

Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe SGB-VIII-Reform: *Mitreden – Mitgestalten*: Schwerpunkt Inklusion

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

Ausgangssituation

In unseren letzten Rundschreiben haben wir Sie auf den aktuellen Prozess im Kontext der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe *Mitreden – Mitgestalten* hingewiesen.

Im Rahmen des Prozesses der Arbeitsgruppe wurden bisher folgende Themen bearbeitet:

- Wirksamer Kinderschutz und mehr Kooperation
- Unterbringung junger Menschen außerhalb der eigenen Familie
- Prävention im Sozialraum stärken
- Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen

Als Parallelprozess wurde eine wissenschaftliche Erhebung zum Thema *hochproblematische Kinderschutzverläufe: Betroffenen eine Stimme geben* initiiert.

Top 1 Schwerpunkt Inklusion

Das Ziel des wirksamen Hilfesystems für Familien und ihre Kinder aus dem Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode beinhaltet die Thematik *Mehr Inklusion / wirksames Hilfesystem / weniger Schnittstellen*. Das Arbeitspapier zu dem Schwerpunkt Inklusion gliedert sich in folgende Bereiche:

- Inklusive Ausgestaltung des SGB VIII,
- Schnittstelle für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen zwischen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und der Eingliederungshilfe (SGB XII und SGB IX),
- Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII an der Schnittstelle zur Schule.

TOP 1.2 Unterarbeitsgruppe »Quantifizierung und Statistik« (UAGQS)

Aufgabe der Unterarbeitsgruppe ist es, eine Kostenschätzung im Rahmen der erörterten Inhalte abzugeben. Im Rahmen der inklusiven Ausgestaltung des SGB VIII wird festgestellt, dass die Zahl der Jugendämter mit dem Stand von 2016 575 beträgt. Bei den öffentlichen Trägern wurden 51.451 Beschäftigte gezählt. In rund elf Prozent der Jugendämter sind weniger als 25 Personen tätig sowie in rund fünf Prozent mehr als 250 Mitarbeitende. Diese Zahlen sind mit Blick auf die Barrierefreiheit von Verwaltung und Dienstgebäuden und der strukturellen Umstellung im Rahmen der inklusiven Hilfen von Bedeutung.

Die Zahl der Inanspruchnahme nach §35a SGB VIII hat sich zwischen 2008 und 2017 verdoppelt und liegt aktuell bei 102.000. Die Zuwachsrate liegt über dem Anstieg der Hilfen zur Erziehung. Achtzig Prozent der Maßnahmen erfolgen in ambulanten Settings für zehn- bis 14-jährige junge Menschen, während im stationären Bereich im Wesentlichen Jugendliche und junge Erwachsene nach § 35a SGB VIII betreut werden. Die Hilfe erhalten in erster Linie Jungen (Mädchen 26 Prozent). Auslöser sind primär Entwicklungsauffälligkeiten, seelische Probleme und Auffälligkeiten im Kontext des Sozialverhaltens. Der Ort der Hilfedurchführung liegt in Schulen, Beratungsstellen und ambulanten Diensten. Die Diskussion in der Arbeitsgruppe erfolgte zum einen zu dem Gesichtspunkt, dass die Schulen und Kindertagesstätten oftmals keine Antworten auf die Herausforderungen der Jungen mit ADHS haben. Ebenso ist es fraglich, warum bei einer durchschnittlichen Zahl von drei Prozent eines Jahrgangs mit wesentlicher Behinderung nur ein Prozent eine Kindertagesstätte besuchen.

Die Diskussion in der Arbeitsgruppe zeigt, dass die Erfahrung beispielsweise aus Berlin, Niedersachsen und Nordfriesland genutzt werden müssen, in denen die Hilfen der Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe in einem Amt angegliedert sind und positive Erfahrungen aus der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung gemacht wurden.

TOP 1.3 Arbeitspapier: Schutzauftrag und Inklusive Ausrichtung der Regelung zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege

Die Diskussion in der Arbeitsgruppe erfolgte dahingehend, dass ein Zugang für alle Kinder nicht gewährleistet ist, obwohl sich das SGB VIII an alle jungen Menschen und Familien richtet. Strittig ist, ob ein spezifischer Schutzauftrag für behinderte junge Menschen im SGB VIII benannt werden muss. Zum einen wird der Standpunkt vertreten, dass die eigenständige Benennung der behinderten jungen Menschen eine Stärkung ist und dazu beiträgt, dass diese gehört werden und zum anderen, dass sich aufgrund der Tatsache, dass sich das SGB VIII an alle jungen Menschen richtet, keine Personengruppe explizit hervorgehoben werden sollte.

