2. Kinder und Jugendliche mit Behinderungen

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die „große Lösung“ – eine unendliche Geschichte?

Reinhard Wiesner

I. Einleitung 154

II. Das SGB VIII und die kleine Lösung 154
1. Die Entwicklung eines selbstständigen Behindertenrechts 154
2. Die kleine Lösung als Ergebnis der Diskussion zur Reform des Kinder- und Jugendhilferechts 155

III. Die Diskussion um die große Lösung 156
1. Die große Lösung – zurück auf der politischen Agenda 156
2. Der Transfer von Finanzen und Personal 157
3. Die unterschiedlichen Leistungsvoraussetzungen 158
4. Der altersbedingte Übergang in die Sozialhilfe 159
5. Die unterschiedliche Kostenbeteiligung der Eltern 159

IV. Der inklusive Ansatz und seine Herausforderungen 160
1. Das Verständnis der UN-Behindertenrechtskonvention 160
2. Von der Integration zur Inklusion 161
3. Das Konzept der Inklusion als Auftrag für alle Leistungssysteme 161

V. Inklusion: Kinder- und Jugendhilfe neu denken? 162
1. Die inklusive Ausgestaltung des Leistungssystems 162
2. Leistungen für Eltern mit Behinderung 163
3. Anforderungen an die Angebotsstruktur 163
4. Flexible Übergänge in die Sozialhilfe 164
5. Leistungsfähigkeit der Jugendämter 164
6. Das Ende der Ausfallbürgschaft für andere Systeme 164

VI. Zum Stand der (politischen) Debatte 165
1. Die Positionierung des 13. Kinder- und Jugendberichts 165
2. Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention 166

VII. Inklusion als gesellschaftspolitische Herausforderung 166

VIII. Literatur 167

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

I. Einleitung

Mit der Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2009 hat in Deutschland auch die Debatte über eine Neujustierung des Systems der Kinder- und Jugendhilfe an der Schnittstelle zur Sozialhilfe (große Lösung) neuen Auftrieb erhalten, nachdem der Gesetzgeber im Rahmen der Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts im Jahre 1990 nur die kleine Lösung realisiert hatte. Ist bereits die Umsetzung der großen Lösung mit einem erheblichen Transfer an Finanzen und fachlichen Ressourcen von der Sozial- zur Kinder- und Jugendhilfe verbunden, so sind vor dem Hintergrund des Inklusionsparadigmas, das der UN-Behindertenrechtskonvention zu Grunde liegt, alle staatlichen Leistungssysteme in diesem Hinblick auf den Prüfstand zu stellen. Die große Lösung kann nur ein erster Schritt hin zu einer neuen Architektur des Leistungssystems Kinder- und Jugendhilfe sein.

II. Das SGB VIII und die kleine Lösung

1. Die Entwicklung eines selbstständigen Behindertenrechts

Das Behindertenrecht wurde in Deutschland stufenweise entwickelt. Den Anfang bildeten landesgesetzliche Regelungen zur sog. Krüppelfürsorge – also Regelungen für Personen mit einer körperlichen Beeinträchtigung. Von diesen Gesetzen ist vor allem das preußische Krüppelfürsorgegesetz aus dem Jahre 1920 zu erwähnen. Es sah Beratungsstellen in jedem Stadt- und Landkreis vor und verpflichtete Ärzte und Hebammen, Verkrüppelungen bei unter 18-Jährigen dem Jugendamt anzuzeigen[1]. Nachdem im Bundestag bereits im Jahre 1951 eine Harmonisierung des zersplitterten Landesrechts gefordert worden war, wurde erst im Jahre 1957 ein erstes Körperbehindertengesetz verabschiedet, das im Jahre 1961 Eingang in das Bundessozialhilfegesetz im Abschnitt „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ fand. Die Kooperationsverpflichtung mit dem Jugendamt wurde nicht aus dem Landesrecht übernommen[2]. Die bis dahin auf körperliche und geistige Behinderungen begrenzte Eingliederungshilfe wurde schließlich im Jahre 1976 auf die seelische Behinderung erweitert.

1 *Hasenclever*, Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900, Göttingen 1978, S. 97.
2 *Hasenclever* (Fußn. 1), S. 189.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Die kleine Lösung als Ergebnis der Diskussion zur Reform des Kinder- und Jugendhilferechts

Mit der Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts durch das KJHG im Jahre 1990 kam eine zwanzigjährige Debatte zu einem vorläufigen Ende. Im Rahmen dieser Neuordnung, deren Kernstück (Art. 1 KJHG) das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) war, wurde die „kleine Lösung“ umgesetzt, d. h. die Zuständigkeit für Kinder und Jugendliche mit *seelischer Behinderung* aus der Gesamtzuständigkeit der Eingliederungshilfe im (damaligen) Bundessozialhilfegesetz (BSHG) herausgelöst und der Kinder- und Jugendhilfe übertragen. Konkret sichtbar wurde diese Gesetzesänderung in der Einführung eines neuen Leistungstatbestandes, des § 35a SGB VIII, nachdem zunächst die Eingliederungshilfe als Unterfall der Hilfe zur Erziehung in § 27 SGB VIII geregelt war. Mit diesem Schritt folgte der Gesetzgeber Reformvorschlägen, wie sie etwa der Deutsche Verein für öffentliche Fürsorge in seinen Thesen zu einem neuen Jugendhilferecht[3] vorgestellt hatte. Schon damals hatte es Stimmen in der Fachszene gegeben, die sich für eine umfassende Zuständigkeit der Kinder und Jugendhilfe für alle jungen Menschen ausgesprochen hatten.

