

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

HEINZ MÜLLER

EINE INKLUSIVE BEDARFSERMITTLUNG IN EINER INKLUSIVEN KINDER- UND JUGENDHILFE! EINIGE IMPULSE ZUM WEITERDENKEN, VIELLEICHT MIT VIEL POTENTIAL FÜR EINEN DOPPELTEN PARADIGMENWECHSEL

1. NOCH IST NICHTS ENTSCHIEDEN UND WEICHEN KÖNNEN GESTELLT WERDEN

Nachdem im Kinder- und Jugendstärkungsgesetz die Weichenstellungen für eine Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen gestellt und in der aktuellen Legislaturperiode der noch ausstehende Gesetzgebungsprozess angegangen wird, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die inklusive Kinder- und Jugendhilfe kommt. Doch:

- Wie inklusiv wird die Kinder- und Jugendhilfe sein?
- Wie wird der Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention im Recht aufgenommen?
- Wie stark wird die Teilhabennorm (§1 Abs. 3.2 SGB VIII) bei der Beschreibung von Anspruchsvoraussetzungen und Leistungstatbeständen gemacht?

Das alles hat Auswirkungen auf die Frage, wie eine inklusive Bedarfsermittlung konzeptioniert werden kann. Oder umgekehrt, kann auch danach gefragt werden, wie sich vor dem Hintergrund eines neuen und erweiterten Behinderungsverständnisses, einem weiten Inklusionsverständnis und einer rechtebasierten Teilhabeorientierung eine inklusive Bedarfsermittlung und damit auch eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe neu denken lässt? Dazu nachfolgenden einige Impulse zu einem doppelten Paradigmenwechsel, der die 1. die Gesamtzuständigkeit umfasst und 2. die Kinder- und Jugendhilfe als Teilhabechancengeber*in konzipiert.

Noch ist auf Bundesebene nicht entschieden, wie eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe und ihr Recht (SGB VIII) ab 2028 aussehen werden. Die Verständigung darüber, welche Bedarfslagen über welche Verfahren in bestimmte Leistungen transformiert und rechtlich abgesichert werden, bildet einen erkennbaren Schwerpunkt der aktuellen Reformdiskussion. Der Frage, wie eine inklusive Bedarfsermittlung aussehen könnte, kommt in mehrfacher Hinsicht eine besondere Bedeutung zu:

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.



1. Was soll unter einer inklusiven Bedarfslage verstanden werden?

und

2. wie kann diese inklusive Bedarfslage ermittelt werden?

Diese beiden Fragestellungen kommen relativ harmlos daher, wobei die Antworten paradigmatisch unterschiedlich ausfallen können.

- Je nachdem, welchen Inklusionsbegriff man zu Grunde legt, wie man den neuen Behinderungsbegriff operationalisiert und wie stark man die Teilhabeorientierung setzt, kann man mit „kleinen“ Anpassungen im Leistungsbereich und den Bedarfsfeststellungsverfahren die neue Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe umsetzen, in dem man die beiden unterschiedlichen Praxen aus dem SGB VIII und SGB IX in weiten Teilen beibehält und nur an den Schnittstellen integriert.
- Oder aber die Weiterentwicklung hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe wird über die Realisierung einer Gesamtzuständigkeit für alle jungen Menschen im SGB VIII auch für eine paradigmatische Reform in der Ausrichtung von Bedarfszuschreibungen und ihre Ermittlung genutzt. Dazu allerdings musste die im KJSG normierte Teilhabeorientierung sehr viel stärker in der Ausgestaltung des inklusiven SGB VIII gewichtet werden.

2. **WAS IST MIT EINER PARADIGMATISCHEN REFORM DER AUSRICHTUNG VON BEDARFSZUSCHREIBUNGEN UND IHRER ERMITTLUNG GEMEINT?**

Der Gesetzgeber hat noch nicht entschieden, wie die Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe konkret ausgestaltet werden soll. Darüber wird zurzeit noch heftig gestritten (z.B. N. Struck / Th. Meysen mit unterschiedlichen Positionen in Neue Praxis 1/23) und das ist auch gut so. Bei der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe handelt es sich um zwei sehr komplexe Systeme, mit eigenständigen Traditionen, professionellen Leitbildern, Handlungs- und Beteiligungskonzepten sowie Träger- und Finanzierungsstrukturen. Beide Systeme für sich genommen, haben sich kontinuierlich weiterentwickelt und an der Lösung von sozialen Problemen und der Verbesserung von Teilhabechancen für junge Menschen gearbeitet. Allerdings weitgehend getrennt voneinander und das soll jetzt geändert werden.

