

Die Gestaltung der inklusiven Kinder- und Jugendhilfe

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Kolleginnen und Kollegen,

1. Ausgangssituation _____

Im Rahmen der digitalen Auftaktveranstaltung „Gemeinsam zum Ziel: Wir gestalten die Inklusive Kinder- und Jugendhilfe!“ hat das Bundesfamilienministerium am 27. Juni 2022 einen strukturierten Beteiligungsprozess zur Umsetzung der „Inklusiven Lösung“ gestartet.

In einer gemeinsamen Podiumsdiskussion zwischen Familienministerin Paus und Vertreterinnen der Diakonie Deutschland, des Deutschen Städtetags, der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe e.V., des Bundesverbands behinderter Pflegekinder e.V. und des Careleaver e.V. wurden Umsetzungsfragen der „Inklusiven Lösung“ diskutiert und in vier anschließenden Arbeitsgruppen gebündelt. Im Fokus standen zum einen bereits bekannte Themen zur gesetzgeberischen Umsetzung der „Inklusiven Lösung“ im SGB VIII, etwa die Ausformulierung des Leistungstatbestands. Zum anderen wurden grundlegende Fragen nach den Zielen, Gelingensfaktoren, Grundlagen und nach den Beteiligten auf dem gemeinsamen Weg beleuchtet.

Ziel der Veranstaltung war es, ein möglichst breites Meinungsbild aus Fachpolitik und -praxis einzuholen, um anknüpfend an die verbindliche Weichenstellung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes in die Vorbereitung der Umsetzung der „Inklusiven Lösung“ zu starten.

Der EREV informiert, wie bereits bei der Einführung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes, über diesen Prozess der Umsetzung der inklusiven Hilfen im SGB VIII.

2. Diskussion der Arbeitsgruppen _____

Arbeitsgruppe 1: Die Leistungen und ihr Tatbestand: Einer für alle oder zwei für alle Fälle?

Eine erste Arbeitsgruppe setzte sich mit einer wichtigen, sehr kontrovers geführten Grundsatzentscheidung zur Gestaltung des neuen SGB VIII auseinander: Wollen wir im SGB VIII in Zukunft weiterhin zwei voneinander getrennte Leistungen verankern – die Hilfen zur Erziehung und die Leistungen zur Eingliederungshilfe – oder sollen diese in einem gemeinsamen Leistungstatbestand vereint werden? Sofern Letzteres realisierbar wäre, wäre es zwar ein starkes Signal für Inklusion, aber rechtlich und praktisch nur schwer umzusetzen. Wie sähen dann die einzelnen Leistungsarten, der Tatbestand und die Hilfeplanung aus? Wie ließen sich die Ansprüche verankern, ohne die Rechte der Eltern zu schmälern? Wo liegen mögliche Herausforderungen, wenn man es bei zwei getrennten Leistungen belässt? Führt uns dieser Weg zu einer „echten“ inklusiven Kinder- und Jugendhilfe, zu Hilfen aus einer Hand oder nur zu Hilfen aus anderer Hand?

Gehen wir von zwei Leistungstatbeständen aus, dem erzieherischen Bedarf auf der einen und dem behinderungsbedingten Bedarf auf der anderen Seite, ließen sich die unterschiedlichen Bedarfe der Diskussion zufolge besser abbilden. Die Aufrechterhaltung zweier Tatbestände wurde von vielen Teilnehmenden auch deshalb befürwortet, weil sie andernfalls befürchten, unausweichlich unter die Aufsicht der Jugendämter und in Verfahren des Kinderschutzes zu geraten. Eine andere Befürchtung lag darin, dass ein einheitlicher Leistungstatbestand womöglich zulasten bestehender Leistungen und zu ihrer

Einschränkung führt. Aus den Erfahrungen des Bundesteilhabegesetzes wurde vor Kosteneinsparungen und der „BTHG Rendite“ gewarnt.

