

Gemeinsame Stellungnahme der
Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter und der
Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der
Sozialhilfe und Eingliederungshilfe
im Rahmen der Verbändebeteiligung

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ausgestaltung
der Inklusiven Kinder- und Jugendhilfe
(Kinder- und Jugendhilfeinklusionsgesetz – IKJHG)**

Oktober 2024

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Anspruchsnormen	3
Behinderungsbegriff	3
Wesentlichkeit	4
Eingliederungshilfeverordnung	4
Leistungskatalog	5
Hilfe- und Leistungsplanung	5
Wunsch- und Wahlrecht	6
Instrumente der Bedarfsermittlung	6
Medizinische Stellungnahmen oder Gutachten	7
Übergang zwischen den Systemen	7
Vertragsrecht im SGB VIII	7
Umsetzungsoptionen	7
Früherkennung und -förderung	8
§ 109 SGB VIII-E: Übergangsregelungen	8
Gerichtsbarkeit	8
Kostenbeteiligung	9
Erfüllungsaufwand	9

Einleitung

Mit der beabsichtigten Zusammenführung der Zuständigkeiten für Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen im SGB VIII (Inklusive Lösung) sollen Barrieren abgebaut und die Gleichstellung aller junger Menschen, unabhängig von Behinderung, erreicht, sowie die Rechte von Menschen mit Behinderung gestärkt werden.

Die Umsetzbarkeit der Regelungen durch die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe muss, in Anbetracht der aktuell bundesweit angespannten Lage der öffentlichen Haushalte, weitreichender anderer Herausforderungen (z.B. Versorgung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern) und des Fachkräftemangels, im Blick behalten werden.

Vor diesem Hintergrund plädieren die BAG Landesjugendämter und die BAGüS nachhaltig dafür, materiellrechtliche Änderungen lediglich an Stellen vorzunehmen, an denen es unumgänglich erscheint. Um die Qualität bei der Gewährung von Kinder- und Jugendhilfe weiterhin gewährleisten zu können, sollten die bisherigen Regelungen und Empfehlungen auch bzgl. der Hilfen zur Erziehung weiterhin anwendbar sein.

Anspruchsnormen

Beide Bundesarbeitsgemeinschaften begrüßen, dass die Trennung der Leistungsvoraussetzungen der erzieherischen Hilfen und der Eingliederungshilfe beibehalten wird. Die beibehaltene Trennung der Rechtsansprüche stellt den geringsten Eingriff in die Gesetzessystematik dar, was aus oben genannten Gründen bevorzugt wird. Die beiden Bundesarbeitsgemeinschaften erachten es als essentiell, dass die personellen und strukturellen Ressourcen vor Ort mit in den Blick genommen werden. Die zur Hilfe zur Erziehung entwickelten, tradierten und bewährten Grundsätze bleiben bestehen. Gleichzeitig verhindert die Trennung eventuelle Abgrenzungsschwierigkeiten innerhalb des SGB VIII sowie zu anderen Teilen des Sozialgesetzbuches.

Insofern begrüßen die beiden Bundesarbeitsgemeinschaften sowohl die Erweiterung um die (drohende) geistige und körperliche Behinderung und Mehrfachbehinderung als auch die Zusammenführung der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe in einer Rechtsvorschrift mit unterschiedlichen Tatbestandsvoraussetzungen. Gleichzeitig wird die Schaffung eines eigenen Anspruchs auf Hilfe zur Erziehung für Jugendliche bei Hilfen, die außerhalb des Elternhauses erbracht werden, begrüßt. Dadurch wird die Rechtsstellung von Jugendlichen gestärkt.

