

aus dem **AFET** - Bundesverband für Erziehungshilfe e. V.
zur fachlichen Diskussion zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz¹⁾

DAS KINDER- UND JUGENDSTÄRKUNGSGESETZ IN DER PRAXIS – DIE PERSPEKTIVE DER LANDESJUGENDÄMTER

BIRGIT ZELLER

Mit der Einführung des KJSG geht eine Neujustierung der Arbeit der Landesjugendämter auf zwei Ebenen einher. In Bezug auf die örtliche Praxis der Kinder- und Jugendhilfe gilt es, die Aufgaben nach § 85 Abs. 2 SGB VIII auszugestalten, die sich auf die Anregung von Umsetzungsprozessen durch Beratung, Fortbildung und Empfehlungen zum gesamten Spektrum der Neuregelungen im KJSG richten. Intern ist die Aufgabenwahrnehmung im Betriebserlaubnisverfahren auf der Basis der Änderungen in §§ 45 ff SGB VIII anzupassen, insbesondere bezogen auf die erstmals vorliegenden Definitionen von Einrichtung und Trägerzuverlässigkeit. Im Impulspapier werden das Vorgehen und die aktuellen Schwerpunktsetzungen der Landesjugendämter bei der Umsetzung des KJSG beleuchtet.

1. DIE UMSETZUNG BEGINNT

Das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz ist seit nunmehr einem Jahr in Kraft.

- Der Umsetzungsprozess hat begonnen, aber er wird aufgrund der Komplexität der Neuregelungen noch lange Zeit in Anspruch nehmen – dies gilt für Landesjugendämter, Jugendämter und freie Träger gleichermaßen. Die Praxis wird den hohen Anforderungen der neuen gesetzlichen Grundlage nur Schritt um Schritt gerecht werden können, denn grundlegende Umsetzungsprozesse, wie sie durch das KJSG gefordert werden, brauchen Zeit und Ressourcen.

Veränderungen am SGB VIII bringen für die Landesjugendämter selbst immer eine Überprüfung und Anpassung ihrer Aufgaben nach § 85 Abs. 2 SGB VIII mit sich, die sich auf die Unterstützung der örtlichen öffentlichen und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe beziehen. Veränderungen werden auf der örtlichen Ebene umgesetzt - der überörtliche öffentliche Träger regt hierbei an, begleitet die Prozesse vor Ort und unterstützt den Austausch und die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Akteuren.

Die internen Strukturen und Aufgabenstellungen in den Landesjugendämtern geraten in den Fokus, wenn, wie bei dieser Reform, ihre Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen nach § 85 Abs. 2 Nr. 6 berührt ist und sie als Betriebserlaubnisbehörden mit den Aufgaben nach §§ 45 ff SGB VIII gefragt sind.

1) Der AFET-Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. hat den Gesetzgebungsprozess zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz fachlich begleitet und möchte als Fachverband nunmehr Impulse für die Umsetzung für die Praxis der öffentlichen und freien Träger geben.
In unregelmäßiger Folge erscheinen Impulspapiere zu unterschiedlichen Themenfeldern. Bei den Beiträgen der Autor*innen handelt es sich um Positionierungen und Anregungen, die nicht unbedingt die Verbandsmeinung widerspiegeln. Die Impulspapiere werden per Newsletter verschickt und auf der AFET-Homepage eingestellt.



2. UNTERSTÜTZUNG DER ÖRTLICHEN ÖFFENTLICHEN UND FREIEN TRÄGER BEI DER UMSETZUNG

Die Landesjugendämter sehen eine zentrale Aufgabe bei der Umsetzung des KJSG darin, die Neuregelungen praxisnah und verständlich aufzubereiten und mit Leben zu füllen. Gemeinsam mit Fachkräften und Trägern werden Wege gesucht, wie aus den neuen Rechtsvorschriften vor Ort eine lebendige Praxis entwickelt werden kann.