Grund für diese „kleine Lösung“ war die Erkenntnis, dass die Schnittmengen zwischen seelischer Behinderung einerseits und Verhaltensauffälligkeit und Entwicklungsstörung andererseits so groß sind, dass eine praktikable Zuordnung der Symptomatik und des daraus resultierenden Hilfebedarfs zur Eingliederungshilfe (wegen der seelischen Behinderung) bzw. zur Kinder- und Jugendhilfe (wegen der Störung der Entwicklung) nicht möglich ist[4]. Die „große Lösung“ wurde wegen der damit verbundenen Vollzugsprobleme, auf die noch näher einzugehen sein wird, aber auch wegen der Ablehnung durch die Behindertenverbände zurückgestellt. Die Zuweisung junger Menschen mit Behinderung zum Jugendamt wurde – und wird zum Teil bis heute – dort als Stigma empfunden, da sie elterliches Versagen in der Erziehung der Kinder impliziere. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass sich mit der Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts das Aufgabenverständnis der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne eines Perspektivenwechsels hin zu einer stärker präventiven, familienunterstützenden Funktion geändert hat.

Manche Eltern sind allerdings auch (bis heute) nicht bereit, sich auf die systemische Sichtweise der Kinder- und Jugendhilfe einzulassen, die die Beeinträchtigung des Kindes im Zusammenhang mit dem Erziehungsverhalten der Eltern sieht und damit (auch) von ihnen Verhaltensänderungen erwartet.

---

3 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Thesen zu einem neuen Jugendhilferecht, Frankfurt am Main 1973.

4 *Wiesner*, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen als Aufgabe der Jugendhilfe, Zentralblatt für Jugendrecht 1996, S. 199.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die „kleine Lösung“ erwies sich von Anfang an als Kompromiss mit vielen Nachteilen, weil sie nach den Formen der Behinderung differenziert, keine überzeugende Antwort auf die Behandlung einer sogenannten Mehrfachbehinderung gibt und im Hinblick auf Kinder und Jugendliche mit körperlicher oder geistiger Behinderung den Zusammenhang zwischen Erziehungskompetenz der Eltern einerseits und Beeinträchtigung des Kindes oder Jugendlichen andererseits vernachlässigt[5].

So blieb es bis zum heutigen Tag bei einer Zweiteilung – jungen Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung, die der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII zugeordnet sind, und jungen Menschen mit einer seelischen Behinderung, die der Kinder- und Jugendhilfe zugeordnet sind. Auch die Schaffung des SGB IX als gemeinsames Dach über den verschiedenen Rehabilitationsträgern konnte diese Kluft nicht beseitigen[6].

III. Die Diskussion um die große Lösung

1. Die große Lösung – zurück auf der politischen Agenda

Die Debatte über eine umfassende Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendlichen wird schon seit langer Zeit geführt. So befasste sich bereits der Diskussionsentwurf zu einem Jugendhilfegesetz aus dem Jahre 1973 mit dem Thema[7]. Namhafte Vertreter der Kinder- und Jugendpsychiatrie, aber auch der Kinder- und Jugendhilfe haben sich im Rahmen der Reformdiskussion für eine neue Architektur des Kinder- und Jugendhilferechts ausgesprochen. Behinderte Kinder und Jugendliche sollten nicht länger dem Sondersystem „Behindertenrecht“ zugeordnet werden, sondern der für die Lebenslage von Kindern und Jugendlichen zuständigen Jugendhilfe (sog. große Lösung). Mehrere Sachverständigenkommissionen haben in den von ihnen vorgelegten (Kinder- und) Jugendberichten für die große Lösung votiert[8].

Diese Forderung gründet nicht nur auf einer anderen Sichtweise auf junge Menschen mit Behinderung, sie ist auch das Fazit aus leidvollen Erfahrungen mit der Klärung des zuständigen Leistungsträgers und daraus resultierenden Streitigkeiten zwischen Trägern

5 *Fegert*, Kinder und Jugendliche mit Behinderung, Gemeinsames Sonderheft Jugendamt/Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2010, S. 13 f. *Meysen*, Kinder- und Jugendhilfe an allen Schnittstellen: zentrale Anlaufstelle, Ausfallbürge, Netzeknüpfer, Gemeinsames Sonderheft Jugendamt/Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2010, S. 21 ff.

6 *Wiesner*, Die Bedeutung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – für die Kinder- und Jugendhilfe, Zentralblatt für Jugendrecht 2001, S. 199 ff.

7 *Schwengers*, Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Stuttgart u.a. 2007, S. 43 f.

8 10. Kinder- und Jugendbericht, BT-Dr. 13/11368 S. 280; 11. Kinder- und Jugendbericht, BT-Dr. 14/8181 S. 229.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Sozialhilfe und Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, die häufig vor den Verwaltungsgerichten ausgetragen wurden[9].

