

Stellungnahme des Deutschen Behindertenrates zur Sitzungsunterlage des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) für die 2. Sitzung der AG „Inklusives SGB VIII“ am 14. Februar 2023

Die folgenden Ausführungen stellen eine gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Behindertenrates (DBR) und insbesondere der über den DBR am Beteiligungsprozess des BMFSFJ vertretenen Verbände dar. Dies sind namentlich:

Bundesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe (BAGS)

Bundesverband behinderter und chronisch kranker Eltern e.V. (bbe e.V.)

Bundesverband für mehrfach- und körperbehinderte Menschen e.V. (BVKM)

Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. (BVLH)

Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband (DBSV)

Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. (ISL)

Sozialverband Deutschland (SoVD)

Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK)

Vorbemerkung

Der Deutsche Behindertenrat ist ein Aktionsbündnis der maßgeblichen Verbände chronisch kranker und behinderter Menschen, das mehr als 2,5 Millionen Betroffene in Deutschland repräsentiert. Er versteht sich als Plattform gemeinsamen Handelns und des Erfahrungsaustausches. Aufgabe des DBR ist es, Interessen behinderter und chronisch kranker Menschen und ihrer Angehörigen verbandsübergreifend offensiv zu vertreten.

Für den DBR stellt der auf der 2. Sitzung der AG „Inklusives SGB VIII“ aufgerufene Themenkomplex „Leistungsstatbestand und Art und Umfang der Leistungen“ ein zentrales Element der Reform einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe dar. Seit mehr als 20 Jahren wird unter dem Begriff der „Großen Lösung“ die Alleinzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen – mit und ohne Behinderung – diskutiert. Bisher sind die Zuständigkeiten in der Eingliederungshilfe geteilt: Während die Leistungen der Eingliederungshilfe bei Kindern und Jugendlichen mit geistiger körperlicher Behinderung und/oder Sinnesbehinderungen in der Verantwortung der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX liegen, ist die Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII für Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung zuständig. Diese Trennung hat teilweise zur Folge, dass die Träger der Jugendhilfe sich für Kinder und Jugendliche mit geistiger, körperlicher Behinderung und/oder Sinnesbehinderungen in keinem Bereich zuständig fühlen.

Im Koalitionsvertrag 2021-2025 vom 24. November 2021 wird die Zusammenführung beider Systeme angekündigt.

Das aktuelle Gesetzesvorhaben bietet die Chance, eine wirksame Weichenstellung für eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe vorzunehmen und die Belange von jungen Menschen mit

Behinderung und deren Familien endlich bedarfsgerecht auszugestalten. Diese Chance darf nicht ein weiteres Mal ungenutzt verstreichen.

Der DBR erkennt an, dass die Sitzungsunterlagen für die 2. Sitzung der AG zentrale Probleme benennt, erste Lösungsvorschläge für ein inklusives SGB VIII beim Thema Einheitlicher Leistungstatbestand unterbreitet und eine breite Erörterung aller Beteiligten ermöglicht.

Ein inklusives SGB VIII setzt wesentlich die dritte Reformstufe des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) voraus. Denn nur eine Zusammenführung der Eingliederungshilfe für alle Kinder und Jugendlichen mit (drohender) Behinderung unabhängig von der Art der Beeinträchtigung unter dem Dach des SGB VIII wird dem Inklusionsgedanken gerecht.

Damit sich die Kinder- und Jugendhilfe inklusiv weiterentwickelt ist es zwingend erforderlich, dass die hierfür notwendige Finanzierung gesichert ist und die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen werden:

Dringenden Handlungsbedarf sieht der DBR bezüglich des Fachkräftemangels. Der Bedarf qualifizierter Fachkräfte wird in einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe hoch sein. Interdisziplinäre Teams bei Leistungsträgern und -erbringern sowie Kooperationsverpflichtungen mit anderen relevanten Akteur*innen, beispielsweise aus der Pflegeversicherung oder Eingliederungshilfe sind notwendig.

Auch die Verpflichtungen, alle Angebote allen Berechtigten barrierefrei zugänglich zu machen und die im Einzelfall erforderlichen angemessenen Vorkehrungen gemäß Art. 5 Abs. 3 i. V. m. Art. 4 UN-Behindertenrechtskonvention zu treffen, müssen im SGB VIII verankert bzw. konkretisiert und realisiert werden.

