

Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts e.V.

zum Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Strukturreform der
Kinder- und Jugendhilfe
(Erstes Kinder- und Jugendhilfestrukturereformgesetz – 1. KJHSRG)

München, den 16.04.2026

Einleitung

Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) dankt dem BMBFSFJ für die Einladung zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines ersten Gesetzes zur Strukturreform der Kinder- und Jugendhilfe (1. KJHSRG). Das DJI teilt die im Referentenentwurf herausgearbeitete Bedeutung und Notwendigkeit einer Strukturreform für die Kinder- und Jugendhilfe und begrüßt vor diesem Hintergrund den vorgelegten Entwurf für das „Erste Kinder- und Jugendhilfestrukturereformgesetz“ (1. KJHSRG). Wesentliche Inhalte der Reform werden begrüßt, während andere aus Sicht des DJI überdacht oder weiterentwickelt werden sollten. Mit dieser Stellungnahme möchte das DJI einen konstruktiven Beitrag für das Gesetzgebungsverfahren leisten.

Die vorliegende Stellungnahme wird dabei nicht sämtliche im Referentenentwurf enthaltenen Änderungen kommentieren, sondern fokussiert Themenbereiche, die im Entwurf als wesentliche Inhalte markiert werden (Referentenentwurf, S. 3ff. und 46ff.). Dies sind im Einzelnen ausgewählte Regelungen

- zum Ziel einer Reduzierung der Komplexität und Schnittstellen in der Eingliederungshilfe durch Zusammenführung der Zuständigkeiten für Leistungen für junge Menschen mit Behinderungen in der Kinder- und Jugendhilfe (1),
- zur vorgesehenen Erfüllung individueller Rechtsansprüche auf Assistenzleistungen durch infrastrukturelle Bildungsassistenz (2),
- zum geplanten Vorranggebot von Infrastruktur- oder Regelangeboten sowie Hilfen und Maßnahmen der Jugendsozialarbeit bei Jugendlichen und jungen Volljährigen im Falle eines festgestellten Hilfebedarfs (3),
- für beabsichtige Verbesserungen des Schutzes von Pflegekindern bei der Unterbringung in Pflegefamilien außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des hilfegewährenden Jugendamtes (4),
- zur intendierten Stärkung eines aufgabenspezifischen Kompetenzansatzes in der Kinder- und Jugendhilfe (5) sowie
- zum Ziel eines Bürokratieabbaus und einer Vereinfachung der Verfahren zur Aufnahme und Verteilung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (6).

Im Ergebnis begrüßt das DJI insbesondere die im 1. KJHSRG vorgesehenen Regelungen zur Ausgestaltung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe in Form einer Zusammenführung der Zuständigkeiten für Leistungen für junge Menschen mit Behinderungen in der Kinder- und Jugendhilfe.¹ Nach dem Inkrafttreten des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes im Juni 2021 sowie der Einführung der Verfahrenslotsen zum 1. Januar 2024 umfasst der vorgelegte Referentenentwurf in dieser Hinsicht einen entscheidenden Schritt für die Zusammenführung der Zuständigkeiten der Leistungen für junge Menschen mit einer Behinderung im SGB VIII ab dem Jahre 2028. Je nach Verlauf und Dauer des Gesetzgebungsverfahrens bis zur Verkündung des Gesetzes erhalten die Jugendämter Planungssicherheit und Zeit, um die Umsetzung vor Ort vorzubereiten. Grundsätzliche Bedenken hat das DJI allerdings gegenüber der Länderöffnungsklausel, die dauerhaft weiterhin die bisherige Zuständigkeitsteilung ermöglicht.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Vorranggebote betrachtet das DJI mit Skepsis. Bei der vorgesehenen Erfüllung individueller Rechtsansprüche auf Assistenzleistungen durch eine infrastrukturelle

¹ Bei der Erstellung der DJI-Stellungnahme haben hauptsächlich mitgewirkt (in alphabetischer Reihenfolge): Judith Durand, Anne Hans, Bernd Holthusen, Heinz Kindler, Ulrike Lux, Jens Pothmann, Mike Seckinger, Janina Wölfl.

Bildungsassistenten warnen das DJI vor möglichen Entwicklungen infolge der gesetzlichen Novellierung hin zu einer nicht bedarfsgerechten Kinder- und Jugendhilfe durch eine mögliche voreilige Ablösung individueller Rechtsansprüche durch so genannte infrastrukturelle Angebote. Die Voraussetzungen für die dafür notwendigen funktionalen und nachhaltig finanzierten Strukturen sind derzeit flächendeckend nicht gegeben und müssten nach Verkündung des Gesetzes bis zu seinem Inkrafttreten im Laufe des Jahres 2027 geschaffen werden. Ebenfalls kritisch sieht das DJI das geplante Vorranggebot für infrastrukturelle Regelangebote sowie Hilfen und Maßnahmen der Jugendsozialarbeit bei Jugendlichen und jungen Volljährigen. Dies zielt zwar einerseits auf eine stärkere präventive Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe ab, steht aber andererseits in der Gefahr aufgrund fehlender Angebote sowie deren struktureller Überforderung nicht oder nur so umsetzbar zu sein, dass Leistungsverlechterungen für junge Menschen und deren Familien drohen.

Ebenfalls kritisch sieht das DJI Regelungen für einen besseren Schutz von Pflegekindern bei der Unterbringung in Pflegefamilien außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des hilfegewährenden Jugendamtes. Hier schlägt das DJI eine alternative Regelung vor, die fachliches Handeln, Hilfequalität und damit auch das Wohl des Kindes stärker als die jetzt vorgesehenen Änderungen akzentuiert. Die Stärkung eines aufgabenspezifischen Kompetenzansatzes in der Kinder- und Jugendhilfe im Referentenentwurf begrüßt das DJI grundsätzlich, schätzt allerdings mit Blick auf die Herausforderungen im Rahmen der Ausgestaltung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe die vorgesehenen Regelungen als nicht hinreichend ein. Dies gilt mitunter auch für Regelungen zur Zielsetzung eines Bürokratieabbaus und einer Vereinfachung von Verfahren zur Aufnahme und Verteilung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen. Als begrüßenswert bewertet das DJI die im Entwurf vorgesehenen Fristverlängerung, während die vorgesehenen Änderungen zur Altersfeststellung zu hinterfragen und die Bußgeldandrohungen gegen unbegleitete ausländische Minderjährige bei Verstoß gegen Zuweisungsentscheidungen abgelehnt werden.

1. Zum Ziel: Reduzierung der Komplexität und Schnittstellen in der Eingliederungshilfe durch Zusammenführung der Zuständigkeiten für Leistungen für junge Menschen mit Behinderungen in der Kinder- und Jugendhilfe

Das DJI begrüßt die Zusammenführung der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfen für Kinder, Jugendliche und Personensorgeberechtigte unter dem Dach des SGB VIII mit dem Titel „Leistungen zur Entwicklung, zur Erziehung und zur Teilhabe“ (§ 27 SGB VIII-RefE). Die Lösung beinhaltet innerhalb des gemeinsamen vierten Abschnitts des zweiten Kapitels des SGB VIII zwei getrennte Anspruchsgrundlagen für Leistungen der Hilfen zur Erziehung (§§ 27 Abs. 2 und 27a SGB VIII-RefE) sowie der Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen (§§ 27 Abs. 3 und 35a SGB VIII-RefE). Damit wird Rechtsklarheit geschaffen und die Anspruchsgrundlagen werden hinreichend bestimmt, um allen Kindern und Jugendlichen die Inanspruchnahme einer bedarfsgerechten Einzelfallhilfe zu ermöglichen.

