

Norbert Müller-Fehling

Die Kinder- und Jugendhilfe wird inklusiver

Bundestag und Bundesrat beraten über das Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (KJSG)

Mit dem vorgelegten Gesetz stellt die Bundesregierung die Weichen für eine Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen und ihre Familien. Allerdings bleiben viele Fragen offen und der entscheidende Schritt zur einheitlichen Verantwortung für alle jungen Menschen mit Behinderung wird mit ungewissem Ausgang auf viele Jahre vertagt.

Die aktuelle Reform hat deutlich bessere Aussichten, den Bundestag und den Bundesrat zu passieren als der Versuch der letzten Bundesregierung. Schon die Stellungnahmen zum Referentenentwurf ließen auf eine grundsätzliche und breite Zustimmung schließen. Da war von „historischen Meilensteinen“ (Bundesjugendkuratorium, Bundesvereinigung Lebenshilfe) oder von „wertvollen rechtlichen Weiterentwicklungen“ (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe AGJ, Bundesverband der Erziehungshilfe für freie und öffentliche Träger, AFET) die Rede. Auch die Bundesländer und die kommunalen Spitzenverbände stimmen dem Gesetzesvorhaben trotz Kritik, insbesondere an der Finanzierung, dem Grunde nach zu. Das lässt die Stellungnahme des Bundesrates erkennen und bestätigte sich bei der Anhörung im Familienausschuss des Bundestages, ein wahres Kontrastprogramm zu den Reaktionen auf die ersten Arbeits- und Diskussionsentwürfe 2016. Damals war vielen der Preis für die Reform zu hoch. Es drohten die Unterhöhnung von Rechtsansprüchen, die Beschneidung von Elternrechten, die Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts und Eingriffe in das Verhältnis von öffentlicher und freier Jugendhilfe. Die inklusiven Elemente gingen im Pulverdampf der Abwehrschlachten gegen die Reform unter. Zum vorliegenden Gesetzentwurf gibt es weitergehende Wünsche und Forderungen, Klarstellungs- und Konkretisierungsbedarf, auch Ablehnung von Einzelregelungen, vor allem aber viele konstruktive Änderungsvorschläge. Der Beteiligungsprozess „mitreden – mitgestalten“ im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses hat zur Transparenz und zur Dialogbereitschaft der Beteiligten beigetragen. Dadurch hatten auch die Regelungen, die zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe beitragen, die Chance, als

wertvolles Element zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe wahrgenommen zu werden. Der Beteiligungsprozess hat zu einem besseren Verständnis und zu einer Annäherung der Kinder- und Jugendhilfe und der Akteure der Hilfen für junge Menschen mit Behinderung beigetragen. Die gewonnenen Kenntnisse und das Verständnis beider Systeme füreinander haben zu einem konstruktiven Austausch und zu der Erkenntnis geführt, dass die fachlichen Herausforderungen einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe bewältigt werden können.

Die Reform

Ziel des Gesetzes ist die Verbesserung der Lebenssituation von jungen Menschen, die benachteiligt sind, unter belastenden Bedingungen aufwachsen und deren Chancen auf soziale Teilhabe eingeschränkt sind. Junge Menschen mit Behinderung gehören damit zur Zielgruppe des Reformvorhabens. Es werden fünf Bereiche aufgerufen:

- *Besserer Kinder- und Jugendschutz*
- *Stärkung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien oder in Einrichtungen der Erziehungshilfe*
- *Hilfen aus einer Hand für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen*
- *Mehr Prävention vor Ort*
- *Mehr Beteiligung von jungen Menschen, Eltern und Familien*

Es lohnt sich, alle Bereiche in den Blick zu nehmen. Schließlich sind auch Kinder und Jugendliche mit Behinderung auf einen besseren Kinder- und Jugendschutz angewiesen, wachsen in Pflegefamilien oder Einrichtungen auf und können von präventiven Leistungen und mehr Beteiligung profitieren. Insbesondere beim Kinderschutz und bei der Beratung ist die im Beteiligungsprozess angemahnte Berücksichtigung der Belange und besonderen Bedarfe junger Menschen mit Behinderung und ihrer Familien gelungen aufgegriffen und beim Leistungserbringungsrecht, der Strukturentwicklung, der Qualitätssicherung und Finanzierung berücksichtigt worden. Die Zusammenarbeit der Leistungsträger beim Zuständigkeitsübergang von der Kinder- und Jugendhilfe zur Eingliederungshilfe, die neu einzurichtenden Ombudsstellen, das Angebot zur Beratung und Beteiligung und die Anforderung, diese

