Forum A

Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe
– Diskussionsbeitrag Nr. 25/2013 –

25.11.2013

Soziale Leistungen für Kinder mit Behinderung im Fadenkreuz zwischen Jugend- und Sozialhilfe

Von Norbert Schumacher, Berlin

Ist ein Kind mit Behinderung ein Kind oder steht bei einem behinderten Kind seine Behinderung im Vordergrund? Und ist bei behinderten Eltern deren Behinderung oder der Betreuungs- und Erziehungsbedarf ihres Kindes leitend?

Hinter diesen Fragestellungen verbirgt sich eine Thematik, die in der Bundesrepublik Deutschland seit Jahrzehnten kontrovers diskutiert wird. Welcher Leistungsträger – der Jugendhilfe oder der Sozialhilfe – ist zuständig für die Bedarfe von Kindern mit Behinderungen und für die familienbezogenen Leistungen einer Familie mit einem behinderten Elternteil. Ursächlich für diesen Streit ist das gegliederte Sozialleistungssystem. Für die unterschiedlichen Lebensbereiche sind verschiedene Sozialleistungsträger zuständig.[1]

I. Zahlreiche Rechtsstreitigkeiten infolge des gegliederten Sozialleistungssystems

Kürzlich hatte sich das Bundessozialgericht (BSG) erneut mit der Frage zu befassen, ob die Jugendhilfe oder die Sozialhilfe die Kosten für die Unterbringung einer 20 Jahre alten Mutter mit ihrem Sohn in einer Mutter-Kind-Einrichtung tragen muss.[2] Die an einer leichten geistigen Behinderung leidende junge Mutter erhielt Leistungen der Eingliederungshilfe. Hätte sie eine andere Sozialhilfeleistung oder Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II (sog. Hartz IV) erhalten, wäre für alle Beteiligten unstreitig die Jugendhilfe der Ansprechpartner für notwendige familienbezogene Leistungen gewesen. So aber handelte es sich um das fünfte Gerichtsverfahren in der gleichen Sache, die Unterbringung in der Einrichtung liegt zwischenzeitlich nahezu zehn Jahre zurück. Da der Vertreter der Sozialhilfe die Revision im Termin am 22. März 2012 zurückgenommen

[1] Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine Zweitveröffentlichung des gleichnamigen Aufsatzes, der zuerst in der Zeitschrift Sozialrecht aktuell 2/2013, S. 57–59 erschienen ist. Der Autor ist Volljurist und Diplom-Pädagoge und hauptamtlich in der Bundesgeschäftsstelle der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung beschäftigt.

[2] Az.: B 8 SO 27/10 R; Vorinstanz: LSG NRW, Urteil vom 26.07.2010 – Az.: L 20 SO 39/09 ZVWA; in der gleichen Sache bereits BSG, Urteil vom 24.03.2009, Az: B 8 SO 29/07 R.

hat, wird es auch nach fünf Gerichtsverfahren in dieser Frage kein Grundsatzurteil des obersten deutschen Sozialgerichts geben.[3]

In einem anderen jüngst vom Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (LSG NRW) entschiedenen Fall ging es um die Frage, ob es sich bei den Leistungen der „Elternassistenz" um Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem SGB XII oder aber um Jugendhilfe nach dem SGB VIII handelt.[4] Die an einer schweren körperlichen Behinderung leidende Mutter und ihr Ehemann hatten zur Unterstützung für die Erziehung ihres Sohnes Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII beantragt. Der Jugendhilfeträger hielt die beantragte Unterstützung aus fachlicher Sicht durchaus für erforderlich, sah hierfür aber den Träger der Sozialhilfe in der Pflicht. Denn die Mutter erhalte Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII im Rahmen des ambulant betreuten Wohnens.

Nach Ansicht des LSG muss der Sozialhilfeträger die „Elternassistenz" als Eingliederungshilfe nach den sozialrechtlichen Vorschriften leisten: Ein behinderter Elternteil, der körperlich nicht dazu in der Lage ist, sein Kind im erforderlichen Umfang zu versorgen, habe Anspruch auf eine Hilfsperson im Haushalt im Rahmen der Eingliederungshilfe gemäß § 53 SGB XII. Auch in diesem Verfahren wurde wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache die Revision zum Bundessozialgericht zugelassen.

