

Stellungnahme Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen

(KINDER- UND JUGENDSTÄRKUNGSGESETZ – KJSG) (E 05.10.2020)

Zur Einordnung

Der nunmehr vorliegende Referentenentwurf vom 5.10.2020 ist, seitdem die SPD-geführten Bundesländer („A-Länder“) im Jahr 2011 eine erste Vorhabenplanung zum Umbau der Kinder- und Jugendhilfe vorstellten, der mittlerweile dritte Versuch einer gesetzlichen Änderung des Kinder- und Jugendhilferechtes.

Die vorhergehenden Versuche mit jeweils unterschiedlichen Entwürfen entsprechender Gesetzestexte waren aufgrund des Widerspruchs der Fachwelt, aber auch Teilen der Regierungskoalition und Oppositionsfraktionen letztendlich gescheitert.

Die bisherigen Inhalte der Reformbemühungen entsprachen folgenden Zielsetzungen:

- Erster Anlass für die Reformbemühungen war die Notwendigkeit, den Anspruch der Inklusion in das Kinder- und Jugendrecht zu verankern. Es sollte, den gesetzlichen Erfordernissen entsprechend, die Zuständigkeit für die Leistungen der Eingliederungshilfe für körperlich und geistig behinderte junge Menschen in das SGB VIII überführt werden.
- Im Hintergrund folgten die Entwürfe der Idee, dass Kinder und Jugendliche am besten durch einen Ausbau öffentlicher Erziehung (z.B. aktuell über den schulischen Ganzttag) bei Einschränkung einzelfallbezogener Hilfen gefördert werden können. Aktuell ist der „Ganzttag“ ein erster Schritt in Richtung dieser Idee;

- Gleichzeitig wurde der Fiktion eines Sozialraums das Wort geredet, der es vermag, soziale Unterschiede und Problemlagen aufzufangen, wobei sich letztlich in den jeweiligen Entwürfen dieser Anspruch auf das Angebot gruppenbezogener Hilfesettings reduzierte;
- Die für den Ausbau öffentlicher Bildung und Erziehung notwendigen Mittel wiederum erhofft man über von „oben“ verordnete Synergien und die damit vermeintlich möglichen Einsparungen an Einzelfallhilfen zu erwirtschaften. Damit verbunden war die Aufhebung von Rechtsansprüchen im Bereich der Hilfen zur Erziehung;
- Dadurch sollte es dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ermöglicht werden, sich teilweise aus der direkten Verantwortung und der Steuerung für eine gemäß § 1 SGB VIII gelingende Kinder- und Jugendhilfe zurückzuziehen.

Nach den Widersprüchen aus Politik und Fachöffentlichkeit wurde in Vorbereitung des aktuellen Entwurfes ein Beteiligungsprozess etabliert,

- an dem vor allem die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe, Vertreter aus dem Gesundheitsbereich und Verwaltung beteiligt wurden;
- an dem die kinder- und jugendspezifischen Fachverbände nur in Teilen über die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe beteiligt wurden, die ihrerseits von den ihr angeschlossenen Trägern und Organisationen eine Konsensbildung einforderte;

Der Entwurf zeigt ein grosses Mißtrauen gegenüber den Fachkräften

DBSH

Funktionsbereich Kinder- und Jugendhilfe

- an dem entsprechend dieser „Aufstellung“ weder Praxis, noch Professionsvertreter direkt beteiligt waren;
- an dem eine Beteiligung der „Betroffenen“ nur am Rand erfolgte;
- der weder mit einer abschließenden Diskussion, noch mit einem Meinungsbild abschloss;
- dessen Ergebnisse bislang nur zum Teil veröffentlicht wurden.

