

Vorstand:

Prof. Dr. Christian Lindmeier (Vorsitzender)
Prof. Dr. Birgit Lütje-Klose
Jun.-Prof. Dr. Anja Hackbarth

**Stellungnahme der Sektion Sonderpädagogik in der DGfE zum
Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen
(Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) vom 5. Oktober 2020**

Die Sektion Sonderpädagogik der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE) begrüßt es ausdrücklich, dass die durch das KJSG intendierte Sicherstellung gesellschaftlicher Teilhabe für alle Kinder und Jugendlichen insbesondere diejenigen jungen Menschen stärken sollen, „die benachteiligt sind, die unter belastenden Lebensbedingungen aufwachsen und Gefahr laufen, von der sozialen Teilhabe abgehängt zu werden“ (S. 1). Die Gestaltung eines inklusiven Kinder- und Jugendhilferechts war und ist das zentrale Anliegen des vom einem breiten Bündnis getragenen Appells vom Juni 2019 „Exklusion beenden: Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen und ihre Familien“¹, dem wir uns ebenso anschließen wie die Sektion Sozialpädagogik und Pädagogik der frühen Kindheit der DGfE.

Bei der Gestaltung eines inklusiven Kinder- und Jugendhilferechts geht es mit Blick auf Behinderung insbesondere darum, die UN-Behindertenrechtskonvention – insb. Buchstabe r) ihrer Präambel, Artikel 1 und Artikel 7 – umzusetzen und körperlich und intellektuell beeinträchtigten Kindern und Jugendlichen, die bislang dem Sozialgesetzbuch XII unterfallen (s. EinglVO § 1 und 1), in und mit ihren Familien eine gleichberechtigte Teilhabe an den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu ermöglichen. Die bestehende Zuständigkeitsaufspaltung zwischen Kinder- und Jugendhilfe (seelisch behinderte Kinder und Jugendliche – § 35a SGB VIII) und Eingliederungshilfe (körperlich und geistig wesentlich behinderte Kinder und Jugendliche – EinglVO § 1 und 2) ist zwar nicht an sich menschenrechtswidrig, solange die Unterstützung sowohl im Vergleich von Kindern mit und ohne Beeinträchtigungen als auch im Vergleich von Kindern mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen diskriminierungsfrei erfolgt. Genau dies ist aber nach Auffassung des Deutschen Institut für Menschenrechte² derzeit nicht gewährleistet, denn die Kinder- und Jugendhilfe ist systemisch angelegt und die Eingliederungshilfe nach SGB XII bzw. SGB IX (seit 2020) ausschließlich personenbezogen.

Systemisch bedeutet, dass die Unterstützungsleistungen der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur an den anspruchsberechtigten jungen Menschen, sondern auch an das Gesamtsystem Familie adressiert werden. Im Unterschied hierzu richtet sich die Unterstützung im Rahmen der Eingliederungshilfe (seit 2020 nicht mehr nach SGB XII, sondern nach dem SGB XII, Teil 2) an die behinderte Person. Der familiäre Kontext wird dabei in aller Regel außen vorgelassen, denn hier gilt das höchstrichterlich geprägte Verbot der Drittleistung. Dies bedeutet, dass die Vorschriften über die Eingliederungshilfe ausschließlich auf die Eingliederung des betroffenen Menschen mit einer körperlich oder geistig

¹https://www.bkj.de/fileadmin/BKJ/05_Presse/Appell_Jugendhilfe_fuer_alle_August_2019_final.pdf, 23.10.2020

² https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position_Jugendhilfe_inklusiv_gestalten.pdf, 23.10.2020

„wesentlichen“ Behinderung zielen und nicht auf die dritte Personen, die als Familienangehörige von der Bedarfssituation mit betroffen sind (s. hierzu auch den Bericht der Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ aus dem Jahr 2013).

