

Larissa Meinunger

Nur ein kleiner Paragraph für die Schulsozialarbeit

Schulsozialarbeit ist ein hochkomplexes dynamisches Handlungsfeld mit vielen Akteur/innen. Wer aber wurde nicht zumindest ein wenig überrascht, als die Schulsozialarbeit durch eine Initiative des Bundesrates im Rahmen des langjährigen Reformprozesses der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) im Juni 2021 einen eigenen Paragraphen erhielt? Mit § 13a SGB VIII fand die Schulsozialarbeit, relativ still und leise, ihre rechtliche Verortung in der Kinder- und Jugendhilfe. Die beginnende Debatte, ob § 13a SGB VIII die vielfach gewünschte „stärkere gesetzliche Verpflichtung“ ist, soll im folgenden Beitrag weitergeführt werden.

1. § 13a SGB VIII – eine Rückschau

Der Diskurs zur Reform der Kinder- und Jugendhilfe wurde seit 2016 intensiv auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene geführt. Kurz vor Ende der 18. Legislaturperiode stimmte der Bundesrat dem vom Deutschen Bundestag beschlossenen „Kinder- und Jugendstärkungsgesetz“ (KJSG) nach intensiven Diskussionen nicht zu; die Schulsozialarbeit hatte gar nicht erst Eingang in diese Entwürfe und Vorlagen gefunden. Das Gesetz fiel der Diskontinuität anheim, aber wurde in der 19. Legislaturperiode im Dialogprozess des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Mitreden – Mitgestalten: Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe“ aufgegriffen und weiterentwickelt. Auch der Deutsche Verein war als „bereichsübergreifender Dachverband“ an dem Dialogprozess beteiligt. Schulsozialarbeit wurde unter dem Stichwort „Prävention im Sozialraum stärken“ mitgedacht, aber fand erneut keinen Platz im Gesetzentwurf der Bundesregierung von Januar 2021. Einige Verbände, darunter auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW 2020), kritisierten, dass keine Änderungen im Umfeld des § 13 SGB VIII aufgenommen worden waren, und forderten hier erneut eine eigenständige Norm für die Schulsozialarbeit im SGB VIII. Und, für viele überraschend, formulierte der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum KJSG im Februar 2021 einen eigenständigen, neuen Paragraphen „Schulsozialarbeit“. Vielleicht wollten die Länder, die die Schulsozialarbeit strukturell in der Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe sehen, eine klei-



Larissa Meinunger
ist wissenschaftliche Referentin im
Arbeitsfeld „Kindheit, Jugend, Familie,
Soziale Berufe“ des Deutschen Vereins für
öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin.

Foto: Carolin-Weinkopf

ne Duftmarke setzen. Aber schon im März 2021 gab die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung (Deutscher Bundestag 2021, 47) zu bedenken, dass „nach dem Wortlaut des § 13 Absatz 1 SGB VIII sozialpädagogische Hilfen der Kinder- und Jugendhilfe an Schulen bereits nach der derzeitigen Gesetzeslage durchgeführt werden“. Die Entscheidung schien erneut gefallen: Es sollte nun doch keine eigenständige Regelung für die Schulsozialarbeit im SGB VIII geben. Jedoch hatte so manche/r die Rechnung ohne den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Deutschen Bundestag gemacht. Dieser beschloss im April 2021, die Schulsozialarbeit ins SGB VIII aufzunehmen: „Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der Schulsozialarbeit als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe wird klarstellend (...) ein rechtlicher Rahmen für die Gewährung von Leistungen der Schulsozialarbeit im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe definiert.“ (Deutscher Bundestag 2021a, 90, 91). Bereits einen Tag später beschloss der Bundestag das KJSG in 2./3. Lesung, der Bundesrat stimmte dem

KJSG im Mai 2021 zu und seit Juni 2021 gilt nunmehr: „Schulsozialarbeit umfasst sozialpädagogische Angebote nach diesem Abschnitt, die jungen Menschen am Ort Schule zur Verfügung gestellt werden“ (§ 13a Satz 1 SGB VIII).

