

Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe

- ein Diskussionsbeitrag des Teams Kinder- und Jugendhilfe
für ein zukünftiges SGB VIII –
(Stand: Oktober 2017)

Vorbemerkung

Das Diakonische Werk Hamburg greift die derzeit auf der Bundesebene geführte Diskussion zu einem zukünftigen SGB VIII auf und mischt sich mit diesem Beitrag frühzeitig ein.

Gleichwohl wird diese Diskussion, insbesondere mit den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe innerhalb der Diakonie, fortgeführt, Positionen ergänzt, geschärft, und, wo notwendig, verändert.

Die vergangenen, sehr kontroversen Debatten zu dem bisher nicht verabschiedeten Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG)¹⁾ sowie die aktuellen Überlegungen zur Reform des SGB VIII sind durch Überkomplexität, Schlagworte und finanzielle Interessen geprägt. Sie erschweren in erheblichem Maße die Verständigung und Wege zu Lösungsansätzen.

Stand heute ist es eher wahrscheinlich, dass der Bundesrat nach der Bundestagswahl dem aktuellen Gesetzentwurf nicht zustimmt. Zu entscheiden ist, ob die strittigen Themen zu Aufsicht und Kinderschutz, Pflegeeltern und jungen Flüchtlingen zunächst auf der fachlichen Ebene mit ausreichender Zeit und intensiv geführt werden, bevor sie in erneut in einem Gesetzgebungsverfahren münden. Anderenfalls besteht abermals die Gefahr der Überkomplexität.

Insofern unternehmen wir mit diesem Beitrag den Versuch der Komplexreduzierung, der Klärung von Begriffen und der Differenzierung zwischen unterschiedlichen Aspekten. Zudem konzentrieren wir uns auf rechtsrelevante und fachliche Fragestellungen in einem Bundesgesetz, und blenden finanzielle Interessen (Kostenausweitung, -reduzierung) weitestgehend bewusst aus.

Für das Gelingen einer zukünftigen Gesetzesreform ist entscheidend, nicht von Vermutungen, Einzelfällen und empiriefreien Thesen auszugehen, sondern insbesondere den **wissenschaftlichen Disput (!)** – nicht die Übernahme von Auffassungen einzelner Wissenschaftler - über Daten, Fakten und Forschungsergebnisse **offen zu führen**, um Handlungsbedarf auf der gesetzgeberischen Ebene zu erkennen.²⁾

Gleichzeitig ist innerhalb der Diakonie darauf zu achten, dass durch eine **breite und systematische Beteiligung der Praxisebene**, deren Erfahrungen, Expertisen und Ideen in den Diskurs mit einfließen.

Auch braucht es eine generelle Verständigung darüber, welche Funktion die Kinder- und Jugendhilfe zukünftig ausfüllen soll.

Soll ein Sozialgesetz Regelungen erlassen, die dem öffentlichen Träger im Zusammenwirken mit den freien Trägern ermöglichen, Familien in ihren Lebenssituationen zu unterstützen und junge Menschen in ihren Entwicklungen zu fördern? Oder soll ein Sozialgesetz vorzugsweise

einheitliches Verwaltungshandeln absichern, das in erster Linie Kontrollanforderungen auf verschiedenen Ebenen folgt?

Inklusion

Zunächst ging es bei der „Großen Lösung“ um die **Zuständigkeit des Kostenträgers**. Das Jugendamt sollte und soll auch für die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit (drohender) geistiger und körperlicher Behinderung zuständig werden, um so die „Zuständigkeit aus einer Hand“ für Eltern und Jugendhilfeeinrichtungen zu gewährleisten. Der damit verbundene Finanz- und Personaltransfer ist schon hier ein **erheblicher Kraftakt** für die öffentlichen Träger.

Einher geht die Forderung nach der „Großen Lösung“ mit der Erwartung, zukünftig die spezifischen Entwicklungsaufgaben junger Menschen bei der Gewährung von Hilfeleistungen mehr in den Blick zu nehmen. Diese anspruchsvolle Aufgabe erfordert einen enormen Qualifizierungsbedarf beim Personal des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe.

Mit der „inklusive Lösung“ werden nun die enormen Herausforderungen „getoppt“. Inklusion **findet nicht im Jugendamt statt, sondern ist vielmehr ein Prozess im pädagogischen Alltag.**³⁾ Kann ein Zuständigkeitswechsel noch als „Lösung“ für einen Zuständigkeitswettbewerb etikettiert werden, erscheint die Übernahme des Begriffes „**Lösung**“ im Zusammenhang mit Inklusion als **verfehlt**. Davon abgesehen, braucht es zunächst eine Verständigung darüber, was mit „Inklusion“ gemeint ist.

Der Begriff **Inklusion** beschreibt in der Soziologie den Einschluss bzw. die Einbeziehung von Menschen in die Gesellschaft. Der Begriff ist komplementär zu dem der Exklusion; der eine Begriff ist ohne den anderen nicht denkbar.

Inklusive Pädagogik ist ein pädagogischer Ansatz, dessen wesentliches Prinzip die Wertschätzung und Anerkennung von Unterschiedlichkeit von Kindern und Jugendlichen in Bildung und Erziehung ist.

