

20. Juni 2022

Inklusion ja – aber gemeinsam!

Positionen der LIGA Brandenburg zu den Amtlichen Hinweisen
zur Auslegung von § 22a Abs. 4 SGB VIII

Federführender Verband 2022/2023
DRK Landesverband Brandenburg e.V.

LIGA
DER FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE
Tornowstraße 48
14473 Potsdam

Telefon 0331 . 284 97 63
Telefax 0331 . 284 97 30
E-Mail info@liga-brandenburg.de
Web www.liga-brandenburg.de



Inklusion – das gemeinsame Leben für Menschen mit und ohne Behinderung – ist ein besonders schützenswertes Grundrecht. Dieses wurde endlich auch im Kinder- und Jugendhilferecht gestärkt und muss seit dem 10. Juni 2021 von allen Akteur*innen umgesetzt werden. Dazu braucht es eine große gemeinsame Anstrengung, zu der die Wohlfahrtsverbände im Land Brandenburg bereit sind.

Zu Recht hat das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBSJ) in seinen jüngst veröffentlichten amtlichen Hinweisen zum § 22a Absatz 4 SGB VIII darauf hingewiesen, dass das Gesetz umzusetzen ist. Dem stimmen wir vollkommen zu.

Aber: Lediglich darauf zu verweisen, dass ein Gesetz Gültigkeit hat, kann weder dem Anspruch, Inklusion erfolgreich auszugestalten, gerecht werden, noch entspricht es den Anforderungen, die aus dem Sozialgesetzbuch hervorgehen. Der § 22a gibt in Absatz 1 den klaren Auftrag an die öffentliche Jugendhilfe, eine inklusive Kindertagesbetreuung in geeigneter Weise zu fördern. Erst damit werden die Angebote der Kindertagesbetreuung in die Lage versetzt, ihren inklusiven Förderauftrag zu verwirklichen. Auf diesen Auftrag des §22a SGB VIII geht das MBSJ in seinen Ausführungen leider mit keinem Wort ein. Vielmehr beschränken sich die Hinweise auf die Anforderungen an die Kita-Träger – ohne deutlich zu machen, welche Rahmenbedingungen erforderlich sind, um dem Auftrag einer inklusiven Kindertagesbetreuung erfüllen zu können.

Das Ministerium stellt dar: „Die neue bundesgesetzliche Regelung kann auch nicht durch noch nicht angeglichene landesgesetzliche Bestimmungen eingeschränkt werden ...“ – damit verschiebt das Land die Verantwortung einseitig auf die Träger. Es ist richtig und nachvollziehbar, dass das Bundesgesetz seit dem 10.6.2021 gilt – aber das betrifft nicht allein nur den § 22a Absatz 4, sondern alle (Neu-) Regelungen im SGB VIII. Wir müssen leider beobachten, dass das Land die notwendige Übersetzung des Bundesgesetzes in Landesrecht nicht ausreichend transparent gestaltet und sich für dessen Weiterentwicklung auch die Zeit nimmt, die sie hingegen den Trägern der Kindertagesstätten nicht gibt. Insofern ist es nicht nachvollziehbar, dass einseitig die Leistungserbringer ad hoc Regelungen umsetzen sollen. Die erforderlichen landesrechtlichen Rahmenbedingungen sind noch nicht ausgestaltet. Das Land war Beteiligter im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene und hat versäumt parallel die notwendigen Schritte im Land Brandenburg umzusetzen.

Im § 22a (1) ist die Aufgabe des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe klargestellt: „Die Qualität der Förderung in ihren Einrichtungen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen und weiterentwickeln ...“. Hier hat das MBSJ die letzten Monate verstreichen lassen, ohne Regelungen zu treffen, die die Umsetzung der Inklusion in der Kindertagesbetreuung befördern. Auch ist nicht erkennbar, dass die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ihre Gesamtverantwortung hierfür übernehmen.

Die Regelungen zum bedarfsgerechten Angebot nach § 12 KitaG Brandenburg sind – so schreibt das Ministerium – „vor dem Hintergrund der Änderung des höherrangigen Rechts bundesrechtskonform auszulegen.“ In dieser Hinsicht ist zu beachten, dass im SGB VIII noch weitere Paragraphen inklusiv umgestaltet wurden. So ist im § 22 im neuen Absatz 2 geregelt, dass die Kitas und die öffentliche Jugendhilfe bei der inklusiven Betreuung mit den beteiligten Rehabilitationsträgern zusammenzuarbeiten haben. Aber auch hierfür gibt es noch keine Rahmenbedingungen.

Zudem sind bei der Qualitätsentwicklung nach § 79 a und der Jugendhilfeplanung nach § 80 (2.2) Inklusion mitzudenken. In Bezug auf die Planung ist neu geregelt: „Einrichtungen sollen so geplant werden, dass ... ein mög-

lichst wirksames, vielfältiges, inklusives und aufeinander abgestimmtes Angebot von Jugendhilfeleistungen gewährleistet ist.“ Da die Angebote der Kindertagesbetreuung aus der Bedarfsplanung hervorgehen, hätte es schon letztes Jahr landesseitig ein Verweis geben müssen, dass die Bedarfsplanungen inklusive Bedürfnisse berücksichtigen müssen.

