

Die Reform des SGB VIII – Überlegungen aus rechtlicher Perspektive

Perspektiven der Reform des SGB VIII: Lehren aus dem Scheitern des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG)^{*}

Stephan Rixen

1. Einleitung

Die Tagungsregie hat einige Fragen formuliert und dies mit der Bitte verbunden, wenn möglich, eine Frage auszuwählen und zu Beginn der Podiumsdiskussion einige Überlegungen nur zu dieser Frage vorzutragen. Ich habe folgende Frage ausgewählt: „Wie schätzen Sie die Reformperspektiven unter den gegenwärtigen Bedingungen (Kräfteverhältnisse, Strukturen, Akteure etc.) ein?“

Ich will dieser – auf die Perspektiven der Reform des SGB VIII¹ bezogenen – Frage nachgehen, indem ich mir am Beispiel des 2017 gescheiterten Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG)² einschließlich seiner Vorgeschichte die Rolle von vier Akteuren bzw. Akteursgruppen näher ansehe: die Rolle des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) als dem für die Reform des SGB VIII zuständigen Ministerium, die Rolle der Bundesländer und der Verbände und schließlich die Rolle der Wissenschaft.

Ich präsentiere keine Politikfeldanalyse, meine Überlegungen erheben also keinen politikwissenschaftlichen Analyseanspruch. Mein Blick ist ein rechtswissenschaftlicher Blick, der Rechtswissenschaft allerdings nicht auf die Interpretation geltender Normtexte verengt, sondern die rechtspolitische Reformperspektive zum Proprium der Rechtswissenschaft zählt. Mit *Andreas Voßkuhle* ist daran zu erinnern, dass die Aufgabe von Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftlern

* Es handelt sich um die schriftliche Fassung meiner am 8.6.2018 zu Beginn des Panels „Zukunftsperspektiven und Gestaltungsspielräume bei der rechtlichen Stellung junger Menschen im Kinder- und Jugendhilferecht“ vorgetragenen Überlegungen; der Vortragsstil wurde beibehalten.

1 Achtes Buch Sozialgesetzbuch (Kinder- und Jugendhilfe).

2 Materialien unter: Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestags (DIP), Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG), 2017.

„immer häufiger darin [besteht], innerhalb eines veränderbaren und sich stetig verändernden rechtlichen Rahmens mögliche Handlungsalternativen aufzuzeigen, ihre Folgen abzuschätzen, Interessengegensätze offen zu legen und rational begründete, praktische Entscheidungsvorschläge zu erarbeiten, die je nach Brauchbarkeit dann ihrerseits wieder an den dogmatischen Diskurs rückgekoppelt werden können.“³

Ich möchte das erweitern auf die Rahmenbedingungen, unter denen rechtspolitische Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden. Da ich schon verschiedentlich beratend, gutachtend⁴ bzw. interdisziplinär forschend⁵ in die Vorbereitung von Gesetzgebungsprojekten im Geschäftsbereich des BMFSFJ (nicht nur bezogen auf das Kinder- und Jugendhilfrecht) eingebunden war, kann ich Einschätzungen aus eigener Erfahrung beisteuern.

In die Vorbereitungen des KJSG war ich nur in einer frühen Vorbereitungsphase zeitweilig eingebunden. Die Mitarbeit endete aus eigenem Entschluss, ohne dass es etwa zu Unstimmigkeiten oder Kontroversen gekommen wäre. Es war ein stiller Rückzug, der sich meinem Eindruck verdankte, dass die Beratungen weder inhaltlich vielversprechend wirkten noch auf realistischen Annahmen über die Durchsetzbarkeit des Gesetzgebungsprojekts beruhten (ich komme darauf zurück). Wichtig ist mir der Hinweis, dass die Überlegungen, die ich hier präsentiere, keine „Abrechnung“ oder Ähnliches im Sinn haben, dafür gibt es keinen Anlass. Aller-

3 *Voßkuble*, Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Reflexion – eine thematische Annäherung in 12 Thesen, in: Franzius/Mayer/Neyer (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union, 2010, S. 35, 44. – „Dogmatik“ bzw. „dogmatisch“ bezeichnen nach herkömmlichem juristischen Sprachgebrauch auf den Inhalt des geltenden Rechts bezogene Ausführungen, die durch Auslegung (Interpretation) von Normtexten gewonnen werden. Davon zu unterscheiden ist die umgangssprachliche Bedeutung von „dogmatisch“ im Sinne von engstirnig oder geistig unbeweglich. Das kann bei Juristinnen und Juristen auch vorkommen, ist hier aber nicht gemeint.

4 Siehe etwa *Rixen*, Rechtsgutachten zu ausgewählten Aspekten der sog. Großen Lösung (Zusammenführung der Hilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen im SGB VIII) im Auftrag des BMFSFJ, 12.9.2012 (unveröffentlicht); *ders.*, Gesetzestechnische Umsetzung eines Sozialleistungsanspruchs auf Unterstützung für von Gewalt betroffene Personen, insbesondere für Frauen und ihre Kinder, Gutachten erstellt im Auftrag des BMFSFJ, 14.7.2017 (unveröffentlicht).

5 *Grefß/Rixen/Wasem*, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche: Abgrenzungsproble-me und Reformszenarien, VSSR 2009, S. 43; *Rixen*, Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Helfferich/Kavemann/Rixen, Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder, BT-Drs. 17/10500 vom 16.8.2012, S. 201 ff.

dings meine ich schon, dass es bei der Aufbereitung des Scheiterns des KJSG nicht allein mit wechselseitig ausgetauschten Höflichkeiten getan ist, die in der Retrospektive alles in den schönsten Farben malen, nur um nötiger (Selbst-)Kritik aus dem Weg zu gehen. Adressatin von (Selbst-)Kritik ist – das ist mir wichtig – auch die Wissenschaft. Sie hat am Scheitern des Gesetzgebungsprojekts durchaus einen Anteil, wenn auch nicht den Löwenanteil. Deshalb sogleich auch einige Überlegungen zu der Frage: Was hätten wir in der Wissenschaft besser machen können, damit das Projekt des KJSG ein Erfolg wird?