Gehen wir von einem Leistungstatbestand aus, so zeigte die Diskussion, liegt darin die Chance, einen umfassenden Begriff von Inklusion zu verwirklichen und mit einem positiven Verständnis von Teilhabe zu verbinden. Alle Eltern würden folglich durch eine gemeinsame Tür gehen, zuvor institutionalisierte Kategorisierungen könnten überwunden und niedrighschwellige Zugänge gewährleistet werden. Daran schließen sich allerdings diverse Rechtsfolgen an. Keinesfalls darf es hierdurch zu Leistungseinschränkungen in den Hilfen zur Erziehung kommen. Hinzu kommt, dass die Rechtsanspruchsinhaberschaft im SGB VIII und SGB IX unterschiedlich geregelt ist, das heißt in dem einen System in erster Linie bei den Eltern und im anderen bei den jungen Menschen liegt, und in eine gemeinsame Logik überführt werden muss. Als weitere Gesichtspunkte wurden in dieser Arbeitsgruppe diskutiert, dass eine Ausweitung des Leistungstatbestands für die jungen Menschen auch unabhängig von der Erziehungssituation mit den Eltern erfolgen muss. Rechtsansprüche müssen abgesichert sein, dafür braucht es eine Normenklarheit. Darüber hinaus wurde die Frage aufgeworfen, was der Teilhabebegriff für die Hilfen zur Erziehung eigentlich bedeutet. Im Sozialrecht bestehen bislang drei unterschiedliche Behinderungsbegriffe. Es stellt sich die Frage, ob diese im Kinder- und Jugendhilferecht anders ausfallen müssen. Auf der einen Seite ist ein einheitlicher Behinderungsbegriff für die Kontinuität der Leistungsgewährung an den Schnittstellen der Sozialgesetzbücher wesentlich. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass den besonderen Bedarfslagen der jungen Menschen keine Rechnung getragen wird.

Arbeitsgruppe 2: Kostenheranziehung: Eine Gratwanderung zwischen den Welten oder besser: Alles neu macht die Inklusion?

Die Schaffung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe soll gerade für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen und ihre

Familien viele Verbesserungen im Alltag bringen. Gleichzeitig darf die Umsetzung der „Inklusiven Lösung“ aber nicht zu einer stärkeren finanziellen Belastung der Familien führen. Daher ist die Lösung der Frage nach der zukünftigen Kostenheranziehung in der Kinder- und Jugendhilfe eine der zentralen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der „Inklusiven Lösung“. Eine zweite Arbeitsgruppe setzte sich deshalb mit Grundsatzfragen zur Kostenheranziehung in einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe auseinander.

Bislang bestehen im SGB VIII und im SGB IX sehr unterschiedliche Systeme dazu, wie die Familien an den Kosten der Leistungen beteiligt werden. Jede für sich hat Vor- und Nachteile. Wie lassen sich diese beiden Systeme nun zusammenbringen, ohne dass die Familien stärker belastet werden, gleichzeitig aber die finanziellen Einbußen auf kommunaler Ebene oder Länderseite überschaubar bleiben?

Die Diskussion förderte hierfür zwei unterschiedliche Lösungswege zutage: Einerseits plädierten die Teilnehmenden dafür, die Kostenheranziehung sowohl für Leistungen im SGB VIII als auch im SGB IX zu streichen. Damit könnten Hürden abgebaut, Exklusionsprozesse vermieden und Familien zielgenau entlastet werden. Andererseits sprachen sich die Beteiligten für eine Beibehaltung der Kostenheranziehung bei stationären und teilstationären Leistungen aus, um zu vermeiden, dass eine stationäre Unterbringung des Kindes mögliche finanzielle Anreize für die Eltern schafft. Dabei sollte die Kostenheranziehung für alle Familien gleich geregelt sein. Die Höhe der Kostenheranziehung sollte allerdings nicht in Abhängigkeit zu den Kosten der Leistung stehen. Außerdem brauche es ein vernünftiges Verhältnis zwischen den Verwaltungskosten und der Höhe der Kostenheranziehung. Eine Trennung zwischen Fach- und Lebensunterhaltsleistungen sollte dabei nicht verfolgt werden. Keinesfalls dürfe es zu Einsparungen auf Leistungsseite kommen. Insgesamt sollten die Regelungen der Diskussion zufolge einheitlich, nachvollziehbar, transparent und handhabbar sein.

Arbeitsgruppe 3: Die Kleinsten sollen die Größten sein: Frühförderung, integrative Kita und Co. – welches Potenzial birgt die „Inklusive Lösung“ für Leistungen für Kinder bis zur Einschulung?