Behinderungsbegriff

Die beiden Bundesarbeitsgemeinschaften begrüßen die Übernahme des Behinderungsbegriffs aus § 2 SGB IX (bzw. § 7 Abs. 2 SGB VIII) in die

Tatbestandsvoraussetzungen für die Leistungen zur Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII. Dieser steht nicht nur im Einklang mit dem Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention, sondern auch mit dem des § 99 Abs. 1 SGB IX. Dies stellt auch sicher, dass der Behinderungsbegriff nicht durch eine andere Formulierung - ungewollt - eine andere Auslegung zur Folge hat. Somit besteht ein Gleichlauf der beiden Eingliederungshilfesysteme.

Wesentlichkeit

Nach Auffassung der beiden Bundesarbeitsgemeinschaften sollte das Wesentlichkeitskriterium für alle Behinderungsarten im Rahmen der Eingliederungshilfeleistungen in das SGB VIII übernommen werden. Dadurch wird eine Leistungsausweitung sowie eine Ungleichbehandlung mit dem Erwachsenensystem nach Teil 2 SGB IX verhindert. Des Weiteren könnte lediglich der Aufgriff des Prüfauftrags, der der Wesentlichkeit zu Grunde liegt (vgl. S. 52 des Entwurfs) zu Problemen beim Übergang in das Erwachsenensystem zu Lasten der Menschen mit Behinderung führen, die bereits Eingliederungshilfeleistungen als Minderjährige erhalten aber die Voraussetzungen für eine Leistungsberechtigung nach § 99 SGB IX nicht vorliegen bzw. nur im Einzelfall Ermessensleistungen nach § 99 Abs. 3 SGB IX erbracht werden.

Um eine Leistungsbeschränkung für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung zu verhindern, befürworten die beiden Bundesarbeitsgemeinschaften die Übertragung der Möglichkeit der Gewährung von Ermessensleistungen (im Sinne des § 99 Abs. 3 SGB IX) bei nicht wesentlichen Behinderungen für sämtliche Behinderungsarten in das SGB VIII. Insgesamt sollte es zu keiner Verschlechterung für Leistungsberechtigte in Bezug auf Prävention (Bedrohung durch Behinderung) kommen. Der Referentenentwurf sieht die Gewährung einer Ermessensleistung bei fehlender wesentlicher Behinderung nicht vor.

Eingliederungshilfeverordnung

Nach Auffassung der beiden Bundesarbeitsgemeinschaften bedarf es keiner eigenen Eingliederungshilfeverordnung für das SGB VIII bzw. für Minderjährige. Die gleiche Praxis zwischen Minderjährigen- und Erwachsenensystem würde dadurch gefährdet werden. Zusätzlich birgt eine eigene Verordnung für das SGB VIII das Risiko, dass durch die Neudefinition Personenkreise ausgeschlossen werden oder andere hinzukommen. Beide Bundesarbeitsgemeinschaften regen an, die Verordnungsermächtigung in § 27 Abs. 4 SGB VIII-E zu streichen. Eine Lösung wäre ein Verweis auf eine für das SGB IX zu erlassende Verordnung, welche dann für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen entsprechende Anwendung findet.

Leistungskatalog

Die zwei voneinander getrennten „offenen“ Leistungskataloge für die Hilfen zur Erziehung und die Leistungen der Eingliederungshilfe werden beibehalten. Der Leistungskatalog aus Teil 2 SGB IX wird in das SGB VIII übernommen. Durch die beinahe wortgleiche Übernahme in §§ 35a ff. SGB VIII, bleiben die im SGB VIII genannten Leistungen kompatibel zu den Leistungen des Teil 2 SGB IX., Damit kommt es bei dem altersbedingten Wechsel in die Zuständigkeit der Eingliederungshilfe nach Teil 2 SGB IX nicht zu Schwierigkeiten bei der Gewährung der sich anschließenden Leistungen. Diese Lösung scheint beiden Bundesarbeitsgemeinschaften als am zielführendsten.

Die Übernahme des Leistungskatalogs in das SGB VIII führt dazu, dass die Leistungen sprachlich und strukturell an die Bedarfe der jungen Menschen angepasst werden können ohne dass das bisher gut funktionierende System durch einen neuen einheitlichen Leistungskatalog gefährdet werden würde. Dies sollte im Entwurf noch stärker konturiert werden.