Durch diese exklusive Personenbezogenheit der Eingliederungshilfe, die in erster Linie für erwachsene behinderte Menschen konzipiert wurde, sind körperlich und geistig „wesentlich“ behinderte Kinder gegenüber Kindern mit seelischer Behinderung (§ 35a SGB VIII) und gegenüber Kindern ohne Behinderung ungerechtfertigt benachteiligt. Diese strukturelle Benachteiligung ist der Grund, warum wir uns ebenso wie die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention, der Deutsche Behindertenrat und die Fachverbände für Menschen mit Behinderung nachdrücklich für eine „inklusive Lösung“ unter dem Dach des SGB VII aussprechen.

Mit Blick auf diese „inklusive Lösung“ nehmen wir im Folgenden zu dem im Referentenentwurf formulierten gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Bereich „Hilfen aus einer Hand für Kinder mit und ohne Behinderung“ (siehe S. 2f., S. 52-55 und S. 58f. des Referentenentwurfs) unter einem spezifischen Fokus Stellung. Eine dezidierte Kommentierung leistet hingegen die ausführliche Stellungnahme der Kommission Sozialpädagogik der DGfE.

Wie das Deutsche Institut für Menschenrechte, der Deutsche Behindertenrat und die Fachverbände für Menschen mit Behinderungen begrüßt es auch die Sektion Sonderpädagogik, dass sich der Gesetzgeber dazu durchgerungen hat, langfristig die „inklusive Lösung“ in der Kinder- und Jugendhilfe umzusetzen. Der für den zweiphasigen Umsetzungsprozess hin zu dieser „inklusive Lösung“ vorgesehene Zeitraum von insg. sieben Jahren, der in drei Stufen vollzogen werden soll, erscheint uns aber eindeutig als zu lang. Die Übernahme der vorrangigen Zuständigkeit des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe für Leistungen der Eingliederungshilfe auch an junge Menschen mit (drohenden) körperlichen und „geistigen“ Behinderungen sollte mittelfristig und zeitgleich mit dem Inkrafttreten der 4. Reformstufe des Bundesteilhabegesetzes zum 1. Januar 2023 erfolgen.

Dieser mittelfristige Zeithorizont der Umsetzung ist vor allem mit Blick auf die konkreten Regelungen zum leistungsberechtigten Personenkreis, um die derzeit bei der Umsetzung des BTHG gerungen wird³, zu fordern. Der im Referentenentwurf zum KJSG angekündigte Zwischenschritt der Verkündung eines Bundesgesetzes, das (mindestens) konkrete Regelungen zum leistungsberechtigten Personenkreis, zu Art und Umfang der Leistung und zur Kostenbeteiligung enthalten sollte (S. 5), ist damit unbedingt vorzulegen. Außerdem ist zu fordern, dass die konkreten Regelungen zum leistungsberechtigten Personenkreis zwischen den zuständigen Ministerien bzw. ressortübergreifend abgestimmt werden. Gleichzeitig regen wir eine umfassende Umsetzungsbegleitung analog der Bestimmung in Art. 25 BTHG an.

Warum diese Abstimmungsprozesse erforderlich erscheinen, zeigt exemplarisch der Umgang mit dem Begriff der (drohenden) geistigen Behinderung. Während die AG „Leistungsberechtigter Personenkreis in der Eingliederungshilfe“ des BMAS im Februar 2020 als Arbeitsergebnis bekannt geben ließ⁴, dass der von Seiten der Betroffenen als diskriminierend empfundene Begriff durch „Beeinträchtigungen der intellektuellen Funktionen“ ersetzt werden soll, wird „geistige Behinderung“ im Referentenentwurf zum KJSG im Zusammenhang mit dem Lösungsvorschlag der Übernahme der vorrangigen Zuständigkeit des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe im Jahr 2028 immer wieder unkritisch im Geiste des derzeit noch gültigen § 2 EinglVO („Geistig wesentliche Behinderung“) verwendet (s. z. B. S. 93 des Referentenentwurfs).

