

((Thema fK 5-18))

Rückblick und Ausblick

Wo stehen wir nach der gescheiterten Reform des Kinder- und Jugendhilferechts?

Von Reinhard Wiesner

In der 18. Legislaturperiode hatte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes „zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen“ (KJSG-E) vorgelegt. Angekündigt war im Koalitionsvertrag eine grundlegende Reform des Kinder- und Jugendhilferechts, nachdem das Achte Buch Sozialgesetzbuch – das Kernstück der Reform von 1990 – inzwischen mehr als 25 Jahre in Kraft ist und in dieser Zeit in fast 50 Änderungsgesetzen – mit einem jeweils unterschiedlich großen Änderungspensum – weiterentwickelt worden war.

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist das Regelungsprogramm zunehmend abgespeckt worden – hatten doch verschiedene grundsätzliche Themen bzw. deren Bearbeitung nicht die notwendige Akzeptanz in Praxis und Wissenschaft gefunden. Aber auch auf Seiten der Länder gelang es nicht, einen grundsätzlichen Konsens zur Reformagenda herbeizuführen. Der mangelnde Rückhalt in den Bundesländern ist nicht zuletzt dadurch sichtbar geworden, dass das gegenüber den Arbeitsentwürfen inhaltlich stark reduzierte, am 29. Juni 2017 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Gesetz nicht – wie in Artikel 9 vorgesehen – am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, sondern bis heute auf die notwendige Zustimmung durch den Bundesrat wartet.

Trotz der Kritik von Wissenschaft und Praxis an den Gesetzentwürfen besteht ein breiter Konsens dahingehend, in der neuen Legislaturperiode verschiedene Themen erneut in Angriff zu nehmen. Wegen der Komplexität dieser Themen soll aber einer neuen Gesetzgebungsinitiative eine gründliche fachpolitische Diskussion vorgeschaltet werden. An verschiedenen Stellen hat sich nämlich gezeigt, dass mit Schlagwörtern wie „Sozialraumorientierung“, „inklusive Lösung“ oder „Stärkung von Kinderrechten“ unterschiedliche Positionen vertreten werden und deshalb mit gesetzlichen Änderungen unterschiedliche Erwartungen bzw. Herausforderungen verbunden sind. Deshalb gilt es vor einer neuen Gesetzgebungsinitiative diese Themen konkret zu bearbeiten und dabei die rechtlichen und fachlichen Konsequenzen sowie die Risiken und Nebenwirkungen unterschiedlicher gesetzlicher Regelungsmodelle aufzuzeigen.

In der nachfolgenden Darstellung wird im ersten Teil versucht, die Entwicklung in der abgelaufenen Legislaturperiode chronologisch und prozesshaft nachzuzeichnen. Dabei lässt es sich nicht vermeiden, verschiedene Sachthemen mehrfach zu behandeln. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die Arbeitsentwürfe aus dem Jahre 2016 gelegt, weil in dieser Phase die meisten Themen in konkrete Formulierungen eingeflossen sind und in der späteren Phase das Regelungsprogramm schrittweise reduziert worden ist. Auch wenn viele Themen in den letzten Entwürfen nicht mehr enthalten sind, bedeutet dies nicht, dass sie nicht in irgendeiner Form in der neuen Legislaturperiode wieder auf die Tagesordnung kommen (könnten).

Rückblick

(I) Die Phase bis zum Referentenentwurf des Kinder – und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG)

(1) Die Arbeitsentwürfe 2016

Gestützt auf den Koalitionsvertrag 2013 wurde am 7. Juni 2016 ein erster **Arbeitsentwurf** für ein Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (KJSG) bekannt, dem wenig später, am 23. August 2016, eine neue Fassung folgte, die dann den Untertitel „Arbeitsfassung/Diskussionsentwurf“ trug (die verschiedenen Fassungen sind auf der Informationsplattform des DIJuF abrufbar: <http://kijup-sgbviiiireform.de/2016/07/28/gesetzmaterialien-synopsen/>). Das Volumen dieser Entwürfe (Entwurf vom 7. Juni 2016: Gesetzestext: 41 Seiten, Begründung: 87 Seiten) zeigt, dass das Bundesministerium damit einen größeren Reformprozess in Gang setzen wollte.

Im allgemeinen Teil der Begründung zu diesen Arbeitsentwürfen (S. 3 ff.) wurden folgende drei Zielsetzungen formuliert:

- mehr Teilhabe – soziale Inklusion für alle Kinder und Jugendlichen verwirklichen

- effizientere Angebote – Bedarfsgerechtigkeit für alle Kinder und Jugendliche verwirklichen
- wirksamerer Schutz – das Recht auf ein gutes Aufwachsen für alle Kinder und Jugendlichen verwirklichen

Diesen Zielsetzungen wurden sodann folgende Inhalte zugeordnet:

(a) Zusammenführung der Zuständigkeit für junge Menschen mit Behinderung im SGB VIII – Umsetzung der sogenannten „Inklusiven Lösung“

Mit dieser Bezeichnung ist die Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen mit und ohne Behinderung gemeint – ein Vorhaben, über das seit Jahrzehnten diskutiert wird und das grundsätzlich breite Anerkennung findet. Ziel ist es, die Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche aus der Eingliederungshilfe im SGB XII (ab 2020 im SGB IX) herauszunehmen und sie dem Leistungssystem der Kinder- und Jugendhilfe zuzuweisen und damit altersgruppenspezifisch auszugestalten, um die „Verschiebebahnhöfe und schwarzen Löcher“ im „Zuständigkeitsdschungel“ zwischen SGB XII und SGB VIII zu beseitigen (vgl. 13. Kinder- und Jugendbericht, BT-Dr. 16/12860, S. 233).

Das neue Konzept geht aber über eine „Transplantation“ der Eingliederungshilfe aus dem Leistungskatalog des SGB XII in den Leistungskatalog der Kinder – und Jugendhilfe hinaus und führt unter dem Motto „inklusive Lösung“ den Leistungstyp „Hilfe zur Erziehung“ (§ 27 ff. SGB VIII) mit dem der „Eingliederungshilfe“ nach den §§ 53 ff SGB XII (ab 1.1.2020 §§ 90 ff SGB IX) zu einem neuen Helfetypus mit der Überschrift: „Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche“ zusammen. Dem Anspruch des Kindes oder Jugendlichen auf „Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe“ (§ 27-E) steht ein (akzessorischer) Anspruch der Eltern auf „Stärkung ihrer Erziehungskompetenz“ gegenüber (§ 29 – E). Dieses Konzept geht auf Vorarbeiten in Beratungsgremien der zuständigen Fachministerkonferenzen zurück (vgl. dazu Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. 2017: Zur Integration der Eingliederungshilfe für junge Menschen im SGB VIII – Kinder und Jugendhilfe. Berlin – ein Diskussionspapier aus der Sicht der Kinder- und Jugendhilfe im Paritätischen, S. 19 ff., abrufbar unter <http://www.derparitätische.de>; siehe auch den von der Jugend- und Familienministerkonferenz gebilligten Bericht der Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ unter [https://www.jfmk.de/pub2013/TOP_5.5_Bericht_AG_zur_Inklusion_\(mit_Anlagen\).pdf](https://www.jfmk.de/pub2013/TOP_5.5_Bericht_AG_zur_Inklusion_(mit_Anlagen).pdf).)

Mit dieser Lösung sollte nach der Entwurfsbegründung „ein „inklusive System der Kinder- und Jugendhilfe“ realisiert werden. Dieses inklusive System setze „eine einheitliche Betrachtung entwicklungs- und teilhaberelevanter Aspekte von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen und damit einen einheitlichen Leistungszugang für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen voraus, der die Gesamtsituation des jungen Menschen in den Blick nimmt“ (Begründung zur Entwurfsfassung vom 7.6.2016, S. 6.).

