

Gesetzentwurf

des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen

(Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG)

A. Problem und Ziel

Starke Kinder und Jugendliche mit starken Rechten können wirkungsvoll die Verantwortung von Staat und Gesellschaft für ein gutes Aufwachsen einfordern.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz, mit dem das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) vor 25 Jahren eingeführt wurde, hat das Kind und seine Rechte deutlich gestärkt. Es stellt Kinder und Jugendliche als Subjekte in den Mittelpunkt der Kinder- und Jugendhilfe, der es den Auftrag zuweist, das Recht eines jeden jungen Menschen auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 Absatz 1 SGB VIII) umzusetzen.

Angesichts der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen und ihren Familien von heute wird allerdings deutlich, dass die Einlösung dieses Rechts grundlegende Veränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe und ihren gesetzlichen Grundlagen erfordern.

Ein nicht unerheblicher Teil der Kinder und Jugendlichen läuft, so der 14. Kinder- und Jugendbericht, Gefahr, von der sozialen Teilhabe und der Perspektive eines gelungenen Lebensentwurfs abgehängt zu werden (Bundestagsdrucksache 17/12200, S.). Die Herstellung von Chancengleichheit für diese jungen Menschen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe von höchster Priorität und vor allem auch eine aktuelle und künftige Herausforderung für die Kinder- und Jugendhilfe, deren primäre Funktion in der Vermeidung bzw. dem Abbau von Benachteiligungen für junge Menschen durch individuelle und soziale Förderung besteht.

Starke Kinder und Jugendliche brauchen eine starke, zukunftsfähige Kinder- und Jugendhilfe. Eine starke Kinder- und Jugendhilfe kann auch künftig trotz steigender Bedarfe und neuer Herausforderungen – auch angesichts der zunehmenden Anzahl junger Flüchtlinge, die z.T. ohne ihre Familien nach Deutschland kommen – den Bedarfslagen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien von heute in ihrer Vielfalt gerecht werden.

Betrachtet man die Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen, so ist ihre Förderung dadurch gekennzeichnet, dass hierfür eine Vielzahl unterschiedlicher Leistungssysteme in der Verantwortung steht. Neben der Kinder- und Jugendhilfe sind hier insbesondere die Sozialhilfe bzw. Eingliederungshilfe, die gesetzliche Krankenversicherung und die Schule zu nennen.

Für Kinder und Jugendliche mit einer (drohenden) seelischen Behinderung ist die Kinder- und Jugendhilfe leistungs verpflichtet (vgl. § 35a SGB VIII). Demgegenüber liegt die vorrangige Zuständigkeit für Kinder und Jugendliche mit wesentlicher körperlichen oder geistigen Behinderung bzw. für Kinder und Jugendliche, die von einer solchen Behinderung bedroht sind, bei der Sozialhilfe (vgl. § 10 Absatz 4 Satz 1 SGB VIII). Daneben ist die Kinder- und Jugendhilfe für Kinder und Jugendliche mit einem erzieherischen Bedarf (§§ 27 ff. SGB VIII), sowie für die Hilfen zur Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung junger Volljähriger bis (längstens) zur Vollendung des 27. Lebensjahres (§ 41 SGB VIII) zuständig. Ab dem Erwachsenenalter besteht die vorrangi-

ge Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für Maßnahmen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit seelischer Behinderung grundsätzlich bis zum 27. Lebensjahr fort (§ 41 i. V. m. § 35a SGB VIII). Sind für junge Volljährige erstmals Leistungen der Eingliederungshilfe zu gewähren, so endet der Vorrang der Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich des Leistungsbeginns mit der Vollendung des 21. Lebensjahrs (§ 41 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII). Für junge Erwachsene mit einer (drohenden) körperlichen oder geistigen Behinderung gehen Leistungen der Eingliederungshilfe nach §§ 53 ff. SGB XII vor (vgl. § 10 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII).

