

7. Mai 2012

Stellungnahme

der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen
mit geistiger Behinderung e. V.

**zum Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Inklusion von jungen
Menschen mit Behinderung sowie insbesondere zur Frage eines
einheitlichen Leistungstatbestands
„Hilfen zur Entwicklung“
anlässlich der Verbändeanhörung der Arbeitsgruppe**

am 14. Mai 2012

I. Vorbemerkung

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe mit ihren 135 000 Mitgliedern versteht sich als Selbsthilfevereinigung, Eltern-, Fach- und Trägerverband für Menschen mit geistiger Behinderung und ihre Familien. Als solidarisch handelnde Selbsthilfeorganisation begleitet sie Familien von Kindern und Jugendliche mit geistiger Behinderung und ist Träger von qualifizierten Beratungs- und Betreuungsangeboten, differenzierten Einrichtungen und zukunftsweisenden Projekten auch für den Lebensabschnitt Kindheit und Jugend. Sie verfolgt dabei die Leitlinien von Teilhabe und Inklusion, wie sie auch durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) seit 2009 in Deutschland gesetzlich festgeschrieben sind.

Mit großem Interesse beobachtet die Bundesvereinigung Lebenshilfe den Diskussionsprozess um die sogenannte „Große Lösung“, einer Zusammenfassung der Eingliederungshilfeleistungen für alle Kinder und Jugendlichen mit Behinderung. Mit dem am 21. März 2012 verabschiedeten **Positionspapier „Zusammenführung aller Leistungen für Kinder und Jugendliche im SGB VIII“** (s. Anlage) beteiligt sich die Lebenshilfe an der Debatte und formuliert notwendige Vorbedingungen für eine „Große Lösung“, damit diese tatsächlich zu einem Gewinn auch für Kinder und Jugendliche mit Behinderung führt.

II. Gesamteinschätzung des Zwischenberichts

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe begrüßt die Zielformulierung im Zwischenbericht der von der ASMK und JFMK eingesetzten Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“, die sich für die Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen ausspricht, hierfür die Leistungsgewährung aus einer Hand anstrebt und sich zur Erhaltung des gegenwärtigen Leistungs- und Qualitätsniveaus bekennt.

Allerdings teilt die Lebenshilfe nicht alle Annahmen und Schlussfolgerungen des Berichts. Insbesondere die Forderung nach einer **einheitlichen Kostenheranziehung bei gleichzeitiger Kostenneutralität**, die zeitlich festgelegte **Verantwortungsübergabe an den Sozialhilfeträger mit Vollendung des 18. Lebensjahres** sowie der Vorschlag, einen **einheitlichen, als „Hilfen zur Entwicklung“ titulierten Leistungstatbestand** einzuführen, **werden von der Bundesvereinigung Lebenshilfe abgelehnt.**

Zudem betrachtet die Bundesvereinigung Lebenshilfe die bloße Inkorporation der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit geistiger und körperlicher Behinderung in das SGB VIII als unzureichend. Die **Inklusion von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung bedeutet mehr als eine bloße Zuständigkeitsverlagerung.** Gemäß den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention muss darüber hinaus eine **inklusive Umgestaltung des gesamten SGB VIII** erfolgen. Alle Leistungen des SGB VIII wie beispielsweise Beratungs- und Bildungsangebote, Erholungsangebote der Jugendarbeit müssen sich auch an Kinder und Jugendliche mit Behinderung bzw. ihre Eltern richten. Dies beinhaltet einen System- und Paradigmenwechsel, dem sich die Kinder- und Jugendhilfe stellen muss und in dem sie die Belange von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung im Sinne des **disability mainstreamings** bei allen Entscheidungen umfassend einbeziehen und berücksichtigen muss. Es ergibt sich von selbst, dass bei dieser Umstellung ein **umfassender Kompetenzübergang** von der Sozialhilfe in die Struktur der Kinder- und Jugendhilfe zu erfolgen hat.