Bewertung des Gesetzentwurfes

Entsprechend zeichnen sich, wie noch dargestellt wird, die nunmehr vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen vielerorts durch Praxisferne, große Unklarheit und Intransparenz aus. So werden häufig keine konkreten Normen gesetzt, vielmehr erfolgt ein Angebot an weitgehend offenen Interpretationsspielräumen. Damit ist der Entwurf zunächst ein „Ermöglichungsgesetz“ für den jeweiligen öffentlichen Jugendhilfeträger. Mit dem so veränderten Gesetz könnte, je nach Kassenlage und Professionalität durchaus im Sinne von Kindern, Jugendlichen und Familien gearbeitet werden, aber er könnte dazu genutzt werden, um ein anderes Verständnis von Kinder- und Jugendhilfe zu etablieren und Leistungseinsparungen vorzunehmen.

Dieser Bandbreite auf Seiten der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe, steht im Gegensatz zu einem großen Misstrauen gegenüber den Fachkräften.

Erstaunlich ist auch, dass der Gesetzentwurf vollständig ausblendet, was an anderer Stelle bereits geregelt und vereinbart worden

ist. Der Ausbau der Kindertagesbetreuung und der schulische Ganztags (den man langfristig über die Schulstufen hinausdenken muss) wird nicht nur die Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen ändern. Zudem werden, ausgehend von dem jetzt schon kaum beherrschbaren Fachkräftemangel, bislang notwendige Qualitätsstandards als Motor zur kostenbegrenzenden Personalgewinnung genutzt werden. Damit stellt sich sehr unmittelbar die Frage, mit welcher Qualität und Qualifikation zukünftig in den Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe gearbeitet werden kann.

Hinzu kommt, dass nach wie vor in den ersten Gesetzentwürfen der vorigen Legislaturperioden vorgesehenen Zielsetzungen zumindest auf indirektem Weg gefolgt wird: Zunächst durchaus erfreulich zu lesenden Regelungen auf der einen Seite werden auf der anderen Seite keine konkreten Handlungs- und Finanzierungsverpflichtungen gegenübergestellt.

Ausgewählte Kritikpunkte

In der überaus kurzen Fristsetzung war uns eine Beschäftigung mit allen Regelungen des Gesetzentwurfes nicht möglich. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die Regelungen, zu denen wir als Berufsverband Rückmeldungen aus der Praxis vorliegen haben.

Gegebenfalls werden unsere Fachbereiche weitere Vorschläge und Bewertungen zum Gesetzentwurf noch einbringen.

Inklusion

Erfreulich ist, dass der § 1 unangestastet bleibt und damit die formale Zuständigkeit für alle Kinder und Jugendlichen und deren Familien weiterhin als grundlegend geklärt ist. Von der ursprünglichen Absicht in § 1, die Zielsetzungen zu relativieren, hat man erfreulicherweise Abstand genommen. Auch wurde der Auftrag der Jugendhilfe zur Re-

gelung der Eingliederungshilfen in verschiedenen §§ des Entwurfes benannt.

Zunächst wird in vielen verfahrensbezogenen Regelungen vermeintlich auf die mit der Inklusion verbundenen Bedarfe eingegangen §§ 8b, 10a, 36, 37, 37 b/c, 47, 52, 78, 79 und § 1632 zum BGB. Was jedoch fehlt, außer der Angabe einer zeitlichen Planung, sind Angaben zur zukünftigen Gestaltung und Vermittlung der Eingliederungsleistungen und denen der Mittlung mit den Hilfen zur Erziehung und dem Bildungsauftrag der Kinder- und Jugendhilfe. Zudem fehlen jegliche Angaben dazu, welches soziokulturelle, unterstützende, bildende und erziehende Können für diese Aufgabe notwendig bzw. zu entwickeln sein wird und welche Angebote aus der Praxis der Eingliederungshilfen auf das SGB VIII wie zu übertragen sind.

Mit dem jetzt erfolgten Ansatz, einerseits schon Verhalten und Regelungsbereiche sofort zu beschreiben, und andererseits aber die damit verbundenen Hilfeleistungen in den bisherigen Zuständigkeiten zu belassen, wird das Missverständnis genährt, das Inklusion ein weiteres Angebot der Hilfe zur Erziehung und nicht eine grundsätzliche Aufgabenstellung für alle Handlungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe als Bestandteil der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe ist.