2. Die Rolle des BMFSFJ

2.1 Die Ausgangslage

Zu den Zielen des KJSG gehörte die Stärkung des Inklusionsgedankens.⁶ Im Gesetzentwurf, erst recht in der Fassung des Ausschusses,⁷ war davon nicht mehr viel übrig geblieben gemessen an den Überlegungen, die im Raume standen, bevor der Gesetzentwurf das Licht der Welt erblickte. Diskutiert wurde eine sog. große bzw. inklusive Lösung (die Begrifflichkeiten variierten über die Jahre). Sie sollte unter dem Dach des SGB VIII alle Leistungen für Kinder und Jugendliche – auch für solche mit Behinderungen – vereinen. Das war – und ist – eine Herkulesaufgabe, und zwar in dreifacher Hinsicht: materiell-rechtlich, verwaltungsorganisatorisch und finanziell.

In materiell-rechtlicher Hinsicht müssen Leistungstatbestände geschaffen werden, die in operabler Weise das Ziel und das Profil der Leistungen einer neuen, inklusiven Kinder- und Jugendhilfe definieren. Hierbei gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch der Inklusion und dem Bedürfnis nach Differenzierung: Wie differenziert dürfen Leistungstatbestände sein, ohne dem Inklusionsgedanken zu widersprechen? Wie differenziert müssen sie sein, soll der Inklusionsgedanke nicht zum bloßen symbolpolitischen Bekenntnis werden, das sich nicht bedarfsgerecht umsetzen lässt? Und genügt es, § 27 SGB VIII, die Grundnorm über die Hilfen zur Erziehung, zu variieren oder geht es nicht ohne einen ganz neuen Ansatz?

6 Vgl. die Begründung zum Entwurf des KJSG, BT-Drucks. 18/12330 vom 15.5.2017, S. 4.

7 Vgl. BT-Drucks. 18/12946 vom 27.6.2017 und BT-Drucks. 18/12952 vom 28.6.2017.

Das konzeptionelle Design der Leistungstatbestände hängt eng mit der verwaltungsorganisatorischen Implementierung zusammen. Die inklusive Lösung ist vor allem ein Mega-Verwaltungsreformprojekt. Die Aufgaben der Träger der öffentlichen Jugendhilfe müssen mit jenen der Sozial- bzw. Eingliederungshilfe zusammengelegt werden. Auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen führt das zu aufwändigen Neuorganisationsprozessen. Stellvertretend für die damit einhergehenden Probleme stehen die sog. kleinen Jugendämter in Nordrhein-Westfalen⁸ und die Zuständigkeit der bayerischen Bezirke für die Eingliederungshilfe.⁹ Eine Verwaltungsreform hätte – das war zumindest die Befürchtung – dazu geführt, dass bestimmte Träger der Jugendhilfe oder der Eingliederungshilfe entweder die neuen Aufgaben nicht mehr stemmen können oder ihre Aufgaben – und damit womöglich sogar ihre Existenzberechtigung – verloren hätten. Hierbei ging es nicht nur um Eigeninteressen von Behörden(personal), sondern diese verbanden sich mit der Sorge, dass die fachliche Expertise, die bei den bisher zuständigen Behörden zur Verfügung steht, durch eine Behördenfusion nicht mehr hinreichend gesichert sein könnte. Der Umbau der Behördenlandschaft wäre mit einem beachtlichen Aufwand an Personalschulungen einhergegangen, die auch unterschiedliche „Verwaltungskulturen“ hätten zueinander bringen müssen. Wie das ohne allzu große Reibungsverluste hätte gelingen sollen, war eine berechtigte Frage. Sie lag umso näher, als die in etwa zeitgleich auf den Weg gebrachte Reform der Eingliederungshilfe, die sodann in das Bundesteilhabegesetz (BTHG) mündete,¹⁰ die Behörden ohnehin mit einem aufwändigen, über Jahre andauernden Change-Management-Prozess belastete. Die Sorge, einen weiteren Reformprozess stemmen zu müssen, führte zu nachvollziehbaren Überlastungsängsten.

Die finanziellen Auswirkungen einer inklusiven Lösung werfen ebenfalls drängende Fragen auf. Verwaltungsreformen, durch die die Aufgaben erledigung komplexer wird, lassen sich nicht kostenneutral, also ohne Mehrkosten bewerkstelligen. Mehrkosten, die über Bagatellbeträge hinausgehen, lösen aber insbesondere bei den Ländern, die die Bundesgesetze ausführen müssen (vgl. Art. 83 GG), einen mehr oder weniger großen Alarmzustand aus. Erst recht gilt das für die Kommunen, die zwar staatsrechtlich betrachtet Teil der Länder sind, faktisch aber als unterste Verwal-

8 Vgl. § 2 AG-KJHG NRW.

9 Vgl. Art. 82 Nr. 1 Bayerisches Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG).

10 Materialien unter: Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestags (DIP), Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG), 2016.

tungsebene für die Umsetzung von Bundesgesetzen vor Ort sorgen müssen. Sie sind daran interessiert, dass die Finanzierung von Aufgaben, zumal wenn es neue Aufgaben sind, gesichert ist. Auf landesverfassungsrechtlicher Ebene führt dies jedenfalls in den Flächenländern einerseits zu Diskussionen mit Blick auf das sog. Konnexitätsprinzip,¹¹ wonach von den Ländern den Kommunen zur Pflicht gemachte Aufgaben vom Land gesondert zu finanzieren sind. Andererseits – sollte es sich im landesverfassungsrechtlichen Sinne nicht um „neue“ Aufgaben handeln – gibt es Diskussionen über einen Neuzuschnitt des Gemeindefinanzausgleichs. Hier wie dort geht es um mehr Geld für die Kommunen.