Nachdem der Gesetzgeber im Rahmen der Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts im Jahre 1990 nur die kleine Lösung realisiert hatte, hat das Thema „große Lösung“ in verschiedenen Strukturdebatten wieder neue fachpolitische Aufmerksamkeit erhalten. So wird von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und Behindertenorganisationen seit Jahren eine *Neuordnung des Behindertenrechts* gefordert. Unter dem Stichwort „Weiterentwicklung der Sozialhilfe“ werden neben einer Stärkung von Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und Selbsthilfepotenzialen sowie einer verbesserten Steuerung und Wirkungskontrolle die Herauslösung der Eingliederungshilfe aus der steuerfinanzierten öffentlichen Fürsorge und ihre Verankerung in einem vom Bund (mit-)finanzierten Leistungssystem gefordert. Um die Zustimmung der Länder zum so genannten Fiskalpakt zu erreichen, will der Bund die Länder bei ihren Sozialausgaben entlasten. So haben sich Bund und Länder über die Verabschiedung eines Bundesleistungsgesetzes für die Eingliederungshilfe in der kommenden Legislaturperiode verständigt. Hier sollen die Länder jährlich um vier Mrd. Euro entlastet werden.

Im Rahmen dieser Grundsatzdiskussion wurde zur Prüfung von Möglichkeiten für eine Neuordnung der Zuständigkeiten zur Sicherung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen eine *Interkonferenzielle Arbeitsgruppe* (Arbeits- und Sozialministerkonferenz - ASMK; Jugend- und Familienministerkonferenz – JFMK; Kultusministerkonferenz – KMK; Gleichstellungs- und Frauenministerkonferenz – GFMK unter Beteiligung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales – BMAS – sowie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ) eingerichtet, die sich eindeutig für die „große Lösung“ ausgesprochen hat[10]. Auch im *Koalitionsvertrag* für die aktuelle 17. Legislaturperiode wird das Thema – wenn auch nur sehr abstrakt – angesprochen[11].

2. Der Transfer von Finanzen und Personal

Schon in der Debatte der 70er-Jahre über die Realisierung der großen Lösung erwiesen sich die damit verbundenen Fragen des Transfers von Finanzen und Personal von dem einen Leistungssystem in das andere als zentrale Herausforderung, die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht durch den Bund, sondern durch Länder und Kommunen zu meistern ist. Viel stärker als bei der Erbringung von Geldleistungen hängt die Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen von einer an den Zielen des Gesetzes orientierten Leistungssteuerung, insbesondere von einschlägigen

9 *Wiesner* (Fußn. 6), S. 281.

10 *Struck*/*Porr*/*Koch*, Zeit lassen … aber ganz schnell anfangen! Zur aktuellen Debatte um die große Lösung, Forum Erziehungshilfen 2010, S. 196 ff.

11 Koalitionsvertrag, S. 71, http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

fachlichen Kompetenzen, ab. Zielsetzungen des Gesetzes können so durch eine dysfunktionale Verwaltung konterkariert werden. Da die Eingliederungshilfe nach dem SGB XII in den Bundesländern unterschiedlich organisiert (und finanziert) ist, können die Herausforderungen, die mit einer Neuordnung der Zuständigkeiten verbunden sind, nur landesspezifisch identifiziert und bewertet werden. Am einfachsten dürfte sich eine Neuordnung in den Stadtstaaten sowie in den Ländern gestalten lassen, in denen die Eingliederungshilfe kommunalisiert ist und die örtlichen Träger beider Systeme (weitgehend) identisch sind.

Die Aufgabenwahrnehmung setzt aber nicht nur eine entsprechende Finanzausstattung, sondern vor allem auch die notwendige *fachliche Kompetenz* voraus. Die Feststellung von (spezifischen) Bedarfen von Kindern und Jugendlichen mit körperlicher oder geistiger Behinderung gehörte bisher nicht zu den zentralen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Jeder Neuzuschnitt der Aufgabenverantwortung ist deshalb zwangsläufig mit einem Erwerb zusätzlicher Kompetenzen verbunden. Dies kann durch die Umschichtung von Fachpersonal, das durch die Aufgabenverlagerung in den bisherigen Behörden frei wird, geschehen, aber auch dadurch, dass vorhandenes Personal entsprechend qualifiziert wird. Jedenfalls bedarf es entsprechender Strategien, die gewährleisten, dass Jugendämter die erweiterten Aufgaben auch mit der nötigen Sachkompetenz erfüllen.

3. Die unterschiedlichen Leistungsvoraussetzungen

Während § 35a SGB VIII im Hinblick auf den Rechtsanspruch auf Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung unmittelbar an den Behinderungsbegriff des SGB IX anknüpft, beschränkt § 53 SGB XII bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit körperlicher oder geistiger Behinderung den Rechtsanspruch auf Menschen mit einer wesentlichen Behinderung und stellt die Leistungsgewährung im Übrigen in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde. Im Hinblick auf die Folgen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Beeinträchtigung für die weitere Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen sollte der Gesetzgeber den präventiven Aspekt im Blick haben und sich am Modell des Rechtsanspruchs auf Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung orientieren, die allerdings wegen der damit verbunden Senkung der Leistungsvoraussetzungen für Kinder und Jugendliche mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung mit Mehrkosten verbunden ist.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4. Der altersbedingte Übergang in die Sozialhilfe