So werden Zielsetzungen und Vorgaben für die Beratung (z.B. „wahrnehmbare Form“) vorgegeben, die zum grundsätzlichen Methodenverständnis und -können der Sozialen Arbeit gehören. Beratung im Kontext von Behinderung muss aber in der Lage sein, konkrete Hilfestellungen anzubieten. Diese Möglichkeit aber wurde erst einmal um Jahre verschoben.

Geringschätzung der Fachkräfte und offene Angebote

Wie sehr der Anspruch der Inklusion geradewegs dazu genutzt wird,

den Fachkräften ein Zeugnis von Inkompetenz auszustellen, zeigt sich etwa an dem neuen § 10a: Hier werden dezidiert Beratungsinhalte aufgezählt. Diese Inhalte sind seit jeher Gegenstand eines Teils von Beratung sowohl in den Allgemeinen Sozialen Diensten, wie auch in der Sozialen Arbeit insgesamt. Zugleich wird an dieser Stelle ein rein weiterverweisendes Verständnis von Beratung deutlich. Folgt man dem Gesetzentwurf, so bleiben Aspekte wie der Aufbau einer sozialprofessionellen Beziehung ohne Bedeutung. Tatsächlich geht es vielfach nicht (nur) um die Vermittlung einer Leistung, sondern z.B. lediglich um Fragen der Verunsicherung in der Gestaltung von Erziehung.

Liest man den „Inhaltskatalog“ von Beratung, erstaunt, mit welchen Defiziten Eltern etikettiert werden, die etwa um Unterstützung nachsuchen und sich auf den Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung beziehen.

Übertragen auf den medizinischen Bereich, würde dieses Regelungsverständnis einer gesetzlichen Regelung entsprechen, in der Ärzten vorgeschrieben würde, vor einer Operation doch zunächst eine Diagnose zu erstellen, sich dann aber nur auf zehn Diagnosen zu beschränken. Diese Geringschätzung der Profession setzt sich in § 16 fort. Hier werden Ziele der (offenen) Familienarbeit mit einem Zielkatalog beschrieben, die in ihrer Summe im Hintergrund nur die Aussage zulassen, dass ohne solche Vorschriften nur Belanglosigkeiten ausgetauscht werden würden.

Mit Verweis auf das Erfordernis der Inklusion wurde der § 20 gestrichen und durch den § 28a ersetzt. Hier wurde der Begriff der Definition von „Notsituation“ erweitert und zudem explizit der Verweis auf „ehrenamtliche PatInnen“ aufgenommen. Zunächst mutet es problematisch an, wenn eine Regelung zur Betreuung in Notsituationen nunmehr als „Hilfe zur Erziehung“

Es wird ein rein weiterverweisendes Verständnis von Beratung deutlich. Das Fachkräftegebot wird nicht gestärkt.

So, als ob im Jugendamt fallführenden Fachkräfte nun gesondert aufgefordert werden müssen, verständlich zu sprechen.

umgedeutet wird, was nicht dem Gedanken der Inklusion entspricht.

Die Steuerung erfolgt dann nach § 36a. Die Hilfen sollen vor allem über die Erziehungsberatung oder andere Träger (nach § 28) angeboten werden, die wie andere Leistungsträger auch über § 80 zu kontrahieren sind. Hier wird nicht nur ein Bürokratiemonster geschaffen, sondern einer Ehrenamtlichkeit das Wort geredet, die in der notwendigen Kontinuität nicht nur lebensfremd ist, sondern im Umfang der dargestellten Anlässe dazu geeignet ist, das Arbeitsfeld zu deprofessionalisieren.

Hilfen zur Erziehung

Erfreulich ist zunächst, dass im Entwurf zum § 27 endlich die Orientierung am erzieherischen Bedarf im Einzelfall nicht mehr in Frage gestellt wird.

