

Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 24.02.2010 bezüglich des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilferecht)

Vorbemerkung

Der Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe im Deutschen Berufsverband für Soziale Arbeit (DBSH) e.V. hat im Ergebnis seiner Zukunftskonferenz vom 12. - 13. März 2010 in Berlin eine Arbeitsgruppe „KJHG und Rechtsansprüche“ begründet, um sich mit den neuerlichen Reformvorschlägen der kommunalen Spitzenverbände und den im schwarz-gelben Koalitionsvertrag skizzierten Plänen der Bundesregierung zur Effektivitätsprüfung des SGB VIII/KJHG auseinander zu setzen. Denn er ist der Auffassung, dass ein bewährtes und modernes Sozialleistungsrecht, wie es das Kinder- und Jugendhilferecht im SGB VIII darstellt, jetzt und auch weiterhin mit Augenmaß fachlich reflektiert und fortgeschrieben werden muss. Dieses im Dialog mit allen Beteiligten zu tun, ist sein Angebot.

Zur Sache im Einzelnen

Nach einem ersten gescheiterten Versuch der kommunalen Spitzenverbände im Jahr 2007, durch eine Änderung des geltenden Kinder- und Jugendhilfegesetz die Ansprüche von Kindern und Jugendlichen mit ihren Familien erheblich einzuschränken und die Kinder- und Jugendhilfe im Kern zu verändern, ist kürzlich ein zweiter Vorstoß der Kommunen in diese Richtung erfolgt. Diesmal wandten sich die Kommunen ohne vorherige öffentliche Beteiligung mit einem Forderungskatalog an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dieser liegt dem DBSH vor. In bislang noch nie vorgetragener Schärfe werden radikale Forderungen zum Abbau der qualitativen und quantitativen Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe erhoben. Diese gehen dahin, die Kinder- und Jugendhilfe mehr und mehr ihrer qualitativen Grundlagen zu entziehen und sie einer sanktionsorientierten Lenkung des „Forderns und Förderns“ zu unterstellen, wie sie im ALG II-Bereich üblich ist.

Der Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe und seine, von erfahrenen Fachkräften aus der Kinder- und Jugendhilfe getragene „Arbeitsgruppe KJHG und Rechtsansprüche“ nimmt das Forderungspapier der kommunalen Spitzenverbände mit Besorgnis zur Kenntnis und zum Anlass, die Fachöffentlichkeit zu ermutigen, sich entschieden gegen das dort vorgetragene Ansinnen zur Wehr zu setzen. Denn während derzeit diese das 20-jährige Jubiläum des SGB VIII vorbereitet und allerorten dessen Verdienste würdigt, steht im Hintergrund das Bestreben der kommunalen Spitzenverbände, die vermeintlich zu teuren Rechtsansprüche für Eltern und Kinder ebenso wie die der freien Träger zurückzuschrauben.

Wir nehmen auf Basis der Vorarbeit der Arbeitsgruppe wie folgt Stellung zu zentralen Forderungen und zum Grundtenor des Papiers der kommunalen Spitzenverbände.

Zu den Vorschlägen betreffs §1 (Mitwirkungspflichten)

Bereits im § 1 SGB VIII/KJHG erkennen die Kommunen einen Mangel an Mitwirkungspflicht der Kinder und ihrer Eltern, insbesondere in Fällen der Inanspruchnahme einer Hilfe zur Erziehung (HZE, §27). Sie fordern eine verstärkte Mitwirkung durch die Antragsteller, „wie dies mittlerweile in den Sozialleistungsgesetzen üblich ist“ (S. 1).

Diese Sicht geht an der Praxis und ihren Erfordernissen vorbei. Das KJHG ist 1990 als Nachfolgegesetz zum ehemaligen Jugendwohlfahrtsgesetz (1960) bewusst so konzipiert worden, dass es der Mitgestaltung von Eltern mit ihren Kindern Raum gibt. Das Credo der Jugendhilfe sollte gegenüber dem alten Verständnis der Jugendwohlfahrt verändert werden von einem Eingriffsinstrumentarium in Krisensituationen hin zu einem modernen, den Werten einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft entsprechenden Beratungs- und Unterstützungsangebot für Familien. Allein mit dieser konzeptionellen Richtungsänderung ist einer Mitwirkungspflicht der Eltern Genüge getan. Unseres Erachtens gibt es hier keinerlei Handlungsbedarf. In der Alltagspraxis ist die Mitwirkung der betroffenen Familien (nicht nur im Rahmen der Hilfeplangespräche) ebenfalls konzeptionell gesichert. Warum das Instrument der Hilfeplanung hierzu nicht ausreichend sein soll, wie im Schreiben der Spitzenverbände behauptet wird (S.1), bleibt unbegründet und ohne jede Fundierung.