Diese Aufteilung der Zuständigkeiten für junge Menschen mit Behinderungen auf die Sozialhilfe und die Kinder- und Jugendhilfe führt in der Praxis zu erheblichen Definitions- und Abgrenzungsproblemen, aus denen Zuständigkeitsstreitigkeiten, erheblicher Verwaltungsaufwand und vor allem Schwierigkeiten bei der Gewährung und Erbringung von Leistungen für Kinder und Jugendliche und ihre Familien resultieren. Die Sachverständigenkommission zum 13. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drs. 16/12860, S. 233; vgl. ähnlich auch 10. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 13/11368, S. 280; 11. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 14/8181, S. 229; 14. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 17/12200, S. 377) spricht vor diesem Hintergrund von sog. „Verschiebebahnhöfen“ und „schwarzen Löchern“ in der Leistungsgewährung zulasten der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung. Die Eltern dieser Kinder, für die neben der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe auch noch weitere unterschiedliche (Leistungs-) Systemen (v.a. die gesetzliche Krankenversicherung und die Schule) zuständig sind, stehen somit häufig kaum überwindbaren Hürden gegenüber, die es ihnen erheblich erschweren bzw. unmöglich machen, zeitnah bedarfsgerechte Unterstützungsleistungen für ihre Kinder zu erhalten.

Hauptgrund dafür ist, dass es im Kindes- und Jugendalter Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Formen der Beeinträchtigung und zwischen daraus resultierenden behinderungsbedingten und erzieherischen Bedarfen gibt. Eine eindeutige Zuordnung von Kindern und Jugendlichen mit (drohender) seelischer Behinderung und Kindern und Jugendlichen mit körperlicher oder geistiger Behinderung zu einem der beiden Leistungssysteme scheitert letztlich daran, dass die Entwicklungsdynamik in der Lebensphase „Kindheit und Jugend“ eine trennscharfe Unterscheidung der (Hilfe-)Kategorien „allgemeiner Förderbedarf“, „erzieherischer Bedarf“, „seelische Behinderung“, „geistige Behinderung“ und ggf. auch „körperliche Behinderung“ erheblich erschwert bzw. in manchen Fällen nahezu unmöglich macht. Dies wird besonders bei der Abgrenzung zwischen erzieherischen und behinderungsbedingten Bedarfen, bei der Unterscheidung zwischen einer geistigen und einer seelischen Behinderung, bei der Zuordnung der Zuständigkeit bei Mehrfachbehinderungen sowie bei der Umsetzung inklusiver Bildung in der Kindertageseinrichtungen und in Schulen deutlich, auf die die Bundesregierung z.T. bereits im Rahmen ihrer Stellungnahme zum 13. Kinder- und Jugendbericht hingewiesen hat (vgl. BT-Drs. 16/12860, S. 13/14).

Die Aufteilung der Zuständigkeiten für junge Menschen mit Behinderungen auf die Sozialhilfe/Eingliederungshilfe einerseits und die Kinder- und Jugendhilfe andererseits trägt der Entwicklungsdynamik und damit dem Spezifikum der Lebensphase „Kindheit und Jugend“ von jungen Menschen mit Behinderung nicht Rechnung, weil sie an eine Kategorisierung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung, ohne Behinderung und nach Art ihrer Behinderung anknüpft. Die mangelnde Berücksichtigung der Entwicklungsdynamik im Kindes- und Jugendalter führt zu Schwierigkeiten in der Leistungsgewährung und einem mit Kindern ohne Behinderung nicht gleichberechtigten Zugang zu Unterstützungsleistungen und Schutzmaßnahmen. Dies steht im Widerspruch zur Verpflichtung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention – UN-BRK), wonach Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten in vollem Umfang genießen sollen (Präambel Buchstabe r), Artikel 1 und 7 Abs. 1), jede Unterscheidung aufgrund einer Behinderung, die die Beeinträchtigung der Gleichberechtigung mit anderen zur Folge hat, untersagt ist (Artikel 2) und die Verpflichtungen aus dem Überein-

kommen über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (VN-Kinderrechtskonvention – VN-KRK, Präambel Buchstabe r)) zu beachten sind. Nach der VN-KRK muss die Unterstützung von Kindern mit Behinderung in einer Weise tatsächlich zugänglich sein, die der möglichst vollständigen sozialen Integration und individuellen Entfaltung des Kindes einschließlich seiner kulturellen und geistigen Entwicklung förderlich ist (Artikel 23 Abs. 2 und 3 VN-KRK).

