

Norbert Struck

Das KJSG zwischen Scheitern und Verabschiedung. Genese und zentrale Regelungspunkte im Überblick

Das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) hat eine lange Geschichte, die im September 2016 mit einem „Arbeitsentwurf“ begann, der in der Fachwelt schieres Entsetzen auslöste. Die Modifikationen, die im weiteren Gesetzgebungsprozess der 18. Legislaturperiode vorgenommen wurden, hatten dann bis zur Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag Ende Juni 2017 zu einem Gesetz geführt, das ein deutlicher Rückschritt geworden wäre. Zum Glück hat dann der Bundesrat dieses Gesetz durch Nichtbefassung zu Fall gebracht.

In der 19. Legislaturperiode wurde das Gesetzesvorhaben dann wieder auf die Agenda der Koalition gesetzt. Zwischen dem ersten Referatsentwurf vom 5.10.2020 bis zur Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag am 22.04.2021 hat das Gesetz dann noch einmal eine ganze Reihe von Modifikationen erfahren, die sich zunächst im Regierungsentwurf vom 25.01.2021¹, dann in den Empfehlungen des Bundesrates vom 12.02.2021², in der Gegenäußerung der Bundesregierung zu diesen Empfehlungen vom 12.03.2021³ und schließlich im Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen, der am 15.04.2021 in Bundestagsausschuss FSFJ beschlossen wurde, und am 22.04.2021 in 2. Und 3. Lesung vom Bundestag beschlossen wurde, niedergeschlagen haben. Viele Personen und Initiativen hatten in den letzten Wochen noch interveniert - schließlich ist die beste Fassung des Gesetzes herausgekommen, die es je hatte! Kein „Wünsch-Dir-Was“, manche Flops haben sich hereingemogelt, aber unter den gegebenen Machtverhältnissen die m.E. beste Kompromisslinie.

Das SGB VIII bekommt 10 substantiell neue Paragraphen und eine ganze Reihe weiterer Veränderungen.

Wenn ich einen Überblick verschaffen soll, frage ich mich immer: soll ich es entlang der fünf Themenschwerpunkt der Gesetzesbegründung darstellen, die nicht alles abdecken, oder entlang der Kapitel des SGB VIII. Beides ist möglich, beides hat Vor- und Nachteile. Diesmal nehme ich die Themenschwerpunkte des Regierungsentwurfs:

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

¹ BT-Dr. 19/26107

² BT-Dr. 19/27481

³ BT-Dr. 19/27481

1. Kinder- und Jugendschutz

In § 8a wird bestimmt, dass alle in § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) genannten Personen „in geeigneter Weise an der Gefährdungseinschätzung zu beteiligen“ sind. Die Kindertagespflegepersonen werden durch § 8a Abs. 5 explizit in den Schutzauftrag einbezogen.

Im KKG wird die Systematik des § 4 – nach massiven Interventionen der Fachwelt – im Prinzip beibehalten. Neu ist, dass Berufsheimnisträger*innen, die das Jugendamt über gewichtige Anhaltspunkte für eine Kindeswohlgefährdung informiert haben, vom Jugendamt künftig auch eine Rückmeldung über den weiteren Fortgang des Verfahrens der Gefährdungseinschätzung erhalten sollen.

Mit der Änderung in § 4 Absatz 3 KKG wird dem Anliegen des Bundesrates in Bezug auf Angehörige von Heilberufen, insbesondere Ärztinnen und Ärzten, Rechnung getragen und eine Pflicht für diese Berufsheimnisträgerinnen und -träger eingeführt, bei einer aus deren Sicht dringenden Gefahr für das Kindeswohl unverzüglich das Jugendamt im Regelfall („Soll-Norm“) zu informieren, wenn sie dessen Tätigwerden zur Abwendung der Gefährdung für erforderlich halten.

Das Recht der Betriebserlaubnisverfahren wird – motiviert durch „Heimskandale“ der letzten Jahre – weitreichend verändert. Zu einem gibt es jetzt eine Legaldefinition des Einrichtungsbegriffs (§ 45 a SGB VIII), die landesrechtlich konkretisiert werden kann. Die „Zuverlässigkeit des Trägers“ einer Einrichtung wird als neues Kriterium (§ 45 Abs. 2 Nr. 1) eingeführt. Die Kriterien für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen werden präzisiert und erweitert (Schutzkonzept; externe Beschwerdemöglichkeiten). Zentral ist die Neugestaltung der Möglichkeiten zur Rücknahme von Betriebserlaubnissen. Es wird klargestellt, dass nicht die hohe Schwelle der Kindeswohlgefährdung des BGB, die Eingriffe in das Elternrecht erlaubt, der Bezugspunkt sein kann, sondern eine „strukturelle Kindeswohlgefährdung“ – schließlich sollen die Hilfen zur Erziehung ja dem nicht gewährleisteten Kindeswohl Abhilfe verschaffen!