Der Deutsche Verein hatte in der Vergangenheit die Verankerung der Schulsozialarbeit im SGB VIII nicht gefordert, denn – und das muss eingeräumt werden – die beiden Säulen, die die Arbeit des Deutschen Vereins tragen, waren grundsätzlich gegensätzlicher Auffassung. Die freie Wohlfahrtspflege forderte schon lange ein gesetzliches Bekenntnis der Kinder- und Jugendhilfe für eine Schulsozialarbeit unter ihrer Zuständigkeit, die kommunalen Spitzenverbände lehnten dies ab. Daher definierte der Deutsche Verein in seinem Diskussionspapier (Deutscher Verein 2014, 3) aus dem Jahr 2013 die Schulsozialarbeit als ein „sozialpädagogisches Angebot, bei dem sozialpädagogische Fachkräfte auf einer verbindlichen Basis kontinuierlich am Ort der Schule tätig sind, mit Lehrkräften zusammenarbeiten und dabei sozialpädagogische Ziele, Methoden und Arbeitsprinzipien sowie Angebote in die Schule einbringen“.

Die sog. Gretchenfrage „Ist Schulsozialarbeit eine Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe?“ ist hinsichtlich der rechtlichen Verortung nun gesetzlich beantwortet worden: Schulsozialarbeit ist eine Leistung der Kinder- und Jugendhilfe, §§ 2 Abs. 2 Nr. 1, 13a SGB VIII.

2. § 13a SGB VIII – nichts Neues für die Schulsozialarbeit?

Ein halbes Jahr nach Inkrafttreten von § 13a SGB VIII gibt es nur wenige Fachpublikationen, die sich mit dem § 13a SGB VIII befassen. Schon die Titel der beiden einzigen, der Autorin bislang bekannten Artikel machen mit der Wahl des Fragezeichens deutlich, dass die Fachszene sich noch sortiert: „Rückenwind für die Schulsozialarbeit?“ fragt Julia Schad-Heim, Bildungsreferentin bei IN VIA (Schad-Heim 2021). Dieter Eckert und Herbert Bassarak setzen als langjährige Begleiter der Schulsozialarbeit das Fragezeichen hinter „Fortschritt für die Kinder- und Jugendhilfe?“ (Bassarak/Eckert 2021, 13). Die Aussage von Schad-Heim, dass § 13a SGB VIII die eigenständige Fachlichkeit der Schulsozialarbeit unterstreicht (Schad-Heim 2021), ist zu bejahen. Ebenso zuzustimmen ist dem Fazit von Bassarak/Eckert, wenn sie einen Fortschritt dahingehend erkennen, dass Schulsozialarbeit im Gesamtsystem des SGB VIII sichtbar gemacht wurde. Aber sonst? Wieso verursacht § 13a SGB VIII nicht den erhofften Aufschwung, den Neustart, aktiviert nicht das gemeinsame Planen einer konzeptionellen Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit? Woher kommt das spürbare Unbehagen mit dieser Norm?

2.1 Die Öffnungsklausel, § 13a Satz 4 SGB VIII

Schulsozialarbeit konnte mangels einer eindeutigen rechtlichen Verortung in den letzten 50 Jahren in einer Fülle von Varianten betrieben werden. Die strukturelle Zuordnung liegt hauptsächlich entweder im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe oder in schulischer Trägerschaft. Dieses „entweder so oder so“ kann (und wird) wohl auch beibehalten werden, denn die Öffnungsklausel gemäß § 13a Satz 4 SGB VIII gibt die Möglichkeit, Schulsozialarbeit gerade nicht als Leistung der Jugendhilfe zu gestalten. Auch wenn § 13a Satz 1 SGB VIII die rechtliche Verortung bei der Kinder- und Jugendhilfe vornimmt, sind die Länder frei in der strukturellen Zuordnung geblieben. Bassarak/Eckert weisen darauf hin, dass sich die Trägerverbände einen „weitergehenden Rahmen zur Bestimmung der Leistungen und ihrer Finanzierung gesetzt hätten (Bassarak/Eckert 2021, 14). Schad-Heim wird deutlicher und bewertet die Öffnungsklausel als das Ziel des § 13a SGB VIII „verwässernd“ und stellt den Mehrwert der Norm infrage (Schad-Heim 2021). Zu befürchten ist, dass sie damit richtig liegt.

