einer öffentlichen Unterstützungsleistung in den Hintergrund gedrängt zu werden und von dort umso heftiger den Prozess einer erfolgreichen Hilfe-Leistung zu torpedieren.

Fazit: Der Versuch einer „begrifflichen Modernisierung“ offenbart die Absichten dieser „Modernisierung“: Hilfen zur Erziehung sollen ihrer sperrigen Widersprüche und Spannungen entledigt werden, eingepasst in die „schöne neue Welt“ scheinbar gradliniger Bedarfsermittlungen und effizienter Leistungserbringung. Vor allem aber soll das Geschäft der (Kosten-) Steuerung nicht mehr durch uneindeutige Begriffswelten, die zu Debatte und ggf. auch Streit einladen, gestört werden. Nur so helfen „Hilfen zur Erziehung“ nicht, d.h. stärken nicht die Erfahrung von Selbstwirksamkeit für Kinder und Eltern, auch mit Eingriff und Unterstützung das Leben wieder in die eigenen Hände zu bekommen.

Diese grundsätzlichen Absichten werden in den Vorschriften zur Hilfeplanung konkretisiert.

(b) Hilfeplanung

Als Kern der „alten“ Hilfeplanung konnte – zumindest nach einigen Irrungen und Wirrungen der ersten Jahre – weitgehend übereinstimmend der Prozess einer Verständigung auf eine Hilfe, die helfen kann, angesehen werden. Ziel der Verständigung mindestens zwischen drei, meistens vier „Parteien“ (Kind, Eltern, Jugendamt und leistungserbringender Träger) soll

eine Hilfe-Leistung sein, die für ein Kind/Jugendlichen so viel Entwicklung zu Eigenverantwortung und Gemeinschaftsfähigkeit ermöglichen kann, wie einerseits maximal zwischen allen Beteiligten zu verständigen und andererseits auch konkret zu realisieren ist. Also nicht die „theoretisch“ beste Hilfe soll geplant werden, sondern die, die tatsächlich umgesetzt werden kann.

Von diesem Kern ist auch in der Begründung des vorliegenden Entwurfs immer wieder die Rede, und liest man die Begründung zuerst, entsteht die Hoffnung, hier sei die seit vielen Jahren von sozialwissenschaftlicher Forschung und Rechnungsprüfungsämtern in erstaunlicher Übereinstimmung vorgetragene Kritik an der realen Hilfeplanungs-Praxis aufgegriffen worden. Unzureichende Transparenz und Beteiligung, wenig fundierte Bedarfseinschätzungen sowie willkürlich erscheinende Leistungsauswahl stellen die einen fest, unzuverlässige und unvollständige Bearbeitung, zu wenig überprüfbare Leistungsaufträge sowie insgesamt zu wenig Verfahrenskontrolle in den Organisationen die anderen.

Es gäbe also genügend Stoff für eine gründliche Überarbeitung, aber nicht für eine grundlegende Revision der Vorschriften zur Hilfeplanung. Denn auch das zeigen Forschung und Prüfung der Verwaltungspraxis übereinstimmend: Das Konzept eines bindend vorgeschriebenen aber im Einzelfall bedarfsgerecht auszugestaltenden Verhandlungs-Verfahrens zur Konkretisierung individueller Rechtsansprüche auf personenbezogene Dienstleistungen hat sich bewährt, so sehr, dass es auch in anderen Sozialleistungsbereichen zum Vorbild wurde (z.B. Arbeitsverwaltung oder Eingliederungshilfe)

Die in den §§ 36 bis 36e SGB VIII-E umgesetzte „Überarbeitung“ kann demgegenüber nicht nur enttäuschen, sie erschreckt zutiefst. Denn Hilfeplanung wird auf eine „technokratische“ Planungsprozedur verkürzt, einerseits formal aufgebläht (§§ 36a bis 36e SGB VIII-E) und andererseits inhaltlich „entkernt“ – zu Lasten tragfähiger Arbeitsbündnisse zwischen Eltern, Kindern und Fachkräften der beteiligten Jugendhilfeträger. Und genau diese – tragfähige Arbeitsbündnisse – muss Hilfeplanung ermöglichen und rahmen. Sonst kommen weder Eltern noch Kinder zu ihrem Anspruch auf eine Hilfe, die die existenzielle Funktion von Erziehung, auch für die Ermöglichung von Teilhabe, einlösen kann.

Aus vormals drei Vorschriften (§§ 36, 36a und der wenig beachtete § 37 SGB VIII) werden 9 (§ 36 Hilfeplanung, § 36a Hilfeauswahl, § 36b Bedarfsermittlung, §36c Beteiligung, Kooperation und Koordination, § 36d Hilfeplan, § 36e Ergänzende Bestimmungen zur Hilfeplanung bei stationären Leistungen, § 36f Übergangsmanagement, § 37 Beratung und Unterstützung der Pflegeperson, örtliche Prüfung und § 37a Beratung und Unterstützung der Eltern, Zusammenarbeit bei stationären Leistungen). Umfang und Dichte dieser Regelungen stehen im deutlichen Widerspruch zu der Idee eines grundsätzlich verbindlichen, aber im Detail hoch anpassungsfähigen Verfahrens, wie es die Hilfeplanung bisher sein sollte und vielfach auch wollte.