Die Forderung nach **sozialer Inklusion** ist verwirklicht, wenn jeder Mensch in seiner Individualität von der Gesellschaft akzeptiert wird und die Möglichkeit hat, in vollem Umfang an ihr teilzuhaben oder teilzunehmen.

Ist mit Inklusion

- eher der Dreiklang von Erwerbsarbeit, politischen und sozialen Bürgerrechten, und Einbindung in den sozialen Nahbereich gemeint⁴⁾, oder
- die Einbeziehung und Wertschätzung aller junger Menschen und ihrer Eltern, unabhängig von Unterschieden (Kultur, Religion) und bestimmten Besonderheiten (z.B. geflüchtet, straffällig, suchtmittelabhängig), oder
- die gemeinsame Betreuung, Begleitung und Förderung von jungen Menschen mit und ohne Behinderung?

Die Kinder- und Jugendhilfe hat in ihrer spezifischen Funktion das Aufwachsen junger Menschen im Blick. Bei der Bereitstellung und Durchführung von personenzentrierten Aufgaben und Leistungen (Förderung, Erziehung, Bildung, Unterstützung, Beratung, Betreuung) haben die Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe ihre direkten Einflussmöglichkeiten. Ihr Auftrag darüber hinaus, sich einzumischen („Beitragen, positive Lebensbedingungen zu erhalten und zu schaffen.“, „Strukturelle Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen.“) ist notwendig. Aber ihr Einfluss ist nur mittelbar.

Insofern plädieren wir im Zusammenhang mit dem Zuständigkeitswechsel für ein auf die Kinder- und Jugendhilfe zugeschnittenes **Verständnis von Inklusion** in den zukünftigen gesetzlichen Regelungen, die (Gruppen-) Angebote und Leistungen fördern, in denen **junge Menschen mit und ohne**

Behinderung gemeinsam und "inklusiv", also mit der Wertschätzung in den Unterschieden jedes Einzelnen, betreut werden.

Individuelle Eingliederungshilfen sollen, wie alle Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, die spezifischen Entwicklungsaufgaben des jungen Menschen mehr berücksichtigen. Dazu gehört der Abbau von Barrieren und Benachteiligungen innerhalb der eigenen Institution und dem Überwinden von Barrieren und Benachteiligungen in der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen. Die "gemeinsame Betreuung" als Ziel darf aber nicht als Ideologie verstanden werden, wenn individuelle Bedarfslagen besondere Angebote erfordern.

Mit diesem Verständnis muss eine „**inklusive Kinder- und Jugendhilfe**“ **nicht neu gedacht, sondern weiterentwickelt werden**. Zwei Drittel der Kinder mit Behinderung besuchen Kitas, in der die Mehrzahl von Kindern ohne Beeinträchtigung betreut wird. Gut der Hälfte der Angebote der offenen Jugendarbeit wird von jungen Menschen mit Behinderung besucht. Knapp 80% der stationären Jugendhilfeeinrichtungen nehmen auch junge Menschen mit geistiger und/oder körperlicher Behinderung auf.⁵⁾ Regelmäßig werden in den Jugendhilfeeinrichtungen mit „seelischer Behinderung“ und mit Erziehungshilfebedarf gemeinsam und unter Beachtung der individuellen Unterschiedlichkeit inklusiv betreut.

Auf der Ebene der Leistungserbringung sind **allgemeine Kategorien für die Auswahl** der Zielgruppe wie „Behinderung, Flucht, Straftaten, Suchtgefährdung, Trauma, Schulverweigerung etc.“ **viel zu holzschnittartig**, um praxistauglich zu sein. Die Aufnahme, Auswahl und Teilnahme an Angeboten und Leistungen orientiert sich vielmehr an anderen Kriterien (Akzeptanz der jungen Menschen und Eltern, Erreichbarkeit, Infrastruktur, Kapazität, Alter, Heterogenität der Gruppe, Interesse, institutionelle Vorgaben (Öffnungs- u. Wartezeiten, Regeln) etc.) oder besonders konkreter Belastungen/Beeinträchtigungen (bes. Form der Schwerstbehinderung, Gehörlosigkeit, schwere Form der Traumatisierung, verfestigte Heroinabhängigkeit etc.).

In den Diskussionen zum KJSG und den aktuellen Debatten zur Überführung der Eingliederungshilfe in die Kinder- und Jugendhilfe spielen Begrifflichkeiten keine unwesentliche Rolle. Vorschnell wurde mit der einheitlichen Zuständigkeit und Inklusion die Zusammenführung der verschiedenen Begriffe, auch zu einem einheitlichen Tatbestandsvoraussetzungen, verbunden.

Dabei sind „Erziehung – Entwicklung - Teilhabe – Hilfe – Leistung - Assistenz“ nicht nur unterschiedliche Wörter, sie drücken auch unterschiedliche Gegenstände und Zielvorstellungen aus. Die Begriffe sind jeweils in ihrem historischen Kontext zu erläutern und zu verstehen. Hier stehen wir erst am Anfang einer längeren Debatte, die sich über Definitionen verständigt. Zumindest ist es zum jetzigen Zeitpunkt hilfreich, dass die **Jugendhilfe und die Eingliederungshilfe gegenseitig die jeweiligen Begriffe anerkennt**, und weder vorschnell austauscht noch überstülpt.