In der Gesetzesbegründung zum BTHG heißt es hingegen ausdrücklich, dass ein Wechsel von der „Wesentlichkeit der Behinderung“ zur „erheblichen Teilhabebeeinträchtigung“ vollzogen werden soll⁵. Dadurch erfolge eine „fachlich notwendige Weiterentwicklung“ dieses Merkmals, da das

³ <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/service/aktuelles/ergebnisse-ag-leistungsberechtigter-personenkreis/>, 23.10.2020

⁴ <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/w/files/umsetzungsstand/informationen-zur-arbeit-der-ag-leistungsberechtigter-personenkreis.pdf>, 23.10.2020

⁵ <https://www.bundestag.de/resource/blob/474588/c7ed43bbb75fa70824988c676f42ad52/WD-6-072-16-pdf-data.pdf>, 23.10.2020

„leistungsauslösende Moment“ nicht mehr an der Person selbst beziehungsweise an Persönlichkeitsmerkmalen festgemacht werde, sondern an der „Wechselwirkung zwischen Person und Umwelt“. Diese Neuregelung des leistungsberechtigten Personenkreises wurde laut BMAS aufgrund der Neufassung des Behinderungsbegriffs (§ 2 SGB IX) in Anlehnung an die ICF der WHO und in der UN-BRK notwendig. Damit ist die Begriffstrias Beeinträchtigung, Behinderung und Barriere angesprochen: Während sich Beeinträchtigung auf die Funktions- bzw. Leistungsfähigkeit der Person bezieht, bezeichnet der Behinderungsbegriff Einschränkungen der Aktivität und Partizipation („Behindert-Werden“), die im Zusammenhang mit Barrieren entstehen. Der Zugang zum Leistungsbezug soll daher künftig an die Aktivitäts- und Teilbereiche der ICF der WHO angelehnt sein. Von all dem ist im Referentenentwurf zum KJSG allerdings wenig zu spüren, obwohl immer wieder beteuert wird, dass man sich an der UN-BRK orientiert. Stattdessen entsteht der Eindruck, dass auch die Teilhabeinschränkung ausschließlich an der Person des Kindes oder Jugendlichen festgemacht wird, was eine Einbettung in eine systemische Kinder- und Jugendhilfe, die sich am „Teilhabe-Paradigma“ orientiert, erschweren dürfte. Hierzu passt, dass der Behinderungsbegriff im Referentenentwurf im Sinne des Beeinträchtigungsbegriffs der UN-BRK und des SGB IX als Begriff verwendet wird, der eine Einschränkung der Funktionsfähigkeit der Person bezeichnet.

Die starke Personenbezogenheit des Teilhabeverständnisses steht im Widerspruch zum Thema der Dekategorisierung, das im Referentenentwurf zum KSJG in der Formulierung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs anklingt. Laut Entwurf trägt die Aufteilung der Zuständigkeiten für junge Menschen mit Behinderungen auf die Eingliederungshilfe und die Kinder- und Jugendhilfe „der Entwicklungsdynamik und damit dem Spezifikum der Lebensphase ‚Kindheit und Jugend‘ von jungen Menschen mit Behinderungen nicht Rechnung, weil sie an eine Kategorisierung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung, ohne Behinderung und nach Form der Beeinträchtigung anknüpft“ (S. 3.). Demgegenüber verlange die UN-BRK, dass alle staatlichen Maßnahmen an einer Inklusionsperspektive ausgerichtet werden, „die keine Aussonderung akzeptiert“. Dies impliziere „eine Umgestaltung der sozialen Umwelt als Voraussetzung für die gemeinsame Nutzung und gesellschaftliche Teilhabe durch heterogene Gruppen von Kindern und Jugendlichen“ (ebd.). „Vor diesem Hintergrund müssen sich alle Leistungssysteme so verändern, dass sie eine individuelle Förderung aller Personen im jeweiligen System ermöglichen. Daraus folgt die Überwindung der Schnittstelle zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe“ (ebd.).