Diese Argumentation ist in mehrerlei Hinsicht nicht schlüssig. Sie verkennt, dass dem Tatbestand der Eingliederungshilfe als Einzelfallhilfe gerade keine einheitliche Betrachtung von Menschen mit und ohne Behinderung zugrunde liegt, sondern er sich als „Reha-Leistung“ „zur Teilhabe“ nur an (junge) Menschen richtet, die behindert „werden“; daran ändert sich auch nichts mit der Verschiebung aus dem SGB XII/SGB IX in das SGB VIII. Übersehen wird auch, dass (zwar) alle jungen Menschen „erziehungsbedürftig“ sind, dieser Bedarf aber in der Regel von den Eltern gedeckt wird. Nur unter den spezifischen Voraussetzungen des § 27 SGB VIII bedürfen Eltern überhaupt einer Hilfe zur Erziehung ihres Kindes/Jugendlichen. Weiter bleibt unberücksichtigt, dass unterschiedlichen Bedarfen durch unterschiedliche Leistungstypen Rechnung zu tragen ist (diversity-Konzept). Erzieherische und behinderungsspezifische Bedarfe sind anhand verschiedener Systemlogiken festzustellen, hinsichtlich ihrer Deckung auf unterschiedliche Ziele ausgerichtet, und die Eltern sind hinsichtlich dieser Bedarfe in unterschiedlicher Weise betroffen bzw. zu beteiligen.

Besonders augenfällig ist bei diesem Konstrukt, dass mit der Überschrift „Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche“ und seiner inhaltlichen Ausgestaltung als Anspruch des Kindes/Jugendlichen die für die Lebenslage von Kindern und Jugendlichen spezifische Aufgabe der „Erziehung“ in den Hintergrund tritt: „Erziehung erscheint im Entwurf nicht mehr als etwas, das üblicherweise im Verhältnis von Kindern zu ihren Eltern oder anderen Verantwortlichen geschieht, sondern als eine merkwürdig isolierte Eigenschaft oder Tätigkeit des Kindes selbst. Kann der Staat Kindern und Jugendlichen Leistungen zur Unterstützung ihrer Erziehung gewähren, erweckt dies den Eindruck, als bräuchte es zur Erziehung eines Kindes nicht mehr als das Kind selbst und den leistenden Staat (§ 27 Abs. 2 SGB VIII-E). Sind es aber Leistungen des Staates, die das Kind bei seiner Erziehung unterstützen sollen, so bedeutet dies, die Eltern aus ihrer erzieherischen Rolle zu

verdrängen“ (vgl. Wapler, Jugendamt 2017, 162, 166). Damit wird Erziehung nicht mehr als Beziehung zwischen Eltern und Kind verstanden und im Einzelfall daraus ein Hilfebedarf abgeleitet, der diese Beziehung verbessern, stärken und von öffentlichen Hilfen unabhängig machen soll.

Wenn in der Begründung beschwichtigend argumentiert wird, der Gesetzgeber könne der primären Elternverantwortung auch dadurch Rechnung tragen, dass er den Anspruch auf Leistungen dem Kind/Jugendlichen zuerkenne und den Eltern die Entscheidung überlasse, die Rechte des Kindes in Anspruch zu nehmen (Begründung zur Entwurfsfassung vom 7.6.2016, S. 44), dann wird dabei die Zielsetzung der Hilfe zur Erziehung verkannt, weil es dabei auf der Seite der Eltern nicht (nur) um die Wahrnehmung der Kindesrechte gegenüber dem Staat, sondern primär um die Wahrnehmung des eigenen Rechts auf Stärkung ihrer Erziehungskompetenz und damit um die Erfüllung der verfassungsrechtlich den Eltern obliegenden Erziehungsverantwortung geht.

(b) Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Umsetzung der Inklusiven Lösung

Unter diesem Motto werden verschiedene Änderungen zusammengefasst, die zum Ziel haben, die Entscheidungsspielräume der Jugendämter zu erweitern – zulasten der leistungsberechtigten Personen und zulasten der Leistungserbringer. Entgegen der Formulierung in der Überschrift werden davon aber nicht nur die bisherigen Hilfen zur Erziehung, sondern es wird der neu konstruierte Tatbestand der Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe erfasst. So wird dem Jugendamt ausdrücklich ein Ermessen hinsichtlich der Auswahl der im Einzelfall geeigneten und notwendigen Hilfe eingeräumt (§ 36a Abs.1-E). Darüber hinaus wird die neue „Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe“ einem doppelten Nachrang unterworfen:

- Nachrang der Hilfe zur Entwicklung und Teilhabe gegenüber infrastrukturellen Angeboten und Regelangeboten (§ 36a Abs. 2-E),
- Nachrang von Individualleistungen gegenüber Gruppenangeboten (§ 36a Abs. 3-E).

Was mit den Begriffen „infrastrukturelle Angebote und Regelangebote“ gemeint ist, wird nicht eindeutig definiert. Der Gesetzestext verweist dabei „insbesondere“ auf Leistungen nach den § 13 (Jugendsozialarbeit) und den §§ 16-18 (Förderung der Erziehung in der Familie, Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung, Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts). Nach dem bisherigen Verständnis haben die einzelnen Leistungstypen unterschiedliche Funktionen bzw. decken unterschiedliche Bedarfe und knüpfen an unterschiedliche Leistungsvoraussetzungen an.

Zudem verlangt § 27 (Hilfe zur Erziehung) in der bisherigen Fassung ausdrücklich, dass die Hilfe im Einzelfall geeignet und notwendig ist. Somit stellt sich nach geltendem Recht – mangels Leistungskongruenz – die Frage der Leistungskonkurrenz und damit des Vor- und Nachrangs verschiedener Leistungen im SGB VIII nicht. Mit der neuen Logik wird ein solches Konkurrenzverhältnis konstruiert und es werden damit verschiedene Hilfetypen gegeneinander ausgespielt. Dabei wäre es die Aufgabe, die individuellen Einzelfallhilfen einerseits und Sozialräumliche Ressourcen und Infrastrukturen andererseits wechselseitig anschlussfähig zu gestalten“ (so schon der JFMK-Bericht 2014, S. 11).

Vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte dieser Gesetzestexte – der Debatte um die Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe und einer besseren Angebotssteuerung als Antwort – steht mit diesem Konzept nicht mehr die Deckung der tatsächlichen Bedarfe, sondern die Einsparung von Kosten im Vordergrund. Hinzu kommt die geringere Kontrollichte der Verwaltungsgerichte und damit eine Schwächung der Rechtsstellung der Leistungsadressaten.

Schließlich sollte die **Wahl der Finanzierungsart** künftig im Ermessen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe stehen (§ 76c-E). Damit sollte der Träger der öffentlichen Jugendhilfe neben der klassischen Entgeltfinanzierung wahlweise das Modell der Zuwendungsfinanzierung oder auch das Modell der Ausschreibung und Vergabe wählen können. Ziel war die „Anbieterkreisverkleinerung“ und damit nicht nur ein Eingriff in die Trägerautonomie sondern auch in das Wunsch- und Wahlrecht (vgl. Gerlach & Hinrichs ZKJ 2016, S. 284). Wie sich aus der Begründung entnehmen lässt, sollten damit Praktiken, die bisher vor den Verwaltungsgerichten gescheitert sind, legalisiert werden (siehe hierzu den Arbeitsentwurf vom 7.6.2016 – Begründung zu § 76c-E).

(c) Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen

Unter dieser allgemeinen Überschrift wird in den Arbeitsentwürfen ein ganzer Katalog von Änderungen zusammengefasst, die über das gesamte Gesetz verstreut sind.

Dazu zählen unter anderem der (unbedingte) **Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf Beratung** (§ 8 Abs.3-E), eine programmatische Implementierung von einrichtungsexternen Ombudsstellen (§ 9a-E), eine bessere Steuerung von Maßnahmen im Ausland (§ 38-E) und eine praxistauglichere Datenschutzregelung im Kontext der Einsichtnahme in das erweiterte Führungszeugnis von neben-und ehrenamtlich tätigen Personen (§ 72a-E).