Vor diesem Hintergrund wird klar: Eine Reform des SGB VIII ist eine fachliche Debatte, aber sie ist *zugleich* immer auch eine Debatte darüber, wie fachlich Gebotenes in eine nicht beliebig veränderbare Verwaltungsstruktur eingepasst werden kann und wie sich aus fachlichen Gründen neu definierte Verwaltungsaufgaben adäquat finanzieren lassen. Die Interessen, die zu berücksichtigen sind, sind komplex und kontrovers. Zahlreiche Akteure müssen eingebunden werden. Kompromisse sind unvermeidlich, aber auch die werden nicht allen gefallen und deshalb vor allem bei jenen, die viel zu verlieren glauben, zu heftigem Widerstand führen. Die machtpolitischen Gelingensbedingungen des Gesetzgebungsprojekts, das sich eben nicht *nur* – es sei betont – auf spezifisch *fachliche* Interessen bezieht, stellt jene, die es erfolgreich auf den Weg bringen wollen, vor höchste Herausforderungen.

2.2 Was kann das BMFSFJ leisten – und was nicht?

2.2.1 Kein machtpolitisches Schwergewicht

Damit stellt sich die Frage: Was kann das BMFSFJ in einer solchen Lage leisten – und was nicht? Zunächst sollte klar sein, dass das BMFSFJ im politischen Berlin nicht als Schwergewicht gilt. Der Etat des BMFSFJ mag in den letzten Jahren ebenso wie das Personal merklich angewachsen sein. Nicht zugenommen haben die Zuständigkeiten für relevante Rechtsmate-

11 Siehe etwa Art. 78 Abs. 3 Verfassung NRW. Ob bzw. inwieweit bundesgesetzlich veranlasste Aufgabenerweiterungen konnexitätsrelevant sind und das Land in die Pflicht nehmen, ist umstritten; mangels einer landesrechtlich auferlegten Aufgabe wird dies regelmäßig verneint, vgl. für NRW den Verfassungsgerichtshof NRW, Urt. v. 9.12.2014 - 11/13 -, NWVBl 2015, 140 = NVwZ 2015, 368, juris, Rn. 75 ff.

rien. Vom SGB VIII abgesehen gibt es nicht viele Zuständigkeiten, die das BMFSFJ federführend pflegt. Und so wichtig alle möglichen, durchaus millionenschweren Förderprogramme sind, für die das BMFSFJ zuständig ist: In der Auseinandersetzung mit Bundesministerien, die für viele wichtige Rechtsmaterien verantwortlich sind, etwa das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), agiert das BMFSFJ nur formal, aber nicht „gefühlt“ auf Augenhöhe. Wer jemals Besprechungen erlebt hat, an denen Vertreter*innen des BMFSFJ, des BMAS, des Bundesfinanzministeriums oder des Bundeskanzleramtes teilgenommen haben, erkennt schnell, wer sich auf wessen Kosten durchsetzt.

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Ich bedauere dieses unter obersten Bundesbehörden verbreitete (und natürlich öffentlich meist verschwiegene) Reputationsranking zutiefst. Hier schwingt immer noch etwas von jener abwertenden Äußerung des früheren Bundeskanzlers *Gerhard Schröder* mit, der das BMFSFJ als Ministerium für „Familie und Gedöns“ bezeichnet hat.¹² Über die Dümlichkeit dieses Spruchs ist kein Wort zu verlieren. Aber, und das ist das Erschreckende: Auch wenn ihn heute (hoffentlich) niemand mehr aussprechen würde, so beschreibt der Spruch durchaus ein reales Problem. Ein aussagekräftiges Indiz für das auch von politischen Insidern bestätigte¹³ Reputationsranking ist der Umstand, dass Minister*innen, die das BMFSFJ durchaus erfolgreich geführt haben, in aller Regel das BMFSFJ hinter sich lassen, wenn sich ihnen die Chance für höhere politische Weihen eröffnet bzw. für das, was sie offenbar als karriereförderlicher erachten als die politische Verantwortung für das BMFSFJ.¹⁴ Das mag subjektiv nachvollziehbar sein, hinterlässt aber den Eindruck, das Amt als Bundesminister*in für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – und damit indirekt auch das BMFSFJ – sei allenfalls eine karriereoptimierende Durchgangsstation, vielleicht kein politischer Trostpreis, aber auch nicht unbedingt etwas, was länger als nötig gemacht werden sollte.

12 Der Ausspruch, der in verschiedenen Varianten überliefert ist, in denen verlässlich das Wort „Gedöns“ auftaucht, erfolgte 1998. Später hat *Gerhard Schröder* den Spruch bedauert, o.V., Die Welt vom 12.1.2013.

13 Vgl. – ohne auf das BMFSFJ einzugehen – die Ausführungen von *de Maizière*, Regieren. Innenansichten der Politik, 2019, S. 101 ff., unter der Überschrift (S. 101): „Im Prinzip gleich: Die verschiedenen Bundesministerien und ihr Gewicht“.

14 Erinnert sei an *Ursula von der Leyen*, *Manuela Schwesig* und *Katarina Barley*, aber auch an *Heiner Geißler* (Minister von 1982 bis 1985) und, vor allem, an *Angela Merkel* (Ministerin von 1991 bis 1994). Ob sich nach Verlassen des BMFSFJ alle Karrierewünsche erfüllen, ist eine andere Frage.