- Wir verstehen unter Erziehung das bewusste und unverzichtbare Handeln von erwachsenen Personen (Eltern, Lehrer, Pädagogen), um der nachwachsende Generation durch die Vermittlung von Kompetenzen, Wissen und Werten, und deren zunehmend eigenständigen Aneignung ein selbständiges Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen. Erziehung betrifft also immer das Beziehungsverhältnis zwischen erwachsenen Bezugspersonen und Kindern. Mit diesem Verständnis findet Erziehung (nach § 1 SGB VIII) in allen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe statt.
- Wir verstehen unter Entwicklung von jungen Menschen physische und psychische Prozesse/Phasen, die in Altersstufen durchlaufen werden, und abhängig sind von Lebensumständen und -einflüssen, Erziehung und genetischen Voraussetzungen. Die Förderung der Entwicklung junger Menschen ist insofern (nach § 1 SGB VIII) ebenso Bestandteil aller Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe wie die Erziehung.

Bemerkenswert ist, wie in den Arbeitsentwürfen des BMFSFJ zu einer Änderung des SGB VIII die Begriffe Erziehung und Entwicklung neu justiert wurden. Mit der Förderung der Entwicklung wurde ein neuer individueller Anspruch aufgenommen. Unklar ist, welche individuellen und personengebundenen Leistungen dem Anspruch folgen sollen, die nicht „Erziehung“ sind.

- Wir verstehen unter Hilfe zur Erziehung (HzE) im rechtlichen Sinne des SGB VIII (§ 27) eine Sozialleistung, auf die Eltern* einen Anspruch haben, wenn (1) die Erziehung "nicht (mehr) gewährleistet" ist und (2) die Einzelfallhilfe - im Sinne des folgenden nicht abschließenden Kataloges- für die Entwicklung des jungen Menschen geeignet und notwendig ist, um die Erziehung wieder zu gewährleisten.
"Nicht-Gewährleistung" ist als komplexe Problemlage hier im Verhältnis zwischen Eltern (!) und Kindern und insofern als hochschwierig zu verstehen.

In dem ersten Arbeitsentwurf im Sommer 2016 wurde zudem der Begriff der „Hilfe“ durch „Leistung“ ersetzt, dem sogleich eine lebhafte Diskussion folgte.⁶⁾ Auch hier sollte mit Bedacht eine differenzierte Diskussion geführt werden.

Zunächst ist der allumfassende Begriff, die Überschrift immer noch Kinder- und Jugendhilfe bzw. Eingliederungshilfe.

Im SGB VIII sind formal darunter geordnet die „Leistungen“ im zweiten Kapitel in Abgrenzung zu den (hoheitlichen) „Aufgaben“. Formal sprechen wir von Leistungsträgern und Leistungsberechtigten, um das Rechtsverhältnis (Keine Bittsteller, keine Almosen) zu verdeutlichen. In den einzelnen Abschnitten wird dann wieder unterschieden zwischen „Hilfen“ und „Förderung“. Hilfen sind von ihrem Ansatz her subjektorientiert, Förderung angebotsorientiert.

Die konkrete Ausgestaltung der Hilfen (Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige, Eingliederungshilfen), auch umgangssprachlich Hilfearten genannt, werden wiederum „Leistungen“ im SGB VIII genannt.

Über diese formalen Einordnungen hinaus wurde die Debatte zu den Begriffen Hilfe/Leistung auf einer inhaltlichen Ebene geführt:

- Wir verstehen unter Hilfe im Zusammenhang mit HzE das professionelle Agieren von Fachkräften im Verhältnis zu den Eltern. Dabei geht es - in Überwindung des Fürsorgeverständnisses- im Schwerpunkt immer um "Hilfe zur Selbsthilfe", also um die *Veränderung* von Handlungskompetenzen und -möglichkeiten. Eltern und junge Menschen sind als "Koproduzenten" der Hilfe unerlässlich. Mit der Veränderungsoption gibt es die Nähe zur Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit (drohender) seelischer Behinderung.

Für die Hilfeplanung/Hilfegewährung, die Qualifikation der Fachkräfte und die Hilfedurchführung ist der Blick auf die Zielgruppe hilfreich: Die Erziehung der eigenen Kinder nicht mehr "im Griff zu haben", überfordert zu sein und Hilfe in Anspruch zu nehmen, im wahrsten Sinne des Wortes "hilfebedürftig" zu sein, ist dabei hochgradig scham- und schuldbesetzt. Es besteht generell ein asymmetrisches Machtverhältnis zwischen in der Regel so beschämten, erschöpften und ohnmächtigen Eltern auf der einen Seite und den Fachkräften in Jugendämtern und Einrichtungen auf der anderen Seite. Verstehens- und Interaktionsprozesse, unter Einbezug des sozialen Umfeldes, unter Beachtung bestehender Machtverhältnisse mit dem Ziel der (Wieder-) Aneignung eigener Handlungsmöglichkeiten erfordert sozialpädagogische Fachkompetenz.