in wahrnehmbarer Form durchzuführen, werden junge Menschen mit Behinderung und Eltern behinderter Kinder ebenso nützen wie die Stärkung und Einbeziehung ihrer selbstorganisierten Zusammenschlüsse. Die gemeinsame Erziehung und Betreuung in Kindertagesstätten soll zukünftig unabhängig vom Hilfebedarf und unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse behinderter Kinder ermöglicht werden. Die wenigen Angebote der Jugendarbeit, die junge Menschen mit Behinderung bisher erreichen, kommen oft nur durch das besondere Engagement einzelner Träger und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zustande. Zukünftig soll die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Angebote der Jugendarbeit grundsätzlich für alle jungen Menschen sichergestellt werden. Flankiert werden diese Vorgaben durch die Berücksichtigung inklusiver Jugendarbeit bei der Strukturbildung durch die Jugendhilfeplanung und bei ihrer Finanzierung. Die weiterhin bestehende Kostenbeteiligung an Assistenzleistungen behindert den Zugang junger Menschen mit Assistenzbedarf zur Jugendarbeit auch bei barrierefreien Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe.

Der Anspruch auf Betreuung und Versorgung in Notsituationen soll ausgeweitet und gestärkt werden. Diese begrüßenswerte Regelung geht auf eine Empfehlung der vom Bundestag eingesetzten AG Kinder psychisch kranker Eltern zurück. Die Leistung soll bei Krankheit eines Elternteils oder anderen zwingenden Gründen die Betreuung eines Kindes sicherstellen. Eltern mit Behinderung und Familien mit einem Kind mit Behinderung werden nur sehr eingeschränkt davon profitieren können, da die zu behebende Notsituation eine vorübergehende sein muss. Auch die Bereitstellung alltagsunterstützender Hilfen für besonders belastete Familien durch die Kinder- und Jugendhilfe bleibt damit eine wichtige Zukunftsaufgabe, um die Teilhabe, Erziehung und Entwicklung aller jungen Menschen zu ermöglichen.

Drei Stufen zur inklusiven Lösung

Der Gesetzentwurf sieht die Zusammenführung der Leistungen für alle jungen Menschen mit Behinderung unter dem Dach des SGB VIII in drei Stufen vor. Mit der ersten Stufe, die unmittelbar nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft tritt, erhält die Kinder- und



Jugendhilfe eine grundsätzlich inklusive Ausrichtung. Der Leitgedanke der Inklusion wird verankert und eine mit der UN-Behindertenrechtskonvention und dem SGB IX konforme Definition von Behinderung wird ins SGB VIII aufgenommen. Auf völliges Unverständnis stößt jedoch, dass die Definition ausgerechnet in Bezug auf Leistungen für junge Menschen mit seelischer Behinderung nicht gelten soll. Die Regelungen zur Jugendarbeit und zu den Kindertageseinrichtungen treten ebenfalls mit dem ersten Reformschritt in Kraft. Das Jugendamt bekommt einen Beratungsauftrag für alle jungen Menschen und ihre Familien zu Jugendhilfeleistungen und zur Orientierung an den Schnittstellen zu anderen Leistungssystemen, insbesondere der Eingliederungshilfe. Darüber hinaus erhält sie die Möglichkeit zur fallbezogenen Zusammenarbeit bei der Hilfeplanung der Jugendhilfe und im Gesamtplanverfahren der Eingliederungshilfe. Der neue Beratungsauftrag kann den Familien helfen und wird die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jugendamt an die Lebenslagen, Anliegen und Probleme junger Menschen mit Behinderung und ihrer Familien heranführen. Die Einbeziehung der Eingliederungshilfe in die Hilfeplanung der Kinder- und Jugendhilfe und die Beteiligungsmöglichkeit des Jugendamtes am Gesamtplanverfahren der Eingliederungshilfe sowie die Möglichkeit, eine Gesamtplan-Konferenz zu initiieren, können im Einzelfall helfen. Es besteht die Erwartung, dass sich durch die unmittelbare Begegnung mit der Familie und der Betrachtung ihrer Situation aus unterschiedlichen fachlichen Perspektiven gute Lösungen finden lassen. Sie bleiben aber ein Provisorium und bewegen sich weiterhin zwischen dem guten Willen, mit dem fast alles möglich ist, und dem Geld, bei dem die Freundschaft bekanntlich aufhört.