Auch die erforderliche umfassende Neuorganisation der Verwaltungsstruktur kann nicht kostenneutral gelingen. Damit die inklusive Kinder- und Jugendhilfe praxistauglich ist, bedarf es bundesweit tragfähiger Umstellungsstrukturen mit der entsprechenden Finanzierung. Diese müssen gesetzlich geregelt werden.¹

Diese und darüber hinaus weitere Rahmenbedingungen erfordern die nötige Finanzierung, damit Strukturen, Verfahren sowie Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe inklusiv weiterentwickelt werden können. Ein inklusives SGB VIII kann es nicht zum „Nulltarif“ geben.

Des Weiteren sind entsprechende Vorbereitungen und Überleitungsregelungen notwendig, denn die bisher bestehenden Rahmenvereinbarungen zwischen den Trägern der Eingliederungshilfe und den Eingliederungshilfeerbringern müssen entsprechend an die neue Rechtslage angepasst und ggf. neu verhandelt und abgeschlossen werden. Anderenfalls werden die Leistungen der inklusiven Kinder- und Jugendhilfe nicht bei den Leistungsberechtigten ankommen. Allein eine Änderung der Rechtslage ist demnach nicht ausreichend, da auch die praktischen Auswirkungen mitgedacht werden müssen.

Der DBR dankt dem BMFSFJ für die Vorbereitung des Arbeitspapiers und die Möglichkeit der Stellungnahme.

¹ Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Grundsätzliche Voraussetzungen für die Verwaltungsreform hin zu den Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe und Erziehung im Rahmen des Projekts Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung im Auftrag des BMFSFJ vom 22.07.2020, S. 13 f.

Handlungsoptionen

TOP 1: Ausgestaltung des Leistungstatbestandes

Ausgestaltung der Anspruchsgrundlagen

Ein den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention entsprechendes inklusives Leistungssystem setzt voraus, dass alle jungen Menschen und ihre Familien einen gleichberechtigten Zugang zu erforderlicher Unterstützung erhalten. Das schließt notwendige Teilhabeleistungen aufgrund von Behinderungen ein. Daher spricht sich der DBR dafür aus, im Sinne **der Option 2 einen neuen Leistungstatbestand „Leistungen zur Teilhabe und Erziehung“** einzuführen, der die bisherigen Ansprüche auf Eingliederungshilfe und Hilfen zur Erziehung umfasst. Dabei wird seitens des DBR unter „Teilhabe“ die Teilhabe im Sinne des SGB IX verstanden.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass all zu oft ein „Schubladendenken“ einer ganzheitlichen Unterstützung von Familien entgegensteht. Ziel muss eine Leistungsgewährung sein, die sich konsequent an den individuellen Bedarfen der Kinder, Jugendlichen und denen ihrer Familien orientiert.

Wichtig dabei ist, dass der Wortlaut einer solchen Norm klar- und sicherstellt, dass beide Bedarfe sowohl alternativ als auch in Kombination denkbar sind und sich nicht gegenseitig ausschließen. Die mit dem in Kraft treten des Kinder- und Jugendstärkungsgesetz eingeführte Regelung in § 27 Abs. 2 S. 3 SGB VIII, wonach unterschiedliche Leistungen zu kombinieren sind, sofern es den Hilfebedarf im Einzelnen entspricht, muss auch bei einem neuen Leistungstatbestand gewährleistet sein.

Um eine inklusive Leistungserbringung der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe und der Hilfe für junge Volljährige zu ermöglichen, ist eine einheitliche Hilfe- und Leistungsplanung für alle Leistungen vorzusehen. Wenn Leistungen zur Teilhabe im Sinne des SGB IX erforderlich sind, schließt dies auch die verbindlichen Regelungen des SGB IX ein. Der DBR betont, dass die bestehenden Regelungen des Rehabilitations- und Teilhaberechts des SGB IX Teil 1 nicht in Frage gestellt werden dürfen. Junge Menschen mit Behinderung werden auch künftig zusätzlich zu den Leistungen des SGB VIII weitere Teilhabeleistungen anderer Rehabilitationsträger sowie ggf. auch Pflegeleistungen benötigen. Um die Einheitlichkeit der Hilfeplanung zu verdeutlichen, ist zu erwägen, die Vorschriften zur Bedarfsermittlung und Hilfeplanung (§§ 36 ff. SGB VIII – Dritter Unterabschnitt) den Regelungen des neuen Leistungstatbestandes voranzustellen.

II. Behinderung als Anspruchsvoraussetzung

1. Begriff der körperlichen, geistigen², seelischen und Sinnesbehinderung

In einem inklusiven SGB VIII muss für alle Kinder und Jugendlichen der einheitliche Behinderungsbegriff aus § 2 SGB IX und damit der Behinderungsbegriff der UN-Behindertenrechtskonvention gelten. Das ist für den DBR maßgeblich, ebenso wie die Streichung des Wesentlichkeitskriteriums (dazu sogleich).