Durch den „offenen“ Leistungskatalog kann sichergestellt werden, dass weiterhin bedarfsgerechte Leistungen für den Einzelfall entwickelt werden können.

Hilfe- und Leistungsplanung

Die beiden Bundesarbeitsgemeinschaften begrüßen die angedachte Ausgestaltung der Hilfe- und Leistungsplanung. Die bisherigen Planungsinstrumente bleiben grundlegend bestehen und werden zielführend weiterentwickelt. D.h. u.a. die erzieherischen Hilfen unterliegen weiterhin dem tradierten Hilfeplanverfahren nach §§ 36 ff. SGB VIII. Bei gleichzeitigem Bestehen von Ansprüchen auf Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe ist eine ganzheitliche, bedarfsübergreifende Hilfe- und Leistungsplanung notwendig. Die Integration der Elemente des Gesamtplanverfahrens in das SGB VIII ist gelungen. Zusätzlich bleibt es unter den gesetzlichen Voraussetzungen (Leistungsmehrheit, Trägermehrheit und auf Wunsch der Leistungsberechtigten) bei Leistungen der Eingliederungshilfe bei den allgemeinen Regelungen des Teilhabeplans nach §§ 19 ff. SGB IX. Sowohl die Weiterentwicklung des Hilfeplanverfahrens nach §§ 36 ff. SGB VIII durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) als auch die Einführung des Teilhabeplanverfahrens durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) brachten tiefgreifende Verbesserungen für Leistungsberechtigte und deren Angehörige. Die Errungenschaften des BTHG und des KJSG sowie die erfolgreich abgeschlossene Implementierung in der Praxis müssen im Interesse der Leistungsberechtigten beibehalten werden. Ausufernde Regelungen drohen die Praxis der Jugendämter zu überlasten und führen dadurch nicht zu Verbesserungen für die Leistungsberechtigten.

Wunsch- und Wahlrecht

Die Anpassung des Wunsch- und Wahlrechts in § 5 Abs. 3 SGB VIII-E an § 104 SGB IX liegt im Interesse der Leistungsberechtigten. Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten in § 5 und § 37c Abs. 3 SGB VIII hat bisher seine Grenze im sog. Mehrkostenvorbehalt („Der Wahl und den Wünschen soll entsprochen werden, sofern dies nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist.“) auf Grundlage einer Kostenrechnung. Das Wunsch- und Wahlrecht nach § 104 SGB IX ist durch die Angemessenheit der Wünsche begrenzt. Dafür ist zunächst im Rahmen einer einzelfallbezogenen Abwägung unter Einbezug sämtlicher Umstände die Zumutbarkeit einer vergleichbaren Leistung zu prüfen. Lediglich wenn die Zumutbarkeit positiv festgestellt ist, bedarf es im zweiten Schritt der Prüfung des Mehrkostenvorbehalts (§ 104 Abs. 2 und 3 SGB IX). Aus Sicht der jungen Menschen ist das Wunsch- und Wahlrecht im SGB IX weitergehend ausgestaltet und weist eine stärkere Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls auf. Dadurch ist die Ergänzung des Wunsch- und Wahlrecht in § 5 Abs. 3 SGB VIII-E zielführend, unter der Prämisse, dass die Prüfung der Geeignetheit und Notwendigkeit der Hilfe beibehalten wird.

