

Implementationsdefizite und (in)effektive Rechtsdurchsetzung im Kinder- und Jugendhilferecht – Veränderungspotenziale aus Sicht einer obersten Landesjugendbehörde

Klaus Peter Lohest

1. Vorbemerkung

Im Folgenden werde ich schwerpunktmäßig auf fünf zentrale Veränderungsnotwendigkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe eingehen, die wir als rheinland-pfälzisches Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz als eine von 16 obersten Landesjugendbehörden sehen. Bewusst ist mein Vortrag nicht wissenschaftlich, sondern (fach)politisch angelegt.

Indem ich – aus unserer Sicht notwendige – Veränderungen aufzeige, weise ich auch auf Probleme in der Rechtsdurchsetzung im Kinder- und Jugendhilferecht hin.

Gehalten wurde dieser Vortrag am 21. November 2019. Zum damaligen Zeitpunkt war nicht absehbar, dass am 9. Juni 2021 das Kinder und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG), die SGB VIII-Reform, im Bundesgesetzblatt¹ veröffentlicht werden würde. Um sich nicht vollkommen von der ursprünglichen Vortragsfassung zu entfernen, sind in den Punkten 2 bis 4 lediglich minimale Hinweise auf das Gesetz enthalten. Ein neuer fünfter Punkt enthält eine kurze Darstellung und Bewertung der KJSG-Regelungen aus meiner persönlichen Sicht. Die Zeit hat es nämlich mit sich gebracht, dass ich durch meinen Renteneintritt nicht mehr für das rheinland-pfälzische Kinder- und Jugendministerium sprechen kann, sondern nur noch für mich selbst.

1 BGBl. I 2021 S. 1444

2. Ausgangslage

Ohne Zweifel ist das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) eine sehr gute Grundlage für die Kinder- und Jugendhilfe.

„Spätestens seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist das SGB VIII als ein modernes, präventiv ausgerichtetes Leistungsgesetz in der Fachöffentlichkeit breit akzeptiert. ... Das SGB VIII hat sich nach nunmehr allgemeiner Auffassung nachhaltig bewährt und ist mittlerweile zu einer fast schon 'populären' Rechtsgrundlage für die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland geworden“²

Ob man heutzutage solch ein für Eltern, Kinder und Jugendliche wertvolles Instrumentarium mit zahlreichen individuellen Rechtsansprüchen und präventiven Ansätzen³ würde durchsetzen können, muss bezweifelt werden. Entweder können sich nämlich die jeweiligen Koalitionen nicht auf weitgehende Reformen einigen oder sie enthalten in erster Linie Verschlechterungen – außer es handelt sich um Wirtschafts- oder Finanzinteressen. Eine große Ausnahme sollte in der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages das KJSG sein.

Gleichzeitig wird aber seit dem Inkrafttreten im Jahre 1990 (neue Bundesländer) bzw. 1991 (alte Bundesländer) über die Weiterentwicklung des SGB VIII in der Fachöffentlichkeit diskutiert. Nachdem 1993 durch Einfügung eines Paragraphen 35a mit dem Ersten SGB VIII-Änderungsgesetz die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendhilfe aufgenommen wurde, stand immer wieder die Frage im Raum, ob es nicht notwendig sei, auch körperlich und sogenannt geistig behinderte junge Menschen in die Regelungsbereiche des SGB VIII einzubeziehen. Dazu später mehr.

Im Laufe der Jahre wurden neben einem inklusiven Kinder- und Jugendhilferecht vor allem die Reaktivierung der Jugendhilfeplanung, eine Stärkung sozialräumlicher Hilfen zur Erziehung, die Qualifizierung der Pflegekinderhilfe und eine wirkungsvollere Ausgestaltung der Heimaufsicht als weitere Aspekte einer umfassenden SGB VIII-Reform thematisiert. Auch die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz gehört dazu, die in der abgelaufenen Legislaturperiode leider wiederum an der CDU/

2 Wabnitz, 25 Jahre SGB VIII. Die Geschichte des Achten Buches Sozialgesetzbuch von 1990 bis 2015, 2015, S. 385.

3 Eine Zusammenfassung der Reformansätze des SGB VIII findet sich in Wabnitz, 25 Jahre SGB VIII. Die Geschichte des Achten Buches Sozialgesetzbuch von 1990 bis 2015, 2015, S. 45f.

CSU-Bundestagsfraktion gescheitert ist, die sich insbesondere gegen Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen sträubt.

In der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (2013 bis 2017) hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die fachpolitischen Debatten aufgegriffen und sich vor allem unter Ministerin Manuela Schwesig eine grundlegende Reform des Kinder- und Jugendhilferechts zum Ziel gesetzt. Ergebnis war das vom Deutschen Bundestag am 29. Juni 2017 verabschiedete Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG). Da absehbar war, dass das Gesetz im Bundesrat nicht mehrheitsfähig war, wurde eine Abstimmung dadurch vermieden, dass das Gesetz jeweils kurzfristig im Juli und September 2017 von der Tagesordnung abgesetzt wurde. Das Gesetz unterlag zwar nicht der Diskontinuität durch die Neuwahl des Deutschen Bundestages 2017, aber es wurde nie wieder im Bundesrat zur Abstimmung gestellt.

