

Ideen zum Entwurf (vom 17.3.2017) eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen aus der Perspektive von Pflegefamilien

Dr. Carmen Thiele

Der Referentenentwurf des Kinder- und Jugendstärkungsgesetz umfasst 7 Artikel, die Änderungen in vorhandenen Gesetzen beinhalten. Aus der Sicht von Pflegefamilien sind insbesondere die Artikel 1 und 5 interessant.

Geplante Änderungen im SGB VIII

Ombudschaftliche Beratung

Im Paragraph 1 wird im Absatz 4 eine Nr. 5 eingefügt. Sie verweist auf die Aufgabe der Jugendhilfe zur Schaffung von Stellen zur unabhängigen und fachlich nicht weisungsgebundene ombudschaftlichen Beratung und Begleitung für junge Menschen und ihre Familien. Konkretisiert wird dies dann mit dem neuen Paragraphen

§ 9a Ombudsstellen

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe kann eine ombudschaftliche Beratungsstelle errichten, an die sich junge Menschen und ihre Familien zur allgemeinen Beratung sowie Vermittlung und Klärung von Konflikten im Zusammenhang mit Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach § 2 und deren Wahrnehmung durch die öffentliche und freie Jugendhilfe wenden können.

Diese Formulierung beinhaltet eine Empfehlung zur bundesweiten Schaffung von Ombudsstellen. Über die Formulierung „kann“ wird ersichtlich, dass dies eine freiwillige Leistung der öffentlichen Jugendhilfe ist. Aber aktuell haben viele Kommunen permanent Ebbe in ihren Kassen. Somit werden in den Kommunen, in denen eine Ombudsstelle am notwendigsten ist, keine eingerichtet, weil keine Finanzierung möglich ist. Um trotzdem den in diesen Kommunen lebenden jungen Menschen und ihren Familien eine ombudschaftliche Beratung sowie Vermittlung anbieten zu können, ist die Einrichtung von Ombudsstellen auf Landesebene notwendig, um das Ziel des Gesetzes zu verwirklichen. Auf Landesebene bedeutet in diesem Kontext, dass aus dem Landeshaushalt finanzielle Mittel zur Errichtung einer Ombudsstelle in freier Trägerschaft bereitgestellt werden. Denn nur so ist es möglich, unabhängige und fachlich nicht weisungsgebundene ombudschaftliche Beratungsstellen zu schaffen. Für große Flächenländer ist die Arbeit einer Ombudsstelle eine große Herausforderung. Auch der Austausch und die Vernetzung der Ombudsstellen sowie eine landesweite Öffentlichkeitsarbeit sollten zwingend in die finanzielle Kalkulation einbezogen werden. Eine Ombudsstelle nützt nur dann jungen Menschen und ihren Familien, wenn bekannt ist, dass es sie gibt.

Leistungsinhaber

In den Arbeitsentwürfen, die 2016 mit den Fachverbänden diskutiert wurden, war im § 27 ein eigener Leistungsanspruch des jungen Menschen formuliert. Die Verlagerung des Leistungsanspruchs auf „Hilfen zur Erziehung“ von den Eltern auf die Kinder wurde von den Fachverbänden der Erziehungshilfen sehr kritisiert. Von der AGJ wurde im Rahmen dieser fachlichen Diskussion ein spiegelbildlicher Leistungsanspruch formuliert:

„Die AGJ begrüßt, dass künftig das Kind bzw. der/die Jugendliche Anspruchsinhaber des zentralen Rechtsanspruchs auf individuelle Hilfe sein soll. Die AGJ hat sich allerdings für eine spiegelbildliche Ausgestaltung des Rechtsanspruchs ausgesprochen, um Kinderrechte und Elternrecht nicht gegeneinander zu setzen. Kinderrechte und Elternrechte stehen sich nicht widersprechend gegenüber, sondern sind in vielfältigen Interdependenzen miteinander verknüpft. Elternsein ist für sich genommen anspruchsvoll und die UN-Kinderrechtskonvention räumt daher Kindern ein Recht ein, dass der Staat Eltern bei ihren Erziehungsaufgaben unterstützen solle (Art. 18 Abs. 2 KRK).“¹