Instrumente der Bedarfsermittlung

Die Träger der Eingliederungshilfe haben sich bei den Instrumenten der Bedarfsermittlung im Rahmen der Eingliederungshilfe nach Teil 2 SGB IX nach der geltenden Rechtslage an der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) zu orientieren (§ 118 Abs. 1 Satz 2 SGB IX). Die für alle Rehabilitationsträger geltende allgemeine Regelung zu den Instrumenten der Bedarfsermittlung nach § 13 SGB IX enthält dafür keine gesetzliche Grundlage (BAG Landesjugendämter, Anforderungen an die Jugendämter durch das Bundesteilhabegesetz, 2019, S. 12). Zur Angleichung der beiden Eingliederungshilfessysteme müssen sich die Instrumente zur Ermittlung eines Eingliederungshilfebedarfs auch im SGB VIII zwingend an der ICF orientieren, dafür bedarf es einer klaren gesetzlichen Grundlage. Dies ist in § 38b Abs. 2 SGB VIII-E erfolgt und zu begrüßen. Im Rahmen der grundgesetzlich verankerten kommunalen Selbstverwaltung sollte die Verordnungskompetenz des Bundes in § 38b Abs. 3 SGB VIII-E gestrichen werden und ein Landesrechtsvorbehalt ergänzt werden. Die Praxis benötigt ausreichend Handlungsspielraum.

Beide Bundesarbeitsgemeinschaften begrüßen die Nichtaufnahme der verpflichtenden ICF-orientierten Bedarfsermittlungsinstrumente für die Hilfen zur Erziehung. Dies wäre in der Praxis nicht umsetzbar, auf Grund der flexiblen Lebenswelten von jungen Menschen und der erforderlichen Flexibilität der sozialpädagogischen Diagnostik im Rahmen der erzieherischen Hilfen. Zudem basiert die ICF auf gesundheitlichen Störungen aufgrund von Diagnosen aus der Internationalen statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (ICD), deren Auswirkungen dadurch systematisch codiert werden können. Die ICF als Kodierungs- bzw. Klassifikationssystem ist außerhalb eines klinischen Rahmens bzw. anderen rehabilitationspraktischen Kontextes nicht einsetzbar.

Medizinische Stellungnahmen oder Gutachten

Die Einholung von medizinischen Stellungnahmen oder Gutachten soll grundlegend im Ermessen des Jugendamts liegen. Dies gilt auch für seelische Behinderungen. Die Jugendämter legen die Ergebnisse ihrer Entscheidung zu Grunde. All dies findet in § 38a SGB VIII-E seinen Niederschlag. Beide Bundesarbeitsgemeinschaften begrüßen diese Flexibilisierungen im Interesse der Leistungsberechtigten und der Jugendämter.

Übergang zwischen den Systemen

Beide Bundesarbeitsgemeinschaften sehen die Notwendigkeit im Interesse der jungen Menschen die Errungenschaften durch das KJSG im Bereich der Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) und Nachbetreuung (§ 41a SGB VIII) beizubehalten. Ziel dieser Leistungen ist es, die jungen Volljährigen bei der Verselbstständigung zu unterstützen. Daraus ergibt sich für beide Bundesarbeitsgemeinschaften, dass junge Menschen mit Eingliederungshilfebedarfen, bei denen prognostisch überhaupt nicht mit einer Verselbstständigung zu rechnen ist, mit Vollendung des 18. Lebensjahrs in die Zuständigkeit der Eingliederungshilfe nach Teil 2 SGB IX wechseln. Bestehen hingegen zusätzlich Bedarfe nach §§ 41, 41a SGB VIII verbleibt die gesamte Zuständigkeit im Rahmen der Altersgrenzen der §§ 41, 41a SGB VIII im SGB VIII, sowohl für Hilfen für junge Volljährige als auch für Eingliederungshilfe. Der Entwurf sieht für § 41 SGB VIII lediglich Folgeänderungen vor und setzt die vorstehenden Notwendigkeiten um.

Eine klare gesetzliche Abgrenzung des SGB VIII und SGB IX in Bezug auf die Hilfeverantwortung wäre nach wie vor wünschenswert und sollte vom Gesetzgeber aufgegriffen werden. Die Zuständigkeitsregelungen in den Kooperationsvereinbarungen der Eingliederungshilfe mit der Jugendhilfe werden ohne klare Abgrenzung weiterhin notwendig sein.