Gleichwohl ergeben sich Herausforderungen für eine Umsetzung, zumal die gesetzlichen Grundlagen für die Leistungen zwar nunmehr zusammen im SGB VIII kodifiziert werden, dennoch aber unter dem Dach des Jugendamtes organisatorisch getrennt bleiben können. So wird sich zeigen, inwieweit die Regelungen in der Praxis innerhalb von Jugendämtern zu getrennten Zuständigkeiten und Diensten sowie damit verbundenen spezifischen Eigenlogiken und daraus resultierenden möglichen Schnittstellenproblemen führen können. Die mögliche Beibehaltung getrennter Zuständigkeiten wird durch die im Gesetzesentwurf eröffnete Möglichkeit einer unbefristeten Abweichung auf Basis länderspezifischer Regelungen (§ 85 Abs. 5 SGB VIII-RefE), die einen Verbleib der Zuständigkeiten bei dem bisherigen Träger der Eingliederungshilfe ermöglicht, noch verstärkt. Denn dies birgt das Risiko, die Zielsetzung einer möglichst einheitlichen und für alle Leistungsberechtigten transparenten Leistungserbringung „aus einer Hand“ zu verfehlen. Redaktionell korrigiert müsste in der Vorschrift der vorgenommene Verweis auf § 2 SGB VIII. Gemeint sein dürfte § 2 Abs. 2 Nr. 5 Buchstabe b SGB VIII-RefE).

Sollte die getrennte Zuständigkeit unter dem Dach des Jugendamtes in Kommunen der Fall sein, könnte die Zielsetzung des Referentenentwurfs, im Einzelfall erzieherische und teilhaberelevante Aspekte der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen unter Einbeziehung ihres engeren sozialen Umfelds gemeinsam zu betrachten, zumindest in diesen lokalen Kinder- und Jugendhilfekontexten nicht erreicht werden. Dies könnte konkret für die Fälle gelten, in denen die Inanspruchnahme einer Hilfe zur Erziehung in Kombination mit einer Eingliederungshilfe (oder umgekehrt) bedarfsgerecht wäre. Die gesamtverantwortlichen Jugendämter sollten in diesem Zusammenhang die Ressourcen der Verfahrenslotsen (§ 10b SGB VIII-RefE) sowie das Instrument der Hilfe- und Leistungsplanung (§§ 36 ff. SGB VIII-RefE) systematisch und strategisch im Rahmen der Umsetzung einer „Inklusiven Lösung“ in den Kommunen vor Ort nutzen.

Weitgehend unklar bleibt bei dem Referentenentwurf, wie mit den zahlreichen Implikationen einer dauerhaften Zuständigkeitsteilung, die die Länderöffnungsklausel ermöglicht (§ 85 Abs. 5 SGB VIII-RefE), umgegangen werden soll bzw. welche zusätzlichen regionalen Unterschiede und Besonderheiten lokaler, inklusiver Hilfestrukturen daraus resultieren könnten. Auch wenn vorgesehen ist, dass die Umsetzung der Hilfe- und Leistungsplanung (§§ 36 bis 38d SGB VIII-RefE) – selbst bei geteilter Zuständigkeit zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern – unter Einbeziehung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe sichergestellt wird, ist davon auszugehen, dass dies gerade in den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen, die zusammen etwa die Hälfte aller Jugendämter in Deutschland

stellen, zu anderen lokalen Hilfestrukturen und „inklusiven Lösungen“ führen wird als in den übrigen Ländern. So ist es beispielsweise schwer vorstellbar, dass Verfahrenslotsen gegenüber einer übergeordneten staatlichen Stelle, die Wirkung entfalten können, die sie nach § 10b SGB VIII-RefE entfalten sollen, nämlich die Durchsetzung der Ansprüche von Leistungsberechtigten zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund wäre die Aufgabenbeschreibung der Verfahrenslotsen anzupassen und sicherzustellen, dass ihr Auftrag, Anregungen zur inklusiven Wahrnehmung der Aufgaben zu geben, auch für die in abweichenden Länderregelungen genannten Träger der Eingliederungshilfe gilt. Eine Klärung dieser und weiterer Schnittstellen, die sich durch eine abweichende Organisation ergeben, wird wahrscheinlich auch entsprechende gesetzliche Anpassungen in den jeweiligen, auch für die Eingliederungshilfe spezifischen Landes(ausführungs)gesetzen erfordern. Es deutet sich damit an, dass die angestrebte Reduktion von Komplexität und Schnittstellen geringer ausfallen könnte als erwartet.

Auch werden weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung Hinweise darauf geben, wie eine bedarfsgerechte und beteiligungsorientierte Jugendhilfeplanung nach den § 80 SGB VIII und § 80a SGB VIII-RefE vor dem Hintergrund der geteilten Zuständigkeiten erfolgen kann. Um sicherzustellen, dass die mit diesem Gesetzesvorschlag verbundenen Ziele erreicht werden können, müssten deshalb mit der Nutzung der Möglichkeit von länderspezifischen abweichenden Regelungen der Zuständigkeiten auch Verpflichtungen einhergehen, wie die aktive Beteiligung an der Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII und § 80a SGB VIII-RefE, eine enge Zusammenarbeit mit dem örtlichen Jugendhilfeausschuss und hinsichtlich einer Abstimmung bezüglich der nach §§ 78a ff SGB VIII-RefE zu treffenden Vereinbarungen gewährleistet sind.

In § 27 Abs. 3 SGB VIII-RefE wird die Anspruchsinhaberschaft für Leistungen der Eingliederungshilfe auf das Kind bzw. Jugendlichen beschränkt. Im Rahmen des Dialogprozesses zur Reform des SGB VIII wurde auch intensiv für eine gemeinsame Anspruchsinhaberschaft von Kind und Personensorgeberechtigten argumentiert. Es wäre hilfreich, wenn in der Gesetzesbegründung dargelegt werden würde, warum diesem Vorschlag nicht gefolgt wurde.

Inwiefern das Vorranggebot (§ 27a Abs. 4 SGB VIII-RefE) sogenannter „infrastruktureller“ Angebote (siehe hierzu Abschnitt 3) tatsächlich zu einer Komplexitätsreduktion und Vereinfachung der Verfahren führt, wird in Frage gestellt, da wie in den Abschnitten 2 und 3 ausgeführt, der Ausbaustand der bisherigen einzelfallunabhängigen Angebote bei weitem nicht ausreicht, die mit dem Vorranggebot unterstellte Leistungsfähigkeit zu erreichen (unabhängig davon, ob dies für alle Angebote wünschenswert wäre). Diese Konstellation kann am Ende dazu führen, dass Leistungsberechtigte gegenüber dem örtlichen Träger nachweisen müssen, dass das einzelfallunabhängige Angebot nicht geeignet ist. Dies erhöht die Schwelle der Inanspruchnahme erheblich und würde das Gegenteil einer inklusiven Weiterentwicklung darstellen.