III. Zum Fragenkatalog der Arbeitsgruppe

1. Zum einheitlichen Leistungstatbestand

a) Positionierung gegen den einheitlichen Leistungsgegenstand

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe spricht sich gegen die Einführung eines einheitlichen Leistungstatbestandes „Hilfen zur Entwicklung“, wie er von der Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ zum Gegenstand des vorliegenden Fragenkatalogs erhoben wurde, aus. Ein derartiger Leistungstatbestand erscheint nicht geeignet, die unterschiedlichen Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung und Kindern und Jugendlichen, bei denen ein erzieherischer Bedarf besteht, angemessen zu berücksichtigen.

b) Unterschiedliche Zielrichtungen und Bedarfslagen von Hilfe zur Erziehung einerseits und Eingliederungshilfe andererseits

Schon die **Zielrichtung der Maßnahmen sowie die Bedarfslagen der betroffenen Kinder und Jugendlichen sind unterschiedlich.**

Mit der Hilfe zur Erziehung gemäß den §§ 27 ff SGB VIII werden Eltern bei ihren Erziehungsaufgaben unterstützt und damit die Erziehungssituation von Kindern und Jugendlichen verbessert und das Hineinwachsen in die Gesellschaft erleichtert. Hierfür ist in den §§ 27 ff SGB VIII ein Katalog verschiedener Hilfetypen vorgesehen, der zwar nicht abschließend gemeint ist, jedoch in der Praxis selten wesentlich erweitert wird.

Zielrichtung der Eingliederungshilfe ist es, dem Menschen mit Behinderung die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen. Junge Menschen mit Behinderungen haben dabei **komplexe Bedarfslagen**, die individuell höchst verschieden sind: neben medizinischem und therapeutischem Unterstützungsbedarf müssen die Kinder und Jugendlichen bei einer Vielzahl von Anforderungen des gesellschaftlichen Alltags wie Kindergarten und Schule unterstützt werden. Die Hilfe muss sich an den jeweiligen Bedürfnissen des einzelnen jungen Menschen orientieren und daher sehr flexibel angepasst werden können. Insoweit unterscheidet sich die Eingliederungshilfe deutlich von den stark normierten Hilfetypen der Hilfe zur Erziehung.

Zudem ist der Unterstützungsbedarf nur zum Teil von der Entwicklung abhängig. Zwar sind Behinderungen gerade auch im Sinne der ICF nicht statisch, sondern durch Kontextfaktoren und Unterstützungen zur Teilhabe veränderbar, dennoch sind bspw. Kinder und Jugendliche mit einer geistigen Behinderung mit der daraus resultierenden Erforderlichkeit von Unterstützungsleistungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft häufig ein Leben lang konfrontiert. Eine **Entwicklung im kurativen Sinne dergestalt** dass durch die geleistete Unterstützung eine Unabhängigkeit von Hilfe erreicht werden kann, **ist in der Regel nicht möglich**. Auch insoweit unterscheidet sich die Situation von Kindern mit einer geistigen Behinderung von der Situation von Kindern, die einen Erziehungsbedarf haben.

Auch **begrifflich passt der Begriff „Hilfen zur Entwicklung“ nicht**: er erfasst zwar die Frühförderung, welche Leistungen zur persönlichen Entwicklung erbringt, nicht aber die übrigen Teilhabeleistungen, die keinen direkten Bezug zu Entwicklung haben.

c) Einheitliche Kostenheranziehung ist sachlich unangemessen und verstößt gegen UN-Behindertenrechtskonvention

Das stärkste Argument gegen einen einheitlichen Leistungstatbestand ergibt sich aus der damit verbundenen einheitlichen Kostenheranziehung bei gleichzeitiger Kostenneutralität unabhängig davon, ob es sich um eine Maßnahme aufgrund eines erzieherischen Bedarfs oder um eine Maßnahme der Eingliederungshilfe handelt.