Allerdings wird dem örtlichen Träger über das mögliche Umlenken der sich über den Inklusionsanspruch ergebenden Bedarfe auf die Erfordernisse der Hilfen zur Erziehung das Angebot gemacht, dieses Prinzip aufzuweichen. So wird in § 36a der niedrigschwellige Zugang nicht nur zur Erziehungsberatung geregelt, sondern auch zu weiteren „ambulanten Hilfen“ (siehe oben). An dieser Stelle wird eine zweite Schiene für die Hilfen zur Erziehung abseits des über die Hilfeplanung geregelten Verfahrens und des Wunsch- und Wahlrechts etabliert.

In der Praxis wird sich diese Regelung so umformen, dass Bedarfe nach Hilfen zur Erziehung zunächst auf solche „niedrigschwelligen“ Angebote verwiesen werden. Ansonsten würde der neue § 36a keinen Sinn ergeben, denn tatsächlich haben sich solche Angebote in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe (etwa im Kontext von Jugendarbeit nach § 11 oder der „allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16) schon längst etabliert.

Oder anders: Wären mit diesem neuen Weg nicht alle Kinder und Jugendlichen gemeint, so hätte man eine Veränderung von § 20 zu § 28 auch erst in 2028 in Kraft setzen können.

Damit wird der §36a zum Einfallstor für die Verhinderung der Inanspruchnahme des Rechtsanspruchs sowie des Wunsch- und Wahlrechts. An dieser Stelle ist auch hervorzuheben, dass es ursprünglich nicht um präventive, offene und frei zugängliche Hilfen geht, wie es sie bei vielen Jugendämtern schon gibt.

Hilfen außerhalb der Familie

Mit dem Entwurf wird in § 37f zunächst die Position der Pflegeeltern gestärkt. Diese wird in Bezug zu einer „Perspektivklärung“ gesetzt: auf der einen Seite die Herkunftsfamilie, auf der anderen Seite die Pflegefamilie stehen damit in einem Konkurrenzverhältnis. Konkurrieren, wobei der eine Teil als problemverursachend und der andere Teil als problemlösend verstanden wird – und in diesem Verhältnis wird die Perspektive definiert. Dies soll bereits im ersten Hilfeplangespräch erfolgen. Ob sich aber in der Pflegefamilie Probleme entwickeln oder in der Herkunftsfamilie neue Perspektiven ergeben (etwa, wenn sich ein Partnerschaftsproblem löst), muss bei einer solchen Perspektivenschätzung ausgeblendet bleiben. Willkürlich ist auch der vorgegebene Zeitrahmen, der sich an einem „in Hinblick auf die Entwicklung des Kindes ... vertretbaren Zeitraum“ orientiert.

Damit wird die Frage der Förderung von „Erziehungskompetenz“ bei den Herkunftseltern zweitrangig. Mit dem Gesetzentwurf geraten sie in die Gefahr, ihre Bedeutung als Adressat der Kinder- und Jugendhilfe zu verlieren. Insbesondere an dieser Stelle wird einmal mehr ein elternfeindliches Bild gezeichnet und ein Vorgehen impliziert, das die leiblichen Eltern diskreditiert und möglichst außen vor hält.

In der Praxis werden Bedarfe nach Hilfen zur Erziehung zunächst auf „niedrigschwellige“ Angebote verwiesen werden.

Partizipation und Teilhabe

Scheinbar als System zur Sicherung der Qualität der Kinder- und Jugendhilfe sollen verschiedene neue Angebote und Verfahren etabliert werden. Wenn etwa in § 4 ein Stärken der Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Eltern intendiert ist, so ist dies sicher zu begrüßen.

