

Stellungnahme zur Arbeitsfassung/Diskussionsgrundlage zur Vorbereitung eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen vom 23.8.2016 – SGB VIII Reform

Die Bundeskonferenz für Erziehungsberatung (bke) begrüßt grundsätzlich eine Reform des SGB VIII hin zu einer inklusiven Lösung mit Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendlichen. Die damit verbundene zweistufige Neustrukturierung der gesetzlichen Vorgaben und der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung bedarf jedoch einer kritischen Betrachtung und einer sorgfältigen Reflexion möglicher unerwünschter Nebenfolgen der geplanten Reform.

Als maßgeblicher Grundgedanke der Kinder- und Jugendhilfe sollte die gesellschaftliche Aufgabe im Mittelpunkt stehen, die Bedingungen, die das Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen kennzeichnen, so förderlich wie möglich zu gestalten, und somit auch den Eltern sowie allen anderen Personen, die für die Erziehung von Kindern verantwortlich sind, zielgerichtete und passgenaue Unterstützung bei der angemessenen Wahrnehmung dieser Verantwortung zu geben.

Komplexität und Zeitdruck

Die Komplexität des Reformvorhabens verlangt eine fachliche Diskussion auf allen Ebenen und eine umfassende Reflexion der zu erzielenden sowie der zu vermeidenden Folgen, sowohl der einzelnen Formulierungen als auch des gesamten Gefüges des reformierten Gesetzes. Bedauerlich ist, dass der Zeitrahmen für diese komplexe Auseinandersetzung nicht gegeben ist. Die umfassende Beteiligung der Fachverbände in vier Austauschrunden ist grundsätzlich sehr begrüßenswert, hätte aber eine entsprechende Vorbereitungszeit zur Bearbeitung der jeweils in Teilen zur Kenntnis gegebenen Arbeitsfassung benötigt. Auch wird das Potential, die Rückbindung an die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe in den Reformprozess einfließen zu lassen und damit das Ergebnis zu optimieren, nicht ausreichend genutzt. Die bke plädiert aus diesem Grund dafür, einen angemessenen zeitlichen Spielraum für einen fundierten auch innerverbandlichen Diskussionsprozess zur Verfügung zu stellen und Möglichkeiten zur weiteren Rückkoppelung der Ergebnisse in die Fachdiskussion und in den Prozess der Reform des SGB VIII zu schaffen.

Anspruchsberechtigung – Kind/Eltern

Der beabsichtigte Wechsel der Inhaberschaft des Leistungsanspruchs von den Eltern auf das Kind bzw. die/den Jugendliche/n ist einer der zentralen Punkte der Reform. Gerade dazu wäre eine fundierte – fachübergreifende und praxisbezogene – Debatte der Bedeutung sowie der denkbaren Konsequenzen dieses Ansatzes, auch der unerwünschten Folgen im Alltag der Jugendhilfe, z. B. die Frage nach dem Vorgehen in Konfliktfällen zwischen Kindern und Eltern, notwendig. Eine Regelung, die nicht zwischen dem Anspruch des Kindes und dem Anspruch der Eltern künstlich differenziert, wie im Entwurf geplant, sondern im systemischen Sinne einen auf die Familie bezogenen Anspruch realisiert, entspricht dem fachlichen Handeln in der Kinder- und Jugendhilfe weit besser und erscheint kompromisslos. Auf diese Weise könnte das SGB VIII dem Umstand gerecht werden, dass das Wohl des Kindes untrennbar mit der Situation der Familie und den Handlungskompetenzen sowie der Gefühls- und Lebenslage seiner Eltern verbunden ist.