Vertragsrecht im SGB VIII

Die Forderung beider Bundesarbeitsgemeinschaften im materiell-rechtlichen Bereich nach geringstmöglicher Änderung ist auch auf das Vertragsrecht zu übertragen. Dem kommt der Entwurf nach, in dem er lediglich Folgeänderungen im Vertragsrecht vornimmt.

Umsetzungsoptionen

Ohne dauerhafte Länderöffnungsklausel (im Entwurf befristet bis 31.12.2030), sprechen sich beide Bundesarbeitsgemeinschaften gegen eine weitere Verlängerung der Übergangsfrist aus. In diesem Fall soll die Umsetzung zum 01.01.2028 erfolgen. Der Aufbau von örtlichen Strukturen zur Beratung, Hilfe- und Leistungsplanung (usw.) bzw. deren Sicherstellung für eine dreijährige Übergangszeit würde erheblichen Verwaltungsmehraufwand bedeuten.

Nach der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes ist die Behördenbestimmung und die Festlegung des Verfahrens Sache der Länder. Damit wird sichergestellt, dass die Länder ihre Behördenstruktur und andere Besonderheiten bei der Durchführung der Gesetze berücksichtigen können. Die Umsetzung des „Inklusiven SGB VIII“ wird die Behörden der Länder vor gewaltigen administrativen Herausforderungen stellen. Bei der gesetzlichen Umsetzung sind diese Besonderheiten im Interesse bewährter und qualifizierter Leistungen für Kinder und Jugendliche und ihrer Familien zu berücksichtigen und den Ländern entsprechende Gestaltungsspielräume zu belassen.

Früherkennung und -förderung

Beide Bundesarbeitsgemeinschaften begrüßen die konsequente Übernahme des gesamten Systems in den Rechtskreis des SGB VIII, unter Beibehaltung der bisherigen Ausgestaltung der Früherkennung und Frühförderung, um die tradierte Gewährung und gute Praxis nicht zu gefährden. Das bisherige System hat sich bewährt und soll bestehen bleiben.

§ 109 SGB VIII-E: Übergangsregelungen

Die Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit im Teil 2 SGB IX und im SGB VIII unterscheiden sich erheblich in ihrem Deziernungsgrad. Die beinahe statischen Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit des SGB IX stehen im Widerspruch zur dynamischen örtlichen Zuständigkeit im SGB VIII. Die Übergangsregelungen nach § 109 SGB VIII-E enthalten keine Regelung zur Bestimmung des örtlich zuständigen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zum Zuständigkeitsübergang am 01.01.2028. Dies sollte nachgeholt werden, um Nachteile für Leistungsberechtigte zu verhindern. Ohne konkrete Übergangsregelung könnten Friktionen beim Zuständigkeitsübergang zum 01.01.2028 entgegen der Interessen der Leistungsberechtigten entstehen.

In § 109 Abs. 1 SGB VIII-E ist vorgesehen, dass Leistungsvereinbarungen bis 31.12.2032 weitergelten sollen. Hingegen regelt § 109 Abs. 4 SGB VIII-E ab dem 01.01.2028 einen Anspruch für jede Vertragspartei auf Neuverhandlung. Dies höhlt die Regelung des § 109 Abs. 1 SGB VIII-E aus und steht den Interessen der Leistungsberechtigten auf eine kontinuierliche und stetige Leistungsversorgung entgegen. Beide Bundesarbeitsgemeinschaften sprechen sich deshalb für eine Streichung des § 109 Abs. 4 SGB VIII-E aus.

Gerichtsbarkeit

Das gesamte SGB VIII soll der Sozialgerichtsbarkeit zugeordnet werden. Die Spaltung des Rechtswegs (wie im Entwurf vorgesehen) ist zu vermeiden. Die Zuordnung der

„Angelegenheiten der Eingliederungshilfe“ zur Sozialgerichtsbarkeit dürfte Kompetenzfragen zwischen den Gerichtsbarkeiten aufwerfen und praktische Probleme nach sich ziehen.

