

# **Bundesarbeitsgemeinschaft**

*der überörtlichen Träger der Sozialhilfe*

---

Bernd Finke  
Geschäftsführer der BAGüS  
48133 Münster

Tel.: 0251 591-6530  
Fax: 0251 591-6539  
E-Mail: [bag@lwl.org](mailto:bag@lwl.org)  
<http://www.bagues.de>

## **Vom behinderten Kind zum Kind mit Behinderung – Kinder und Jugendliche mit Behinderungen im Spannungsfeld von KJHG und BSHG –**

### **Fachtagung des Deutschen Caritasverband am 17./18.06.2003 in Würzburg**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

das Thema Ihrer diesjährigen Fachtagung „Vom behinderten Kind zum Kind mit Behinderung“ deutet auf den gesellschaftspolitischen Wandel und dessen Zielsetzung hin, nämlich weg von der Aussonderung hin zur Normalisierung. Nicht mehr die Behinderung eines Menschen steht im Mittelpunkt, vielmehr der Mensch, so auch das Kind, selbst. Dieser Paradigmenwechsel vollzieht sich seit Jahren und findet auch in dem seit dem 01.07.2001 geltenden Sozialgesetzbuch IX sowie dem seit dem 01.04.2002 geltenden Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen seinen Niederschlag.

Gleichwohl, die Gesetzesentwicklung ist eine andere: Mit dem SGB IX spricht dies und eine Vielzahl anderer Gesetze erstmals vom behinderten Menschen und nicht mehr vom Behinderten. Der gesetzgeberische Wandel setzt also früher an. Den dritten Schritt, nämlich die Verwendung des Begriffes des Menschen mit Behinderungen hat der Gesetzgeber jedoch bis heute nicht vollzogen.

Beide genannten Gesetze, insbesondere das SGB IX sind bedeutende Marksteine für die Fortentwicklung des Deutschen Sozialleistungsrechts. Sie verbessern entscheidend die gesellschaftlichen Chancen behinderter Menschen und tragen dem Benachteiligungsverbot des Grundgesetzes Rechnung.

Die allgemeinen Regelungen des Kapitel 1 SGB IX enthalten in der Vorschrift über die Leistungen zur Teilhabe besondere Aussagen zur Ausgestaltung der Leistungen für behinderte und von Behinderung bedrohte Kinder (§ 4 Abs. 3 SGB IX). Danach sind die Leistungen so zu planen und zu gestalten, dass nach Möglichkeit Kinder nicht von ihrem Umfeld getrennt und gemeinsam mit nichtbehinderten Kindern betreut werden können. Für Kinder sollen also die Leistungen Entwicklung und Integration in die Gesellschaft unterstützen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die Zuordnung behinderter oder von Behinderung bedrohter Kinder zur Gruppe der

behinderten Menschen nicht zu spezialisierten Versorgungssystemen und damit zur Ausgrenzung aus dem Lebensumfeld führt. Vielmehr sind die Leistungen integrativ zu erbringen.

Diese Leitlinie formuliert also angesichts der heutigen Versorgungssituation ein ehrgeiziges Ziel. Mit der Formulierung „nach Möglichkeit“ trägt der Gesetzgeber allerdings der Tatsache Rechnung, dass die Integration behinderter Menschen und so auch der behinderten Kinder nicht immer erreicht ist. Offen bleibt dabei, ob er dies aus der derzeitigen Versorgungsstruktur heraus einräumt, oder aber damit eingestehen will, dass nicht für alle Kinder mit Behinderungen integrative Angebote ausreichend und geeignet sind.

Wenn wir dem folgen und darin übereinstimmen, dass der Gesetzgeber ehrgeizige Ziele formuliert hat, stellt sich die Frage, wie diese Ziel idealtypischerweise aussehen sollten. Ein lang erfahrener Kollege in unserem Vorstand formulierte dies in Vorbereitung auf diese Fachtagung aus meiner Sicht zutreffend wie folgt:

*Für Kinder und Jugendliche sollten die kommunalen und staatlichen Leistungen nach den für diese Gruppe der Gesellschaft geltenden allgemeinen Gesetzen unter bedarfsdeckender Einbeziehung aller besonderer Bedürfnisse, d. h. auch behinderungsbedingter Bedarfe gestaltet werden, sodass kein Kind oder junger Mensch stattdessen oder daneben noch Sozialhilfeleistungen in besonderer Lebenslage benötigt. Für Kindertagesstätten wie für Schulen, und zwar sowohl für allgemeinbildende Schulen, berufsbildende Schulen, Hochschulen und Universitäten müsste gelten, dass Bildung keine Fürsorgeangelegenheit ist.*