Im Rahmen der Arbeitsphase zur Kitarechtsreform hat das MBS ein Gutachten von Ihno Gebhardt zur Inklusion in Auftrag gegeben („Rechtsgutachten zur Zulässigkeit inklusionsrechtlicher Kita-Erlaubnisvoraussetzungen, eines Sonderungsverbot für Kindertagesstätten und weiterer, die künftige Ausformung des Kita-Rechts betreffenden Fragen“). Darin wird deutlich ausgeführt, dass es bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention aufgrund der Komplexität und Kostenintensität einen Progressionsvorbehalt gibt, und damit *„einen weiten Gestaltungsspielraum zugunsten des brandenburgischen Gesetzgebers, auf welche Art, in welchem Tempo und Umfang – Schritt für Schritt – Regelungen zur Stärkung der Inklusion im Kita-Bereich ins Werk gesetzt werden (hinsichtlich des „Wie“). Gesetzgeberische Untätigkeit ist allerdings unzulässig;“* (S. 32). Nichtsdestotrotz bleibt das Land mit der gesetzlichen Umsetzung der Inklusion nach der Neugestaltung des SGB VIII bislang untätig, fordert aber von den Leistungserbringern eine unverzügliche Umsetzung der Inklusion.

Im Weiteren führt das MBS in seinen amtlichen Hinweisen aus, dass im Betriebserlaubnisverfahren die Kitas grundsätzlich verpflichtet werden, ihre Angebote inklusiv zu gestalten. Damit sollen immer Kinder mit und ohne Behinderung gemeinsam betreut werden und Ausnahmen sind nur bei einer nachgewiesenen objektiven Hindernissen möglich. Welche objektiven Hindernisse dies sein können, wird nicht beschrieben. Vielmehr wird darauf verwiesen, dass es personelle und finanzielle Gründe nicht sein können. Die Gründe fehlender elementarer Voraussetzungen, um einen Förderauftrag – gleich welcher Art – überhaupt gerecht zu werden, und auf die die Leistungserbringer keinen Einfluss haben, sollen also im Prüfverfahren keine Rolle spielen. Vielmehr soll im Falle von „objektiven Hindernissen“ Inklusion durch die Initiierung gemeinsamer Aktivitäten mit Kindern mit Behinderungen und entsprechende Kooperationen angebahnt werden.

In Hinsicht auf die Finanzierung führt das Ministerium aus, dass Inklusion unabhängig von der vorherigen *„Übernahme der finanziellen Mehrbelastungen durch den zuständigen Träger der Eingliederungshilfe oder der Jugendhilfe“* umzusetzen ist. Vielmehr sei es Aufgabe des Leistungserbringers, seinen Anspruch auf Kostenübernahme geltend zu machen – auch wenn im Land Brandenburg die Rechtsgrundlage für die Finanzierung inklusiver Kindertagesbetreuung noch gar nicht an das SGB VIII angepasst wurde. Die bisherigen Regelungen zur Finanzierung der Integration in Kitas in Brandenburg sind teilweise 25 Jahre alt und schon seit vielen Jahren nicht mehr geeignet, den aktuellen gesetzlichen Anforderungen an eine gute inklusive Kindertagesbetreuung zu realisieren. Das geltende Kitarecht bietet keine Grundlage, um notwendige zusätzliche Personal- und Sachkosten geltend machen oder einklagen zu können.

Hiermit werden die Träger gezwungen einseitig ein hohes betriebswirtschaftliches Risiko einzugehen!

Dieses ist wiederum ein grober Widerspruch zu den Finanzierungsgrundsätzen, die aus dem SGB VIII hervorgehen. Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedeutet, dass es Aufgabe der Leistungsträger ist, die angemessene Finanzierung der Angebote mit den Kostenträgern zu klären. Die Forderung des Ministeriums, nun unabhängig von der Finanzierung Leistungen umzugestalten, widerspricht dem SGB VIII und könnte gegebenenfalls auch als mangelnde Trägerzuverlässigkeit gewertet werden (zu der das Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach eigenen Angaben des MBS ebenso zählt). Entsprechend entsteht aus der Auslegung des MBS zum § 22 a Absatz 4 eine Zwickmühle für die Leistungsträger: sie sollen zeitnah einseitig zur Umsetzung der Inklusion verpflichtet werden, während die anderen bundesgesetzlichen Vorschriften noch

nicht in Landesrecht umgesetzt wurden und auch die sonstigen Rahmenbedingungen für die gemeinsame Betreuung, Bildung und Erziehung aller Kinder noch nicht stehen.