Selbst Befürworter*innen einer grundlegenden SGB VIII-Reform wie wir in Rheinland-Pfalz haben daran mitgewirkt, dass das Gesetz im Bundesrat nicht mehr beraten wurde. Vom Anspruch einer umfassenden Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts war nämlich nicht viel übriggeblieben.

Zum einen enthielt das vom Deutschen Bundestag bereits verabschiedete KJSG Regelungen, die dem Geist der Kinder- und Jugendhilfe widersprachen. Als Beispiel sei eine Bürokratisierung des gesamten Hilfeplanverfahrens genannt, die den Charakter eines partizipativen und professionellen Aushandlungsprozesses ausgehebelt hätte. Oder Regelungen im Kinderschutz, die dazu geführt hätten, dass andere gesellschaftliche Akteure, wie die Gesundheitshilfe, ein Stück weit aus der gemeinsamen Verantwortung entlassen worden wären, in dem sie nur noch „melden“, aber nicht mehr im Rahmen ihrer Möglichkeiten selbst aktiv werden sollten.

Zudem mussten CDU/CSU und SPD miteinander zu viele Kompromisse eingehen, um überhaupt etwas zustande zu bringen. In den Schlussberatungen des Deutschen Bundestages entfielen deshalb auf Druck der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sämtliche Reformansätze zur Pflegekinderhilfe. Aus der Inklusiven Lösung blieb letztlich nur eine Zielbestimmung in § 1 übrig. Zudem sollten Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge eingeschränkt und die Finanzierung durch die Länder von Vereinbarungen zwischen Ländern, Kommunen und Leistungsanbietern abhängig gemacht werden.

„Da war der Punkt erreicht, dass kein Land mehr zustimmen konnte, das grün mitregiert wird. Die Gefahr einer Zwei-Klassen-Kinder- und

Jugendhilfe – von Bayern längst angestrebt – war zu groß. Denn mit einer Sonderregelung für geflüchtete Kinder und Jugendliche ist ein Einfallstor gegeben, dass zB regelhaft die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe mit Vollendung des 18. Lebensjahres beendet werden, wie es Bayern ebenfalls seit Jahren fordert.“⁴

Jenseits dieser politischen Aspekte waren aber auch handwerkliche Fehler für das Scheitern dieses SGB VIII-Reformversuches verantwortlich.

So war die SGB VIII-Reform nicht mit dem gleichzeitig laufenden Prozess der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) abgestimmt. Formulierungen über Leistungen und Leistungsvoraussetzungen waren beispielsweise nicht mit dem BTHG kompatibel und im Vertragsrecht gab es Leistungen, die sich so nicht im BTHG wiederfanden.

Zwar wurden die Länder mal mehr, mal weniger in die Entwicklung der Gesetzestexte einbezogen, aber die fachpolitische Diskussion kam viel zu kurz. Immer wieder kursierten Entwürfe im Internet, ohne dass das BMFSFJ einen Diskurs mit den Verbänden der Erziehungs- und Behindertenhilfe führte. Gesprächsformate zur Umsetzung, zu den Wirkungen und zur Finanzierung der Reform gab es nicht. Und selbst bei den Ländern kam es in Teilen zu einer Quasi-Beteiligung.

Auch wurden die politischen Widerstände aus Bayern und Nordrhein-Westfalen zu wenig ernst genommen. Die damalige Hausspitze – Ministerin Schwesig und Staatssekretär Kleindiek – hat offenbar nicht wahrgenommen, dass vor allem die Inklusive Lösung dort keine Zustimmung fand – und bis heute nicht findet.

Und letztlich hat wieder einmal die neoliberale Grundausrichtung das Ihrige dazu getan. Sowohl die Arbeits- und Sozial-, als auch die Jugend- und Familienministerkonferenz haben sich zwar stets für eine Inklusive Lösung im SGB VIII ausgesprochen, aber diese soll kostenneutral erfolgen. Hier müssen sich die Länder auch selbstkritisch hinterfragen. Als ob eine umfassende Inklusion in der Kinder- und Jugendhilfe ohne zusätzliche Finanzmittel so umsetzbar wäre, dass sie auch bei den Betroffenen ankommt! Ungläubig nimmt man aktuell wahr, dass diejenigen, die grundlegende (Sozial-)Reformen stets unter einen Finanzvorbehalt stellen, nunmehr verlautbaren, in der Corona-Krise sei genug Geld vorhanden, um die wirtschaftlichen Folgen des Corona-Virus erfolgreich zu bekämpfen. Selbst

4 Lohest, Kommentar. Inklusive Lösung und SGB VIII-Reform: Wie aus einem (Ent-)Wurf nichts wurde, in: Katzenstein, Lohse, Schindler, Schönecker (Hrsg.), Das Recht als Partner der Fachlichkeit in der Kinder- und Jugendhilfe. Liber Amicorum für Thomas Meysen, 2018, S. 305, 309f.

die Schuldenbremse steht mittlerweile richtigerweise in Frage. Alles richtig, aber es wäre auch schon früher notwendig gewesen – für grundlegende Reformen und den Erhalt bzw. Wiederaufbau der Infrastruktur in Deutschland.

