

Anmerkungen zum Arbeitsstand der SGB VIII- Reform – Herausforderungen für das fachliche Selbstverständnis in der Kinder und Jugendhilfe

Die Reform des VIII. Sozialgesetzbuches, das die Grundsätze, Rahmenbedingungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe beschreibt, ist im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode verankert. Dort wird das Ziel formuliert, die Kinder- und Jugendhilfe „in einem sorgfältig strukturierten Prozess zu einem inklusiven, effizienten und dauerhaft tragfähigen und belastbaren Hilfesystem“ weiterzuentwickeln. Unter dem Motto „Vom Kind aus denken! Kinder und Jugendliche stärken!“ sollen die Leistungen für alle Kinder und Jugendliche zukünftig im SGB VIII zusammengeführt werden. Diese sogenannte „große Lösung“ umfasst dann auch die jetzt noch im SGB XII verankerte Eingliederungshilfen. Dass der vom Bundesministerium für Familie, Soziales, Frauen und Jugend (BMFSFJ) für Ende Mai angekündigte Referentenentwurf bis heute nicht veröffentlicht ist, wirft sowohl Fragen hinsichtlich der Prozessgestaltung der Gesetzesüberarbeitung als auch der dahinter zu vermutenden Absichten auf. Vor dem Hintergrund, dass eine Umsetzung der Reform bereits zum 01.01.2017 erfolgen könnte und eine breite Diskussion mit Interessenvertretungen sowie der Fachöffentlichkeit bisher nicht umfassend erfolgt ist, wurde bereits von einer „heimlichen Gesetzesreform“ gesprochen. Mit der Arbeitsfassung vom 23.08.2016 ist eine erste Diskussionsgrundlage an die Öffentlichkeit gelangt, die die Stoßrichtung der Reform deutlich erkennen lässt. Auch wenn die inklusive Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe zu begrüßen ist, muss mit aller Dringlichkeit auf die weitreichenden Folgen hingewiesen werden, die sich aus dem aktuellen Entwurf ablesen lassen.

Teilhabe am Leben

Im einleitenden Paragraphen ist angedacht, das Recht junger Menschen auf Förderung der Entwicklung und auf Erziehung um das Recht auf Teilhabe am Leben zu ergänzen. Diese wird dahingehend konkretisiert, dass junge Menschen, in alle sie betreffenden Lebensbereiche einzubeziehen sind, indem ihnen Zugang dazu ermöglicht wird, sie in diesen Lebensbereichen selbstbestimmt interagieren können und sie die Möglichkeit zur Interaktion in einem Mindestmaß wahrnehmen. Als Gradmesser der Teilhabe werden die individuellen, altersabhängigen Fähigkeiten benannt. Diese unbestimmt bleibende Formulierung deutet ein Spannungsfeld an, in dem sich zukünftige Interpretationen der Teilhabegerechtigkeit bewegen werden: nämlich ob die strukturellen Voraussetzungen (Teilhabemöglichkeiten) auf den jeweiligen individuellen Bedarf abgestimmt werden oder ob die Zuschreibung individueller Fähigkeiten und die Auslegung, was jeweils als Mindestmaß (Teilhabebedarf) anzusehen ist, Unterschiede in den Zugangsmöglichkeiten legitimiert. Gerade vor dem Hintergrund einer inklusiven Lösung wäre es notwendig, allen Kindern und Jugendlichen grundsätzlich die Fähigkeiten zur Teilhabe an allen sie betreffenden Lebensbereichen zu unterstellen und die Zugänge im Einzelfall dahingehend anzupassen, dass sie von allen in Anspruch genommen werden können.

Hilfen zur Erziehung vs. Leistungen zur Entwicklung

Das Kernelement der bisherigen Reformbestrebungen bildet die Zusammenfassung der Hilfen zur Erziehung und der Leistungen der Eingliederungshilfe zu „Leistungen der Entwicklung und Teilhabe“. Die semantische Verschiebung von Hilfe zu Leistung und von Erziehung zu Entwicklung deutet auf eine grundsätzliche Neuausrichtung dieses bedeutenden Leistungsbereiches hin. Während Entwick-

