

19.12.24**Antrag****des Freistaates Bayern**

Entwurf eines Gesetzes zur Ausgestaltung der Inklusiven Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeinklusionsgesetz - IKJHG)

Punkt 14 der 1050. Sitzung des Bundesrates am 20. Dezember 2024

Der Bundesrat möge zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung nehmen:

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab.

Begründung:

Der Bundesrat begrüßt das Ziel einer Verbesserung der Situation junger Menschen mit Behinderung und ihrer Familien sehr. Unverantwortlich ist allerdings, diesen Gesetzentwurf in dieser Eile und ohne ausreichend Zeit für die dringend erforderliche Abstimmung von zwingend erforderlichen gesetzlichen Änderungsbedarfen durch das Gesetzgebungsverfahren zu bringen. Die Kommunen sind bereits mit ihren bisherigen Kernaufgaben an der Belastungsgrenze. Vor diesem Hintergrund ist zur Sicherstellung eines pragmatischen Vollzugs in der Kinder- und Jugendhilfe zum Wohle junger Menschen mit und ohne Behinderung ein besonnenes Vorgehen mehr denn je erforderlich. Durch die unverständliche und sachlich nicht begründbare Beschleunigung dieses Gesetzgebungsverfahrens kann insbesondere die Fachpraxis zu den geplanten Änderungen nicht mehr ausreichend einbezogen werden.

Entscheidend für das Gelingen der inklusiven Lösung sind insbesondere ausreichend lange Übergangszeiträume für die Gewinnung qualifizierten Personals bei lückenlosem Wissenstransfer, unbürokratisch vollziehbare Regelungen sowie eine auskömmliche Finanzierung. Diese Erfordernisse werden durch den vorgelegten Gesetzentwurf verfehlt. So sind beispielsweise weder die Übernahme der erheblichen Mehrkosten durch den Bund noch ein angemessener Umsetzungszeitraum darin enthalten.

Inakzeptabel ist vor allem, dass die Bundesregierung mit diesem Gesetzentwurf den für die Kinder- und Jugendhilfe gesamtverantwortlichen Kommunen keinen Ausgleich ihres erheblichen Mehraufwandes zukommen lässt. Die Kom-

...

munen sind bundesweit durch immer neue Bundesgesetzgebung erheblich belastet. Der Bund darf neue Aufgaben nicht einfach den Kommunen aufbürden, sondern muss die dadurch entstehenden Mehrkosten übernehmen.

Der Gesetzentwurf wird – insbesondere angesichts der viel zu kurzen Übergangsfrist und fehlenden Kostenübernahme durch den Bund – zu einer Verschlechterung der Versorgung junger Menschen mit Behinderung und ihrer Familien führen und die Versorgungssicherheit im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt akut gefährden, weshalb dringender Nachbesserungsbedarf besteht. Insbesondere kommen für die ohnehin derzeit an der Belastungsgrenze agierenden Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die die Gesamtverantwortung in der Jugendhilfe tragen, weitere zusätzliche Aufgaben hinzu.

Darüber hinaus fehlt auch eine unbefristete Länderöffnungsklausel, die Gestaltungsspielräume für Länder und Kommunen bei der Sicherstellung ausreichender Versorgungsstrukturen ermöglichen würde.

Im Einzelnen wird nicht abschließend unter anderem auf folgende Punkte hingewiesen:

a) Zum Verfahren

Angesichts der enormen Komplexität des Vorhabens muss ein gründliches Gesetzgebungsverfahren sichergestellt werden. Die Zusammenführung der Leistungen der Eingliederungshilfe in der Jugendhilfe ist eine enorme Herausforderung, die alle beteiligten Systeme über Jahre beschäftigen wird. Das erfordert insbesondere ausreichend lange Beteiligungsfristen im Gesetzgebungsverfahren. Der Prozess ist deshalb zwingend zu entschleunigen. Eine Reform dieser Größe und Tragweite benötigt deutlich mehr Vorlauf, um der hiervon maßgeblich betroffenen Fachpraxis ausreichend Gelegenheit zur vertieften Prüfung und Stellungnahme zu geben. Der vorausgegangene sogenannte „Dialogprozess“ hat zwar Regelungsmöglichkeiten sondiert, aber keinen Vorschlag aus einem Guss geliefert.