In einem weiteren Verfahren haben Jugendhilfe- und Sozialhilfeträger vor dem LSG NRW darum gestritten, ob die erbrachten Leistungen allein solche der Jugendhilfe waren oder ob es sich auch um sozialhilferechtliche Eingliederungshilfe handelt. Konkret: Ist der Sozialhilfeträger der zur Leistung verpflichtete Träger, weil das leistungsberechtigte behinderte Kleinkind in einer Pflegefamilie neben Hilfe zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) auch Eingliederungshilfe im Sinne des SGB XII erhalten hat.[5] Das LSG hat den Sozialhilfeträger zur Kostentragung verurteilt, das letzte Wort wird auch hier das BSG haben.[6]

II. Fehlende einheitliche Gerichtsbarkeit

Verkompliziert werden diese Rechtsstreitigkeiten durch die Tatsache, dass für die Leistungen der Sozialhilfe die Sozialgerichtsbarkeit (§ 51 Abs. 1 Nr. 6a SGG[7]) und für Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz die Verwaltungsgerichtsbarkeit (§ 40 Abs. 1 VwGO[8]) zuständig ist. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass sich Bundessozialgericht und Bundesverwaltungsgericht bei der Rechtsanwendung nicht immer einig sind. Nicht zuletzt, weil inzwischen für alle Bücher des Sozialgesetzbuchs – mit Ausnahme des SGB VIII – die Sozialgerichte zuständig sind, besteht auch an dieser Stelle gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Nein, der Gesetzgeber hat nicht übersehen, wichtige Fallgestaltungen gesetzlich zu regeln. Es gibt eine Regelung im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII), die bestimmt, dass für Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung für die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen die Jugendhilfe zuständig ist (§ 35a SGB VIII). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass für Kinder mit einer geistigen oder körperlichen Behinderung der Sozialhilfeträger leistungspflichtig ist.

Schon jetzt gilt: Kinder und Jugendliche mit geistiger oder körperlicher Behinderung sind

[3] Terminbericht Nr. 18/2012 des BSG vom 23.03.2012; Rechtsdienst der Lebenshilfe 2/2012, S. 62 ff.

[4] LSG NRW, Urteil vom 23.02.2012 – Az.: L 9 SO 26/11; siehe hierzu auch die Urteilsanmerkung von Zinsmeister, Forum A, Beitrag A29-2012 unter www.reha-recht.de.

[5] LSG NRW, Urteil vom 14.02.2011 – Az.: L 20 SO 110/08.

[6] Das Verfahren ist beim BSG anhängig unter dem Az.: B 8 SO 9/11 R.

[7] SGG steht für Sozialgerichtsgesetz.

[8] VwGO steht für Verwaltungsgerichtsordnung.

Adressaten aller im SGB VIII geregelten Leistungen wie alle anderen jungen Menschen auch. Sie haben zusätzliche Ansprüche auf Leistungen der Eingliederungshilfe zur Ermöglichung oder Erleichterung der Teilnahme am Leben in der Gesellschaft.

III. Ungelöste Abgrenzungsprobleme zwischen Jugend- und Sozialhilfe

Für das Aufeinandertreffen von Jugendhilfe- und Sozialhilfeleistungen im Allgemeinen und von Jugendhilfeleistungen und der Eingliederungshilfe im Besonderen hat der Gesetzgeber eine Kollisionsnorm geschaffen (§ 10 SGB VIII). Diese ist allerdings so kompliziert, dass selbst Gerichte daran scheitern. Zu keiner anderen Schlussfolgerung kann man kommen, wenn man in Entscheidungen des Bundessozialgerichts oder des Bundesverwaltungsgerichts immer wieder nachlesen kann, dass die gerichtlichen Vorinstanzen die das Verhältnis der Jugendhilfe zur Sozialhilfe bzw. zur Eingliederungshilfe regelnde Vorschrift falsch ausgelegt oder falsch angewendet haben.