Die Regelung, dass zukünftig auch im Bereich des SGB VIII Hilfe- und Leistungsplanung in schriftlicher Form erfolgen kann, stellt eine Beschneidung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Adressat:innen dar. Eine rein schriftliche Mitwirkung ist erheblich schwieriger, insbesondere für Menschen, die keine besondere Expertise im Umgang mit Verwaltungsverfahren haben. Darüber hinaus ist aus einer fachlichen Perspektive angesichts der zwei Funktionen der Hilfe- und Leistungsplanung diese grundsätzlich mündlich vorzunehmen. Die zwei Funktionen sind, erstens die Funktion als notwendiger Verwaltungsakt und zweitens als der Teil der Hilfe, bei dem gemeinsam mit den Adressat:innen die Angemessenheit der Hilfe und Unterstützung ausgehandelt wird. Ausnahmen wären explizit mit den besonderen Umständen des Einzelfalls zu begründen. Die Möglichkeit, den Wunsch nach der Durchführung einer Hilfe- und Leistungsplankonferenz mit dem Verweis abzulehnen, man könnte dies auch schriftlich

klären, stellt eine erhebliche Schwächung der Mitwirkungsrechte der Adressat:innen dar und ist deshalb abzulehnen. Das DJI bittet darum, dies im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

In der Summe der Einzelregelungen entsteht der Eindruck, dass zwei für die Kinder- und Jugendhilfe wesentliche Paradigmen, nämlich die umfassende Beteiligung der Adressat:innen an allen Entscheidungen sowie ein hohes Kinderschutzniveau, unabsichtlich geschwächt werden. Sollte der Hilfeplan in Zukunft in einem schriftlichen Verfahren erstellt werden (Soll-Regelung und keine Muss-Regelung im § 36b SGB VIII-RefE zur Durchführung einer Hilfe- und Leistungsplankonferenz) würde dies ebenfalls eine Schwächung der Beteiligungsrechte bedeuten.

Die Veränderungen der Regelungen zur Hilfe- und Leistungsplanung verschieben die bisherigen Beteiligungsrechte zu Anhörungsrechten in einem Verwaltungsverfahren. Der bisherige Kern der Hilfeplanung, der durch die Betonung der Mitwirkung verdeutlicht wurde, bestand darin, dass eine Hilfe dann eine Chance auf Zielerreichung hat, wenn sie auch von den Adressat:innen als ein zumindest gangbarer Weg, im besten Fall jedoch gewünschter Weg zur Unterstützung bzw. Initiierung von Veränderungen angesehen wird. Eine solche ausdrückliche Zielorientierung, auf die im vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch verzichtet wurde, würde klarstellen, dass den Detailregelungen zur Beteiligung mit formalen Beteiligungsformen nicht genüge getan ist. Eine Reduktion auf formale Beteiligungsverfahren widerspricht neben den fachlichen Grundsätzen zur Hilfeplanung auch dem mit dem Gesetz verbundenen Ziel, die Wirksamkeit der Hilfen zu fördern. Dies könnte dadurch behoben werden, dass in § 36 SGB VIII-RefE der Doppelcharakter der Hilfeplanung als Teil der Hilfe (die gemeinsame Zielklärung und die gemeinsame Entscheidung darüber, auf welchem Wege die Ziele vor dem Hintergrund der individuellen Situation erreicht werden sollen) und als Verwaltungsakt hervorgehoben wird, worauf in § 36a SGB VIII-RefE leider verzichtet wurde.

Bei der geplanten Zusammenführung von Zuständigkeiten und Leistungsbereichen besteht die Gefahr, dass durch die Vorrangregelung zugunsten der fallunabhängigen Angebote Familien in schwierigen Lebenssituationen mit besonderen Schutzbedarfen (wie die zahlreiche Forschung zu Anforderungen an Schutzkonzepten im Bereich der HzE sowie der Angebote der Eingliederungshilfe zeigen) auf Angebote verwiesen werden, die diese Anforderungen bisher weder reflektiert haben noch ihnen aus Ressourcengründen (Personalausstattung) genügen können. Neben einer weiteren Qualitätsentwicklung bei den Kinderschutzniveaus in den fallunabhängigen Angeboten wird empfohlen in § 27a Abs. 4 SGB VIII-RefE den Satz aufzunehmen: „Von einer größeren oder gleichermaßen gegebenen Eignung kann insbesondere nicht ausgegangen werden, wenn die Hilfe zur Abwendung einer Kindeswohlgefährdung gewährt wird.“

2. Hinweise zur Erfüllung individueller Rechtsansprüche auf Assistenzleistungen durch infrastrukturelle Bildungsassistenz

Die Aufgabe der Sicherstellung der Teilhabemöglichkeiten an Bildung wird im vorgelegten Entwurf des 1. KJHSRG in verschiedenen Paragraphen geregelt. Bevor im Folgenden auf einige Reformvorhaben eingegangen wird, ist festzuhalten, dass das DJI die Idee, die Kinder- und Jugendhilfe grundsätzlich inklusiver und fallunabhängiger zu gestalten, befürwortet. Dies ist allerdings sehr voraussetzungsvoll und an die Sicherstellung einer strukturellen Stärkung systemischer Lösungen und dem Ausbau der entsprechenden Angebote geknüpft. So ist ein Abbau individueller Assistenzleistungen mit dem Verweis auf die Inklusivität der vorhandenen Angebote fachlich erst dann zu vertreten, wenn die Bedingungen im Regelangebot so gestaltet sind, dass sie die notwendigen Angebote zur Sicherstellung der individuellen Bedarfe gewährleisten können. Aktuelle Befunde u.a. aus einer laufenden DJI Studie zeigen, dass fehlende Angebote durch strukturelle Engpässe zum temporären oder gänzlichen Ausschluss von Kindern mit individuellen Bedarfen führen können.²

Solange das Regelsystem nicht die entsprechenden Strukturen vorhalten kann, um den individuellen Unterstützungsbedarfen von Kindern mit Förderbedarf umfassend gerecht zu werden, können Individualassistentleistungen weiterhin eine kompensatorische Funktion übernehmen, auf die als ein Baustein auf dem Weg hin zu einer inklusiveren Gestaltung von Bildungsorten, nicht verzichtet werden sollte. Sie können einen zentralen Beitrag zur Stabilisierung von Bildungsbiografien leisten, tatsächliche Teilhabe an Bildung ermöglichen und zugleich zur Entlastung des pädagogischen Personals beitragen, wie Studien zeigen.³ Vor dem Hintergrund weiterhin bestehender struktureller Defizite im Regelsystem – insbesondere im Hinblick auf personelle Kapazitäten und spezifische fachliche Expertise – sind sie somit noch als ein unverzichtbarer Bestandteil inklusiver Bildungssettings anzusehen.

Gleichzeitig ist es notwendig, die strukturelle Weiterentwicklung inklusiver Bildungsangebote konsequent voranzutreiben. Denn Forschungsarbeiten sowie Erfahrungen aus unterschiedlichen Modellprojekten zeigen Potentiale einer systemischen Lösung auf, die Stigmatisierungsprozesse abbauen, Ressourcen effektiver einsetzen und so Inklusion voranbringen können.⁴ Nichtsdestotrotz bleibt es erforderlich sicherzustellen, dass alle Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene die notwendige Unterstützung erhalten, wenn die fallunabhängigen Angebote nicht ausreichen, den individuellen Bedarf zu decken, oder der Ausbau eines Angebots nach § 80a SGB VIII-RefE noch nicht ausreichend vorangeschritten ist.

² Durand, Judith; Schelle, Regine (i.V.): Inklusion in der Kita. Ein frühpädagogisches Leitbild im Spannungsfeld von Bildung und Sorge. In: Drieschner, Elmar; Gaus, Detlev (Hrsg.): Zwischen Bildung und Sorge. Pädagogische Organisationen und Interaktionen zwischen funktionaler Ausdifferenzierung und neuen Reintegrationsimpulsen. Weinheim Basel: Beltz Juventa; Kißgen, Rüdiger, Wirts, Claudia, Limburg, Daniela, Wertfein, Monika, Franke, Sebastian, Wölfl, Janina, & Austermühle, Julia (2021). Zur inklusiven Betreuung von Kindern mit (drohender) Behinderung in Kindertageseinrichtungen in Bayern und im Rheinland: Ein Studienvergleich. *Frühförderung interdisziplinär*, 40(2), S. 64–77.

³ Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) (2024): Inklusion in Kitas und Schulen. Beitrag der Eingliederungshilfe – Abschlussbericht. Stuttgart: KVJS; Jerg, Jo; Schumann, Werner; Thalheim, Stephan (Hrsg.) (2014): Vielfalt gemeinsam gestalten. Inklusion in Kindertagesstätten und Kommunen. Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Projekt IQUAnet. Reutlingen.

⁴ Jürgens, Barbara; Steinert, Wilfried W.; Vanier, Dietlinde H. (Hg.) (2024): Das Modellprojekt Klassenassistenz: Gelingensbedingungen für inklusive Schulen. Gelingensbedingungen für inklusive Schulen. Erscheinungsort nicht ermittelbar: Bad Heilbrunn Verlag Julius Klinkhardt Stuttgart utb. Online verfügbar unter <https://library.oapen.org/bitstream/id/025aac1c-c83b-400e-aa67-7843ada3222b/9783781560826.pdf>.

Angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Finanzen auf allen staatlichen Ebenen besteht das Risiko, dass am Ende zwar auf Angebote wie Klassenassistenzen⁵ oder ähnliches verwiesen wird, diese aber nicht bedarfsgerecht ausgebaut sind, was zu einer faktischen Unterversorgung führt und die Zielsetzung einer gleichberechtigten Teilhabe unterläuft. Individuelle Assistenz und systemische Lösungen dürfen deshalb nicht als Gegensätze verstanden werden, sondern müssen sich komplementär ergänzen, solange strukturelle Defizite fortbestehen.

Modellprojekte zur Umsetzung von Poollösungen zeigen zudem, dass sich die Hoffnung nicht erfüllen wird, zukünftig 1:1 Zuordnungen von Bildungsassistenzen zu Schüler:innen auf seltene Ausnahmefälle beschränken zu können. Es kommt zu einer Reduktion der Leistungen im Umfang von 20% bis 60%.⁶ Es zeigt sich aber, dass wenn die Möglichkeiten der 1:1-Betreuung erhalten bleiben, die jungen Menschen von einer Poollösung in dem Sinne profitieren, als dass sie in ihrer Selbstständigkeit gefördert werden. Ein weiteres Ergebnis aus Modellprojekten ist, dass die strikte Trennung der Aufgaben zwischen dem Kernbereich des Unterrichts, für den die Lehrkraft zuständig ist, und den Aufgaben der Schulbegleitung bzw. Bildungsassistenz nicht mehr sinnvoll möglich erscheint. Vielmehr sei es geraten „die Diskussion von der Frage, in wessen Verantwortungsbereich eine Tätigkeit liegt, hin zur Frage, wie die Qualität der schulischen Versorgung von leistungsberechtigten Schüler*Schülerinnen auf einem hohen Niveau gesichert werden kann, zu verschieben. Die hier erarbeiteten Ergebnisse zeigen die Notwendigkeit auf, die Rollen der einzelnen Akteur*Akteurinnen im Klassenteam zu schärfen und zu klären – und das sowohl auf der administrativen als auch auf der praktischen Ebene.“⁷ Angesichts der Aufwertung der Rolle der Bildungsassistenzen durch eine Auflösung des 1:1 Betreuungsverhältnisses steigen auch die Qualifikationsanforderungen an die Personen, die diese Aufgaben ausführen,⁸ was wiederum bei den gemeinsamen Planungen eines bedarfsgerechten Angebots nach § 80a SGB VIII-RefE zu berücksichtigen ist. Dies erfordert verbindliche Qualifikationsstandards sowie entsprechende Aus- und Fortbildungsstrukturen, die bislang nicht ausreichend geregelt sind.

Für den weiteren Ausbau einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe zeigen Studien, dass unabhängig davon, ob es sich um Angebote einer individuellen Assistenz oder im Regelsystem handelt, gewisse

⁵ Jürgens, Barbara; Steinert, Wilfried W.; Vanier, Dietlinde H. (Hg.) (2024): Das Modellprojekt Klassenassistentz: Gelingensbedingungen für inklusive Schulen. Gelingensbedingungen für inklusive Schulen. Erscheinungsort nicht ermittelbar: Bad Heilbrunn Verlag Julius Klinkhardt Stuttgart utb. Online verfügbar unter <https://library.oapen.org/bitstream/id/025aac1c-c83b-400e-aa67-7843ada3222b/9783781560826.pdf>.

⁶ Fitze, Tobias; Lüders, Lisa Marie; Dworschak, Wolfgang (2024): Pool-Modell an der Förderschule mit dem Förderschwerpunkt geistige Entwicklung. In: Wolfgang Dworschak, Tobias Fitze und Lisa Marie Lüders (Hg.): Pool-Modelle in der Schulbegleitung. Empirische Befunde zweier Modellprojekte. 1. Auflage. Würzburg: edition bentheim (Bentheim, Band 2), S. 268.

⁷A.a.O., S. 271.

⁸ Z. B. Kiani, Henning; Langer, Andreas (2023): Schulbegleitung im Poolmodell im Landkreis Ostholstein. Bericht der formativen und summativen Evaluation der Umsetzung der Modellkonzeptionen. Deutsches Institut für Sozialwirtschaft. Hamburg, Kiel. <https://www.institut-sozialwirtschaft.de/wissenschaftliche-begleitung-poolmodell-in-der-schulischen-eingliederungshilfe-in-ostholstein/>, S. 184; Dittmann, Eva; Metzendorf, Anika; Müller, Heinz; Schmolke, Rebecca (2018): Qualifizierte Kooperation von Jugendhilfe und Schule Eine Arbeitshilfe für die Praxis (Überarbeitete Neuauflage). Hg. v. ism Mainz. Online verfügbar unter <https://www.ism-mz.de/veroeffentlichungen.html>; Walker, V. L. & Smith, C. G. (2015). Training paraprofessionals to support students with disabilities. A literature review. *Exceptionality*, 23 (3), 170 –191. <https://doi.org/10.1080/09362835.2014.986606>

Mindest- und Qualitätsstandards gelten sollten⁹, die im Fokus der qualitativen Weiterentwicklung inklusiver Bildungsangebote liegen und insbesondere folgende Aspekte einbeziehen sollten:

- a) einen angemessenen Professionalisierungsgrad der eingesetzten Kräfte
- b) eine eindeutige Rollen- und Aufgabenklärung im multiprofessionellen Setting
- c) verpflichtende Fort- und Weiterbildungsangebote
- d) spezialisiertes Fachberatungsnetzwerk
- e) systematische Evaluations- und Feedbackmechanismen
- f) eine Sensibilisierung für das Spannungsfeld zwischen individualisierter Unterstützung und inklusiven Zielsetzungen.