2.1. FORTBILDUNG UND PRAXISBERATUNG

Der erste Zugang zu einem neuen Gesetz wird zumeist über Fachtagungen gesucht, bei denen die neuen Vorschriften im Gesamtzusammenhang vorgestellt werden. So haben die Landesjugendämter auch dieses Mal zahlreiche Einführungsveranstaltungen aufgelegt, denen Thementagungen und Fortbildungen für einzelne Zielgruppen folgten und noch folgen.

Die zentralen Änderungsaspekte, die einer schnellen Umsetzung bedürfen, standen dabei zunächst im Vordergrund: Auswirkungen der Mitwirkungs- und Beteiligungsregelungen für die Allgemeinen Sozialen Dienste und für die Fachkräfte der ambulanten Hilfen, die tiefgreifenden Änderungen im Bereich der Pflegekinderhilfe, § 41 und die verbindlichen Neuregelungen für junge Volljährige, die Schnittstellen im Kinderschutz und die Neuregelungen in der Hilfeplanung.

Andere Themen wie die Umsetzung des § 20 (Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen, § 4a (selbstorganisierte Zusammenschlüsse zur Selbstvertretung) oder die Weiterentwicklung der offenen Beratungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche nach § 8 Abs. 3 stehen auf der weiteren Tagesordnung.

- Bei vielen Veranstaltungen für die unterschiedlichsten Zielgruppen wurde deutlich, wie wenig viele der Inhalte des KJSG in der Breite bekannt waren. Dies gilt für die öffentlichen wie für die freien Träger gleichermaßen. Trotz des breiten Beteiligungsansatzes bei der Gesetzgebung wurde die Praxis vor Ort nicht umfassend erreicht.
- Insofern ist es besonders wichtig, im Rahmen von Fortbildung und Praxisberatung Möglichkeiten der Aneignung für die Neuregelungen zu schaffen und auszuloten, wo ein vertieftes Verständnis für Entscheidungen des Gesetzgebers hergestellt werden kann. Gleichzeitig gilt es aber auch, aufmerksam zu verfolgen, wo die Fachpraxis bei der Umsetzung auf Probleme stößt und wo fachliche Veränderungen in der Praxis eher behindert als gefördert werden, um dann gegensteuern zu können.
- Es wird also auch in den kommenden Jahren darum gehen, das vieldimensionale Gesetz in die Breite zu tragen, durch Fortbildung und durch vielfältige Formen der begleitenden Praxisberatung. Insbesondere die mit vielen Neuregelungen verbundene Haltungsfrage, die zentraler Hintergrund erweiterter Partizipationsmöglichkeiten ist, wird dabei eine wichtige Rolle spielen. Denn hierin erweist sich die sozialpädagogische Dimension des KJSG in besonderer Weise.

2.2. ENTWICKLUNG VON EMPFEHLUNGEN

Ein wichtiges Instrument bei der Interpretation neuer Gesetze und ihrer Annäherung an die Praxis sind differenzierte Empfehlungen. Die BAG Landesjugendämter hat sich deshalb im Rahmen ihrer Arbeitsgruppen auf den Weg gemacht, bundesweite Empfehlungen zunächst zu den Änderungsvorhaben des KJSG zu entwickeln, bei denen der größte Handlungsdruck besteht und die Bedeutung einer bundesweit einheitlichen Umsetzung besonders groß ist.

Für den Bereich der **Pflegekinderhilfe** steht eine Empfehlung kurz vor der Veröffentlichung, in die jetzt die Folgen der gesetzlichen Veränderungen eingepflegt werden. Diese stellen an die Fachkräfte sehr anspruchsvolle neue Anforderungen, sowohl was die Arbeit mit Herkunftsfamilien als auch was die Begleitung der Pflegefamilien betrifft.

Die Rechte von Pflegepersonen auf Beratung und Unterstützung durch das Jugendamt werden in § 37a SGB VIII deutlich gestärkt. Die Rechte und Möglichkeiten für Kinder in Pflegefamilien werden analog zu denen der Kinder in stationären Einrichtungen erweitert und zum Teil erstmals festgeschrieben. Für sie sind gemeinsam mit den Pflegeeltern Konzepte zur Sicherung ihrer Rechte und zum Schutz vor Gewalt zu erstellen, die den spezifischen Bedingungen in einer familiär erbrachten Hilfe Rechnung tragen. Ebenso sind Beschwerdemöglichkeiten für die Kinder und Jugendlichen in persönlichen Angelegenheiten zu schaffen, die ebenfalls in einem gemeinsamen Prozess zu entwickeln sind.