Größeren Umfang nehmen die Änderungen ein, die unter dem Stichwort „**Qualifizierung der Heimaufsicht**“ zusammengefasst sind und die §§ 45 ff. in den Blick nehmen. Die Grundlage dafür bilden Erfahrungen aus spektakulären Einzelfällen (Haasenburg/Friesenhof), Beschlüsse der Jugend- und Familienministerkonferenz und die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes.

Zentrale Punkte sind dabei die

- Definition des Begriffs „Einrichtung“ und dessen systematische Platzierung (§ 45a)
- Regelungen über die Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis (§ 45 Abs. 2)
- Nachweispflichten für die Träger der Einrichtung (§ 45 Abs. 3)
- Voraussetzungen für die Erteilung von Auflagen (§ 45 Abs. 4, 6)
- Voraussetzungen für den Entzug der Erlaubnis (§ 45 Abs. 7)
- Ausgestaltung der örtlichen Prüfung (§ 47)

Hinsichtlich des Handlungsbedarfs besteht bei diesem Thema ein breiter Konsens. Zur konkreten Ausgestaltung wurden aber Alternativvorschläge vorgelegt (siehe insbesondere die Stellungnahme von Mörsberger vom 7.9.2016, abrufbar unter http://kijup-sgbviii-reform.de/wp-content/uploads/2016/07/E_23.8.2016_%C2%A7%C2%A7-45-ff-SGB-VIII-E_Mörsberger.pdf).

Ein weiteres zentrales Thema, das unter der Überschrift „Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen“ erscheint, ist die **Einbeziehung sogenannter Berufsgeheimnisträger in die Gefährdungseinschätzung** (§ 8a Abs. 2). So sollte das Jugendamt künftig Berufsgeheimnisträger (Personen nach § 4 Abs. 1 KKG), die dem Jugendamt Daten übermittelt haben, in geeigneter Weise an der Gefährdungseinschätzung beteiligen, soweit der wirksame Schutz des Kindes nicht in Frage gestellt wird und dies nach fachlicher Einschätzung erforderlich ist (§ 8a Abs. 2 Satz 1-E).

Der Änderungsbedarf wird mit der Sicherstellung einer möglichst fundierten Erkenntnisgrundlage für die Einschätzung der Gefährdung des Kindes oder Jugendlichen und mit der Stärkung der Kooperationsbereitschaft der Berufsgeheimnisträger/innen begründet (Begründung zum Arbeitsentwurf vom 7.6.2016, S. 22). Die Ausgestaltung der Regelung legt nahe, dass tatsächlich vor allem das zweite Motiv handlungsleitend war, also diejenigen Berufsgeheimnisträger/innen in die Gefährdungseinschätzung einzubeziehen, die dem Jugendamt Daten übermittelt haben, nicht aber das fachliche Anliegen, eine fallspezifische Expertise für die Gefährdungseinschätzung sicherzustellen. Die Fachkenntnis der meldenden Person ist häufig gerade nicht diejenige Kompetenz, die im anschließenden Prozess der Gefährdungseinschätzung erforderlich ist. Daher erscheint die automatische Verknüpfung zwischen Meldung und Teilnahme an der Gefährdungseinschätzung nicht überzeugend (vgl. Beckmann & Schönecker, Stellungnahme vom 31.8.2016, abrufbar unter http://kijup-sgbviii-reform.de/wp-content/uploads/2016/07/E_23.8.2016_StN-%C2%A7-8a-I_Beckmann_Schoenecker_31.8.2016-1.pdf).

(d) Änderungen in der Systematik von § 4 KKG (Beratung und Übermittlung von Informationen durch Geheimnisträger bei Kindeswohlgefährdung)

In § 4 KKG sollte die jetzige Abfolge, die sich am Ablauf in § 8a SGB VIII orientiert, nämlich

- Nutzung der Vertrauensbeziehung zwischen Arzt und Patient für die Situationsklärung (Abs. 1)
- Anspruch auf Beratung durch eine insoweit erfahrene Fachkraft zur Unterstützung bei der Einschätzung der Kindeswohlgefährdung bzw. der dafür maßgeblichen Faktoren (Abs. 2) und
- Befugnis des Berufsgeheimnisträgers zur Information des Jugendamts (Abs. 3)

umgedreht und damit „auf den Kopf gestellt“ werden.

Nunmehr sollte die Meldung an das Jugendamt an die erste Stelle treten und damit ein Signal für die Abgabe von Verantwortung (an das Jugendamt) gegeben werden, anstatt das Potenzial der Vertrauensbeziehung (insbesondere zwischen Arzt und Patient) für den Kinderschutz zu nutzen. Diese Kehrtwendung erstaunt deshalb ganz besonders, weil gerade die ärztlichen Berufe ansonsten ihre Schweigepflicht betonen und nur sehr zurückhaltend von der gesetzlichen Befugnis zur Durchbrechung Gebrauch machen.

Die systematische Neuordnung der Vorschrift wird in der Regierungsbegründung mit angeblichen Rechtsunsicherheiten und -unklarheiten begründet, die im Rahmen der Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes zutage getreten seien. Diesem Befund wird aber mit der jetzt geplanten systematischen Umstellung der Vorschrift nicht Rechnung getragen, vielmehr wird eher ein Qualifizierungsbedarf für die entsprechenden Berufsgruppen deutlich (vgl. Beckmann& Schönecker, Stellungnahme zu den Änderungen in § 4 Abs.1 und 2 KKG vom 1.9.2016, abrufbar unter: http://kijup-sgbviii-reform.de/wp-content/uploads/2016/07/E_23.8.2016_StN-%C2%A7-4-I-und-II-KKG_Beckmann_Schoenecker_1.9.2016.pdf).

(e) Stärkung von Pflegekindern und ihren Familien

Im Mittelpunkt steht hier eine höhere Verbindlichkeit der Perspektivklärung. Künftig soll schon zu Beginn des Hilfeprozesses bei der Vollzeitpflege prognostiziert werden, ob die Hilfe in der Pflegefamilie zeitlich befristet sein oder eine auf Dauer angelegte Lebensform bieten soll (§ 36 a SGB VIII-E). Bisher konnte die Zielperspektive auch im Laufe des Hilfeprozesses noch einmal verändert werden. Flankiert wird die Regelung durch eine Stärkung der Arbeit mit den „Herkunftseltern“ (§ 29-E) und der Unterstützung bzw. Beratung der Pflegeeltern (§ 37-E bzw. ab 2013: § 35a).

In vielen Stellungnahmen bis hin zu denen der meisten Sachverständigen in der Anhörung des Deutschen Bundestages am 19.6.2017 wurde die Änderung zur Perspektivplanung kritisch betrachtet. Vor allem zu Beginn einer stationären Hilfe bestehe meist eine besondere und häufig eskalierte innerfamiliäre Krisendynamik, die begleitet wird von starken und divergierenden Emotionen und Verhaltensweisen der Familienmitglieder. Zu diesem Zeitpunkt bereits eine verbindliche „Perspektivklärung“ festzuschreiben, ignoriere Veränderungs- und Entwicklungspotenziale, die auf Grund der besonderen Situation zunächst nicht sichtbar sind. Gerade diese Potenziale gelte es aber im Sinne der Kinder und Jugendlichen im Laufe der Hilfen für den Erhalt und das gesunde Wachstum von Bindungen zu nutzen. Der Faktor des kindlichen Zeitempfindens, mit dem in der Begründung des Gesetzentwurfes argumentiert wird, ist abhängig von dem Alter des Kindes oder Jugendlichen, seinem Entwicklungsstand und den kontextuellen Bedingungen in seiner Herkunftsfamilie und kann bei Unterbringungen nicht linear-kausal abgeleitet und bewertet werden (vgl. Dialogforum Pflegekinderhilfe, S. 11, abrufbar unter <http://kijup-sgbviii-reform.de/wp-content/uploads/2016/07/Dialogforum-7.6.2017.pdf>).