§ 10 Abs. 1 SGB VIII bestimmt den grundsätzlichen Nachrang von Jugendhilfeleistungen im Verhältnis zu den Sozialleistungen anderer Träger. Da auch Sozialhilfeleistungen grundsätzlich nachrangig erbracht werden (§ 2 SGB XII), bedarf es einer besonderen Regelung für das Verhältnis von Jugendhilfe und Sozialhilfe. Gemäß § 10 Abs. 4 Satz 1 SGB VIII gehen insoweit grundsätzlich die Leistungen der Jugendhilfe vor. Allerdings gibt es eine wichtige Ausnahme: Bei Leistungen der Eingliederungshilfe für geistig und körperlich behinderte Kinder und Jugendliche ist die Sozialhilfe vorrangig (§ 10 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII). Was im Umkehrschluss bedeutet, dass für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche Eingliederungshilfeleistungen gemäß § 35a SGB VIII als Jugendhilfeleistung erbracht werden. Wegen einer weiteren Sonderregelung in § 10 Abs. 4 Satz 3 SGB VIII, von der die Bundesländer überwiegend Gebrauch gemacht haben, sind bislang zudem in der Regel die Sozialhilfeträger für Leistungen der Früherkennung und Frühförderung behinderter Kinder zuständig.

IV. Fachlichkeit und Recht im Einklang?

Im Kindesalter, insbesondere bei Kleinkindern, bestehen große Schwierigkeiten bei der Zuordnung der Ursachen für Entwicklungsdefizite oder -verzögerungen zu den verschiedenen Behinderungsarten. Für die Behinderungsform Autismus ist heute anerkannt, dass im frühkindlichen Alter in der Regel keine eindeutige Diagnose möglich ist, ob eine geistige oder eine seelische Behinderung vorliegt und demzufolge die Sozialhilfe oder die Jugendhilfe zuständig ist.

Darf es für Kinder einen Unterschied machen, ob ihre Eltern eine Behinderung haben? Nicht im Hinblick auf die im Kinder- und Jugendhilfegesetz geregelten Leistungen zur Förderung der Erziehung in der Familie und die sonstigen Hilfen zur Erziehung.

Werden Leistungen erbracht, die auf die speziellen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen und ihren Familien zugeschnitten sind, so darf die Behinderung eines Elternteils nicht dazu führen, auch den kindbezogenen Leistungsanspruch beim Sozialhilfeträger zu verorten. Wer für eine Leistung originär fachlich zuständig ist, muss auch deren Finanzier sein: Die Ausgabenlast folgt den Aufgaben. In diesem Zusammenhang ist zudem zu beachten, dass sich die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in ihrem Kern von anderen Sozialleistungen unterscheiden. Es handelt sich um personenbezogene (sozial-)pädagogische Leistungen, die zudem in einem Spannungsverhältnis zum grundsätzlich vorrangigen elterlichen Sorgerecht stehen.

V. Vorbild Komplexleistung Frühförderung

Bereits im Zuge der Schaffung des SGB IX hat der Gesetzgeber erkannt, dass Kindern und ihren Familien keine optimale Hilfe geleistet werden kann, wenn erzieherische, pädagogische, psychosoziale und medizinische Leistungen isoliert nebeneinander erbracht werden. Es wurde daher die Komplexleistung Frühförderung geschaffen, damit Kinder und ihre Familien alle notwendigen Leistungen aufeinander abgestimmt aus einer Hand erhalten können.

Dass sich die Umsetzung der Komplexleistung Frühförderung in der Praxis so schwierig gestaltet, hat seine wesentliche Ursache in der mangelnden Zusammenarbeit von Krankenkassen und Sozialhilfeträgern, die für zwei verschiedene Sozialleistungssysteme stehen. Die Zusammenführung aller kind- und familienbezogenen Leistungen zu einer Leistung aus einer Hand in Form einer Komplexleistung wird erst gelingen, wenn alle Leistungen unter dem Dach eines Sozialleistungsträgers vereint sind.

VI. Große Lösung: Gesamtzuständigkeit eines Leistungsträgers

Der in der UN-Behindertenrechtskonvention verankerte Gedanke der Inklusion war maßgeblich dafür, dass in der jüngsten Vergangenheit erneut eine Diskussion über diese in der Fachwelt als sogenannte „Große Lösung“ bezeichnete Zusammenführung der Leistungen für Kinder und Jugendliche einsetzte.[9] Bereits im Vorfeld des zum 1. Januar 1991 in Kraft getretenen SGB VIII hatte die Fachöffentlichkeit intensiv über das Für und Wider einer „Großen Lösung“ gestritten.