3. **OPTION A: ANWENDUNG DES § 35A SGB VIII AUF ALLE KINDER UND JUGENDLICHEN**

Die am wenigsten einschneidende Veränderung würde bedeuten, dass der § 35a SGB VIII auf alle jungen Menschen mit (drohender) körperlicher oder geistiger Behinderung angewendet wird. In diesem Modell der Gesamtzuständigkeit durch die Ausweitung des § 35a SGB VIII auf weitere Zielgruppen und Leistungstatbestände, müsste sich gar nicht viel ändern.

- Die Leistungen aus der Eingliederungshilfe und die Expertise aus den dort angewendeten Modellen der Bedarfsermittlung werden in das SGB VIII überführt. Die Infrastruktur wird mit Hilfe einer inklusiv ausgerichteten Jugendhilfeplanung weiterentwickelt. Mit dem ICF liegt



für die Bedarfsermittlung in der Eingliederungshilfe ein kategoriales Klassifikationsmodell der Weltgesundheitsorganisation mit einem starken Fokus auf Gesundheit vor. Es bezieht aber auch die Komplexität und Wechselwirkungen von individuellen Gegebenheiten, Aktivitätsmöglichkeiten und Umweltbedingungen mit ein.

- Das ICF-Diagnosemodell, das Behinderung zum Ergebnis negativer Wechselwirkungen in unterschiedlichen Lebensbereichen macht, ist durchaus anschlussfähig an sozialpädagogische Diagnosemodelle in der Kinder- und Jugendhilfe.
- Wie eher hermeneutisch verstehende sozialpädagogische Diagnosevorstellungen in der Kinder- und Jugendhilfe mit stärker kategorial klassifizierten Diagnoseverständnissen der Eingliederungshilfe zusammengebracht werden können, ist noch zu klären. Aber hier sind inhaltlich vertretbare und praktikable Lösungen denkbar. Vorausgesetzt, es geht wirklich um eine fachliche Integration und Weiterentwicklung der unterschiedlichen Diagnosetraditionen und professionellen Selbstverständnisse und nicht um eine reine Machtfrage, welcher Ansatz sich jenseits von Fachlichkeit durchsetzt.
- Entscheidend dabei wird sein, wie stark die Partizipationsmöglichkeiten der Adressat*innen im Verfahren eingebaut, abgesichert und auch praktisch umgesetzt werden.
- Nicht unbedeutend ist auch die Rolle, die den Gutachten in einem inklusiven Bedarfsermittlungsprozess zugeschrieben wird. Sind sie Teil des Diagnoseprozesses und Zugangsvoraussetzung einer Hilfe oder präjudizieren sie eine spezifische Leistung?

Die Befürworter einer Trennung der Anspruchsvoraussetzungen in die beiden Bereiche Hilfen zu Erziehung und Eingliederungshilfe sehen Vorteile in der Beibehaltung von Spezialisierungen und der kategorialen Trennung von Bedarfslagen. Wenn es um die Bereitstellung von Hilfsmitteln, bestimmten Assistenzleistungen oder auch medizinisch-pflegerischen Bedarfslagen geht, müssen auch nicht zwingend erzieherische, familiäre oder entwicklungsbezogene Bedarfslagen mit erhoben werden. Wenn es beispielsweise darum geht, die Teilnahme an einer Jugendfreizeit aufgrund von Mobilitäts- oder körperlichen Einschränkungen zu ermöglichen, ist bei einer inklusiven Bedarfsermittlung auch keine Anamnese der biografischen, familialen und sozialen Entwicklung der jungen Menschen und seiner Familie erforderlich.

In diesem Modell kann eine entwickelte Praxis aus zwei Systemen unter dem Dach der Gesamtzuständigkeit in weiten Teilen beibehalten und an den Schnittstellen (z.B. Hilfeplanung) sukzessive angepasst werden. Eine inklusive Bedarfsermittlung wäre die additive Erweiterung hermeneutischen Fallverstehens mit kategorisierenden Klassifikationssystemen und medizinischen Gutachten. Einer Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe würde nichts im Wege stehen. Dieser Schritt würde in jedem Fall eine erhebliche paradigmatische Veränderung für die Kinder- und Jugendhilfe bedeuten, wenn auch bestimmte historisch gewachsene sozialpolitische Traditionslinien beibehalten würden. Eine Bedarfs-/Mangellage muss politisch anerkannt und in bedarfsbezogene Leistungskategorien übersetzt werden, die dann in einem administrativen Verfahren und unter Beteiligung der Adressat*innen in Hilfen übersetzt wird. Die Leistung orientiert sich dabei immer an „einem Problem“. Und diese Zuschreibung ist mit Stigmatisierungen verbunden, egal wie viele Ressourcen noch benannt werden.