(2) Die Stellungnahme der Obersten Landesjugendbehörden

In der „Stellungnahme der Obersten Landesjugendbehörden zu den Änderungsbedarfen bzgl. des Arbeitsentwurfes des Bundesfamilienministeriums für eine SGB VIII-Reform vom 23.8.2016“ (<http://kijup-sgbviii-reform.de/wp-content/uploads/2016/07/Länder-Stellungnahme-zur-SGB-VIII-Reform-2.pdf>) positionierten sich die Länder grundsätzlich und zu einzelnen Regelungen im Arbeitsentwurf vom 23. August 2016. Ihre Stellungnahme hat auf das weitere Gesetzgebungsverfahren entscheidenden Einfluss genommen und zu wesentlichen Kürzungen in den folgenden Gesetzentwürfen geführt.

In dem 14-seitigen Papier unter der Regie der Freien und Hansestadt Hamburg brachten die Länder zum Ausdruck, dass die Zielstellungen einer SGB VIII-Reform des BMFSFJ „grundsätzlich geteilt werden“, aber eine Änderung der vorgelegten Gesetzesformulierungen für erforderlich gehalten wird. So seien vor einer Zusammenführung der Eingliederungshilfe im SGB VIII die Probleme im Hinblick auf die damit im Zusammenhang stehenden erforderlichen finanziellen, personellen, organisatorischen und strukturellen Verschiebungen zwischen Landes- und kommunaler Ebene grundsätzlich zu erörtern und zu lösen: dies sei bisher noch nicht gelungen.

Im Übrigen richteten die Länder in ihrer Stellungnahme folgende Forderungen an den Bund:

- keine Leistungsausweitung und kein unverhältnismäßiger Verwaltungsmehraufwand
- Begriffe und (Hilfeplan-)Verfahren des SGB VIII sind beizubehalten
- bei Leistungen zur Teilhabe: Orientierung an den im Bundesteilhabegesetz vorgesehenen Gesamtplanverfahren und Verweis auf die dort geregelten Leistungen
- Eltern müssen (neben Kindern und Jugendlichen) Adressaten des Anspruchs auf Hilfe zur Erziehung bleiben
- grundlegende Umgestaltung der Regelungen zur Finanzierung: Orientierung an den Regelungen zur Dreiecksfinanzierung und rechtssichere Finanzierungsformen für sozialräumliche Angebote

(3) Der Arbeitsentwurf vom 3.2.2017

Der Kritik der Länder trug der neue Arbeitsentwurf vom 3. Februar 2017 Rechnung: So wurde das Konstrukt des inklusiven Tatbestands (§§ 27 ff-E) gestrichen und die „Transplantation“ der

Eingliederungshilfe in die Kinder- und Jugendhilfe durch eine Länderöffnungsklausel ersetzt (§ 10 Abs. 5-E). Nicht mehr enthalten in diesem Gesetzentwurf sind auch die Regelungen zur Leistungskonkurrenz zwischen Einzelfallhilfen und sozialräumlichen Angeboten bzw. Regelleistungen, wie sie in den vorangehenden Arbeitsentwürfen in § 36a (Hilfeauswahl) vorgesehen waren, sowie die Regelungen zur Wahl der Finanzierungsart (§ 78c-E).

Erweitert wurde andererseits das Regelungsprogramm zur Pflegekindschaft, indem im BGB die Rechtsgrundlagen für die familiengerichtliche Verbleibensanordnung in § 1632 Abs. 4 BGB geändert werden sollten: Während die bisherige Verbleibensanordnung eine spätere Rückkehr des Kindes in den elterlichen Haushalt grundsätzlich offen lässt, sollte künftig das Gericht die Möglichkeit erhalten, eine sogenannte „Dauerverbleibensanordnung“ zu erlassen. Die Aufhebung einer solchen Anordnung sollte – auch bei einer entsprechenden Verbesserung der Erziehungsverhältnisse bei den Eltern – nicht zulässig sein, wenn die Wegnahme des Kindes von der Pflegeperson „dem Kindeswohl widerspricht“ (§ 1696 Abs. 3 BGB-E). Damit wurde für den mit dem Verbleib des Kindes in der Pflegefamilie verbundenen Eingriff in die elterliche Sorge eine Schwelle bestimmt, die im Kindschaftsrecht des BGB bisher nur für punktuelle Eingriffe, nicht für länger dauernde Maßnahmen, bzw. bei der Ausübung der Schlichterfunktion des Staates im Elternstreit bei der Alleinsorge verwendet wird (siehe zur Kritik an dem „Befristungsdogma“ im Pflegekinderrecht das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen vom Juni 2016, <https://www.bmfsfj.de/blob/76080/882dd907f94fd183472d6cac5dbcd0ee/gutachten-pflegefamilien-beirat-data.pdf> Pflegeverhältnisse).

(II) Vom Referentenentwurf zum Regierungsentwurf

(1) Der Referentenentwurf vom 17. März 2017

Schließlich legte das BMFSFJ am 17. März 2017 den Referentenentwurf für ein Kinder- und Jugendstärkungsgesetz vor. Dieser entspricht weitgehend dem letzten Arbeitsentwurf vom 3. Februar 2017. Nicht mehr enthalten ist jedoch die Länderöffnungsklausel für eine Erprobung einer großen/inklusiven Lösung (§ 10 Abs. 5-E SGB VIII). Aus den Vorentwürfen übernommen wurde die Verankerung der Inklusion als Leitprinzip in der Kinder- und Jugendhilfe sowie durch eine Spezifizierung durch Handlungsaufträge – etwa in den Regelungen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege, zur Qualitätsentwicklung und in der Jugendhilfeplanung. Bei der Hilfe zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) kehrt der Referentenentwurf zum geltenden Recht zurück: Sie soll in ihrem bisherigen Konzept (Eltern als anspruchsberechtigte Personen) erhalten bleiben.

In Reaktion auf die massive Kritik von Seiten der Fachverbände und der Wissenschaft hatte das Ministerium ab dem September 2016 zu sogenannten Fachgesprächen eingeladen. Angesichts der bis dahin gepflegten Verfahrensweise konnte aber ein auf Wertschätzung und Vertrauen gegründetes Arbeitsklima nicht hergestellt werden und die Praxis fühlte sich weiter mit ihren Anliegen nicht ernst genommen. Dieser Eindruck wurde erneut bestätigt, als das Bundesministerium den Fachverbänden für die Stellungnahme zum Referentenentwurf – ein Schriftstück mit einem Umfang von 85 Seiten – eine Frist von lediglich vier Arbeitstagen einräumte.

(2) Der Regierungsentwurf vom 12. April 2017

Am 12. April 2017 beschloss das Bundeskabinett den Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/12330) und leitete ihn dem Bundesrat am 21. April zur Stellungnahme zu (BR-Drs. 314/17). Inhaltlich folgt der Regierungsentwurf weitgehend dem Referentenentwurf. Neu aufgenommen wurden Änderungen in § 13 (Jugendsozialarbeit) und in § 78f (Rahmenverträge). Beide Änderungen, die unter dem allgemeinen Thema „Bedarfsgerechtere Leistungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe“ versteckt worden waren (BT-Drs. 18/12330, 4), hatten heftige Kritik der Fachverbände zur Folge.

Die Änderung in § 13 SGB VIII sollte im Vergleich zur bisherigen Regelung die Leistungen nach Absatz 3 auf jene junge Menschen beschränken, die Leistungen gemäß § 13 Abs. 2 erhalten. Der Bundesjugendring lehnte diese geplante Neuregelung „als unsozialen Einschnitt ab“ (<https://www.dbjr.de/artikel/zum-kinder-und-jugendstaerkungsgesetz/>). Durch die Änderung in § 78 f sollte den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden, die Erstattung der Kosten für Leistungen an junge ausländische Flüchtlinge (§ 89 b Abs. 1) vom Abschluss von Rahmenverträgen mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Leistungserbringern abhängig zu machen.