*Wir verwenden hier den Begriff "Eltern" anstelle des korrekten Begriffes der Personensorgeberechtigten

- Im Bereich der Eingliederungshilfe ist der Begriff der „Leistungen“ präziser. Dieser bezieht sich primär auf das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis zwischen dem Leistungsberechtigten, dem Leistungsträger und dem Leistungserbringer. Die „Sozialleistung“ wird von dem Leistungserbringer für Menschen mit einer Behinderung oder für von Behinderung bedrohte Menschen erbracht, mit dem Ziel die Folgen ihrer Behinderung zu mildern und sich in die Gesellschaft so einzugliedern. Auch diese Leistungen sind individuell, prozesshaft und partizipativ zu verstehen.
- Leistungen werden in Form von Einzel- oder Gruppenangeboten, Nachteilsausgleichen (in der Schule insbesondere Bereitstellen von Gerätschaften, angepasste Zeitvorgaben) oder persönlicher Assistenz gezielt nach den Wünschen und Bedürfnissen der Leistungsberechtigten erbracht. Die Assistenzleistungen für Kinder mit geistiger und körperlicher Behinderung sollen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen, und können auch der Entlastung und Unterstützung der Eltern dienen (HFbK). Umfang und Qualität reichen von der reinen Begleitung bis zu hochspezifischen Förderangeboten in allen Lebenslagen immer unter der Prämisse der bestmöglichen Teilhabe und Selbstbestimmung.

Neu zu diskutieren ist, ob Eltern - man denke hier an die große Gruppe der Alleinerziehenden - zukünftig nicht auch entlastende Unterstützungsleistungen angeboten werden sollten. Dies könnte eine Erweiterung von § 20 SGB VIII (Versorgung in Notsituationen) nach sich ziehen, und wäre eine Analogie zur Hilfen für Familien behinderter Kinder (HFbK).⁷⁾

Zu diskutieren ist, ob es zwischen der leistungsgewährenden Stelle und den Eltern von Kindern mit Behinderung regelhaft eine ähnliche Machtasymmetrie gibt wie im Bereich der Hilfen zur Erziehung.

Selbstverständlich sind Hilfe und Leistungen nicht trennscharf. Dies zeigt der Begriff der "Hilfeleistung". Selbstverständlich gibt es auch Bedarfe, die sich überdecken. Mit dieser Begriffsdifferenzierung soll aber verdeutlicht werden, dass entlastende "Leistungen" im obigen Sinne die Hilfen (zur Selbsthilfe) ergänzen können. Gleichzeitig sind notwendige Unterstützungsleistungen für Eltern von Kindern mit und ohne Behinderung nicht gleichzusetzen mit den hochschwelligsten Hilfen zur Erziehung.

- Der Teilhabebegriff ist nicht hinreichend definiert. Im Zusammenhang mit Armut, Diskriminierung und Ausgrenzung ist nicht nur die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen gemeint, sondern auch die „Verwirklichung bestimmter gesellschaftlicher Beziehungen“.⁸⁾
Rechtlich ist der Begriff nur im SGB IX definiert. „Teilhabe“ ist altersunabhängig, wird mit dem Attribut "gleichberechtigt" (zu Menschen ohne Behinderung) verwendet. Teilhabe meint den Abbau von Barrieren. Der Begriff nimmt also die Wechselwirkung von individuellen Beeinträchtigungen und behindernden Bedingungen in den Blick. Gleichzeitig wird der Teilhabebegriff im Zusammenhang mit einem möglichst selbstbestimmten Leben in Abgrenzung zu einem Leben in versorgenden (Total-) Institutionen (Werkstätten und Heime für Behinderte) gesetzt. Für junge Menschen mit körperlicher und geistiger Behinderung folgen mit dieser Zielstellung konkrete Eingliederungshilfen.

Wir begrüßen, dass "auf den letzten Metern" weder der Teilhabebegriff noch die verunglückte Wortkombination "selbstbestimmte Persönlichkeit" Eingang in § 1 Gesetzentwurfes des Bundestages gefunden haben.⁹⁾

Mit einer angedachten Ausweitung des Teilhabebegriffes auch auf junge Menschen ohne Behinderung stellt sich die Frage, was damit gemeint ist, welche Leistungen der "Teilhabe" folgen

und wie sich der Begriff von "Benachteiligung abbauen" (§ 9), "niegrigschwelliger Inanspruchnahme" (§36a) und "Gestaltung positiver Lebensbedingungen" abgrenzt.

Mit der "Inklusion" sollte ein reformiertes SGB VIII dringend zwischen den unterschiedlichen Kernen der Hilfe- und Leistungstypen differenzieren, um den unterschiedlichen Bedarfen im Einzelfall gerecht zu werden und gleichzeitig die Möglichkeit gemeinsamer Betreuung zu eröffnen. Anders ausgedrückt: **Inklusion bedarf gerade nicht einer einheitlichen Tatbestandsvoraussetzung, sondern benötigt geradezu die Differenzierung, um in der gemeinsamen Betreuung den Besonderheiten des Einzelnen gerecht zu werden.**

Naheliegender erscheint uns – Stand heute - § 35a SGB VIII zu ergänzen und den Regelungen in SGB IX anzupassen:

„Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit körperlicher, geistiger und seelischer Behinderung oder drohender körperlicher, geistiger und seelischer Behinderung“
Die inklusive Ausrichtung ist in § 35a Abs.4 SGB VIII vorgegeben.