*Kindertagesstättengesetze der Länder könnten so ausgestaltet werden, dass für behinderte Kinder zusätzliche Sozialhilfeaufwendungen nicht erforderlich sind, sie wären also „sozialhilfefest“.*

*Auch für die Schulbildung sollten keine ergänzenden Fürsorgeleistungen erforderlich werden. Das bedeutet, dass die Schulgesetze der Länder auch bei sehr schweren Behinderungen ebenso „sozialhilfefest“ gestaltet werden müssen. Das Gleiche gilt für die entsprechenden Hochschulgesetze der Länder.*

Voraussetzung wäre also, dass die jeweiligen Ländergesetze geändert bzw. angepasst werden. Eine besondere Chance besteht hierfür zurzeit in den Beratungen über die Gleichstellungsgesetze der Länder.

Damit würde sich die Frage der Alternative SGB VIII oder BSHG sowie die Frage, ob behinderte Menschen zur Erfüllung ihres Bildungsanspruchs auf Fürsorgeleistungen verwiesen werden müssen, obsolet.

Wir sind uns sicher einig, dass wir von diesem so formulierten idealtypischen Ziel der Integration behinderter Kinder und Jugendlicher noch weit entfernt sind und auch berechtigte Zweifel erhoben werden müssen, ob dies in den nächsten Jahren erreichbar ist.

Woran scheidet es, dass wir diesen offensichtlich idealtypischen Zustand noch nicht erreicht haben?

Hier sind sicherlich viele Gründe zu nennen. Dabei ist das Problem, die Steuermittel, die heute für die Aufwendungen der Eingliederungshilfe verwandt werden, auf die jeweiligen anderen Bereiche zu verlagern, ein zentrales, wenn nicht gar das zentrale Problem. Die Vorbehalte treffen aber mitunter auch auf tiefgreifende fachliche Skep-

sis bei den jeweiligen Behörden, freien Trägern und Fachleuten. Dies trifft übrigens auch für das Verhältnis zwischen Sozialhilfe- und Jugendhilfeträgern zu. Selbst Eltern, die zunächst kein Verständnis für die Vielgleisigkeit des Sozialsystems hatten und es eher als diskriminierend empfanden, das Sozialamt zu benötigen, wollen nach geraumer Zeit die Verlässlichkeit des Sozialhilferechts nicht gegen Ungewissheiten im SGB VIII, im Schulrecht oder in sonstigen landesrechtlichen Vorschriften austauschen. Schließlich sind auch materielle Gesichtspunkte zu nennen, denn die Gleichbehandlung von Eltern behinderter Kinder mit Eltern nichtbehinderter Kinder in einer Kindertagesstätte würde bedeuten, dass auch Eltern behinderter Kinder Kostenbeiträge zum Kindergartenbesuch entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit nach den landesrechtlichen Vorschriften für die Kindertagesstättenfinanzierung aufbringen müssten, also nicht die Privilegien nach § 43 Abs. 2 BSHG hätten, wonach lediglich eine häusliche Ersparnis zu zahlen ist.

Wie ist die Situation heute?

Unbestritten haben wir eine nach wie vor unbefriedigende Schnittstelle zwischen der Jugendhilfe und der Sozialhilfe, wenn es darum geht festzustellen, ob eine seelische Behinderung bei einem Kind Hilfen erforderlich macht, oder andere wesentliche Behinderungen, die dem BSHG zuzuordnen sind, den Hilfebedarf auslösen. Diese schwierige Abgrenzung ist seither streitbefangen und nur mit hohem fachlichen und gutachterlichen Aufwand zu klären. Diese Rechtssituation ist auch durch die Regelungen im SGB IX nicht erleichtert, wonach auch die Jugendhilfeträger in § 6 als Rehabilitationsträger genannt sind.

In der Frühförderung hat § 30 SGB IX nicht für die notwendige Klarheit gesorgt, welche Einzelleistungen die jeweiligen Rehabilitationsträger innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Komplexleistung zu erbringen haben. Insbesondere die Vertreter der gesetzlichen Krankenversicherung können deshalb - aus unserer Sicht zu Unrecht - bestreiten, dass ihnen durch die Regelungen in § 30 SGB IX weitere Aufgaben erwachsen sind.