Die Begriffe *Erziehung* und *Entwicklung*

Während in § 1 SGB VIII auch weiterhin die Begriffe *Entwicklung* und *Erziehung* gleichberechtigt nebeneinander stehen, wird im gesamten Komplex der Leistungen zu Entwicklung und Teilhabe der Begriff *Erziehung* zugunsten des Begriffs *Entwicklung* weitgehend aufgegeben. Das bedeutet in der Konsequenz eine Reduzierung der Komplexität der Einflussfaktoren, die das Aufwachsen der Kinder in ihrem sozialen Umfeld kennzeichnen. *Erziehung*, familiäre ebenso wie öffentliche, findet im Rahmen einer Beziehung statt und ist von deren Gestaltung abhängig. Demgegenüber ist *Entwicklung* viel allgemeiner zu sehen. Ungeachtet dessen, dass die Entwicklung eines Kindes oder Jugendlichen sinnvollerweise in den Blick genommen wird, um auch Aspekte, die unabhängig von der Erziehung und dem sozialen Umfeld zum Tragen kommen, zu berücksichtigen, sollte die personengebundene Erziehung, die insbesondere Eltern im Lebenslauf des Kindes leisten, weiterhin deutlich benannt werden. Im Art. 6 des Grundgesetzes sind ausdrücklich das natürliche Recht und die Pflicht der Eltern zur Pflege und zur *Erziehung* der Kinder festgelegt. Damit ist die Rolle der Eltern und die Bedeutung ihrer Erziehung grundlegend verankert. Vor allem Erziehung unter erschwerten Bedingungen, sei es durch die mögliche Beeinträchtigung eines Kindes, durch gesellschaftliche Gegebenheiten oder durch individuelle Merkmale der Eltern, ist eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Jugendhilfemaßnahmen. Darüber hinaus stellt eine gelingende Erziehung eine zentrale Voraussetzung für Teilhabe und gesellschaftsfähige Persönlichkeitsentwicklung dar. Eine umfassende Klärung der Begrifflichkeiten und des wechselseitigen Bezugs von *Entwicklung* zu *Erziehung* sowie der jeweiligen Implikationen findet sich in den Formulierungen des Gesetzes nicht wieder.

Elternorientierte Leistungen

Bei den elternorientierten Leistungen soll zwar die *Erziehungskompetenz* gestärkt werden, aber mit der Vorgabe, dass ein Bedarf beim Kind nach dem neu formulierten § 27 gegeben sein muss. Das wird dem Umstand nicht gerecht, dass es sehr unterschiedliche Wirkfaktoren im Hinblick auf die Erziehungskompetenz der Eltern geben kann und, dass eine frühzeitige Unterstützung von Eltern in verschiedenen Problemlagen vor allem den Kindern zu Gute kommt, auch Kindern, bei denen eine Beeinträchtigung ihrer Entwicklung noch nicht erkennbar ist. Vielmehr steht im geplanten § 27 die Defizitorientierung im Hinblick auf das Kind im Fokus und dient auch

als Eingangsvoraussetzung für elternorientierte Leistungen. Das ist sehr bedauerlich, denn damit wird die in der Jugendhilfe inzwischen allgemein übliche und in der Erziehungsberatung besonders ausgeprägte Ressourcen- und Lösungsorientierung aufgegeben. In der Gesetzgebung sollte sich vielmehr eine Haltung widerspiegeln, die die Förderung der Erziehung und Entwicklung aller Kinder und ihrer Familien in den Mittelpunkt stellt. Dass dabei naturgemäß auch Probleme entstehen können und entsprechender Unterstützungsbedarf für die Verantwortlichen notwendig wird, sollte als selbstverständliche Grundannahme gelten. Jegliche Stigmatisierung durch die Zuschreibung von Defiziten gilt es zu vermeiden, insbesondere im Hinblick auf Kinder und Jugendliche.

Kinder und Jugendliche in der Erziehungsberatung

Auch jetzt schon ist ein Schwerpunkt der Erziehungsberatung, die Kompetenz der Eltern zu fördern, schwierige Situationen im Familienleben und bei der Erziehung zu bewältigen. Dabei steht stets die Entwicklung des Kindes im Vordergrund. In der Erziehungsberatung ist es konzeptionell vorgesehen, Kinder und Jugendliche je nach Konstellation in die Beratung einzubeziehen. Auch die Räumlichkeiten sind in ihrer Gestaltung darauf ausgelegt. In einem Teil der Beratungen ist es allerdings fachlich geboten, den Beratungsprozess auf die Eltern zu konzentrieren. Wenn nun der Bedarf des Kindes gegeben sein muss, müsste in diesen Situationen das Kind eingeladen werden, damit zunächst festgestellt werden kann, ob der Bedarf beim Kind gegeben ist, um gegebenenfalls die interne Prüfung des Eingangsvoraussetzungen nachweisen zu können? Das würde die Arbeit der Erziehungsberatung grundlegend nachteilig verändern, weil Kinder und Jugendliche nicht mehr in die Beratung einbezogen werden, wenn es vom fachlichen Vorgehen her geboten ist, sondern rein zur Feststellung des Bedarfs. Abgesehen von der Frage nach der unerwünschten Wirkung auf die Kinder und auf den Beratungsprozess würde dies auch einen unnötig erhöhten Zeitaufwand bedeuten.