§§ 35d und 35f SGB VIII-RefE

In der Formulierung „Die Hilfen nach Satz 1 Nummer 1 schließen Leistungen zur Unterstützung schulischer Ganztagsangebote in der offenen Form ein“ (§ 35d Abs. 1 SGB VIII-RefE) wird verdeutlicht, dass mit dem 1. KJH SRG die bislang bestehenden negativen Folgen der Zuständigkeitstrennung zwischen Schulbegleitung nach SGB IX und Integrationshelfer nach SGB VIII überwunden werden sollen. Damit wird die bisher häufig unverständliche Praxis, wonach eine Assistenzleistung nur für den schulischen oder nur für den außerschulischen Bereich eines Ganztagsangebots bewilligt wird, künftig seltener auftreten. Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum die Hilfen nach Satz 1 Nummer 1 nicht bei allen Formen ganztägiger Bildungsangebote gewährt werden sollen. Dies führt dazu, dass der Zugang zu Leistungen faktisch von strukturellen Gegebenheiten vor Ort abhängt, was eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zur Folge haben kann. Außerdem könnte dies zu selektiven Strukturen führen, weil sich Kinder mit Behinderung zwar im Offenen Ganztag, aber beispielsweise sehr viel seltener in Horten oder anderen Angeboten zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Ganztagsplatz für Grundschulkinder wiederfinden könnten.

Bund und Länder haben sich dafür entschieden unterschiedliche Angebotsformen zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung zuzulassen. Vor diesem Hintergrund überzeugt es nicht, wenn die Leistungen zur Teilhabe an Bildung auf eine Angebotsform beschränkt wird. Der individuelle Unterstützungsbedarf sollte unabhängig von der Organisationsform des Angebots erfüllt werden und sollte nicht auf bestimmte Formen von Ganztagsbetreuung beschränkt werden.

Sollte der dahinter liegende Gedanke sein, dass bei Angeboten in Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe die Regelung nach § 35f Abs. 4 SGB VIII-RefE greift, so sollte dort explizit auch auf Angebote zur Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf einen Ganztagsplatz für Grundschulkinder verwiesen werden. Die bisherige Genehmigungspraxis zeigt, dass Eltern erhebliche Schwierigkeiten haben, diese Leistungen bewilligt zu bekommen. Insgesamt bleiben die geplanten Regelungen somit hinter ihrem Anspruch zurück, eine einheitliche und niedrigschwellige Unterstützung für Kinder mit (drohender) Behinderung im Ganztag sicherzustellen.

⁹ Wölfl, Janina; Wertfein, Martina; Wirts, Claudia (2017): *I VO – Eine Studie zur Umsetzung von Inklusion als gemeinsame Aufgabe von Kindertageseinrichtungen und Frühförderung in Bayern. Kita-Ergebnisbericht*. IFP-Projektbericht Nr. 30/2017. München: Staatsinstitut für Frühpädagogik (IFP).

Die Grundidee, eine inklusive Weiterentwicklung der Angebote der Tagesbetreuung von Kindern voranzutreiben, wird begrüßt, wobei eine Reduzierung von Individualleistungen keinesfalls dazu führen sollte, dass weiterhin bestehende individuelle Unterstützungsbedarfe unzureichend berücksichtigt werden.

Die unter § 35f Abs. 4 SGB VIII-RefE vorgesehene Regelung setzt implizit voraus, dass in allen Landesausführungsgesetzen zur Kindertagesbetreuung Regelungen getroffen sind bzw. in absehbarer Zeit getroffen werden, die Tageseinrichtungen für Kinder nach § 22 SGB VIII in die Lage versetzen, inklusiv zu arbeiten und fallunabhängig eine ausreichende Ausstattung sicherstellen. Diese Annahme erscheint jedoch derzeit nicht realistisch, da die Ausgestaltung der Landesausführungsgesetze erheblich variiert und inklusive Standards bislang nicht flächendeckend gewährleistet sind. Zwar formuliert § 22 SGB VIII einen umfassenden Förderauftrag, jedoch fehlen weitgehend konkrete, verbindliche Vorgaben zur inklusiven Ausstattung und personellen Ressourcen. Diese Anforderung sollte explizit gemacht werden. Ansonsten ist zu befürchten, dass es aufgrund dieser Regelung zu einer Verschlechterung für Kinder mit Inklusionsbedarf kommt. Zugleich sollte sichergestellt sein, dass Einzelbedarfsprüfungen nicht mit dem Verweis auf den Ausbau einzelfallunabhängiger Inklusion abgelehnt werden können, denn so besteht insbesondere die Gefahr einer faktischen Unterversorgung, wenn strukturelle Inklusion nicht mit ausreichenden Ressourcen hinterlegt ist und individuelle Ansprüche gleichzeitig eingeschränkt werden.

§ 80a SGB VIII-RefE (Planung infrastruktureller Bildungsassistenz)

Mit dieser Regelung wird dem Ansatz Rechnung getragen, dass die Verantwortung für ein inklusives Bildungsangebot nicht alleine der Kinder- und Jugendhilfe übertragen werden kann. Dies wird grundsätzlich begrüßt. Gelingt es tatsächlich auf diesem Wege, eine fallunabhängige inklusive Struktur aufzubauen, könnten die in der Gesetzesbegründung genannten Entlastungen für die kommunale Kinder- und Jugendhilfe in Bezug auf einzelfallbezogene Hilfen, einer Vermeidung von Stigmatisierungen aufgrund der Inanspruchnahme von Assistenzleistungen sowie eine leichtere Zugänglichkeit der Hilfen erreicht werden. Diese Regelung hat also das Potenzial, die auch in internationalen Kontexten immer wieder kritisierten Mängel in der inklusiven Ausrichtung¹⁰ zu verringern. Allerdings bleibt unklar, wie diese bereits im 14. Kinder- und Jugendbericht geforderte gemeinsame Verantwortung von Schule und Kinder- und Jugendhilfe konkret ausgestaltet und verbindlich abgesichert werden kann. Damit die hier angesprochenen positiven Effekte eintreten können, müssten inklusive Strukturen tatsächlich qualitativ hochwertig und bedarfsgerecht flächendeckend etabliert werden. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, erstens eine zeitliche Vorgabe zu machen, bis wann in den Ländern geeignete rechtliche Rahmen geschaffen sein müssen, die eine aktive Beteiligung an der Planung sowie Finanzierung sicherstellen, und zweitens verbindliche Mindeststandards für entsprechende Angebote zu formulieren, die durch geeignete Monitoring- und Evaluationsmechanismen flankiert werden.

Die Mindeststandards sollten sich dabei unter anderem auf Qualifikationsanforderungen der Assistenzkräfte, auf die Etablierung von Kooperationsvereinbarungen und die Beteiligung von Kindern und deren Personensorgeberechtigten an der Planung entsprechender Strukturen vor Ort beziehen.

¹⁰ Z.B. MacDonald, Fiona (2024): Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Ein Längsschnittstudienprojekt der Aktion Mensch auf Grundlage von Abschließenden Bemerkungen zu Staatenberichten von 16 Mitgliedstaaten. Aktion Mensch e.V. Online verfügbar unter <https://www.aktion-mensch.de/inklusion/studien/umsetzung-unbrk-internationaler-vergleich>.

3. Anmerkungen zum Vorranggebot im Hinblick auf Infrastruktur- oder Regelangebote sowie Hilfen und Maßnahmen der Jugendsozialarbeit bei Jugendlichen und jungen Volljährigen

Das DJI begrüßt die Hervorhebung der Bedeutung von Prävention durch die neuen Regelungsvorschläge und die in dem Gesetzesentwurf zum Ausdruck kommende Erwartung eines guten Ausbaustandes der einzelfallunabhängigen Angebote in den Bereichen der Jugendsozialarbeit, der Förderung der Erziehung in der Familie (inkl. der Frühen Hilfen) und der Kindertagesbetreuung. Die Erwartung, dass sich eine gute flächendeckende Zugänglichkeit von Angeboten in den genannten Bereichen positiv auf die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen ihren Eltern und jungen Erwachsenen auswirkt, wird geteilt. Angemerkt sei, dass im Referentenentwurf der Begriff Infrastruktur überwiegend für einzelfallunabhängige Angebote mit „Selbstbedienungsscharakter“ verwandt wird, während im Fachdiskurs der Infrastrukturbegriff überwiegend erheblich weiter gefasst wird,¹¹ etwa wenn im Neunten Familienbericht die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt als „zentrale Basis der Infrastruktur für Familien“¹² verstanden wird.