Der Weg ins Jugendamt

Damit die neuen Angebote ihre Wirkung entfalten können, müssen die Familien den Weg ins Jugendamt finden. So wie die Lebenswelten von Kindern mit und ohne Behinderung vielfach noch getrennt sind, haben auch die Eltern behinderter Kinder keine Idee von einem Jugendamt, das Beratung, Unterstützung und Begleitung bei der Bewältigung des Alltags mit einem Kind mit Behinderung und beim Zugang zu Leistungen geben kann. Behörden werden vorrangig als widerständiges Gegenüber bei der Durchsetzung von Ansprüchen wahrgenommen. Die Jugendämter müssen ihre neuen Angebote offensiv an die Familien herantragen. Dazu ist eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit notwendig. Vor allem aber müssen die Beratungspflichten der Eingliederungshilfe um den zwingenden Hinweis auf die Schnittstellenberatung ergänzt werden. Der Träger der Eingliederungshilfe kann von der Beteiligung der Jugendhilfe am Gesamtplanverfahren absehen, wenn dies zu

Verzögerungen führen würde. Das bestehende Verhältnis von Jugendhilfe und Eingliederungshilfe und die z. T. unterschiedlichen örtlichen Zuständigkeiten lassen darauf schließen, dass die Beteiligung der Jugendhilfe am Gesamtplanverfahren regelmäßig als Verzögerung des Verfahrens angesehen wird. Die Abweichungsoption wird damit zum Hindernis. Die Entscheidung zur Beteiligung des Jugendhilfeträgers am Gesamtplanverfahren sollte daher allein bei den leistungsberechtigten jungen Menschen bzw. bei ihren Eltern liegen.

Das BTHG hat durch zahlreiche Zustimmungserfordernisse der Menschen mit Behinderung die Grundlage für ein partizipatives Bedarfsfeststellungsverfahren geschaffen. Partizipation gehört auch zum Wesenskern der Hilfeplanung der Kinder- und Jugendhilfe. Die Beteiligung der Jugendhilfe am Gesamtplanverfahren und die Initiierung einer Gesamtplan-Konferenz können daher nur mit Zustimmung der Leistungsberechtigten erfolgen. Gleiches sollte auch für die Einbeziehung anderer Sozialleistungsträger und der Schule in das Hilfeplanverfahren der Jugendhilfe gelten. Familien mit einem Kind mit Behinderung und Eltern mit Behinderung haben oft die Erfahrung machen müssen, dass sie um die Leistungen des Sozial- und Gesundheitsbereichs kämpfen müssen. Deshalb sollte die Beteiligung Dritter an der Hilfeplanung nur in Abstimmung mit den Familien erfolgen. Anderenfalls besteht das Risiko, dass ihre Beteiligung doch nur als eine weitere Möglichkeit angesehen wird, Verantwortung und Leistungen abzuschieben. Vor diesem Hintergrund und mit der Perspektive auf eine Zusammenführung der Leistungen für junge Menschen mit Behinderung im Jugendamt muss unmissverständlich klar sein, dass die Beanspruchung von Leistungen der Eingliederungshilfe keinen Anhaltspunkt darstellt, die Erziehungskompetenz der Eltern in Frage zu stellen. Im Gegenteil. Die Inanspruchnahme von Teilhabeleistungen belegt, dass die Eltern ihren Kindern mit Behinderung gute Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten gestalten. Das muss in den zukünftig zu gestaltenden Verfahren sichergestellt sein und bereits in der ersten Reformstufe angelegt werden.

Verfahrenslotsen als Case-Manager und Behindertenbeauftragte

Die zweite Stufe sieht ab 2024 die Einführung von „Verfahrenslotsen“ beim Jugendamt vor. Junge Menschen mit Behinderung und ihre Eltern bekommen einen verbindlichen Ansprechpartner und werden bei der Beantragung und Inanspruchnahme von Leistungen unterstützt. Familien mit einem Kind mit Behinderung sind oft besonders belastete Familien. Neben der Herausforderung, die Betreuung, Erziehung und Pflege eines Kindes mit Behinderung sicherzustellen und ihm förderliche Entwicklungsmöglichkeiten zu

gestalten, haben sie sich um die Organisation, oft auch um die Finanzierung der Hilfen zu kümmern. Viele Eltern bewältigen die Aufgaben, manche auch mit der Unterstützung und Erfahrung anderer Eltern in Selbsthilfeorganisationen. Aber nicht nur schwierige Lebensverhältnisse können dazu führen, dass Familien den Herausforderungen nicht gewachsen sind. Die Überforderungssituation der Eltern stellt ein zusätzliches Entwicklungsrisiko für das Kind dar. Die Funktion des Verfahrenslotsen kann hier helfen und bietet die Möglichkeit, bestehende Mängel im System abzumildern. Das ist ein guter Grund, den Jugendämtern, die sich dazu in der Lage sehen, die Einrichtung der Funktion des Verfahrenslotsen auch schon vor 2024 zu ermöglichen. Mit der Verantwortung der Jugendämter für alle Kinder mit Behinderung sollte das Angebot zu ihrem Standard gehören.