Anspruchsvoraussetzungen

Sollte trotz aller Nachteile grundsätzlich die Trennung zwischen dem Anspruch der Eltern auf *Leistungen zur Stärkung der Erziehungskompetenz* nach § 29 und dem Anspruch des Kindes auf *Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe* nach § 27 aufrechterhalten werden, wäre konsequenterweise eine klarere Unterscheidung der Eingangsvoraussetzungen zu befürworten. Der Anspruch der Eltern darf nicht allein von einer Teilhabebeeinträchtigung des Kindes gemäß § 27 abhängig gemacht werden, sondern mindestens gleichwertig vom subjektiven Unterstützungsbedarf der Eltern. Die Hürde, wann Hilfe gewährt wird, wird höher, wenn zunächst förmlich ein Bedarf des Kindes festgestellt werden muss und eine Überforderung der Eltern durch die familiäre Situation, ohne dass eine Beeinträchtigung der Teilhabe des Kindes vorliegt, nicht ausreicht. Für Eltern stellt es in der Regel eine hohe Schwelle dar, Unterstützung zu beanspruchen, und meistens beschäftigen sie sich vorher intensiv damit, Probleme ohne professionelle Hilfe zu lösen. Im Sinne der sekundären, bzw. selektiven Prävention ist es zu befürworten, den Weg zu professioneller Hilfe für Eltern eher zu erleichtern als ihn zu erschweren. Das trägt dazu bei, ungünstige Entwicklungen zu verhindern, die zu einem späteren Zeitpunkt gravierendere und kostenintensivere Interventionen notwendig machen.

Unterstützung bei der Erziehungsverantwortung

Die Formulierung *Leistungen zur Stärkung der Erziehungskompetenz* sollte folgerichtig offener gefasst werden und Überforderungssituationen von Eltern mit einbeziehen. Alternativ schließt z. B. *Unterstützung bei der Erziehungsverantwortung* auch Probleme im familiären Beziehungsgefüge mit ein. Eine Integration zumindest der §§ 17, 18 und ggf. auch weiterer spezifischer, themenorientierter Leistungen in den Komplex der sogenannten elternorientierten Leistungen mit Rechtsanspruch wäre stimmig und die Möglichkeiten zur Unterstützung von Familien in verschiedenen Lebenslagen werden dann dem Bedarf gerecht.

Erziehungsberatung inklusiv

Die Formulierung des neu gefassten § 30, der die bewährten Regelungen des alten § 28 aufgreift und durch einen Passus bezüglich „der Stärkung der Selbsthilfe zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft“ ergänzt wird, findet die ausdrückliche Zustimmung der bke. Die Herangehensweise der Erziehungsberatung, mit den Familienmitgliedern gemeinsam neue Chancen und Kompetenzen zu entwickeln, um ihre Situation und insbesondere die Bedingungen des Aufwachsens der Kinder und Jugendlichen zu verbessern, also den Betroffenen als Experten in eigener Sache professionelle Begleitung und Unterstützung anzubieten, stellt eine gute Voraussetzung dar, Familien in unterschiedlichsten Lebensformen mit vielfältigen Problemen gerecht zu werden. Unter diesen Gesichtspunkten wird ebenso begrüßt, dass die Unterstützung von Eltern, deren Kinder fremd untergebracht sind, einen festen Platz in der neuen Fassung des SGB VIII bekommen soll. Die bke ist darauf vorbereitet, das notwendige Voranbringen des inklusiven Arbeitens an den örtlichen Erziehungsberatungsstellen mit umfangreichen Informationen über die Reform, dem Ausbau einschlägiger Kooperationsstrukturen, regional sowie überregional, und einem verstärkten Angebot an Qualifizierungsmöglichkeiten für Fachkräfte zu begleiten.

Familienberatung

Eine Erweiterung des Titels für den neuen § 30, der die Erziehungsberatung normiert, wird von der bke als sinnvoll angesehen, da schon in der Überschrift ausgedrückt wird, dass der Begriff *Erziehungsberatung* zwar gesetzlich festgelegt ist, aber das breite Spektrum der heutigen Aufgaben nur zum Teil trifft. Die ungünstige bisherige Engführung, die nicht nur für Ratsuchende einer Erklärung bedarf, wird damit aufgelöst. Wünschenswert wäre allerdings, *Beratung für Kinder und Jugendliche, Familienberatung, Erziehungsberatung*, wie es nun heißt, noch um die *Eltern* zu ergänzen und die Überschrift: *Beratung für Kinder, Jugendliche und Eltern, Familienberatung, Erziehungsberatung* zu wählen. Damit wäre umfassend ausgedrückt, dass Eltern in ihrer zentralen Rolle für das Aufwachsen der Kinder geeignete Unterstützung bekommen, und zugleich klargestellt, dass auch ein *Denken vom Kind aus* sowie das Handeln zum Wohl des Kindes ohne eine fachlich-systemische Gesamtperspektive nicht auskommen kann.