Im Referentenentwurf vom 17.3.2017 ist kein eigener Leistungsanspruch auf pädagogische Hilfen für Kinder und Jugendliche enthalten. Speziell für Pflegekinder, die nicht mit ihrem personensorgeberechtigten Elternteil zusammenleben, kann der Bereich der Hilfen zur Erziehung als Machtinstrument missbraucht werden. Nicht selten wird bei Konflikten um Herausgabe oder Verbleib von den antragsberechtigten personensorgeberechtigten Eltern keinen (neuen) Antrag auf Hilfen zur Erziehung gestellt und von einigen Jugendämtern die Unterhaltsleistungen nach §39 SGB VIII für die davon betroffenen Kinder und Jugendlichen eingestellt. Auch mit einer spiegelbildlichen Ausgestaltung des Leistungsanspruches wäre dieses Problem nicht zu lösen. Mit einer

¹ Stellungnahme der agj vom 23.08.2016, online abrufbar unter https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2016/Empfehlungen_Reformprozess_SGB_VIII.pdf.

klaren Verpflichtung an die öffentlichen Träger der Jugendhilfe, in derartigen Fällen weiterhin die Unterhaltssicherung nach § 39 SGB VIII zu leisten, könnte für viele Pflegekinder und ihre Pflegeeltern der „Machtkampf“ etwas entschärft werden.

Eine weitere Baustelle, die im Kontext zum „Leistungsberechtigten“ deutlich wird, ist die Frage nach erhöhten Förderbedarf, oder anders ausgedrückt, der Bedarf „für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche“ (§ 33 SGB VIII Satz 2). In der Praxis wird dieser Bedarf oft negiert, da dadurch höhere Kosten entstehen. Pflegeeltern, die durch den gemeinsamen Alltag mit Pflegekindern erleben, welchen Bedarf die Kinder haben, sind nicht antragsberechtigt. Selbst wenn sie als Vormund oder Pfleger antragsberechtigt sind, werden ihnen unlautere Interessen unterstellt. Kindler² und viele andere haben herausgearbeitet, dass für über die Hälfte der Pflegekinder – bedingt durch ihre Lebensgeschichte – ein erhöhter Erziehungsaufwand besteht. Erziehungsaufwand lässt sich kaum mit Schablonen, Tabellen oder anderen statistischen Hilfsmitteln erfassen. Hier besteht zum einen eine große Herausforderung an die Fachkräfte der Pflegekinderhilfe und eine entsprechende Kommunikationskultur zwischen den unterschiedlichen Fachdiensten in einem Jugendamt. Organisations- und Kommunikationskultur im Jugendamt sowie die Handlungskompetenz von Fachdiensten lassen sich eben nicht gesetzlich regeln. Doch für viele besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche“ (§ 33 SGB VIII Satz 2) lassen sich Pflegefamilien finden, wenn der ergänzende Unterstützungsbedarf sichergestellt wird.

behinderte Kinder in Pflegefamilien

Eine inklusive Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe bringt dieser Gesetzesentwurf noch nicht. Zu groß sind m.E. die Kommunikationsschwierigkeiten zwischen den Verbänden der Erziehungshilfe und der Behindertenhilfe. Standards der erzieherischen Hilfe, wie der Hilfeplanprozess und das Hilfeplangespräch als regelmäßige individuelle Hilfeplanung möchten die Verbände der Behindertenhilfe unbedingt auch für behinderte Kinder- und Jugendlichen haben. Die Fallführung für behinderte Kinder, die in Pflegefamilien leben, sollte auch nach Ansicht des bvkm (Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen) in der Jugendhilfe liegen. Soweit die Gemeinsamkeiten. Differenzen gibt es hauptsächlich, in der Frage, welchen Bedeutungsgehalt einige Begriffe haben. Außer Teilhabe gehört auch Diagnostik zu den übersetzungsbedürftigen Begriffen. In einer Stellungnahme des bvkm ist zu lesen. „Andere sehen den Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung abgeschafft. Oder es wird befürchtet, dass die strukturierte Bedarfsermittlung und Leistungsplanung in eine Hilfeplanung per Computerprogramm mündet. Mit der Orientierung an der ICF wird die Medizinisierung der Jugendhilfe befürchtet. Berechtigte Kritik, reale Gefährdungen, Polemik und Panikmache scheinen ineinander überzugehen.“³ Und das ganze passierte auf der Vorgabe, dass eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe „kostenneutral“ gestaltbar wäre.