Warum weise ich darauf hin? Weil alle Akteure der politischen Arena, wenn sie ehrlich sind, um dieses nicht sonderlich starke Standing des BMFSFJ wissen, auch wenn dies aus Gründen der Pietät und um die Fiktion gleichberechtigter oberster Bundesbehörden zu wahren, gemeinhin nicht offen kommuniziert wird. So wichtig die Aufgaben des BMFSFJ sind, machtpolitisch betrachtet, ist das BMFSFJ ein „schwaches“ Ministerium.

2.2.2 *Was sollte das BMFSFJ leisten?*

In einer Situation der (relativen) Schwäche muss in erster Linie „weich“ gesteuert werden, wenn überhaupt etwas erreicht werden soll. „Weich“ steuern bedeutet, vereinfacht ausgedrückt, Kommunikation, Kommunikation, Kommunikation, also kleinteiliges Werben um Zustimmung, beschwerliches Schmieden von Allianzen, mühsame Suche nach stärkeren bzw. starken Verbündeten. Und vor allem: Noch mehr als in anderen Ressorts muss plausibel werden, wieso ein Reformprojekt dieses Ausmaßes den Interessen derer dient, deren Zustimmung und Unterstützung zu gewinnen ist. Plausibel heißt: Es darf z.B. nicht bei luftigen Kostenschätzungen ins Blaue hinein bleiben, sondern auf bestmöglichem Niveau sind Prognosen zur Kostenentwicklung zu präsentieren, die nicht so wirken, als komme – welch ein Zufall! – genau das heraus, was man sich ohnehin gewünscht hat.

Zur Plausibilität gehört ferner eine breite fachliche Vernetzung, die all jene im politischen Feld, die sich in Landesministerien, bei Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, bei den Sozialhilfeträgern, den Fachverbänden und den Leistungserbringern mit den fachlichen Fragen auskennen, ernst nimmt. Eine inklusive Reform des SGB VIII bringt insbesondere sozialpädagogische, kinderpsychologische, kindermedizinische sowie rehabilitationspädagogische Fachlichkeit in Rechtsform. Das Recht ist in gewisser Weise nur die Verbindlichkeitsform, in die alle diese fachlichen Facetten in transparenter und operabler – und mit den Grundrechten der Kinder und der Eltern zu vereinbarenden – Weise einfließen müssen. Es liegt auf der Hand, dass das BMFSFJ all diese Aspekte auf dem fachlichen bzw. wissenschaftlichen Niveau der Zeit nicht selbst in den Gesetzgebungsprozess einbringen kann, dafür fehlen ihm das Personal und die Expertise. Das muss das Ministerium auch nicht leisten, denn das BMFSFJ hat idealerweise eine andere Aufgabe: Clearing-Stelle zu sein, die alles relevante Wissen sammelt, sichtet und aufbereitet und gleichsam übersetzt in die Formensprache des Rechts. So sah auch – wenn die Erinnerung nicht trügt – der

Zugang des BMFSFJ bei der Entstehung des SGB VIII in der ursprünglichen Fassung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) aus. Das BMFSFJ war Moderator und Lotse des Gesetzgebungsprozesses und hat sich als Übersetzer außerjuristischer Fachlichkeit in den regulatorischen Code des Rechts verstanden.

Das ist nicht wenig, im Gegenteil: Es ist viel, weil das kluge Zusammenführen und die sinnvolle Synthese von Wissen in der Absicht, operable Rechtssätze zu formulieren, die den Realitätscheck der Praxis überleben, die entscheidende gestalterische Aufgabe eines Gesetzgebungsprojektes ist. Dieser Verantwortung kann das BMFSFJ allerdings nur gerecht werden, wenn es nicht alles selbst machen will, sondern sich bewusst in einer dienenden Rolle sieht. Das gelingt, wenn es relevanten Akteuren der Praxis (einschließlich der Verbände und Leistungserbringer) und der Wissenschaft Foren bietet, damit dort gemeinsam das Wissen gewonnen werden kann, das problemadäquate Gesetzgebung im Bereich des SGB VIII erst ermöglicht.

2.3 *Was nicht gelungen ist*

Wie eingangs erwähnt, habe ich in der Frühzeit der Vorbereitung des Gesetzes, das später als KJSG in den Gesetzgebungsprozess eingebracht wurde, selbst an einigen größeren Gesprächsrunden und auch an kleiner dimensionierten Besprechungen teilgenommen und so einen – gewiss nur begrenzten – Einblick gewinnen können. Aus Gesprächen mit anderen Akteuren, die an diesen Runden und Besprechungen häufiger bzw. durchgängig teilgenommen haben, weiß ich, dass meine Eindrücke nicht grundsätzlich neben der Sache liegen. Ein Problem der größeren Runden waren die relativ strikt vorgegebenen Sitzungstermine, an denen selten alle teilnehmen konnten. Nachdem ich eine Reihe von derart vorgegebenen Terminen nicht wahrnehmen konnte, nutzte ich die Chance der Termin-Inkompatibilität für einen sanften Ausstieg aus einem ehrenamtlichen Engagement, das weiterzuführen mir nicht sinnvoll erschien.

Ich kann mich z.B. an ein Treffen einer mehr als 10-köpfigen sog. „Strategischen Kerngruppe“ erinnern (hinzu kam noch eine Handvoll Ministeriums-Mitarbeiter*innen).¹⁵ Das Ganze entpuppte sich – nicht nur zu meiner Überraschung – als Veranstaltung, in der nach dem Willen

¹⁵ Es fand zu Beginn des Jahres 2016 statt; vorbereitende Gespräche in kleinerer Runde gab es bereits Ende 2015.