Das SGB VIII wird auch im Hinblick auf das Fachkräftegebot von einem vorwiegend "sozialpädagogischem Gesetz" weiterentwickelt, indem pflegerische und alltagspraktische Leistungen für alle(!) Familien angefügt werden.

Die dargestellte Differenzierung führt auch dazu, dass es für die Inklusion nicht hinderlich ist, wenn Eltern die Anspruchsberechtigten für die Hilfen zur Erziehung und unterstützende Leistungen sind, und die jungen Menschen die Anspruchsberechtigten, wenn es direkt um ihre Eingliederung, und Förderung ihrer Entwicklung (Kita) geht.

Zu diskutieren ist, ob die Anspruchsberechtigung für alle Hilfeleistungen auf Eltern und junge Menschen ausgeweitet werden sollte. Neben einer gewissen Symbolik hätte eine solche Änderung womöglich in Einzelfällen auch eine praktische Bedeutung (z.B. unterstützende Leistungen für Eltern von Kindern mit und ohne Behinderung).

Bedarfsfeststellung / Hilfe-, Leistungsplanung / Jugendhilfeplanung

Über "Bedarf" lässt sich trefflich streiten. Dabei ist Bedarf kein objektiver Tatbestand (wie oft behauptet), sondern ein Konstrukt, das sich aus unterschiedlichsten Faktoren (Interessen, Bedürfnissen, gesellschaftlichen Erwartungen, rechtlichen und finanziellen Vorgaben, und strukturellen Angeboten) zusammensetzt. Dass diese Faktoren widersprüchlicher Natur sind, ist offensichtlich.

Bei der Finanzierung mit Steuermitteln muss der öffentliche Träger einen öffentlichen Bedarf vorab festgestellt haben. Dies gilt für die Hilfen im Einzelfall (über die Hilfeplanung/Gesamtplanung) ebenso wie für Infrastrukturleistungen (über die Jugendhilfeplanung). Ist der Bedarf festgestellt, so müssen Angebote, Hilfen, Leistungen zu Verfügung gestellt werden, um den Bedarf zu decken. Wir weisen an dieser Stelle auf diese Selbstverständlichkeit hin, weil es bei den sogenannten Infrastrukturangeboten in der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere in den Bereichen der Familienförderung und Jugendarbeit, nicht selten vorkommt, dass diese Angebote als "freiwillige Leistungen" abqualifiziert und von der Haushaltslage abhängig gemacht werden. In Hamburg (wie anderswo) gibt es die Auffassung, dass das zur Verfügungstellen von Infrastrukturangeboten nicht vom Bedarf, sondern von Ausgaben im Bereich Kita und Hilfen zur Erziehung abhängt.

Insofern stellt sich bei einer Gesetzesreform die Frage, ob andere Regelungen dazu führen können, bedarfsgerechte Infrastrukturangebote abzusichern.

Im Unterschied zum medizinisch-pflegerischen Bereich sind Bedarfe in der Kinder- und Jugendhilfe im Einzelfall weder durch Kategorisierungen noch durch standardisierte Diagnoseinstrumente einseitig zu erfassen. Komplexe, sehr unterschiedliche Problemlagen und Lebenssituationen werden von Eltern und ihren Kindern mit ganz unterschiedlichen Biografien und Lebensentwürfen ganz unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Insofern kann eine ähnliche Problemlage zu ganz unterschiedlichen Leistungen führen. Da es bei der "Hilfe" (s.o.) im Schwerpunkt um die Veränderung der eigenen Lebenssituation und die eigenen Handlungskompetenzen geht, ist der Einbezug der Betroffenen bei der Bedarfsfeststellung unerlässlich. Gerade weil der "Bedarf" ein widersprüchliches Konstrukt ist, sind längere Verstehens- und Verständigungsprozesse notwendig, um den individuellen Bedarf zu erfassen. Auch dieser Gesamtblick erfordert keine einheitliche Tatbestandsvoraussetzung, sondern den differenzierten Blick auf unterschiedliche Ursachen mit verschiedenen, auch kombinierbaren Hilfeleistungen. Diese Beteiligungsprozesse müssen bei der Planung einer Hilfe wie bei ihrer Durchführung fortgesetzt werden. Ohne die sogenannten "Koproduzenten" ist jede Hilfe sinnlos.

Die Vorgaben in § 36 SGB VIII bietet u.E. die ausreichende gesetzliche Grundlage, Hilfen fachlich zu planen. In der Praxis gibt es allerdings immer noch ein erhebliches Umsetzungsdefizit. Mängel in der Beteiligung oder/und fehlender Zeit in den Jugendämtern können nicht durch standardisierte Vorgaben behoben werden. Gleichwohl ist zu diskutieren, ob das Beteiligungsgebot im § 36 durch ergänzende Formulierungen unterstrichen werden könnte.