Die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagene einheitliche Kostenheranziehung steht unter der Prämisse, dass damit kein Kostenanstieg verbunden sein darf. Hieraus folgt – auch wenn die rechtliche Normierung einer derartigen Kostenheranziehung noch offen ist – eine stärkere Belastung von Familien von Kindern und Jugendlichen mit geistiger Behinderung, die nach der gegenwärtigen Rechtslage zumindest bei höherem Einkommen weniger stark zu den Kosten der Hilfeleistungen herangezogen werden als die Vorschriften des SGB VIII vorsehen. Eine derartige **Kostenverschiebung zulasten von Familien mit behinderten Kindern aber ist aus Sicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe inakzeptabel**. Menschen mit einer geistigen Behinderung haben einen lebenslangen Unterstützungsbedarf. Ihre Familien müssen über die „normalen“ Erziehungsaufgaben hinaus eine Vielzahl weiterer Aufgaben und Herausforderungen

bewältigen, die sich aus der geistigen Behinderung ihrer Kinder ergibt. Ihre Situation unterscheidet sich damit wesentlich von der Situation von Familien, die Hilfe zur Erziehung benötigen, denn diese wird in der Regel für einen begrenzten Zeitraum geleistet.

Vor allem aber steht eine solche **verstärkte Kostenheranziehung im Widerspruch zur UN-Behindertenrechtskonvention**. Diese fordert die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft. Die Zuweisung der Teilhabeleistungen zum Bereich der sozialen Fürsorge mit seinen Einkommens- und Vermögensanrechnungsvorschriften aber stellt schon jetzt zumindest eine mittelbare Diskriminierung wegen der Behinderung dar. Keinesfalls darf sich die Situation von Menschen mit Behinderung durch eine erweiterte Kostenheranziehung verschlechtern. Stattdessen müsste im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention weitgehend auf die Anrechnung von Einkommen und Vermögen verzichtet werden.

Die Kostenheranziehung kann daher, soweit Kostenneutralität angestrebt wird, für Maßnahmen der Hilfe zur Erziehung einerseits und der Eingliederungshilfe andererseits nur unter Zugrundelegung unterschiedlicher Maßstäbe erfolgen.

d) Plädoyer für getrennte Ansprüche auf Hilfe zur Erziehung und Eingliederungshilfe unter dem Dach des SGB VIII

Aus den genannten Gründen spricht sich die Bundesvereinigung Lebenshilfe dafür aus, im Falle der Entscheidung für eine Zusammenfassung der Eingliederungshilfeleistungen für alle Kinder und Jugendlichen unter dem Dach des SGB VIII **einen Tatbestand zu schaffen, der sämtliche Eingliederungshilfeleistungen umfasst**. Dies kann durch eine Ausweitung und Neufassung des § 35 a SGB VIII geschehen. Daneben sollte der in § 27 ff SGB VIII verankerte Anspruch auf Hilfe zur Erziehung belassen werden. Beide Ansprüche ließen sich in einem Abschnitt zusammenfassen. Die Bundesvereinigung Lebenshilfe bezieht sich dabei auch auf den Zwischenbericht der Arbeitsgruppe, der diesen Vorschlag gleichberechtigt neben den nun diskutierten einheitlichen Leistungstatbestand stellte.

In ihren weiteren Ausführungen wird die Bundesvereinigung Lebenshilfe sich auf den von ihr – so eine Zusammenführung im SGB VIII weiterverfolgt wird – befürworteten separaten, alle Eingliederungshilfeleistungen umfassenden Tatbestand des § 35 a SGB VIII beziehen und folglich zu Fragen, die sich lediglich mit dem einheitlichen Leistungstatbestand „Hilfen zur Entwicklung“ beschäftigen, keine Ausführungen machen.