In der gegebenen Praxis der Mitwirkungspflicht ist daran zu denken, dass viele der betroffenen Eltern gerade deshalb einen HZE-Antrag stellen, weil sie mit ihren Kindern in einer oft schon lange währenden Krise stecken, welche die Fähigkeit zur Mitwirkung häufig einschränkt. Wenn die Vereinigung der kommunalen Spitzenverbände meint, so die Planung „einer Rückführung der Kinder in den elterlichen Haushalt“ durchsetzen zu können, so hat weder die Situation in den betroffenen Familien, noch die Schutz- und Fördernotwendigkeit von Kindern- und Jugendlichen in problematischen Familien erkannt.

Tatsächlich kann die Arbeit der Fachkräfte im Jugendamt (und kooperierender Einrichtungen) nur über eine prozessuale Befähigung der Familien zur Mitwirkung gelingen. Eine gute Elternschaft lässt sich nicht erzwingen. Wirksame und damit langfristig kostengünstige finanzielle Hilfe erfordert eine zeitlich, personell, wie qualitativ gut ausgestattete Arbeit der Jugendhilfe. Mit dem bestehenden KJHG als Grundlage der Hilfeplanung ist dies strukturell in sehr guter Weise gesichert. Vielmehr fehlt es zurzeit mehr denn je an einer ausreichenden finanziellen Ausstattung.

Zu den Vorschlägen betreffs §4 (Subsidiarität und Wettbewerb)

Mit den Änderungswünschen zum § 4 SGB VIII/KJHG greifen die Kommunen ebenfalls in einen Kernbereich der gegebenen Kinder- und Jugendhilfe ein. Die auf dem Grundprinzip der **Subsidiarität** beruhende Kooperation zwischen Öffentlichen und Freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sei „wettbewerbshemmend“ und nicht mehr „zeitgemäß“ (S.2). Jugendämtern solle die Möglichkeit eingeräumt werden, sich an „wirtschaftlichen Gesichtspunkten“ zu orientieren, um so den Aufbau „kostengünstigerer Angebotsstrukturen“ zu ermöglichen.

Bereits bislang orientieren sich die Erstattungsätze gegenüber freien Trägern im Prinzip an den dort entstehenden Selbstkosten. Nicht umsonst wurden in der kommunalen Jugendhilfe viele Aufgaben zusätzlich an die Wohlfahrtspflege übertragen. Wenn jetzt das Subsidiaritätsprinzip aufgehoben werden soll, werden die Angebote der Jugendhilfe noch mehr als bisher dem „Quasi-Markt“ übergeben. Dort, wo dies geschehen ist, werden bereits jetzt fatale Folgen deutlich: Oft werden scheinselfständige Honorarkräfte beschäftigt, reguläre Arbeitsverhältnisse werden abseits tariflicher Bindungen geschlossen, während zudem Qualifikations- und Weiterbildungserfordernisse nicht beachtet werden. Wir hingegen vertreten die Ansicht,

dass Träger und Politik, die in der Konsequenz mit Fachkräften so umgehen, nicht erwarten können, dass daraus eine engagierte, tragfähige und nicht zuletzt auch noch wirksamere Kinder- und Jugendhilfe entsteht.

Die finanzielle Not der Kommunen entspricht dem seit Jahren bestehende Prinzip der Verlagerung finanzieller Schieflagen von Bund und Ländern auf die kommunalen Haushalte. Es bringt die Kommunen mittlerweile an existentielle Grenzen. Wir halten es jedoch für unverantwortlich und inakzeptabel, dass die Folgen dieser fiskalischen Verlagerungspolitik speziell auf Kinder und Jugendliche mit ihren Familien abgewälzt werden.

Neben diesem o.g. Aspekt birgt diese Forderung einen gefährlichen Paradigmenwechsel in sich. Wir können nur dringlich vor einer schleichenden Wandlung föderaler und demokratischer Grundprinzipien in Richtung eines strukturfunktionalistischen, allein ökonomischen Prinzipien folgenden Steuerungssystems warnen, wie es seit Jahren auf verschiedenen Ebenen in den Bereichen Bildung, Kultur, Gesundheit und Sozialem Raum greift. Das Prinzip der Subsidiarität knüpft an Werte wie Autonomie, Selbst- und Gemeinwesenverantwortlichkeit, Förderung der Vielfalt, also an Prinzipien, die für Menschen in einem demokratischen System von fundamentaler Bedeutung sind. Wir sind davon überzeugt, dass der Gedanke der Subsidiarität (übrigens seit dem ausgehenden 16. Jhd. eines der grundlegenden Elemente, die liberale und humane Systeme entwickelt und gestärkt haben) sehr wohl zeitgemäß ist, weil es ein intelligentes Instrument zur Vermeidung von Zentralismus und Machtkonzentration darstellt.