Neben der Wahrnehmung der Case-Management-Funktion sollen die Verfahrenslotsen Kenntnisse über die Lebenssituation und die Bedarfe von Familien mit einem Kind mit Behinderung und Eltern mit Behinderung sammeln. Behinderungsspezifisches Fachwissen soll gebündelt werden, um strukturbildend die Zusammenführung der Leistungen für alle jungen Menschen mit Behinderung im Jugendamt vorzubereiten. Die Verfahrenslotsen erhalten quasi die Funktion der Behindertenbeauftragten des Jugendamtes. Die Ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatungsstellen (EUTB) behalten weiterhin ihre Verantwortung für die Familien. Damit ist auch zukünftig die Einholung einer „zweiten Meinung“ möglich.

Die Eingliederungshilfe bleibt noch für lange Zeit der Anlaufpunkt für junge Menschen mit körperlicher und geistiger Behinderung. Deshalb muss sie verpflichtet werden, auf die Funktion des Verfahrenslotsen hinzuweisen. Das fordert auch der Bundesrat. Es wäre fatal, wenn die wissenschaftliche Begleituntersuchung feststellt, dass die Beratung und Begleitung des Jugendamtes nicht in Anspruch genommen werden, weil das Angebot bei den Adressaten nicht angekommen ist.

Es besteht die Absicht, die Zusammenführung der Leistungen in Angriff zu nehmen.

So lässt sich die dritte und entscheidende Stufe zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe beschreiben. Eine Reform des Kinder- und Jugendhilfrechts kann nur gelingen, wenn die Exklusion von jungen Menschen mit körperlichen, Sinnes-, geistigen oder mehrfachen Behinderungen beendet wird. Im Beteiligungsprozess bestand darüber weitgehende Einigkeit. Es ist enttäuschend, dass die verbindliche Weichenstellung für eine Zusammenführung der Leistungen unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe ausbleibt. Dazu ist ein Bundesgesetz erfor-

derlich, das spätestens bis zum 1. Januar 2027 verabschiedet sein muss. Handelt die übernächste Bundesregierung nicht, versandet der Reformprozess, entfällt die Funktion des Verfahrenslotsen und die Situation junger Menschen mit körperlicher und geistiger Behinderung bleibt unverändert.

Es ist sinnvoll, die anspruchsvolle Aufgabe der Zusammenführung der Leistungen für alle jungen Menschen stufenweise in Angriff zu nehmen. Der Zeitplan wirft jedoch Fragen auf. Bis Ende 2024 soll die Übernahme der vorrangigen Zuständigkeit der Jugendhilfe für die Eingliederungshilfeleistungen aller jungen Menschen mit Behinderung vorausschauend untersucht werden. Die zu erfüllenden Bedingungen sehen vor, den leistungsberechtigten Personenkreis, Art und Umfang der Leistungen sowie den Umfang der Kostenbeteiligung nach dem für die Eingliederungshilfe geltenden Recht beizubehalten. Verschlechterungen sollen ebenso ausgeschlossen werden wie die Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten und des Leistungsumfangs. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchung dienen dem Gesetzgeber als Grundlage für die Ausgestaltung des Bundesgesetzes. Es ist zu erwarten, dass grundlegende Entscheidungen über die Art der Zusammenführung bis zum Gesetzesbeschluss offenbleiben. Erfahrungen mit der Einführung und Umsetzung des BTHG haben gezeigt, dass viele Einrichtungen und Ämter eine ernsthafte Befassung mit anstehenden Veränderungen erst dann in Angriff nehmen, wenn sie durch die Gesetzeslage dazu gezwungen werden. Und selbst dann wird gerne nach weiteren Übergangsregelungen und Fristverlängerungen gerufen. Das BTHG sah zwischen dem Gesetzesbeschluss und dem Inkrafttreten der „neuen Eingliederungshilfe“ 2020 einen Zeitraum von drei Jahren vor. Die Zusammenführung der Leistungen im SGB VIII ist nicht weniger anspruchsvoll. Dafür bleibt zwischen Gesetzesbeschluss und Inkrafttreten nur ein Jahr. Eine Umsetzung in diesem Zeitraum ist kaum vorstellbar. Wenn nicht zehn Jahre bis zur Zusammenführung der Leistungen vergehen sollen, müssen mindestens zwei Jahre beim Vorlauf eingespart werden.