In § 46 werden die Voraussetzungen für eine „Prüfung vor Ort und nach Aktenlage“ neu geregelt. Nach Abs. 2 können örtliche Prüfungen „jederzeit unangemeldet erfolgen“ – müssen aber „geeignet, erforderlich und angemessen sein“. Zur Gefahrenabwehr werden der Behörde weitergehende Rechte eingeräumt (Hausrecht; Gesprächslegitimation). Darüber hinaus werden die Melde- und Dokumentationspflichten, und der Fristen für die Aufbewahrung von Unterlagen präzisiert.

In § 38 wird die „Zulässigkeit von Auslandsmaßnahmen“ ausführlich neu gefasst und konkretisiert. Sie sind in der Regel im Inland zu erbringen. Eine Betriebserlaubnis für eine Einrichtung im Inland ist zwingende Voraussetzung. Es gilt das Fachkräftegebot und es sind Qualitätsvereinbarungen unter Beachtung von Leitlinien des LJA abzuschließen. Ganz wichtig: In der Regel sind die Prüfung der Voraussetzungen und die Hilfeplanung am Ort der Maßnahme durchzuführen. Darüber hinaus werden Meldepflichten des örtlichen Trägers an den überörtlichen Träger konstituiert, denen er „unverzüglich“ nachkommen muss.

Ein neuer § 37 b trifft Bestimmungen zur „Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege“.

2. Stärkung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien und Einrichtungen der Erziehungshilfe

Die Kostenbeteiligung von jungen Menschen bei vollstationären Leistungen wird auf höchstens 25 Prozent ihres Einkommens reduziert. Einkommen aus Praktika, Ferienjobs, ehrenamtlichen Tätigkeiten und 150 € der Ausbildungsvergütung bleiben dabei unberücksichtigt (§ 94 Abs. 6). Allerdings wird nun das aktuelle Einkommen zugrunde gelegt und nicht mehr das des Vorjahres.⁴ Von der Kostenheranziehung junger Volljähriger aus dem Vermögen wird gänzlich abgesehen.

Die Rechtsposition junger Volljähriger wird in § 41 gestärkt. Care Leaver werden bei ihren Schritten in ein selbständiges Erwachsenenleben verbindlicher begleitet und unterstützt. Ihnen wird eine Rückkehroption eingeräumt (§ 41 Abs. 1), mit § 41 a wird die „Nachbetreuung“ festgeschrieben und in § 36 b wird die „Zuständigkeit beim Übergang“ in andere Sozialleistungssysteme geregelt, die „in der Regel ein Jahr vor dem voraussichtlichen Zuständigkeitswechsel“ zu beginnen hat.

In diesen Teilen hat sich das Engagement des Care Leaver e.V. und seiner Netzwerke deutlich positiv niedergeschlagen. – Kein „Wünsch Dir was“, aber doch deutliche Fortschritte.

Eltern erhalten – unabhängig von der Personensorge – einen Rechtsanspruch auf Beratung und Unterstützung, wenn ihr Kind in einer Pflegefamilie oder einer Einrichtung der Erziehungshilfe betreut wird, und das Zusammenwirken von Eltern sowie Pflege- oder Erziehungspersonen soll durch eine verbindlichere Unterstützung des Jugendamtes verbessert werden (§ 37). Korrespondierend erhalten auch die Pflegepersonen einen Rechtsanspruch auf Beratung und Unterstützung (§ 37 a). Diese Beratungen können von freien Trägern, die Vereinbarungen nach § 77 Abs. 2 abgeschlossen haben, auf der Basis von Entgelten erbracht werden.

Um Verunsicherungen des Kindes oder Jugendlichen zu reduzieren und Transparenz und Kontinuität herzustellen, wird u.a. eine prozesshafte Perspektivklärung als Bestandteil der Hilfeplanung bei vollstationären Hilfen explizit geregelt. Im Rahmen der Hilfeplanung ist künftig auch Geschwisterbeziehungen Rechnung zu tragen.