Die Anzahl der Kinder in Tageseinrichtungen oder Kindertagespflege, die Eingliederungshilfe erhalten, steigt kontinuierlich an. Im März 2017 wurden so 78.443 Kinder betreut. Die Diskussion der Arbeitsgruppe zeigt den Gesichtspunkt auf, dass die Eltern sich eine gemeinsame Erziehung wünschen.

TOP 1.4 Arbeitspapier: Schnittstelle für Kinder- und Jugendliche mit Behinderungen zwischen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und der Sozial- beziehungsweise Eingliederungshilfe (SGB XII / SGB VIII) _____

Die Schnittstellen sind ein Zusammenspiel, so die Diskussion der Arbeitsgruppe, von Recht, Inhalt und Finanzgesichtspunkten. Es gilt die Vorteile der systemisch ausgerichteten Kinder- und Jugendhilfe zu nutzen. Die Diskussion erfolgt im Wesentlichen an dem Gesichtspunkt ob erst die Schnittstellen beseitigt werden sollten, um Rechtssicherheit zu schaffen, oder ob eine »Inklusive Lösung« dahingehend verfolgt wird, dass die Kinder- und Jugendhilfe auch für die Leistung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit geistiger und körperlicher Behinderung zuständig ist. Im Kontext der Diskussion zu den Handlungsoptionen wurden insbesondere folgende Bereiche benannt:

1. Bereinigung der Schnittstellen
2. Inklusive Lösung
3. Zusammenführung der Leistungen unter dem Dach des SGB IX
4. Die inklusive Lösung wird anhand von 16 Modellkommunen je Bundesland für drei Jahre mit anschließender Evaluation erprobt
5. Die bisherige Setzfassung wird unverändert beibehalten dargestellt

Die Diskussion der Arbeitsgruppe ergab im Wesentlichen das eindeutige Bild, dass die Option 2 der »Großen Lösung« notwendig ist, um die jungen Menschen zu erreichen. Die aktuellen Ausgangsbedingungen der Diskussion weisen eindeutig auf diesen Weg hin. Die Gefahr, erst sich den Schnittstellen zu widmen und Modellkommunen einzurichten, liegt in der Verzögerung der inklusiven Hilfen für alle jungen Menschen. Die Erfahrungen aus der Zusammenarbeit der öffentlichen und freien Träger zum Beispiel im Kontext der Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer zeigt, die Flexibilität der Praxis und die Fachkompetenz, lösungsorientiert Hilfen umzusetzen. Sämtliche Fragestellungen aus dem Bereich der inklusiven Umgestaltung des SGB VIII können theoretisch nicht ausreichend erfasst, sondern müssen praktisch erprobt werden. Hierfür ist es notwendig, dass die Gesetzesvorgaben geschaffen werden, damit ein klarer Handlungsrahmen vorgegeben ist.

TOP 1.5 Inklusive Lösung _____

In der inklusiven Lösung soll die Kinder- und Jugendhilfe auch für die Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit geistiger oder körperlicher Behinderung zuständig sein. Dabei soll sowohl der bisherige leistungsrechtliche Personenkreis als auch der Umfang der Leistungen, die bisher nach dem SGB IX / SGB XII erfolgen können, beibehalten werden. In diesem Rahmen gibt es verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten:

Im Rahmen der **Ausgestaltung der Anspruchsgrundlagen im SGB VIII** gibt es unter anderem den Vorschlag den Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung bei einem erzieherischen Bedarf und auf Eingliederungshilfe bei einem behinderungsbedingten Bedarf zu trennen.

Daneben besteht der Vorschlag einen neuen Leistungstatbestand einzuführen, der die bisherigen Ansprüche auf Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe mit einem neuen Titel beispielsweise »Hilfe zur Entwicklung, Teilhabe und Erziehung« umfasst. Im Tatbestand des neuen Rechtsanspruchs werden abhängig vom Bedarf zwei unterschiedliche Leistungsvoraussetzungen benannt. Der einheitliche Rechtsanspruch bildet insofern nur das Dach über zwei alternative Tatbestandsvoraussetzungen.

Im Vorschlag drei wird ein neuer Rechtsanspruch eingeführt. Er benennt einheitliche Tatbestandsvoraussetzungen für alle jungen Menschen mit Entwicklungs- oder Teilhabedarf. Für die Kinder mit (drohenden) Behinderungen werden zusätzlich noch behinderungsspezifische Voraussetzungen benannt.