Der Deutsche Verein mahnte in der Vergangenheit eine sorgfältige Abwägung (Deutscher Verein 2014, 14) zwischen diesen Modellen der rechtlichen Verortung an. Der Bundestag hat, wenn auch erst auf den letzten Metern, entschieden, dass Schulsozialarbeit als Teil der Kinder- und Jugendhilfe an Schulen wirken soll. Gleichzeitig ermöglicht er den Ländern, die § 13a SGB VIII über den Bundesrat erst ins Leben gerufen haben, mit der Öffnungsklausel den Ausstieg vom Einstieg in die Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe. Der Bundesrat begründete die Öffnungsklausel mit den schon bestehenden Angebotsstrukturen (Bundesrat 2021, 11). Andere inhaltliche Erwägungen, von denen es einige auch für die strukturelle Verortung im schulischen Kontext (Deutscher Verein 2014, 14 ff.) gibt, sind nicht ausgetauscht worden. Die Öffnungsklausel einzuführen, nur weil die Förderstruktur so gewachsen ist, hieße, die Aussage „Das haben wir immer schon so gemacht“ als fachpolitisches Argument zuzulassen. Welche Abwägungen werden von wem vorgenommen? Ist es doch wieder der Beliebigkeit anheimgestellt, welche strukturelle Zuordnung die Schulsozialarbeit erfährt? Das Unbehagen mit dem neuen § 13a SGB VIII könnte mit dieser Öffnungsklausel zusammenhängen.

Die Befürchtung der Praxis vor einer Verlagerung der Schulsozialarbeit in den Kultusbereich werden aufgrund der Öffnungsklausel bestehen bleiben, auch wenn sie durch die Festlegung des § 13a Satz 1 SGB VIII ein wenig gemildert werden konnten. Dabei sind die Sorgen insofern diffus, als über Änderungen des Aufgabenfeldes nur punktuell und kritisch von den Praktiker/innen berichtet wird. Eine vergleichende oder nur beschreibende Darstellung von Änderungen und Auswirkungen ist daher nicht möglich; kein Land lässt sich hier in die

Karten schauen. Auch ein Expert/innengespräch im Juni 2021 mit Ländervertreter/innen des Kooperationsverbundes Schulsozialarbeit, in welchem der Deutsche Verein mitarbeitet und welches von einem sehr offenen und vertrauensvollen Umgang geprägt war, lässt keine weiteren Rückschlüsse auf die Bedeutung der strukturellen Zuordnung zu. Insofern wird seitens der Expert/innen auf Bundesebene Forschungsbedarf in der Frage nach den Wirkungen der unterschiedlichen Verankerung von Schulsozialarbeit gesehen; insbesondere die Frage nach der Dienst- und Fachaufsicht steht im Mittelpunkt der Diskussion.

2.2 Der Landesrechtsvorbehalt, § 13a Satz 3 SGB VIII

Betrachtet werden sollte aber auch der Landesrechtsvorbehalt gemäß § 13a Satz 3 SGB VIII. Dieser ist ein rein deklaratorischer Hinweis darauf, dass der Bund seine Gesetzeskompetenz nicht ausschöpft, weil er es aus strategischer, jugendpolitischer Sicht für wünschenswert hält, dass die Länder ergänzende Regelungen treffen. Mit dem Landesrechtsvorbehalt sind die Länder aufgerufen, § 13a SGB VIII durch eigene Regeln zu konkretisieren. Dazu „gezwungen“ werden können sie allerdings nicht.