Mit dem Einbezug der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit (drohender) geistiger und körperlicher Behinderung sollten zunächst die Regelungen von § 36 SGB VIII auch auf diesen Personenkreis Anwendung finden. So kann die jeweils sehr individuelle Situation der Familie mit ihren speziellen Belastungen beraten werden. Infrastrukturangebote können hilfreich sein, womöglich besteht auch ein Anspruch auf Hilfen zur Erziehung. In einem zweiten Schritt könnten dann spezielle Bedarfe im Bereich der Eingliederungshilfe erfasst und Leistungen angeboten werden. Hier können für abgrenzbare Bereiche anerkannte Diagnoseverfahren hilfreich sein.

Sozialraumorientierung und Finanzierung

„Sozialraumorientierung“ wird spätestens seit 2005 mit dem Konzept von *Hinte*¹⁰⁾ in der Jugendhilfe diskutiert. Mit den inhaltlichen Kategorien „am Willen orientiert, Lebensbedingungen verändern, kooperieren, zielgruppenübergreifend, ressourcenorientiert“ wurde auch die Frage der Finanzierungswege aufgeworfen. Sozialraumbudgets wurden ent- und verworfen, wurden eingeführt und beklagt, wurden eingestellt oder fortgeführt.

Heute wird der Begriff „Sozialraumorientierung“ inflationär benutzt. Je nach Interessenlage wird darunter höchst Unterschiedliches verstanden. Mal ist es ein abzugrenzender Verwaltungsraum, mal der sich im Alter vergrößernde Lebensraum, mal sind es Trägerverbände in ambulanten Erziehungshilfen, mal niedrigschwellige Angebote, mal wohnortnahe stationäre Hilfen, mal ist es eine sozialpädagogische Methode, mal eine Haltung, mal die Verbesserung von Lebensbedingungen vor Ort.

So wichtig und notwendig es ist, dass diese Debatten auf der Praxisebene fortgeführt werden, so sehr sind **die Begriffe „Sozialraum“ oder „sozialräumliche Orientierung“ ungeeignet für ein Gesetz**, dass Ansprüche, Leistungen, Verfahren und Zuständigkeiten möglichst klar regeln soll.

Für die Weiterentwicklung des SGB VIII ist somit die Frage zu klären, worum es in diesem Abschnitt eigentlich geht.

Der Ausgangspunkt unter dem leicht vernebelnden Begriff „Sozialraumorientierung“ ist die **Kostensteigerungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung**. Dieser und die sehr unterschiedlichen Entwicklungen in den Regionen („Flickenteppich“) **bedürfen der genauen Analyse**.

Erste gute Ansatzpunkte wurden in den Arbeitsgruppen rund um die Jugend- und Familienministerkonferenz formuliert¹¹⁾, die dann leider nicht derzeit noch nicht abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung fanden. Im Mittelpunkt der Arbeitsgruppen stand, dass zu wenig die Wechselwirkung zwischen Regelangeboten und Einzelfallhilfen bedacht wird. **Die Kooperation zwischen den Angeboten Kita/Jugendarbeit/Familienförderung und Einzelfallhilfen (Hilfen zur Erziehung/Eingliederungshilfen)** sollte als zukünftiges Thema für ein SGB VIII konkret genannt werden.¹²⁾

Hier erscheint auch ein Reformbedarf auf gesetzlicher Ebene.

Zwar gibt es auf der Praxisebene zahlreiche gute Beispiele für gelingende Kooperation. Diese hängt aber in erster Linie vom Willen und Wohlwollen der Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe ab. Das SGB VIII macht hier weder Vorgaben, noch sieht es Anreize für die Kooperation zwischen den einzelnen Abschnitten des zweiten Kapitels im SGB VIII vor.

Aber: Kooperation ist kein Selbstzweck.

Analog zu den Begriffsbestimmungen im Punkt Inklusion in diesem Diskussionsbeitrag sollte auch beim Begriff der „Kooperation“ Verständigung darüber erzielt werden, was darunter zu verstehen ist, und welches Ziel damit erreicht werden soll.¹³⁾

Mit „Kooperation“ kann die Abstimmung auf planerischer Ebene, eher im Sinne von Koordination, verstanden werden. Ebenso kann die Zusammenarbeit auf der institutionellen Ebene (z.B. Überlassen von Räumen, Personal, gemeinsame Ferienfahrt) gemeint sein. Oft geht es auch um die Kooperation im Einzelfall. In diesen Kooperationsformen sollte ausdrücklich auf die jeweilige Aufgabe, Rolle und Verantwortung geachtet werden (keine Auftragserteilung). Wesentlich ist, dass die Zusammenarbeit von Institutionen nicht zu Lasten Dritter (z.B. Kinder, Jugendliche, Eltern) geht.