Bei der Realisierung der großen Lösung ist auch zu bedenken, dass (vor allem) körperliche und geistige Beeinträchtigungen (leider) über das Erreichen der Volljährigkeit und der sozialen Integration und damit über die magische Altersgrenze des Kinder- und Jugendhilferechts, das 27. Lebensjahr, hinaus fortdauern. Dieser Befund scheint auf den ersten Blick für eine generelle Zuordnung der Leistungen für junge Menschen mit Behinderung zu einem einheitlichen Behindertenrecht zu sprechen. Bei diesem Konzept, das innerhalb der kommunalen Spitzenverbände immer noch Anhänger findet[12], wird aber die spezifische Bedeutung der Lebenslage Kindheit und Jugend für die Bewertung der verschiedenen Formen der Beeinträchtigung ausgeblendet. Damit es an dieser altersbezogenen Schnittstelle nicht zu erneuten Zuständigkeitsstreitigkeiten kommt, bedarf es einer praktikablen Abgrenzungsregelung, die sich aber in Form einer Altersgrenze – etwa bei 18 oder 21 Jahren – relativ leicht finden lässt.

5. Die unterschiedliche Kostenbeteiligung der Eltern

Schließlich bedarf es auch einer Harmonisierung der Kostenbeteiligung. Im Augenblick ist die Heranziehung von Eltern und jungen Menschen zu den Kosten der Leistung in der Jugendhilfe nach dem SGB VIII und in der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII unterschiedlich ausgestaltet. In der Jugendhilfe wirkt (jedenfalls unterschwellig) noch immer das Paradigma fort, dass deren Hilfen von Eltern in Anspruch genommen werden, die ihrer Erziehungspflicht nicht richtig nachkommen können oder wollen. Andererseits war gerade die steigende Inanspruchnahme von Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung nach § 35a SGB VIII Anlass für eine Verschärfung der Heranziehung von Eltern mit höherem Einkommen zu den Kosten bei den individuellen Hilfen nach dem SGB VIII. In der Eingliederungshilfe (nach dem SGB XII) ist die Vorstellung handlungsleitend, dass eine Behinderung ohnehin schon eine schwere Belastung für das Kind und für dessen Eltern bedeute und daher der Staat diese Personen nicht noch zusätzlich finanziell belasten dürfe. Die Heranziehung wird hier auf die häusliche Ersparnis begrenzt und diese pauschaliert (§ 92 SGB XII). Schon bisher sind diese unterschiedlichen Formen der Heranziehung (verfassungs-) rechtlich nicht unproblematisch, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Eltern mit gleichem Einkommen bei der Inanspruchnahme von Eingliederungshilfe für Kinder mit seelischer Behinderung stärker zu den Kosten herangezogen werden als bei der Eingliederungshilfe für Kinder mit körperlicher oder geistiger Behinderung.

12 *Vorholz*, „Große Lösung?“ Zur Diskussion in den kommunalen Spitzenverbänden, Forum Erziehungshilfen 2010, S. 216 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eine große Lösung ist deshalb nur bei gleichzeitiger Harmonisierung der Kostenbeteiligung denkbar. Die generelle Übernahme der Maßstäbe des Kinder- und Jugendhilferechts würde Eltern von Kindern mit körperlicher oder geistiger Behinderung mit mittlerem oder höherem Einkommen deutlich stärker belasten. Daher ist eher mit einer vermittelnden Lösung oder der Übernahme der Maßstäbe aus dem SGB XII zu rechnen, was dann aber zu Einnahmeausfällen in den öffentlichen Kassen bzw. zu Mehrkosten für die kommunalen Gebietskörperschaften im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe führen muss.

IV. Der inklusive Ansatz und seine Herausforderungen

1. Das Verständnis der UN-Behindertenrechtskonvention

Einen neuen Schub hat die Debatte über eine Neujustierung der Zuständigkeiten von Jugend- und Sozialhilfe im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention erhalten.[13] Der Konvention liegt ein Verständnis von Behinderung zugrunde, das diese – bzw. die ihr zugrunde liegende Beeinträchtigung – nicht von vornherein defizitär bzw. negativ betrachtet, sondern als normalen Bestandteil menschlichen Lebens und menschlicher Gesellschaft ausdrücklich bejaht und darüber hinaus als Quelle möglicher kultureller Bereicherung wertschätzt (sogenannter Diversity-Ansatz). Die Konvention würdigt das Leben mit Behinderungen als Ausdruck gesellschaftlicher Vielfalt und fordert damit Anerkennung nicht nur für den behinderten Menschen und seine Würde, sondern auch für die durch die Behinderung bedingten besonderen Lebensformen[14]. Behinderung resultiert – so die Sichtweise der Konvention – aus der Beziehung zwischen Personen mit Beeinträchtigungen und den in Grundhaltungen und Umweltfaktoren bestehenden Barrieren mit der Folge, dass dadurch die vollständige und wirksame Beteiligung der Betroffenen auf der Grundlage der Gleichheit mit anderen behindert wird. An die Stelle des medizinischen Modells der Behinderung tritt das menschenrechtliche Modell[15]. *Die Behinderung eines Menschen ist damit keine Eigenschaft, sondern ein Konstrukt* – das Ergebnis einer Kontextabwägung. Die Personen haben zwar eine individuelle Benachteiligung, diese wächst sich aber erst dann zu einer Behinderung aus, wenn die Umwelt nicht entsprechend organisiert und

13 *Banafsche*, Kinder und Jugendliche mit Behinderung zwischen SGB VIII und SGB XII – im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2011, S. 116 ff.