Hiermit ergeben sich neue anspruchsvolle Aufgaben für die Pflegekinderdienste der Jugendämter, denen sie sich neben ihren bisherigen Aufgaben stellen müssen. Den Folgen der neuen Regelungen für die Praxis werden die Empfehlungen nachgehen und erste Vorschläge für eine Umsetzung entwickeln.

Die erste Empfehlung zur **Hilfeplanung** der BAG Landesjugendämter erschien im Jahr 2015. Diese wird nun entlang der aktuellen Änderungen überarbeitet.

In den erweiterten § 36 und 37 SGB VIII werden neue Anforderungen an die Hilfeplanung vor allem bei der außerfamiliären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen formuliert. Der Rechtsanspruch der Herkunftseltern auf Beratung und Unterstützung wird gestärkt ebenso wie der auf Förderung der Beziehung zum Kind bei einer Unterbringung außerhalb der Familie.

- Es entstehen mit diesen veränderten Vorgaben eine Reihe neuer Anforderungen an die Fachkräfte in den Jugendämtern, die diese konzeptionell ausgestalten müssen und die auch Handlungs- und Einstellungsänderungen voraussetzen.

Das größte mit dem KJSG verbundene Vorhaben ist die Zusammenführung aller Leistungen für Kinder und Jugendliche mit oder ohne Behinderung im Rahmen einer **inklusiven Lösung**. Sowohl das Gesetz als auch die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe machen sich hier schrittweise auf den Weg.

In der jetzigen Fassung des KJSG geht es um die Stärkung der Inklusion im SGB VIII und um die Bereinigung von Schnittstellen. Die Forderung nach gleichberechtigter Teilhabe und die Berücksichtigung der jungen Menschen mit Behinderung durchziehen das neue Gesetz (vgl. §§ 9, 11, 16, 36, u.a. SGB VIII), das sich damit auf die Gesamtzuständigkeit vorbereitet.

Ab dem Jahr 2024 werden nach § 10b SGB VIII **Verfahrenslots*innen** eingeführt, die junge Menschen und ihre Familien durch das Hilfe-System lotsen sollen, wenn diesen Leistungen der Eingliederungshilfe zustehen. Gleichzeitig ist die Verfahrenslotsin/der Verfahrenslotse zuständig für die Beratung der Jugendämter bei der Zusammenführung der Zuständigkeiten. Wo und wie diese Funktion mit ihren zwei sehr unterschiedlichen Aufgabenstellungen angesiedelt werden soll und wie sie auszugestaltet ist, ist völlig offen. Deshalb widmet sich die BAG Landesjugendämter zunächst dem Verfahrenslots*innen. Ziel dieser Empfehlungen ist es, das Profil der Verfahrenslots*innen für die Praxis handhabbar zu beschreiben.

Die vierte Empfehlung, die im Moment in Vorbereitung ist, gilt den von den Landesjugendämtern verantworteten **Betriebserlaubnisverfahren** nach §§ 45 ff SGB VIII.

Alle genannten Empfehlungen sollen bis Herbst fertig gestellt, auf der Arbeitstagung der Landesjugendamtsleitungen im November verabschiedet und danach veröffentlicht werden.

Für den Bereich der Kindertagesstätten ist eine weitere Empfehlung geplant, die für das Frühjahr 2023 vorgesehen ist.