2. Zur Ausgestaltung des § 35 a SGB VIII (neu) angesichts der Ausweitung auf Kinder und Jugendliche mit geistiger und körperlicher Behinderung

Anspruchsberechtigt hinsichtlich des neu zu schaffenden Anspruchs auf Eingliederungshilfe unabhängig von der Art der Behinderung muss der betreffende junge Mensch mit Behinderung sein. Bei der Ausgestaltung ist ein **offener Maßnahmenkatalog unverzichtbar**. Wie unter 1.b) schon dargelegt, ist die prinzipiell vollkommene Offenheit der Hilfen bei der Eingliederungshilfe gerade wesentypisch und unabdingbar, um auf die individuelle Bedarfslage des einzelnen jungen Menschen eingehen zu können.

Ein Katalog mit typisierten Leistungen, wie er in der Jugendhilfe üblich ist, kann in keiner Weise die Anforderungen erfüllen, die nötig sind, um den Anspruch des einzelnen Kindes auf Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu erfüllen. Der im Fragenkatalog verwendete Begriff der „uferlosen“ Hilfen, welche die befürchtete Folge eines offenen

Leistungskatalogs sein könnten, suggeriert ein unangemessenes, sich rationalen Kriterien entziehendes Anspruchsdenken. Dies ist nicht der Fall. Maßstab und damit „Ufer“ für die Begründetheit eines Eingliederungshilfeanspruchs sind immer die in § 53 Abs. 1 SGB XII festgelegten Zwecke sowie der festgestellte Bedarf.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe wird daher Bestrebungen, die sich auf eine abschließende Katalogisierung der Hilfeformen richtet und damit das erreichte Qualitäts- und Leistungsniveau in der Eingliederungshilfe gefährden, entschieden entgegentreten.

Der Fragenkatalog stellt des Weiteren fest, dass die derzeitigen Leistungen nach dem SGB XII für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen an das **Tatbestandsmerkmal der „wesentlichen“ Behinderung** anknüpfen, die Leistungen nach dem SGB VIII dagegen nicht.

Hierzu ist anzumerken, dass entscheidend für eine Unterstützungsleistung nicht der Grad der Behinderung, sondern die Wesentlichkeit der Teilhabebeeinschränkung als Folge einer Behinderung ist.

Dabei ist es jedoch nicht möglich, die Zugangsvoraussetzung für den neu zu schaffenden Eingliederungshilfeanspruch unabhängig von der Art der Behinderung so zu formulieren, dass dies weder eine Erweiterung noch eine Einschränkung des leistungsberechtigten Personenkreises zur Folge hätte. Der Verzicht auf das Merkmal der Wesentlichkeit hätte zur Folge, dass der Personenkreis der jungen Menschen mit geistiger und körperlicher Behinderung, die Anspruch auf Eingliederungshilfe hätten, vergrößert würde, während umgekehrt die Anwendung des Tatbestandsmerkmals der Wesentlichkeit auch für den Personenkreis der jungen Menschen mit seelischer Behinderung eine Beschränkung der Anspruchsberechtigten zur Folge hätte.

Wünschenswert wäre aus Sicht der Lebenshilfe der Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal der Wesentlichkeit.

Zwingend müssen von dem neu zu schaffenden Eingliederungshilfeanspruch auch Kinder mit **drohender Behinderung** erfasst werden, wie es gegenwärtig im SGB IX geregelt und für den Bereich der Frühförderung in den §§ 30, 56 SGB IX festgelegt ist. Ein Ausklammern des Tatbestandsmerkmals der drohenden Behinderung würde Kindern in schwierigen Lebenssituationen frühe Entwicklungschancen nehmen und drohende Behinderungen verfestigen.

Aus Sicht der Lebenshilfe als Elternverband muss daher die Aufnahme des Tatbestandsmerkmals der drohenden Behinderung notwendiger Bestandteil einer geplanten Neuregelung sein.

3. Zum Leistungsträgerwechsel bei Volljährigkeit

Der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe sieht vor, die Verantwortlichkeit für spezifische Leistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen grundsätzlich mit Vollendung des 18. Lebensjahres auf den Träger der Sozialhilfe übergehen zu lassen.