4. OPTION B: WEITREICHENDER ENTWURF EINER INKLUSIVEN KINDER- UND JUGENDHILFE

Bedarflagen müssen politisch anerkannt und rechtlich kodifiziert werden, damit sie in professionellen Fachverfahren transparent und nachvollziehbar ermittelt und entsprechende Leistungen gewährt werden können. Was wäre ein weiterreichender Entwurf für eine inklusive Bedarfsermittlung in einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe und was wäre das paradigmatisch Neue?

Mit dem Kinder- und Jugendhilfestärkungsgesetz wurden drei grundlegende Begriffe bzw. Neudefinitionen in die Kinder- und Jugendhilfe eingeführt. Mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention wurde der Inklusionsbegriff als *Verwirklichungsanspruch von Menschenrechten* in die Reformdebatte der Kinder- und Jugendhilfe eingebracht. Damit verbunden ist ganz konkret, dass der Gesetzgeber im Kinder- und Jugendstärkungsgesetz den *Teilhabebegriff als juristischen Anspruchs begriff* in die Kinder- und Jugendhilfe eingeführt hat. In der Leitnorm des SGB VIII heißt es jetzt, dass allen jungen Menschen ermöglicht werden soll, entsprechend ihrem Alter und ihrer individuellen Fähigkeit in allen betreffenden Lebensbereichen selbstbestimmt zu interagieren und damit gleichberechtigt am Leben in der Gesellschaft teilhaben zu können (§ 1 Abs. 2 SGB VIII). Mit der UN-Behindertenrechtskonvention wurde auch ein *neues Behinderungsverständnis* gesetzt: Behinderung ist das Ergebnis einer Wechselwirkung zwischen medizinisch-psychologischen Beeinträchtigungen und Barrieren in der gesellschaftlichen und physischen Umwelt, die zu einer Beeinträchtigung der gesellschaftlichen Teilhabe führt. Wie sich diese Wechselwirkung auf die Teilhabe auswirken, ist individuell unterschiedlich.

Mit diesen drei neuen normativ aufgeladenen Begriffen lässt sich eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe auch paradigmatisch neu ausrichten. Die Orientierung an einem menschenrechtsbasierten Teilhabeverständnis bildet hier den zentralen Bezugspunkt. Für eine inklusive Bedarfsermittlung kann diese Perspektive in die Fragen übersetzt werden:

- Was braucht ein junger Mensch an Infrastruktur, Räumen, Erziehung, Unterstützung und Hilfe, um in all seinen Lebensbereichen selbstbestimmt zu interagieren und damit gleichberechtigt am Leben in der Gesellschaft teilhaben zu können?
- Welche Barrieren müssen dazu abgebaut und welche entwicklungsfördernden Bedingungen müssen dazu geschaffen werden?
- Wie können junge Menschen dazu befähigt werden, Vorstellungen von ihrem guten Leben zu entwickeln und welche Rahmenbedingungen müssen dazu geschaffen werden, dass diese Vorstellungen in einem sozialen und demokratischen Gemeinwesen auch realisiert werden können? (Capability-Ansatz).

Die paradigmatischen Neuerungen für eine inklusive Bedarfsermittlung könnten folgende Aspekte beinhalten:

- Die Ermöglichung von Teilhabe als Menschenrecht für alle jungen Menschen unabhängig davon, welche Ursache die Teilhabebeeinträchtigungen haben (z.B. Umwelt, Barrieren, Armut, Gesundheit, Diskriminierung).

- Eine ganzheitliche Betrachtungsweise der Wechselwirkung von Behinderungen durch die Umwelt und individuellem Bewältigungshandeln in je spezifischen Entwicklungsphasen und Lebenslagen.
- Eine konsequente Abkehr von dem „Etikettierungs-Ressourcen-Dilemma“, der Stigmatisierung über die Begründung von Hilfebedarf, der einseitigen Zuweisung von Bewältigungsaufgaben auf das Individuum, ohne die Kontextbedingungen zu verändern.
- Die Orientierung an „Vorstellungen von gutem Leben“ der Adressat*innen, die normative Vorgaben der Professionellen konsequent ersetzt. Beteiligung ist dabei nicht nur eine Methode, sondern die Grundstruktur des Fallverstehens.