Behinderung darf nicht als Eigenschaft einer Person oder mit der Beeinträchtigung der Körperfunktionen gleichgesetzt werden. Dies ist mit dem bio-psycho-sozialen Modell der WHO und der UN-Behindertenrechtskonvention nicht vereinbar. Stattdessen ist sie ein Ergebnis der Wechselwirkung von Beeinträchtigung und Umweltfaktoren, die zu

² Begriff geistige Behinderung.

Teilhabeeinschränkungen führen. Vor diesem Hintergrund ist der Behinderungsbegriff in § 35a SGB VIII zwingend aufzugeben und einheitlich der Behinderungsbegriff des § 2 SGB IX bzw. § 7 SGB VIII zugrunde zu legen.

2. Wesentlichkeit als Anspruchsvoraussetzung

Für den DBR ist **Option 1** unabdingbar. Damit der Leistungszugang, insbesondere für die bisher nach § 35a SGB VIII gewährten Leistungen der Eingliederungshilfe, nicht erschwert wird und gleichzeitig keine Ungleichbehandlung von jungen Menschen mit körperlichen, geistigen und/oder Sinnesbehinderungen einerseits und solchen mit seelischen Behinderungen andererseits entsteht, hat bei einer Zusammenführung der Leistungen das Kriterium der Wesentlichkeit keinen Platz mehr.

Gemäß § 99 Abs. 1 SGB IX besteht derzeit nur bei einer wesentlichen Behinderung ein Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe. Dem § 35a SGB VIII ist ein solches Kriterium fremd.

Durch das Kriterium der Wesentlichkeit findet eine Einschränkung des Zugangs zu den Leistungen der Eingliederungshilfe statt. Bisher wird die „Wesentlichkeit“ der Behinderung allein an den meist medizinisch definierten Beeinträchtigungen und Funktionsstörungen der Person festgemacht. Es widerspricht somit der UN-Behindertenrechtskonvention. Denn das Kriterium stellt die ICF-Orientierung in Frage.

Hinzu kommt, dass ein Wesentlichkeitskriterium insgesamt der präventiven Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe widerspricht. Letztlich und damit ebenfalls für eine Aufgabe des Kriteriums spricht, dass es in der Praxis bei jungen Menschen auch kaum noch Auswirkungen hat. Denn Leistungen der Eingliederungshilfe werden auch erbracht, um eine drohende wesentliche Behinderung zu vermeiden. Streicht man das Wesentlichkeitskriterium, dann erspart man den jungen Menschen an dieser Stelle langwierige Begutachtungsverfahren und kann viel schneller und zielgerichteter unterstützen. So wird nicht nur dem Recht auf Teilhabe Rechnung getragen, sondern es werden auch Kosten erspart.

3. Weitere Anspruchsvoraussetzungen

Der DBR spricht sich ausdrücklich für **Option 2** aus. Es dürfen keine weiteren Anspruchsvoraussetzungen eingeführt werden.

Die Voraussetzung gem. § 99 Abs. 1 SGB IX, wonach die Eingliederungshilfe nur gewährt wird, wenn und solange nach der Besonderheit des Einzelfalls die Aussicht besteht, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe nach § 90 SGB IX erfüllt ist, spielt in der Praxis keine Rolle. Bei Kindern mit Behinderung ist die Gewährung von Eingliederungshilfe zudem erst dann ausgeschlossen, wenn keine eindeutigen Anzeichen dafür bestehen, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe nach § 90 SGB IX nicht erfüllt werden kann. Der DBR lehnt jegliche weitere Anspruchsvoraussetzung ab. Wenn ein entsprechender Bedarf besteht, müssen Leistungen der Eingliederungshilfe erbracht werden. Für die Ermittlung der Teilhabebedarfe und -ziele gelten die verbindlichen Bestimmungen des SGB IX (Kapitel 2 bis 4).

Die Option 1 ist daher nicht zielführend, sondern lediglich zusätzliche Bürokratie für die Kinder und Jugendlichen mit Behinderung bzw. ihre Angehörigen und den Leistungsträgern.

4. Verweise auf Verordnung zur Bestimmung des anspruchsberechtigten Personenkreises

Der DBR spricht sich für **Option 2** aus, weil er die Übernahme des Wesentlichkeitskriteriums ablehnt.