der zuständigen Abteilungsleitung nicht die fachliche Tragfähigkeit der Reform, sondern die politischen Durchsetzungschancen der Reform nach dem Motto „Wer ist für uns, wer ist gegen uns“ diskutiert werden sollte. Der Einwand verschiedener Teilnehmender, die politischen Durchsetzungschancen der inklusiven Lösung hingen von der Tragfähigkeit des Regelungskonzepts ab, wurde zur Kenntnis genommen. Dieser Einwand war berechtigt, weil seinerzeit¹⁶ unter den Akteuren, die an der Reform interessiert waren, regelmäßig neue PowerPoint-Folien bzw. Vorentwürfe des BMFSFJ kursierten,¹⁷ in denen – z.T. in recht vorläufiger Weise – Bruchstücke einer künftigen gesetzlichen Regelung präsentiert wurden, die sich mehr oder weniger alle starker Kritik ausgesetzt sahen.¹⁸ Von diskussionsfähigen Gesetzestext-Entwürfen war das noch weit entfernt. Der Bezugspunkt der Reformdebatte war also gar nicht klar, weil es keinen zumindest vorläufig definitiven „offiziellen“ Text gab, anhand dessen das Reformprojekt hätte verlässlich debattiert werden können. Die Wahrheit ist bekanntlich konkret, die im Politikbetrieb so beliebten „Eckpunkte“ sind es nicht – und eine PowerPoint-Folie schafft es nicht ins Bundesgesetzblatt.

Im Fortgang des Treffens der „Strategischen Kerngruppe“ beschränkte sich das Strategische im Wesentlichen darauf, an einer Stehtafel Kärtchen anzubringen, auf denen die Namen von Akteuren (Verbänden etc.) genannt wurden, die „für uns“ oder „gegen uns“ sind. Möglicherweise lernt man so etwas in Parteizentralen bei Workshops zum Thema „Einführung in das Instrument der Stakeholder-Analyse für Anfänger*innen“. Es wurden nicht etwa Überlegungen dazu diskutiert, wie die fachliche Expertise aus den unterschiedlichen wissenschaftlichen bzw. Praxisfeldern akquiriert werden könnte. Auch stellte sich nicht der Eindruck ein, dass die Arbeits-

16 Insb. in den Jahren 2015 und 2016.

17 Wer hier wie flexibel mit der Vertraulichkeit umgegangen ist, lässt sich im Rückblick nicht mehr feststellen. Nachdem immer wieder Unterlagen kursierten, hätte vielleicht nur noch maximale Transparenz geholfen, z.B. durch die an alle Interessierten gerichtete (und ggf. passwortgeschützte) Veröffentlichung der Unterlagen auf der Homepage des Ministeriums.

18 Offenbar hatte das Ministerium den Eindruck, dass die interessierten Kreise zunehmend ungeduldig die Vorlage von Texten (idealerweise von ausformulierten Entwürfen möglicher Gesetzestexte) erwarteten. Deshalb erreichten auch Unterlagen das Licht der Öffentlichkeit, die eher *work in progress* dokumentierten. Dafür brachten weite Teile der interessierten Öffentlichkeit wenig Verständnis auf. Dass sich bei ihnen der Eindruck einstellte, die Vorarbeiten des Ministeriums seien – ungeachtet aller anspruchsvollen Ankündigungen – noch nicht sonderlich weit gediehen, ist wenig verwunderlich.

ebene des BMFSFJ diese fachliche Expertise zu Genüge bereits selbst eingebunden hatte. Generell wurde betont, dass der Zeitdruck recht hoch sei, weil das Projekt noch in der 18. Legislaturperiode¹⁹ erfolgreich abgeschlossen werden solle. Angesichts der vielfältigen Widerstände bei den Ländern und später, als konkrete Regelungsüberlegungen bekannt geworden waren, auch bei den Verbänden schien diese Zeitansage völlig unrealistisch. Auf meine skeptische Frage, ob denn wirklich mit der Unterstützung des BMAS als dem für die Eingliederungshilfe zuständigen Ministerium zu rechnen sei, wurde sehr ostentativ geantwortet, das BMAS gehöre zu den stärksten Unterstützern der inklusiven SGB VIII-Reform. Das mag für die damalige Bundesministerin für Arbeit und Soziales gegolten haben. Aber galt das auch für die Arbeitsebene des BMAS? Der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zum KJSG (und auch zum BTHG) dürfte augenfällig belegen, dass der rhetorischen Unterstützung durch die Hausspitze des BMAS nicht durchweg eine vergleichbar emphatische Unterstützung durch die Arbeitsebene des BMAS entsprochen hat.

Auf meinen Vorschlag, dass es für die Formulierung eines übergreifenden Leistungstatbestands, der – dem heutigen § 27 SGB VIII entsprechend – gleichsam die Grundnorm eines inklusiv reformulierten SGB VIII sein sollte, auf die Erfahrungen insbesondere der Praxis, aber auch Einschätzungen der Wissenschaft ankomme, wurde recht zügig, nachdem ich die Namen einiger kundiger Menschen beigesteuert hatte, ein Workshop organisiert.²⁰ Aber auch dies geschah recht kurzfristig, was einigen in Aussicht genommenen Expert*innen die Teilnahme am Workshop von vornherein verunmöglichte. In sehr überschaubarer Runde fand der Workshop statt. Die Eindrücke waren lehrreich, aber disparat. Immerhin bestätigte sich: Es gibt Bedarf an fachlicher Vergewisserung im Austausch mit Wissenschaft und Praxis, ohne sie wird das Projekt einer inklusiven Lösung nicht gelingen. Aber hatte das Folgen?

Eine weitere Erinnerung bezieht sich auf eine größere Runde, in der u.a. auch eine vom BMFSFJ beauftragte Beratungsagentur Zahlen präsentierte, die offenbar belegen sollten, dass die Reform nur zu relativ moderaten Kostensteigerungen führen werde. Für alle, die wissen, wie solche Schätzungen (mit all ihren methodisch häufig unvermeidlichen Annahmen) zustande kommen, war klar, dass sich die eine oder andere Frage nach der Plausibilität aufdrängen würde. Ich erinnere mich, dass diese

19 Sie dauerte bis zum Zusammentritt des 19. Deutschen Bundestages (vgl. Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG) am 24.10.2017.