In § 1632 Absatz 4 BGB wird bestimmt, dass das Familiengericht von Amts wegen oder auf Antrag der Pflegeperson anordnen kann, dass der Verbleib eines Pflegekindes bei der Pflegeperson auf Dauer ist. Eine solche Anordnung ist allerdings auf Antrag der Eltern aufzuheben, wenn die Wegnahme des Kindes von der Pflegeperson das Kindeswohl nicht gefährdet (§ 1696 Abs. 3 BGB).

⁴ Bis zum Inkrafttreten des KJSG haben viele Jugendämter – entsprechend einer Empfehlung der BAG LJÄ - rechtswidrig die bisher geltende Rechtslage zuungunsten der jungen Menschen nicht angewandt. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seinem Urteil vom 11.12.2020 - BVerwG 5 C 9.19ECLI abschließend diesen Rechtsbruch markiert.

3. Hilfen aus einer Hand für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen

Von Anfang an war eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe ein zentrales programmatisches Ziel. In der 18. Legislaturperiode wurden dazu „Lösungen“ entwickelt, die kontraproduktiv waren und sich starrsinnig auf die Verknüpfung von Eingliederungshilfen und Hilfen zur Erziehung verbissen hatten. Im jetzigen Gesetz ist diese Fixierung zurückgetreten und es werden alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe aus der Perspektive Inklusion in Betracht gezogen. Der Preis war ein bis 2028 währender Prozess der Umgestaltung, der in drei Stufen erfolgen soll:

erste Stufe: Änderungen zur Gestaltung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe und Bereinigung der insbesondere zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe bestehenden Schnittstellen. Inkrafttreten: unmittelbar am Tag nach der Verkündung des Gesetzes.

zweite Stufe: Einführung eines „Verfahrenslotsen“ beim Jugendamt für die Jahre 2024 bis 2028. Verfahrenslotsen sollen verbindlich Eingliederungshilfekompetenz in die Jugendämter bringen und die Fachlichkeit diesbezüglich gegenüber den Kämmerern stärken – so meine Lesart. Deshalb ist es sinnvoll, dass diese Verfahrenslotsen beim öffentlichen Träger angesiedelt sind. Kommunen können sie früher installieren – und ich denke: sie sollten es auch.

dritte Stufe: Übernahme der vorrangigen Zuständigkeit des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe für Leistungen der Eingliederungshilfe auch an junge Menschen mit (drohenden) körperlichen oder geistigen Behinderungen im Jahr 2028. Voraussetzung der Realisierung ist allerdings, dass spätestens bis zum 1. Januar 2027 ein Bundesgesetz verkündet worden ist, dass diesbezüglich (mindestens) konkrete Regelungen zum leistungsberechtigten Personenkreis, zu Art und Umfang der Leistung und zur Kostenbeteiligung enthält. Zur Vorbereitung werden in § 107 SGB VIII (Übergangsregelungen) detaillierte Untersuchungs- und Berichtsaufträge an das BMFSFJ formuliert.

4. Mehr Prävention vor Ort

Dieser Schwerpunkt ist eher eine Residualkategorie als ein konsistentes Projekt. Allerdings waren/sind die beiden konkreten Punkte unter Verdacht, Essentials der HzE zu gefährden – ich denke: zu Unrecht.

Die Gesetzesbegründung subsumiert hier die Erweiterung niedrigschwelliger Hilfeangebote, bei denen eine unmittelbare Inanspruchnahme zulässig ist: Die Möglichkeiten der direkten Inanspruchnahme werden explizit um Hilfen für Familien in Notsituationen (§ 20) erweitert (§ 36 a Abs. 2). Schlussendlich wurde – zum Glück! – verhindert, dass der Regelungsgehalt des § 20 in den Abschnitt HzE als § 28a überführt wurde. Allerdings war es aufgrund dieser Blockaden dann auch nicht mehr möglich, den § 20 fachlich weiterzuentwickeln. Im Hinblick auf die Altersbeschränkungen („Kinder“) und z.B. auf die Konkretisierung von Hilfen für Eltern mit Behinderungen wären hier viele sinnvolle Weiterentwicklungen möglich gewesen, wenn nicht die völlig überflüssige Intention, die Leistung in den HzE zu verankern, alles überlagert hätte.