14 *Bielefeldt*, Zum Innovationspotenzial der Behindertenrechtskonvention, 3. Aufl. Berlin 2009, www.institut-fuer-menschenrechte.de. *Zinke*, Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Bedeutung für eine Inklusionsperspektive junger Menschen, Forum Erziehungshilfen 2010, S. 212 ff.

15 *Degener*, Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor, Recht der Jugend und des Bildungswesens 2009, S. 200 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

strukturiert ist. Umwelt umfasst einerseits die Haltung der Personen, die im Kontakt zu den Personen mit Beeinträchtigungen stehen, andererseits die Umweltfaktoren, zum Beispiel Barrieren usw. Denkt man die Konvention zu Ende, wird es zwar wohl immer beeinträchtigte Personen geben, aber der Anteil von Menschen „mit Behinderung“ müsste mit der Umsetzung der Konvention tendenziell deutlich sinken.

Die UN-Behindertenrechtskonvention – bestehend aus dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung und einem Fakultativprotokoll – ist am 13. Dezember 2006 verabschiedet worden. Deutschland hat sie am 30. März 2007 unterzeichnet. Seit dem 26. März 2009 ist sie geltendes Recht in Deutschland. Sie reiht sich ein in die Menschenrechtskonventionen. So basieren verschiedene Artikel auf der UN-Kinderrechtskonvention. Zentral ist die Verpflichtung zur Schaffung eines inklusiven Bildungssystems (Art 24). Welche Folgen sich aus dem Inkrafttreten der Behindertenrechtskonvention für die Rechtslage in Deutschland ergeben, wird (auch unter Juristen) kontrovers diskutiert. Der Streit hat sich vor allem an der Frage entzündet, ob die Länder zur Aufnahme von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderungsbedarf in eine Regelschule verpflichtet sind.

2. Von der Integration zur Inklusion

Im Hinblick auf die Anforderungen für die Umsetzung ist das Konzept der Inklusion radikaler und weiter gehend als das der Integration. Während die Integration auf die Wiedereingliederung behinderter Menschen in bestehende gesellschaftliche Strukturen zielt, weist das Konzept der Inklusion auf die Umgestaltung der sozialen Umwelt als Voraussetzung für die gemeinsame Nutzung und die gesellschaftliche Teilhabe durch heterogene Gruppen von Menschen – hier der Kinder und Jugendlichen – hin[16]. Zu Recht ist deshalb die amtliche deutsche Fassung der Konvention kritisiert worden, die den Begriff „Inklusion“ mit „Integration“ übersetzt und im Ergebnis die so definierten Anforderungen der Konvention für (weitgehend) erfüllt ansieht[17].

3. Das Konzept der Inklusion als Auftrag für alle Leistungssysteme

Das Paradigma der Inklusion hat aber nicht nur Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Jugend- und Sozialhilfe. Es bedeutet, dass alle Leistungssysteme sich so verändern müssen, dass sie eine individuelle Förderung aller Personen ermöglichen - unabhängig von der Art ihrer Beeinträchtigung bzw. ihres Handicaps. Verbunden damit ist die Forderung nach der *Abschaffung von Parallelstrukturen und Sondereinrichtungen*. Dies kann und darf aber nicht durch eine bloße Schließung der Sondereinrichtungen und

16 *Dannenbeck*, Vom Integrations- zum Inklusionsparadigma, Gemeinsam Leben 2008, S. 195 ff.
17 *Degener* (Fußn. 15); *Zinke* (Fußn. 14).

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Aufnahme der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen bzw. mit Beeinträchtigungen in die Regeleinrichtungen geschehen. Die große Herausforderung wird darin bestehen, das bzw. die Regelsysteme qualitativ so umzugestalten, dass die Bedarfe aller Personen abgedeckt werden. Am Ende wird die Frage zu beantworten sein, ob es noch eine Existenzberechtigung für ein Sonderrecht, für spezifische Rechtsvorschriften zur Teilhabe bzw. Eingliederung nach dem Muster des SGB IX geben kann oder ob dieses Ziel nicht bereichsspezifisch in den einzelnen Leistungsgesetzen umgesetzt, also dort inkludiert werden muss.

V. Inklusion: Kinder- und Jugendhilfe neu denken?

1. Die inklusive Ausgestaltung des Leistungssystems

Nimmt man die Botschaft der UN-Behindertenrechtskonvention ernst, so geht es also nicht länger „nur“ um die Umsetzung der sogenannten großen Lösung, nämlich eine Verlagerung des Leistungsbereichs der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung aus dem SGB XII in das SGB VIII, sondern um eine neue Architektur der Kinder- und Jugendhilfe, nämlich um eine inklusive Ausgestaltung des Leistungssystems.

Dies verlangt, den gesamten *Leistungskatalog des SGB VIII* auf den Prüfstand zu stellen und sich Gewissheit zu verschaffen, ob alle Leistungsangebote auch die Anforderungen und Bedürfnisse der jungen Menschen mit Behinderung mit im Blick haben. Dabei wird zwischen Leistungen (der Kinder- und Jugendhilfe) zu unterscheiden sein, die als Regelleistungen einzustufen sind bzw. sich an Gruppen von Kindern und Jugendlichen richten – wie etwa Kindertagesstätten oder Jugendarbeit –, und solchen, die spezifische Bedarfe im Einzelfall decken sollen.