Nun gibt es auf Länderebene selbstverständlich bereits Regelungen für die Schulsozialarbeit. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit (BAG EJSA) hebt diesbezüglich die Verankerung der Schulsozialarbeit im Sächsischen Schulgesetz und im Thüringischen Ausführungsgesetz zum SGB VIII als positiv hervor (BAG EJSA 2020, 3). Gleichzeitig fragt die BAG EJSA, wie lange es der Bund noch für vertretbar halten kann, dass die Rahmenbedingungen für die Schulsozialarbeit so unterschiedlich sind (BAG EJSA 2020, 3). Auch Eckert/Bassarak scheinen den fehlenden Einfluss auf bundesweite Qualitätsstandards zu bedauern (Bassarak/Eckert 2021). Die BAG EJSA geht noch einen Schritt weiter, in dem sie bundesweit vergleichbare Rahmenbedingungen fordert und den Bund in der Pflicht sieht, seine Steuerungskompetenz mit Blick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wahrzunehmen (BAG EJSA 2020, 3). Schad-Heim fordert inhaltlich, dass die Ausgestaltung des Angebots durch die Länder sicherstellen müsse, dass die Schulsozialarbeit kein Erfüllungsgehilfe für die Ziele und Aufträge von Schule ist (Schad-Heim 2021). Der Deutsche Verein hat in der Vergangenheit stark auf die Verantwortung der Länderebene gesetzt und schrieb dieser die zentrale Verantwortung, aber auch Möglichkeit zu, gemeinsam mit den Kommunen die Weiterentwicklung von Schulsozialarbeit voranzubringen. Auftrag, Rolle und Zuständigkeit der Schulsozialarbeit sollten daher in Konzepten der Länder möglichst einheitlich definiert werden (Deutscher Verein 2018, 4, 5). Solange aber die Erwartungshaltung, formalen Zustän-

digkeiten und fachlichen Aufgaben unklar oder sehr stark variierend sind, bleibt eine sachgerechte Weiterentwicklung seitens der Länder schwierig (Deutscher Verein 2019, 6) – und bundesweit vergleichbare Konzepte bleiben utopisch.

3. § 13a SGB VIII – gefangen in fehlender Akzeptanz?

Unbestritten ist Schulsozialarbeit akzeptiert. Ob Schulsozialarbeit angeboten wird oder nicht, ist zu einem Qualitätsmerkmal der Schule geworden, welches Eltern bewusst in ihre Schulwahlentscheidung einbeziehen. Schulsozialarbeit gilt als sinnvolle Erweiterung der Schule als formale Bildung in einem föderal aufgebauten Land.

Die kommunale Ebene hat mit § 13a SGB VIII einen neuen Planungsauftrag erhalten, ohne dass dieser Norm der Raum im parlamentarischen Verfahren eingeräumt wurde, der ihr gebührt hätte. Der ehemalige Leiter des Referats Rechtsfragen der Kinder- und Jugendhilfe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Prof. Reinhard Wiesner, kritisierte im Februar 2021 als Sachverständiger im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages das Verfahren zum KJSG grundsätzlich: Dieses berge aufgrund der knappen Fristen die Gefahr, „dass am Ende ein Gesetz beschlossen wird bzw. werden muss, dessen Inhalte weiterhin kontrovers diskutiert werden, was dann Folgen für die Akzeptanz und für die Umsetzung in der Praxis hat“ (Wiesner 2021, 2). Eine Gesetzesänderung hätte nach Auffassung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins eine höhere Akzeptanz, wenn mit dem Ziel einer systematischen Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit eine Verständigung über die Rolle der Kinder- und Jugendhilfe erzielt worden wäre (Deutscher Verein 2019, 6). Dies ist nicht ersichtlich. Vielleicht entfaltet die gesetzliche Aufforderung des § 13a SGB VIII aus diesem Grund nicht so viel Strahlkraft.

Finanzierungsfragen hemmen die Beteiligten vor Ort sicherlich davor, mit Verve § 13a SGB VIII in Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe umzusetzen. Die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe befürchtet, dass durch die Ausweitung der Schulsozialarbeit ohne Landeskonzepte eine schleichende Übertragung von Zuständigkeiten auf die Kommunen erfolgt und damit letztlich die kommunalen Haushalte belastet werden. Schulsozialarbeit wird auch zukünftig trotz und mit § 13a SGB VIII aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen und unterschiedlichen Trägerschaften in einer komplexen Finanzierungs- und Zuständigkeitsstruktur angeboten werden. Der Deutsche Verein erinnert regelhaft daran, dass die Finanzierung einer Schulsozialarbeit in Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe nicht allein aus den kommunalen Haushalten er-

folgen kann (Deutscher Verein 2014, 20). Eine solche Zuordnung würde die finanzielle Leistungsfähigkeit der meisten Kommunen übersteigen (Deutscher Verein 2014, 14). Die Konzepte zur Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit sollte ihr aber nur die Aufgaben zuschreiben, die sie mit den vorhandenen Ressourcen umsetzen kann. Denn sonst werden uns nach wie vor Zeitungsschlagzeilen wie „Schulsozialarbeit vor dem Aus“ alarmieren.