Die aus Sicht der BAGüS misslungene Vorschrift hat letztlich auch dazu geführt, dass aufgrund der unterschiedlichen Auslegung dieser Regelungen die Rehabilitationsträger zu keiner einvernehmlichen Empfehlung zur Frühförderung auf Ebene der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation gelangen konnten, sodass der Gesetzgeber nunmehr den Erlass einer Rechtsverordnung vorgesehen hat, zu der die Zustimmung des Bundesrates noch aussteht. Es muss allerdings nach Studium des Entwurfs bezweifelt werden, ob diese Rechtsverordnung auf alle offenen und umstrittenen Fragen ausreichend klare und damit streitschlichtende Antworten geben kann.

Die größten Fortschritte sind in den letzten 10 bis 15 Jahren aus meiner Sicht bei der Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder in Kindertagesstätten erzielt worden. Hier ist es in vielen Ländern teilweise oder gar vollständig gelungen, Sonderkindergärten, die in den 70er Jahren in großer Zahl entstanden sind, so umzuwandeln, dass auf der Grundlage unterschiedlicher Konzeptionen integrative Erziehung und Förderung von behinderten und nichtbehinderten Kindern möglich ist. Ebenso wurden Regelungen unterschiedlichster Art geschaffen, um die Integration einzelner behinderter Kinder in Kindertagesstätten vor Ort zu ermöglichen. Allerdings gibt es hier nach wie vor unterschiedliches Recht. Eltern von Kindern, die einen Sonderkindergarten als Einrichtung zur teilstationären Betreuung bevorzugen, sind

von Zuzahlungen, wie sie die Kindertagesstättengesetze der Länder vorsehen, nach § 43 Abs. 2 BSHG bis auf den Essensgeldbeitrag als häusliche Einsparung befreit. Als Mangel muss auch benannt werden, dass es nach wie vor weitgehend nicht gelungen ist, die begleitend notwendigen therapeutischen Maßnahmen, die nach dem Recht der gesetzlichen Krankenversicherung von den Krankenkassen zu übernehmen sind (z. B. Sprachtherapie, Krankengymnastik, Beschäftigungstherapie) sicherzustellen. Die Kassen beharren vielfach darauf, dass ihre Leistungen nur von den dazu von ihnen zugelassenen Therapeuten in deren Praxen erbracht werden, also nicht mobil aufsuchend, in den integrativen Kindertagesstätten stattfinden können. Die BAGüS hat deshalb verbesserte Rahmenbedingungen im Gesetzgebungsverfahren zum SGB IX gefordert und seitdem vielfach, auch anlässlich der Beratungen zur Frühförderung, diese erneut vorgebracht. Trotz durchaus bestehender Zustimmung bei den für die Eingliederungshilfe Verantwortlichen im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung ist es bisher nicht zu einer befriedigenden gesetzlichen Regelung gekommen.

Schwieriger gestalten sich die Integrationsbemühungen, wenn es um die Einschulung eines behinderten Kindes in eine Schule geht. Zum einen sind es bauliche Hindernisse, die häufig aufgrund des Alters der Schulgebäude bestehen und nur mit hohem finanziellen Aufwand beseitigt werden können. Andererseits sind Kultusverwaltungen der Länder nach wie vor nicht bereit, die Fachkräfte bereitzustellen, die erforderlich wären, um auch behinderten Kindern die Teilnahme am Unterricht zu ermöglichen. Gerade die Bemühungen um eine angemessene personelle Ausstattung sind zu sehr von der jeweiligen Haushaltssituation der Länder abhängig, sodass es vor allem an Kontinuität fehlt.

Nicht anders ist die Situation, wenn behinderte Kinder und Jugendliche weiterführende Schulen, berufsbildende Schulen oder aber eine Fachschule oder Universität besuchen wollen. Allerdings hat das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen hier einen ganz entscheidenden Fortschritt gebracht. Durch Artikel 28 wurde nämlich § 2 des Hochschulrahmengesetzes geändert und darin festgelegt, dass die Hochschulen dafür Sorge tragen, dass behinderte Studierende in ihrem Studium nicht benachteiligt werden und die Angebote der Hochschule möglichst ohne fremde Hilfe in Anspruch nehmen können.

Was versprechen wir uns von der angekündigten BSHG-Reform, in der beabsichtigt ist, bereits zum 01.01.2004 die Vorschriften des BSHG zu reformieren und in das Sozialgesetzbuch als Zwölftes Buch (SGB XII) zu überführen?