Zahlreiche Verbände und Organisationen wandten sich gegen die geplanten Änderungen, da sie die Etablierung eines Zweiklassensystems der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland befürchteten (vgl.

Pressemitteilung des BUmF vom 1.6.2017 sowie vom 19.9.2017 abrufbar unter http://www.b-umf.de/images/2017_09_19_PM_SGBVIII_Änderung_vor_der_Wahl.pdf).

(III) Erster Durchgang Bundesrat

Im ersten Durchgang (2. Juni 2017) befasste sich das Plenum des Bundesrates mit 61 Änderungsanträgen aus den Ausschüssen und nahm davon 55 Anträge an. Abschließend erinnerte der Bundesrat an die **weitergehenden Reformüberlegungen** und forderte weitere Überlegungen zur Etablierung der inklusiven Lösung sowie eine bessere Verzahnung von individuellen Leistungen und sozialräumlicher Infrastruktur (BR-Drs. 314/17 – Beschluss – S. 34 ff).

In ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates äußerte sich die Bundesregierung differenziert zu den einzelnen – insgesamt 43 Vorschlägen des Bundesrates (BT-Drs. 18/12730 S. 1 ff., 22 ff). Die Hälfte der Vorschläge wurde abgelehnt. Im Übrigen stimmte die Bundesregierung zu bzw. erklärte ihre Bereitschaft die Vorschläge zu prüfen.

(IV) Die Beratungen im Bundestag

(1) Sachverständigenanhörung am 19. Juni 2017

Zu der Anhörung hatten die Fraktionen insgesamt zwölf Sachverständige geladen. Bei ihnen stieß das geplante Gesetz überwiegend auf Kritik. Der Gesetzentwurf entspreche nicht dem Forschungsstand und dem Erfahrungswissen über Stärken und Fehlentwicklungen. So finde beispielsweise der 15. Kinder- und Jugendbericht nahezu keine Berücksichtigung. Kontrovers diskutiert wurden die Vorschläge zur Änderung der Rechtsvorschriften im Bereich der Pflegekindschaft. Auf Ablehnung stieß die geplante Öffnungsklausel für die Bundesländer bei vorläufigen Leistungen an unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (§ 78f). Die Stellungnahmen sind unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw25-pa-familie-jugendliche/510260> abrufbar.

(2) Verabschiedung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes im Bundestag am 29. Juni 2017

Der Bundestag hat die Fassung des Regierungsentwurfs (BT-Drs. 18/12330) mit den in der Beschlussempfehlung des FSFJ-Ausschusses enthaltenen Änderungen (BT-Drs. 18/12946) am 29. Juni 2017 im Rahmen einer umfangreichen Tagesordnung zum Ende der Legislaturperiode mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen. Dabei folgt der Bundestag weitgehend dem Regierungsentwurf.

Themenspezifisch sieht das im Bundestag verabschiedete Gesetz folgende Änderungen des geltenden Rechts vor:

1. Stärkung der Subjektstellung von Eltern Kinder und Jugendlichen

- a)** Uneingeschränkter Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf Beratung ohne Kenntnis des Personensorgeberechtigten (§ 8 Abs. 3 SGB VIII)
- b)** programmatische Verankerung von Ombudsstellen (Kann-Regelung: § 9a SGB VIII)

2. Schutz von Kindern und Jugendlichen im Kontext der Gefährdungseinschätzung

- a)** Verpflichtung zur Beteiligung von Angehörigen der Gesundheitsberufe an der Gefährdungseinschätzung, wenn sie eine Gefährdungsmeldung nach § 4 KKG gemacht haben (§ 8a Abs. 1 Satz 2 Nummer 2 SGB VIII)
- b)** Umstellung der Systematik bei der Beratung und Übermittlung von Informationen durch die Berufsgeheimnisträger bei Kindeswohlgefährdung (§ 4 KKG)
- c)** Einführung einer Rückmeldepflicht des Jugendamts gegenüber Angehörigen der Gesundheitsberufe, die eine Meldung an das Jugendamt abgegeben haben (§ 4 Abs. 4 KKG)
- d)** Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden zur Information des Jugendamts bei Anhaltspunkten für eine erhebliche Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen (§ 5 KKG neu)

3. Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen

- a)** Verschärfung der Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis (§ 45 SGB VIII)
- b)** Definition des Begriffs „Einrichtung“ (§ 45 a SGB VIII)
- c)** Erweiterung und Spezifizierung der Instrumente zur Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse in der Einrichtung nach Erteilung der Erlaubnis (§ 46 SGB VIII)
- d)** Informationsaustausch des Jugendamtes am Ort der Einrichtung mit dem zuständigen Landesjugendamt über kritische Ereignisse in einer Einrichtung (§ 47 Abs. 2 SGB VIII)
- e)** Verpflichtung der Träger von Aufnahmeeinrichtungen zur Entwicklung und Anwendung von Konzepten zum Schutz von Kindern und Jugendlichen und Frauen vor Gewalt (§ 44 AsylG)

4. Bündelung und Verschärfung der Vorgaben für Auslandsmaßnahmen (§ 39 c)

5. Intensivere Zusammenarbeit mit den Gerichten

- a) Pflicht zur Vorlage von Hilfeplänen in spezifischen Kindschaftssachen beim Familiengericht (§ 50 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII)
- b) Erweiterung der Mitwirkung des Jugendamts in jugendstrafrechtlichen Verfahren auf eine behördenübergreifende Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und sonstigen Stellen (§ 52 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII)

6. Einbeziehung der Qualitätsentwicklung in die Vereinbarungen nach § 77 SGB VIII (künftig § 78 SGB VIII)

7. Verknüpfung der Erstattung der Kosten für Leistungen der örtlichen Träger an unbegleitete ausländische junge Menschen mit Landesrahmenverträgen (§ 78 f Abs. 2)

8. Programmatische Verankerung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderung

- a) bei den Rahmenvorgaben für die Gestaltung von Leistungen und der Erfüllung von Aufgaben (§ 9 Nummer 4 SGB VIII)
- b) bei der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (§ 22 a SGB VIII)
- c) bei der Jugendhilfeplanung (§ 80 Abs. 2 Nummer 4 neu SGB VIII)
- d) beim Gebot der strukturellen Kooperation mit anderen Rehabilitationsträgern (§ 81 Nummer 2 neu; Abs. 2 neu SGB VIII)

9. Begrenzung der Heranziehung junger Menschen und Leistungsberechtigter nach § 19 SGB VIII zu den Kosten vollstationärer Leistungen (§ 94 Abs. 6 SGB VIII)

10. Ablösung der Einrichtungs- und Personalstatistik für die Kinder- und Jugendhilfe durch eine Statistik über die Träger der Jugendhilfe, die dort tätigen Personen und deren Einrichtungen (§§ 98 ff SGB VIII)

(V) Zweiter Durchgang Bundesrat

Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Dieser nahm die Befassung mit dem KJSG kurz vor den Plenarsitzungen am 7. Juli und am 22. September von der Tagesordnung und hat sich mit dem Gesetz seither nicht mehr beschäftigt. Damit sollte mutmaßlich das Scheitern des Gesetzgebungsverfahrens verhindert werden, da die erforderliche Mehrheit im Bundesrat nicht gesichert war. Dem Vernehmen nach soll es bei einzelnen Ländern Vorbehalte im Hinblick auf die Ausgestaltung der Vorschrift zur Rahmenvereinbarung als Grundlage für die Erstattung der Kosten für Leistungen an junge Flüchtlinge durch die Länder (§ 78 f) gegeben haben.

Der Blick nach vorne

(I) Die Aussagen im Koalitionsvertrag 2018

Was kommt in der neuen Legislaturperiode in punkto Weiterentwicklung/Reform des Kinder- und Jugendhilferechts auf uns zu?

