

Norbert Müller-Fehling

Zwischen den Fronten

Die Inklusive Lösung und die Auseinandersetzung um die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe

Ein Kommentar aus der Perspektive eines Verbandsvertreters mit Eingliederungshintergrund

Seit der Veröffentlichung des 13. Kinder- und Jugendberichts ist die Zusammenführung der Leistungen für alle Kinder und Jugendlichen im SGB VIII wieder zu einem ernstzunehmenden Thema geworden. In den seither vergangenen sieben Jahren hat die damit verbundene Gesetzesreform immer mehr Anhängerinnen und Anhänger gefunden. Die von der ASMK und der KJMK eingesetzte Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ votierte in ihrem Bericht vom 05.03.2013 mit einer klaren Mehrheit dafür. Der Deutsche Behindertenrat, die BAG der Freien Wohlfahrtspflege und die Fachverbände für Menschen mit Behinderung haben sich im Rahmen des Beteiligungsprozesses zu Beratungen eines Bundesteilhabegesetzes für die sogenannte „Große Lösung“ unter dem Dach des SGB VIII ausgesprochen. Die maßgeblichen Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe haben sich in gleicher Weise positioniert. Der Appell für eine inklusive Lösung „Hilfen aus einer Hand – auch für Kinder- und Jugendliche mit Behinderung“ wies Ende 2015 eine beeindruckende Liste von Erstunterzeichnerinnen und Erstunterzeichnern aus den Fachgesellschaften, der Wissenschaft, der Beauftragten der Länder und des Bundes für Menschen mit Behinderung und aus den Verbänden der Kinder- und Jugendhilfe und der Hilfe und Selbsthilfe für Menschen mit Behinderung auf.

Nachdem die „Große Lösung“ erkennbar vom Reformprozess der Eingliederungshilfe abgekoppelt wurde, meinten die meisten Verbände der Hilfe und Selbsthilfe behinderter Menschen, das Reformprojekt wieder in die Schreibtischschublade verstauen zu können, wo es schon die letzten Jahrzehnte verbracht hat. Dann aber tauchte die „Große Lösung“ als „Inklusive Lösung“ und in der Verantwortung der Bundesfamilienministerin wieder auf. Die Reform schien, eingerahmt von der Verbesserung des Kinderschutzes und der Pflegekinderhilfe und der Weiterentwicklung der Hilfe zur Erziehung, den scheinbar richtigen Platz in der Reform des SGB VIII gefunden zu haben. Als dann die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) Anfang 2016 ihre Empfehlungen zum Reformprozess des SGB VIII verabschiedete und breite Zustimmung fand und die bisher eher ablehnenden Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen keinen offenen Widerstand mehr leisteten, schien das Reformprojekt immer noch ambitioniert, aber möglich. In einem Reformprojekt, in dem es um mehr subjektive Rechte, eine Stärkung des Rechtsanspruchs von Kindern und Jugendlichen, um die Weiterentwicklung der Qualität der Leistungen, der Bedarfsfeststellung und Leistungsplanung, um die Ertüchtigung des Regelsystems für besondere Aufgaben und die Stärkung des Sozialraums mit diskriminierungsfreien, niederschweligen Zugängen zu Beratungs-, Befähigungs- und Unterstützungsleistungen geht, fühlten sich die Organisationen der Eltern behinderter Kinder richtig aufgehoben. Natürlich waren die mit der Zusammenführung verbundenen vielfältigen Probleme damit noch nicht gelöst, aber sie schienen nicht unlösbar.

Aus der Perspektive des bvkm war und ist die „Inklusive Lösung“ an diese Bedingungen geknüpft:

- Keine Leistung, die heute und morgen (nach Inkrafttreten des BTHG) in der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderung und ihre Familien zur Verfügung steht, darf auf dem Weg ins SGB VIII verloren gehen.

- Die Leistungen müssen auf der Grundlage von Rechtsansprüchen nach den Prinzipien der individuellen Bedarfsdeckung aus einem offenen Leistungskatalog zur Verfügung stehen.
- Die Kosten- und Unterhaltsheranziehung darf nicht zu einer Verschlechterung gegenüber der Inanspruchnahme der Eltern in der Eingliederungshilfe führen.
- Das SGB VIII muss sich insgesamt zu einem inklusiven Leistungsgesetz für alle Kinder und Jugendlichen entwickeln.