Diese Vorstellung von einer inklusiven Bedarfsermittlung stellt die bisherige Praxis zumindest teilweise auf den Kopf. Um Leistungen zu erhalten, müssen bislang sozialpolitisch akzeptable und im Recht gefasste Problemlagen, Defizite oder Unterstützungsbedarfe formuliert werden, damit ggf. eine Leistung gewährt werden kann. In Hilfeplänen werden oft auch (Teilhabe-) Ziele genannt, im Zentrum stehen allerdings die „Probleme“ und die Instrumente zu ihrer Lösung. Bei den Hilfen handelt es sich in der Regel um personenbezogene soziale Dienstleistungen, materielle Unterstützungen oder assistive Hilfestellungen. Eine strukturelle Verknüpfung von individuellen Leistungen mit infrastrukturellen Rahmungen und dem Abbau von Umweltbarrieren ist bislang nicht vorgesehen.

5. IST EINE SO GEDACHTE INKLUSIVE TEILHABEBASIERTE BEDARFSERMITTLUNG NUR EINE SCHÖNE VISION OHNE REALISIERUNGSSCHANCEN?

Grundlegende Veränderungen in komplexen Systemen gekoppelt an Recht, Geld und Profession sind nicht einfach herbeizuführen. Ein politischer Wille oder neue professionelle Leitorientierungen reichen nicht aus, um ganze Systeme umzukrempeln. Das wird in diesem Fall vermutlich auch so sein, weil für den aktuellen Gesetzgebungsprozess noch keine mehrheitsfähigen Vorschläge vorliegen, die aus einer sozialpolitisch gedachten Kinder- und Jugendhilfe, entstanden aus einem Konglomerat von gesellschaftlich gewordenen Vorstellungen von Kindheit und Jugend, Armenfürsorge, Hilfe und Kontrolle, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine menschenrechtsbasierte und teilhabeorientierte Kinder- und Jugendhilfe inklusiv neu konzeptualisieren. Das war auch gar nicht der Auftrag in dem aktuellen Gesetzgebungsprozess.

Sollte im aktuellen Gesetzgebungsverfahren die Umsetzung der Gesamtzuständigkeit für alle jungen Menschen erfolgen, dann wäre damit eine epochale Reform gelungen, die auch längst überfällig ist. Das Problem aktuell liegt darin, dass eine ganz neue Kategorisierungsarbeit zu leisten wäre, damit sozialstaatliche Rechte und Leistungen über Recht, Geld und Verfahren hergestellt werden können. Wie lassen sich bei einer ganzheitlichen Sicht auf junge Menschen und ihren Familien in lebensweltlichen Zusammenhängen Teilhabe-kategorien in sozialstaatliche Leistungen transformieren? Und wie lassen sich in diesem Modell individuelle personenbezogene Rechte und Leistungen mit dem Abbau von Barrieren in der Umwelt verknüpfen? In der aktuellen Praxis werden Eingliederungshilfen in Kitas und Schulen eingesetzt, statt die Infrastruktur inklusiv zu gestalten. Die aktuelle Finanzierungspraxis von Jugendhilfeleistungen lässt eine teilhabeorientierte Bedarfsfeststellung

nicht so ohne weiteres zu, wie z.B. eine Kombination aus Zuschüssen für Regelstrukturausstattung (pauschal), individuellen Budgets und personenbezogenen Hilfen und Dienstleistungen.

Auch wenn die Hürden aktuell noch sehr hoch sind, um eine teilhabeorientierte Kinder- und Jugendhilfe neu zu denken, steckt darin mehr als nur eine theoretische Vision!

6. WAS SIND DIE ZENTRALEN BAUSTELLEN EINER INKLUSIVEN UND TEILHABEORIENTIERTEN BEDARFSERMITTLUNG UND WELCHE SCHRITTE KÖNNEN GETAN WERDEN?

Die Kinder – und Jugendhilfe stellt heute mit 1,1 Millionen Beschäftigten und 60 Milliarden Euro Umsatz die größte soziale Infrastrukturleistung in den Kommunen dar, die in unterschiedlichen Lebensphasen, Lebenslagen und -situationen alle jungen Menschen und Familien erreicht – und bald eben auch junge Menschen mit Behinderung, beziehungsweise die behindert werden. Ab 2026 tritt zudem der Rechtsanspruch auf Nachmittagsbetreuung an Grundschulen in Kraft, so dass die Kinder -und Jugendhilfe für die ersten zehn Lebensjahre eine zentrale Sozialisationsinstanz, Lebens- und Bildungsort für jedes Kind darstellt.