III. Anspruchsinhaber

Die Anspruchsinhaberschaft der jungen Menschen mit Behinderung ist im SGB VIII unverzichtbar. Kinder und Jugendliche muss daher ein eigenständiger Rechtsanspruch auf die bisherigen Hilfen zur Erziehung gewährt werden, um ihre Perspektive und ihr Kinderrecht in den Vordergrund zu stellen. Eltern sollten daneben ihren Rechtsanspruch auf elternspezifische Hilfen behalten, wie es sich bereits aus ihrem Elternrecht aus Art. 6 GG ergibt.

Der DBR befürwortet daher – unabhängig von der Frage der Ausgestaltung der Anspruchsgrundlage – den am weitesten gehenden Vorschlag **Option 3**, wonach sowohl Kinder und Jugendliche als auch Eltern Anspruchsinhaber sind. Ein Sowohl-als-auch-Rechtsanspruch von Eltern sowie Kindern und Jugendlichen kann gerade bei komplexen Bedarfslagen (z.B. Kind psychisch erkrankter Eltern, Kind von Eltern mit geistiger Beeinträchtigung, Pflegekind mit Beeinträchtigungen) sinnvoll sein. Das Verhältnis der beiden Ansprüche muss sodann zur Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit gesetzlich festgelegt werden.

Die Anspruchsinhaberschaft der jungen Menschen mit Behinderung auf Teilhabeleistungen im Sinne der Eingliederungshilfe bleibt unverändert unangetastet.

In der Regel ist in einem sozialpädagogischen Prozess ein Einvernehmen zwischen dem jungen Menschen und seinen Erziehungs- und Personensorgeberechtigten über den Bedarf an Unterstützung bei der Erziehung und die Unterstützungsleistung zu erzielen. Für den Fall, dass die jungen Menschen diesen Bedarf gegen die Einsicht der Erziehungs- und Personensorgeberechtigten anzeigen, wäre zumindest sichergestellt, dass sie bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen ihren Rechtsanspruch durchsetzen können.

Darüber hinaus kritisiert der DBR, dass die Situation von Eltern mit Behinderung und deren Kindern im bisherigen Arbeitspapier und im Reformprozess nicht berücksichtigt wurden und spricht sich daher dafür aus, diese Thematik in einer der nächsten Sitzung aufzurufen.

Top 2: Art und Umfang der Leistungen: Leistungskatalog

Leistungskatalog

Bei einer Zusammenführung der Leistungen im SGB VIII müssen alle Leistungen und individuellen Ansprüche, die heute für Kinder und Jugendliche mit (drohender) Behinderung zur Verfügung stehen (Eingliederungshilfe) sowie alle bestehenden Leistungen des jetzigen Kinder- und Jugendhilferechts mindestens im bisher gewährten Umfang erhalten bleiben.

Durch den Systemwechsel dürfen insbesondere für Kinder und Jugendliche mit geistiger, körperlicher und/oder Sinnesbehinderung keine Nachteile, z.B. durch eine Leistungsreduzierung bzw. Leistungseinschränkung, entstehen. Dies betrifft insbesondere die Leistungen nach Teil 2 Kapitel 3 bis 6 SGB IX und die Früherkennung und Frühförderung nach §§ 42 Abs. 2 Nr. 2, 46 SGB IX. Gleiches gilt für die Eingliederungshilfeleistungen für Kinder mit (drohender) seelischer Behinderung.

Zu den Leistungen der Eingliederungshilfe müssen künftig auch solche gehören, die sich nicht unmittelbar an dem jungen Menschen mit Behinderung richten, gleichwohl aber für seine gleichberechtigte Teilhabe im persönlichen Umfeld erforderlich sind. Das können z. B.

Gebärdensprachkurse für Eltern oder Mitschüler sein, um ein Umfeld zu schaffen, in dem ein gehörloses Kind überhaupt mit seiner Umwelt interagieren kann. Das können aber auch familienunterstützende Angebote sein, um Eltern in ähnlichen Situationen eine Austauschmöglichkeit oder Anleitung zur Unterstützung in behinderungsspezifischen Fragen betreffend ihrer Kinder zu geben, oder die Arbeit mit und für Geschwister von jungen Menschen mit Behinderung. Der Auftrag für die Bereitstellung solcher Leistungen resultiert aus dem Behinderungsverständnis, das nicht nur die individuellen Beeinträchtigungen fokussiert, sondern auch ein Einwirken auf Kontextfaktoren in den Blick nehmen muss.

Ebenso sind die Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit den bestehenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe so zu verknüpfen und weiterzuentwickeln, dass behinderungsbedingte Bedarfe nicht länger isoliert betrachtet werden.