Überdies ist - im Gegensatz zu der von den Spitzenverbänden dargestellten Praxis - unserem Eindruck nach die Steuerung der Kinder- und Jugendhilfe bereits seit Jahren ganz überwiegend an Betriebswirtschaftlichkeit und Kostenersparnis orientiert. Genau darunter leidet die Qualität der Maßnahmen in der Kinder- und Jugendhilfe zunehmend und leiden konkret die betroffenen Familien, aber auch die Fachkräfte. Wir möchten an dieser Stelle betonen, dass neben den Hilfe suchenden Familien auch die Fachkräfte in der Sozialen Arbeit mehr und mehr in einem chronisch unterfinanzierten System im Stich gelassen werden, mit allen Folgen, die das für die psychische, wie körperliche Gesundheit bedeuten kann.

Zu den Vorschlägen zu § 5 und 6 (Einschränkung Wunsch- und Wahlrecht)

Auch die Forderung, das Wunsch- und Wahlrecht (§§5 und 36) in der Weise für Eltern einzuschränken, dass vergleichbare Hilfeangebote Eltern nur dann zur Verfügung stehen, wenn sie hinsichtlich der Kosten nicht differieren, darf als deutlicher Versuch gewertet werden, die Kostensätze der Institutionen in freier Trägerschaft nach unten zu drücken. Den Zuschlag für die Umsetzung eines Hilfeinstrumentes im KJHG erhält dann diejenige Institution, die es finanziell am günstigsten anbieten kann. Alle anderen Leistungsanbieter haben sich fortan an dieser Messlatte zu orientieren. Die Frage, welche Qualität hinter dem „günstigsten“ Angebot steckt, bleibt dabei von sekundärer Bedeutung. Letztendlich lassen sich, das zeigen die bereits vorhandenen Versuche der Privatisierung sozialer Dienste, Einsparungen nur über ein Senken der Lohnkosten auf der einen Seite, und der Betreuungsichte auf der anderen Seite erzielen. Wir halten fest: Wer an Lohnkosten und Qualifikation sparen will und darüber hinaus die Qualität der Angebote einschränkt, lässt Kinder, Jugendliche und Familien in ihrer Notlage allein. Mit nur noch symbolischen Angeboten kann man nur das eigene Gewissen beruhigen, aber nicht wirklich helfen.

Das Argument der „praktischen Schwierigkeiten“ im Hinblick auf die Beibehaltung des Wunsch- und Wahlrechtes aufgrund stetig rückläufiger Kinderzahlen verkennt oder verschleiern unseres Erachtens die wachsenden Bedarfe in der Kinder- und Jugendhilfe der vergangenen Jahre. Die deutlich steigenden Zahlen seelisch erkrankter bzw. verhaltensauffälliger Kinder, u.a. bedingt durch zunehmende Armutsprobleme, sprechen hier für sich. Insbesondere in den neuen Bundesländern (aber nicht nur dort) zeigt sich an vielen

Orten, dass die sog. *Mobilitätsverlierer-Familien* unter sozial stark benachteiligenden (teils ghettoisierenden) Bedingungen leiden. Hier ist der Hilfebedarf besonders hoch.

Am Rande sei notiert, dass die Argumentation der sinkenden Kinderzahlen implizit ein trauriger Hinweis darauf zu sein scheint, dass man zur Sanierung der Haushalte gezielt auf sinkende Kinderzahlen setzt, anstatt sich, wie Kundige es sonst tun, für eine nachhaltige familienfreundliche Politik auf länder- und bundespolitischer Ebene stark zu machen.

Zu den Vorschlägen zu § 35a (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche)

Zu den kommunalen Forderungen bezüglich des §35a KJHG nach Vereinheitlichung der Definition von Behinderung und einer daraus resultierenden Handhabung der Hilfeleistungen für behinderte bzw. von Behinderung bedrohte Menschen weisen wir darauf hin, dass eine entsprechende gesetzliche Grundlage leistungsübergreifend bereits vorhanden ist, die den betroffenen Menschen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben individuell zugeschnitten ermöglichen soll. Im §17 SGB IX („persönliches Budget“) wird das persönliche Wunsch- und Wahlrecht der betroffenen Menschen ausdrücklich gestärkt und es verpflichtet die Erbringer der verschiedenen Sozialleistungen im Falle mehrfacher Beeinträchtigungen des Antragstellers zur „trägerübergreifenden Komplexleistung“. Hier sollte es eher darum gehen, diesem seit 1.1.2008 rechtsverbindlichen Anspruch in der Praxis verstärkt Geltung zu verschaffen. Die Inanspruchnahme des „persönlichen Budgets“ benötigt jedoch für die Nutzer ausreichend fachliche Beratung und Unterstützung hinsichtlich der Konkretisierung ihrer Rechtsansprüche. In der Praxis jedoch zeigt sich nicht selten, dass die ausführenden Organe der verschiedenen Leistungserbringer häufig nur unzureichend oder gar keine Kenntnis von diesem Instrument haben. Speziell in der Kinder- und Jugendhilfe hat man die Bedeutung des § 17 SGB IX schnell erkannt und offenbar aus ökonomischen Gründen die Inanspruchnahme bewusst sehr eng gefasst, wie die Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter zum *Persönlichen Budget* vom März 2009 verdeutlicht.