Die BAGüS erwartet, dass der Gesetzgeber die aus ihrer Sicht nicht mehr zeitgemäße Unterscheidung im BSHG zwischen ambulant, teilstationär und stationär aufgibt. Diese Schnittstelle, die einerseits Grundlage für die Zuständigkeitsregelungen ist, andererseits aber unterschiedliche Leistungsausgestaltungen ermöglicht, muss aufgehoben werden! Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der im BSHG verankerte Grundsatz „ambulant vor stationär“ verwirklicht wird. Die Realität ist heute, dass an verschiedenen Stellen im BSHG die stationären Leistungen bevorzugt werden, z. B. bei der Inanspruchnahme unterhaltspflichtiger Eltern in § 91 BSHG, sodass solche Regelungen die Durchsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ behindern.

Die BAGüS tritt weiterhin für die Aufhebung von § 27 Abs. 3 BSHG ein. Danach sind die Leistungen des Lebensunterhaltes einschließlich aller einmaligen Leistungen, die in einer stationären Einrichtung erbracht werden müssen, in der Hilfe in besonderen

Lebenslagen erfasst; sie werden sozusagen zu Hilfen in besonderen Lebenslagen mit der Folge, dass auch für diese Leistungen die besonderen Einkommens- und Vermögensvorschriften gelten.

Die Aufhebung würde nicht daran hindern, dass auch weiterhin die Leistung in Gänze von einem Träger erbracht werden kann; entsprechende Regelungen wären bei der Festlegung der sachlichen Zuständigkeit zu treffen.

Mit dieser Forderung einher geht der Wunsch, § 43 Abs. 1 BSHG ersatzlos zu streichen. Die Regelung sieht vor, dass bei den Leistungen der Eingliederungshilfe in stationären und teilstationären Einrichtungen (also auch bei Leistungen in Tageseinrichtungen für Kinder) die Hilfe zunächst in vollem Umfange zu erbringen ist und die vom Betroffenen selbst oder seinen Angehörigen zu erbringenden Eigenleistungen als Kostenbeitrag gefordert werden müssen. Diese unter dem Gesichtspunkt der Normalität und Selbstbestimmung im Erwachsenenbereich bedeutsame Forderung hätte auch für Eltern behinderter Kinder die Folge, dass sie wie auch bei nichtbehinderten Kindern, die in Kindergärten bereitgestellte Verpflegung direkt an den Kindergarten zahlen müssen.

Schließlich gilt es, mit der BSHG-Reform auch die Schnittstelle zwischen den Leistungen der Jugendhilfe und der Sozialhilfe zu beseitigen. Der Bundesrat hat auf Initiative des Freistaates Bayern den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des SGB VIII vom 29.04.2003 eingebracht, in dem u. a. vorgeschlagen wird:

1. Die Zuständigkeit der Jugendhilfe für junge Volljährige, die seelisch behindert oder von einer seelischen Behinderung bedroht sind, soll wieder auf die Sozialhilfe verlagert werden.
2. Die durch die Neufassung der bislang ausufernden Eingliederungshilfe für seelisch behinderte und von einer seelischen Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche soll entsprechend den Voraussetzungen der Leistungsgewährung für geistig behinderte und körperbehinderte Kinder und Jugendliche im BSHG enger gefasst und wie im BSHG auf das Merkmal der Wesentlichkeit abgestellt werden.

Die Bundesratsinitiative ist überwiegend auf ein positives Echo gestoßen, sie wurde beispielsweise vom Deutschen Landkreistag ausdrücklich begrüßt.

Aus dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung war aus dem für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zuständigen Referat zu vernehmen, dass in Reaktion auf den Gesetzesentwurf überlegt werde, ob § 35a SGB VIII nicht gänzlich gestrichen werden sollte. Dies hätte zur Folge, dass alle behinderten Kinder und Jugendlichen Leistungen wieder nach dem BSHG erhalten würden, wie es bis 1993 bereits Praxis war.

Der für Grundsatzfragen zuständige Fachausschuss unserer Bundesarbeitsgemeinschaft hat sich ebenfalls in seiner Sitzung Ende Mai diesen Jahres in Wismar mit den Schnittstellenproblemen zwischen Sozialhilfe und Jugendhilfe befasst, ist jedoch zu keinem einheitlichen Votum gekommen, wie diese zu lösen sind. Übereinstimmung bestand, dass die heutige Schnittstelle der Zuständigkeitsabgrenzung zu streitanfällig und deshalb in anderer Weise gelöst werden sollte. Dabei wurde auch darüber diskutiert, durch Aufhebung von § 35a SGB VIII den alten Rechtszustand wieder herzustellen. Kritiker haben allerdings nicht zu Unrecht darauf hingewiesen, dass auch die alte Schnittstelle nicht streitfrei gewesen sei und auf die vielen hierzu geführten Streitigkeiten noch vor der damaligen Spruchstelle verwiesen. Man erin-

nernte daran, dass diese Streitfragen schließlich auch ein Grund mit dafür gewesen sind, § 35a SGB VIII mit der Zuständigkeit der Jugendhilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche einzufügen.