Dann aber wird in § 4a, Abs. 1 die Überleitung auf „selbstorganisierte Zusammenschlüsse“ benannt, die zunächst wenig mit der Selbstorganisation der AdressatInnen zu tun haben, sondern mehr mit den Vertretungen von bestimmten Anliegen in bestimmten Segmenten der Jugendhilfe (etwa Pflegeeltern) oder ehrenamtlichem Engagement für die AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe. Diese Gruppen, wie auch „Selbsthilfekontaktstellen“ sind in der Regel keine Selbstvertretungen. Natürlich ist ein solches Engagement zu fördern, schafft aber von sich aus keine wirkliche Beteiligung – etwas für andere tun zu wollen, ist keine Beteiligung.

Die Abs. 2 und 3, § 4a dagegen sind überaus begrüßenswert, soweit es um Zusammenschlüsse geht – dann aber müsste ein Anspruch auf institutionelle Förderung, etwa im Kontext von Gemeinwesenarbeit, eingeräumt werden. Bislang gibt es diese bereits in einigen Kommunen. Um dies auf dieser Ebene zu ermöglichen, braucht es keine neue rechtliche Regelung.

Dass in Abs. 2 zugleich die Beteiligung in den jeweiligen Einrichtungen benannt wird, ist in dieser Form überflüssig. Zunächst ist dies ohnehin pädagogische Zielsetzung und Anspruch von Fachkräften. In offenen Einrichtungen wird dieses schlichtweg begrenzt durch den oftmals nur begrenzten Willen der AdressatInnen, sich an solchen Foren zu beteiligen. Und in stationären Einrichtungen findet dieser Anspruch seine Grenzen in den zuweilen trägerbezogenen Strukturen.

Mit dem Gesetzentwurf geraten die Herkunftseltern in die Gefahr, ihre Bedeutung als Adressat der Kinder- und Jugendhilfe zu verlieren.

Alle diese Formen in einem Paragraphen zusammenzufassen, mag ministeriellen Wunschvorstellungen entsprechen, hat aber mit pädagogischer Praxis und gegebenen Möglichkeiten wenig zu tun. Zumindest für stationäre Einrichtungen wäre eine Beteiligung der Kinder und Jugendlichen an dieser Stelle normativ vorzuziehen.

In der Praxis führt eine solche Gleichsetzung aller AdressatInnengruppen der Kinder- und Jugendhilfe eher zu einer weiteren Stärkung der ungleichen Chancen zur Vertretung von Interessen, man denke nur an das Verhältnis der leiblichen Eltern zu Pflegeeltern – letztere sind gut organisiert und relativ sprachmächtig, während die (Selbst-)Wahrnehmung leiblicher Eltern eher von umgekehrten Faktoren geprägt ist.

Dagegen ist § 8 (Beteiligung) vollumfänglich zu begrüßen. Nur würde es hier in geeigneter Form einer qualitativen und quantitativen Vorgabe bedürfen. Es scheint schlicht unmöglich, dass etwa ein Jugendlicher, der ohne Kenntnis der Eltern eine Beratung wünscht, einen entsprechenden Rechtsanspruch gerichtlich durchsetzt.

Gleiches gilt für die Einrichtung von Ombudsstellen. Als niedrigschwellig erreichbares Angebot sind diese nicht nur eine Möglichkeit, die Teilhabe der AdressatInnen zu verbessern, sondern auch eine Möglichkeit zur Qualitätsverbesserung. Es stellt sich jedoch nicht nur die Frage nach der Verortung der „unabhängig“ und „fachlich nicht weisungsgebundenen“ Strukturen. Ungeklärt bleibt auch, neben der landesweiten Verankerung, die Finanzierung regionaler Ombudsstellen.

Gleiches gilt, wie bereits dargestellt, auch für die geplante Etablierung von Verfahrenslotsen. Auch hier bleiben Struktur und Finanzierung unklar.

Sinnvoll wirken können solche Strukturen nur, wenn es qualitative, strukturelle und finanzielle Vorga-

ben zur Ausgestaltung und Unabhängigkeit gibt.