Kinder von Geburt an bis zu ihrer Einschulung stellen einen ganz besonderen Personenkreis dar, der von den Änderungen durch die „Inklusive Lösung“ betroffen sein wird. Schon heute gibt es mit der Frühförderung eine ganz eigene Welt der Leistungen, der Zuständigkeitsregelungen und des niedrighschwelligen Leistungszugangs für Familien mit jüngeren Kindern. Die Lebensbereiche von Familien mit Kindern in Kindertagesstätten in all ihren Facetten, in heilpädagogischen Kindergärten oder vergleichbaren Einrichtungen unterstützt von einer Vielzahl von mobilen und damit äußerst flexiblen sowie anderen ambulanten Leistungsangeboten gilt es auch im Rahmen einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe zu bewahren. Eine dritte Arbeitsgruppe diskutierte daher wie bestehende Ressourcen genutzt werden können, damit die „Inklusive Lösung“ zu einer weiteren Verbesserung für Familien mit jüngeren Kindern beitragen kann.

Die Diskussion hat gezeigt, dass vor allem solche Kinder stärker in den Blick geraten müssen, die erst gar nicht in den Kindertagesstätten ankommen. Die interdisziplinäre Frühförderung sollte von Anfang an für alle Familien und ohne Hürden erreichbar sein und weiterhin als Komplexleistung zur Verfügung stehen. Dafür gelte es sowohl personenzentrierte Modelle der Einzelförderung aufrechtzuerhalten als auch präventive Modelle stärker auszubauen. Eine wichtige Voraussetzung zur Verbesserung der Hilfen stellt die entsprechende Ausstattung in den Einrichtungen dar. Notwendig sind außerdem bundesweit einheitliche Standards und Qualitätsschlüssel für die Leistungen, etwa mit Blick auf personelle Ressourcen. Wichtig sei auch der Blick über den Tellerrand hinaus auf das, was die jungen Menschen danach und bei dem Übergang in weitere Systeme noch brauchen. Hier braucht es eine bedarfsgerechte, multiprofessionelle Übergangsgestaltung. Dafür

kann zwar an bestehenden Netzwerken angeknüpft werden, an vielen Stellen müssen Dialog und Vernetzung mit Schnittstellenpartnern aber auch weiter ausgebaut und mit entsprechend zeitlichen Ressourcen abgesichert werden.

Arbeitsgruppe 4: Auch schwere Türen lassen sich mit kleinen Schlüsseln öffnen: Wo drückt der Inklusionsschuh?

Die Vor- und Nachteile einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe wurden jahrelang in verschiedenen Zusammenhängen und Runden diskutiert. Mit den verbindlichen Weichenstellungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes ist die Frage des ‚ob‘ nun erstmalig geklärt, die Frage des ‚wie‘ aber noch immer strittig. Um darauf eine Antwort zu finden, gilt es neben Potenzialen auch die Sorgen und Herausforderungen klar zu benennen und Wege zu skizzieren, wie diesen begegnet werden kann. Eine vierte Arbeitsgruppe hat sich daher den Stolpersteinen und daraus erwachsenden Handlungsbedarfen auf dem Weg zur „Inklusiven Lösung“ angenommen.

Die Diskussion hat gezeigt, dass sich hier spezifische Herausforderungen auf den Ebenen von Bund, Land, Kommunen wie auch aufseiten der Leistungsgewährung und Leistungserbringung herausbilden. Für die Länder und Kommunen geht es vor allem um eine Änderung bestehender Verwaltungsstrukturen. Hier schließen sich Fragen der Personalbemessung, Rollenklärung, Weiterentwicklung von Fachinstrumenten und Formularwesen wie auch der Angleichung von Hilfeplan- und Förderplanverfahren an. Gleichzeitig müssen die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kommunen und Landkreisen dabei berücksichtigt werden. Eine der größten Herausforderungen, die es auf diesem Weg gemeinsam anzugehen gilt, ist die der Fachkräftegewinnung und -qualifizierung. Hier braucht es zum einen eine Fachkräfteoffensive, zum anderen eine bundesweit einheitliche Regelung der Fachkräfteanerkennung. Der Frage des Personals