Wo stehen wir heute eine Legislaturperiode später? Die Kritik eines zu mangelnden Dialoges mit den Fachverbänden und Fachkräften hat das BMFSFJ aufgegriffen und mit dem Prozess „Mitreden – Mitgestalten. Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe“ in ihr Gegenteil verkehrt. Zu den vier wesentlichen Themenaspekten hat das Fachressort umfangreiche Anhörungen und einen schriftlichen Beteiligungsprozess, einschließlich der Befragung von Fachkräften, durchgeführt:

- a) Besserer Kinderschutz und mehr Kooperation
- b) Unterbringung außerhalb der eigenen Familie: Kindesinteressen wahren – Eltern unterstützen – Familien stärken
- c) Prävention im Sozialraum stärken
- d) Mehr Inklusion/Wirksames Hilfesystem/Weniger Schnittstellen.

Die Auftakt- und Abschlusssitzung fand unter Beteiligung von Ministerin a.D. Giffey statt, um dem gesamten Prozess, der von der Parlamentarischen Staatssekretärin Caren Marks geleitet wurde, eine hohe politische Bedeutung beizumessen. Entgegen meiner Zweifel zum Zeitpunkt dieses Vortrags, war dieser Prozess letztlich erfolgreich.

3. Fünf zentrale Veränderungspotenziale aus Sicht einer Obersten Landesjugendbehörde

3.1 Inklusives Kinder- und Jugendhilferecht

Was früher als sogenannte „Große Lösung“ bezeichnet wurde, wird heute richtigerweise „Inklusive Lösung“ genannt. Gemeint ist damit die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen und unabhängig von der Art ihrer Behinderung. Mit ihrem systemischen Blick auf die gesamte Familie hat die Kinder- und Jugendhilfe einen anderen Ansatz als die Eingliederungshilfe, die die Behinderung selbst und deren Folgebewältigung beim Individuum in den Mittelpunkt rückt.

Außerdem führt die inkonsistente Zuständigkeit in Grenzfällen dazu, dass Familien von einem System auf das andere verwiesen werden und somit die Gefahr besteht, dass sie falsch, zu gering oder gar nicht versorgt werden. Das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V.

(DIJuF) hat 2015 Fälle beschrieben, in denen genau das geschah. Ein Beispiel:

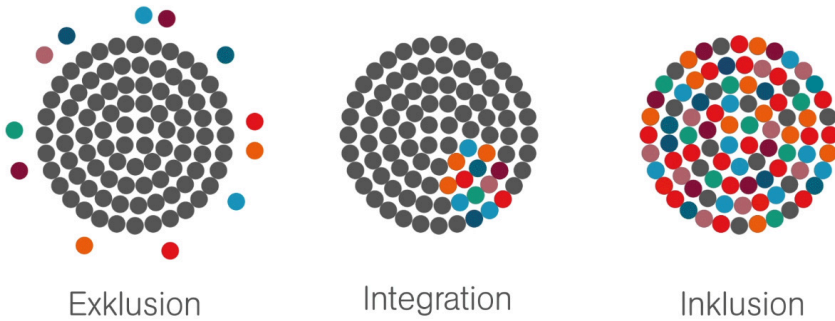
„Bei Michael (8 Jahre) stellt im März 2012 ein entwicklungspsychologisches Gutachten einen IQ-Wert von 67 fest. Der zuständige Sozialhilfeträger leistet daraufhin Eingliederungshilfe in Form von Übernahme von Schulgeldkosten für ein Förderzentrum mit dem Schwerpunkt geistige Entwicklung. Bei einer neuerlichen Testung im März 2014 errechnet sich hingegen ein IQ-Wert von 72, sodass – mangels Vorliegen einer geistigen Behinderung – die Zuständigkeit zur Jugendhilfe wechselt. Da mit dem Förderzentrum, in dem Michael die letzten zwei Jahre gefördert wurde, eine Leistungs- und Entgeltvereinbarung zwar mit dem Sozial-, aber nicht mit dem Jugendamt besteht, muss Michael die Einrichtung wechseln. Und das, obwohl er im Förderzentrum ausgesprochen gut integriert war, erhebliche Entwicklungsfortschritte gemacht hat und sich dort richtig wohl gefühlt hat. Michael zieht sich erst einmal in sich zurück und lehnt alle Angebote in der neuen Einrichtung ab.“⁵

Das grundlegende Problem besteht darin, dass wir in den Sozialsystemen von Gegensätzen ausgehen, die es so zumeist nicht gibt. Eine Zuordnung zur Kinder- und Jugendhilfe ist, wie das beschriebene Beispiel zeigt, so oftmals gar nicht möglich. Gibt es individuelle Entwicklungen, stoßen die Systeme an ihre Grenzen. Eine Zuordnung IQ-Wert unter 70 gleich sogenannte geistige Behinderung gleich SGB IX und IQ-Wert über 70 gleich seelische Behinderung gleich SGB VIII macht es sich zu einfach und spiegelt die Realität im menschlichen Leben nicht wider.