Den im Referentenentwurf zum Ausdruck kommenden Erwartungen an einzelfallunabhängigen Angeboten stehen jedoch zahlreiche empirischen Befunde entgegen, die belegen, dass die Angebote weder in allen Jugendamtsbezirken ausreichend sind, noch in der Lage wären, die zusätzlichen Aufgaben, die durch das Vorranggebot an die Angebote herangetragen werden, bedarfsgerecht bearbeiten zu können. Hierfür gibt es mehrere Gründe:

- Aufgrund der Mittelknappheit vieler Kommunen wurde insbesondere bei den Angeboten der Schulsozialarbeit und der Förderung der Erziehung in der Familie auf eine bedarfsgerechte Vorhaltung verzichtet. Nicht zuletzt auch deshalb, weil in etlichen Regionen die Rechtsaufsichtsbehörden diese als sogenannte „freiwillige Leistungen“ einstufen, die bei hoher Schuldenlast zurückgefahren werden müssen. Auch kürzen immer mehr Länder entsprechende Förderprogramme. Für die Bundesstiftung Frühe Hilfen fehlt ebenfalls die entsprechende Dynamisierung und/oder Aufstockung der Mittel, die schon seit Längerem, auch in Koalitionsverträgen, angekündigt wurde.
- Die bisherigen Planungen sind nicht auf die mit der Vorrangregelung verbundenen Erwartungen einer intensiveren Bearbeitung erzieherischer Probleme ausgerichtet. Dies hat dazu geführt, dass die in Frage kommenden Angebote weder konzeptionell noch personell auf die neuen Aufgaben eingestellt oder vorbereitet sind. Die spezifischen Anforderungen an die Fachlichkeit in den Hilfen zur Erziehung kann von den Angeboten des Jugendwohnens, der Familienbildung und der Kindertagesbetreuung nicht erfüllt werden. Hinzu kommt, dass die bisherige Ressourcenausstattung nicht geeignet ist, die zusätzlichen Aufgaben wahrzunehmen.
- Nicht zuletzt ist der Zeitpunkt, zu dem präventive Maßnahmen, d.h. Infrastrukturleistungen eine gute/ausreichende Wirkung entfalten können, meist der Feststellung eines erzieherischen Bedarfs zeitlich vorgelagert. Auch deshalb haben die Frühen Hilfen häufig sehr dafür gekämpft, trotz ihrer spezifischen Kompetenzen in der frühen Kindheit nicht statt einer Hilfe zur Erziehung eingesetzt zu werden.

¹¹ Ziegler, Holger (2022): Zweieinhalb Debattenstränge zur Infrastruktur. In: *Soziale Passagen* 14 (1), S. 13–22. DOI: 10.1007/s12592-022-00419-3, S. 16

¹² Deutscher Bundestag (2021): Neunter Familienbericht. Elternsein in Deutschland – Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt. Drucksache 19/27200, S. 18.

Am Beispiel der Ausführungen zum Vorrang von Leistungen nach § 13 SGB VIII wird deutlich, dass die bisherige Orientierung am Bedarf des jungen Menschen und der Familie aufgegeben oder zumindest ausgehöhlt wird. Die in der Gesetzesbegründung genannte Vermutung, dass eine Hilfe nach § 34 SGB VIII deshalb durch eine Hilfe nach § 13 Abs. 3 SGB VIII ersetzt werden könne, weil es vorrangig um den erfolgreichen Abschluss von schulischer oder beruflicher Ausbildung ginge, verkennt die vorhandene Befundlage zu den Bedarfen der Zielgruppe. Im Vordergrund stehen Fragen des Kinderschutzes, die Bearbeitung bisher erfahrener Belastungen und die Verbesserungen in Bezug auf zentrale Teilhabedimensionen. Wie verschiedene Studien zeigen,¹³ haben junge Menschen in stationären Einrichtungen trotz ihrer hohen Eigenmotivation sich noch immer mit erheblichen Teilhabebenachteiligungen und erhöhten gesundheitlichen Belastungen auseinanderzusetzen. Diese lassen sich bei aller Wertschätzung für die Angebote nach § 13 Abs. 3 SGB VIII durch diese nicht angemessen bearbeiten. Diese Regelung beinhaltet das Risiko, dass die in den letzten SGB VIII-Reformen erreichten Verbesserungen für junge Volljährige wieder rückgängig gemacht werden könnten. Dies würde dem Ziel, wirksame Hilfe zu fördern, widersprechen.

Eine weitere Schwierigkeit mit dem Vorrang fallunabhängiger Angebote wird in den unklar wirkenden Regelungen zur Bedarfsfeststellung gesehen. Denn einerseits soll der Vorrang nur greifen, wenn die Hilfe mindestens gleichermaßen geeignet ist wie eine entsprechende Hilfe zur Erziehung, andererseits unterliegen „infrastrukturelle“ Hilfen strukturell nicht der Steuerung über die Leistungs- und Hilfeplanung. Der Entwurf lässt offen, wie rechtzeitig geklärt werden soll, ob die Annahme, dass eine solche Hilfe ausreichend ist, stimmt. Dies stellt ein erhebliches Risiko für eine bedarfsgerechte und damit auch wirksame Hilfegewährung und deren notwendiger Überprüfung dar.

Auch wenn also die vermutete Intention des Referentenentwurfs, im Einzelfall eine umfassende Hilfe- und Leistungsplanung vorzunehmen, die sowohl innerhalb der Hilfen zur Erziehung die ganze Bandbreite der Unterstützungsmöglichkeiten einbezieht (z.B. auch niederschwellige Hilfen wie die Erziehungsberatung nach § 28 berücksichtigt) als auch über den Tellerrand der HzE hinausblickt, geteilt wird, ist ein Vorrangsgebot hierfür nicht die richtige Lösung.

¹³ U.a. die vom BMBFSFJ geförderte CLS-Studie (www.cls-studie.de).

4. Besserer Schutz für Pflegekinder bei der Unterbringung in Pflegefamilien außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des hilfegewährenden Jugendamts