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe haben gezeigt, dass im Wesentlichen der Vorschlag drei und der Vorschlag zwei, also der neue Leistungstatbestand und der neue Rechtsanspruch, mit einheitlichen Tatbestandsvoraussetzungen bevorzugt wird.

Im Kontext der Wesentlichkeit als Anspruchsvoraussetzung gibt es drei Vorschläge. Diese reichen darüber die **Wesentlichkeit als Anspruchsvoraussetzung** für Leistungen für Kinder und Jugendliche mit (drohenden) körperlichen oder geistigen Behinderungen beizubehalten oder die Wesentlichkeit einer Behinderung als Anspruchsvoraussetzung für alle jungen Menschen als Tatbestandsvoraussetzung zu übernehmen. Die Diskussion in der Arbeitsgruppe zeigt ergänzend zu diesen beiden Vorschlägen, dass der Begriff der Wesentlichkeit entfallen sollte. Grundlage für die Leistungen sollte immer der Hilfeplan sein, sodass hier die passenden Hilfen zu den jeweiligen jungen Menschen zugeordnet werden.

Im Rahmen der Diskussion zu den **Anspruchsinhabern** reichen die Vorschläge darüber, dass die Kinder und Jugendlichen Inhaber des Anspruchs werden und die Rechtsausübung bei den Eltern bleibt bis hin zum Vorschlag, dass sowohl Kinder und Jugendliche als auch Eltern Anspruchsinhaber werden. Dieser Vorschlag wurde in der Diskussion der Arbeitsgruppe favorisiert.

Ein wesentlicher Diskussionspunkt war der **Leistungskatalog**. Hier erfolgte der Einwand der kommunalen Spitzenverbände und Vertreterinnen und Vertreter der Länder, dass alle Diskussionen der Vorschläge unter dem Finanzierungsvorbehalt stehen müssen. Ebenso wurde die Frage aufgeworfen, was passiert, wenn die Vorschläge einer inklusiven Hilfe mit einem einheitlichen Leistungskatalog in den Verwaltungen umgesetzt werden. Grundlegend wurde der Titelvorschlag des EREV erörtert: Hilfe und Leistungen zur Entwicklung, Teilhabe und Erziehung. Wesentlich ist, dass gemeinsam Rechtsfolge und Tatbestandsvoraussetzungen im Gesetz benannt werden. Die Erfahrungen der Experten aus Berlin oder auch Nordfriesland zeigen, dass die Kinder zwei bis drei Prozent der Einzelsituationen ausmachen. Eine Umgestaltung zu den inklusiven Hilfen ist möglich und aus Sicht der Experten der einzig richtige Weg, um Inklusion umzusetzen. Im Kontext der Leistungskataloge werden die Vorschläge diskutiert,

dass zwei voneinander getrennte Leistungskataloge existieren, oder dass ein einheitlicher und offener Leistungskatalog eingeführt wird, der alle Hilfen und Leistungsarten der Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe zusammenführt. Dieser Vorschlag wurde als weitreichendster und sinnvollster diskutiert.

Im Rahmen des **persönlichen Budgets** wurde dieses von den Vertreterinnen und Vertretern der Behindertenhilfeverbände als sinnvoll dargestellt. Die Intention der Selbstbestimmung ist ihrer Meinung nach zu unterstützen durch niedrigschwellige Leistungen. Aus Sicht der Kinder- und Jugendhilfe ist es insbesondere bei Kinderschutzfällen eine Gefahr, wenn die Rollen durch das Budget vermischt werden. In der Praxis nimmt das Budget aktuell für die jungen Menschen eine untergeordnete Rolle ein.

Zur **Hilfeplanung** wird der Vorschlag in der Arbeitsgruppe favorisiert die Regelung das bisherige Hilfeplanungsverfahren auch unter Berücksichtigung der Regelung zum Teilhabeplan nach dem SGB IX weiterzuentwickeln. Eine Diskussion erfolgte, wie die Abläufe konkretisiert werden sollen und die Gefahr durch die Erziehungshilfeverbände hervorgehoben, dass eine zu starke Konkretisierung eine Einengung der eingeübten Hilfeplanpraxis bedeutet und einer Passung der Hilfen zuwiderlaufen kann.

Im Rahmen der **Instrumente zur Unterstützung des Aus-handlungsprozesses zur Erstellung des Hilfeplans** wird der Vorschlag unterbreitet, dass bei Kindern und Jugendlichen mit behinderungsbedingtem Bedarf die Instrumente der zur Bedarfsermittlung beispielsweise ICF-CY orientiert zur Anwendung kommen sollen.