Es ist nicht zu akzeptieren, dass die Leistungsträger einseitig zur Umsetzung der Inklusion verpflichtet werden, während die bundesgesetzlichen Vorschriften (die zudem die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe verpflichten) noch nicht in Landesrecht umgesetzt wurden und somit die notwendigen Rahmenbedingungen für die gemeinsame Betreuung, Bildung und Erziehung aller Kinder geschaffen wurden.

Nichtsdestotrotz baut das Ministerium in seiner Auslegung eine Drohkulisse auf und schreibt, dass es für Kitas, die Inklusion aktuell nicht umsetzen können, keinen Bestandsschutz geben würde. Dies mag als Hohn für all jene erscheinen, die sich schon sehr engagiert und vor der SGB VIII-Reform auf den Weg der Inklusion gemacht haben und nicht selten an den Hürden, die von den in der Finanzierungsverantwortung stehenden Institutionen aufgestellt werden, scheitern. Zudem ist dies nicht nachvollziehbar, da es ja die Aufgabe des öffentlichen Trägers ist, die Rahmenbedingungen für die Inklusion zu schaffen.

Aus unserer Sicht kann es erst, wenn nach Bereitstellung der Rahmenbedingungen eine Umsetzung des „besonderen“ Förderauftrages Kitas ihrer Verpflichtung zur Inklusion nicht nachkommen, zu einer ggf. Einschränkung oder Versagung der Betriebserlaubnis rechtlich kommen. In dem oben genannten Gutachten von Ihno Gebhardt, stellt dieser fest, dass mit der Neuformulierung des § 22a keineswegs eine Änderung des Betriebserlaubnisverfahrens einhergegangen ist:

„Eine Verankerung dieser „objektiv-rechtlichen Verpflichtung“ im Betriebserlaubnisrecht – die als Ergänzung und/oder Klarstellung ohne weiteres hätte in § 45 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII n.F. angesiedelt werden können – ist allerdings nicht erfolgt. Eine ambitionierte Gesetzesbegründung ersetzt nicht die – vom objektiven Empfängerhorizont aus verständliche, hinreichend klare und bestimmte – gesetzestextliche Entscheidung für ein inklusionsrechtliches Betriebs-erlaubnis-Kriterium.“ (S. 76)

Allein eine Rechtsauslegung durch das MBS ist aus unserer Sicht nicht ausreichend, um eine derart grundlegende Änderung des Betriebserlaubnisverfahrens vorzunehmen und die Leistungserbringer mit Entzug ihrer Grundlage zu bedrohen.

Dennoch wird in den amtlichen Hinweisen ausgeführt, dass im Betriebserlaubnisverfahren das Vorliegen eines angemessenen Konzeptes sowie der notwendigen personellen und sachlichen Ausstattung geprüft wird. Da bislang noch keine rechtlich verbindlichen Standards für die fachliche, personelle und sachliche Ausstattung einer inklusiven Kindertagesbetreuung vorliegen, ist nicht nachvollziehbar, welche Kriterien die Einrichtungsaufsicht als Grundlage der Prüfung anwendet.

Insbesondere der zeitnahe Einsatz von entsprechend qualifizierten Fachkräften stellt eine enorme Herausforderung dar. Allein hierfür müssen zeitnah in geeignetem Umfang Qualifizierungsangebote geschaffen werden. Andere Bundesländer halten hier bereits Schulungen vor. Im Rahmen des Beteiligungsprozesses der Kitarechtsreform liegen auch für Brandenburg bereits konkrete Umsetzungsvorschläge vor.

Die inklusive Gestaltung der frühkindlichen Bildung bedeutet einen tiefgreifenden Wandel, den die freien Träger schon sehr lange gefordert haben. Aber diesen Wandel kann das Land nicht einseitig von den Kita-Trägern erwarten. Damit ist nicht nur das ehrgeizige Ziel der echten Inklusion in der Kindertagesbetreuung gefährdet, sondern möglicherweise auch ganze Angebote der Kindertagesbetreuung.

Wir verweisen vehement darauf, dass im umfangreichen Beteiligungsprozess zur Kitarechtsreform die verschiedenen akteursübergreifenden Arbeitsgruppen das Thema Inklusion bearbeitet haben und sich übereinstimmend das Prinzip „Der Bedarf folgt dem Kind“ in allen Empfehlungen als grundlegende Forderung spiegelt.

Die im Abschlussbericht formulierten Anregungen hinsichtlich der fachlichen, personellen, finanziellen und rechtlichen Ausgestaltung inklusiver frühkindlicher Bildung müssen umgesetzt werden.

Da ein tiefgreifender Wandel nicht durch kosmetische Verbesserungen zu erreichen ist, muss das Kita-Recht für die Umsetzung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes zwingend von Grund auf geändert werden. Die Grundlagen hierfür liegen vor! Die Reform des Kita-Rechts kann nicht auf die nächste Legislaturperiode verschoben werden, da jetzt ein enormer Handlungsdruck auf Grund des KJSG besteht.

Kontakt

Sybill Radig
Vorsitzende des Fachausschuss' Kinder Jugend Familie
s.radig@drk-brandenburg.de