Dem kann sich die Bundesvereinigung Lebenshilfe nicht anschließen. Vielmehr hält sie angesichts der Tatsache, dass der Reifeprozess im Hinblick auf das Erwachsenwerden bei jungen Menschen mit geistiger Behinderung viel langsamer verläuft als bei jungen Menschen ohne Behinderung, einen späteren Zeitpunkt für besser geeignet. In Betracht käme die **Vollendung des 21. oder auch des 27. Lebensjahres**. Damit könnte der unterschiedlichen Entwicklung, die sich auch in einer späteren Beendigung des Schulbesuchs manifestiert, Rechnung getragen werden.

Für eine funktionierende Verantwortungsübergabe an den Träger der Sozialhilfe ist es notwendig, dass diese nicht zu einem Stichtag erfolgt, sondern dass ein an den

Erfordernissen des Einzelfalls orientiertes, **zeitlich flexibles Übergangsmanagement unter Beteiligung des jungen Menschen** gewährleistet wird.

IV. Zusammenfassung

Die Zusammenlegung aller Eingliederungshilfeleistungen unter dem Dach des SGB VIII müsste nach Ansicht der Bundesvereinigung Lebenshilfe anders ausgestaltet werden, als im Vorschlag der Arbeitsgruppe vorgesehen. Hierbei sind insbesondere die im **Positionspapier der Bundesvereinigung Lebenshilfe „Zusammenführung aller Leistungen für Kinder und Jugendliche im SGB VIII“** (s. Anlage) genannten Vorbedingungen zu berücksichtigen.

Darüber hinaus sollte, wie im Zwischenbericht der Arbeitsgruppe als Alternative vorgeschlagen, eine **Ausweitung des § 35 a SGB VIII** vorgenommen werden, der dann den **Anspruch auf Eingliederungshilfe für alle Kinder und Jugendliche unabhängig von der Art ihrer Behinderung** regelt. Das von der Arbeitsgruppe für die Anhörung in den Vordergrund gestellte Modell eines einheitlichen Tatbestandes „Hilfen zur Entwicklung“ dagegen lehnt die Lebenshilfe aus den genannten Gründen ab.

Die Lebenshilfe tritt für **getrennte Ansprüche auf Hilfe zur Erziehung einerseits und Eingliederungshilfe** andererseits ein.

Bei der Ausgestaltung des Eingliederungshilfeanspruchs ist ein **offener Maßnahmenkatalog** unerlässlich, um den Anspruch auf Teilhabe erfüllen zu können. Ferner wäre der **Verzicht auf das Merkmal der Wesentlichkeit der Behinderung** wünschenswert, um den Personenkreis der jungen Menschen mit seelischer Behinderung gegenüber der jetzigen Rechtslage nicht einzuschränken. Der neu zu schaffende Eingliederungshilfeanspruch muss zwingend auch **Kinder mit drohender Behinderung** umfassen, um diesem Personenkreis wichtige Entwicklungschancen zu erhalten.

Die Verantwortlichkeit für spezifische Leistungen für junge Menschen mit Behinderung sollte nicht schon mit Vollendung des 18., sondern **frühestens mit Vollendung des 21., vielleicht auch erst des 27. Lebensjahres auf den Träger der Sozialhilfe übergehen**. Eine funktionierende Verantwortungsübergabe erfordert dabei ein an den Bedürfnissen des Einzelfalls orientiertes und zeitlich flexibles Übergangsmanagement unter Beteiligung des jungen Menschen.

Die Lebenshilfe beteiligt sich gerne am weiteren Diskussionsprozess in der Entwicklung einer Zusammenführung der Eingliederungshilfeleistungen unter dem Dach des SGB VIII und kann dabei auf ihre Kompetenzen als Eltern- und Fachverband verweisen.