Zur Stärkung der Rechte von Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen muss die Schnittstelle zwischen der Sozialhilfe bzw. Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe überwunden werden. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sind in erster Linie Kinder und Jugendliche. Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen müssen sich daher primär an der Lebenslage „Kindheit und Jugend“ orientieren und erst sekundär nach der Behinderung oder anderen Benachteiligungen und Belastungen in dieser Lebenslage differenzieren. Dies erfordert die Zusammenführung aller Kinder und Jugendlicher mit und ohne Behinderungen unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe und ihrem Auftrag, das Recht eines jeden jungen Menschen auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 Absatz 1 SGB VIII) umzusetzen.

Betrachtet man die die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien, die Hilfen zur Erziehung erhalten, so stellen diese Leistungen eine Reaktion auf eine zunehmende Unübersichtlichkeit und Entgrenzung sowie eine damit verbundene wachsende Verunsicherung bei der Gestaltung des Alltags, der Organisation der Familie sowie der Ausgestaltung von Erziehungsprozessen dar. Dabei wird der individuelle Bedarf an Hilfen zur Erziehung einer Familie zunehmend durch die Wechselwirkung zwischen dem Erziehungsverhalten der Eltern bzw. dem Sozialverhalten des Kindes oder Jugendlichen auf der einen Seite und der gesellschaftlich verursachten Problemlagen auf der anderen Seite begründet. So kann der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik z.B. entnommen werden, dass rund 58 Prozent der Familien, die im Jahr 2014 Hilfen zur Erziehung (ohne Erziehungsberatung) erhalten haben, auf Transferleistungen angewiesen sind. Hinzu kommt eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit und Sensibilität für ein gelingendes Aufwachsen junger Menschen in ihren Familien, die nicht zuletzt in der Kinderschutzdebatte der letzten Jahre zum Ausdruck kommt, und in Einrichtungen des Bildungs-, Erziehungs- und Sozialwesens, die gleichzeitig einhergehen mit Tendenzen der Segregation, Selektion und Ausgrenzung seitens dieser Regelsysteme (v.a. der Schule) (JFMK 2012). Hilfen zur Erziehung haben damit die Aufgaben, erzieherische Probleme in Familien sowie Institutionen der Bildung und Erziehung kompensatorisch und ergänzend zu begegnen.

Ausgerichtet am Leitbild der sozialen Inklusion muss bei der Gestaltung eines Individualleistungssystems, das den Lebenslagen von Kinder, Jugendlichen und ihren Familien von heute gerecht wird, daher stärker der Korrelation von gesellschaftlichen und familiären Problemlagen auf der einen Seite und das Zusammenspiel einer wachsenden öffentlichen Verantwortung für Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen und einer gleichzeitigen Zunahme von Individualleistungsbedarfen auf der anderen Seite Rechnung getragen werden.

Vor diesem Hintergrund sind zunächst – dem Leitbild der sozialen Inklusion folgend – die Regelsysteme bzw. sozialräumliche Infrastruktur so zu stärken, dass sie grundsätzlich allen Kindern und Jugendlichen unabhängig von ihrem individuellem Bedarf Zugang und Nutzung der Angebote ermöglichen unter Vermeidung von Segregation, Selektion und Ausgrenzung. Diese Stärkung der sozialräumlichen Infrastruktur kann insbesondere durch eine enge Verknüpfung von Regelangeboten mit Individualleistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien erreicht werden

Mit dem Bundeskinderschutzgesetz, das am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, war eine deutliche Stärkung der Kinder und Jugendlichen intendiert. Hierzu weist das Gesetz den Weg hin zu mehr öffentlicher Verantwortung.

Entsprechend einem weiten Verständnis von Kinderschutz im Sinne eines guten Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen konturiert das Gesetz den staatlichen Schutzauftrag gleichermaßen als Auftrag zur Prävention wie zur Intervention und bezieht über den Auf- und Ausbau von Vernetzungsstrukturen und verbindliche Kooperationen im Einzelfall alle für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen relevanten Akteure ein. Das Gesetz intendiert damit eine Verantwortungsgemeinschaft aller relevanten Akteure im präventiven und intervenierenden Kinderschutz, basierend auf funktionierenden Kooperationsstrukturen und einem verbindlichen Handlungsrahmen.