Bei der Regelung der Zuständigkeit für Kinder und Jugendliche, die in Pflegefamilien außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des hilfegewährenden Jugendamtes untergebracht sind, gibt es nicht gänzlich auflösbare Zielkonflikte, vor allem zwischen (a) der Wohnortnähe von Beratung und Unterstützung für Eltern, (b) der Wohnortnähe von Beratung und Unterstützung für Pflegeeltern sowie (c) der Sicherung von Kontinuität im Fallverstehen durch eine möglichst weitgehende Vermeidung von Zuständigkeitswechseln. Die Zielkonflikte werden vor allem dort relevant, wo Ballungsräume mit einem „Überschuss“ an unterzubringenden Kindern an ländliche Regionen grenzen, in denen es noch möglich ist, mehr Familien als Pflegefamilien zu gewinnen, als vor Ort benötigt und belegt werden können. Wenn sich interessierte Familien dann als Pflegefamilien bei verschiedenen Jugendämtern vorstellen, kommt es häufiger zu Belegungen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der hilfegewährenden, meist städtisch geprägten Jugendämter. Nach gegenwärtiger Rechtslage sollen die Jugendämter, in deren Zuständigkeitsbereich die Pflegeeltern wohnen, bei der Belegung durch ein anderes Jugendamt beteiligt werden (§ 37c Abs. 3 Satz 4 SGB VIII). Zwei Jahre nach der Unterbringung geht dann die Zuständigkeit für die Betreuung der Pflegeeltern und der Eltern an dasjenige Jugendamt über, in dessen Zuständigkeitsbereich die Pflegeeltern wohnhaft sind, sofern ein Verbleib auf Dauer zu erwarten ist (§ 86 Abs. 6 SGB VIII). In der Kommentarliteratur wird festgehalten, dieser Zuständigkeitswechsel werde häufig als problematisch erlebt, da die Pflegeeltern ein Vertrauensverhältnis zu anderen Fachkräften aufbauen müssten und der Kontakt zu den Eltern häufig verloren gehe.¹⁴ Angesichts einer Vielfalt an Arbeitsweisen in der Pflegekinderhilfe müssten sich Pflegeeltern wie Eltern häufig auf andere Arbeitsweisen einstellen, was verunsichernd wirken könne. Zudem würden beim Jugendamt, das aufgrund der gesetzlichen Regelung automatisch fallzuständig werde, manchmal überraschende Einarbeitungs- und Betreuungsaufwände entstehen, wenn der Pflicht zum Einbezug nach § 37c Abs. 3 Satz 4 SGB VIII im Vorfeld nicht nachgekommen wurde.

Die jetzige Regelung ist das Ergebnis einer Abwägung, bei der davon ausgegangen wurde, dass in den ersten beiden Jahren der Unterbringung in einer Pflegefamilie angesichts einer dann häufig noch nicht ausgeschlossenen Option auf eine Rückführung die Wohnortnähe der Betreuung und Unterstützung für die Eltern häufig von besonderer Bedeutung sei, während mit einer längeren Dauer des Pflegeverhältnisses die Betreuung und Unterstützung der Pflegeeltern und damit die Wohnortnähe zu den Pflegeeltern an Bedeutung gewinne. Diese Abwägung war nie unumstritten, da hohe Unterstützungsbedarfe in Pflegefamilien häufig auch zu Beginn von Pflegeverhältnissen bestehen. Vorteile der jetzigen Regelung für Fallverläufe sind empirisch nicht belegt. Unter der Annahme, dass jeder Zuständigkeitswechsel ein Kontinuitätsrisiko darstellen kann, gab es Versuche der Minimierung von Zuständigkeitswechseln, indem der Zuständigkeitswechsel nach § 86 Abs. 6 SGB VIII gestrichen werden sollte (Reg-E zum Bundeskinderschutzgesetz (BKisSchG)). Dies wurde jedoch vom Bundestag abgelehnt, allerdings sollte die Regelung in der Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes überprüft werden. Dort wurde dann eine im Vergleich zu Unterbringungen in stationären Einrichtungen erhöhte Wahrscheinlichkeit von Zuständigkeitswechseln bei Pflegekindern festgestellt.¹⁵ Auswirkungen auf

¹⁴ Z. B. Münder, Johannes; Meysen, Thomas; Trenzcek, Thomas (2022): Frankfurter Kommentar SGB VIII (9. Auflage), S. 1076.

¹⁵ Vgl. van Santen, Eric; Peucker, Christian; Pluto, Liane (2019): Pflegekinderhilfe – Situation und Perspektiven. Empirische Befunde zu Strukturen, Aufgabenwahrnehmung sowie Inanspruchnahme. Beltz Juventa, Weinheim

Fallverläufe sowie auf die Qualität von Betreuung und Unterstützung von Eltern sowie Pflegeeltern konnten im Rahmen des Evaluationsdesigns nicht überprüft werden.

Die Aufschlüsselung des Hintergrundes der fachlich-rechtlichen Debatte um eine angemessene Regelung des § 86 Abs. 6 SGB VIII verdeutlicht, in welchem Ausmaß die jetzt vorgesehene Regelung die Debatte engführt. Die Vermeidung von Zuständigkeitswechseln sowie die wohnortnahe Beratung und Betreuung von Pflegeeltern und/oder Eltern werden als Ziele nicht angesprochen. Im Mittelpunkt steht allein die möglichst zuverlässige Durchsetzung des § 37c Abs. 3 Satz 4 SGB VIII (alte Fassung) bzw. § 37 Abs. 3 SGB VIII-RefE, wobei durch die im Entwurf vorgesehene Satzergänzung im § 86 Abs. 6 SGB VIII-RefE eine anhaltend wohnortferne Beratung und Unterstützung von Pflegeeltern stillschweigend in Kauf genommen wird, wenn ein Jugendamt es versäumt, bei der Unterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs das zuständige Jugendamt einzubeziehen.

Weil diese Regelung nachteilig für Pflegekinder und Pflegeeltern sein könnte, wird vorgeschlagen, stattdessen festzulegen: Ein Hilfeplan soll erst gültig sein, wenn das für die Pflegeeltern zuständige Jugendamt schriftlich bestätigt hat, dass es über die Unterbringung informiert wurde – oder wenn eine entsprechende Zustellungsurkunde vorliegt. Bis eine fachlich besser begründete Lösung erarbeitet ist, soll außerdem kein Zuständigkeitswechsel erfolgen.

5. Anmerkungen zur Stärkung des aufgabenspezifischen Kompetenzansatzes in der Kinder- und Jugendhilfe

Die Stärkung eines aufgabenspezifischen Kompetenzansatzes in der Kinder- und Jugendhilfe wird ganz grundsätzlich nicht zuletzt angesichts der Herausforderungen einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe seitens des DJI begrüßt. Die mit dem 1. KJH SRG angestrebte Zusammenführung der Leistungen nach dem SGB VIII und dem SGB IX für Minderjährige und junge Erwachsene führt zu einer Ausweitung der erforderlichen Kompetenzen für die Erfüllung der im SGB VIII formulierten Aufgaben. So werden zukünftig Mitarbeitende der Sozialen Dienste des Jugendamtes sich vertiefter als bisher mit teilhabe- und rehabilitationsrechtlichen Fragestellungen befassen müssen. Sie brauchen Kenntnisse zum ICF und müssen sich sicher in Themen der Eingliederungshilfe bewegen können, allein schon um die möglicherweise jugendamtsintern vorgesehene Fallverteilung vornehmen zu können. Die kommunalen Jugendämter sollten daher bei einer Stärkung des aufgabenspezifischen Kompetenzansatzes im Zuge der Vorbereitung und Umsetzung einer Zusammenführung der Zuständigkeiten für Leistungen für junge Menschen mit Behinderungen in der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt werden.

Das DJI macht darauf aufmerksam, dass andere Regelungen des Entwurfs nicht mit einer Stärkung des aufgabenspezifischen Kompetenzansatzes für die Kinder- und Jugendhilfe einhergehen. Die Regelungen in § 27a Abs. 4 und 5 SGB VIII-RefE widersprechen beispielsweise dem Ziel, einen aufgabenspezifischen Kompetenzansatz zu stärken. Diese Regelungen zielen darauf ab, einen Teil der erzieherischen Hilfen und der Leistungen zur Förderung der Inklusion von Angeboten erbringen zu lassen, zu deren Aufgabenprofil die Wahrnehmung dieser Aufgaben gerade nicht gehört und bei denen deshalb nicht davon ausgegangen werden kann, dass ihr Personal die dafür spezifischen Kompetenzen vorhält.