Schluss: Was ist der „rote Faden“ des Forderungskataloges, welche Gefahren birgt er in sich?

Der mit diesem Forderungskatalog verbundene Versuch der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, das KJHG in seiner Substanz aufzuweichen, kann aus unserer Sicht als ein weiterer Schritt in Richtung einer Gefährdung des bisherigen Verständnis von Gemeinwohl und Sozialstaat verstanden werden. Wo bislang die Würde des Menschen im Vordergrund stand, soll es zukünftig auch in der Jugendhilfe um ein rein ordnungsrechtliches Verständnis gehen. Nicht mehr die Entfaltung von Persönlichkeit und bestmögliche Förderung von Kindern und Jugendlichen soll im Vordergrund stehen, sondern das Einpassen in eine Norm, die allein darauf zielt, vor weiteren Ausgaben zu entlasten. Die Folgen einer solchen Politik bei Familien, Kindern und Jugendlichen können nicht nur zu erheblichen Folgekosten führen, sondern auch zu einer Gefährdung der demokratischen Kultur: Wenn eine Gesellschaft Menschen in Notlagen unter dem Vorzeichen individueller Freiheit alleine lässt, stellt sich besonders in Bezug auf Jugendliche die Frage, ob nicht wieder vermeintlich „einfache“ politische Orientierungen gewählt werden.

Daher fordern wir:

Wir benötigen eine bessere Finanzausstattung der Länder und Kommunen. Unser Staat (auch im Verbund mit allen Staaten der Europäischen Union) sollte alle Kräfte mobilisieren, um diejenigen Bürgerinnen, Bürger, Unternehmen und Institutionen in vollem Umfang zur Verantwortung zu ziehen, die sich ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung entziehen. Darüber hinaus müssen bisherige Entlastungen im Steuerrecht, die ganz überwiegend einseitig Bezieherinnen und Bezieher hohen Einkommen nutzten, zurückgenommen werden. Um das bestehende Einnahmedefizit der öffentlichen Haushalte schrittweise

auszugleichen, bedarf es, so hat es der DBSH anlässlich seiner Bundesmitgliederversammlung am 24. April 2010 in Saarbrücken unterstrichen, einer angemessenen Besteuerung von Vermögen ebenso wie von Spekulationsgewinnen. Zugleich brauchen wir dringend einen neuen gesellschaftlichen Diskurs über die Bedeutung individueller Freiheit und gesamtgesellschaftlicher Verantwortung. Der Bereich öffentlicher und sozialer Dienstleistungen darf nicht zu einer Art Restverwertungsanlage einer global orientierten Marktwirtschaft mutieren. Hier zeigen viele Institutionen im öffentlichen Bereich immer deutlicher Symptome der Selbstdestruktion, wie es der Forderungskatalog der Spitzenverbände uns exemplarisch vor Augen hält.

Die qualitative Stärkung der Lebensbedingungen für Kinder und Jugendliche ist ein wesentlicher Bestandteil zur Sicherung gelebter Demokratie. Dazu braucht es ein gut ausgestattetes Gesundheits- und Bildungssystem, sowie ein stabiles Präventions- und Hilfesystem für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern. Die Stärkung des Kindeswohls ist die perspektivische Stärkung zentraler Werte eines freiheitlich-demokratischen Gemeinwohls. Deshalb sollte aus unserer Sicht das KJHG als „Grundgesetz“ der Kinder- und Jugendhilfe betrachtet werden. Seine ausführenden Organe und Akteure dürfen nicht geschwächt, sondern in sie muss gerade in schwierigen Zeiten investiert werden, um sie auf lange Sicht zu stärken. So definieren wir politisch, ethisch, aber auch ökonomisch den Begriff *Nachhaltigkeit*. Wir erwarten, dass das Bundesministerium auch weiterhin dieses wohldurchdachte Gesetz in gegebener Form schützt, da es das Grundgerüst einer qualitativ hochwertigen Zusammenarbeit von Fachkräften im sozialen Bereich mit Kindern, Jugendlichen und Eltern darstellt.

Berlin, 10. Mai 2010

*Für den Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe im DBSH
Michael Böwer, Fachbereichsleiter, Mitglied des erweiterten
Bundesvorstandes des DBSH, Bremen*

*Als Sprecher der AG „KJHG und Rechtsansprüche“
Matthias Heintz, Gleichen*