Fraglich ist auch, ob die Stufen der Reform solide ausgebaut sind. Eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe kann sich nur entwickeln, wenn junge Menschen mit Behinderung in den Jugendämtern willkommen sind. Dazu müssen die Jugendämter im Hinblick auf die Anzahl und Qualifizierung ihrer Fachkräfte ausreichend ausgestattet werden. Der Gesetzentwurf gibt darauf keine Antwort. Auch der Bundesrat weist darauf hin und fordert Nachbesserungen bei der finanziellen Ausstattung der Jugendämter. Ohne ein besonderes Engagement des Bundes wird es kaum gelingen, in den Städten, Kreisen und

Foto: Bundesverband behinderter Pflegekinder (BBPK) // <http://www.bbpk.de/>



Für Inklusion als selbstverständliches Miteinander.

Gemeinden gute Bedingungen für die Reform zu schaffen. Dazu gehören Kompensationen, aber auch die unmittelbare Beteiligung des Bundes. Die Finanzierung von Modellprojekten z. B. für die Verfahrenslotsen oder zur inklusiven Jugendarbeit ist vorstellbar. Ein vom Bund auf Dauer angelegter *Fonds*, wie er für die *Netzwerke Frühe Hilfen* geschaffen wurde, kann zum Modell für die Umsetzung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe werden.

Nicht ohne die Elternorganisationen

Ein guter gesetzlicher Rahmen sichert noch keine gelingende Praxis. Die Jugendhilfe ist kommunal aufgestellt und zeichnet sich durch die Verantwortungsgemeinschaft der öffentlichen und freien Träger aus. Der Jugendhilfeausschuss nimmt dabei eine zentrale Rolle ein. Über seine gesetzlich verbrieften Beratungs-, Antrags- und Beschlussrechte in allen grundsätzlichen Angelegenheiten der Jugendhilfe nimmt er Einfluss auf die Schwerpunktsetzung, Förderung und Infrastrukturentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort. Die neu eingeführte Förderung und Berücksichtigung selbstorganisierter Zusammenschlüsse findet sich in der Einbeziehung dieser Organisationen in die Arbeit der Jugendhilfeausschüsse und der Arbeitsgemeinschaften wieder. Hier bieten sich gute Möglichkeiten für die Organisationen von Eltern behinderter Kinder, sich zu beteiligen und eine inklusive Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zu fordern und zu gestalten. Dem bvkm und seinen Mitgliedsorganisationen wachsen an dieser Stelle neue Aufgaben und Chancen zu.

Was jetzt geschieht

Mit der ersten Lesung im Bundestag am 29. Januar sind das Parlament und die Länder am Zug. Nach dem Beschluss der Stellungnahme des Bundesrates am 12. Februar und der Anhörung im Familienausschuss des Bundestages am 22. Februar finden Abstimmungsgespräche zwischen den Vertretern der Bundesländer und den Fachpolitikern der Regierungsfractionen über mögliche Änderungen am Regierungsentwurf statt. Üblicherweise erfolgt das getrennt nach sog. A- und B-Ländern. Die A-Ländergruppe besteht aus den SPD-geführten Bundesländern. Die CDU/CSU-geführten Bundesländer bilden die B-Länder. Baden-Württemberg und Thüringen nehmen an den A-Länder-Beratungen teil. Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates, und der Familienausschuss des Bundestages berät und entscheidet voraussichtlich Mitte März über die Änderungen im Gesetzentwurf. Noch im März soll das Gesetz in zweiter und dritter Lesung im Bundestag verabschiedet werden. In einem zweiten Durchgang berät der Bundesrat dann über die Zustimmung zu dem Gesetz oder ruft den Vermittlungsausschuss an. Spätestens Ende Juni muss dieser Prozess abgeschlossen sein, da dann die Sommerpause beginnt und danach ein neuer Bundestag gewählt wird.

Es bleibt also spannend und die inklusive Kinder- und Jugendhilfe ein zukunftsweisendes Thema für den bvkm und seine Mitgliedsorganisationen.

Stand: 4. März 2021

Norbert Müller-Fehling war bis 2018 Geschäftsführer des bvkm und vertritt den bvkm nach wie vor beim Thema „SGB VIII“.