Die Formulierung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs und der Lösung („Hilfen aus einer Hand für Kinder mit und ohne Behinderungen“) weisen also derzeit noch begriffliche Inkonsistenzen auf, die vor Inkrafttreten des Gesetzes beseitigt werden sollte. Bei der konkreten Umsetzung der ‚inkluisiven Lösung‘ sollte daher zuallererst – beginnend mit der Definition des „leistungsberechtigten Personenkreises – die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung als Expert*innen aus eigener Erfahrung sichergestellt werden. Diesbezüglich empfiehlt sich zum einen eine Orientierung an der UN-Kinderrechtskonvention, die neben den Schutz- und Förderrechten auch die Partizipationsrechte von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen erheblich stärkt. Zum anderen sollte im Gesetzentwurf stärker berücksichtigt werden, was der UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 (2018) über die Teilhabe von Kindern mit Behinderungen ausführt.

1. 2006 verabschiedete der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes die Allgemeine Bemerkung Nr. 9, die sich mit der Auslegung des Artikels 23 UN-KRK (Fürsorge für behinderte Kinder) befasst. Es ist kein Zufall, dass dieser Kommentar in demselben Jahr wie die UN-BRK verabschiedet wurde. In Bezug auf Art. 2 UN-KRK (Achtung der Kinderrechte; Diskriminierungsverbot) wird in dem Kommentar hervorgehoben, dass Kinder mit Behinderungen zu den am meisten vulnerablen Gruppen von Kindern gehören (a.a.O., S. 3). Mit Blick auf das Recht behinderter Kinder auf Gehör wird kritisiert (a.a.O., S. 10), dass meist Erwachsene ohne Behinderung politische Vorkehrungen und Entscheidungen treffen, die sich auf Kinder mit Behinderungen beziehen, ohne dass diese mit einbezogen werden. Der Ausschuss hält es deshalb für essentiell, dass die Meinungen von Kindern mit Behinderungen respektiert werden und dass ihnen genug Aufmerksamkeit zukommt. Behinderte Kinder sollten in verschiedenen Institutionen wie dem Parlament, Komitees und

anderen Foren mit ihrer Stimme vertreten sein, ihre Meinungen präsentieren und daran teilhaben können Entscheidungen zu treffen, die sie als Kinder allgemein und speziell als Kinder mit Behinderung betreffen. Sie in diese Prozesse zu integrieren, hat nicht nur zur Folge, dass politische und administrative Strategien auf ihre Wünsche und Bedürfnisse angepasst werden. Ein solches Vorgehen stellt nach Auffassung des UN-Ausschusses auch ein ‚wertvolles Mittel‘ dar, um Inklusion zu erreichen.

Um ihre Interessen vertreten und sich Gehör verschaffen zu können, sollen behinderte Kinder alle Hilfen und Mittel zur Verfügung gestellt bekommen, die sie brauchen, um ihre Meinungen äußern zu können. Dies gilt insb. auch für die Form und die Mittel der Kommunikation. Außerdem empfiehlt der Ausschuss eine staatliche Unterstützung für Familien und Fachkräfte in Form von Trainingsprogrammen, durch welche die Möglichkeiten behinderter Kinder gefördert und verbessert werden, mehr und mehr Verantwortung für Entscheidungsprozesse in ihrem eigenen Leben zu übernehmen. Ferner weist er darauf hin, dass behinderte Kinder häufig besondere Bildungs- und Gesundheitsmaßnahmen benötigen, um es ihnen zu ermöglichen, ihr Potenzial zu auszuschöpfen. Dabei solle man sich klarmachen, dass der spirituellen, emotionalen und kulturellen Entwicklung sowie dem Wohlbefinden von Kindern mit Behinderung oft wenig Aufmerksamkeit zukommt. Allerdings sei die Beteiligung von Kindern an Ereignissen und Aktivitäten, die sich solchen essentiellen Anforderungen für ihr Leben widmen, häufig minimal oder ganz fehlend. Zudem sei ihre Partizipation, wenn vorhanden, häufig auf Ereignisse und Aktivitäten beschränkt, die sich nur mit Kindern mit Behinderung befassen. Dies führe zu einer weiteren sozialen Ausgrenzung von Kindern mit Behinderung und dem Gefühl der Isolation. Programme und Aktivitäten, die für die kulturelle Entwicklung und das spirituelle Wohlbefinden geschaffen wurden, sollten deshalb Kinder mit und ohne Behinderung in einer partizipatorischen Weise einbeziehen und für sie sorgen.