Kostenbeteiligung

Die Ausgestaltung der Kostenbeitragsregelungen im Entwurf ist zu begrüßen. Es ist gelungen, das bisherige System mit kleineren Änderungen an das inklusive Kinder- und Jugendhilfesystem anzupassen. Einheitlicher Grundgedanke ist nach der Begründung (S. 40 des Entwurfs), dass Familien, deren Kinder sich über Tag oder über Tag und Nacht in einer Einrichtung oder Pflegefamilie aufhalten, in einem bestimmten Umfang die Kosten für den Lebensunterhalt einsparen. Hieran soll sich die Höhe der Kostenbeiträge orientieren; die Höhe des Einkommens der Eltern(-teile) soll dabei ebenfalls Berücksichtigung finden. Daher bleiben alle ambulanten Dienstleistungen kostenbeitragsfrei. Die Leistung eines Eigenanteils für Leistungen zum Wohnen und zur Mobilität ist stringent. Genauso die Ausnahme von der Kostenbeitragspflicht bei Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und Leistungen zum Erwerb und Erhalt praktischer Kenntnisse und Fähigkeiten, soweit sie der Vorbereitung auf die Teilhabe am Arbeitsleben dienen, um die Teilhabe junger Menschen am Arbeitsleben zu fördern. Eine konkrete Aussage zur zukünftigen Höhe der Kostenbeitragssätze ist derzeit nicht möglich, da diese in der Kostenbeitragsverordnung zu regeln sind.

Erfüllungsaufwand

Nach S. 4 des Entwurfs entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von ca. 44,6 Millionen Euro und jährliche Erfüllungskosten in Höhe von ca. 4,3 Millionen Euro. Diese Kostenschätzung ist deutlich zu niedrig angesetzt und nicht nachvollziehbar. So wird z.B. durch die zusätzlichen Anforderungen und die Stärkung der inklusiven Leistungserbringung der flächendeckende, bundesweite Ausbau von inklusiven Angeboten durch die Leistungserbringer durch Entgeltvereinbarungen auf die Träger der öffentlichen Jugendhilfe umgelegt und damit neuen jährlichen Erfüllungsaufwand generieren. In den Bundesländern, in denen eine Zuständigkeitsverlagerung erforderlich werden würde, würden durch die damit einhergehende Dezentralisierung weitere Mehrkosten entstehen. Schließlich wird auch ein erheblicher Umstellungsaufwand durch erforderliche Fortbildungen, neue Arbeitsanweisungen etc. entstehen.

Mindereinnahmen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Bereich der Kostenbeteiligung sind derzeit nicht abschätzbar, da die angepassten Beträge aus der Kostenbeitragsverordnung nicht bekannt und insofern beim Erfüllungsaufwand nicht berücksichtigt sind.

Hinzukommt auch, dass der Verwaltungsaufwand bei der Kostenerstattung zwischen den örtlichen Trägern steigt. Im Teil 2 SGB IX existiert keine Kostenerstattung. Kinder und Jugendliche sowie junge Volljährige mit körperlicher, geistiger und Mehrfachbehinderung

unterfallen nach der inklusiven Lösung der allgemeinen Kostenerstattung nach dem SGB VIII. Dies führt zu deutlich erhöhtem Verwaltungsaufwand der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in den Jugendämtern. Außerdem erhöht sich die Kostenlast sowie der Verwaltungsaufwand der überörtlichen Kostenerstattung, da mit deutlicher Zunahme der Kostenerstattungsanträge zu rechnen ist. Die Berechnung des Erfüllungsaufwands muss insofern auf ihre Plausibilität überprüft und im Rahmen der Evaluation nach § 108 SGB VIII sollte ein finanzieller Ausgleich des Bundes stattfinden.