Werfen wir zunächst einen Blick in den Koalitionsvertrag. Ihm ist die grundsätzliche Bereitschaft und Absicht der neuen großen Koalition zu entnehmen, das Kinder- und Jugendhilferecht „auf der Basis des in der letzten Legislaturperiode beschlossenen Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes“ weiter zu entwickeln. Unklar bleibt, wie dieser Satz zu verstehen ist, nachdem „die Basis“ noch immer nicht stabil ist – hat sich doch der Bundesrat bis jetzt immer noch nicht zu einem abschließenden Votum durchringen können und damit den Bundestag „hängen lassen“.

Auch wenn für den Bundesrat der Grundsatz der Diskontinuität nicht zur Anwendung kommt, so wird man wohl sagen müssen, dass er auf Grund des Zeitablaufs sein Recht auf Mitwirkung bei der Verabschiedung dieses Gesetzes verwirkt haben dürfte – abgesehen davon, dass die meisten Änderungen nach dem Willen des Bundestages am 1. Januar 2018 in Kraft treten sollten (Art. 9 Abs. 1 KSJG). Eine nachträgliche Zustimmung des Bundesrates müsste also zu einem rückwirkenden Inkrafttreten des Gesetzes führen. Eine solche Lösung ist verfassungsrechtlich problematisch. Sie hätte zur Folge, dass Entscheidungen (etwa zum Erlaubnisvorbehalt nach § 45 SGB VIII) aus der Zeit seit dem 1. Januar 2018 noch einmal aufgerollt werden müssten. Daher bedarf es für die

Verabschiedung des KJSG wohl nicht nur eines neuen Gesetzgebungsverfahrens im Bundestag, sondern vorab auch einer Abstimmung mit den Ländern, um eine erneute Blockade auszuschließen.

Was die weitergehenden Zielsetzungen anbelangt, die in den ersten Arbeitsentwürfen des Bundesfamilienministeriums aus dem Jahre 2016 ausformuliert waren, bleibt der Koalitionsvertrag eher vage: Zwar tauchen verschiedene Stichwörter wie Elternarbeit, Qualifizierung und Stärkung der Pflegeeltern sowie Stärkung sozialräumlicher Angebote auf, das Thema „große“ bzw. „inklusive Lösung“ wird aber nicht explizit genannt – die Rede ist nur von einem „breiten Dialog mit Akteuren aus Wissenschaft und Praxis der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Behindertenhilfe und den Ländern und Kommunen“ im Vorfeld einer Gesetzesinitiative. Darüber hinaus sollen Erfahrungen von Beteiligten und Betroffenen mit der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Familiengerichtbarkeit gesammelt und systematisch ausgewertet werden (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 20). Gedacht ist also offensichtlich an einen breiten Dialog im Vorfeld eines Gesetzentwurfs, der in der letzten Legislaturperiode schmerzlich vermisst worden ist.

Wenn diese Rhetorik ernst gemeint ist, dann bedeutet dies allerdings auch, dass so schnell nicht mit einem neuen – über das KJSG hinausgehenden – Aufschlag zu rechnen sein dürfte. Schon das Thema „große“ bzw. „inklusive“ Lösung birgt noch eine Menge Diskussionsstoff – unter anderem auch die Frage nach dem Stellenwert von sozialpädagogischer Arbeit in der Behindertenhilfe und dem unterschiedlichen Verständnis von Hilfeplanung und -steuerung in der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe.

Wirft man einen Blick auf die ersten Statements der neuen Bundesministerin, dann gewinnt man zudem den Eindruck, dass sie ihre Prioritäten anders gewichtet und primär auf höhere Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen bei gleichzeitiger Abschaffung der Elternbeiträge, auf einen Rechtsanspruch auf eine Ganztagsbetreuung im Grundschulalter und auf mehr Geld für den Kinderzuschlag setzt.

(II) Die zentralen Themen für eine Weiterentwicklung des SGB VIII

(1) Die erweiterte Zuständigkeit der Jugendhilfe für alle jungen Menschen mit Behinderung

Auch wenn die Signale im Koalitionsvertrag dazu verhalten sind, dürfte dieses komplexe Thema bei den Überlegungen zur Weiterentwicklung des Kinder und Jugendhilferechts erneut auf die Agenda kommen. Auch der Bundesrat hat dazu ja schon bei den Beratungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes im ersten Durchgang sein grundsätzliches Interesse signalisiert.

Trotz der intensiven Diskussion in den letzten Monaten gewinnt man allerdings den Eindruck, dass der Weg zu einer konsensfähigen Lösung noch weit ist. Dies fängt bereits bei der Frage an, was unter dem Konzept einer „inklusive Lösung“ zu verstehen ist. Die Diskussion in der vergangenen Legislaturperiode war von dem Mantra geprägt, Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung gleich zu behandeln – jede andere Sichtweise wurde vielerorts als Diskriminierung verstanden.

Dabei ist schnell aus dem Blick geraten, dass eine solche globale Sicht den Interessen und Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung nicht notwendig besser gerecht wird als eine differenzierte Anspruchsstruktur.

Die zutreffende Erkenntnis, dass allen jungen Menschen dasselbe Recht auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf Förderung ihrer Entwicklung einzuräumen ist, entbindet nicht von der Verpflichtung, den spezifischen Bedarfen des jeweiligen Kindes oder Jugendlichen im Einzelfall gerecht zu werden. Das Recht auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf Förderung der Entwicklung bildet im SGB VIII den Obersatz – das Programm des Gesetzes, das in den einzelnen Rechtsgrundlagen dann näher auszugestalten ist. Dazu zählt ein breites Spektrum von Leistungen, zu denen solche gehören, die sich an alle jungen Menschen (einer bestimmten Altersgruppe) richten, und solche, die an spezifischen individuellen Bedarfen anknüpfen.

Bei der **Klärung des Standorts einer „Eingliederungshilfe“** für Kinder und Jugendliche mit Behinderung im SGB VIII, die sich bislang auf die (partielle) Leistungskongruenz zwischen Eingliederungshilfe und Hilfe zur Erziehung konzentriert, sind die unterschiedlichen Systemlogiken der Hilfe zur Erziehung einerseits und der Eingliederungshilfe andererseits in den Blick zu nehmen. Beide Hilfetypen knüpfen an spezifischen Leistungsvoraussetzungen an, die im Einzelfall zu prüfen sind. Während die Hilfe zur Erziehung auf „pädagogische und damit verbundene therapeutische

Leistungen“ ausgerichtet ist, umfasst die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung ein breites Spektrum von Leistungen zur Teilhabe in unterschiedlichen Lebensbereichen – beginnend mit Hilfsmitteln und Assistenzleistungen bis hin zu (heil-)pädagogischen und therapeutischen Leistungen.

Dementsprechend haben auch die Instrumente der Hilfeplanung/Gesamtplanung eine unterschiedliche Funktion – je nachdem ob sie sich auf einen individuellen Hilfeprozess oder die Bereitstellung von Hilfsmitteln oder Assistenzdiensten beziehen.

Aus all den genannten Gründen erscheint es nicht überzeugend, in einem „inklusive SGB VIII“ Leistungen zur Teilhabe mit dem spezifischen Leistungstyp der Hilfe zur Erziehung zu fusionieren, Stattdessen erscheint es sachgerecht, diese Leistungen zur Teilhabe in Beziehung zu allen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu setzen, sie damit also als eigenständigen Leistungstyp („§ 35a plus“) zu verankern und im Einzelfall zu prüfen, ob z.B. über Hilfsmittel oder Assistenzdienste Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe „inklusive“ ausgestaltet werden müssen. Bei einer genaueren Betrachtung des Konstrukts einer inklusiven Lösung in § 27 der Arbeitsentwürfe zeigt sich übrigens, dass sich unter einer gemeinsamen Überschrift weiterhin getrennte Konstrukte einer neu konstruierten Hilfe zur Erziehung und einer Eingliederungshilfe verbergen, der propagierte Anspruch einer inklusiven Lösung also gar nicht eingelöst wird (vgl. dazu Kepert ArchsozArb 1/2018, S. 16).