Stattdessen benötigen wir einen ganzheitlichen Ansatz, der vom Ziel der Inklusion getragen ist. Die Aktion Mensch hat bildhaft erläutert, was mit Inklusion im Vergleich zu Exklusion und vor allem Integration gemeint ist:⁶

5 Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V., *Fallvignetten*, Geteilte Leistungszuständigkeit von Jugendhilfe und Sozialhilfe und ihre Auswirkungen auf junge Menschen mit Behinderung, 2015., S. 2, (unveröffentlicht).

6 <https://www.aktion-mensch.de/dafuer-stehen-wir/was-ist-inklusion.html>



Der entscheidende Unterschied zwischen Integration und Inklusion besteht darin, dass Integration meint, Menschen mit Behinderungen so zu fördern, dass sie den Ansprüchen der Mehrheitsgesellschaft gerecht werden können. Vermeintliche individuelle Nachteile sollen ausgeglichen werden. Inklusion hingegen stellt nicht auf individuelle Merkmale von Menschen ab – Behinderung, soziale Herkunft, Bildungsaffinität –, sondern verfolgt „ein modernes umfassendes Konzept einer fortwährenden gesellschaftlichen Änderung der sozialen Umwelt unter Beteiligung aller, als Voraussetzung für eine gesellschaftliche Teilhabe behinderter Menschen.“⁷

Aus unserer rheinland-pfälzischen Sicht waren folgende Eckpunkte im Hinblick auf ein Kinder- und Jugendhilferecht von besonderer Bedeutung:

- Hervorhebung der grundsätzlich inklusiven Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe durch die Aufnahme einer Zielbestimmung in § 1 VIII,
- Ergänzung des Grundsatzes durch eine Konkretisierung von Planungsgrundsätzen und bei der Angebotsausrichtung,
- Schaffung eines einheitlichen Leistungstatbestandes
- Verzicht auf den „Wesentlichkeitsbegriff“
- Anspruchsinhaberschaft von Eltern und den Kindern und Jugendlichen selbst,
- teiloffener Leistungskatalog.

Zudem sollten Persönliche Budgets als eine weitere Form der Erbringung von Leistungen vor allem für Eingliederungshilfen, aber auch darüber hinaus Eingang ins SGB VIII finden. Viele Befürchtungen gegen Persönliche

7 Dillmann, Globalisierung des Sozialhilferechts inklusive? Zu den Auswirkungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im SGB XII, Zeitschrift für das Fürsorgewesen, 2010, S. 97, 03.

Budgets hat es auch in der Behindertenhilfe gegeben. Nehmen jedoch die Träger der öffentlichen Sozial- und Kinder-/Jugendhilfe ihre Steuerungsfunktion ernst, so dürfte auch bei anderen als Eingliederungshilfen der positive Effekt eintreten, „dass die Selbstbestimmung des/der Berechtigten deutlich gestärkt wird und damit seine/ihre Beteiligung in anderer Weise ernst genommen werden muss, als wenn sich diese in der Einladung zur Hilfeplanung erschöpft“⁸.

3.2 Reaktivierung der Jugendhilfeplanung

Jugendhilfeplanung steht von Beginn an als Pflichtaufgabe der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII. Sie „ist das zentrale rechtlich verankerte und fachliche Steuerungsinstrument des öffentlichen Jugendhilfeträgers zur quantitativ und qualitativ bedarfsentsprechenden Gestaltung von Einrichtungen, Diensten, Angeboten und Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe“⁹. Wirft man jedoch einen Blick auf die (geringe) Zahl der Planungsfachkräfte in den Jugendämtern, so deutet das auf Praxis- und Vollzugsdefizite hin. In Rheinland-Pfalz reicht beispielsweise die Spannbreite an Personalstellen in der Jugendhilfeplanung im Jahr 2017 (absolute Werte, Vollzeitstellenäquivalente) von null bei drei örtlichen Trägern bis zu maximal zwei bei einer kreisfreien Stadt und einem Landkreis.¹⁰ Bei einer Reform des SGB VIII sollte daher die Verpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe verstärkt werden, im Rahmen ihrer Planungsverantwortung Maßnahmen zur Sicherstellung der Bedarfsgerechtigkeit und Qualität von Hilfsangeboten mit niedrigschwelligen ambulanten Hilfeeinrichtungen im Sozialraum zu ergreifen.

8 Schindler, Persönliches Budget als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe – oder: Nur Mut zum Unbekannten!, Das Jugendamt 2011, S. 506.

9 Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz, 6. Landesbericht Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz, Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren, 2019, S. 181.

10 Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz, 6. Landesbericht Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz, Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren, 2019, S. 183.

3.3 Sozialräumliche Hilfen stärken

In den letzten Jahren wurde viel und kontrovers über ambulante niedrigschwellige Hilfeangebote diskutiert. Ausgangspunkt war ein dreiseitiges Papier mit dem Titel „Wiedergewinnung kommunalpolitischer Handlungsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen – Änderungen des Kinder- und Jugendhilfrechts (SGB VIII)“, das der damalige Hamburger Sozial- und Jugendstaatsrat Jan Pörksen 2011 in die Runde sozialdemokratischer und grüner Jugendstaatssekretär*innen einbrachte. Darin stellte er den individuellen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung in Frage. Das rheinland-pfälzische Jugendministerium ist dem damals entschieden entgegengetreten, doch hat Pörksen damit eine wichtige und längst überfällige Diskussion über die Weiterentwicklung von Hilfen zur Erziehung angestoßen. Hätte er sie konsensorientierter geführt, wäre sie sicherlich positiver in der Kinder- und Jugendhilfe aufgenommen worden und hätte auch bereits zu Ergebnissen geführt.