Die Beteiligung der AdressatInnen der Kinder- und Jugendhilfe macht sicher auch als Beitrag zur Qualitätssicherung und zur Weiterentwicklung der jeweiligen Praxis Sinn. Das allein kann nicht ausreichen. Vielmehr braucht es Qualitäts- und Qualifikationsstandards und weitere Maßnahmen der Evaluation, Weiterbildung und Supervision, nicht aber einer Vervorschriftung von Praxis.

Zusammenfassung

In einigen Bereichen beinhaltet der Gesetzentwurf sicher einige durchaus hilfreiche Verbesserungen oder doch zumindest Ansätze für eine zukünftige Weiterentwicklung. Der vorgelegte Gesetzentwurf enthält im Verhältnis dazu aber ein Mehr an Verschlechterungen und Ineffizienzen – die mit Sicherheit zu einer Dauerbeschäftigung mit Reformen zur Reform führen.

Bezogen auf den Anspruch der Inklusion ist das Gesetz sicher erst nur „halb fertig“. Mit dem Beschluss dieses Gesetzes würde die gesamte Kinder- und Jugendhilfe zu einem Versuchsfeld werden. Angesichts der Größe der Aufgabe wäre es zunächst sinnvoll, etwa über Modellprojekte, die Entwicklung von Kompetenzprofilen und die Beteiligung der Fachkräfte zu grundlegenden Erfahrungen zu gelangen.

Darüber hinaus stellen sich auch Fragen der zukünftigen Finanzierung und der Notwendigkeit, entsprechende Fachkräfte zu finden. Es scheint völlig offen zu sein, ob dies in Verbindung mit der Priorisierung „niedrigschwelliger“, sozialraumorientierter Hilfen (bei sicher zu erwartender Budgetierung) nicht zu einem fatalen Anwachsen stationärer Hilfen führen wird. Letztendlich reicht ein rudimentärer und praxisferner Beteiligungsprozess nicht aus, um auf die Expertise von Praxis, Forschung und

Bezogen auf den Anspruch der Inklusion ist das Gesetz sicher nicht mehr als „halb fertig“.

Die Selbstorganisation von Jugendgruppen und der verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit wird nicht gestärkt.

Wissenschaft verzichten zu können. Vor einer grundlegenden Reform des Kinder- und Jugendhilferechtes, bezogen auf die Inklusionserfordernis, sollten zunächst über entsprechende Modellprojekte Erkenntnisse zur Implementierung der Eingliederungshilfen in die Jugendhilfe zu gewonnen werden. Ferner muss es darum gehen, die Folgen des Ganztagskonzeptes für die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe in den Blick zu nehmen.

Es gibt zurzeit kein aktuelles Erfordernis, das Kinder- und Jugendhilferecht jetzt grundlegend zu ändern. Die meisten der im Entwurf genannten Zielsetzungen zu finanzieren, wäre auch auf der Basis des geltenden Rechts möglich.

Es scheint vielmehr notwendig, die Ebenen Sozialraum, Prävention und einzelfallbezogener Hilfen (und von Eingliederungshilfen) abseits der bisherigen Steuerungsüberlegungen in den bisher vorgelegten Gesetzentwürfen zu diskutieren. Der Sozialraum als aktivierbare und die Lebensqualität verbessernde Lebens(um)welt ist eben mehr als die Zuordnung von Gruppenangeboten in erreichbarer Nähe oder der schulische Ganztags und die Benennung neuer Steuerungsmodelle.

In diesem Zusammenhang ist es auch bedauerlich, dass der Gesetzentwurf an keiner Stelle verdeutlicht, dass die Kinder- und Jugendhilfe auch einen besonderen Bildungsauftrag hat. Und bei allen Vorschlägen zur Verbesserung von Partizipation fällt auf, dass die Selbstorganisation von Jugendgruppen und der verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit nicht gestärkt wird.

Wir empfehlen den Gesetzentwurf in dieser umfassenden Form zurückzuziehen.

HEIDI BAUER-FELBEL
WILFRIED NODES ■

überarbeitete
Fassung vom 26.10.2020