Die größte Herausforderung besteht im Hinblick auf die **Ausgestaltung des Hilfeplanverfahrens**, wenn es darum geht, in einem „inklusive SGB VIII“ balancierende Regelungen im Gesetz zu finden, in denen man mit den Prinzipien von „Einheitlichkeit“ („Inklusion“) bei gleichzeitiger „Differenzierung zwischen verschiedenen Logiken“ umgehen kann. Die Stellungnahme der Länder hilft hier nicht weiter, wenn sie fordert, für Leistungen der Erziehungshilfe das Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII zu praktizieren und für Leistungen der Eingliederungshilfe das Gesamtplanverfahren des SGB IX anzuwenden. Die noch zu beantwortende Frage lautet vielmehr: Wie gelingt es, Vorgehensweisen der sozialpädagogischen, rekursiven Diagnostik fachlich aufrechtzuerhalten und weiter zu entwickeln und gleichzeitig eine kompetente, an klassifikatorischer Diagnostik (ICF) ausgerichtete Markierung von Rechtsansprüchen auf Teilhabeleistungen zu entwickeln und sowohl zwischen beiden Diagnostik-Logiken zu differenzieren als auch sie in Bezug zueinander zu setzen (vgl. Merchel ArchsozArb 1/2018, S. 28, 37).

Dabei wird auch zu entscheiden sein, ob – wie es die Verbände der Behindertenhilfe fordern – künftig bei jeder Leistung der Kinder- und Jugendhilfe ein Hilfeplanverfahren zu installieren (vgl. Diskussionspapier der Fachverbände 2017, S. 10, <http://www.diefachverbaende.de/files/stellungnahmen/2017-05-18-VorstellungenFV-Inklusive-Loesung-final.pdf>), oder – wie bisher – bei weniger intensiven Hilfen den unmittelbaren Zugang zum Leistungserbringer zu eröffnen und auf ein Hilfeplanverfahren zu verzichten ist (§ 36a Abs.2 SGB VIII).

(3) Ausbau der Sozialraumorientierung

Das bereits erwähnte Plädoyer des Bundesrates, die sozialräumliche Infrastruktur insbesondere durch eine enge **Verknüpfung von Regelangeboten mit Individualleistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien** zu verbessern, setzt einen Konsens hinsichtlich des Begriffsverständnisses voraus. Hinter den Begriffen „sozialräumliche Ansätze“ bzw. „Sozialraumorientierung“ verbergen sich jedoch sehr unterschiedliche Konzepte und Organisationsformen. So spricht Urban-Stahl im Hinblick auf die Sozialraumorientierung von einem „schillernden und häufig verkürzten Begriff“ (Urban-Stahl, Sozialraumorientierung in Berlin – Überlegungen zur Betroffenenperspektive, in: Forum Erziehungshilfen Heft 1/2007, S. 44 ff.).

In der Debatte zeigen sich dementsprechend unterschiedliche Vorstellungen und fachpolitische Interessen: Geht es um ein – das jeweilige Leistungssystem übergreifendes – Fachkonzept oder um eine bestimmte Form der Organisation bzw. Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen („Flexibilisierung“, „Leistungen aus einer Hand“ etc.)? Sucht man nach einem spezifischen Finanzierungsmodus, der auch einen unspezifischen Aufwand berücksichtigt bzw. trägerbezogene Budgets vorsieht? Oder meint man einen bestimmten Hilfetypus, der erst einmal zu definieren und von den bisherigen gesetzlich geregelten Leistungen abzugrenzen wäre?

Von dem jeweiligen Verständnis hängt es dann ab, ob das Thema leistungs- und systemübergreifend etwa im Rahmen des Kommunalverfassungsrechts oder der Städtebauförderung oder (?) in einschlägigen Fachgesetzen (des SGB) – beginnend bei den Grundregeln des SGB I über das-SGB IX und schließlich im SGB VIII zu diskutieren ist.

In der Kinder- und Jugendhilfe hat das Thema Sozialraumorientierung wohl die längste Tradition und kommt dort bereits in der Eingangsnorm zum Ausdruck, wenn von der Pflicht der Kinder- und Jugendhilfe die Rede ist, dazu beizutragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine Kinder- und familienfreundliche Umwelt zu schaffen oder zu erhalten (sogenannter Einmischungsauftrag – § 1 Abs. 3 Nr.4 SGB VIII).

Der Gedanke der Sozialraumorientierung hat auch in die Konturierung des gesetzlichen Profils der Hilfe zur Erziehung Eingang gefunden, wenn dort in § 27 Abs. 2 SGB VIII im Hinblick auf die Gestaltung der Hilfe formuliert wird: „Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall; dabei soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden“. Sozialraumorientierung ist damit „ein“ Baustein bei der Ausgestaltung der Angebotsstruktur im Rahmen der Hilfe zur Erziehung, aber keineswegs ein generelles Prinzip.

Sozialraumorientierung hat Bedeutung

- bei der Organisation der Ausgestaltung ambulanter niederschwelliger Hilfeformen,
- bei der Einbeziehung des Potenzials von Familienangehörigen, Verwandten, und anderen Bezugspersonen in die Planung und Ausgestaltung von Hilfen (Stichwort „Familienrat“ bzw. „Familiengruppenkonferenz“),
- bei der Suche nach einem neuen Lebensort für das Kind oder den Jugendlichen im Rahmen einer stationären Hilfe („milieunahe Unterbringung“).

Darüber hinaus bieten sich zur Stärkung der Sozialraumorientierung weitere Standorte für rechtliche Änderungen im SGB VIII an. Dazu zählen neben den leistungsrechtlichen Vorschriften insbesondere die Regelungen über **(1)** Hilfeplanverfahren (§ 36), **(2)** Mitarbeiter, Fortbildung (§ 72), **(3)** Förderung der freien Jugendhilfe (§ 74 Abs. 4), **(4)** Gesamtverantwortung (§ 79), **(5)** Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe (§ 79 a), **(6)** Jugendhilfeplanung (§ 80).

Das SGB VIII ist als Teil des Sozialgesetzbuchs konzipiert und will damit – in erster Linie – die Verwirklichung sozialer Rechte sicherstellen, was vor allem über die Einräumung subjektiver und damit einklagbarer Rechte möglich ist. Die Einklagbarkeit dieser Rechte auf der Grundlage eines Konditionalprogramms setzt jedoch eine spezifische und damit gerichtlich überprüfbare gesetzliche Ausgestaltung voraus. Der Normierung bzw. Einklagbarkeit von Infrastrukturleistungen sind damit strukturelle Grenzen gesetzt (siehe dazu AGJ, Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken, Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ 2013,

https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2012/Foerderung_Infrastrukturleistungen__2_.pdf).

Ergänzend – aber nicht primär! – muss das Thema „sozialräumliche Ansätze“ auch im Kontext der Finanzierungsformen diskutiert werden. Finanzierungsregelungen haben eine ausschließlich akzessorische Bedeutung, setzen also – im Sozialgesetzbuch als Leistungsrecht – eine gesetzlich geregelte Aufgabe bzw. deren nähere Ausgestaltung voraus. Zudem erzeugt eine Konzentration auf Finanzierungsformen das Missverständnis, eine bestimmte Tätigkeit sei Privileg der freien Jugendhilfe und der öffentlichen Jugendhilfe unzugänglich. Mit einer solchen Vorgehensweise wird der Eindruck erweckt, gesetzlich nicht näher formulierte fachliche Kriterien (wie fallübergreifende und fallunspezifische Sozialarbeit) sollten quasi verdeckt bei der Erfüllung gesetzlich geregelter Aufgaben mit finanziert werden – oder umgekehrt: öffentliche Mittel sollen für einen Zweck eingesetzt werden, der leistungsrechtlich oder strukturell nicht thematisiert wird bzw. gar nicht Inhalt der konkret erbrachten Leistung ist.