3. SCHUTZ VON KINDERN UND JUGENDLICHEN IN EINRICHTUNGEN: ÄNDERUNGEN IM BETRIEBSERLAUBNISVERFAHREN

Die im Folgenden beschriebenen Veränderungen beziehen sich sowohl auf Kindertagesstätten als auch auf die teilstationären und stationären Angebote der Hilfen zur Erziehung sowie andere Angebote über Tag und Nacht, da alle von den Regelungen der §§ 45 ff erfasst sind. Allerdings sind die Einrichtungen der stationären Hilfen von den Änderungen stärker betroffen als die Kindertagesstätten, da gerade die zentralen Änderungen wie der Einrichtungsbegriff und die Trägerzuverlässigkeit aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsstrukturen unterschiedlich starke Auswirkungen haben.

- Der Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen wird durch eine Reihe von Neuregelungen verstärkt und ausgebaut.
- Die Änderungen betreffen alle in den Prozess involvierten Akteure gleichermaßen, geben aber dabei den Landesjugendämtern ein wachsendes Maß an Verantwortung für die Umsetzung der Schutzvorschriften für Kinder und Jugendliche.
- Die Gesetzesänderungen statten die Landesjugendämter mit zusätzlichen Kompetenzen zur Überprüfung der Qualität vor Ort aus und übertragen ihnen weitere Prüfaufgaben bei der Erweiterung der konzeptionellen Anforderungen. Hierbei wird es eines besonderen Maßes an Sensibilität und Kooperationskompetenz bedürfen, um die neuen Befugnisse im konstruktiven Miteinander mit Trägern, Jugendämtern und Einrichtungen wirksam werden zu lassen.
- Die in der Reform vorgenommene Qualifizierung des Betriebserlaubnisverfahrens schafft mehr Klarheit und dient der Qualitätssicherung der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen in den Einrichtungen.

Die Landesjugendämter waren gemeinsam mit den Länderministerien von Anfang an intensiv in die Gestaltung der Neuregelungen einbezogen und bereits in den Erarbeitungsprozess vor dem

letzten Gesetzentwurf eingebunden. Das Ergebnis spiegelt aus Sicht der Landesjugendämter einen gelungenen Beteiligungsprozess wider, bei dem das gemeinsame Ringen zu einem guten Ergebnis geführt hat.

Viele der im KJSG neu verankerten Regelungen bestätigen eine vorhandene oder sich zumindest entwickelnde Praxis im Rahmen der Betriebserlaubniserteilung. Deshalb konzentriert sich die folgende Darstellung auf drei Aspekte der Änderungen der §§ 45ff, welche die größten Folgewirkungen entfalten - dies sind die Trägerzuverlässigkeit, die Legaldefinition der Einrichtung und die Neuregelung der Schutzkonzepte und Beschwerdemöglichkeiten.

3.1. TRÄGERZUVERLÄSSIGKEIT

Im KJSG werden erstmals Eignungskriterien für den Träger einer Einrichtung benannt. Nach **§ 45 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII** ist nunmehr „die für den Betrieb der Einrichtung erforderliche Zuverlässigkeit“ des Trägers eine zentrale Voraussetzung für die Betriebserlaubniserteilung.

- Ein gutes Konzept, ausreichende Räumlichkeiten und qualifiziertes Personal allein vermögen die Qualität einer Einrichtung nicht zu garantieren. Es bedarf eines Trägers, der die Verantwortung für die Arbeit in der Einrichtung umfassend übernimmt und sowohl intern als auch extern als verlässlicher Ansprechpartner fungiert.

Diese eigentlich für Einrichtungen mit einem so hohen Verantwortungsbereich selbstverständliche Grundannahme existierte bislang nicht explizit, so dass entsprechende Anforderungen von Seiten der Aufsichtsbehörden nur indirekt aufgrund von Erfahrungen, Konzepten und ihrer Umsetzung abgeleitet werden konnten. Als Kriterien, die die Zuverlässigkeit eines Trägers in Frage stellen, werden nunmehr in § 45 Abs. 2 drei „Regelbeispiele“ aufgeführt, die den Begriff der Zuverlässigkeit jugendhilfespezifisch konkretisieren. Das Zuverlässigkeitskriterium wird damit am Schutzzweck des § 45 SGB VIII, der Gewährleistung des Kindeswohls, gemessen.