Mit der Verschiebung der inklusiven Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe ist ein zusätzliches Zeitfenster eröffnet, um die Sach- und Fachfragen ohne Zeitdruck und vor allem ohne **Sparzwang** zu diskutieren.

Ein Problem hat sich mit dieser Verschiebung jedoch ergeben. Die Rechtsgrundlage für die Unterbringung von behinderten Kindern im Rahmen der Behindertenhilfe, der § 54 Absatz 3 SGB XII endet am 31.12.2018. So steht es in eben diesen Paragraphen als Satz 3 „Diese Regelung tritt am 31. Dezember 2018 außer Kraft.“ Im Artikel 13 BTHG⁴ wird in Nr. 1e festgelegt, dass der § 54 SGB XII erst ab 01.01.2020 wegfällt. Der § 80 des SGB IX ist durch das zeitlich gestaffelte in Kraft treten (vgl. §113, SGB IX, Absatz 2 Nr. 4) erst ab 01.01.2020 wirksam.⁵ Somit besteht über 12 Monate (vom 01.01.2019 bis 31.12.2019) keine rechtliche Grundlage für die Betreuung von behinderten Kindern in Pflegefamilien als Leistung zur Teilhabe.

Ein weiteres Problem des Aufschiebens einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe ist die fehlende inhaltliche Ausgestaltung der Leistung zur Teilhabe für behinderte Kinder in Pflegefamilien. Während im SGB VIII § 39 festgelegt ist, dass die Unterhaltskosten einschließlich der Aufwandsentschädigung für die erzieherische Leistung von der öffentlichen Jugendhilfe zu tragen ist, vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge jährlich Empfehlungen für diese Pauschalleistung festgelegt werden und die kommunale Jugendhilfe entsprechende Ausführungsbestimmungen hat, gibt es all das nicht, wenn die Behindertenhilfe zuständig wird.

Ausgerechnet in dieser Zeit, wo rechtliche Unbestimmtheit ein Wesensmerkmal für behinderte Kinder in Pflegefamilien ist, findet eine reichliche „Auslagerung“ der Zuständigkeit für „behinderte Kindern in Pflegefamilien“ aus der Jugendhilfe in die Sozialhilfe statt. Zu finden ist diese Praxis in Hamburg, Hessen und Bayern. Den Pflegefamilien, die dies betrifft, werden aus der Jugendhilfe Versprechungen gemacht, dass die Leistungen so wie gehabt bleiben, aber die Sozialhilfe fühlt sich daran nicht gebunden. Manchmal erfahren die Pflegefamilien

² Pflegekinderhandbuch, online abrufbar: <https://www.bmfsfj.de/blob/iump/93988/handbuch-pflegekinderhilfe-dji-data.pdf>

³ online abrufbar unter <http://bvkm.de/wp-content/uploads/Vom-Kind-aus-denken.pdf> und <http://bvkm.de/wp-content/uploads/Zwischen-den-Fronten-SGB-VIII-Reform.pdf>

⁴ Bundesteilhabegesetz

⁵ Danke an Henriette Katzenstein (DIJuF) für die Erarbeitung dieses verwinkelten Zusammenhangs.

nicht einmal, dass das Hilfesystem wechseln soll. Ihnen wird im Hilfeplangespräch mitgeteilt, dass jetzt der Bezirk zuständig ist. In dieser Formulierung ist der Übergang in die Sozialhilfe (Behindertenhilfe) versteckt.

Ein Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, das nicht auch in einem Artikel Leistungskriterien für behinderte Kinder in Pflegefamilien regelt, hat eine bedeutsame Lücke.