4. Bildung funktioniert nicht als Füllhorn

Immer mehr Programme gießen finanzielle Mittel in den Trichter der formalen Bildung. Auch Mittel aus dem Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona“ werden bei den Schulen ankommen. Bildung funktioniert jedoch nicht als Füllhorn. Wir brauchen endlich ein neues Konzept für schulische Bildung. Eine gemeinsame, integrierte kommunale Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung, in die unbedingt qualitative Aspekte einbezogen werden müssen, wäre wünschenswert. Hierunter fällt auch die konzeptionelle Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Schule, Kinder- und Jugendhilfe, die durch das KJSG ebenfalls angesprochen wird.

Schule und Jugendhilfe partnerschaftlich zu betrachten bedeutet, dass etwas zusammenwachsen soll, was nicht per se zusammengehört. Es soll vielmehr etwas zusammenwachsen, was aus heutiger Sicht auf junge Menschen und auf Bildung zusammengehört und trotzdem so unterschiedlich ist. Ohne eine engere Verzahnung von Schule und Jugendhilfe wird das zentrale bildungspolitische Ziel, nämlich die Sicherstellung gelingender Bildungsprozesse und die Überwindung herkunftsbedingter Bildungsbenachteiligungen angesichts der veränderten Bedingungen des Aufwachsens kaum realisiert werden können. Aber arbeiten denn mittlerweile die verschiedenen Landesministerien in einem Land mehr als punktuell zusammen?

Es ist zu begrüßen, dass der Koalitionsvertrag zur Bildung einer Bundesregierung aus dem Dezember 2021 neben der Steigerung der öffentlichen Bildungsausgaben nach dem Prinzip des Füllhorns das Jahrzehnt der Bildungschancen ausruft. Das im Koalitionsvertrag 2021 festgelegte Ziel einer „engeren, zielgenaueren und verbindlichen Kooperation aller Ebenen“ als Kooperationsgebot könnte der Anfang des vielbeschworenen Umbruchs in der Bildungspolitik sein. In diesem Sinne müssten die Kritikpunkte zu § 13a SGB VIII gemeinsam im Sinne des neuen Kooperationsgebotes bearbeitet werden.

5. Fazit

§ 13a Satz 1 SGB VIII für sich allein wird die Schulsozialarbeit nicht zukunftsfest machen. Der Deutsche Verein hat beständig darauf hingewiesen, dass die Beantwortung der rechtlichen Verortung als „Gretchenfrage der Schulsozialarbeit“ zuvor die verbindliche fachliche und politische Festlegung über Auftrag, Rolle und Zuständigkeit von Schulsozialarbeit voraussetzt. Dies ist im Rahmen der Einführung von § 13a SGB VIII nicht geschehen.

Mit dem Landesrechtsvorbehalt gemäß § 13a Satz 3 und der Öffnungsklausel gemäß § 13a Satz 4 SGB VIII hat der Bund einen Weg eingeschlagen, der vor Ort keine Neuerungen bewirken wird. Die Länder haben bei einer Vielzahl von Gestaltungsoptionen eine Schlüsselrolle für die Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit. Nach wie vor muss die konzeptionelle Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit durch die Länder angegangen werden. Eine gewisse Einigkeit der Länder hinsichtlich ihrer Schulsozialarbeitskonzepte wäre hilfreich.

Gleichzeitig hat der Bund mit der rechtlichen Verortung der Schulsozialarbeit als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe einen Weg eingeschlagen, den er weiter beschreiten sollte. Ansonsten besteht die Kritik, der Bund ziehe sich besseren Wissens zu sehr zurück, zu Recht. Es bleibt zu hoffen, dass in der neuen Legislatur gemeinsam nach Wegen gesucht wird, um den Aufbruch in der Bildung hin zu einem inklusiven Ganztagschulsystem zu erreichen, in dem Schulsozialarbeit die Rahmenbedingungen findet, unter denen sie soziale Teilhabe ermöglichen kann. Der Deutsche Verein freut sich darauf, hieran mitwirken zu dürfen.