Zur **Früherkennung und Frühförderung** erfolgt der Vorschlag, dass die bisherige Ausgestaltung der Früherkennung und Frühförderung bestehen bleiben soll. In diesem Kontext erfolgt die Diskussion in der Arbeitsgruppe, dass es unbedingt notwendig ist, dass von der Frühförderung ein direkter Zugang zur Kinder- und Jugendhilfe ermöglicht wird. Ein eventueller Weg hierfür ist die Aufnahme in den offenen Leistungskatalog. Wesentlich ist es, die bisherigen Zugangswege zur Hilfe zu belassen.

Im Rahmen des **Übergangs in die Eingliederungshilfe** erfolgen unterschiedliche Vorschläge, die die Zuständigkeit für junge Menschen mit Behinderung mit Vollendung des 18. Lebensjahres in einen Wechsel der Zuständigkeit beschreiben bis hin zu, dass der Zuständigkeitswechsel erst mit Vollendung des 21. Lebensjahres stattfindet. Die Diskussion in der Arbeitsgruppe zeigt, dass das 21. Lebensjahr favorisiert wird. Möglich muss es in Einzelfällen sein, Hilfen bis zum 27. Lebensjahr zu gewährleisten.

Im Rahmen der **Kostenheranziehung** erfolgen unterschiedliche Vorschläge. In der Diskussion spielt im Wesentlichen der Vorschlag eine Rolle, dass eine einheitliche Kostenheranziehung unabhängig vom Bedarf gewählt werden soll, keine Kostenheranziehung für ambulante Hilfen und Leistungen sowie die einkommensabhängige Kostenheranziehung bei

stationären und teilstationären Leistungen, wobei die Höhe so ausgestaltet sein muss, dass es nicht zu einer Verschlechterung für die Leistungsberechtigten und ihrer Familien kommt.

Im Kontext der **Gerichtbarkeit** liegt der Vorschlag vor, für Streitigkeiten der Kinder- und Jugendhilfe die Verwaltungsgerichte in ihrer Zuständigkeit zu belassen oder für die Angelegenheiten die Sozialgerichte zukünftig in Anspruch nehmen zu können. Hier ist die Diskussion in der Arbeitsgruppe uneinheitlich gewesen. Auf der einen Seite haben die Verwaltungsgerichte Erfahrungen im Kontext der Auseinandersetzung im Rahmen des SGB VIII, zum anderen gibt es die Rückmeldung, dass die Sozialgerichte eher inhaltlich auf die Streitigkeiten Bezug nehmen können.

Im Rahmen der **Umsetzung** gibt es unterschiedliche Vorschläge. Zum einen eine Übergangsphase von fünf beziehungsweise sieben Jahren. Deutlich wurde, dass hier ein kurzer Übergangszeitraum favorisiert wird. Eine weitere Möglichkeit liegt darin, die inklusive Lösung in 16 Modellkommunen zu erproben.

TOP 2 Fazit

Im Rahmen der Diskussion in der Arbeitsgruppe hat sich im Verlauf der fünf Treffen aus Sicht des EREV eine Entwicklung gezeigt. Diese liegt darin, dass im Wesentlichen die inklusiven Hilfen von den Teilnehmenden anscheinend mehrheitlich befürwortet werden. Vorbehalte gibt es im Kontext der Finanzierung, Qualifizierung der beteiligten Mitarbeitenden und notwendigen Strukturveränderungen der Zuständigkeiten der Jugend- und Sozialämter. Eine wesentliche Diskussion ging darum, ob zuerst die Schnittstellen beseitigt werden sollen und eine Erprobung stattfindet. Hier waren wesentliche Einwände, dass die Praxis einen klaren Orientierungsrahmen braucht. Insbesondere die Praxisvertreterinnen und -vertreter haben hervorgehoben, dass nur, wenn eine klare Orientierung vorliegt, die inklusiven Hilfen umgesetzt werden können. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass öffentliche und freie Träger flexibel auf aktuelle Herausforderungen reagieren und Lösungen schaffen. Hierfür wird ein Rahmen benötigt und zu lange Übergangsfristen können dazu führen, die Thematik auf die »lange Bank zu schieben«. Die Fragen lassen sich im Wesentlichen nicht nur theoretisch, sondern aus der Praxis vor Ort klären.

Hannover, 23. September 2019

*Dr. Björn Hagen
Geschäftsführer*