Kooperationsanforderungen und –notwendigkeiten können durch Finanzierungswege gefördert oder behindert werden.¹⁴⁾ Insofern ist zunächst im Detail zu prüfen, ob die im SGB VIII vorgesehenen Finanzierungsmöglichkeiten (Zuwendungen nach § 74 SGB VIII, Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII, Entgelte nach § 78b SGB VIII) ausreichen, um die „Arbeit in Kooperation“ zu finanzieren. Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang, ob und auf welche Art § 36a SGB VIII als Finanzierungsmöglichkeit in der Vergangenheit genutzt wurde.

Wir halten - nach derzeitigem Stand- die **Möglichkeiten der Finanzierung, die das SGB VIII eröffnet, für ausreichend**, auch für zukünftige Kooperationsanstrengungen!

Das Bedarfsdeckungsprinzip und die besondere Stellung der Träger der freien Jugendhilfe sind generell bei der Finanzierung, auch in Formen der Kooperationen, zu beachten.

Mit diesen Strukturprinzipien können wir uns durchaus die Finanzierung über „offene“, nicht-gedeckelte Budgets bei den Einzelfallhilfen vorstellen. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen Einzelfallhilfen und (Regel-) Angeboten¹⁵⁾ wäre allerdings aufgrund des Bedarfsdeckungsprinzips ausgeschlossen.

In dem Zusammenhang muss auch der Begriff der „Niedrigschwelligkeit“ konkretisiert werden. Geht es um den leichteren Zugang in offene Angebote? Geht es um ein einfaches Verfahren beim Zugang in strukturierte Regelangebote? Geht es um einen leichteren Zugang zu hochschwelligem Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe?

Oder geht es darum, ohne Entscheidung des Jugendamtes Hilfen zur Erziehung zu leisten?

Die besondere Stellung der freien Träger in der Kinder- und Jugendhilfe rührt daher, dass sich der Staat (trotz Finanzierung) in Fragen der Erziehung weitestgehend zurückhalten sollte. Der Pluralität der Lebenslagen und -möglichkeiten in Deutschland folgen die Vorgaben zur Trägervielfalt, zum Wunsch- und Wahlrecht, zur Subsidiarität und Selbstständigkeit in der Durchführung der Aufgaben, und zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit.

Es wirkt manchmal so, dass für einzelne Vertreter des öffentlichen Träger dies „Reizbegriffe“ sind, die dadurch die Handlungsfähigkeit des Staates eingeschränkt sehen, und vermehrt „Steuerung“ anmahnen. Bei so manchem Vertreter freier Träger wirkt es, dass diese Strukturprinzipien als „Kampfbegriffe“ eingesetzt werden, um der notwendige Verständigung bei unterschiedlichen Interessenlagen zu entgehen.

Ein Versuch der Versachlichung:

- Bei der Finanzierung über Zuwendungen oder Vereinbarungen, und den jeweiligen Vorgaben (über Zuwendungsbescheide, Hilfepläne) liegt ein öffentlich festgestellter Bedarf zu Grunde (s.o.). Bezogen auf die Durchführung der Leistungen sollte **der Rahmen (!) vorgegeben werden, in dem der freie Träger „selbständig“ seine Aufgaben durchführt**. Dieses Spannungsverhältnis gilt es zu benennen, und immer wieder gut auszutarieren. „Selbständig“ bedeutet, dass sein satzungsgemäßes und konzeptionelles Selbstverständnis (Werte, Haltungen) bei der Durchführung der Aufgaben zum Tragen kommt. Innerhalb der freien Träger sind wiederum Strukturen zu schaffen, die den Fachkräften „professionelles“ Handeln, im Sinne von autonomen Entscheidungen im Rahmen fachlicher Standards ermöglichen.
- Im Zuwendungs- und Förderungsbereich gibt es Entwicklungen, die in einem zukünftigen SGB VIII aufgenommen werden sollten. Es gibt immer weniger Arbeitsbereiche, in denen freie Träger ohne staatliche Förderung tätig sind, und deren Tätigkeit nach Bedarfsfeststellung (in Teilen) mitfinanziert wird. Heute stellen öffentliche Träger vermehrt einen Bedarf fest, und müssen anschließend einen Träger suchen/auswählen, der ein entsprechendes Angebot konzipiert. Diese Auswahl der Träger könnte durch Verfahrensregelungen im Gesetz, z.B. Einfügung von besonderen Verfahren, transparenter geschehen. **Finanzierungen über Ausschreibungen/Vergabe für Leistungen schließen wir aufgrund des partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern aus.**

Zu überlegen ist, ob die **Festlegung von Kriterien für die Auswahl von Trägern** über gesetzlich geregelte Vereinbarungen mit Verbänden, in Jugendhilfeausschüssen oder Runden Tischen gewonnen werden sollte.