Die Mitglieder der BAGüS sind sich ferner in der Beurteilung einig, dass eine klare am Alter orientierte Schnittstelle am wenigsten Streitbehaftet wäre. So wäre vorstellbar, die Zuständigkeit der Jugendhilfe grundsätzlich für Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres oder bis zur Einschulung festzulegen. Dies wäre sicherlich für den Fortgang der Integration behinderter Kinder im vorschulischen Alter förderlich. Ebenso wären Altersschnittstellen bei 18 Jahren oder 21 Jahren denkbar. Neben den erheblichen Vorbehalten aufgrund der damit verbundenen Finanzumverteilung werden hierzu jedoch fachliche Bedenken von den Sozialhilfeträgern vor allem deshalb vorgebracht, weil diese dann in die Entscheidungs- und Steuerungsprozesse der Eingliederungshilfe nicht mehr frühzeitig eingebunden wären, sondern die in vielen Fällen dann bereits eingeleiteten Maßnahmen der Jugendhilfe im Erwachsenenalter lediglich finanziell weiterführen müssten.

Im Ergebnis kann ich Ihnen heute keinen abschließenden und abgestimmten einheitlichen Vorschlag der überörtlichen Träger der Sozialhilfe für eine Beseitigung der Schnittstelle zwischen Sozialhilfe und Jugendhilfe unterbreiten. Wir haben uns aber verabredet, in einer Arbeitsgruppe Lösungen zu suchen und diese möglichst bald vorzustellen. Allerdings scheint eines klar zu sein. Vor dem Hintergrund der zwingend notwendigen Verwaltungsmodernisierung und –vereinfachung muss eine verwaltungsökonomische Lösung gefunden werden. Regelungen, die sowohl Sozialhilfe als auch Jugendhilfe für ein und dieselbe Leistung vorsehen, würden diesem Ziel entgegenstehen.

Lassen Sie mich zum Abschluss noch einen Blick auf die langfristigen Perspektiven der Weiterentwicklung der Hilfen für behinderte Menschen und somit auch der Hilfen für behinderte und von Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche richten.

Allenthalben wird in Weiterentwicklung des SGB IX ein eigenständiges Leistungsgesetz für behinderte Menschen gefordert. Über die Inhalte eines solchen Leistungsgesetzes bestehen allerdings höchst unterschiedliche Vorstellungen. Der Begriff des Leistungsgesetzes ist offensichtlich zu einem Schlagwort geworden, wie man Leistungen der Eingliederungshilfe und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft aus dem Fürsorgeprinzip der Sozialhilfe herauslösen kann. Die inhaltlich damit verbundenen Verbesserungen der Lebensbedingungen für behinderte Menschen sind bisher nicht formuliert. Feststellbar ist lediglich die einheitliche Forderung, auch die Leistungen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ebenso, wie die Leistungen zur medizinischen und beruflichen Rehabilitation weitgehend zugangsfrei und von der Sozialhilfe unabhängig zu gestalten. Es mag dahingestellt sein, ob dieses Ziel durch ein eigenständiges Leistungsgesetz oder durch einen weiteren Ausbau des SGB IX mit Veränderungen im BSHG bzw. künftigen SGB XII am besten erreicht wird.

Voraussetzung für Verbesserungen ist aus unserer Sicht jedoch unausweichlich, dass der Bund die Länder und Kommunen von den immer größer werdenden Kostenbelastungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen entlastet und damit auch eine Finanzverantwortung für Menschen mit Behinderungen übernimmt, und nicht nur – wie bisher – für einen eingeschränkten Personenkreis, für den er aus

kausalem Zusammenhang zwischen der Ursache der Behinderung und staatlicher Verantwortung eine Versorgungsleistung (z. B. nach dem BVG) begründet.

Wichtig erscheint mir vor allem aber – und damit schließt sich der Kreis zu den Eingangsdargestellten Idealvorstellungen – , dass bei den Überlegungen zum Ausbau der Teilhabeleistungen in den Sozialgesetzen des Bundes der Aspekt der Normalität den Vorrang behält. Es muss also primär darum gehen, in den Ländern die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass behinderte Menschen und somit vor allem Kinder und Jugendliche in Kindergärten und Schulen ohne staatliche Sozialleistungen am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, indem die entsprechenden Rahmenbedingungen auf Länderebene geschaffen und die erforderlichen Finanzmittel bereitgestellt werden.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!