20 Der Workshop fand im Februar 2016 statt.

Fragen insbesondere durch Vertreter*innen des Bundeskanzleramtes und vor allem des Bundesfinanzministeriums mit derart gnadenloser Präzision gestellt wurden, dass es, sagen wir, für die Agentur eine Herausforderung war, die eigenen Berechnungen als tragfähig darzustellen (um das Mindeste zu sagen). War das nicht vorhersehbar gewesen? Oder durfte es womöglich nicht vorhergesehen werden, weil – nach dem Palmström-Prinzip²¹ „nicht sein kann, was nicht sein darf“?

Ich möchte nicht missverstanden werden: Das ganze Geschehen hat mich nicht persönlich getroffen oder enttäuscht, dazu sind mir die Unwägbarkeiten, Kontingenzen und Eigentümlichkeiten politischer Beratungs- und Entscheidungsprozesse bekannt genug. Ich war aber schon sehr verwundert über die Abläufe. Ich habe nicht verstanden, wieso ein Gesetzgebungsprojekt dieses Zuschnitts in dieser Weise in Angriff genommen wird. Die Ankündigungen seitens des BMFSFJ, das ganze Projekt solle noch im Laufe der Legislaturperiode umgesetzt werden, klangen wie das Pfeifen im Walde. Niemand außerhalb des BMFSFJ wird an diesen Zeitplan geglaubt haben. Und wie das Ergebnis zeigt, ist das Projekt nicht realisiert worden, schon gar nicht mit seinen ursprünglich geplanten Dimensionen: Der ohnehin (im Vergleich zu den ursprünglichen Ideen einer inklusiven Lösung) mächtig abgespeckte Entwurf des KJSG wurde im zuständigen Ausschuss noch weiter abgespeckt und scheiterte dann bekanntlich an den Ländern: Der Bundesrat nahm die Entscheidung über das KJSG von der Tagesordnung.²²

2.4 Zwischenresümee

Das sind, wie gesagt, nur Impressionen, und ich kann und will nicht ausschließen, dass andere Personen überzeugendere Erfahrungen gemacht haben. Das möchte ich nachdrücklich betonen. Unter diesem Vorbehalt gleichwohl die Frage: Welche Lehren lassen sich aus diesen Beobachtungen ziehen? Eine grundlegende Reform des SGB VIII wird m.E. nur dann eine Chance haben,

- wenn das BMFSFJ sich zu striktem Realismus hinsichtlich seiner Möglichkeiten verpflichtet,

21 Nach der Figur des Palmström in *Christian Morgensterns* Gedicht „Die unmögliche Tatsache“.

22 Vgl. den Stenographischen Bericht der 960. Sitzung des Bundesrates am 22.9.2017, S. 389 (D) – zu Tagesordnungspunkt 6.

- wenn das BMFSFJ eine klare Vorstellung von seiner Rolle als Moderator und Lotse hat, der den fachlich-politischen Austausch organisiert,
- wenn das BMFSFJ auf jede Wagenburg-Mentalität verzichtet,²³ die wohl zu oft dazu beiträgt, sachliche Kritik als persönlichen Vorwurf misszuverstehen, und
- wenn das BMFSFJ vor allem längerfristiger denkt und über Jahre – über die Grenzen einer Legislaturperiode hinweg – Verbündete sucht, Allianzen schmiedet und Kompromisse vorbereitet. Politik ist nach Max Webers bekanntem Wort „ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich“²⁴. Wer sich dafür nicht genügend Zeit nimmt, muss scheitern.

3. Bundesländer und Verbände

Ungeachtet der Verantwortung des BMFSFJ für die Misere des gescheiterten KJSG darf die Mitverantwortung der Bundesländer und der Verbände nicht außer Acht gelassen werden. Die gewiss nicht optimalen Anstrengungen des BMFSFJ hatten letztlich auch deshalb keine Chance, weil dem Ministerium seitens der Länder, aber in Bezug auf konkrete Regelungsideen auch seitens der Verbände, eine Kritik begegnete, die jedenfalls teilweise schon fundamentalistischen Charakter hatte. Hierbei war die fachliche Frage, ob eine inklusive Lösung das Leben der betroffenen Kinder und Jugendlichen (und das ihrer Eltern) verbessert, irgendwann wohl nicht mehr die entscheidende Frage. Die Sorge um den Erhalt gewohnter Verwaltungsroutinen, aber auch die Sorge, dass es für das Personal zu belastenden Änderungen kommen würde, verstärkte insbesondere auf Ländersseite die negative Sicht auf die fachliche Frage. Richtig an der Kritik ist, dass eine Gesetzesreform, die dem Personal erhebliche Verhaltensänderungen abverlangt, keine Aussicht auf Erfolg haben kann, wenn die berechtigten Sorgen des Verwaltungspersonals nicht ernst genommen werden. Andererseits müssen sich Verwaltungen bzw. das Verwaltungspersonal auch fragen, was wirklich berechtigte Sorgen sind und was eigentlich nur der Abwehr fachlich sinnvoller Änderungsprozesse dient, um von gewohnten Arbeitsabläufen und Routinen nicht Abschied nehmen zu müssen. Artikel

23 Rixen, Nachgefragt (Zur Reform des Kinder- und Jugendhilferechts – SGB VIII), „Die Wohlfahrtsverbände sind als politische Agenda-Setter gefragt“, neue caritas 2017 (18), S. 16.

24 Weber, Politik als Beruf (1919), in: Mommsen/Schluchter (Hrsg.), Max Weber-Gesamtausgabe (MWG), Bd. I/17, 1992, S. 251 f.