- Berufsfreiheit und die Einschränkung bei der Trägersauswahl waren und sind regelmäßig Themen, wenn es um Sozialraumbudgets ging und geht. Die Berufsfreiheit, eine Leistung anzubieten, die erst bei der Inanspruchnahme finanziert wird, wird nicht in Frage gestellt. In der Kooperation eines Trägers (Beispiel: Kita) ist es allerdings sachgerecht, wenn er für „seine“ Eltern mit einem von ihm ausgewählten Träger (Beispiel: Erziehungsberatung) zusammenarbeitet. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hätte darauf zu achten, dass (erstens) nicht alle Kitas in der Region mit dem selben Träger kooperieren, und Eltern aus dieser Kita die Möglichkeit besitzen auch eine andere Erziehungsberatungsstelle in Anspruch zu nehmen.
Zu diskutieren ist, ob neue gesetzliche Regelungen aufgenommen werden sollten, die die **Auswahl von Trägern in hier dargestellten Kooperationsbezügen ermöglichen.**
- Gute Kooperationen führen mittelfristig zu Kostenersparnissen. Kooperation benötigt aber auch (Zeit-) Ressourcen beim öffentlichen und freien Träger, die notwendigerweise bei den Finanzierungen zu berücksichtigen sind. Zu diskutieren ist, ob es hierzu gesetzlicher Regelungen oder Steuerungsvorgaben für den Träger der öffentlichen Jugendhilfe bedarf.

Im Wissen um die eigene Beschränktheit freuen wir uns, wenn dieser Diskussionsbeitrag die Diskussion mit unseren Mitgliedern, innerhalb der (Fach-) Verbände und Fachöffentlichkeit anregt, und somit einen kleinen Beitrag zur Weiterentwicklung der Kinder und Jugendhilfe bezogen auf ein zukünftiges SGB VIII leistet.

Team Kinder- und Jugendhilfe im Diakonischen Werk Hamburg

Ansprechpartner: Martin Apitzsch (Referent), Tel.: 040/30620338; apitzsch@diakonie-hamburg.de

Hamburg, im Oktober 2017

Fußnoten

¹⁾ Der Bundesrat hat am 7.7. und 22.9.2017 den Gesetzentwurf des Bundestages von der Tagesordnung genommen. Aufgrund des Diskontinuitätsprinzips ist eine Zustimmung theoretisch noch möglich.

²⁾ Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion fordert die Einsetzung einer Enquete-Kommission „Fortentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“; Marcus Weinberg: Rede im Plenum des Deutschen Bundestages 29.6.2017

³⁾ siehe G. Schindler, Kanzlei für soziale Unternehmen (KASU), Heidelberg: Folienvortrag „Inklusives SGB VIII“ am 31.5.2017 auf der Tagung der Erziehungshilfefachverbände „Inklusion wohin?“, Frankf./M.

⁴⁾ M. Seckinger, Deutsches Jugendinstitut, Folienvortrag am 31.5.2017 auf der Tagung der Erziehungshilfefachverbände „Inklusion wohin?“, Frankf./M.

⁵⁾ M. Seckinger, a.a.O.

⁶⁾ BMFSFJ: Arbeitsfassung zur Reform des SGB VIII vom 23.8.2016

⁷⁾ Anmerk.: In der ersten Arbeitsfassung des BMFSFJ vom 23.8.16 zur Änderung des SGB VIII gab es schon Überlegungen in diese Richtung. Allerdings sollte die SPFH durch „sozialpädagogische Begleitung“ ersetzt werden.

⁸⁾ P. Bartelheimer: Teilhabe – eine Gebrauchsanleitung für einen schillernden Begriff; in BAG-S Informationsdienst Straffälligenhilfe 20.Jg. Heft 1/2012, S.16-S.20

⁹⁾ siehe auch prof. Dr. H. Ziegler (Uni Bielefeld): schriftliche Stellungnahme vom 10.6.2017 für die öffentliche Anhörung am 19.6.17 im Ausschuss f. Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Dt. Bundestages zur Reform des SGB VIII

¹⁰⁾ W. Hinte: Das Fachkonzept „Sozialraumorientierung“; in Hinte/Treeß: Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe, Weinh./München S.15-128. 2. Aufl. (2011)

¹¹⁾ u.a. AG Oberste Landesjugend- u. Familienbehörden (AGJF) am 29./30.3.12 in Dresden (TOP 5.6.); JFMK am 31.5./1.6.12 in Hannover (TOP 5.1.+Anlage (Punkt 5)); JFMK am 22./23.5.14 in Mainz (TOP 5.3.)

¹²⁾ Anmerk.: Die Bereiche Schule, Berufsagenturen, Gesundheitswesen werden hier bewusst ausgeklammert, um der Gefahr der Überkomplexität zu begegnen.

¹³⁾ siehe auch Th. Mörsberger: „Vertrauen zerstören, um Verantwortung abschieben zu können?“; in standpunkt: sozial; HAW-Hamburg 2/2017

¹⁴⁾ siehe dazu Meysen u.a.: Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe; Baden-Baden 2014

¹⁵⁾ Wir unterscheiden zwischen (Regel-) Angeboten, an denen junge Menschen und Eltern innerhalb eines vorgegebenen Rahmens mit unterschiedlichen Beteiligungsformen teilnehmen (Angebotscharakter: Kita, Familienbildung, Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit), und (z.T. aufsuchende) Einzel(fall)hilfen, bei denen der einzelne junge Mensch Ausgangspunkt der Hilfeleistung ist (subjektbezogener Charakter: Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe, z.T. Erziehungsberatung und Straßensozialarbeit)