Eine inklusive teilhabeorientierte Bedarfsermittlung würde danach fragen, wie jedes Kind im Kontext dieser Regelstruktur so gefördert werden kann, dass günstige Entwicklungsbedingungen, unabhängig von der sozialen Herkunft und körperlichen/seelischen Beeinträchtigungen (z.B. Sprache, körperliche/geistige Entwicklung, Gesundheit, Spiel, Bildung, Beteiligung) entstehen. Bei der Bedarfsfeststellung werden nicht nur die individuellen Voraussetzungen in den Blick genommen, sondern auch die Bedingungen im Gemeinwesen, in der Familie, in der Kita/Schule, Darauf bezogen müssen die Bedarfslagen zur Realisierung von Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in den jeweiligen Dimensionen und Lebensbereichen im Unterstützungskonzept umgesetzt werden können. Gleiches gilt für die weiteren Lebensphasen mit Blick auf Schule und Übergang in Ausbildung und Arbeit.

7. ZIELPERSPEKTIVEN

Eine inklusive teilhabeorientierte Bedarfsermittlung zielt im Kern auf den Umbau und die Weiterentwicklung der Regelstrukturen wie z.B. Kindertagesstätten und Schulen, im Zusammenspiel mit Eltern und Gemeinwesen. Oder anders ausgedrückt, ist es ein ganzheitlicher Ansatz, der in Regelstrukturen integriert ist und individuelle Hilfen weiterhin beibehält. Eine inklusive Infrastruktur reduziert allerdings auch die Barrieren, die heute über individuelle Hilfen ausgeglichen werden müssen (z.B. I-Hilfen an Schulen) Und: es geht nicht „nur“ um einen Nachteilsausgleich, eine Problem- und Konfliktlösung oder eine spezifische Form der Hilfe, sondern um eine rechtebasierte Erhöhung von realen Teilhabechancen. Ziel einer inklusiven Bedarfsermittlung ist nicht nur die Reduzierung oder Abschaffung eines Problems oder einer Notsituation, sondern die Unterstützung zur Realisierung bestimmter Teilhabechancen in den zentralen Lebensbereichen wie Gesundheit, Bildung, soziale Kontakte

- Eigentlich sind wir mit zentralen, rechtlichen Rahmungen durch das SGB VIII, KJSG, BTHG und GAFÖG und dem Aufbau einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen schon ganz nah daran und doch noch meilenweit davon entfernt!
- Längst machen die unzähligen Schnittstellenprobleme zwischen den Sozialgesetzbüchern und Schule so viele Probleme, dass ein einfaches „weiter so“ vor allem die Ineffizienz vergrößert.
- Ein Mehr an Spezialisierung bringt nicht ein Mehr an besseren Lösungen, um für eine wachsende Gruppe in prekären Verhältnissen lebenslagenbezogen bessere Teilhabechancen zu ermöglichen.

Ein Blick in die Nationale Bildungs- und ArmutBerichterstattung, die Gesundheitsberichte der Kassen oder die mahnenden Hinweise der Migrationsforscher*innen weisen regelmäßig auf diesen Handlungsbedarf hin. Es mangelt auch nicht an Empfehlungen.

- Um diese weitergehende Zielperspektive für eine inklusive teilhabeorientierte Kinder- und Jugendhilfe zu erreichen, braucht es einen breiten politischen Willen auf allen Ebenen des föderalen Systems, der Professionen und Träger!
- Nicht zuletzt müssen auch junge Menschen und Eltern in den Weiterentwicklungsprozess eingebunden werden, denn es geht ja um ihre Vorstellung von einem „guten Leben“!
- Hier zeichnet sich eine lohnende Zukunftsaufgabe für eine mutige Politik ab, die sehr viel Unterstützung in diesem undurchsichtigen Feld von Zuständigkeiten, Lobbyismus und Veränderungssängsten braucht.

IMPULSGEBER

Heinz Müller, Geschäftsführung/Dipl. Päd., Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gemeinnützige GmbH (ism gGmbH), Flachsmarktstr. 9, 55116 Mainz, E-Mail: heinz.mueller@ism-mz.de, Web: www.ism-mz.de