Der zweite Punkt ist: Zur Stärkung der Bedarfsgerechtigkeit von Hilfen wird zudem klargestellt, dass unterschiedliche erzieherische Hilfen miteinander kombiniert werden können. Das ist eine unproblematische Klarstellung, die vor allem für Pflegefamilien m.E. sinnvoll ist. Warum die für Eingliederungshilfen (§ 35a) sinnvolle Bestimmung, dass ausbildungsbezogene Leistungen auch als Gruppenangebote gestaltet werden können, in § 27 Abs. 3 bei den Hilfen zur Erziehung verortet wurden, hat sich mir nicht erschlossen – und auch die Gesetzesbegründungen geben dafür nichts her – ich denke: ein Stickfehler.

Der andere Strickfehler ist die Aufnahme eines § 13 a („Schulsozialarbeit“) auf Druck des Bundesrates und der entsprechenden Lobbyist*innen. Schulbezogene Arrangements können sinnvoll nur durch Landesrecht gestaltet werden, das seit ewigen Zeiten das Schulrecht gestaltet. Der Bundesgesetzgeber erweist der Kinder- und Jugendhilfe einen Bärendienst, wenn er Regelungen oder gar Rechtsansprüche schafft, bei denen die Kinder- und Jugendhilfe die abhängige Variable der Kultusbürokratie ist.

5. Mehr Beteiligung von jungen Menschen, Eltern und Familien

Auch in diesem Punkt finden viele Forderungen und Entwicklungen der Fachdiskurse und des fachlichen Engagements erfreuliche Anerkennung. Das betrifft die Einrichtung von Ombudsstellen (§ 9a) – der noch jungen, aber sehr wirkungsvollen, Bewegung angemessen zunächst nur als Verpflichtung der Länder zur Schaffung einer bedarfsgerechten Infrastruktur und die Stärkung von Selbstvertretung und Selbsthilfe (§ 4a) – leider nur auf kommunaler Ebene obwohl die stärkeren Impulse eher auf Landes- und auch Bundesebene verortet sind.

Das Gesetz fordert die verbindliche Implementierung auch von externen Beschwerdemöglichkeiten für junge Menschen in Einrichtungen (§ 45 Abs. 2 Nr. 4) und für Pflegekinder (§ 37 b). Es wird klargestellt, dass i.d.R. auch nichtsorgeberechtigter Eltern im Prinzip an der Hilfeplanung zu beteiligen sind (§ 36 Abs. 5).

Der Beratungsanspruchs für Kinder und Jugendliche nach § 8 Abs. 3 wird nicht mehr durch das Erfordernis einer „Not- und Konfliktlage“ eingeschränkt und es wird eine Pflicht zur „verständlichen und umfassenden Aufklärung, Beratung“ und Beteiligung in unterschiedlichen Aufgabenkontexten konstituiert.

6. Neue Finanzierungsregeln

Das ist zwar kein Gliederungspunkt der Gesetzesbegründungen, aber doch ein für die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe nicht unerheblicher Punkt. Der § 77 wird ganz neugestaltet und heißt nun: „Vereinbarungen über Kostenübernahme und Qualitätsentwicklung bei ambulanten Leistungen“. Das wir sicherlich noch einige rechtsdogmatische Nachwehen haben. Jedenfalls sollen künftig bei ambulanten Leistungen Vereinbarungen zu Inhalt, Umfang, Qualität, Grundsätze und Kriterien zur Bewertung von Qualität und Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung zwischen dem Leistungserbringer und dem Jugendamt abgeschlossen werden. Merkwürdigerweise fehlt dabei die Erwähnung der Entgelte, die sich daraus ergeben. Ob „das Nähere“, das das Landesrecht dazu regeln soll, die Lücke füllen wird, ist ungewiss.

Fazit

Ich bin froh, wenn der Bundesrat dem Gesetz zustimmt. Es ist ein wichtiger Fortschritt. Dennoch gibt es ein paar verunglückte Regelungen, aber vor allem gibt es weiße Flecken. Die Evaluation der verunglückten §§ 42 a ff. zur Umverteilung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge muss dazu führen, diese Regelungen wieder abzuschaffen. Das Gesetz zum Ausbau der Ganztagsbetreuung im Grundschulalter sollte zügig aus dem Kanon der SGB VIII-Themen verabschiedet werden und die in den Entschließungsanträgen des Bundestags von verschiedenen Fraktionen thematisierten Probleme wohnungsloser junger Menschen – insbesondere im Anschluss an „Jugendhelferkarrieren“ – muss dringend auf die Agenda künftiger Reformen!

Norbert Struck

norbert-struck@t-online.de