1 des Grundgesetzes lautet nicht: „Die kleinen Jugendämter in NRW sind unantastbar.“ Oder: „Die bayerischen Bezirke bestehen mit ihrem bekannten Aufgabenzuschnitt auf ewig.“

Auch die Verbände in einer bislang eher nach Kinder- und Jugendhilfe einerseits und Eingliederungshilfe andererseits getrennten Landschaft werden sich fragen müssen, ob bzw. inwieweit sie mit dem Gedanken der Inklusion in ihrer Praxis ernst machen wollen. Es ist verständlich gewesen, dass aus Sicht der Verbände (und auch der Leistungserbringer) viele Regelungsvorschläge des BMFSFJ nicht überzeugen konnten. Aber waren die Verbände wirklich – trotz aller Kritik an den Vorschlägen des BMFSFJ – noch offen genug in einer Weise, dass gegenseitiges Verstehen überhaupt möglich war? Offen für Veränderungen, die mit dem Zusammenführen zweier Hilfesysteme notwendig verbunden sind? Offen für Diskussionen über das Profil einer inklusiv ansetzenden Fachlichkeit? Offen dafür, eine inklusiv ansetzende Fachlichkeit in eine neue Praxis zu übersetzen?

Sich auf solche Überlegungen einzulassen, war gewiss nicht (nur) eine „Bringschuld“ der Verbände. Solche Nachdenkprozesse hätten in geeigneten Formaten, ohne Zeitdruck und der fachlichen Vielfalt gerecht wendend, vom BMFSFJ initiiert werden können, und das BMFSFJ könnte solche Nachdenkprozesse immer noch initiieren. Aber sie sind natürlich nur sinnvoll, wenn die Teilnahme an solchen Debatten nicht mit einem abwehrenden Vorverständnis erfolgt, sondern mit einer Offenheit, die *nicht* immer schon weiß, dass „das alles nichts bringt“.

4. Wissenschaft

Wie erwähnt, hat – wenn auch nicht entscheidend – die Wissenschaft einen Anteil am Scheitern des KJSG. Unter Wissenschaft verstehe ich Akteure aus dem Bereich der Disziplinen, die sich einerseits mit Kinder- und Jugendhilfe, andererseits mit kinder- und jugendspezifischer Eingliederungshilfe befassen. Selbstverständlich geht es nicht nur – und nicht einmal in erster Linie – um *Rechtswissenschaft*, wenngleich auch sie zu den relevanten Disziplinen gehört. Immerhin muss ja außerjuristische Fachlichkeit in die Sprache des Rechts übersetzt werden.

Ein Versäumnis der Wissenschaft sehe ich darin, dass es, soweit ersichtlich, keine Forschung dazu gab (und gibt), wie eine inklusive Lösung theoretisch fundiert operabel gemacht werden kann. Damit sind vor allem therapeutische bzw. fachlich-methodische Ansätze gemeint, die den inklusiven Ansatz umsetzen. Nur wenn hierüber Klarheit besteht, sind Diskussionen über Leistungstatbestände oder eine übergreifende Grundnorm, die

alle erzieherischen Bedarfe einschließlich der inklusiven Aspekte erfasst, sinnvoll. Hier ist auf vielfältige Weise interdisziplinäre Forschung vonnöten.

Ein Aspekt interdisziplinärer Forschung ist auch die rechtswissenschaftliche Perspektive auf das Feld. Allerdings hat es das Kinder- und Jugendhilferecht an den Juristischen Fakultäten nicht leicht. Es wird dort, wenn überhaupt, nur punktuell (etwa als Annex zum Familienrecht oder zum Jugendstrafrecht) gelehrt. Auch das Recht der Eingliederungshilfe (insb. SGB IX, SGB XII) dürfte an den Juristischen Fakultäten kaum eine Rolle spielen. Erst recht kann von intensiver rechtswissenschaftlicher, zudem interdisziplinär ausgerichteter Forschung zum Kinder- und Jugendhilferecht bzw. zum Eingliederungshilferecht keine Rede sein. Ausnahmen sind die wenigen juristischen Professuren außerhalb Juristischer Fakultäten, die z.B. an human- bzw. erziehungswissenschaftlichen Fakultäten bestehen und die interdisziplinär forschen (können). Präsentier sind das Kinder- und Jugendhilferecht und das Recht der Eingliederungshilfe an den (Fach-)Hochschulen. Aber hier ist aufwändige interdisziplinäre Forschung wegen der Rahmenbedingungen, die an (Fach-)Hochschulen typischerweise herrschen, in aller Regel kaum möglich.

Weiterhelfen kann nur eine gemeinsame interdisziplinäre Anstrengung, die idealerweise die Kompetenzen der (Fach-)Hochschulen, der Universitäten und auch von spezialisierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen (DJI,²⁵ SOCLES²⁶ usw.) verbindet. Ein denkbare Format wäre die Erarbeitung eines sog. Alternativ-Entwurfs. Er war jahrzehntelang ein Format der Strafrechtswissenschaft.²⁷ Wissenschaftler*innen erarbeiteten Gesetzentwürfe, die – im Vorgriff auf anstehende parlamentarische Beratungsprozesse oder parallel zu ihnen – eine Diskussion angestoßen haben. Auch für die Reform des SGB VIII könnte ein solcher Alternativ-Entwurf, z.B. mit dem Namen „Inklusive Reform des SGB VIII“, ein Impulsgeber für die rechtspolitische Diskussion sein. Ein solcher Alternativ-Entwurf, den Wissenschaftler*innen und Praktiker*innen aller relevanten Bereiche erarbeiten würden, hätte nicht den Anspruch, alles besser zu wissen, aber er könnte in einem guten, konstruktiven Sinne Diskussionen provozieren.