Im Zentrum der gegenwärtigen politischen Diskussion steht eine grundsätzliche Neuordnung der sozialen Hilfesysteme für Kinder und Jugendliche. Dabei soll insbesondere die bisherige Aufteilung der Verantwortung für die Förderung seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher (Jugendhilfe) und geistig bzw. körperlich behinderter Kinder und Jugendlicher (Sozialhilfe) in den Blick genommen und geprüft werden, ob und wie diese Verantwortungssplittung überwunden werden kann. Dabei solle zugleich der Forderung der UN-Behindertenrechtskonvention nach Inklusion Rechnung getragen werden.[10]

Seit dem 10. Kinder- und Jugendhilfebericht der Bundesregierung von 1998 liegt die Empfehlung vor, die Frage einer ausschließlichen Zuständigkeit des Jugendhilfeträgers auch für Kinder und Jugendliche mit körperlichen und geistigen Behinderungen zu prüfen.[11]

Die National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (NC) empfiehlt, die Bundesregierung aufzufordern, die Zusammenführung der Zuständigkeit für alle Kinder in einem Buch des Sozialgesetzbuchs als ein Beitrag zum Abbau von Diskriminierung weiter zu verfolgen und umzusetzen – unter der Bedingung, dass Umfang und Qualität von Behandlungs-, Förderungs- und Eingliederungsleistungen für Kinder mit Behinderungen erhalten bleiben und Eltern von Kindern mit Behinderungen nicht stärker als bislang zu Kostenbei-

[9] Florian Gerlach, Knut Hinrichs: „Inklusion und die „Große Lösung“ für die Jugend- und Behindertenhilfe, in: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe Nr. 3 und 4/2012, S. 86 ff und 130 ff.

[10] BMFSFJ (Hrsg.): Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2010), Nr. 182 (S. 62).

[11] Zum 13. Kinder- und Jugendhilfebericht siehe Bettina Leonhard: „Die große Lösung – ein neuer Anlauf zur Zusammenfassung aller Eingliederungshilfeleistungen für Kinder und Jugendliche unter dem Dach des SGB VIII“, in: Rechtsdienst der Lebenshilfe Nr. 2/2012, S. 53 ff.

trägen herangezogen werden.[12]

Ob es in absehbarer Zeit zu der von der Mehrheit favorisierten „Großen Lösung“ für Kinder und Jugendliche mit Behinderung im SGB VIII kommt, bleibt abzuwarten. Bereits 2009 haben die Jugend- und Familienministerkonferenz und die Arbeits- und Sozialministerkonferenz zur Inklusion von Kindern und Jugendlichen eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (AG) eingerichtet. Sie soll bis Ende 2012 ihren Bericht vorlegen. Die AG hat sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, die Leistungen für junge Menschen mit Behinderungen im SGB VIII zusammenzuführen. Es wird vorgeschlagen, einen neuen Leistungstatbestand „Hilfen zur Entwicklung“ einzuführen. Er soll alle Leistungen umfassen, die bisher in die Hilfen zur Erziehung (SGB VIII) und in die Eingliederungshilfeleistungen aufgeteilt waren. In einer Anhörung dieser Bund-Länder-AG im Mai 2012 wurde deutlich, dass das für die Umsetzung der „Großen Lösung“ notwendige Gesetzgebungsverfahren frühestens in der jetzt begonnenen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages auf den Weg gebracht werden kann.[13]

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

[12] National Coalition (2010): Ergänzender Bericht zum Dritt- und Viertbericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Art. 44 Abs. 1b) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, Nr. 56 (S. 23).

[13] Vgl. Leonhard, Fn. 10; siehe zur aktuellen Entwicklung ergänzend die Vorschläge im Entwurf des Forums behinderter Juristinnen und Juristen für ein Gesetz zur Sozialen Teilhabe vom 03.05.2013, nachzulesen in der Infothek unter der Rubrik „Aus der Politik – Neue Gesetze und Gesetzesinitiativen“ unter www.reha-recht.de.