Im Rahmen ihres Berichts zur Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes hat die Bundesregierung das Maß an öffentlicher Verantwortung, das alle gesellschaftlichen Kräfte einbezieht und sich auf ein gutes Aufwachsen insgesamt erstreckt, der Bewertung der Evaluationsergebnisse zugrunde gelegt.

Der hierauf bezogene Grad der Zielerreichung, der im Rahmen der Evaluation des Gesetzes festgestellt wurde, zeigt die Notwendigkeit des Tätigwerdens des Gesetzgebers in unterschiedlichen Regelungsbereichen, etwa zur Befugnisnorm (§ 4 Absatz 3 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz – KKG), zum Beratungsanspruch für Kinder und Jugendliche (§ 8 Absatz 3 SGB VIII), zur Betriebserlaubnis (§§ 45 ff. SGB VIII) oder zum Ausschluss einschlägig Vorbestrafter von Tätigkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe (§ 72a SGB VIII).

Darüber hinaus hat die JFMK in ihrem Umlaufbeschluss vom 23. Februar 2016 Weiterentwicklungsbedarfe in den gesetzlichen Regelungen der §§ 45 ff. SGB VIII im Hinblick auf eine starke, mit wirkungsvollen Handlungsinstrumenten ausgestatteten Heimaufsicht identifiziert. Kinder und Jugendliche gerade in Einrichtungen der Erziehungshilfe haben ein besonderes Schutzbedürfnis. Schon aufgrund der räumlichen Entfernung vom Elternhaus sind sie der Wahrnehmung der elterlichen Erziehungsverantwortung weitgehend entzogen. Gleichzeitig schafft das Zusammenleben mit anderen Kindern und Jugendlichen sowie dem Fachpersonal eine besondere Nähe, die Risiken für die Entstehung von Abhängigkeitsverhältnissen und Machtmissbrauch birgt.

Für das Kind und seine gedeihliche Entwicklung sind die Stabilität seiner Familiensituation und die Sicherheit und Kontinuität seiner personalen Beziehungen von entscheidender Bedeutung. Gerade Pflegekinder, die meist hoch belastet in einer Pflegefamilie untergebracht werden, sind einem hohen Risiko von Beziehungsabbrüchen, Bindungsverlusten und Brüchen im Lebenslauf ausgesetzt, mit daraus resultierenden negativen Folgen für ihre Entwicklung und ihr Wohlergehen. Vor allem durch eine am kindlichen Zeitempfinden orientierte Klärung der Lebensperspektive für Pflegekinder durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die Familiengerichte gilt es daher, Pflegekinder und ihre Familien zu stärken.

Vor diesem Hintergrund intendiert der Gesetzentwurf ausgehend vom Leitgedanken „Vom Kind aus denken!“ eine umfassende Stärkung von Kindern und Jugendlichen durch mehr Teilhabe, effizientere Leistungsangebote und einen wirksameren Schutz für Kinder und Jugendliche.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht Folgendes vor:

1. Die Zuständigkeit für junge Menschen mit (drohenden) Behinderungen wird im SGB VIII unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe zusammengeführt. Hierzu wird insbesondere ein einheitlicher Leistungstatbestand „Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche“ geschaffen, der sowohl die Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen als auch die bisherigen Hil-

fen zur Erziehung (§§ 27 ff. a.F.) umfasst. In der Folge muss innerhalb des SGB VIII für den Anspruch dem Grunde nach nicht zwischen behinderungsbedingtem und erzieherischem Bedarf unterschieden werden. Aufgrund der Zusammenführung der bisherigen Hilfen zur Erziehung und der Leistungen der Eingliederungshilfe in einem einheitlichen Leistungssystem werden auch die Planungsprozesse, Leistungsfinanzierung und die Heranziehung der Leistungsberechtigten und anderer Personen zu den Kosten der Leistung einheitlich geregelt. Im Rahmen der einheitlichen Leistungsplanung kommt der Regelung eines Übergangsmagements im Hinblick auf den altersbedingten Zuständigkeitswechsel von der Kinder- und Jugendhilfe in die Eingliederungshilfe besondere Bedeutung zu.

2. Neben den Kindern und Jugendlichen als Anspruchsinhabern wird auch den Eltern ein Anspruch auf Stärkung ihrer Erziehungskompetenz zugewiesen.
3. Eine inklusive Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe vollzieht sich nicht nur in der Zusammenführung der erzieherischen Hilfen und der Leistungen der Eingliederungshilfe. Sie findet insbesondere auch über ihre programmatische Verankerung in § 1 SGB VIII, aber auch durch spezifische Handlungsaufträge – etwa in den Regelungen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege – Niederschlag in sämtlichen Aufgabenbereichen der Kinder- und Jugendhilfe.
4. Zur Stärkung der sozialen Inklusion und Steigerung der Bedarfsgerechtigkeit und damit auch der sozialen Effizienz des Leistungssystems werden sozialräumliche Infrastrukturangebote in einem ersten Schritt mit Hilfen zur Erziehung (Inkrafttreten der Regelungen nach Verkündung des Gesetzes, Artikel 10) und in einem zweiten Schritt mit Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe (Inkrafttreten der Regelungen am 31. Dezember 2022) verknüpft und dadurch gestärkt. Hierzu wird der Handlungsspielraum des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bei der Erfüllung des individuellen Leistungsanspruchs erheblich erweitert und mit einer hinsichtlich ihrer Verfahren und Instrumente verbindlichen und strukturierten Hilfe- bzw. Leistungsplanung verbunden. Ebenso werden niedrigschwellige, unmittelbare Zugänge zu sozialräumlichen Infrastrukturangeboten deutlich erweitert und mit einer Stärkung der strukturellen Steuerungsmöglichkeiten des öffentlichen Trägers insbesondere über Änderungen der Finanzierungsregelungen verbunden.
5. Zur Steigerung der sozialen Effizienz des Leistungssystems wird das Ziel der Nachhaltigkeitssicherung stärker betont und das Recht junger Volljähriger auf Fortsetzung einer vor Eintritt der Volljährigkeit gewährten Leistung klarer gefasst, Leistungen für junge Volljährige stärker konturiert und eng mit Angeboten der Jugendsozialarbeit verknüpft sowie mit Blick auf sog. „Careleaver“ die Möglichkeit der Rückkehr nach Beendigung der Leistung explizit geregelt.
6. Die Regelungen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege werden vor allem im Hinblick auf den Förderauftrag weiterentwickelt.
7. Die Ergebnisse der Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes werden umgesetzt, soweit sie einen bundesgesetzlichen Handlungsbedarf aufzeigen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/7100, S. 94).
8. Die Regelungen zum Betriebserlaubnisverfahren und zur Aufsicht über Einrichtungen werden ausgerichtet am Schutzbedürfnis von Kindern und Jugendlichen weiterentwickelt.
9. Pflegekinder und ihre Familien werden insbesondere durch eine deutliche Qualifizierung der am kindlichen Zeitempfinden orientierten Klärung der Lebensperspektive für Pflegekinder seitens der Träger der öffentlichen Jugendhilfe und der Familiengerichte gestärkt.

10. Das Gesundheitswesen wird stärker in die Verantwortungsgemeinschaft für einen wirksamen Kinderschutz einbezogen, insbesondere durch Regelung der Mitverantwortung der gesetzlichen Krankversicherung und Beteiligung ärztlicher Melderinnen und Melder am Prozess der Gefährdungseinschätzung beim öffentlichen Träger der Jugendhilfe.
11. Entsprechend § 3 Absatz 4 Satz 3 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz wird der Fonds zur Sicherstellung der Netzwerke Früher Hilfen und der psychosozialen Unterstützung von Familien in Form einer Bundesstiftung Frühe Hilfen errichtet.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für den Bund:

Für die Länder:

Für die Kommunen:

F. Weitere Kosten

Keine.

1. Entwurfsfassung 7.6.16

1. Entwurfsfassung 7.6.16