Alleine diese kurz skizzierten Aspekte mögen verdeutlichen, welche Fragen zunächst einmal näher zu beleuchten sind, bevor ein Handlungsbedarf des Gesetzgebers im Hinblick auf die Stärkung der Sozialraumorientierung ermittelt werden kann.

(4) Änderungen im Recht der Pflegekindschaft

Auch dieses Thema wird in der neuen Legislaturperiode wieder auf die politische Tagesordnung kommen. Den in der vergangenen Legislaturperiode vorgelegten Formulierungen zur Absicherung einer Dauerverbleibensanordnung liegt eine Sichtweise zu Grunde, die auf eine Polarisierung von Herkunftseltern und Pflegeeltern ausgerichtet ist. Ein solches Verständnis könnte zwar aus einer rechtswidrigen Praxis abgeleitet werden, die – entgegen der verfassungsrechtlichen Bedeutung der öffentlichen Hilfen und dem Grundrecht des Kindes auf Gewährleistung der elterlichen Erziehung – die Pflicht zur Arbeit mit den Eltern als Schwerpunkt der Hilfe zur Erziehung schlicht missachtet. Eine

Polarisierung von Herkunftseltern und Pflegeeltern entspricht aber auch nicht den komplexen Bindungen des Kindes oder Jugendlichen.

Die Situation des Pflegekindes verlangt – ähnlich wie bei der Ausgestaltung der elterlichen Sorge nach Trennung und Scheidung – nicht die Abwägung zwischen einem besseren und einem schlechteren Elternteil bzw. zwischen besseren und schlechteren Eltern, sondern fordert dazu heraus, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um dem Kind oder dem Jugendlichen die Möglichkeit zu eröffnen, seine Bindungen und Beziehungen zu beiden „Elternsystemen“ aufrecht zu erhalten und weiter zu entwickeln. Ein neues Verständnis von Erziehungspartnerschaft, das allerdings an alle Beteiligten – einschließlich des Jugendamts – erhebliche Anforderungen stellt, würde die Frage nach Verbleib oder Rückkehr des Kindes in den Hintergrund treten lassen. In der Praxis gibt es dazu bereits vielversprechende Ansätze (vgl. Wiesner, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Bundestag, <https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a13/anhoerungen/stellungnahmen-inhalt/510182>).

(5) Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung

Von einem Qualitätsentwicklungsgesetz für die Kindertagesbetreuung ist schon seit mehreren Jahren die Rede. Die Jugend- und Familienministerkonferenz hat sich dazu in den letzten Jahren mehrfach positioniert. Im aktuellen Koalitionsvertrag taucht das Thema in erster Linie unter dem Aspekt einer anteiligen Mitfinanzierung des Bundes auf. So will der Bund den Ländern bis zum Jahre 2021 für die Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zusätzlich 3,5 Milliarden Euro bereitstellen. Dabei sollen die Länder auf der Grundlage von Zielvereinbarungen mit dem Bund die konkreten Schritte hinsichtlich der Qualitätsverbesserung festlegen. Erst am Ende soll es einheitliche Standards geben. Inzwischen hat das Familienministerium den Regierungsentwurf für das „Gute-Kita-Gesetz“ vorgelegt, das Anfang nächsten Jahres in Kraft treten soll (BT-Drs. 19/4947 vom 12.10.2018). Mit dem Gesetz sollen die Betreuungsschlüssel verbessert und Erzieherinnen und Erzieher stärker qualifiziert werden. Kitas sollen außerdem zum Beispiel mehr Sprachförderung oder flexiblere Öffnungszeiten anbieten können.

(6) Ausbau der Ganztagschule

„Wir werden einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für alle Kinder im Grundschulalter schaffen“ – so steht es im Koalitionsvertrag. Bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs soll auf Flexibilität geachtet und bedarfsgerecht vorgegangen werden. Die Vielfalt der in den Ländern und Kommunen bestehenden Betreuungsmöglichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe und der schulischen Angebote soll berücksichtigt werden.

Der Rechtsanspruch soll im Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) verankert werden. Um den Rechtsanspruch bis 2025 zu verwirklichen, bedürfe es konkreter rechtlicher, finanzieller und zeitlicher Umsetzungsschritte, die in einer Vereinbarung von Bund und Ländern unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände festgelegt werden sollen. Dabei werde der Bund sicherstellen, dass insbesondere der laufenden Kostenbelastung der Kommunen Rechnung getragen wird.

Fazit

Die Bundesregierung hat sich für die neue Legislaturperiode viel vorgenommen. Interessant ist dabei auch die zunehmende Tendenz des Bundes, sich auf verschiedenen Wegen am Vollzug der Gesetze finanziell zu beteiligen – die Länder lassen sich auf diese Weise gerne „kaufen“. Dass die Finanzverfassung des Grundgesetzes vom Grundsatz der Vollzugskausalität ausgeht (Art. 104a GG), also die Kostenlast den Ländern und Kommunen zuweist, wenn und soweit sie Bundesrecht auszuführen haben, wird dabei zunehmend ausgeblendet. Der populäre Weg, den Ländern mehr Anteile an der Umsatzsteuer zuzuweisen, hat den Nachteil, dass diese Geldmittel nicht zweckgebunden sind, also auch für andere Aufgaben eingesetzt werden können.

Da für die Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und für den Rechtsanspruch auf den Besuch der Ganztagschule jeweils eigenständige Gesetzgebungsverfahren vorgesehen sind, während für das aus der letzten Legislaturperiode übernommene Vorhaben einer Reform bzw. Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts zuerst einmal eine längere Diskussionsphase gelant ist, ist zu erwarten bzw. zu befürchten, dass in diesem „Gesetzgebungskonzert“ einem Nachfolger des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes nicht die Rolle des Taktgebers zukommen wird.

Der Beitrag ist eine gekürzte Fassung des Artikels „Rückblick und Ausblick – wo stehen wir nach der gescheiterten Reform?“, erschienen in: Zeitschrift Recht der Jugend und des Bildungswesens Heft 2/2018, S. 129-148. Wir danken für die Genehmigung zum Abdruck.

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner ist Rechtswissenschaftler und Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin.

((Marginalien))

Mit der Inklusiven Lösung ist die Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen mit und ohne Behinderung gemeint.

Erzieherische und behinderungsspezifische Bedarfe sind anhand verschiedener Systemlogiken festzustellen und auf unterschiedliche Ziele ausgerichtet.

Die zutreffende Erkenntnis, dass allen jungen Menschen dasselbe Recht auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit sowie auf Förderung ihrer Entwicklung einzuräumen ist, entbindet nicht von der Verpflichtung, den spezifischen Bedarfen des jeweiligen Kindes oder Jugendlichen im Einzelfall gerecht zu werden.

Die größte Herausforderung besteht im Hinblick auf die Ausgestaltung des Hilfeplanverfahrens, wenn es darum geht, in einem inklusiven SGB VIII balancierende Regelungen im Gesetz zu finden, in denen man mit den Prinzipien von Einheitlichkeit bei gleichzeitiger Differenzierung zwischen verschiedenen Logiken umgehen kann.

Die Situation des Pflegekindes verlangt nicht die Abwägung zwischen besseren und schlechteren Eltern, sondern fordert dazu heraus, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um dem Kind oder dem Jugendlichen die Möglichkeit zu eröffnen, seine Bindungen und Beziehungen zu beiden „Elternsystemen“ aufrecht zu erhalten und weiter zu entwickeln.

Interessant ist die zunehmende Tendenz des Bundes, sich auf verschiedenen Wegen am Vollzug der Gesetze finanziell zu beteiligen – die Länder lassen sich auf diese Weise gerne „kaufen“.