Konkret sieht der Referentenentwurf die Stärkung eines aufgabenspezifischen Kompetenzprofils durch veränderte Vorschriften zur Personalbemessung, zur Betriebserlaubnis und zu den Leistungsvereinbarungen vor. In Teilen wird das seitens des DJI kritisch gesehen. So beinhaltet der Entwurf, die Anforderung an die Aussagen zur Qualifikation des Personals, die in einer Leistungsvereinbarung mit einem Träger eines Angebotes der Hilfen zur Erziehung getroffen werden, insoweit zu qualifizieren, als dass sie explizit auf die Tätigkeiten der verschiedenen Mitarbeitergruppen eingehen – „die Qualifikation des Personals, die sich nach der Zweckbestimmung der Einrichtung und den jeweils in ihr wahrzunehmenden Funktionen richtet“ (§ 78c Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII-RefE). Dies ist zwar als Klarstellung gemeint, wie der Begründung zu entnehmen ist (Referentenentwurf, S. 100f.), zumal auch jetzt schon Qualifikationsanforderungen an das Personal im Rahmen der Entgeltvereinbarungen in Abhängigkeit ihrer Tätigkeiten zu beschreiben sind, doch kommt darin keine Stärkung des aufgabenspezifischen Kompetenzansatzes zum Ausdruck. Vor dem Hintergrund dessen, dass sich die Angebote im Rahmen der vereinbarten individuellen Hilfeziele in der Ausgestaltung ihres konkreten Angebots auch kurzfristig anpassen müssen, wird hier darauf hingewiesen, dass zu detaillierte Regelungen zu einer unflexiblen Personalausstattung führen könnten, die dem Ziel der individuellen Bedarfsgerechtigkeit, die nicht zuletzt auch eine Voraussetzung für Inklusion ist, entgegenstehen.

6. Zum Ziel des Bürokratieabbaus und der Vereinfachung in den Verfahren zur Aufnahme und Verteilung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen

Der Referentenentwurf sieht unter dem Titel „6. Bürokratie und Vereinfachung in den Verfahren zur Aufnahme und Verteilung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen“ (Referentenentwurf, S.4) verschiedene Neuregelungen vor, die unterschiedlich zu bewerten sind.

Im § 42a Abs. 4 SGB VIII-RefE wird die Frist der Jugendämter bei der vorläufigen Inobhutnahme zur Meldung zur Verteilung von sieben Werktagen auf einen Monat verlängert. In Anbetracht der vielen Aufgaben, die Jugendämter während dieser Zeit zu erledigen haben, ist die Regelung nun praxisgerechter. Im § 42b Abs. 4 SGB VIII-RefE wird die Frist für die Durchführung des Verteilungsverfahrens von einem Monat auf zwei Monate verlängert. Diese Regelung kann eine Beeinträchtigung der Förderung des/der Minderjährigen und des Rechtes auf Bildung als verbrieftes Kinderrecht bedeuten, da die jungen Geflüchteten ggf. länger in der Übergangssituation verbleiben und z. B. eine Beschulung erst später einsetzen kann.

§ 42e SGB VIII-RefE verpflichtet unbegleitete ausländische Jugendliche (UMA) zum Aufenthalt im Bereich des zugewiesenen Jugendamts. Nach den Regelungen des § 104 Abs. 1 Nummer 5 und Abs. 2 SGB VIII-RefE droht bei Verstoß ein Bußgeld in Höhe von bis zu 500 €. Dies stellt nicht nur eine Ungleichbehandlung zu anderen Jugendlichen dar, sondern passt als ordnungsrechtliche Maßnahme auch nicht in die Systematik des SGB VIII. Darüber hinaus ist in vielen Fällen davon auszugehen, dass eine ggf. verhängte Geldbuße nicht bezahlt werden kann, und es somit zu langjährigen und verwaltungsmäßig aufwendigen Verfahren kommt, an deren Ende ein noch aufwendigeres gerichtliches Vollstreckungsverfahren steht. Aus diesen Gründen ist die Regelung nicht zu empfehlen.

§ 42f Abs. 2 SGB VIII-RefE sieht Neuregelungen zur Altersfeststellung bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA) vor. Danach „hat das Jugendamt eine ärztliche Untersuchung zur Altersbestimmung zu veranlassen, wenn nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nach Absatz 1 die Volljährigkeit der ausländischen Person festgestellt wurde.“ Diese Gesetzesformulierung könnte so verstanden werden, dass in nahezu allen Fällen mit Ausnahme derer, die offenbar volljährig sind, das Jugendamt ein ärztliches Altersgutachten veranlassen müsste. Diese Position erscheint mit dem in der UN-KRK-Konvention enthaltenen Schutzgedanken in einem Spannungsverhältnis zu stehen. Auch die Erwartung, dies objektiv mit Hilfe einer medizinischen Alterseinschätzung klären zu können, ist fraglich, da nach Stand der Forschung medizinische Alterseinschätzungen einen Unsicherheitsbereich von mehreren Jahren haben.¹⁶ Die Intention der Neuregelung, Auslegungsprobleme zum Zweifelsfall in Bezug auf Minderjährigkeit zu beseitigen (Referentenentwurf, S. 97f), wird aus Sicht des DJI so nicht erreicht und eine eindeutige Formulierung wird empfohlen. Auch ist der mit einer medizinischen Alterseinschätzung verbundene finanzielle Aufwand zu groß, als dass diese bei den gegebenen Unsicherheiten und den damit verbundenen Strahlenbelastungen für die untersuchte Person regelhaft eingesetzt werden sollte. In Anbetracht dieser Abwägungen und der erheblichen zeitlichen Verzögerungen wird stattdessen vorgeschlagen, weiterhin an der bisherigen Zweifelsfallregelung festzuhalten.

¹⁶ Eva Dittmann, Sybille Kühnel, Heinz Müller (2018): Behördliche Altersfeststellung bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Dokumentation des Länder-Fachgespräches am 19.03.2018 in Berlin. ISM.

Nach dem Referentenentwurf soll die mit dem 2015 in Kraft getretenen Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher verankerte jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung an den Bundestag über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland gem. § 42e SGB VIII in seiner aktuellen Fassung wegfallen. Stattdessen wird in § 84 Abs. 1 SGB VIII-RefE ergänzt, dass jeder dritter Jugendbericht auch „die Situation unbegleiteter minderjähriger Ausländer darstellen“ soll. Diese Verschiebung sieht das DJI kritisch. So würde diese Regelung bei Inkrafttreten bedeuten, dass lediglich in jeder dritten Legislaturperiode – also in der Regel nur alle 12 Jahre – eine Berichterstattung erfolgen würde. In Anbetracht der im Kontext von Flucht vielfältigen und dynamischen Entwicklungen, die auch von nicht planbaren externen Faktoren abhängig sind, und auch der oben genannten Neuregelungen in Rahmen dieses Gesetzesvorhabens scheint dies nicht sachgerecht. Es wird stattdessen empfohlen, einen regelmäßigen Kinder- und Jugendmigrationsreport als forschungsbasierte Sozialberichterstattung zu etablieren, damit die politischen Verantwortungsträger:innen zeitnah und datenbasiert auf aktuelle Entwicklungen reagieren können. Hierüber könnte nicht zuletzt eine notwendige Erweiterung des Berichtsgegenstandes gegenüber den bisherigen Berichten zur Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger erreicht werden, beispielsweise mit Blick auf begleitete geflüchtete Kinder und Jugendliche. Kritisch betrachtet das DJI die Ergänzung des § 84 Abs. 1 SGB VIII auch vor dem Hintergrund der damit vorgenommenen Heraushebung einer spezifischen Themenstellung der Kinder- und Jugendhilfe im Kontext der Sozialberichterstattung der unabhängigen Sachverständigenkommissionen für die Kinder- und Jugendberichte.