Ergänzende Bestimmungen zur Hilfeplanung

In dieser Regelung (§ 36a) wird die Perspektivklärung als verpflichtender Bestandteil der Hilfeplanung bei stationären Hilfen (außerhalb des Elternhauses) gefordert. Diese Forderung bezieht sich schon auf den ersten Hilfeplan. Im Gesetzestext heißt dies „Klärung, ob die Leistung 1. zeitlich befristet sein soll oder 2. eine auf Dauer angelegte Lebensform bieten soll.“ Mit einem Verständnis von Zielplanung als Prozess, ist diese Formulierung weitgehend offen genug, um Veränderungen der zeitlichen Perspektive auszuhalten. Doch der Begriff „Ziel“ ist weitgehend als Festschreibung, Zementierung besetzt. So vermutet selbst die Arbeitsgemeinschaft für Kinder und Jugendhilfe in ihrer aktuellen Stellungnahme zum KJSG⁶, dass vorschnelle Festlegungen gelingende Hilfe und die Zusammenarbeit verunmöglichen können“. Ziele müssen auch zeitlich konkret sein, sonst bleiben es Visionen oder Träume. Aus diesem Grund ist eine zeitliche Festlegung, wie lange – jeweils Einzelfall bezogen – die Offenhaltung der Perspektive möglich ist, erforderlich. Es darf nicht sein, dass über ein halbes Jahr und das gleich dreimal in Folge, eine befristete Hilfe für Kleinstkinder „geplant“ wird. Beobachtungen aus dem familiengerichtlichen Alltag (Entscheidungen zu § 1666 BGB) zeigen, dass eine klare Aussage hilfreich sein kann, längst notwendige innerfamiliäre Entwicklungen zu vollziehen. Gute fachliche sozialpädagogische Beziehungen zeichnen sich auch durch Klarheit aus.

Qualitätsstandards für sozialpädagogische Praxis sind schwer in juristische Begriffe zu fassen. Die Idee Kindeswohl stärker mit Kontinuität des Lebensortes zu verbinden, und das in die Organisation von Hilfeplanprozessen einzubinden, ist prinzipiell eine gute Idee.

Weiterhin befindet sich als weiterer Bestandteil der Hilfeplanung die Forderung, Übergängen zu planen. Die Zielrichtung des Gesetzes – „Stärkung von Kindern und Jugendlichen“ kann mit den gewählten Formulierungen im § 36b nicht erreicht werden. Es werden zum einen „Übergänge **innerhalb** der Jugendhilfe“ und Übergänge **aus** der Jugendhilfe nicht klar genug getrennt. In allen Stellungnahmen wird deutlich, dass selbst die Fachkräfte der Jugendhilfe von den Formulierungen irritiert werden.

Unabhängig von der Beibehaltung des Lebensortes ist das Erreichen des 18. Lebensjahres ein bedeutsamer Wechsel, der als Übergang auch geplant werden muss. Ab Volljährigkeit können keine Hilfen zur Erziehung mehr gewährt werden, sondern dies sind Hilfen für junge Volljährige. Verändern muss sich der Lebensort nicht, wenn die Hilfeform wechselt. Leider wird dieser Wechsel von „Hilfe zur Erziehung“ in „Hilfe für junge Volljährige“ auch von Fachkräften gern als Wechsel **aus** der Jugendhilfe fehlinterpretiert.

Der Begriff Verselbstständigung, der in diesem Paragraphen verwendet wird, ist sehr unglücklich. Es fehlt eine Konkretisierung, wie dieser Begriff im Kontext einer inklusiven Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe zu verstehen ist. Orientiert man sich an formalen Kriterien wie Berufsausbildung und wirtschaftliche Unabhängigkeit, wird einem großen Teil junger Menschen diese Hilfe zum Nachreifen verwehrt. Im § 1 des SGB VIII wird der Begriff der eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit verwendet. Ein Anschluss an diese Formulierung bietet aus der Sicht der Pflegefamilien eine Chance, inklusive Jugendhilfe zu ermöglichen.

Weitere Übergänge sind Ausgänge aus der Jugendhilfe. Auch diese müssen langfristig geplant werden. Für diese Art von Übergängen ist das Lebensalter des jungen Menschen nicht ausschlaggebend, sondern ausschließlich die Frage, ob pädagogischen Hilfen zur Persönlichkeitsentwicklung notwendig sind. Diese Ausgänge können in andere Hilfesysteme führen oder Hilfen zur beruflichen Entwicklung (wie BAFöG) sein. Wichtig ist bei allen Ausgängen aus der Jugendhilfe, dass der Lebensunterhalt und die Wohnkosten für junge Menschen sichergestellt sind. Überlegenswert wäre zum Beispiel eine Fortzahlung der Unterhaltskosten an den jungen Menschen, bis andere Leistungssysteme greifen.

Die ergänzenden Bestimmungen zur Hilfeplanung sind Regelungen, die eindeutig auf die fachliche Qualifizierung des Verwaltungshandelns in sozialpädagogischen Hilfen zielen. Bei der Unterschiedlichkeit sozialpädagogischer Praxis, gerade im Kontext zu Vollzeitpflege, ist das ein Versuch, Qualitätsstandards durch Verwaltungsvorschriften bundesweit gleichmäßig zu ermöglichen. Die fachliche (sozialpädagogische) Diskussion zu diesen Regelungen zeigt, dass auch zwischen Recht und Sozialpädagogik es reichlich Übersetzungsbedarf gibt.