Im ersten Fall werden die Strukturen der Einrichtungen so umzugestalten sein, dass dort die unterschiedlichen Bedarfe aller Kinder der jeweiligen Altersgruppe gedeckt werden können. Die große Herausforderung wird (wie in der Schule) darin bestehen, auch in einem „inklusiveren“ System unter größtmöglichem Verzicht auf besondere Einrichtungen und Dienste für spezielle Gruppen dennoch jedem jungen Menschen mit seinem individuellen Bildungs-, Betreuungs- und Förderbedarf gerecht zu werden. Es würde jedenfalls nicht ausreichen, einfach alle Kinder in einer Einrichtung zu betreuen. Wenn nämlich nicht durch entsprechende (sonder-)pädagogische Qualifizierung und Aufstockung des Personals und einer *diversity*-sensiblen Strukturierung der Angebote sichergestellt werden könnte, dass Kinder und Jugendliche mit festgestellten Beeinträchtigungen oder sonstigen „Eigenheiten“ (Sprachproblemen, Verhaltensauffälligkeiten, sog. ADHS etc.) eine *bestmögliche individuelle Förderung* erhalten, dann könnte sich das ambitionierte Konzept der Inklusion in sein Gegenteil verwandeln. Kinder mit

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

speziellen Förderbedarfen würden gewissermaßen in die Rolle von inkludierten Außenseitern gedrängt. In der Phase des Übergangs zu inklusiven Angeboten müssen daher Angebotslücken vermieden werden. Keinesfalls darf es aufgrund inklusiver Angebote zu Leistungsverschlechterungen für diejenigen kommen, die bislang in Sondersystemen betreut werden.

Besonderer Aufmerksamkeit bedarf das Verhältnis der Hilfe zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) zur Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen (§ 35a SGB VIII bzw. § 53 SGB XII). Hier bedarf es eines neuen Konzepts, das über die Lösung des § 35a Abs. 4 SGB VIII hinausgeht, der eine Leistungserbringung „aus einer Hand“ sicherstellen will. Zu entwickeln ist ein neuer Leistungstatbestand, der die bisher getrennten Hilfetypen zu einer „Hilfe zur Erziehung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche“ zusammenführt[18]. In Bezug auf das einzelne Kind/den einzelnen Jugendlichen und dessen Lebenssituation ist dann jeweils zu entscheiden, welche Form der Unterstützung es/er bzw. das jeweilige familiale System braucht. Dazu können im Einzelfall auch Hilfsmittel für Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen gehören. Für eine spezielle Eingliederungshilfe als Leistungstatbestand ist dann kein Raum mehr.

2. Leistungen für Eltern mit Behinderung

Schließlich sollte in diesem Zusammenhang auch eine Lösung für die Zuordnung der Hilfebedarfe von *Eltern(teilen) mit Behinderung* gefunden werden. So sehr gute Gründe dafür sprechen, die Wahrnehmung von Elternaufgaben als Dimension der Teilhabe der Person anzusehen und deshalb Elternassistenz als Aufgabe der Eingliederungshilfe für den Elternteil zu qualifizieren[19], so überzeugend scheint auch ein systemischer Ansatz, der alle Beeinträchtigungen des Eltern-Kind-Verhältnisses – egal wo sie verortet sind – dem System der Kinder- und Jugendhilfe zuweist.

Wesentliche Voraussetzungen für die Realisierung eines solchen inklusiven Modells der Kinder- und Jugendhilfe mit all seinen Facetten sind die Qualifizierung der Fachkräfte und ihre interdisziplinäre Zusammenarbeit.

3. Anforderungen an die Angebotsstruktur

Konsequenzen ergeben sich auch für die Leistungserbringer**.** Sie haben sich mit den Kategorien Eingliederungshilfe und Sozialhilfe und den jeweiligen Kostenträgern „arrangiert“. Wenn es künftig keine Spezialeinrichtungen mehr geben soll, höchstens noch eine Binnendifferenzierung, so bedarf es eines flexiblen Leistungsangebots, das sich auf unterschiedliche Bedarfe einstellt und in der Lage ist, möglichst maßgeschneiderte Hil-

18 *Vorholz* (Fußn. 12).

19 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 22.10.2009 – 5 C 19.08 – juris Rdnr. 15.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

fen zu erbringen. Wir brauchen also eine bunte, breite, inklusive Hilfelandschaft. Sicherlich werden auch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gut beraten sein, mit den Einrichtungen und Diensten zusammenzuarbeiten, die bisher vertraglich in engem Kontakt zu den Trägern der Sozialhilfe standen. Dennoch kann es keine Besitzstandswahrung geben, d. h., Träger von Einrichtungen und Diensten müssen sich den neuen Anforderungen des Inklusionsparadigmas stellen.

4. Flexible Übergänge in die Sozialhilfe

Wenn es wegen der Altersgrenze mit 18 oder 21 Jahren zu einem Zuständigkeitswechsel von der Jugendhilfe zur Sozialhilfe kommt, dann sollte sichergestellt werden, dass damit nicht automatisch auch die Einrichtung gewechselt werden muss und junge Menschen mit Behinderung in einer Einrichtung „landen", in der sich vor allem alte Menschen aufhalten. Die Übergänge sind fließend zu gestalten, so dass trotz eines Wechsels der Zuständigkeit und des Systems das Setting und die Umgebung für die betreffende Person zunächst einmal erhalten bleiben können. Hier bedarf es entsprechender Vereinbarungen zwischen den Leistungsträgern und den Einrichtungen und Diensten. Das System der Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII), das sich in der Kinder- und Jugendhilfe bewährt hat, ist entsprechend weiterzuentwickeln und zu qualifizieren.