25 Deutsches Jugendinstitut.

26 SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies.

27 Siehe etwa Baumann *et al.*, Alternativentwurf Wiedergutmachung (AE-WGM): Entwurf eines Arbeitskreises deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer (Arbeitskreis AE), 1992; dazu z.B. Rixen, Wiedergutmachung im Strafvollzug? Eine kritische Analyse der Vorschläge des „Alternativ-Entwurfs Wiedergutmachung (AE-WGM)“, ZfStrVo, 1994, S. 215 (mit Ergänzung S. 267).

Mit einem Wort: Die „Wissenschaft muss aus ihrer bequemen Beobachterrolle raus und mehr tun, damit die SGB-VIII-Reform ein Erfolg wird.“²⁸

5. Schlussbemerkung

Ich bin damit am Ende meiner Überlegungen zu der Frage angelangt „Wie schätzen Sie die Reformperspektiven unter den gegenwärtigen Bedingungen (Kräfteverhältnisse, Strukturen, Akteure etc.) ein?“ Ich glaube die Perspektiven der Reform des SGB VIII sind gut, wenn alle Akteure ihre Rolle im Zuge der Beratungen des KJSG und seiner Vorbereitung selbstkritisch reflektieren und bereit sind daraus zu lernen.

Mir fällt auf, dass ich die Fachpolitiker*innen in Bund und Ländern bislang nicht erwähnt habe. Allerdings stellt sich die Frage, ob es – ungeachtet der formalen Zugehörigkeit zu Parlamentsausschüssen, die sich mit Kinder- und Jugendhilferecht oder Eingliederungshilferecht beschäftigen – im Bundestag und in den Landesparlamenten genügend Kenner*innen der Materie gibt oder ob es unvermeidbar ist, dass Reformen des SGB VIII durch das BMFSFJ und (vermittelt auch über den Bundesrat) durch die zuständigen Ministerien der Bundesländer (oder andere Stellen der Verwaltung) dominiert werden. Die Fachpolitiker*innen sind selbstverständlich bei allen künftigen Anstrengungen einzubinden. Ob sie eine machtpolitisch starke Rolle spielen können, ist zumindest fraglich.

Am Ende steht ein Appell: „Schluss mit Partikularinteressen“²⁹. Nur wenn alle Akteure sich fragen, *warum* eine Reform sinnvoll ist, und zwar unabhängig von den Folgen, die sie für den jeweils *eigenen* Verantwortungsbereich haben könnte, erst dann wird die inklusive Reform des SGB VIII eine Chance haben.

Literaturverzeichnis

Baumann, Jürgen et al. (Hrsg.) (1992): Alternativentwurf Wiedergutmachung (AE-WGM): Entwurf eines Arbeitskreises deutscher, österreichischer und schweizerischer Strafrechtslehrer (Arbeitskreis AE). München: C.H. Beck

28 Rixen, Nachgefragt (Zur Reform des Kinder- und Jugendhilferechts – SGB VIII), neue caritas 2017 (18), S. 16.

29 Rixen, Nachgefragt (Zur Reform des Kinder- und Jugendhilferechts – SGB VIII), neue caritas 2017 (18), S. 16.

Bundesrat (2017): Stenographischer Bericht der 960. Sitzung des Bundesrates am 22.9.2017.

Deutsches Jugendinstitut (DJI). <https://www.dji.de> (letzter Zugriff: 26.3.2019)

Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestags (DIP) (2017): Materialien zum Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG). <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/810/81081.html> (letzter Zugriff: 1.11.2020)

Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestags (DIP) (2016): Materialien zum Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/762/76292.html> (letzter Zugriff: 1.11.2020)

Greß, Stefan/Rixen, Stephan/Wasem, Jürgen (2009): Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche: Abgrenzungsprobleme und Reformszenarien. VSSR (01), S. 43

de Maizière, Thomas (2019): Regieren. Innenansichten der Politik. Freiburg i. Br.: Herder

o.V. (2013): Schröder bereut Formulierung vom „Gedöns“, Die Welt vom 12.1.2013. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article112715917/Schroeder-bereut-Formulierung-vom-Gedoens.html> (letzter Zugriff: 1.11.2020)

Rixen, Stephan (2012): Teil II: Probleme des geltenden Rechts und verfassungsrechtlicher Gestaltungsrahmen, in: Helfferich, Cornelia/Kavemann, Barbara/Rixen, Stephan, Bestandsaufnahme zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. BT-Drs. 17/10500 vom 16.8.2012, S. 201

Rixen, Stephan (2012): Rechtsgutachten zu ausgewählten Aspekten der sog. Großen Lösung (Zusammenführung der Hilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen im SGB VIII) im Auftrag des BMFSFJ, 12.9.2012. (unveröffentlicht)

Rixen, Stephan (2017): Gesetzestehnische Umsetzung eines Sozialleistungsanspruchs auf Unterstützung für von Gewalt betroffene Personen, insbesondere für Frauen und ihre Kinder, Gutachten erstellt im Auftrag des BMFSFJ, 14.7.2017 (unveröffentlicht)

Rixen, Stephan (2017): Nachgefragt (Zur Reform des Kinder- und Jugendhilferechts – SGB VIII). neue caritas (18), S. 16

Rixen, Stephan (1994): Wiedergutmachung im Strafvollzug? Eine kritische Analyse der Vorschläge des „Alternativ-Entwurfs Wiedergutmachung (AE-WGM)“. ZfStrVo, S. 215 (mit Ergänzung S. 267)

SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies. <https://www.socles.org> (letzter Zugriff: 1.11.2020)

Voßkühle, Andreas (2010): Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Reflexion – eine thematische Annäherung in 12 Thesen, in: Franzius, Claudio/Mayer, Franz C./Neyer, Jürgen (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos, S. 35.

Weber, Max (1992): Politik als Beruf (1919), in: Mommsen, Wolfgang J./Schluchter, Wolfgang (Hrsg.), Max Weber-Gesamtausgabe (MWG), Bd. I/17, S. 251 f.