lung eine persönliche Veränderung in einem zeitlichen Prozess meint und entwicklungspsychologisch mit dem Durchlaufen verschiedener Entwicklungsphasen und der Bewältigung verschiedener Entwicklungsaufgaben verbunden ist, nimmt Erziehung vor allem die planvolle, zielgerichtete soziale Interaktion in den Blick, in der Kinder und Jugendliche in ihrer geistigen und charakterlichen Entwicklung zu eigenverantwortlichem, selbstbestimmten Handeln befähigt werden sollen. Beide Begriffe stehen in enger Beziehung zu den Selbstbildungsprozessen junger Menschen, die die Grundlage für ihre persönliche Entwicklung bilden. Lediglich auf den Begriff Entwicklung Bezug zu nehmen, lässt tendenziell die sozialen Interaktionen aus dem Blickfeld verschwinden, auf denen diese Prozesse beruhen. Obwohl sich junge Menschen weiterhin auf ein Recht auf Erziehung berufen können, lässt sich die ihnen gesetzlich zugesicherte Unterstützung von Erziehungsberechtigten, diesen herausforderungsvollen Prozess zu ihrem Wohl gestalten zu können, sprachlich nicht mehr identifizieren.

Eine weitere Akzentverschiebung ist in den Bemühungen zu erkennen, den Hilfebegriff durch Leistungen ersetzen. Hilfe kann als aktive Unterstützung zur Befriedigung von Bedürfnissen dargestellt werden. In modernen Gesellschaftsformen wird die Befriedigung von einzelnen Bedürfnissen verbindlich geregelt und durch einzelne Funktionssysteme garantiert. Mit Bezug auf das Recht auf Erziehung, welches sowohl jungen Menschen als auch Eltern gesetzlich zugesichert ist, stellen die Hilfen zur Erziehung eine Garantie dar, den Interaktionsprozess – im Bedarfsfall auch stellvertretend – auf eine Weise zu unterstützen, dass eine geeignete Entwicklung junger Menschen und ihr Wohl gesichert werden können. Der Begriff Leistung wird stattdessen meist im Sinne einer zielgerichteten Handlung verwendet, um ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen. Der notwendige Aufwand lässt sich dabei mehr oder weniger konkret durch eine in bestimmten Zeiteinheiten verrichtete Arbeit ausdrücken. Im betriebswirtschaftlichen Sinn ist Leistung der Gegenbegriff der Kosten. Es braucht nicht viel Fantasie, um hinter der begrifflichen Neufassung ein technisiertes Verständnis sozialer Unterstützungsprozesse zu vermuten, welches auf eine größtmögliche Steuerbarkeit abzielt.

Den Begriff der Hilfen zur Erziehung zu Gunsten eines Leistungsbegriffs aufzugeben, stellt einerseits eine Herausforderung für das fachliche Selbstverständnis der Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe sowie die professionelle Ausgestaltung der Unterstützungsmaßnahmen im Erziehungsprozess dar und kann andererseits als gesetzlich abgesichertes Einfallstor bereits in der Praxis wirksamer neoliberaler Steuerungsmöglichkeiten.

Kinderrechte vs. Elternrechte

Das Reformvorhaben sieht vor, die Rechte von Kindern und Jugendlichen im SGB VIII zu stärken. Waren die Hilfen zur Erziehung als Anspruch formuliert, den Eltern geltend machen konnten, geht dieser in den nun umbenannten Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe auf Kinder und Jugendliche mit entsprechendem Bedarf über. Eltern haben nur dann einen Anspruch auf Leistungen zur Stärkung ihrer Erziehungskompetenz, wenn Tatbestandsvoraussetzungen beim Kind oder Jugendlichen für einen Anspruch auf Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe vorliegen.

So sehr die Stärkung von Rechten junger Menschen im SGB VIII zu unterstützen ist, bleibt es kaum nachvollziehbar, dass diese im aktuellen Entwurf gegen die Rechte von Eltern ausgespielt werden. Wenn Erziehung als soziale Interaktion gedacht wird, wäre es nur die logische Konsequenz, sowohl jungen Menschen als auch Eltern einen umfassenden Anspruch auf Unterstützung bei der Bewältigung dieser anspruchsvollen Aufgabe zu gewähren. Diese für Eltern nur noch dann vorzusehen, wenn Kinder und Jugendliche einen bedarfsbezogenen Anspruch – und dass sich dieser vor allem in erforderlichen Diagnosen ausdrücken wird, dürfte nicht allzu weit hergeholt sein – geltend machen können, enthält nicht nur die offensichtliche Gefahr eines drohenden „Diagnosefiebers“, sondern ist im Grunde, eine Grundhaltung im SGB VIII zu implementieren, die den Anspruch einer inklusiven Lösung auf absurdeste Weise ins Gegenteil verkehrt. Da Pflege und Erziehung der Kinder als im Grundgesetz (Art. 6) und SGB VIII (§1) verbrieftes Recht von Eltern und die ihnen zuvörderst obliegende Pflicht gilt, sind ihnen - ohne weitere Einschränkungen auch über allgemeine Angebote hinaus - diejenigen Unterstützungsmöglichkeiten bereitzustellen, die zur Erfüllung dieser Aufgabe im Hinblick auf das Wohl des Kindes geeignet sind.

Sozialräumliche Leistungen

Die aktuelle Arbeitsfassung hebt insbesondere sozialräumliche Infrastrukturangebote hervor, die zur „Steigerung der Bedarfsgerechtigkeit und [...] der sozialen Effizienz“ mit den Individualleistungen verknüpft werden. Das bedeutet, dass ein individueller Rechtsanspruch demnach auch durch Regelangebote und Gruppenleistungen erfüllt werden kann. Für die Auswahl geeigneter und notwendiger Hilfen wird dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe ein pflichtgemäßes Ermessen eingeräumt. Demnach kann ein individueller Anspruch auf Unterstützung des Erziehungsprozesses durch Angebote der Jugendsozialarbeit, der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie (Familienbildungsangebote, Beratung in allgemeinen Fragen der Erziehung, Angebote der Familienfreizeit), der Partnerschaftsberatung sowie der bereits mit eigenen Rechtsansprüchen untersetzten Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege erfüllt werden. Die sozialräumliche Ausgestaltung der im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe erbrachten Maßnahmen stellt eine wünschenswerte Perspektive dar. Dabei ist es jedoch erforderlich, sich auf die konzeptionellen Grundlagen der Sozialraumorientierung zu besinnen, die vor allem auf Partizipation, Stärkung von Handlungskompetenzen und sozialräumliche Aneignungsprozesse Bezug nehmen. Raum wird in dieser Perspektive nicht auf städtebauliche bzw. infrastrukturelle Gegebenheiten und eine Versorgungsstruktur mit Regelangeboten reduziert, sondern als von Menschen konstituiertes Wirkungsfeld verstanden, als Wechselwirkung zwischen räumlich strukturierten Handlungs- und Interaktionsmöglichkeiten und durch Handlungen und Interaktionen mit Bedeutung versehenen Raumstrukturen. Durch die gesetzliche Formulierung wird eine Auslegungspraxis begünstigt, die eine sozialräumliche Perspektive als scheinbar fachliches Argument für kostensparende Varianten der Erfüllung eines Rechtsanspruches benutzt und zu einer anhaltenden inhaltlichen Aushöhlung bedeutsamer konzeptioneller Zugänge beiträgt.

Wahl der Finanzierung nach pflichtgemäßem Ermessen

Im Entwurf ist die Regelung enthalten, dass der öffentliche Träger der Jugendhilfe nach pflichtgemäßem Ermessen über Finanzierungsart entscheiden darf. Als Kriterien für die Entscheidungen werden die Beachtung sozialräumlicher Gestaltungserfordernisse sowie die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit benannt. Damit steht die Erbringung sozialer Unterstützungsprozesse im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses zwischen Anspruchsberechtigten, Kostenträger und Leistungserbringer zur Disposition. Dieses ist aber gerade ein wesentlicher Bestandteil, um eine konzeptionelle Vielfalt und ein tatsächliches Wunsch- und Wahlrecht zu garantieren. Das partnerschaftliche Verhältnis zwischen öffentlichem und den freien Trägern der Jugendhilfe wird auf die Probe gestellt, wenn Leistungsvereinbarungen nur noch eine mögliche Option darstellen und stattdessen Möglichkeiten geöffnet werden, die Finanzierung durch das kommunale Beschaffungswesen abzusichern. Eine darüber denkbare Ausschreibungspraxis würde es ermöglichen, dass die Interessen des Kostenträgers die Leistungen auf einseitige Weise vorstrukturieren und sich eine Vergabep Praxis rein an Kostenfaktoren orientiert. Nicht nur die Qualität der Leistungen selbst wird dadurch in Frage gestellt. Die Möglichkeit von der Tarifbindung abzuweichen, hat auch konkrete Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe. Träger, die sich in der Tarifbindung befinden, würden somit deutliche Nachteile erfahren.

Es wird abzuwarten sein, wohin der Reformprozess steuert. Gleichgültigkeit wäre an dieser Stelle aber fatal! Denn die Reform wird unser fachliches Selbstverständnis nachhaltig beeinflussen. Jetzt gilt es, dass wir uns als Fachkräfte in die Diskussion einbringen und uns für angemessene rechtliche Bedingungen in der Kinder- und Jugendhilfe stark machen!

Leipzig, den 14.10.2016

Ansprechpartner: Matthias Stock (matthias.stock@dbsh-sachsen.de)