- Die in den Regelbeispielen genannten Sachverhalte zum nachhaltigen Verstoß gegen Meldepflichten, zur Nichtbeachtung von Beschäftigungsverboten bzw. von Auflagen kommen in der Praxis häufig vor. Aus ihnen lässt sich jeweils schlussfolgern, dass in diesen Fällen das Kindeswohl in der Einrichtung möglicherweise nicht sichergestellt ist und die Behörde entsprechende Maßnahmen ergreifen muss. Diese können von einer Beratung über eine Tätigkeitsuntersagung bis zur Schließung der Einrichtung führen.
- Damit liegen nun klare Kriterien vor, die bei der Betriebserlaubniserteilung herangezogen werden können. Nunmehr ist es Aufgabe des Trägers, Belege für seine Zuverlässigkeit vorzulegen oder Zweifel an dieser auszuräumen. Damit wurde ein wichtiger Schritt zur Qualitätsentwicklung von Einrichtungen vorgenommen.

3.2. DER EINRICHTUNGSBEGRIFF

Eine wesentliche Änderung ergibt sich aus dem neu eingefügten § 45 a SGB VIII, der erstmals eine Definition des Einrichtungsbegriffs vornimmt. Diese Definition scheint zunächst unspektakulär, hat aber große Auswirkungen auf viele Kleinsteinerichtungen, die selbstständig außerhalb einer große-

ren Trägerstruktur arbeiten. Familienähnliche Betreuungsformen gelten zukünftig nur noch dann als Einrichtungen, „wenn sie fachlich und organisatorisch in eine betriebserlaubnispflichtige Einrichtung eingebunden sind.“ Ansonsten werden sie der Aufsicht der Jugendämter unterstellt.

- Ziel dieser Regelung ist die Qualitätssicherung auch für Kleinseinrichtungen. Diese sollen sich einem größeren Träger anschließen, der Erfahrung mit der Leitung einer Einrichtung aufweisen kann, der sie beraten kann und fachlichen Austausch ermöglicht und der auch bei Krisen oder Personalausfall unterstützen kann. Nicht akzeptiert werden in diesem Zusammenhang Trägerkonstrukte, an deren Trägersitz sich nur eine Verwaltungseinheit aber keine Einrichtung befindet.
- Die Regelung für Kleinseinrichtungen ist nicht unumstritten. Die kleinen privaten Träger befürchten einen Verlust ihrer individuell ausgerichteten qualifizierten Angebote. Auch haben viele Bundesländer eine andere Genehmigungspraxis entwickelt. Da die Trägerstrukturen in den Bundesländern sehr unterschiedlich sind, wird diesen ein Landesrechtsvorbehalt eingeräumt, der ihnen eine abweichende Regelung ermöglicht. Ob und in welchen Ländern dieser realisiert wird, ist noch offen.
- Die vom Gesetzgeber eigentlich gewünschte Klarheit und Einheitlichkeit ist damit zunächst nicht erfüllt. Vielleicht bewirkt der neue Einrichtungsbegriff aber dennoch mittelfristig Veränderungen in der Trägerlandschaft. Es geht ja nicht, wie befürchtet, um eine Verhinderung kleiner leistungsfähiger Einrichtungen mit einem besonders qualifizierten Profil, sondern um deren qualitative Absicherung.

3.3. BETEILIGUNGS- UND BESCHWERDEVERFAHREN

In § 45 Abs. 2 Nr. 4 werden zwei neue Anforderungen formuliert, die von Trägern von Einrichtungen zu gewährleisten sind: jede Einrichtung muss künftig Konzepte vorhalten, die dem Schutz der Kinder vor Gewalt dienen und sie muss geeignete Formen der Selbstvertretung einführen.

Mit der Einforderung von Schutzkonzepten sollen Träger ermuntert werden, sich proaktiv mit den potenziellen Gefahrenquellen in ihrer Einrichtung auseinanderzusetzen. Diese können sich auf Raumstrukturen beziehen, auf Herausforderungen durch besondere Zielgruppen, auf potentielle Gefährdungssituationen zwischen jungen Menschen oder auch aus anderen strukturellen Gegebenheiten herrühren.