5. Leistungsfähigkeit der Jugendämter

Die Jugendämter müssen, um die neuen Aufgaben unter dem Blickwinkel des Inklusionsansatzes bewältigen zu können, personell und in der fachlichen Kompetenz viel breiter ausgestattet sein und über vielfältige Kompetenzen verfügen. Dies setzt ein bestimmtes Niveau personeller und finanzieller Leistungsfähigkeit voraus. Dieses wiederum kann – ökonomisch betrachtet – erst ab einer bestimmten Mindestgröße erwartet werden. Jugendämter mit einem Einzugsbereich von 20 000 Einwohnern, wie sie in kreisangehörigen Gemeinden einzelner Bundesländer etabliert worden sind, können diese Aufgaben nicht bewältigen.

6. Das Ende der Ausfallbürgschaft für andere Systeme

Die Forderung nach einem inklusiven Hilfesystem richtet sich aber nicht nur an die Kinder- und Jugendhilfe, sondern an alle Leistungssysteme, also auch an die Schulen, die Arbeitsförderung, das Gesundheitssystem und die Sozialhilfe**.** Wenn alle Systeme die Implikationen der UN-Behindertenrechtskonvention ernst nehmen und sich auf den Weg zur Etablierung einer inklusiven Ausrichtung ihres Leistungsangebots machen,

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dann muss dies auch Folgen an den Schnittstellen haben. So muss inklusive Bildung (in der Schule) die Förderung aller Kinder im Blick haben – was etwa die Förderung von Kindern mit Lese- oder Rechtschreibschwäche bzw. auch die Bereitstellung der Assistenzdienste einschließt. Die Auslagerung solcher Formen der Sonderförderung oder Assistenzaufgaben auf die subsidiären Fürsorgesysteme, wie wir sie bisher kennen, hat damit keine Berechtigung mehr.

So wird genauer zu prüfen sein, welche Leistungen bei konsequenter Umsetzung des Inklusionsansatzes bei der Kinder- und Jugendhilfe verbleiben und welche originär vom Gesundheitssystem, vom Schulsystem, von den Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und von den Trägern der Leistungen der Arbeitsförderung (SGB III) zu gewähren sind. Auf die Kinder- und Jugendhilfe werden daher neben den erheblichen neuen Anforderungen auch entlastende Effekte zukommen – wenn alle Systeme ihrer Verantwortung gerecht werden!

VI. Zum Stand der (politischen) Debatte

1. Die Positionierung des 13. Kinder- und Jugendberichts

Im zeitlich engen Zusammenhang mit der Konvention ist der 13. Kinder- und Jugendbericht zum Thema Kinder und Gesundheit erstellt worden, der sich allgemein und abstrakt auch mit dem Thema Behinderung befasst, jedoch keine konkreten Empfehlungen zur Neugestaltung des deutschen Rechts aufstellt[20]. Allerdings findet sich in der Stellungnahme der Bundesregierung ein eindeutiges Bekenntnis. Sie unterstützt nicht nur den inklusiven Ansatz der Berichtskommission, sondern auch deren Aussage, dass alle Maßnahmen an einer Inklusionsperspektive auszurichten sind, die keine Aussonderung akzeptiert. Schließlich stellt die Bundesregierung fest: „Das Leistungsangebot für behinderte Kinder und Jugendliche muss sich primär an der Lebenslage Kindheit und Jugend orientieren“, benennt aber auch die Herausforderungen für die Ausgestaltung eines inklusiven Hilfesystems. Niemanden wird der Hinweis überraschen, dass sich (auch) die Sachverständigenkommission zum 14. Kinder- und Jugendbericht, der zu Beginn des Jahres 2013 mit der Stellungnahme der Bundesregierung dem Bundestag und damit auch der Fachöffentlichkeit vorgelegt worden ist, nachdrücklich für die Verwirklichung der großen Lösung ausspricht[21].

20 *Lüders*, Der 13. Kinder- und Jugendbericht und die „Große Lösung“, Forum Erziehungshilfen 2010, S. 207 ff.

21 14. Kinder- und Jugendbericht, BT-Dr. 17/12200, S. 17, 370 f.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

In ihrem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vom September 2011 räumt die Bundesregierung Abgrenzungs- und Schnittstellenprobleme bei der gegenwärtigen Aufgabenverteilung zwischen Sozial- und Jugendhilfe ein und verweist auf die Beratungen der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) und der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) mit dem Bund, den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, um am Ende folgendes Signal zu setzen:„Perspektivisch gilt es, die unterschiedliche Verantwortungsaufteilung zu überwinden und die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unter dem Dach des SGB VIII im Konsens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zusammenzuführen („Große Lösung SGB VIII“)“. Inzwischen hat sich auch die gemeinsame Arbeitsgruppe mehrheitlich für die große Lösung ausgesprochen.