2. 2018 greift der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 zum Partizipationsgebot der UN-BRK einige der Überlegungen des UN-Kinderrechtsausschusses explizit auf (UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2018). Mit Blick auf die Diversität des Personenkreises behinderter Menschen formuliert er die allgemeine Forderung, dass die Vertragsstaaten eine altersgerechte sowie der Art und Schwere der Beeinträchtigung angemessene Assistenz und sonstige Unterstützung bereitstellen und finanzieren sollen, damit Kinder, Jugendliche und Erwachsene an öffentlichen Entscheidungsprozessen sowie Konsultations- und Monitoringprozessen nachhaltig und wirksam partizipieren können. Ferner betont er, dass die Verpflichtung hierzu nicht durch einmalige Anhörungen oder ähnlich punktuelle Ereignisse erfüllt ist, sondern den gesamten Prozess der Entscheidungsfindung umfasst. „Politische Konzepte, Programme und Gesetze müssen also – von der Entwicklung, einschließlich etwaiger vorbereitender Studien, bis hin zur Verabschiedung, Umsetzung und nachfolgenden Evaluierung – stets so gesteuert werden, dass in jeder Phase die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen gewährleistet ist (15, 55)“ (Deutsches Institut für Menschenrechte 2019, 2f.).

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Beteiligung pocht der Ausschuss auf die Verpflichtung der Vertragsstaaten, behinderte Menschen ernst zu nehmen und ihren Meinungen gebührendes Gewicht zu verleihen. Interaktion und Kommunikation sollen stets auf gegenseitigem Respekt basieren und sich in den Ergebnissen der getroffenen Entscheidungen nachvollziehbar widerspiegeln. Die Beteiligungsverfahren sind deshalb für alle behinderten Menschen verständlich und zugänglich zu gestalten, woraus folgt, dass alle entscheidungsrelevanten Informationen in verschiedenen Sprachalternativen und Formen der Kommunikation zur Verfügung gestellt werden müssen. Wie der Ausschuss ausführt, erfordert dies den „Zugang zu allen einschlägigen Informationen, einschließlich von Websites staatlicher Stellen über barrierefreie digitale Formate und gegebenenfalls angemessene Vorkehrungen, wie z.B. die Bereitstellung von Gebärdensprachdolmetschern, Texten und gesprochener Sprache in Leichter Sprache, Braille und taktiler Kommunikation“ (2018, 7).

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen fordert der Ausschuss die Umsetzung der systematischen und wirksamen Einbeziehung in politische und andere gesellschaftliche Entscheidungsprozesse

über Organisationen von Kindern mit Behinderungen oder Organisationen, die Kinder mit Behinderungen. Ferner sollen die Vertragsstaaten Rechtsvorschriften und Regelungen verabschieden und Programme entwickeln, „um sicherzustellen, dass jeder den Willen und die Präferenzen von Kindern versteht und respektiert und ihre persönlichen Entwicklungsfähigkeiten jederzeit berücksichtigt“ (a.a.O., 8). Für die Umsetzung wird u. a. die Organisation von Seminaren/ Sitzungen empfohlen, „bei denen Kinder mit Behinderungen eingeladen sind, ihre Meinung zu äußern“ (ebd.). Darüber hinaus sollen in den Vertragsstaaten Schritte ergriffen werden, um die „um die Teilhabe und aktive Miteinbeziehung von Kindern mit Behinderungen über die sie vertretenden Verbände bei allen Aspekten der Planung, Umsetzung, Überwachung und Evaluierung einschlägiger Rechtsvorschriften, politischer Maßnahmen, Dienste und Programme, die ihr Leben in der Schule und in der Gemeinschaft, sowie die lokale, nationale und internationale Ebene betreffen, sicherzustellen“ (a.a.o., 18).