Bedarfsermittlung und Leistungsplan

Große Teile der Formulierungen, insbesondere bei der Bedarfsermittlung und bei der Erstellung des Leistungsplans, sind zu stark an Systematik und Techniken ausgerichtet. Eine Konzentration auf standardisierte, quantifizierbare Verfahren zu Ungunsten von qualitativen Einschätzungen im Austausch mit den Hilfeadressaten schränkt die Bedarfsermittlung zu stark ein. Ein konstruktives Aushandeln mit den Betroffenen und den Leistungserbringern wird damit erschwert. Das Planen im vertrauensvollen

Miteinander fördert die Akzeptanz der Hilfe bei den Familien und ist somit eine essentielle Voraussetzung für das Gelingen einer Maßnahme. Die Nutzung von Kriterienkatalogen und standardisierten Elementen ist bereits in den Diskussionen um die Umsetzung der Gefährdungseinschätzungen nach § 8a SGB VIII kritisch gesehen worden. Vielmehr geht es um die professionelle Beziehungsgestaltung und die fachlich geschulte Wahrnehmung der Situation von Kindern, Eltern, Familien und ihrem Unterstützungsbedarf. Die Eltern sollten bei der Bedarfsermittlung eine größere Rolle spielen. Im Entwurf sind sie nur im *sozialen Umfeld* enthalten, was ihrer tragenden Rolle beim Aufwachsen der Kinder bei Weitem nicht gerecht wird.

Auswahlermessen und Rechtsanspruch

Es stellt sich die Frage, wie sich der Rechtsanspruch durch das Auswahlermessen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bei der Leistungsplanung verändern wird. Ein Auswahlermessen lässt viel Beurteilungsspielraum zu. Der Rechtsanspruch ist dadurch vorhersehbar nicht mehr in gleicher Weise justiziabel wie bisher, was die Gefahr birgt, dass Leistungen nicht in erster Linie nach dem Bedarf des Kindes und der Familie, sondern vorrangig nach den Vorgaben von Kostensenkung ausgewählt werden. Es ist abzusehen, dass regionale Unterschiede entstehen, die hinsichtlich der Bedeutung der Bundeseinheitlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe weder vertretbar noch verantwortungsbewusst wären.

Finanzierungsformen

Im neuen § 76a Abs. 2 ist zukünftig die direkte Inanspruchnahme von Erziehungsberatung gesichert und vom Gesetzgeber auch beabsichtigt. Dadurch werden die förderlichen Rahmenbedingungen von Erziehungsberatung auch in einem reformierten SGB VIII erhalten. Das Angebot einer niedrigschwelligen Beratung sollte sich aber auch in der Finanzierung widerspiegeln. Nur durch eine institutionelle Förderung ist die Niedrigschwelligkeit der Inanspruchnahme tatsächlich gewährleistet und wird ein fachlich qualifiziertes Angebot möglich, das nicht von übermäßigen Verwaltungsanteilen in der Praxis und entsprechenden Kosten gekennzeichnet ist. Diese Praxis ist nahezu generell von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe anerkannt und sollte so beibehalten werden. Eine Wahlfreiheit nach pflichtgemäßem Ermessen macht den Weg frei für Finanzierungsformen, die aufwändige, nicht vertrauliche, Antragswege notwendig machen. Deren Einführung schreckt Familien ab, so dass eine notwendige Unterstützung nicht in Anspruch genommen wird. Auch das läuft dem Gedanken der sekundären, selektiven Prävention, dass Familien mit Unterstützungsbedarf frühzeitig erreicht werden sollten, zuwider. Ebenfalls ist zu befürchten, dass Erziehungsberatung unangemessen häufig als Leistung nach § 16 definiert wird und somit die Bedeutung, Intensität und Refinanzierung des Angebots abgewertet werden.