Um gerade die Zielgruppen besser erreichen zu können, die Hilfebedarfe haben, diese aber noch nicht offenkundig sind, sollten niedrigschwellige Angebote bzw. ihr Ausbau rechtlich abgesicherter und bindender gestaltet sein. Auch sind verlässliche Kooperationen zwischen dem örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe und Dritten, wie Kindertagesstätten, Schulen, dem Gesundheitswesen, zu fördern. Schließlich sollte der Zugang zu diesen Angeboten rechtlich erleichtert werden. Warum sollte es nicht möglich sein, wie es in Hamburg geschieht, Angebote über einen Bauspielplatz zu platzieren?

Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung stehen die gegenwärtigen Finanzierungssystematiken dem Auf- und Ausbau niedrigschwelliger und präventiver Angebote entgegen, sofern diese rechtsanspruchsgebundene Leistungen umfassen. Insofern bedarf es einer gesetzlichen Regelung, die solche Leistungen z.B. im Wege von Pauschalfinanzierungen ermöglichen würden. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die bestehenden Rechtsansprüche ebenso gewährleistet bleiben, wie der Bedarfsdeckungsgrundsatz und das Wunsch- und Wahlrecht.

3.4 Heimaufsicht wirkungsvoller ausgestalten

Bereits im Vorfeld der Bundestags- und Bundesratsbefassung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes hatten sich die Länder darauf verständigt, wie die Heimaufsicht wirksamer gestaltet werden kann. Die Grenzen heimaufsichtlichen Handelns, wie z.B. bei den Jugendheimen der Haasen-

burg GmbH in Brandenburg, waren mit dafür ausschlaggebend. Auch die Ergebnisse der Runden Tische und der Abschlussbericht der Lenkungsausschüsse der Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ und „Heimerziehung in der DDR in den Jahren 1949 bis 1990“ sowie die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes flossen mit in die Überlegungen ein.

Folgende Aspekte sahen die Länder als besonders regelungsbedürftig an, um Betriebserlaubnisverfahren und die Aufsicht über Einrichtungen stärker am Schutzbedürfnis der Kinder und Jugendlichen auszurichten:

- Präzisierung des Einrichtungsbegriffes
Kriterien, die im KJHG zum Einrichtungsbegriff genannt waren, wie Dauerhaftigkeit, Verbindung sachlicher und personeller Mittel zu einem bestimmten Zweck und Losgelöstheit von den konkreten Personen sollen im Gesetzeswortlaut aufgenommen und ergänzt werden um „Beaufsichtigung“, „Erziehung“, „Bildung“ und „Ausbildung“ von Kindern und Jugendlichen außerhalb ihrer Familie.
- Erweiterung der Kriterien für eine Betriebserlaubnis
Während bisher Betriebserlaubnisprüfung einrichtungsbezogen erfolgte, soll auch die Eignung des Trägers im Sinne seiner Zuverlässigkeit ausdrücklich als zusätzliches Kriterium aufgenommen werden. Zudem sollen zukünftig die Beschwerdemöglichkeiten insofern ausgedehnt werden, als dass konzeptionell ersichtlich ist, wie Beschwerden auch außerhalb einer Einrichtung bei bereits bestehenden Beschwerdestellen eingereicht werden können. Zudem wird ein Gewaltschutzkonzept als Voraussetzung für eine Betriebserlaubnis verlangt.
- Erweiterung der heimaufsichtlichen Kontrollmöglichkeiten
So sollen die Prüfmöglichkeiten der erlaubniserteilenden Behörde nach Erteilung der Betriebserlaubnis neu strukturiert und teilweise erweitert werden. Klar gestellt werden soll, dass weder ein konkreter Anlass noch eine Anmeldung für eine rechtmäßige örtliche Prüfung erforderlich ist. Einzelgespräche mit Kindern und Jugendlichen sowie mit Beschäftigten sollen ausdrücklich im Gesetz verankert werden. Liegt keine akute Kindeswohlgefährdung vor, soll aber das Einverständnis der Sorgeberechtigten dazu eingeholt werden.
- Qualifizierung der Zulässigkeit von Auslandsmaßnahmen
Durch die Neuregelung und Konkretisierung der Vorschriften zu Auslandsmaßnahmen soll die erforderliche Qualität des Trägers und der damit verbundenen Maßnahme verbessert werden. Grundvoraussetzung zur Durchführung von Auslandsmaßnahmen soll werden, dass eine Betriebserlaubnis im Inland vorliegt, sodass bei Kindeswohlgefähr-

denden Ereignissen im Ausland eine Überprüfung der Trägereignung und gegebenenfalls ein Entzug der Betriebserlaubnis erfolgen kann.