Der DBR befürwortet daher grundsätzlich **Option 2 unter Berücksichtigung folgender Aspekte:**

Im SGB VIII muss für die Leistungen der Eingliederungshilfe ein eigenständiger, offener und nicht abschließender Leistungskatalog bestehen. Hierbei muss ein Verweis auf das SGB IX Teil 1 für die Kapitel 9 – 13 erfolgen, v.a. auch unter dem Gesichtspunkt, dass das Recht der Eingliederungshilfe seinerseits ebenfalls mit Verweisen auf Teil 1 des SGB IX arbeitet.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass eine reine Verweisteknik nicht ausreichend ist und es durchaus Anpassungen und Verbesserungen im Vergleich zu den bisherigen Eingliederungshilfeleistungen gemäß Teil 2 des SGB IX bedarf. Bislang wird dem Gebot aus § 4 Abs. 3 und 4 SGB IX nicht ausreichend Rechnung getragen. Zu nennen sind beispielsweise:

So umfasst die Teilhabe an Bildung nach § 112 SGB IX z.B. nicht den Bereich des Hortes, wenn dieser nicht im Einklang mit dem Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule steht. Dieses Missverhältnis sollte in einem inklusiven Kinder- und Jugendhilferecht aufgelöst werden.

Weiterhin ist bei den Leistungen zur sozialen Teilhabe den Belangen von jungen Menschen mit Behinderung besser Rechnung zu tragen. Bislang werden solche Leistungen an Minderjährige kaum erbracht. Das liegt nicht zuletzt daran, dass diese Leistungen abhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen der Eltern sind. Es darf aber nicht sein, dass es für Eltern von Kindern mit Behinderung eine deutlich höhere finanzielle Belastung darstellt, wenn sie ihrem Kind die Teilnahme an einer Jugendfreizeit oder einem nachmittäglichen Freizeitangebot ermöglichen wollen, nur weil es eine Assistenz benötigt. Es darf genauso wenig sein, dass Kinder mit Behinderung an solchen inklusiven Angeboten nicht teilnehmen, weil Eltern diese zusätzliche finanzielle Last nicht tragen können. Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, dass es beim Einsatz von Einkommen und Vermögen im Bereich der Eingliederungshilfe zu weiteren Verbesserungen kommen soll. Das versteht der DBR so, dass eine Streichung des Einkommens- und Vermögenseinsatz für Leistungen der sozialen Teilhabe an junge Menschen möglich ist und fordert dies im Sinne der Inklusion ein.

Darüber hinaus ist es auch wichtig, dass

1. der Leistungskatalog für alle Leistungen offen und nicht abschließend ausgestaltet wird,
2. die Rechtsfolgenseite es ermöglicht, dass sich über die bestehenden Leistungen hinaus weitere entwickeln können und

3. auch die Leistungen inklusiv ausgestaltet werden, die den Hilfen zur Erziehung zugeordnet sind. Sie müssen weiterentwickelt bzw. durch Ergänzung oder Kombination mit zusätzlichen behinderungsspezifischen Bedarfen erweitert werden, um für Familien mit beeinträchtigten Kindern geeignet zu sein.

Ebenso soll die Inanspruchnahme nur der Eingliederungshilfe oder nur der Hilfen zur Erziehung möglich sein. Es muss aber klargestellt werden, dass auch kombinierte Leistungen in Anspruch genommen werden können.

In diesem Zusammenhang kritisiert der DBR die Regelung des § 107 SGB VIII, wonach eine Zusammenführung der Leistungen nicht zu einer Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten sowie des Leistungsumfangs im Vergleich zur Rechtslage am 01. Januar 2023 führen darf. Aus Sicht des DBR ist es vielmehr zwingend notwendig, dass für eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe sich Art und Umfang der Leistungen verändern und weiterentwickelt werden.

Persönliches Budget

Ziel des Persönlichen Budgets ist es, dass die leistungsberechtigte Person – entsprechend dem Wunsch- und Wahlrecht gem. § 5 SGB VIII – die erforderliche und geeignete Hilfe selbstständig „einkaufen“ kann, um sich ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Damit wird der Eigenverantwortung der leistungsberechtigten Person Rechnung getragen.

Es gibt andere Leistungen außerhalb der Teilhabe für Menschen mit Behinderung für die der DBR ein persönliches Budget befürwortet z.B. § 20 SGB VIII (Hilfe in Notsituationen). Klärungsbedürftig ist aber, wann der Schutzauftrag der Kinder- und Jugendhilfe aus § 1 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII einem persönlichen Budget entgegenstehen kann.

Der DBR befürwortet daher grundsätzlich **Option 2**, sieht allerdings noch Klärungsbedarf in der Ausgestaltung und Verortung des Persönlichen Budgets in der Kinder- und Jugendhilfe.