Direkte Inanspruchnahme

Während in der Arbeitsfassung für die Teile der Reform, die bereits 2017 in Kraft treten sollen, die direkte Inanspruchnahme von Erziehungsberatung in § 76a Abs. 2 ausdrücklich genannt ist, fehlt der zukünftige § 30 in den Teilen der Arbeitsfassung, die 2023 in Kraft treten sollen. Da es erklärte Absicht ist, die direkte Inanspruchnahme der Erziehungsberatung zu erhalten, handelt es sich vermutlich um einen Übertragungsfehler, der korrigiert werden muss.

Trägerpluralität

Hinsichtlich der Regelung der Finanzierungsformen sollte gesichert werden, dass die Trägerpluralität erhalten bleibt. Durch die Wahl der Finanzierungsart nach pflichtgemäßem Ermessen besteht die Gefahr, dass einer zu starken Beschränkung auf Träger, die unter Kostengesichtspunkten ohne Berücksichtigung weiterer Kriterien gewählt werden, Vorschub geleistet wird. Eine direkte Auswirkung auf die Qualität der Leistungen durch eine Auswahl unter reinen Kostengesichtspunkten muss durch bundesgesetzliche Vorgaben in einem reformierten SGB VIII vermieden werden. Die Anwendung des Europäischen Vergaberechts wird insbesondere für Leistungen nach SGB VIII, die durch die direkte Inanspruchnahme gekennzeichnet sind, als ungeeignet angesehen, da ein spürbarer Qualitätsabbau und mangelnde Kontinuität der Angebote anzunehmen ist.

Erziehungsberatung und Sozialraum

Die Vorgabe, dass mit denjenigen Trägern Vereinbarungen abgeschlossen werden können, die unter anderem die Vorgabe erfüllen, dass sie sich an sozialräumlichen Gestaltungsvorgaben orientieren (§ 78b Abs. 2), lässt die Frage offen, was unter sozialräumlichen Gestaltungsvorgaben zu verstehen ist und wie kleinräumig die Sozialräume zu sehen sind. Erziehungsberatungsstellen entwickeln schon seit langem ein fachliches Vorgehen, das sich in verschiedener Hinsicht am Sozialraum orientiert, und bringen sich aktiv dort ein. Andererseits haben Erziehungsberatungsstellen in der Regel einen relativ großen Einzugsbereich, der sich an den kommunalen Gebietskörperschaften orientiert. Die Träger von Erziehungsberatungsstellen könnten je nach örtlichen Vorgaben Mühe haben, einer kleinteiligen Strukturierung von Sozialräumen überhaupt gerecht zu werden.

Fazit

- Die weitgehende Sicherung der Erziehungsberatung und ihrer Rahmenbedingungen in einem reformierten SGB VIII wird ebenso ausdrücklich begrüßt wie die Umsetzung der Inklusion.
- Der Wechsel der Anspruchsinhaberschaft von den Eltern auf das Kind sollte grundlegend kritisch überdacht werden unter Einbeziehung bzw. zugunsten einer familienbezogenen Sichtweise.
- Der individuelle Rechtsanspruch auf geeignete und notwendige Unterstützungsleistungen für Kinder und Eltern muss erhalten bleiben. Gleichzeitig sollte der Anspruch auf spezifische elternorientierte Leistungen, die auf individuelle, nicht nur allgemeine Fragen der Erziehung und Entwicklung ausgerichtet werden, so präventiv wie möglich ohne hohe Eingangsvoraussetzungen ausgestaltet werden. Dabei sollte der Begriff *Erziehung* nicht hinter dem Begriff *Entwicklung* zurückstehen.
- Bedarfsermittlung und Leistungsplanung sollten in einem wechselseitigen und vertrauensvollen Miteinander mit professioneller Beziehungsgestaltung und fachlichem Hintergrund etabliert werden.
- Eine Ausweitung sozialrechtlicher Finanzierungsformen gemäß Europäischem Vergaberecht ist zu vermeiden. Die Finanzierungsformen sollten der Niedrigschwelligkeit der jeweiligen Angebote entsprechen und die Trägerpluralität erhalten.

Die grundlegende Zielrichtung der SGB-VIII-Reform, die Jugendhilfe inklusiv zu gestalten, die Subjektstellung der Kinder und Jugendlichen zu stärken und das Potential niedrigschwelliger, infrastruktureller Angebote stärker nutzbar zu machen, wird von der bke weitgehend unterstützt. Dennoch wird an vielen Punkten weiterer Diskussionsbedarf gesehen, um zu einer ausgereiften und tragfähigen Lösung zu kommen, die den Anforderungen an die Qualität der Leistung, dem wirtschaftlichen Einsatz vorhandener Mittel und der Lebensrealität heutiger Familien gerecht wird.

26. September 2016