kann außerdem nur dann adäquat begegnet werden, wenn die Finanzierung sichergestellt ist – vor dem Hintergrund der großen Sorge vor zusätzlichen Kosten plädieren die Teilnehmenden einhellig für eine Absicherung vonseiten des Bundes. Unbestritten ist, dass die „Inklusive Lösung“ auch einen Mehrbedarf an Personal und kostenintensivere Hilfen mit sich bringt. Die unterschiedlichen Stimmen machten deutlich, dass es letztlich nicht nur darum gehen darf, ‚Altes‘ zusammenzuführen, sondern ebenso, dadurch Neues zu entwickeln. Andernfalls besteht die Befürchtung, dass die Änderungen zu Nachteilen für leistungsberechtigte junge Menschen und Familien führen könnten. Die „Inklusive Lösung“ muss zu einer spürbaren Verbesserung für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern beitragen. Hervorgehoben wurde in diesem Zusammenhang das Ziel, ein vielfältiges, bedarfsgerechtes, personenzentriertes Leistungsangebot zu gewährleisten, um allen Bedarfen der Kinder und Jugendlichen Rechnung zu tragen.

3. Ausblick auf den weiteren Prozess _____

Letztlich hat die Auftaktveranstaltung deutlich gemacht, dass die Umsetzung der „Inklusiven Lösung“ mit einem großen politischen Willen und einer großen Hoffnung auf konkrete Verbesserungen für die jungen Menschen und Familien verbunden ist. Eine digitale Umfrage unter den Beteiligten legte die Erwartung offen, dass die „Inklusive Lösung“ zu weniger Zuständigkeitsstreitereien, bedarfsgerechteren Leistungen, zuschreibungsfreien Unterstützungen, größerer Angebotsvielfalt, mehr gelebter Inklusion im Alltag junger Menschen und zu einer fachlichen Weiterentwicklung und Qualifizierung der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt führen kann und soll. Als einer der größten Herausforderungen sticht in der Umfrage der Fachkräftemangel hervor.

Wie geht es nun weiter? Die Segel sind gesetzt, nun brechen wir gemeinsam auf zur Fahrt, so Familienministerin Paus. Um die in den Arbeitsgruppen genannten Stellschrauben zu

justieren, soll ab Herbst 2022 – analog zum Prozess „Mitreden – Mitgestalten“ bei der Einführung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes – eine Arbeitsgruppe „Gestaltung der inklusiven Kinder- und Jugendhilfe“ eingesetzt werden. Sie setzt sich zusammen aus Expertinnen und Experten aus Bund, Land und Kommunen, aus Fachverbänden der Jugend- und Eingliederungshilfe, aus Vertreterinnen und Vertretern der Gesundheitshilfe, der Praxis, Forschung und Wissenschaft. Diese Arbeitsgruppe wird von einem wissenschaftlichen Beirat begleitet, der auch die Erkenntnisse aus den bereits bestehenden Strängen zur Vorbereitung der Umsetzung der „Inklusiven Lösung“ bündeln soll.

Über diese Stränge haben wir in unserem Rundschreiben 01-2022 bereits informiert:

- 1) die Verwaltungsstrukturreform, die das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer untersucht,
- 2) die Machbarkeitsstudie zur Einführung der Verfahrenslotsinnen und -lotsen,
- 3) die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung, für welche die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Daten generiert,
- 4) die Evaluation der Regelungsbereiche, die für die „Inklusive Lösung“ als besonders relevant erachtet werden.

Die Transparenz des Vorgehens soll durch die Etablierung einer entsprechenden Geschäftsstelle und einer Homepage sichergestellt werden. Auch die Perspektive betroffener junger Menschen und Familien soll in dem Prozess berücksichtigt werden. Neben der zum Herbst beginnenden Arbeitsgruppe sollen außerdem weitere Online-Austauschforen unter breiter Einbeziehung der handelnden Akteurinnen und Akteure, Selbstvertretungen, Vertreterinnen und Vertreter der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Behindertenhilfe erfolgen. Der Prozess soll noch 2024 in einen Gesetzesentwurf münden, welcher 2025 in Kraft treten soll.

Durch unser gemeinsames Modellprojekt mit dem BvKE „Inklusion jetzt!“, haben wir die praktische Umsetzung der inklusiven Hilfen mit den gesetzgeberischen Fragen, strukturellen Veränderungen und inhaltlichen Weiterentwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe bereits seit zwei Jahren begonnen und werden diesen Prozess sowohl politisch als auch an den Modellstandorten und Kommunen vor Ort weiter begleiten.

Hannover, 29. Juni 2022

Dr. Björn Hagen
Geschäftsführer
Evangelischer Erziehungsverband

Dr. Carolyn Hollweg
Referentin
Evangelischer Erziehungsverband