VII. Inklusion als gesellschaftspolitische Herausforderung

Die Botschaft der UN-Behindertenrechtskonvention richtet sich aber nicht nur an die staatlichen Institutionen, sondern auch an die Gesellschaft insgesamt. Wenn wir unser soziales Umfeld ansehen, dann können wir feststellen, dass noch ein weiter Weg zurückzulegen ist, bis Behinderung „als Ausdruck der Vielfalt menschlichen Lebens, als Normalität“ verstanden wird. In einer Gesellschaft, die Effizienz, Schnelligkeit und Schönheit als „Maß aller Dinge“ begreift, bedarf es eines erheblichen Umdenkens, wenn nun die Kinder ehrgeiziger Eltern gemeinsam mit Kindern mit (schweren) körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen gefördert werden sollen. Aber auch für die Kinder mit Beeinträchtigungen wird die Erkenntnis schmerzhaft sein, wenn sie (immer wieder) feststellen müssen, dass andere schneller und fitter sind als sie selbst. Auf die Fachkräfte kommen daher enorme Herausforderungen zu, damit das Ziel, dass die gemeinsame Erziehung und Förderung für die Entwicklung aller Kinder vorteilhaft ist, auch tatsächlich erreicht werden kann.

Dies bedeutet andererseits, dass die rechtliche und fachpolitische Diskussion nur und erst dann ihr Ziel erreichen kann, wenn sie von einer gesellschaftspolitischen Diskussion begleitet wird. Hier stehen wir erst am Anfang.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

VIII. Literatur

Banafsche, Kinder und Jugendliche mit Behinderung zwischen SGB VIII und SGB XII – im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (ZKJ) 2011, S. 116-123.

Bielefeldt, Zum Innovationspotenzial der Behindertenrechtskonvention, 3. Aufl. 2009 (www.institut-fuer-menschenrechte.de).

Dannenbeck, Vom Integrations- zum Inklusionsparadigma, Gemeinsam leben 2008, S. 195-202.

Degener, Die UN-Behindertenrechtskonvention als Inklusionsmotor, Recht der Jugend und des Bildungswesens 2009, S. 200-219.

Fegert, Kinder und Jugendliche mit Behinderung, Gemeinsames Sonderheft Jugendamt/ Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2010, S. 13-14.

Gerlach/*Hinrichs*, Inklusion und die „Große Lösung“ für die Jugend- und Behindertenhilfe, Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2011, S. 86-92, S. 130-135.

Hasenclever, Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900, Göttingen 1978.

Lüders, Der 13. Kinder- und Jugendbericht und die „Große Lösung“, Forum Erziehungshilfen 2010, S.207-211.

Meysen, Kinder- und Jugendhilfe an allen Schnittstellen: zentrale Anlaufstelle, Ausfallbürge, Netzeknüpfer, Gemeinsames Sonderheft Jugendamt/Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2010, S. 21-24.

Schwengers, Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Stuttgart u. a. 2007.

Struck/*Porr*/*Koch*, Zeit lassen…aber ganz schnell anfangen! Zur aktuellen Debatte um die große Lösung, Forum Erziehungshilfen 2010, S. 196-201.

Vorholz, „Große Lösung“? Zur Diskussion in den kommunalen Spitzenverbänden, in: Forum Erziehungshilfen 2010, S. 216-218.

Wiesner, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen als Aufgabe der Jugendhilfe, Zentralblatt für Jugendrecht 1996, S. 199-203 und S.278-282.

Wiesner, Die Bedeutung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – für die Kinder- und Jugendhilfe, Zentralblatt für Jugendrecht 2001, S. 281-287.

Zinke, Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Bedeutung für eine Inklusionsperspektive junger Menschen, Forum Erziehungshilfen 2010, S. 212-215.

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die „große Lösung“ als gleichheitsrechtliches Gebot – Verfassungsrechtliche Grenzen des dualen Systems der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche

Minou Banafsche

I. Einleitung 169

II. Die Vereinbarkeit des „dualen Systems“ mit Art. 3 GG 171
1. Prüfungsmaßstab 171
a) Persönlicher Anwendungsbereich des Art. 5 Abs. 2 UN-BRK 171
b) Sachlicher Anwendungsbereich des Art. 5 Abs. 2 UN-BRK 172
c) Das Verhältnis der UN-BRK zum Grundgesetz 174
d) Ergebnis 176
2. Vereinbarkeit der dualen Eingliederungshilfe mit Art. 3 GG 176
a) Gleichheitsrechtlicher Prüfungsmaßstab 177
b) Rechtlich relevante Ungleichbehandlung 179
aa) Zuständigkeitsdivergenzen 179
bb) Leistungsrechtliche Divergenzen 180
cc) Ergebnis 181
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung 181
aa) Zuständigkeitsdivergenzen 182
bb) Leistungsrechtliche Divergenzen 183
cc) Ergebnis 185
3. Auflösung der Ungleichbehandlung 185
a) Vorzüge einer einheitlichen Regelung per se 186
b) Vorzüge einer einheitlichen Regelung im SGB XII 186
c) Vorzüge einer einheitlichen Regelung im SGB VIII („große Lösung“) 187
aa) Die gesetzliche Verortung der Eingliederungshilfe im SGB XII 187
bb) Größere Sachnähe des SGB VIII 190
d) Ergebnis 191

III. Schluss 191

I. Einleitung

Das deutsche Sozialleistungsrecht ordnet Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unterschiedlichen Regelungssystemen je nach Art ihrer Behinderung zu. Kinder und Jugendliche mit seelischen Behinderungen erhalten Eingliederungshilfe nach § 35a

https://doi.org/10.5771/9783845248998-151, am 12.10.2024, 06:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb