

Lydia Schönecker\*

## Inklusive Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe

Von der Konstruktion zweier Hilfesysteme unter einem Dach und den dafür zu betrachtenden Zwischenräumen

### I. Ausgangslage

Die Kinder- und Jugendhilfe wird als System sehr wertgeschätzt: für ihre Beiträge zum förderlichen Aufwachsen von jungen Menschen, zur Konflikt- und Problembewältigung in Familien sowie zum Zusammenhalt der Gesellschaft. Sie genießt einen ebenso berechtigten wie erfreulichen Vertrauensvorschuss. Als in der ablaufenden Legislaturperiode mit einer Konkretisierung der überfälligen Zusammenführung von allen Kindern und Jugendlichen in der Kinder- und Jugendhilfe plötzlich Etlliches ganz neu gedacht und konstruiert wurde, ist die Fachwelt aufgeschreckt. Die Frage stand im Raum, wie das Bewährte nicht gefährdet, sondern in eine weiterentwickelte Kinder- und Jugendhilfe überführt werden könnte. Die Stimmung war daher stark geprägt vom Bedürfnis nach Tempoverlangsamung. Vielfach ging es weniger um die Entwicklung konstruktiver Regelungsideen als um die Verhinderung von noch nicht zu Ende gedachten Rahmungen. Auf fachlicher als auch politischer Ebene besteht mittlerweile Einigkeit, dass die gewonnene Zeit unbedingt zur gemeinsamen Klärung der offenen Fragen und Gestaltung der sichtbar gewordenen Problempunkte genutzt werden sollte.

Die bisherigen Initiativen, Überlegungen und Auseinandersetzungen haben – neben aller Notwendigkeit, zu einem gegenseitigen Vertrauensaufbau zurückzukehren – insbesondere auch positive Effekte gehabt und zu wichtigen Erkenntnisgewinnen beigetragen:

- Aufseiten der sog. Behindertenhilfe besteht inzwischen ein klares Bekenntnis zur Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere ihrem systemischen Hilfeverständnis und der Flexibilität sowie Vielgestaltigkeit der Hilfemöglichkeiten. In einem Mai 2017 veröffentlichten Diskussionspapier der „Fachverbände für Menschen mit Behinderung“ legen sie mit zT erfrischend selbstverständlicher wie klarer Erwartungshaltung ihre „Grundbedingungen“ und „Leitlinien“ für den weiteren Reformprozess dar.<sup>1</sup>
- Die durch den Reformprozess ausgelösten Erschütterungen haben in der Kinder- und Jugendhilfe zu wichtigen Prozessen der Selbstvergewisserung hinsichtlich zentraler, zu verteidigender Wesenselemente aber auch der Öffnung für Diskussionen um Weiterentwicklungs- und Zugehbedarfe geführt.
- Wenngleich etliche der Baustellen im Rahmen der Konstruktion der „Inklusiven Lösung“ bereits vorher thematisiert waren, so kristallisierten sich diese erst mit der Vorlage erster gesetzlicher Umsetzungsvorschläge in ihrer ganzen Dimension und Vielschichtigkeit heraus.

Selbst diejenigen, die sich mit diesem Vorhaben (noch) nicht vertiefter auseinandergesetzt haben, dürften durch die Diskussionen in den letzten Monaten wohl eine Ahnung davon bekommen haben, dass da nicht nur ein kleiner An- bzw Umbau der Kinder- und Jugendhilfe ansteht, der schon gar nicht im schnell bestellbaren Fertigteilliefermodus verfügbar ist. Dass ein erster Versuch noch nicht gleich zum Erfolg geführt hat, kann daher Niemanden wirklich überraschen oder gar enttäuschen. Wichtig erscheint vielmehr, aus den Vorgängen der letzten Legislaturperiode die richtigen Erkenntnisse zu ziehen, dass nunmehr alle für die Konstruktion notwendigen Akteur/inn/e/n ihren Beitrag dafür leisten (können) und die Kompetenzen bei den Bauleiter/inne/n zusammenfließen, die ein Miteinander in zuhörender Offenheit sowie mit Gelegenheiten für kritische Reflexion der Konstruktionspläne gestalten. In diesem Sinne will der hier vorgelegte Beitrag ein paar Grundgedanken zu Statik und baulichem Gerüst mit hineingeben.

### II. „Inklusive Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“ – Welches „Haus“ wollen wir eigentlich?

Die „Große“ bzw „Inklusive Lösung“, „Gesamtzuständigkeit“ bzw „Inklusive Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“ ist als Programmatik in aller Munde. Eine Verständigung darüber, was wirklich gemeint ist, fehlt jedoch (noch), dürfte allerdings Grundvoraussetzung für die Entwicklung gemeinsamer Konstruktionsideen sein:

#### 1. Integration der Eingliederungshilfe ins SGB VIII

Die einen verstehen darunter lediglich die Erweiterung der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für die jungen Menschen mit körperlicher und/oder geistiger Behinderung, sofern diese Eingliederungshilfe im Sinne der bisherigen §§ 53 f SGB XII benötigen. Um im Bild zu bleiben: Die Erweiterung des bisherigen Flurs mit der Tür für die § 35a-Leistungen um einen weiteren Raum für die Beantragung von Leistungen, die bisher vom Sozialamt nach §§ 53 f SGB XII gewährt werden. Die Zugänglichkeit ließe sich im Zweifel

\* Die Verf. ist Referentin für Inklusive Weiterbildung der Kinder- und Jugendhilfe im Deutschen Institut für Jugendhilfe und Kinderrecht eV (DIJuF), Heidelberg.

1 Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung Diskussionspapier – Vorstellungen zu einer inklusiven Lösung innerhalb der Reform des SGB VIII, 15.5.2017, abrufbar unter [www.diefachverbaende.de](http://www.diefachverbaende.de) ▶ Stellungnahmen/Positionspapiere.

durch die Verlegung der Büros ins Erdgeschoss oder den Einbau eines Fahrstuhls erreichen.

## 2. Teilinklusive Kinder- und Jugendhilfe

Anderer geben immer wieder zu bedenken, dass diese Tür-Erweiterung allein nicht ausreicht. Vielmehr fordere die „Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe“ nicht nur eine sehr viel weiterreichende Öffnung der individuellen Hilfeleistungen, insbesondere der §§ 27 ff SGB VIII, sondern auch die Auseinandersetzung mit deren Bedeutung für die Zugänglichkeit aller Regel- und Infrastrukturleistungen der Kinder- und Jugendhilfe (zB Kinder- und Jugendarbeit, allg. Beratungsleistungen, Kindertagesbetreuung). ZT wird erinnert, dass das SGB VIII hier bereits inklusiv mit Geltungsanspruch für alle Kinder und Jugendlichen gleichermaßen angelegt sei. Das ist wohl richtig – verweist die entscheidende Regelung des § 10 Abs. 4 S. 2 SGB VIII doch tatsächlich nur in Bezug auf die Eingliederungshilfeleistungen auf den Vorrang des SGB XII bei jungen Menschen mit körperlichen und/oder geistigen Behinderungen. Doch wir alle wissen auch, dass dieser allgemeine inklusive Auftrag in der Praxis nur begrenzt Umsetzung findet und daher die „Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe“ möglicherweise nicht in allen Leistungsbereichen gesetzlich neu geregelt, jedoch mindestens konzeptionell in den Blick genommen werden muss. Das entsprechende Konstruktionsbild wäre dann eher eines, in dem nicht nur der Flur mit den Eingliederungsleistungen, sondern die Vielzahl der Kinder- und Jugendhilfe-Etagen und -Flure auch für junge Menschen mit körperlichen und/oder geistigen Behinderungen barrierefrei erreichbar sind.

## 3. Inklusive Kinder- und Jugendhilfe

Wieder Anderen würden auch diese Umbaumaßnahmen nicht weit genug gehen. Sie sehen zusätzlich die Barrieren, die die Kinder- und Jugendhilfe mit Blick auf andere junge Menschen und ihre Familien (zB Migrationshintergrund, Armut, soziale Herkunft) aufweist, und fordern, den Anspruch auf Inklusive Teilhabe im Sinne der Ermöglichung sozial chancenreicher Teilhabestrukturen<sup>2</sup> umfassend für alle Kinder und Jugendlichen zu verstehen und bei dieser Gelegenheit mit zu regeln. In diesem Fall müsste die Barrierefreiheit des Hauses noch unter sehr viel mehr Hindernissen betrachtet, analysiert und angegangen werden.

## 4. Diskussion und Positionierung

Mit Blick auf die Verpflichtungen aus der UN-BRK stellen die Überlegungen zur alleinigen Inblicknahme der Eingliederungshilfeleistungen (1.) – genauso wenig wie die Überlegung, alles beim jetzigen Rechtszustand zu belassen<sup>3</sup> – keine rechtmäßige und damit ernsthafte Regelungsoption dar. Die Aufteilung der jungen Menschen mit Behinderungen auf zwei verschiedene Leistungssysteme verhindert den ganzheitlichen und systemischen Blick auf Kinder und Jugendliche mit geistiger und/oder körperlicher Behinderung und führt zu vielfach dargestellten Folgen erheblicher Zuständigkeitsstreitigkeiten auf dem Rücken der Betroffenen.<sup>4</sup> Diese Grundsituation beinhaltet eine erhebliche strukturelle Barriere in der Herstellung gleichberechtigter Teilhabe iSd Art. 1 Abs. 2 UN-BRK. Ist jedoch anerkannt, dass allein die Ge-

samtzuständigkeit eines Leistungssystems rechtskonform ist, gilt dies auch für die grundsätzlich gleichberechtigte Eröffnung aller Leistungen dieses Hilfesystems (2.).

Kommen die jungen Menschen mit körperlichen und/oder geistigen Behinderungen hinzu, wird zwangsläufig auch die bisherige „Zugänglichkeit“ der Kinder- und Jugendhilfe hinterfragt und erscheinen die Forderungen nach einer umfassenden Neujustierung der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne einer vollständig Inklusiven Kinder- und Jugendhilfe (3.) ebenso berechtigt wie verständlich. Andererseits sind die Herausforderungen zur Bewerkstellung gleichberechtigter Teilhabe mit Blick auf die behinderungsbedingten Einschränkungen bereits so anspruchsvoll, dass ein (jetziger) Einbezug und allumfassende Beschäftigung mit den Barrieren weiterer Personengruppen deutlich überfordernd sein dürfte.

Zielführender erscheint mir, sich zunächst ausdrücklich auf die Gestaltung einer Teilinklusive Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich der jungen Menschen mit Behinderungen (2.) zu konzentrieren und sich gleichzeitig gemeinsam darauf zu vereinbaren, bei diesem Teil-Inklusionsprozess perspektivisch nicht stehen bleiben zu wollen, ihn vielmehr als Lernprozess und Machbarkeitsschablone für die Inklusive Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt zu betrachten. Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich auch die weiteren Überlegungen dieses Textes auf diesen teilinklusive Fokus – dh konzentriert auf die gleichberechtigte Teilhabe junger Menschen *mit Behinderungen*.

Dabei erscheint mir noch eine Grundhaltung zentral: Die Konstruktion einer in diesem Sinne Inklusiven Kinder- und Jugendhilfe sollte nicht von der Fragestellung getragen sein, wie ein Hilfesystem (Behindertenhilfe) in ein anderes (Kinder- und Jugendhilfe) gut integriert werden kann. Vielmehr dürfte es von entscheidender Bedeutung sein, das Ziel der Zusammenführung beider Hilfesysteme als „etwas Neues“ – im Sinne einer beiderseitigen und im Interesse der Gestaltung fachlich angemessener Unterstützung sich möglichst gegenseitig bereichernden Neukonstruktion – zu definieren.

## III. Wieviel Gleichheit braucht es eigentlich? – Oder die Konstruktion von gleichberechtigter Teilhabe über bewusste Differenzierung

Die Diskussionen in der vergangenen Legislaturperiode haben gezeigt, dass die Frage der Realisierung des Anspruchs *gleichberechtigter* Teilhabe aller jungen Menschen regelmäßig den gedanklichen Impuls nach *Gleichheit* auslöst. Ob aus Angst und Vorsicht vor ungewollter Diskriminierung, seit Jahren erlebter Ungleichbehandlung oder aus der Vorstellung heraus, dass Gleichberechtigung zwingend die Gestaltung gleicher, einheitlicher Zugangsvoraussetzungen und gleicher

2 BGBl. 1961 I. 815.

3 So zB die Forderungen des Bayerischen Bezirktags in seinen „Fünfzehn Eckpunkte zu den Anforderungen an das Bundesteilhabegesetz“, 2./3.7.2015, abrufbar unter [www.bay-bezirke.de](http://www.bay-bezirke.de) ▶ Veröffentlichungen ▶ Vollversammlungen ▶ 2015.

4 Statt vieler zB Bericht der von der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) und Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder (JFMK) eingesetzten Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“, 5.3.2013, abrufbar unter [www.jfmk.de](http://www.jfmk.de) ▶ Beschlüsse 2013 ▶ Beschlüsse 06./07.06.2013 ▶ TOP 5.5.

Hilfeleistungen voraussetze – die Thematisierung von Unterschieden wird möglichst vermieden.

Auch die bisherigen gesetzgeberischen Überlegungen zu einem sog. „inkluisiven“ bzw. „einheitlichen“ Tatbestand – als „gemeinsame Eingangstür“ für alle jungen Menschen mit individuellem Hilfebedarf – waren stark von diesem Bestreben nach möglichst großem Gleichlauf geprägt. Heftigst wurde gestritten, ob und inwiefern die Hilfe zur „Erziehung“ als konstitutives Element und Selbstverständnis der Kinder- und Jugendhilfe noch in den Begriffen von „Teilhabe“ und/oder „Entwicklung“ enthalten ist. Statt eines Sowohl-als-auch wurde immer wieder die Notwendigkeit nach „Einheitlichkeit“ betont, weshalb die Erziehung als Begriff in der Entwicklung und Teilhabe aufgehen müsse. Und auch jetzt nach Abebben der Aufregung wird die Konstruktion von möglichst viel Gleichheit als einer der zentralen Diskussionspunkte fortgeführt: Die Behindertenhilfeverbände haben in ihrem Diskussionspapier die Gestaltung eines „Einheitlichen Leistungstatbestands“ sogar zu einer ihrer Grundbedingungen erklärt.<sup>5</sup>

Dieses Bedürfnis nach „Überwindung der Kategorisierungen“ ist mehr als verständlich und allein die Symbolkraft von Regelungen im Sinne einer Tür, durch die alle – ob dick oder dünn, schwarz oder gelb, im Rollstuhl oder auf Inline-Skates, mit Dr.-Titel oder Tafelberechtigung etc – gleichermaßen Eingang finden, ganz sicher nicht zu unterschätzen. Die Grundhaltung aller weiteren Überlegungen sollte daher unbedingt davon geprägt sein, dass alle Kinder und Jugendlichen – ganz gleich mit welchen Eigenschaften und Ausgangsbedingungen – in den systemischen Blick der Kinder- und Jugendhilfe samt ihres grundsätzlich breit angelegten Leistungsspektrums gelangen. Doch ich fürchte, der Grundgedanke von Inklusion würde grundlegend missverstanden, würde man ihn damit verbinden, dass sich auch nach dieser Eingangstür einfach alle ein freies Zimmer suchen könnten, da ohnehin überall das Gleiche zu bekommen ist.

Vielmehr lebt der Inklusionsgedanke zentral von dem Anerkennung, dass die Hindernisse in der gleichberechtigten Teilhabe durch Wechselwirkungen zwischen dem konkreten Menschen mit seinen Beeinträchtigungen und den jeweiligen einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entstehen (vgl. Präambel Buchst. e UN-BRK, § 2 SGB IX-BTHG). Für die Herstellung gleichberechtigter Teilhabe ist dementsprechend gerade eine differenzierte Wahrnehmung und Analyse der je eigenen Bedarfslagen sowohl in Voraussetzungen als auch benötigter Hilfe erforderlich. Differenzierung ist insofern nicht diskriminierend, sondern Grundvoraussetzung, wenn der Anspruch auf Herstellung gleicher Teilhabe-Möglichkeiten ernst gemeint ist.

Mein Vorschlag wäre daher eher die umgekehrte Herangehensweise: Wieviel Differenzierung ist notwendig und wieviel Einheitlichkeit eigentlich am Ende möglich? In den fachlichen Debatten ist seit Monaten viel Bereitschaft wahrzunehmen, zu einem echten Miteinander zu finden, sich gegenseitig zuzuhören und in der jeweiligen Verschiedenartigkeit zu entdecken. Es gilt anerkanntermaßen das Prinzip des Sowohl-als-auch. Doch aus meiner Sicht noch sehr im Sinne eines additiven Denkens und zu wenig als bewusstes

Hineinbegeben in die Räume, die vor allem auch zwischen diesen beiden Hilfesystemen und Perspektiven liegen (können). Dabei bestehen meines Erachtens genau in dem Zulassen, Betrachten und Analysieren dieser „Zwischenräume“ wichtige Chancen, möglicherweise sogar Grundvoraussetzungen, um ein gelingendes Miteinander dieser beiden so lang gewachsenen Hilfesysteme als das notwendigerweise Neue gestalten zu können.

#### IV. Vom zentralen Unterschied zwischen „je mehr, umso besser“ und „je weniger, umso lieber“

Einer dieser zu betrachtenden „Zwischenräume“ beim Aufeinandertreffen der beiden Hilfesysteme liegt in der Unterschiedlichkeit der Bedarfe, Hilfezugänge und Leistungsarten zwischen den jungen Menschen und Familien, die bislang Leistungsberechtigte in der Kinder- und Jugendhilfe sind, und denjenigen, die zukünftig neu dazu kommen sollen.

Die *Kinder- und Jugendhilfe*, mit ihren Zielrichtungen der Förderung junger Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung, der Beratung und Unterstützung von Eltern sowie des Schutzes vor Kindeswohlgefährdung (§ 1 Abs. 3 SGB VIII), bewegt sich im Kontext des primär elterlichen Erziehungsauftrags (Art. 6 Abs. 2 GG). Dort, wo nötig und gewünscht, soll sie Angebote auf Hilfe und Unterstützung zur Verfügung stellen, ggf. auch hartnäckig werbend anfragen. Immer wieder gilt es jedoch, ausreichend Balance zu halten zwischen respektvoller Akzeptanz elterlicher Erziehungsentscheidungen und aufmerksamer Begleitung und ggf. helfenden Eingriffen, wenn und sofern das Kindeswohl gefährdet ist. In der Zusammenarbeit mit Familien, denen die Kinder- und Jugendhilfe mit ihrem sozialpädagogischen Auftrag und den familien- bzw. elternbezogenen Hilfen zur Verfügung stehen soll, wird der Aufbau der Hilfebeziehung regelmäßig von Fragen eigener, zT scham- und schuldbesetzter elterlicher Hilfebedarfe geprägt, nicht selten im Ergebnis mit einem „je weniger Hilfe, umso lieber“.

Demgegenüber geht es für Familien von Kindern mit *Behinderung* um die Verwirklichung ihres Menschen- und Grundrechts auf gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (Art. 1 UN-BRK, Art. 3 GG). Unser Sozialstaat – zukünftig dann vorrangig das System der Kinder- und Jugendhilfe – steht in der (völkerrechtlichen) Verpflichtung, kompensatorisch strukturelle Barrieren für gleichberechtigte Zugänge der jungen Menschen abzubauen und entsprechend barrierefreie Infrastrukturleistungen zur Verfügung zu stellen und dort, wo dies (noch) nicht gelungen ist, individuelle Unterstützung zur Überwindung zu gewährleisten. Die jungen Menschen mit Behinderung und ihre Familien kommen daher im Bewusstsein der Einforderung von Rechtsansprüchen auf die Kinder- und Jugendhilfe zu (nach dem Motto: „je mehr, umso lieber“). Es dürfte ihnen häufig auch deswegen leichter fallen, weil es hier um Leistungen für einen „kindbezogenen“ Nachteilsausgleich geht, regelmäßig losgelöst von elterlichen Schuldfragen.

5 Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung 6 (Fn. 1); s.a. Coester/Müller-Fehling JAmt 2017, 476 (477) in diesem Heft.

Um nochmal im Bild zu bleiben: Die Einen lugen vorsichtig-geduckt mal durch die Eingangstür, manchmal werden sie hindurch geschubst, brauchen vielleicht mehrere Anläufe oder müssen auch mal von Zuhause abgeholt werden. Die Anderen kommen eher zielstrebig durch die Pforte, fragen offensiv nach den für sie zuständigen Ansprechpartner/inne/n und bringen sich ggf auch mal anwaltliche Unterstützung mit, wenn sich die Türen nicht von selbst öffnen.

Diese Verschiedenheit im Selbst- und Hilfeverständnis erscheint mir für das Begreifen der Hürden bei der Konstruktion von Einheitlichkeit zentral.

## 1. Einheitlicher Leistungstatbestand – die schwierige Suche nach gemeinsamen Anspruchsmerkmalen

Die Idee eines einheitlichen Leistungstatbestands verknüpfte sich bislang mit der Erwartungshaltung der Gestaltung einer Regelung, die für alle Individualhilfeansprüche – dh egal ob Hilfen zur Erziehung oder Hilfen aufgrund von Behinderungen – eine gemeinsame Zugangsschwelle, dh gleich laufende Voraussetzungen, definiert. Als entscheidende Gemeinsamkeit in der Entwicklung aller Kinder und Jugendlichen wurde offenbar ihr Anspruch auf die Sicherstellung ausreichender „Teilhabe“ gesehen. Auf die hierbei zu Tage getretenen Unstimmigkeiten beim Versuch einer gesetzlichen Bestimmung der Antwort auf die Frage „Teilhabe woran eigentlich?“ – an der Gesellschaft, an der Gemeinschaft, am Leben – wurde vielfach hingewiesen, sie verdeutlichen jedoch auch wichtige Probleme in der Gestaltung einer gemeinsamen Zugangsschwelle:

- Die bisherige zentrale Hilfenorm im Bereich der Hilfen zur Erziehung knüpft ua an die Voraussetzung an, dass eine dem Kindeswohl entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist (§ 27 Abs. 1 SGB VIII). Als Angebot an Eltern, sie in ihrer Erziehungsverantwortung zu unterstützen, bewegt sie sich im Spannungsfeld des Art. 6 Abs. 2 GG. Dieser weist die Primärverantwortung für die Erziehung von Kindern bewusst deren Eltern zu und verpflichtet die Ausübung der staatlichen (Mit-)Verantwortung insofern zur Zurückhaltung, als zwar auf freiwilliger Basis Hilfen zur Unterstützung zur Verfügung gestellt werden sollen und dürfen, ein in diese elterliche Primärverantwortung eingreifendes Tätigwerden aber erst an der Schwelle zur Kindeswohlgefährdung verfassungsrechtlich zulässig ist. Mit der bisherigen Formulierung des Hilfeanspruchs in § 27 Abs. 1 SGB VIII in Form einer Negativbeschreibung (= Nichtgewährleistung einer dem Kindeswohl entsprechenden Erziehung) ist das Gesetz in der notwendigen Weise zurückhaltend und überlässt jede Positivbestimmung einer dem Kindeswohl entsprechenden Erziehung bewusst den Eltern selbst. Für den Teilbereich der Hilfen zur Erziehung wäre diese staatliche Pflicht zur Zurückhaltung auch im Rahmen eines einheitlichen Leistungstatbestands zu achten.
- Demgegenüber besteht mit Blick auf die staatliche Verantwortung zur Sicherung der Rechtsansprüche von Menschen mit Behinderung die Pflicht zur offensiven, gerade nicht zurückhaltenden Regelung – einerseits. Andererseits bedarf es wohl auch hier einer Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Grenzen aus dem Elternrecht, dürfte zu den elterlichen Pflichten von Erziehung und Pflege

ihres Kindes doch auch die Sicherung ausreichender Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gehören, wenn dieses aufgrund einer Behinderung darin beeinträchtigt ist. Doch wo verlaufen hier die Grenzen? Wie weit reicht die Positivverpflichtung des Staats zur Sicherung des Menschenrechts auf gleichberechtigte Teilhabe, die mit einem Rechtsanspruch unterlegt sein soll? Und wie viel Privatraum überantwortet man umgekehrt bewusst den Eltern bzw ab welcher Grenze kann es auch zu staatlichem Drängen und muss es ggf zu Eingriffen in die Elternverantwortung zugunsten der Sicherung einer ausreichenden Teilhabe des Kindes kommen?

- Darüber hinaus spiegelt sich in der Wahl des Begriffs Teilhabe als gemeinsames Ziel für alle Kinder im Rahmen des individuellen Rechtsanspruchs meines Erachtens ein äußerst ehrgeiziges Programm. So erstrebenswert und wichtig es ist, auf den Abbau von Teilhabe einschränkungen von jungen Menschen jedweder Art hinzuwirken, die Kinder- und Jugendhilfe wird nicht für jedes Teilhabedefizit von Kindern und Jugendlichen hinterlegt mit einem individuellen Ausgleichsanspruch verantwortlich sein können. Das würde sie nicht nur überfordern, sondern auch die Gefahr bergen, dass sich der Staat unangemessen einmischt und sich andere in das chancengleiche Aufwachsen junger Menschen ebenfalls eingebundene gesellschaftliche Institutionen bzw politischen Kräfte aus ihrer Verantwortung zurückziehen. Die Diskussion darüber, für welche Teilhabedefizite – über die in der Behindertenhilfe bereits definierten hinaus – die Kinder- und Jugendhilfe zusätzlich mit einklagbarem Rechtsanspruch konkret verantwortlich werden soll, steht derzeit noch aus. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass sowohl die Länder als auch die kommunalen Spitzen jedoch ihre Zustimmung zur Neugestaltung der Teilhabeleistungen durchgehend davon abhängig gemacht haben, dass es hierüber nicht zu Mehrleistungen bzw -kosten kommt, zählt diese Verständigung für mich zu einer der zentralen Gelingensbedingungen.

Die Liste der Herausforderungen in der Gestaltung einer „gemeinsamen Schwelle“ zur Auslösung des Rechtsanspruchs ließe sich fortführen. Ob sie am Ende gelingen wird, erscheint offen. Zzt sieht es so aus, als ob zwar zukünftig einheitlicher Tatbestand drüber stehen, aber nur bedingt Einheitlichkeit drin stecken wird. Und möglicherweise ist an dieser Stelle tatsächlich eher eine pragmatische Auflösung der Diskussionen angezeigt, dh im Interesse einer möglichst genauen Anspruchssicherung letztlich im Ergebnis doch eine parallele Beschreibung von Zugangsschwellen. Die sich mit einem solchen Vorgehen verbindenden Befürchtungen, dass dies in der Umsetzung doch wieder parallele, wenig miteinander verbundene, ggf sogar stigmatisierende Hilfezugänge nach sich ziehen könnte, sind sehr verständlich. Doch meines Erachtens ist für das Gelingen ganzheitlicher Hilfen und die Überwindung isolierter Betrachtungen behinderungsbedingter Bedarfe,<sup>6</sup> weniger das Vorhandensein eines einheit-

6 So ausdr. die Erwartungen an einen Einheitlichen Leistungstatbestand seitens der Bundesvereinigung Lebenshilfe eV Die Kinder- und Jugendhilfe muss inklusiv werden – Erwartungen an eine Reform des SGB VIII, 23.3.2017, abrufbar unter [www.kijup-sgbviii-reform.de](http://www.kijup-sgbviii-reform.de) ► „Inklusive Lösung“ ► Stellungnahmen.

lichen Hilfetatbestands entscheidend, sondern vielmehr die qualifizierte Weiterentwicklung der genau mit dieser familiensystemischen Orientierung bereits arbeitenden Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII.

## 2. Hilfeplanung – zwischen Sicherung von Rechtsansprüchen, bewusster Aushandlung und Werben um Inanspruchnahme

Genau diese Hilfeplanung zählt zu einem der bedeutsamsten Kristallisationspunkte, in der sich die Verschiedenartigkeit der beiden Hilfesysteme und ihrer Zugänge in den letzten Monaten des aufeinander zu Bewegens gezeigt hat. Vonseiten der Behindertenhilfe wurde sie einerseits deutlich als das „attraktivste“ Wesenselement der Kinder- und Jugendhilfe benannt. Vor dem Hintergrund, dass eine solche (bislang) im System der Eingliederungshilfe rechtlich nur für wenige Fälle eingefordert wird und praktisch kaum Umsetzung findet, ist dies nicht verwunderlich. Zwar wird mit dem BTHG zukünftig auch im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX (2. Teil) die Durchführung einer Hilfeplanung (dort als Gesamtplanung bezeichnet) nunmehr verbindlich vorgegeben. Doch auch diese wird ausschließlich auf den behinderten Menschen selbst fokussiert sein (sog. Personenzentrierung). Das für Kinder und Jugendliche besonders wichtige systemische Hilfeplanverständnis, wie es der Kinder- und Jugendhilfe zugrunde liegt, fehlt jedoch auch mit dem BTHG.

Andererseits werden seitens der Behindertenhilfe gleichzeitig klare Erwartungshaltungen an die notwendige Ausgestaltung der Hilfeplanung formuliert, die in der Kinder- und Jugendhilfe zT auf deutliches Befremden stoßen: Sie sprechen von Instrumenten zur Bedarfsermittlung, deren Einsatz „klar“ vom Verfahren getrennt werden müsse und fordern die Festschreibung „bundeseinheitlicher“ Standards zur Sicherstellung gleicher Leistungen und Lebensbedingungen.<sup>7</sup> Umgekehrt merkt man, dass sie mit dem seitens der Kinder- und Jugendhilfe formulierten Selbstverständnis (zB „Aushandlung“, Prozesshaftigkeit) wenig anfangen kann.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Unterschiede erscheinen diese Diskrepanzen hingegen wiederum wenig verwunderlich:

- Mit dem Hilfeverständnis in der *Behindertenhilfe* einer Durchsetzung von Leistungsansprüchen ist die Perspektive der Kinder- und Jugendhilfe nicht recht kompatibel. Letztere ist in einer Vielzahl von Hilfeplanungsprozessen vielmehr umgekehrt mit der Aufgabe konfrontiert, unfreiwillige Hilfeberechtigte bei der Inanspruchnahme von Hilfen, dh ihrer Rechtsansprüche, zu aktivieren. Das in diesem Kontext eingesetzte fachlich-methodische Mittel der „Aushandlung“ und dessen dringende Einforderung und Anmahnung nach notwendigem Erhalt scheint in der Behindertenhilfe hingegen eher Ängste auszulösen, auf diesem Weg könnten ihre Rechtsansprüche verlorengelassen. Offenbar auch auf der Suche nach in diesem Sinne rechtssichernden Verfahrenselementen wird die Forderung nach einem Einsatz von „Instrumenten“ als für alle

Beteiligten objektive, verbindliche Bedarfserhebungsmittel verständlich.

- Demgegenüber besteht eine der zentralen Aufgaben in der *Kinder- und Jugendhilfe*, bei Familien mit häufig ambivalentem Verhältnis gegenüber ihren Hilfebedarfen um die Inanspruchnahme zu werben. Verstehen-Wollen von inneren und äußeren Hürden (zB Autonomiebedürfnisse, Scham, Ängste, innerfamiliäre Konflikte) gehört daher ebenso zum fachlich notwendigen Selbstverständnis wie die in diesem Kontext eingesetzte Methodik der „Aushandlung“, wird doch die beste Hilfe nicht in der „optimalen“, sondern vielmehr in der am weitesten im familiären System akzeptierten gesehen. Der Einsatz von – zumindest formal verstandenen – „Feststellungs“-Instrumenten erscheint da schwierig bis störend.

Sieht und hört man jedoch genauer hin, könnte sich womöglich für beide lohnen, miteinander genau in diesem Zwischenraum in noch vertiefendere Lernprozesse einzusteigen:

- Tatsächlich scheint die Eruierung des Hilfebedarfs im Rahmen der *Behindertenhilfe* – dh die Feststellung der Behinderung, um daraus die erforderlichen und geeigneten Hilfen ableiten zu können – eher von Standardisierungen geprägt und diesen zugänglich. Nimmt man allerdings die Definition des UN-Behinderungsbegriffs mit seiner Dimension des Begreifens von Behinderung als Wechselwirkung zwischen individuellen Beeinträchtigungen und strukturellen Barrieren tatsächlich ernst, sind diese Standardvorstellungen erfreulicherweise ins Wackeln geraten. Es wird deutlich, dass (auch) hier die „Analyse von Situationen“ und (familiärer) „Umwelt“ stärker in den Blick genommen werden muss und es perspektivisch darauf ankommen wird, auch hier gezielt die Frage nach der Integration hilfreicher Verstehenselemente und -prozesse in den Blick zu nehmen.<sup>8</sup>
- Umgekehrt ist das Bild einer mit der Familie auf „Augenhöhe“ agierenden *Kinder- und Jugendhilfe* aufgrund des beziehungsimmanent angelegten Machtgefälles zwischen Jugendamt und Hilfeberechtigten eher ein idealtypisches Konstrukt, das selbst unter Einsatz bester Fachlichkeit oftmals im einzelnen Hilfekontext schwer herstellbar ist. Vielmehr besteht in der Praxis mitunter sogar die Gefahr der Etablierung von Hilfen, in denen die Fachkräfte mehr oder weniger unter sich und zT über den Kopf der jungen Menschen und ihren Familien hinweg agieren und entscheiden. Seit Längerem wird daher auch hier über die Notwendigkeit gesetzlicher bzw fachlich-verbindlicherer Veränderungen nachgedacht. Inwiefern standardisierte „Instrumente“ tatsächlich hilfreich wirken können, lässt sich und sollte auch von Jurist/inn/en nicht beantwortet werden. Der gemeinsame Diskurs hierüber könnte jedoch fruchtbar gemacht werden für die Frage, ob und ggf mit welchen Abwandlungen sie auch in diesen Hilfekontexten sowohl bei Fachkräften wie aufseiten der Familien das

7 Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung 10 ff (Fn. 1); s.a. *Coester/Müller-Fehling* JAmt 2017, 476 (478) in diesem Heft.

8 *Rohrmann* Inklusives SGB VIII – neue Herausforderung für alle, abrufbar unter [www.kijup-sgbviii-reform.de](http://www.kijup-sgbviii-reform.de) ► „Inklusive Lösung“ ► Stellungnahmen.

Selbstverständnis einer Realisierung von Rechtsansprüchen sowie echter Selbstbestimmung befördern oder gar sichern könnten.

Vielleicht hilft es für die gemeinsame Auseinandersetzung und Annäherung, sich gedanklich insbesondere auch in Fälle hineinzubegeben, in denen beide Hilfesysteme mit ihren Denklagen aufeinanderstoßen, weil in einer Familie behinderungs- und erziehungsbedingte Hilfebedarfe zusammentreffen (zB eine Familie kommt mit ihrem ältesten Kind, das eine Behinderung hat, ins Jugendamt, um eine Schulbegleitung zu beantragen; im Gespräch stellt sich heraus, dass der Vater wegen Eheproblemen vor drei Monaten ausgezogen ist, was alle in der Familie belastet, insb. die kleinere Schwester). Aus dem seitens der Behindertenhilfe entworfenen Ablaufschema „Bedarfsermittlung und Hilfeplanung außerhalb von Kinderschutz – Zugang und Verlauf“<sup>9</sup> wird diesbezüglich eine klare Abgrenzungsvorstellung deutlich: „Konkrete Antragstellung grenzt die Bedarfsermittlung ein“. Aus der Perspektive der Kinder- und Jugendhilfe dürfte wohl gelten, dass dies in Bezug auf die behinderungsbedingten Bedarfe womöglich akzeptabel erscheint. Hinsichtlich erkennbar werdender erziehungsbedingter Bedarfssituationen werden sich die hilfeberechtigten Familien jedoch ebenfalls auf ein ggf auch hartnäckiger um Hilfe werbendes Jugendamt einstellen müssen.

Im Übrigen wird gerade auch hier, insbesondere angestoßen durch das BTHG, zunehmend mehr ein weiterer Zwischenraum deutlich. Ist die Kinder- und Jugendhilfe mit Hilfebedarfen aufgrund von Behinderungen konfrontiert, agiert sie zwingend als Rehabilitationsträger (vgl § 6 Nr. 6 SGB IX), zB mit der Konsequenz der Anwendung eigener Verfahrensregelungen (fristgebundene Bedarfsfeststellung, Durchführung und Dokumentation von Hilfeplanungen, Ausgestaltungen zum Wunsch- und Wahlrecht etc). Welche Folgen es jedoch hat, wenn die Kinder- und Jugendhilfe von einer Familie mit einem behinderten Kind nicht bzw nicht ausschließlich wegen des behinderungsbedingten Hilfebedarfs adressiert wird, erscheint bislang ungeklärt: Agiert das Jugendamt dann in einem Fall zum einen Teil als Rehabilitationsträger und zum anderen als „normales“ Jugendamt? Aber was würde das für die eigentlich beabsichtigte Gestaltung ganzheitlicher Hilfeprozesse bedeuten? Oder werden erzieherische Hilfen in diesen Fällen dann ebenfalls zu Rehabilitationsleistungen, weil sie auch als Teilhabeleistungen für den jungen Menschen (zB zur Gewährleistung seiner Teilhabe am Leben in seiner Familie) verstanden werden können?

## V. Ein besonders vernachlässigter Zwischenraum: strukturelle Weiterentwicklungsbedarfe

Die derzeitigen (fachpolitischen) Diskussionen konzentrieren sich weitgehend auf die (Neu-)Gestaltung der rechtsanspruchsgesicherten Individualleistungen. Die Fragen rund um die Weiterentwicklungsbedarfe teilhabegerechterer Infrastruktur- und Regelangebote sind deutlich weniger bis gar nicht im Blick. Dabei erscheint dies nicht nur insofern verwunderlich, als der Grundgedanke von Inklusion eigentlich zentral davon ausgeht, gleichberechtigte Teilhabe zunächst einmal über die Aufhebung struktureller Barrieren zu gewährleisten und – nur und erst dann, wenn dies im Einzel-

fall nicht hinreichend sichergestellt ist – individuelle Hilfsansprüche eingreifen sollen. Es erinnert auch ein wenig an die ungenutzten Entwicklungen im Bereich schulischer Inklusion, wo über die Individualhilfe der Schulbegleitung nicht selten schulische Teilhabe sichergestellt wird, die eigentlich über strukturelle Veränderungen des Systems Schule gewährleistet sein sollte. Abgesehen von der Gefahr, dass dieses Auffangen struktureller Defizite über Individualhilfen die Notwendigkeit systemischer Weiterentwicklungen verdecken, ggf sogar hemmen kann, sind Individualhilfen regelmäßig mit einem höheren Anteil an Stigmatisierung verbunden und damit von geringerer Inklusionswirkung.

Dabei vermag ich noch nicht einzuschätzen, ob und inwiefern diesbezüglich auch (bundes)gesetzliche Veränderungen förderlich oder gar notwendig sind. Die bislang unterbreiteten gesetzgeberischen Ideen – mit ihrer Stärkung von Infrastruktur- und Regelangeboten deutlich zulasten von Individualansprüchen – haben zu weitreichender Abschreckung und Vorsicht der Fachwelt und Praxis geführt, sodass es hier wohl zunächst erst wieder des Vertrauensaufbaus bedarf, dass nicht das eine gegen das andere ausgespielt werden soll.

Unbestreitbar dürfte jedoch die Notwendigkeit sein, die für die Umsetzung der strukturellen Weiterentwicklungen vor Ort ua dringend erforderliche Jugendhilfeplanung in Jugendämtern zu (re)aktivieren und mit den erforderlichen personellen, finanziellen und konzeptionellen Ressourcen auszustatten. Vielleicht könnte der Bund zur handfesten Unterstützung der Kommunen hier über ähnliche Modelle nachdenken, wie er es mit der „Bundesinitiative Frühe Hilfen“ zum Anstoß und zur Beförderung der verbindlichen Netzwerkarbeit (§ 3 KKG) praktiziert, und damit in so mancher Kommune dieser Aufgabenbereich erst wirklich Bedeutung und Umsetzung erfahren konnte.

## VI. Ausblick

Die Konstruktionspläne für die Gestaltung einer Kinder- und Jugendhilfe, zu der alle jungen Menschen – ob ohne oder mit Behinderung, gleich welcher Art auch immer – gleichberechtigten Zugang haben, stehen trotz der intensiven Diskussionen in den letzten Monaten noch mittendrin und mitunter ziemlich am Anfang. Angesichts der Komplexität der in diesem Kontext zu berücksichtigenden Ausgangsbedingungen zweier so unterschiedlich geprägter Hilfesysteme erscheint dies wenig verwunderlich. Um erfolgreich zu einem stabilen, für alle Beteiligten funktionalen und im besten Fall auch einladenden Neubau zu gelangen, erscheint insofern weiter Geduld, aber vor allem auch das Betrachten und Analysieren der gerade durch das Zusammentreffen der beiden Hilfesysteme entstehenden Zwischenräume notwendig. Die vielfach, ua auch unter Beteiligung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), eingerichteten Dialogforen sind hierfür sicher gute Orte, um diese Zwischenräume aufzuspüren. Die unbedingt notwendigen vertiefteren Analysen stehen jedoch noch aus und scheinen andere Räume und Orte zu brauchen.

9 Die Fachverbände für Menschen mit Behinderung 14 (Fn. 1); s.a. Coester/Müller-Fehling JAmt 2017, 476 (479) in diesem Heft.