Ziel der Partizipation sei die Befähigung von Kindern mit Behinderungen und die Anerkennung durch die Träger*innen von Pflichten, „dass sie Inhaberinnen und Inhaber von Rechten sind, die in ihren Gemeinschaften und in der Gesellschaft eine aktive Rolle spielen können“ (ebd.). Kinder mit Behinderungen sollen bei ihren Entscheidungsfindungen unterstützt werden, indem sie mit allen Kommunikationsmitteln ausgestattet werden, die notwendig sind, um den Ausdruck ihrer Ansichten zu ermöglichen und sie befähigen, diese Mittel einzusetzen. Neben kinderfreundlichen Informationen gehört hierzu eine „angemessene Unterstützung dabei, für sich selbst einzutreten und entsprechende Schulungen für Personal zu gewährleisten, das mit und für solche Kinder arbeitet“ (ebd.).

Lässt man vor diesem Hintergrund den Beteiligungs- und Dialogprozess „Mitreden-Mitgestalten: Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe“ Revue passieren, so muss man leider feststellen, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderung an diesem Prozess nicht beteiligt waren. Es gab zwar im September 2019 am Rande der 5. Sitzung der Arbeitsgruppe „SGB VIII: Mitreden – Mitgestalten“, die zum Thema „Mehr Inklusion/ Wirksames Hilfesystem/ Weniger Schnittstellen“ tagte, ein kurzes Treffen zwischen Kindern und Jugendlichen mit Behinderung und der Familienministerin Giffey⁶. In der Arbeitsgruppensitzung selbst traten dann aber nur die Fachverbände für Menschen mit Behinderung in Erscheinung, die es im Vorfeld ebenfalls versäumt hatten, Kinder und Jugendliche mit Behinderung an ihren Stellungnahmen aktiv zu beteiligen. Mit Blick auf die konkrete Umsetzung der „inkluisiven Lösung“ ist deshalb zu fordern, dass Gesetzgeber und Fachverbände Strategien zur Sicherstellung der Beteiligung von Kindern mit Behinderungen an Konsultationsprozessen zur Umsetzung des Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen entwickeln, „die inklusiv, kinderfreundlich und transparent sind und ihre Rechte auf Meinungs- und Gedankenfreiheit respektieren“ (UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2018, 18).

Die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen wird auch 30 Jahre nach ihrer Verabschiedung – auch in politischen und fachlichen Debatten der Behindertenhilfe – häufig noch nicht ausreichend in ihrer fundamentalen Bedeutung für *alle* Kinder gewürdigt. Viel zu häufig wird nach wie vor zuerst die Beeinträchtigung eines Kindes oder Jugendlichen wahrgenommen, und nicht, dass es sich in erster Linie um ein Kind oder einen Jugendlichen handelt. Auch die in Art. 7 UN-BRK konkretisierten Rechte behinderter Kinder und Jugendlicher im Geiste der in der UN-KRK formulierten universellen Kinderrechte verfasst. Andererseits werden durch die UN-BRK die sich entwickelnden Fähigkeiten des Kindes gestärkt, da Kindern mit Behinderungen eine alter- und behindertengerechte Hilfe zugesprochen wird, um ihr Recht auf freie Meinungsäußerung zu gewährleisten.

⁶ https://www.lebenshilfe.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Presse/Inklusive_Kinder-Jugendhilfe_DIE_FACHVERBAENDE_2019-9-17.pdf, 23.10.2020