⁶ online abrufbar unter <https://www.aqi.de/fileadmin/files/positionen/2016/AGJ-StN-RefE-KJSG.pdf>

Kostenbeteiligung junger Menschen

Die Kostenbeteiligung junger Menschen, die in Pflegefamilien leben wird bedeutsam gesenkt. Junge Menschen haben Anspruch auf einen Freibetrag von 150 € und vom bereinigte Einkommen werden nur noch 50 % für die Kostenheranziehung angerechnet. Das ist eine bedeutsame Reduzierung. Unabhängig ob junge Menschen in Heimeinrichtungen oder in Pflegefamilien leben, die öffentliche Jugendhilfe finanziert sowohl Wohnen, Heizen als auch den Lebensunterhalt und das Taschengeld. Zusätzlich verbleiben diesen jungen Menschen dann 150 € **und** die Hälfte vom Monatseinkommen. Das ist teilweise mehr, als anderen jungen Menschen zur Verfügung steht.

Dennoch gibt es viele Mittelstandsfamilien, deren Kinder auch oft bis zum 25. Lebensjahr oder länger zu Hause leben, einen Unterschied. Die leiblichen Kinder haben Kost und Logis frei und können trotzdem ihr gesamtes Lehrlingsgeld behalten. Oft kommen Pflegefamilien aus diesen Schichten und hätten es gern, dass die Gesetzgebung die Pflegekinder wie ihre leiblichen Kinder behandelt.

geplante Änderungen im BGB

Seit langer Zeit setzen sich die Pflegefamilienverbände sowie Fachkräfte aus Wissenschaft und Recht dafür ein, dass Kinder einen Schutz ihres Lebensortes bekommen. Im SGB VIII steht im § 33, dass die Hilfe zur Erziehung eine befristete Hilfe oder ein neuer Lebensort sein soll. Im bürgerlichen Recht, speziell im Familienrecht gibt es bisher keine Regelung, die es Kindern ermöglicht, einen eigenen – von ihren leiblichen Eltern unabhängigen – Lebensort als schützenswertes Gut anerkannt zu bekommen. Dieses kann mit den nun vorgeschlagenen familienrechtlichen Regelungen erreicht werden.

Für Kinder, die sich in ihrer sozialen Familie (das schließt in dieser Konstellation auch Wohngruppen ein) beheimatet haben und deren Eltern wiederholt ein Herausgabeverlangen stellen, kann von Amts wegen oder auf Antrag der Pflegeeltern sowie auch des Vormundes des Verfahrensbeistand des Kindes eine Verbleibensanordnung ergehen. Der Verbleib des Kindes an seinem Lebensort wird nicht durch eine Entscheidung nach § 1696 (Aufhebung des Sorgerechtsentzug) generell in Frage gestellt. Das bietet für eine größere Sicherheit und Schutz für diese Kinder. Damit ist das Recht des Kindes auf Kontinuität nicht Anhängig von der Rückübertragung des Sorgerechts. Selbst bei der Wiedererlangung der Erziehungsfähigkeit seiner Eltern muss das Recht des Kindes auf Kontinuität seiner Lebensverhältnisse berücksichtigt werden. Der Schutz des Kindes auf stabile Lebensverhältnisse wird ein bedeutsames Kriterium in der Kindeswohlprüfung. Somit ist es vorstellbar, dass trotz Erziehungsfähigkeit der Eltern die Sicherung der Stabilität des Lebensortes des Kindes das bedeutsamere Element in familiengerichtlichen Verfahren wird.

Zusammenfassung

In mehreren Bereichen die Pflegekinder und ihre Familien betreffen, bietet die Zielstellung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetz wirklich eine Chance. Der notwendige Überarbeitungsbedarf liegt in der Kunst, fachlich notwendiges juristisch so zu formulieren, dass es von den Fachkräften und Fachverbänden sozialer Arbeit verstanden werden kann. Erforderlich wird eine breite Öffentlichkeitsarbeit für das Gesetz sein, damit die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in die richtigen Bahnen läuft.