

INKLUSIVES KINDER- UND JUGENDHILFERECHT: BEMÜHUNGEN AUF BUNDES- UND LANDESEBENE

Vortrag Universität Hamburg

Fakultät der Rechtswissenschaft

am 08.11.2019

DISKUSSIONEN ÜBER EINE SGB VIII-REFORM SEIT 2011

Im **Koalitionsvertrag 2013** der CDU, CSU und der SPD Ankündigung einer **Reform des SGB VIII**.

Die Formulierung war Ausdruck einer bereits **seit 2011 geführten Debatte** um eine zeit- und fachgerechte Anpassung des SGB VIII.

Von **Hamburg angestoßen** wurde vor allem **eine stärkere Sozialraumorientierung** der Hilfen zur Erziehung. Insbesondere der **Staatsrat der BASFI Jan Pörksen** setzte sich für eine solche Änderung ein.

Die Bundesregierung legte am Ende der letzten Legislaturperiode als Ergebnis der Diskussionen das **Kinder- und Jugendstärkungsgesetz** vor. Das Gesetz wurde **vom Deutschen Bundesrat aber nicht verabschiedet**.

Im **Koalitionsvertrag 2018** der CDU, CSU und SPD **erneut Ankündigung einer Reform des SGB VIII**.

BREITER BETEILIGUNGSPROZESS ZUR REFORM DES SGB VIII (1)

In der letzten Legislaturperiode wurde insbesondere von den Wohlfahrtsverbänden kritisiert, dass es **keinen transparenten Beteiligungsprozess** gegeben hätte.

Das Bundesfamilienministerium hat deshalb Ende letzten Jahres einen **Beteiligungsprozess** unter dem Titel „**SGB VIII: Mitreden – Mitgestalten**“ gestartet.

Beteiligt sind:

- Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis der Kinder- und Jugendhilfe,
- der Behindertenhilfe,
- der Gesundheitshilfe und
- der Länder und Kommunen.



Zudem sollen sich im Rahmen einer unabhängigen wissenschaftlichen Begleitung Eltern, Pflegeeltern, Kinder, Fachkräfte und Andere vertraulich äußern können. Ihre Erfahrungen sollen im weiteren Verfahren berücksichtigt werden.

DIE HAUPTFELDER DER SGB VIII REFORM

- Besserer Kinderschutz und mehr Kooperation
- Mehr Inklusion – wirksames Hilfesystem – weniger Schnittstellen
- Fremdunterbringung: Kindesinteressen wahren - Eltern unterstützen – Familien stärken
- Prävention in Sozialraum stärken



DIE ZIELSETZUNGEN DER SGB VIII-REFORM AUS SICHT DER BASFI (1)

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familien und Integration (BASFI) erwartet von der SGB VIII-Reform, dass

- die **Kita- und Heimaufsicht** gemäß des Beschlusses der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) vom 21./22.05.2015 weiterentwickelt und **gestärkt** wird.
- der **Schutz von Kindern und Jugendlichen** wirksamer gestaltet wird.
- die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Situation von **Pflegekindern und Pflegefamilien** gemäß des Beschlusses der JFMK vom 22./23.05.2014 verbessert werden.
- die **Hilfen zur Erziehung (HzE)** den gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden und die **Sozialraumorientierung** ein noch stärkeres Gewicht bekommt. Dazu gehört es, die Finanzierung von Sozialraumprojekten rechtssicher zu ermöglichen. Handlungsleitend sind für die BASFI die Beschlüsse der JFMK vom 06./07.06.2013, vom 22./23.05.2014 und vom 21./22.2015.

DIE ZIELSETZUNGEN DER SGB VIII-REFORM AUS SICHT DER BASFI (2)

- die **inklusive Lösung** gemäß des Beschlusses der JFMK vom 06./07.06.2013 in Fulda mit Bedacht und der notwendigen Ruhe weiterverfolgt wird.

Beteiligungsprozess mit Wissenschaft und Praxis der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Behindertenhilfe, den Ländern und Kommunen begrüßt die BASFI.

Zwei für die BASFI wichtige Parallelprozesse sind:



**Bund-Länder-AG:
Kinderrechte in die Verfassung**

Bericht der Hamburger Enquete-Kommission: „Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken“

STÄRKUNG DER HEIM- UND DER KITAAUFSICHT (1)

Leitziel der BASFI: Das Betriebserlaubnisverfahren sollte stärker an den Schutzbedürfnissen der Kinder und Jugendlichen ausgerichtet werden.

Konkrete Ziele der BASFI:

- Die **Voraussetzungen für die Erlaubniserteilung** sollten präzisiert werden.



Im § 45 Abs. 2 SGB VIII sollte die Erteilung einer Betriebserlaubnis (BE) von der Zuverlässigkeit des Trägers abhängig gemacht werden.

- Im § 46 SGB VIII sollen **anlassunabhängige örtliche Prüfungen** rechtlich abgesichert werden.

STÄRKUNG DER HEIM- UND DER KITAAUFSICHT (2)

- Die **Eingriffsmöglichkeiten** der Kita- und Heimaufsicht sollten durch die Veränderungen der Absätze 6 und 7 des § 45 SGB VIII **gestärkt werden**.

Die Definition von Kindeswohlgefährdung (KWG) sollte unabhängig vom Begriff der KWG nach § 1666 BGB präzisiert werden. Die Aufhebung der BE würde dann nicht mehr eine konkrete KWG voraussetzen. Eine „strukturelle“ Gefährdung des Wohls der Kinder wäre ausreichend.

(OVG-Beschluss Hamburg zur Entziehung einer Betriebserlaubnis)

Die Formulierung aus dem Entwurf des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) ist angemessen:

*„Die Erlaubnis **ist zurückzunehmen** oder zu widerrufen, wenn das Wohl der Kinder oder Jugendlichen in der Einrichtung gefährdet und der Träger nicht bereit oder nicht in der Lage ist, die Gefährdung abzuwenden. Sie **kann zurückgenommen** werden, wenn die Voraussetzungen für eine Erteilung nach Absatz 2 nicht oder nicht mehr vorliegen.“*

STÄRKUNG DER HEIM- UND DER KITAAUFSICHT (3)

- Die Möglichkeiten zur **Sachverhaltsaufklärung** gemäß § 46 SGB VIII sollten verbessert werden z.B. indem Gespräche mit Minderjährigen oder Beschäftigten allein ohne Beteiligung des Trägers geführt werden können.
- Erweiterung der **Melde- und Dokumentationspflichten** durch die Präzisierungen des § 47 SGB VIII: Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in deren Zuständigkeitsbereich erlaubnispflichtige Einrichtungen liegen, sollten die zuständigen Behörden, welche die Einrichtungen belegen unverzüglich über Ereignisse oder Entwicklungen, die geeignet sind, das Wohl der Kinder und Jugendlichen zu beeinträchtigen, informieren.

Ziel: Sicherstellung der notwendigen Transparenz zwischen den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe.

- Die Regelungen zu **Auslandsmaßnahmen** sollten verschärft werden.

STÄRKUNG DER HEIM- UND DER KITAAUFSICHT (4)

Aus Sicht des BASFI ist im Entwurf des KJSG der **Einrichtungsbegriff** noch nicht zu 100% trennscharf. Projekte in familienähnlichen Settings müssten z.B. zukünftig durch die Kommunen beaufsichtigt werden. Dies würde eine Neuaufteilung der Aufgaben der Heimaufsicht zwischen Land und Kommune bedeuten.

Die **Verbände** trugen lange Zeit diesen Teil der Reform weitestgehend mit und es bestand ein breiter Konsens über den Handlungsbedarf bei diesem Thema.

Es gibt aber zunehmend Stimmen, die **weiteren Diskussionsbedarf** sehen.



REGELUNGEN ZUM KINDERSCHUTZ

Leitziel der BASFI: Weitere Optimierung des Kinderschutzes.

Konkrete Ziele der BASFI:

- Es sollte ein **uneingeschränkter Beratungsanspruch für Kinder und Jugendliche** - Änderung des § 8a Abs. 3 KJSG - eingeführt werden.
- **Ombudsstellen** sollten im SGB VIII verankert werden.
- Die **Kooperation im Kinderschutz** sollte weiter verbessert werden – siehe z.B. „Staufener Missbrauchsfall“.
- Die im KJSG vorgeschlagenen Änderungen zur „Einbeziehung sog. Berufsheimnisträger“ sowie die Änderungen der Systematik von § 4 KKG „Beratung und Übermittlung von Informationen durch Geheimnisträger bei Kindeswohlgefährdung“ sollten aber noch intensiver diskutiert und auf „Nebenwirkungen“ hin überprüft werden.



REGELUNGEN ZU PFLEGEKINDERN UND –FAMILIEN (1)

Leitziel der BASFI: Verbesserung der *Situation von Pflegekindern und Pflegefamilien* durch eine Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen:

Konkrete Ziele der BASFI:

- Die **Beratung und Unterstützung von Herkunftseltern und Pflegeeltern** sollten ausgebaut werden (siehe KGSV - § 37 SGB VIII).
- Die **Lebensperspektive von Pflegekindern** sollte orientiert am Zeitempfinden der Kinder stärker berücksichtigt werden.
- Das **Familiengericht** sollte die Möglichkeit erhalten, den **dauerhaften Verbleib in der Pflegefamilie anzuordnen**, wenn sich die Erziehungsverhältnisse in der Herkunftsfamilie trotz Beratung und Unterstützung nicht verbessern und dies auch künftig nicht zu erwarten ist. Das Kindeswohl muss dabei natürlich im Mittelpunkt stehen.



REGELUNGEN ZU PFLEGEKINDERN UND –FAMILIEN (2)

Diese Änderungen sind angesichts dessen,

- dass sehr viele Pflegekinder in ihrer Familie **traumatische Erfahrungen** gemacht haben,
- sich insbesondere junge Kinder schnell **an die Pflegeeltern binden** und
- sie **nicht ständig der Angst vor Trennungen** ausgesetzt sein sollten - was den Erfolg der Unterbringung im Übrigen gefährdet - notwendig.

Außerdem zeigen Untersuchungen, dass das Risiko für weitere Misshandlungen, sexuellen Missbrauch und Vernachlässigung zumindest bei nicht gut geplanten – Rückführungen sehr hoch ist.



REGELUNGEN ZU PFLEGEKINDERN UND –FAMILIEN (3)

Bei der Diskussion müssen die folgenden Kritikpunkte noch einmal berücksichtigt werden:

- Zu Beginn einer Unterbringung in einer Pflegefamilie besteht oft eine **besonders zugespitzte Krisendynamik**, die von starken Emotionen der Familienmitglieder begleitet wird. Zumindest diese Phase sollte abgewartet werden, um Veränderungs- und Entwicklungspotentiale nicht zu ignorieren.
- Es entscheidet sich oft erst nach einem längerem Zeitraum, **ob Pflegeeltern einem Kind gerecht werden können**.
- Auch **Pflegeeltern könnten an eine Grenze kommen**, so dass Pflegeverhältnisse nicht fortgesetzt werden können.
- Eine zu frühe verbindliche Entscheidung über eine Bleibeperspektive von Kindern in Pflegefamilien und Heimen durch die Fachkräfte der Jugendämter **schürt Ängste und Vorbehalte von Eltern und Kindern vor Jugendämtern**.



WEITERENTWICKLUNG DER HILFEN ZUR ERZIEHUNG - ZIELSETZUNGEN

Leitziel der BASFI: Modernisierung der Hilfen zur Erziehung

Konkrete Ziele der BASFI:

- Der **individuelle Rechtsanspruch** auf Hilfen zur Erziehung sollte erhalten bleiben.
- Der **Zugang zu präventiven Angeboten** sollte erleichtert und die **direkte Inanspruchnahme von Regelangeboten** ermöglicht werden.
- Der **Mitteleinsatz** sollte wirkungsvoller durch die öffentliche Hand gesteuert werden können.
- Die **Steuerung der Einzelfallhilfen** durch die Jugendämter sollte verbessert werden.

WEITERENTWICKLUNG DER HILFEN ZUR ERZIEHUNG – KONTROVERSE DISKUSSION (1)

- Die **Einzelfall- und der Angebotsplanung** sollte qualifiziert werden.
- Es sollten **neue Finanzierungsmodelle** entwickelt werden.

An diesen Zielsetzungen gab es von Beginn an massive Kritik. Die Diskussion sollte im Dialog an den Interessen der Kinder, Jugendlichen und ihrer Eltern orientiert fortgeführt werden.

Keinesfalls geht es der BASFI darum,

- den **individuellen Rechtsanspruch** auszuhöhlen,
- ein **Vorrang bzw. Nachrang zwischen Sozialraumorientierung und Einzelfallhilfe** zu konstituieren – entscheidend muss sein, was den Kindern und Familien am besten hilft!
- die Erziehungshilfen und Einzelfallhilfen gegeneinander auszuspielen.

WEITERENTWICKLUNG DER HILFEN ZUR ERZIEHUNG – KONTROVERSE DISKUSSION (2)

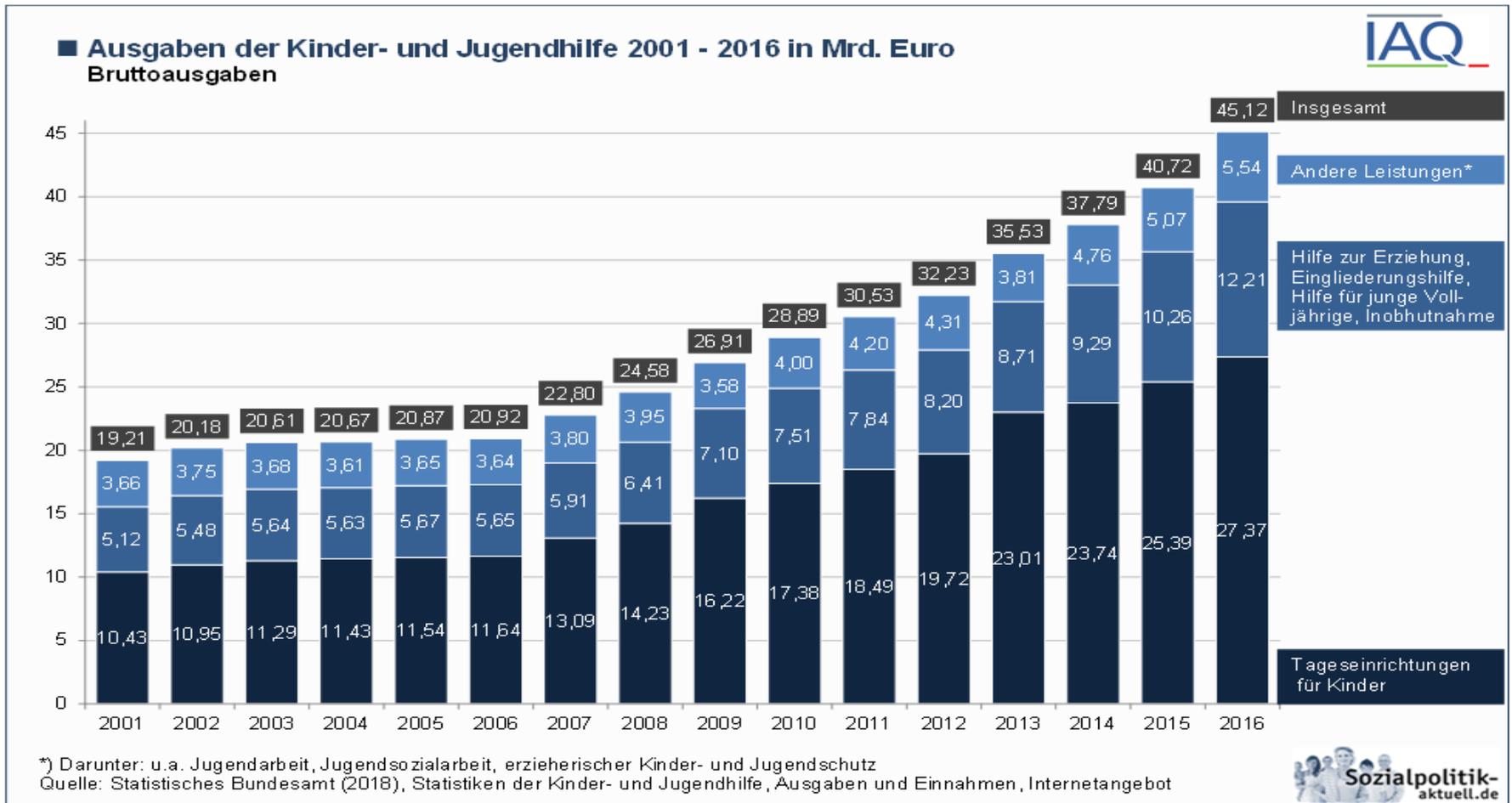
Sozialraumorientierung ist sicher **keine universelle Lösung** für alle Probleme bei den HzE bzw. der in den Familien bestehenden Schwierigkeiten. Aber sie bietet viele Ansatzpunkte, um Kinder und Familien frühzeitig zu erreichen!



Viele Fachkräfte in Hamburg äußern sich zu den Effekten der Sozialraumprojekte positiv – sofern sie finanziell ausreichend ausgestattet sind (Düsler, Hagen & Weber 2016).

Von einem **Zusammenstreichen der Ausgaben für HzE** kann in Hamburg und im Bundesgebiet **keine Rede sein!** Ein Blick auf die Ausgabenentwicklung muss aber Ländern und Kommunen gestattet sein!

AUSGABEN FÜR DIE KINDER- UND JUGENDHILFE IM BUNDESGBIET



ECKPUNKTE DER INKLUSIVEN LÖSUNG – VIELE OFFENE FRAGEN (1)

Die inklusive Lösung wirft derzeit aber **noch viele Fragen** auf, die im Prozess geklärt werden sollten.

Vor dem Hintergrund dieser Unklarheiten ist die BASFI dafür, **mit Modellprojekten zu starten**, um weitere Erfahrungen mit der Umsetzung der inklusiven Lösung zu machen, die wiederum in den Entwicklungsprozess eingesteuert werden sollten. Einige der wichtigsten offenen Fragen sind:

- Soll es einen **einheitlichen Tatbestand** geben?

Ein „Ja“ würde eine enge Verknüpfung der HzE und der Eingliederungshilfe bedeuten und zielt auf die einheitliche Betrachtung der Minderjährigen ab.

- Soll die **Anspruchsberechtigung** allein beim Minderjährigen liegen oder soll es eine Sowohl-als-auch-Regelung geben?

ECKPUNKTE DER INKLUSIVEN LÖSUNG – VIELE OFFENE FRAGEN (2)

- Wie soll der (teil-)offene **Leistungskatalog** aussehen?
- Soll es eine **einheitliche und transparente Kostenbeteiligung** durch die Übernahme der Regelungen der Kinder- und Jugendhilfe geben?

Ziel müsste sein, dass es zu keiner Schlechterstellung der bisher Kostenpflichtigen kommt.

- Wie soll die **qualifizierte „Leistungsplanung/Hilfeplanung“** aussehen?

Aus Sicht der BASFI sollten die Prinzipien der bisherigen Hilfeplanung des SGB VIII beibehalten werden. Es sollte eine kinderspezifische Konkretisierung der Regelung zur Teilhabeplanung im SGB IX entwickelt werden. Es sollte nicht zu einer Re-Medizinisierung der Kinder- und Jugendhilfe kommen, weil z.B. die ICF eingeführt werden soll.

- Wie wird sichergestellt, dass es **nicht zu einer massiven Leistungsausweitung** kommt?

ECKPUNKTE DER INKLUSIVEN LÖSUNG – VIELE OFFENE FRAGEN (3)

- Wie sehen die Regelungen zur verbindlichen Durchführung eines **Übergangsmagements** beim Zuständigkeitswechsel inklusive konkreter Verfahrensstandards ab dem 17. Lebensjahr aus?
- Wie wird sichergestellt, dass die **Umstellung die Jugendämter nicht überfordert**?
- Wie wird sichergestellt, dass es nicht zu einem **Verlust von Wissen** bezüglich der besonderen Belange von Kindern mit Behinderung kommt.
- Welche Regelungen werden getroffen, damit die Kinder- und Jugendhilfe nicht zum **Ausfallbürge anderer Leistungssysteme** wird?
- Wie lange soll der **Umsteuerungsprozess** dauern und welche Kosten entstehen daraus?
- Was bedeutet die inklusive Lösung inhaltlich z.B. für die Familienförderungen oder die OKJA?

FAZIT

Es bedarf angesichts der vielen offenen Fragen insbesondere hinsichtlich der Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung und der inklusiven Lösung **einer transparenten und sachlichen Diskussion**.

Nach mehr als 25 Jahren SGB VIII und mehr als 40 Änderungsgesetzen **ist eine Reform des SGB VIII erforderlich**.

Das SGB VIII muss an die gesellschaftlichen Veränderungen angepasst werden.

Ohne eine solche Reform fällt die Kinder- und Jugendhilfe hinter ihre eigenen Ansprüche zurück.