Eine vertiefte Befassung mit den geplanten Änderungen war erstmals seit der offiziellen Veröffentlichung des Referentenentwurfs am 16. September 2024 möglich, der aber ebenfalls zahlreiche wesentliche Fragen unbeantwortet gelassen hatte. Die erste – in Anbetracht der Kürze der Zeit allein mögliche – kursorische Befassung mit dem Gesetzentwurf hat weitere grundsätzliche Änderungen, beispielsweise zum Rechtsweg, neuen Aufgaben, neuen Kriterien für Fachkräfte oder die erstmals vorgestellten Änderungen des Neunten Buches Sozialgesetzbuch ergeben.

Es handelt sich auch um kein eilbedürftiges Gesetz, das zwingend in den nächsten Monaten verabschiedet werden müsste. Nach Artikel 10 Absatz 3 KJSG muss das Bundesgesetz erst bis zum 1. Januar 2027 verkündet sein. Schnellschüsse sind angesichts der Bedeutung und Folgen dieser umfassenden Reform unzumutbar.

b) Kosten und Haushaltsausgaben

Mit der geplanten Ausgestaltung der Reform werden in allen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe erhebliche Kostenauswirkungen insbesondere auf die Kommunen verbunden sein. Die kommunalen Haushalte stehen jedoch bereits jetzt vor allem auch durch die erheblichen Lasten der Bundesgesetzgebung unter großem Druck, so dass – auch für fachlich gut gemeinte Weiterentwicklungen – keine finanziellen Spielräume mehr vorhanden sind. Vor diesem Hintergrund müssen alle Kosten zwingend durch den Bund ausgeglichen werden. Regelungen hierzu fehlen indes völlig. Die im Gesetzentwurf vorgenommene Schätzung der Haushaltsangaben ist dabei auch nicht valide und in erheblichem Maße defizitär. Die Schätzung der Haushaltsausgaben ist nach den Rückmeldungen aus der Fachpraxis nicht ansatzweise nachvollziehbar und deutlich zu gering angesetzt.

Der Gesetzentwurf nimmt vor allem auf eine vor Veröffentlichung des Referentenentwurfs erarbeitete Studie Bezug, die selbst einräumt, dass die rechtliche Ausgestaltung bislang an mehreren Stellen unklar sei und die Studie deshalb unter dem Vorbehalt der Aktualisierung stehe. Für die Träger der Jugendhilfe, insbesondere für die öffentlichen Träger, kommen ferner zahlreiche neue Aufgaben hinzu. Beispielsweise müssen sie künftig das zusätzliche Schnittstellenmanagement insbesondere zu Pflegekassen, Krankenkassen und Arbeitsverwaltung sowie zur Opferentschädigung übernehmen.

c) Zwingend notwendige Verlängerung der Übergangsfrist

Die Kinder- und Jugendhilfe steht aktuell bundesweit infolge multipler Herausforderungen (unter anderem Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Ausländer, Umsetzung Rechtsanspruch Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter, großer Fachkräftebedarf im gesamten Bereich der Jugendhilfe, um die stetig steigenden Anforderungen zu erfüllen) unter erheblichem Druck. Angesichts der immensen Herausforderungen für die Träger der Jugendhilfe im Rahmen der Umstellung wird mit Nachdruck für ausreichend lange Übergangsfristen plädiert, um eine gute Verwaltungspraxis zum Wohle der jungen Menschen mit und ohne Behinderung sowie ihrer Familien sicherzustellen. Insbesondere sind in großem Umfang Weiterqualifizierungen erforderlich. Die mit der Reform einhergehende zusätzliche Aufgabe der Jugendämter zur Koordinierung der anderen Schnittstellen wird ebenfalls erhebliche Ressourcen und neues Know-How erfordern. Der bislang ohne Not forcierte Zeitraum zieht angesichts der ohnehin angespannten personellen Situation im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gravierende Probleme nach sich. Die Jugendämter sind bereits jetzt an ihren Kapazitätsgrenzen angekommen. Der deutliche Personalmehrbedarf wird in erheblichem Umfang Ressourcen binden, die dann nicht mehr für die Leistungserbringung zur Verfügung stehen. Zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit ist es daher dringend erforderlich, dass die Umsetzung der Reform nicht vor dem Jahr 2032 stattfindet, um notwendige Ausbildungszeiten für die Personalgewinnung zu berücksichtigen. Zusätzliche Belastungen sind in der jetzigen Situation grob fahrlässig. Es besteht die akute Gefahr, dass junge