Das sind die Leitplanken, in denen sich die Reform aus der Perspektive von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung und ihren Familien bewegen muss. Die politischen Vorgaben für das Gesetzesvorhaben schienen ebenso zu bestätigen, dass die Richtung eingehalten wird, wie die vom BMFSFJ vorgestellte Grundstruktur und die Eckpunkte der Reform. Lange Zeit, aus heutiger Sicht eine viel zu lange Zeit, blieben die Lösungen im Detail im Dunkeln. Damit ging wertvolle Zeit verloren.

Seit ein erster Arbeitsentwurf mit konkreten Gesetzesformulierungen Anfang Juni bekannt wurde, scheint die inklusive Lösung irgendwie aus dem Blick geraten zu sein. Stattdessen tobt eine Abwehrschlacht gegen die Angriffe auf die Grundfesten der Kinder- und Jugendhilfe. Die Vorbereitung zu dem Gesetz wird dann auch schon einmal mit den TTIP-Verhandlungen verglichen. Es werden anonyme Erziehungswissenschaftler bemüht, die das Ende aller Voraussagen, was die Kinder- und Jugendhilfe auszeichnet. Andere sehen den Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung abgeschafft. Oder es wird befürchtet, dass die strukturierte Bedarfsermittlung und Leistungsplanung in eine Hilfeplanung per Computerprogramm mündet. Mit der Orientierung an der ICF wird die Medizinisierung der Jugendhilfe befürchtet. Berechtigte Kritik, reale Gefährdungen, Polemik und Panikmache scheinen ineinander überzugehen. Die Heftigkeit der Interventionen irritiert zumindest diejenigen, die nicht in der Kinder- und Jugendhilfe zuhause sind. Hier zeigt sich einmal mehr, dass nicht nur die Lebenswelten von Kindern mit Behinderung und Kindern ohne Behinderung weitgehend getrennt sind, sondern auch die der Verbände der Kinder- und Jugendhilfe und der Behindertenhilfe.

Weite Teile der Jugendhilfe sehen mit dem vorliegenden Arbeitsentwurf

- das bisherige Verhältnis von öffentlicher und freier Jugendhilfe in Frage gestellt,
- die Elternrechte und die individuellen Rechtsansprüche geschwächt,
- das Wunsch und Wahlrecht beschränkt,
- das Prinzip des sozialpädagogischen Aushandlungsprozesses über notwendige und geeignete Hilfe mit den unmittelbar Betroffenen über Bord geworfen,
- einschneidende Veränderungen beim Leistungserbringerrecht durch ein Abschluss- und Auswahlermessen der Leistungsträger und der Ermöglichung von Ausschreibung auch individuell zu erbringender Leistungen.

Nicht mehr das Ringen um den Weg, die Leistungen für alle Kinder und Jugendlichen in einer inklusiven Lösung im SGB VIII zusammenzuführen scheint im Vordergrund zu stehen, sondern steuern und sparen.

Mit der Kritik an dem vorliegenden Entwurf wird nicht nur vieles in Frage gestellt, was die Kinder- und Jugendhilfe attraktiv macht, sondern auch einiges, das für eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe wichtig erscheint. Ein Leistungszugang, der so weit wie möglich auf eine Unterscheidung zwischen erzieherischen und behinderungsspezifisch bedingten Leistungsvoraussetzungen verzichtet, der Rechtsanspruch beim Kind bzw. beim Jugendlichen oder ein geregeltes – ICF orientiertes – Bedarfsfeststellungs- und Leistungsplanungsverfahren.

Die Schlaglichter zeigen, dass es zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und der Behindertenhilfe noch Klärungsbedarf gibt. Einigkeit dürfte aber darin bestehen, dass die Zusammenführung der Leistungen für alle Kinder und Jugendlichen unter dem Dach des SGB VIII nicht zum Anlass genommen werden darf, Rechtsansprüche zu unterhöhlen, Elternrechte zu beschneiden, das Wunsch- und Wahlrecht einzuschränken, das Verhältnis von freier und öffentlicher Jugendhilfe aus dem Gleichgewicht zu bringen oder Einschnitte bei einer bedarfsgerechten, auskömmlichen Leistungserbringung vorzunehmen. Wir haben allen Grund, misstrauisch zu sein. Sozialpolitische Veränderungen sind immer auch mit Risiken verbunden. Der Reformprozess erhält seine Dynamik nicht allein von den Vorgaben der UN-Kinderrechts- und der Behindertenrechtskonvention. Wenn es aber vorrangig um Steuern und sparen geht, wird das Reformziel gefährdet. Die Verknüpfung dieser Ziele mit der Herausforderung, ein SGB VIII für alle Kinder und Jugendlichen zu schaffen, verkompliziert das Vorhaben und behindert die Suche nach tragfähigen Lösungen nicht nur, es verrät das Reformziel.

Eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe kann es nicht geben, wenn die Jugendhilfe dafür Kröten im Leistungsrecht schlucken muss. Die inklusive Lösung eignet sich nicht zum trojanischen Pferd, mit dem der Jugendhilfe alle möglichen Grausamkeiten untergeschoben werden sollen. Andererseits wünschen wir die Gewissheit, dass die Jugendhilfe bereit ist, die Verantwortung für alle Kinder und Jugendlichen zu übernehmen, auch wenn neue Anspruchsgruppen auf sie zukommen, die personelle und materielle Ressourcen beanspruchen, Routinen in Fragen gestellt werden, eine neue Elternschaft mit neuen Ansprüchen und Erwartungen auf sie zukommt und vielleicht auch neue Leistungsanbieter auftauchen.

Angesichts der Situation müssen sich die Verbände mit Eingliederungshintergrund die Frage stellen:

Ist die inklusive Lösung als Randerscheinung und unter Zeitdruck realisierbar?

Ist das SGB VIII nach der Reform eigentlich noch das Leistungsgesetz, in dem Kinder und Jugendliche mit Behinderung gut aufgehoben sind?

Sind Kinder und Jugendliche mit Behinderung in der Kinder- und Jugendhilfe willkommen? Kann sie sich inklusiv weiterentwickeln, wenn die Träger der freien Jugendhilfe dafür jede Menge Kröten schlucken müssen?

Was ist eigentlich von einer inklusiven Lösung in einer Reform des Kinder- und Jugendhilferechts zu halten, deren größter Befürworter der Deutsche Landkreistag ist, der erklärtermaßen immer gegen die Zusammenführung im SGB VIII war?

In der entscheidenden Phase der Gesetzgebung zum BTHG und zum PSG III sind nahezu alle Kapazitäten in den Verbänden der Behindertenhilfe und -selbsthilfe gebunden. Jede Verzögerung des für Mai angekündigten Referentenentwurfs zur SGB VIII Reform wurde als Indiz dafür genommen, dass die inklusive Lösung kein Thema für diese Legislaturperiode wird. Wir benutzen mittlerweile alle ganz souverän den Begriff „Frühkoordination“¹, um den Stand der Gesetzesentwicklung einordnen zu können. Die Tatsache, dass die Bundesministerin in der Haushaltsdebatte im Bundestag Anfang September die Reform des SGB VIII mit keinem Wort erwähnt hat, werden als Beleg dafür genommen, dass eine nähere Beschäftigung mit der Thematik nicht zwingend erforderlich sei. In den Verbänden der Behindertenhilfe und -selbsthilfe ist die Auseinandersetzung über die vorliegende Entwurfsfassung noch gar nicht richtig angekommen. Das braucht Zeit und vor allem den Austausch mit den Vertreterinnen und Vertretern der Kinder- und Jugendhilfe.

¹ Abstimmung des federführenden Bundesministeriums mit dem Bundeskanzleramt.

Angesichts der bedeutenden Weichenstellung, der Großbaustelle BTHG in der Endphase und der verrinnenden Zeit in der laufenden Legislaturperiode, stellt sich die Frage, ob das Gesetzesvorhaben in den nächsten Monaten noch zu einem guten Ende geführt werden kann. Vielleicht lassen sich die Teile der Reform abkoppeln und vorziehen und die Umsetzung der Inklusiven Lösung zu einer Aufgabe der nächsten Bundesregierung machen. Der jetzt begonnene Beratungsprozess ist unbedingt fortzusetzen, mit der Politik, dem Ministerium und zwischen der Jugendhilfe und der Behindertenhilfe. Zurück am Verhandlungstisch und ohne Zeitdruck wird die Sicht auf die richtigen Lösungen vielleicht klarer.

Norbert Müller-Fehling, Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e.V. (bvkm), Brehmstr. 5-7, 40239 Düsseldorf, norbert.mueller-fehling@bvkm.de