3.5 Qualifizierung der Pflegekinderhilfe

Besonders wichtig für eine gute Entwicklung eines Kindes und Jugendlichen ist, ihm ein möglichst hohes Maß an Stabilität und Kontinuität in seiner Erziehung zu geben, und gewachsene Bindungen zu sichern. Das gilt sowohl für Pflege- und Erziehungspersonen als auch für die Eltern. Sind das Kindeswohl und die Kinderperspektive eine maßgebliche Richtschnur für Sorgerechtsentscheidungen, so wäre es notwendig, unter bestimmten Voraussetzungen dem Familiengericht zu ermöglichen, einen längerfristigen Verbleib des Kindes oder Jugendlichen in einer Pflegefamilie anzuordnen. Voraussetzung wären die Sicherung des Kindeswohl und die Erwartung, dass trotz Unterstützung längerfristig keine nachhaltige Verbesserung der Erziehungsressourcen in der Herkunftsfamilie zu erreichen sind.

Sowohl Eltern als auch Pflegefamilien sollen bessere Beratungsansprüche erhalten. Deshalb setzen wir uns für einen eigenständigen Rechtsanspruch aller Eltern auf Beratung ein. Das gilt auch für die Fälle, in denen das Kind oder der Jugendliche nicht mehr dauerhaft bei ihnen lebt und eine Rückführung nicht absehbar ist. Gesetzlich klargestellt werden soll auch, dass Pflegeeltern zu ihrer Beratung und Unterstützung sowohl vor der Pflegschaft als während ihrer Dauer einen Beratungsanspruch haben.

Setzen sich Beteiligungsrechte für Kinder und Jugendliche in stationären Einrichtungen und Wohngruppen der Kinder- und Jugendhilfe mehr und mehr durch, so ist es nicht minder wichtig, auch darüber nachzudenken, wie sie für Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien gestaltet werden können.

Auch die Entwicklung von Schutzkonzepten für Pflegekinder müssen einen größeren Stellenwert erhalten. Es ist notwendig – gerade im privaten familiären Setting – geeignete Konzepte zum Schutz vor Übergriffen und (sexualisierter) Gewalt zu entwickeln. Ein Aspekt sind dabei wiederum Beteiligungsformen und Beschwerdemöglichkeiten.

4. Ausblick

Aus unserer rheinland-pfälzischen Sicht wären notwendig:

- ein Gesetzgebungsverfahren mit einer klaren politischen und fachlichen Programmatik und Zielbestimmung, die die Ansprüche einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe erfüllen,
- eine intensive Beteiligung der Länder, Kommunen, Wissenschaft, Verbände und Selbsthilfe sowie einen fachlichen und gesellschaftspolitischen Diskurs über die Zielperspektive inklusive Kinder- und Jugendhilfe,
- starke Kommunen, die den Weg zur inklusiven Kinder- und Jugendhilfe mit ihren Trägern aktiv gestalten, und Länder, die „ihre“ Kommunen dabei unterstützen und begleiten,
- eine mehrjährige Übergangsfrist bis zur endgültigen Umsetzung der Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendlichen, gleich ob sie eine Behinderung haben oder nicht und welcher Art diese ist.

Es ist eine gewaltige, aber notwendige Aufgabe. Wir schaffen das, wenn wir

- die Kommunen ausreichend mit Finanzmitteln ausstatten,
- die Prinzipien der UN-Behinderten- und Kinderrechtskonventionen zum Leitprinzip solch einer Reform machen.

5. Das neue Kinder- und Jugendstärkungsgesetz

Was ich nicht für realisierbar gehalten hätte: Zum 9. Juni 2021 ist das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz in Kraft getreten und damit eine umfassende Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII).

Las man den Referentenentwurf, so war (für mich) die Verwunderung groß: hier wurde kein „Reförmchen“ angegangen, das war eine Reform, wie sie die Bundesregierung in den letzten Jahren nicht zustande bekommen hat. Entwurf und Gesetz sind getragen von den Gedanken der Teilhabe und Selbstbestimmung und haben das Kind/den Jugendlichen/die Eltern zum Ausgangspunkt und nicht Trägerlogiken.

In drei Stufen soll die *Inklusive Lösung* umgesetzt werden: Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes werden der Grundgedanke von Inklusion und der Ausbau der Koordination der unterschiedlichen Leis-

tungssysteme verankert. Unterlegt wird das durch zahlreiche konkrete gesetzliche Festlegungen, wie z.B.

- die Festlegung einer gleichberechtigten Teilhabe von jungen Menschen mit und ohne Behinderungen und den Abbau von Barrieren im Katalog der Grundrichtungen von Erziehung,
- eine objektiv-rechtliche Verpflichtung zur gemeinsamen Förderung von Kindern mit und ohne Behinderung bei Berücksichtigung der behindertenspezifischen Bedürfnisse in Kindertageseinrichtungen (ohne die Einschränkung „sofern der Hilfebedarf dies zulässt“),
- die Gewährleistung eines inklusiven Angebotes sowie die gemeinsame Förderung von jungen Menschen mit und ohne (drohende/r) Behinderung als Zielvorgabe der Jugendhilfeplanung.

In der zweiten Stufe soll zum 1. Januar 2024 – befristet bis zum 1. Januar 2028 – ein Verfahrenslotse beim örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe eingeführt werden, der Leistungsberechtigte (Kinder und Jugendliche, Eltern, Personensorge- und Erziehungsberechtigte) bei der Verwirklichung von Eingliederungshilfeleistungen unterstützt und auf deren Inanspruchnahme hinwirkt (Rechtsanspruch) und bei der Zusammenführung von Leistungszuständigkeiten mitwirkt. Dazu ist ein halbjährlicher Bericht über Erfahrungen einer strukturellen Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen vorgesehen, insbesondere SGB IX-Leistungsträgern.

In der dritten Stufe soll die *Inklusive Lösung* zum 1. Januar 2028 vollzogen sein. Auf dem Weg dorthin will das BMFSFJ die jeweils notwendigen Maßnahmen in den Ländern begleiten, in den Jahren 2022 bis 2024 die rechtlichen Wirkungen einer Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendlichen untersuchen und dem Bundestag und dem Bundesrat bis zum 31. Dezember 2024 einen Bericht über die Ergebnisse vorlegen sowie gesetzliche Festlegungen treffen zur

- Bestimmung des leistungsberechtigten Personenkreises
- Bestimmung von Art und Umfang der Leistungen
- Ausgestaltung der Kostenbeteiligung bei diesen Leistungen
- Ausgestaltung des Verfahrens

mit dem Ziel, das am 1. Januar 2023 geltende Eingliederungshilferecht beizubehalten, keine Verschlechterungen für leistungsberechtigte oder kostenbeitragspflichtige Personen sowie keine Leistungsausweitung (Kreis der Leistungsberechtigten, Leistungsumfang) vorzunehmen.

Damit hat die Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD vermieden, Einzelheiten während des Gesetzesverfahren bestimmen zu müssen. Statt-

dessen wird – detaillierter und wesentlich umfassender als beim ersten KJSG – die Grundrichtung vorgegeben und durch Einzelbestimmungen unterlegt. Noch ist unklar, ob sich diese Vorgehensweise letztendlich als Vor- oder Nachteil erweisen wird. Einerseits wurde vermieden, dass Detailregelungen von den Gegnern einer *Inklusiven Lösung* aufgegriffen werden konnten, andererseits könnte es sein, dass in den Folgejahren die Kinder- und Jugendhilfe von einer Kostensenkungsdebatte in Folge des Corona-bedingten Schuldenzuwachses bestimmt wird. Insofern ist das Vorgehen auch risikoreich.

Die *Steuerungsfunktion der Jugendämter* wurde insoweit gestärkt, als in zwischen öffentlichen und freien Trägern anzustrebenden Vereinbarungen neben der Höhe der Kosten einer vom Jugendamt übernommenen Leistung auch über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung, über Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Leistungsqualität und über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung Aussagen zu treffen sind. Eines der Qualitätsmerkmale ist die inklusive Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung und die Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von jungen Menschen mit Behinderungen, ein anderes verbindlichere rechtliche Vorgaben für die Beratung und Unterstützungsleistung von Herkunftsfamilien zur Finanzierung zur Leistungsabsicherung und zur Klärung des Aufgabenspektrums.

Zahlreiche vorgesehene Regelungen beziehen sich auf *Hilfen im Sozialraum*, z.B. als Zielbestimmung für die Jugendhilfeplanung oder Arbeitsgemeinschaften. Ausdrücklich erwähnt werden Mehrgenerationenhäuser als neuer Partner einer strukturellen Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen. Leider hat der KJSG-Reformprozess nicht aufgegriffen, „die wenig strukturierten Regelungen zur Finanzierung von ambulanten Hilfen mit und ohne Einzelfallentscheidung des Jugendamts über die Hilfegewährung neu zu regeln“¹¹.

Nahezu vollständig übernommen ist der Beschluss des Bundesrates zur Kompetenzerweiterung und Stärkung der *Heimaufsicht*. Angestrebt wird u.a. eine Verschärfung der Voraussetzungen für die Durchführung von Auslandsmaßnahmen, ein Ausbau der Prüfbefugnis der betriebserlaubniserteilenden Behörde und eine Erweiterung von gegenseitigen Meldepflichten zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und dem überörtli-

11 Beckmann/Lohse, SGB VIII-Reform: Überblick über das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, 2021, https://www.dijuf.de/files/downloads/2021/Beckmann_Lohse_%C3%9Cberblick_SGB%20VIII-Reform_KJSG_Aktualisierung%20von%20JAm%202021_178.pdf.

chen über Ereignisse oder Entwicklungen, die das Kindeswohl beeinträchtigen.

Selbst bei der *Qualifizierung der Pflegekinderhilfe* konnten die Koalitionsparteien eine Einigung erzielen. Geregelt wurde u.a.:

- eine Perspektivklärung über den dauerhaften Verbleib eines jungen Menschen bereits bei der Aufstellung und anschließend jeder Überprüfung des Hilfeplans,
- ein Anspruch auf Beratung und Unterstützung der Herkunftsfamilie, um die Entwicklungs-, Teilhabe- oder Erziehungsbedingungen so zu verbessern, dass sie das Kind oder den Jugendlichen wieder selbst erziehen kann oder, ist das perspektivisch nicht möglich, dass eine andere dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen förderliche und auf Dauer angelegte Lebensperspektive mit ihnen erarbeitet und sichergestellt werden kann,
- eine Förderung der Zusammenarbeit zwischen Pflegeperson und den leiblichen Eltern, sofern das Kindeswohl nicht gefährdet ist,
- die Sicherstellung eines Konzeptes zur Sicherung der Rechte des Kindes oder des Jugendlichen und zum Schutz vor Gewalt als Aufgabe des Jugendamtes,
- die Gewährleistung durch das Jugendamt, dass ein Kind während eines Pflegeverhältnisses Beschwerdemöglichkeiten in persönlichen Angelegenheit hat.

Insbesondere bei der Perspektivklärung über den dauerhaften Verbleib eines Kindes oder Jugendlichen haben sich Teile der CDU/CSU schwer getan.

Hervorzuheben sind zudem Verbesserung in der *Partizipation* von jungen Menschen, Eltern und Familien. So wurde in § 1 des SGB VIII die Zielbestimmung erweitert um den Aspekt einer „selbstbestimmten Persönlichkeit“. Diese „Hervorhebung der Subjektstellung“ ist von entscheidender Bedeutung, „wird doch sowohl in Recht als auch in Praxis der Wille von Kindern und Jugendlichen häufig nur als etwas bewertet, das in die eigene Entscheidung irgendwie miteinbezogen werden sollte, ohne klarzustellen, in welchen Fällen ein ausdrücklicher Wunsch gerade ausschlaggebend für die Entscheidung sein muss“¹². Folgerichtig werden Beratungs-, Beschwerde- und Mitwirkungsmöglichkeiten gestärkt.

12 Beckmann/Lohse, SGB VIII-Reform: Überblick über das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, 2021, https://www.dijuf.de/files/downloads/2021/Beckmann_Lohse_

Das Gesetz enthält noch weitere Aspekte, die zu würdigen sind, hier aber nur kurz benannt werden sollen: ein verbesserter Kinderschutz, Coming-back-Optionen für junge Volljährige, die Absenkung der Kostenheranziehung von 75 auf 25 Prozent bei eigenem Einkommen Jugendlicher, der Ausbau von Beratungsangeboten, eine verbesserte Kooperation der Kinder- und Jugendhilfe mit dem Gesundheitswesen und der Jugendstrafrechtspflege, die digitale Ausstattung von Jugend- und Landesjugendämtern.

Ob die Ziele des SGB erreicht werden können, muss sich in der Praxis erweisen. Dazu bedarf es zum einen (finanziell) handlungsfähiger Kommunen und zum anderen ausreichend qualifizierter Fachkräfte, die von einer Haltung geprägt sind, eine inklusiv und partizipativ ausgerichtete Kinder- und Jugendhilfe strukturell und im Einzelfall umsetzen zu wollen. Letztlich ist also auch hier wie in vielfältigen anderen Politikfeldern auch ein grundlegendes Umdenken notwendig. Dazu gehört auch, Inklusion nicht nur auf Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen zu begrenzen, sondern auch soziale Lagen mit in den Blick zu nehmen. Bleibt Kinderarmut auf solch einem skandalös hohen Niveau, wie sie es seit Jahren ist, wird der Anspruch auf eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe nicht erfüllbar sein. Hoffen wir auf einen Koalitionsvertrag, der solche Probleme von Grund auf angeht und sich nicht auf Formelkompromisse beschränkt.

Literatur

Beckmann/Lohse, SGB VIII-Reform: Überblick über das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, 2021, https://www.dijuf.de/files/downloads/2021/Beckmann_Lohse_%C3%9Cberblick_SGB%20VIII-Reform_KJSG_Aktualisierung%20von%20JAmt%202021_178.pdf

Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V., *Fallvignetten*, Geteilte Leistungszuständigkeit von Jugendhilfe und Sozialhilfe und ihre Auswirkungen auf junge Menschen mit Behinderung, 2015 (unveröffentlicht)

Dillmann, Globalisierung des Sozialhilferechts inklusive? Zu den Auswirkungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im SGB XII, *Zeitschrift für das Fürsorgewesen*, 2010, S. 97.

%C3%9Cberblick_SGB%20VIII-Reform_KJSG_Aktualisierung%20von%20JAmt%202021_178.pdf.

- Lohest*, Kommentar. Inklusive Lösung und SGB VIII-Reform: Wie aus einem (Ent-)Wurf nichts wurde, in: Katzenstein, Lohse, Schindler, Schönecker (Hrsg.), Das Recht als Partner der Fachlichkeit in der Kinder- und Jugendhilfe. Liber Amicorum für Thomas Meysen, 2018, S. 305
- Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz*, 6. Landesbericht Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz, Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren, 2019
- Schindler*, Persönliches Budget als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe – oder: Nur Mut zum Unbekannten!, Das Jugendamt 2011, S. 506
- Wabnitz*, 25 Jahre SGB VIII. Die Geschichte des Achten Buches Sozialgesetzbuch von 1990 bis 2015, 2015