Menschen nicht mehr die dringend benötigte Hilfe erhalten und die Versorgungsstruktur, einschließlich des Kinderschutzes, gefährdet wird.

d) Unbefristete Länderöffnungsklausel

Begrüßt wird grundsätzlich die Möglichkeit einer Länderöffnungsklausel. Entschieden abzulehnen ist allerdings die in Artikel 1 Nummer 46 Buchstabe b IKJHG (§ 85 Absatz 5 SGB VIII) enthaltene Befristung bis zum Jahr 2030 sowie die Ausgestaltung verbunden mit einem Sicherstellungsauftrag des Landes.

Zur Schaffung von Synergieeffekten und damit insgesamt zur bestmöglichen Sicherstellung der Leistungen zum Wohle junger Menschen mit und ohne Behinderung können gerade in Flächenstaaten länderspezifische Lösungen erforderlich werden, weshalb eine generelle unbefristete Möglichkeit für länderspezifische Anpassungen erforderlich ist. Dabei ist auch zu beachten, dass bei einem Übergang der Gesamtverantwortung der Eingliederungshilfe auf die Jugendämter finanzschwache kleine Landkreise Probleme bei der Sicherstellung und Finanzierung der Versorgungsstrukturen bekommen könnten.

Die vorgesehene Befristung ist nicht praxistauglich und steht in keinem Verhältnis zum erwarteten Aufwand. Auch eine unbefristete Länderöffnungsklausel tangiert das umzusetzende materielle Recht nicht, so dass dieses weiterhin bundeseinheitlich umgesetzt werden kann. Ziel ist lediglich, dass vorhandene Strukturen zugunsten junger Menschen mit und ohne Behinderung optimal genutzt werden können, um alle verfügbaren Ressourcen in die konkrete Verbesserung der Situation der betroffenen jungen Menschen und ihrer Familien zu lenken und nicht lediglich in die teure Bewältigung neuer bürokratischer Hürden.

Nicht mitgetragen werden kann ferner der im Gesetzentwurf enthaltene Sicherstellungsauftrag des Landes. Sowohl bei der Eingliederungshilfe als auch bei der Kinder- und Jugendhilfe handelt es sich um Aufgaben im eigenen Wirkungskreis der Kommunen.

e) Heranziehung zu Kostenbeiträgen

Die Verlagerung der Entscheidung über die Regelungen zur Kostenheranziehung in eine Rechtsverordnung ist ebenfalls nicht tragbar. Die Heranziehung zu Kostenbeiträgen ist ein äußerst kritischer Punkt im Rahmen der gesamten Reform und auch mit erheblichen finanziellen Auswirkungen – sowohl für die Betroffenen als auch die Kommunen – verbunden und bedarf deshalb einer detaillierten Auseinandersetzung innerhalb des Gesetzentwurfs, weil hiervon auch maßgeblich die Zustimmung zur Reform als solche abhängt. Durch die Verlagerung in eine Rechtsverordnung kann insbesondere nicht bewertet werden, wie hoch etwaige Mehrkosten ausfallen werden.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass den Ländern Gelegenheit gegeben wird, alle möglichen Auswirkungen des Gesetzes vollständig zu bewerten zu können, bevor sie ihre Zustimmung geben. Dies schließt die Vermeidung unerwarteter Entwicklungen während des Ordnungsverfahrens ein.

Dabei zeichnet sich aus Sicht der kommunalen Praxis schon jetzt ab, dass es beim modifizierten Kostenbeitrag zu geringeren Einnahmen kommen wird.