Die Forderung nach geeigneten Formen der Selbstvertretung konkretisiert die schon bisher gewünschten Beteiligungsverfahren und weist gleichzeitig über diese hinaus. Durch die Hervorhebung der Selbstvertretung der jungen Menschen wird dem Grundtenor des Entwurfs, die jungen Menschen als Rechtssubjekte und Expertinnen oder Experten ihres eigenen Lebens anzusehen, entsprochen.

Die Betriebserlaubnisbehörden werden die Träger bei der Umsetzung der neuen Regelungen beraten und diese in ihren Empfehlungen praxisnah ausdeuten und in handhabbare Umsetzungsschritte gießen. Die BAG Landesjugendämter mit ihren Arbeitsgruppen in den Aufgabenfeldern Kindertagesstätten und Hilfen zur Erziehung bietet hierfür die geeigneten Arbeitsstrukturen und verbindet diese mit dem Ziel, zu einer gelingenden Praxis vor Ort beizutragen.

4. **SCHLUSSBEMERKUNGEN: ZUR ROLLE DER JUGENDÄMTER IM KJSG**

Das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz nimmt eine Erweiterung von Rechtsansprüchen vor, wie sie sich z.B. bei der Beteiligung von jungen Menschen und Eltern in der Hilfeplanung, im Kontext Pflegefamilie, bei den Hilfen für junge Volljährige oder bei der Betreuung und Versorgung in Not-situationen zeigt.

Rechtsansprüche sind regelhaft vom öffentlichen Träger umzusetzen. Damit ist das KJSG über weite Strecken ein Jugendamtsgesetz, das vor allem dem Allgemeinen Sozialen Dienst und den Pflegekin-derdiensten neue umfängliche Aufgaben zuweist oder diese unter Qualitätsgesichtspunkten weiter ausdifferenziert.

Gerade weil es sich um ein Jugendamtsgesetz handelt und so viele Anforderungen an die Fach- und Leitungskräfte in den Jugendämtern gestellt werden, haben die Jugendämter in Gesprächen mit der BAG Landesjugendämter immer wieder kritisiert, dass sie trotz aller Beteiligungsprozesse als Jugendämter bei den Prozessen nicht vergleichbar eingebunden gewesen seien, wie dies bei den freien Trägern der Fall war. Einige Regelungen erleben sie als Eingriff in eine vor Ort gut funk-tionierende Praxis oder gar als Bevormundung. Dies gilt z.B. für die Verpflichtung zur Vorlage von Hil-feplänen beim Familiengericht. Auch die Tatsache, dass Jugendämter Berufsgeheimnisträgern im Anschluss an eine Meldung eine zeitnahe Rückmeldung geben sollen, wird von vielen Jugendäm-tern kritisch bewertet.

In der Tat machen es die Strukturen der Beteiligung bei Gesetzgebungsprozessen schwer, die öffentliche Jugendhilfe systematisch einzubeziehen. Es gibt auf Seiten der Jugendämter bislang keine Struktur, in der sich ihre Fachdiskussionen bundesweit abbilden und gebündelt nach außen tragen ließen. Im Sinne einer guten fachlichen Weiterentwicklung der Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt sollten für die Einbindung der öffentlichen Kinder und Jugendhilfe neue Stra-tegien entwickelt werden.

Insgesamt aber gilt: Das SGB VIII erfährt mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz eine umfas-sende Reform, die große Entwicklungen in Angriff nimmt und eine zeitgemäße Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt. In ihr liegen viele Möglichkeiten für die örtliche Praxis. Diese allerdings lassen sich nur realisieren, wenn genügend gut ausgebildetes Personal mit den notwendigen Ressourcen für eine qualitätsvolle Umsetzung sorgen kann.

IMPULSGEBERIN

Birgit Zeller, langjährige Vorsitzende der BAG Landesjugendämter sowie bis März 2022 Leiterin des Landesjugendamtes Rheinland-Pfalz