Zu befürchten ist jetzt, dass in den Jugendämtern zuerst die Stunde der „Formal-Organisierer“ schlägt, die in ausführlichen Dienstanweisungen, Ablaufdiagrammen und QMS-Katalogen die Umsetzung der neuen Vorschriften prägen wollen. Die in den neuen Vorschriften durchaus auch aufscheinenden fachlichen Herausforderungen, wie eine „Beschreibung der Lebens-, Entwicklungs- und Erziehungssituation des Kindes, dadurch begründete Feststellung des individuellen Bedarfs des Kindes, daraus abgeleitete Auswahl der geeigneten und notwendigen Hilfen“ (§ 36d Abs. 2 Nr. 1 bis 3 SGB VIII-E) in systematischen und nicht zufälligen Arbeitsprozessen und unter Nutzung von Instrumenten mit nachvollziehbarer

Qualität (§ 36c SGB VIII-E) zu gestalten, diese für nicht wenige Jugendämter durchaus großen fachlichen Herausforderungen, werden wegorganisiert, so die Befürchtung.

Und das nicht, weil Jugendämter wie jede Organisation, die vor neuen Aufgaben steht, zuerst nach Vertrautem suchen, sondern weil es der Gesetzgeber so will: Einerseits wird der Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum des örtlichen Jugendamts deutlich erweitert, im neuen § 36b „Hilfeauswahl“ heißt es unmissverständlich: „Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe entscheidet über die Auswahl der im Einzelfall geeigneten und notwendigen Hilfe nach pflichtgemäßem Ermessen auf der Grundlage des Hilfeplans nach § 36d einschließlich Art, Dauer, Umfang, Beginn und Durchführung.“ Dies schränkt nicht nur die verwaltungsgerechtliche Überprüfung jugendamtlicher Entscheidungen deutlich ein, sondern erhöht auch den internen Druck auf die entscheidenden Fachkräfte, dieses Ermessen auch pflichtgemäß auszufüllen. Detaillierte Vorschriften wie hier, lenken nicht nur das Ermessen (so in der Begründung vom 7.9., S. 31 ff.), sie machen auch klar, woran die Pflichterfüllung gemessen wird. Eine zur aktiven Mitwirkung einladende Hilfeplanung sieht anders aus.

Und nicht zuletzt soll ein Tor geöffnet werden in den sog. **Sozialraum**. Hier sollen die Regel- und Infrastruktur-Angebote für Kinder/Jugendliche und Familien bereitgehalten werden, die bei mindestens gleicher Eignung individuellen „Einzelleistungen“ vorzuziehen sind. Diese seit langem in den Debatten um die sog. **Sozialraumorientierung** geforderte Perspektive ist ja vernünftig. Die konkreten Probleme des Aufwachsens möglichst an den für alle Kinder und Jugendlichen zuständigen (Regel-)Orten wie Kita und Schule sowie in auf Selbsttätigkeit angelegten Initiativen im Wohnumfeld zu bearbeiten (Gemeinwesensarbeitstraditionen lassen grüßen) und nicht in spezialisierten Problemdiensten (über deren Türe für alle sichtbar steht: Wer hier reingeht, hat ein Problem) mit immer auch exkludierenden Wirkungen – diese Idee ist richtig!

Problematisch aber wird der richtige Verweis auf solche Infrastruktur-Angebote im Sozialraum, wenn sie einen individuellen Leistungsanspruch gewährleisten sollen, ohne dass ihre Entwicklung und Qualität ebenfalls verbindlich normiert sind. Die Eigenart von Infrastruktur ist, dass sie grundsätzlich vorsorgend für eine Aufgabe geschaffen werden muss, und nicht erst, wenn ein akutes Problem drängt und droht. Sollen individuelle Hilfebedarfe aus dem Angebotsspektrum solcher Infrastrukturangebote befriedigt werden, müssen Planung und Entwicklung sowie die konkrete Gestaltung und vor allem der langfristig gesicherten Finanzierung dieser Infrastruktur vor einer möglichen Inanspruchnahme verbindlich vereinbart sein. (Was passiert, wenn die Vorsorge für eine bedarfsgerechte Infrastruktur auf die lange Bank geschoben, „eingespart“ wird, ist am Zustand von Schulbauten und Straßenbrücken anschaulich zu studieren.) Die im Rahmen der Reform unverändert gebliebene Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII) wäre hierfür das geeignete Verfahren, müsste dafür aber deutlich verbindlicher normiert und vor allem aufgabengerecht ausgestattet werden.

Ähnliches gilt für den Verweis auf Gruppenangebote, die Individual-Arrangements vorzuziehen seien: Z.B. Mittagessen und Freizeitaktivitäten in Familienhilfe oder Erziehungsbeistand können gut in Gruppen gemeinsam gestaltet werden. Aber der konsequente Blick auf das einzelne Kind und seinen spezifischen Förderbedarf ist damit nicht erledigt, im Gegenteil. Gute Konzepte der Gruppenarbeit wussten das immer schon, sind daher auch kaum „kostengünstiger“.

Fazit: Eine Reform auch der Hilfen zur Erziehung und der Hilfeplanung bleibt durchaus erforderlich – aber nicht diese!

Der Ersatz zentraler Begriffe im Handlungsfeld der Hilfen zu Erziehung – eben Hilfe und Erziehung – sowie das Entkernen der Hilfeplanung als ein Prozess verbindlicher Verständigung, tragfähiger Arbeitsbündnisse und erst dadurch überprüfbarer Leistungserbringung und sein Ersatz durch eine formal aufgeblähte Prozedur der Ermessenslenkung – dies beides nutzt weder Kindern und Familien noch den Fachkräften in den Jugendämtern – vielleicht nutzt es Kämmerern, aber wahrscheinlich nicht mal diesen. Und eine große, inklusive Lösung für die gesamte Jugendhilfe ist damit lange nicht in Sicht, nicht nur, weil sie erst für 2023 angekündigt ist.