

Jugendhilfe inklusiv gestalten

Sitzung der Arbeitsgruppe „SGB VIII: Mitreden – Mitgestalten“ zum Thema
„Mehr Inklusion/Wirksames Hilfesystem/Weniger Schnittstellen“ am 17./18.09.2019

September 2019

Das Deutsche Institut für Menschenrechte spricht sich dafür aus, das Sozialgesetzbuch VIII inklusiv zu reformieren. Die Reform muss die Gesamtzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendliche mit Behinderungen gesetzlich verankern. Aus der Zuständigkeitspaltung resultierende Ungleichbehandlungen und strukturelle Zugangsbarrieren widersprechen den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention.

Mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) im Jahr 1992¹ sowie der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Jahr 2009² hat sich die Bundesrepublik Deutschland dem bereits zuvor anerkannten Grundsatz der Nichtdiskriminierung³ ausdrücklich auch in Bezug auf das Merkmal „Behinderung“ verpflichtet. Nicht erst die UN-BRK enthält folgendes spezifisches behinderungsbezogenes Diskriminierungsverbot⁴:

„(1) Die Vertragsstaaten anerkennen, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, vom Gesetz gleich zu behandeln sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz und gleiche Vorteile durch das Gesetz haben. (2) Die Vertragsstaaten verbieten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung und garantieren Menschen mit Behinderungen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung, gleichviel aus welchen Gründen.“

Vielmehr benennt bereits das Diskriminierungsverbot der UN-KRK ausdrücklich das Verbot von Diskriminierung aufgrund von Behinderung⁵:

„Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.“

¹ BGBl. II 1992, S. 121, erst 2010 wurde die UN-KRK umfassend anerkannt. Bis dahin galt der sogenannte Ausländervorbehalt und wurde die innerstaatliche unmittelbare Anwendbarkeit der KRK ausgeschlossen. Näher hierzu: Hendrik Cremer (2011), Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte. Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 15.

² BGBl. II 2008, S. 1419.

³ Zu den Diskriminierungsverboten der UN-BRK vgl. Valentin Aichele / Nina Althoff, Nichtdiskriminierung und angemessene Vorkehrungen in der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Antje Welke (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen 2012, S. 104 ff.

⁴ Artikel 5 UN-BRK.

⁵ Artikel 2 Absatz 1 UN-KRK.

Die UN-BRK schließt hieran an und verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, „alle erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], um zu gewährleisten, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen können.“⁶

Beide Konventionen⁷ gehen von einem Begriff aus, der Behinderung nicht einseitig verortet, sondern ergänzend die „behindernde“ strukturelle Ebene in den Blick und in die Verantwortung nimmt: Danach zählen zu den Menschen mit Behinderungen „Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“ (Art. 1 Abs. 2 UN-BRK). Dieser Behinderungsbegriff liegt dem inklusiven Ansatz der UN-BRK zugrunde, der im Gegensatz zum Integrationskonzept nicht davon ausgeht, dass etwas Ausgegrenztes wieder eingeschlossen werden soll. Vielmehr geht es darum, Barrieren abzubauen, damit sich alle von vorneherein als zugehörig fühlen und aktiv teilhaben können.⁸ Das Konzept der Inklusion hat sich teilweise auch in politischen und gesetzgeberischen Prozessen - zumindest diskursiv - niedergeschlagen; vor allem in der Auseinandersetzung mit Verhältnissen, in denen indirekte Diskriminierung und Segregation durch gespaltene sachliche Zuständigkeiten entstehen und Parallelsysteme befördert werden. So setzt sich zum Beispiel im Bereich Bildung zunehmend die Erkenntnis durch, dass Schulsysteme, die Schüler_innen aufgrund von Behinderung sortieren, nicht mit den Verpflichtungen aus der UN-BRK vereinbar sind.

Auch das System der Eingliederungshilfe ist im deutschen Rechtsraum in seinen sachlichen Zuständigkeiten für Kinder und Jugendliche entlang von Behinderung geteilt. So werden Kinder ohne Behinderung oder mit einer (drohenden) seelischen Behinderung sowie ihre Familien vom Kinder- und Jugendhilfesystem unterstützt. Kinder, die eine andere⁹ (drohende) Behinderungen haben, unterfallen hingegen der sachlichen Zuständigkeit des SGB XII bzw. SGB IX – 2020 (§ 10 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII). Eine derartige Aufteilung von Zuständigkeiten ist nicht an sich menschenrechtswidrig - solange die Unterstützung sowohl im Vergleich von Kindern mit und ohne Behinderungen als auch im Vergleich von Kindern mit unterschiedlichen Behinderungen diskriminierungsfrei erfolgt. Genau das ist aber infolge der in Deutschland momentan bestehenden Zuständigkeitsaufspaltung nicht gewährleistet, denn: Die Kinder- und Jugendhilfe ist systemisch angelegt. Sie beruht zentral auf Partizipation und Aushandlungsprozessen zwischen pädagogischer Fachkraft und Anspruchsberechtigtem. Das im SGB VIII angelegte Miteinbeziehen des familiären Kontextes und der Ansatz, Unterstützung nicht nur gegenüber der anspruchsberechtigten Person, sondern gerade auch an das Gesamtsystem Familie zu leisten, macht die Jugendhilfe einzigartig in den Sozialgesetzbüchern. Sie steht damit außerdem im Einklang mit der UN-Kinderrechtskonvention. Im Allgemeinen Kommentar Nr. 9 führt der zuständige UN-Ausschuss aus, dass Kinder mit Behinderungen, egal welche Form von Beeinträchtigung sie haben mögen, – wie alle anderen Kinder auch – im familiären Kontext aufwachsen sollten. Damit dies gelingen kann, müssen auch Belastungen, denen die Familie ausgesetzt ist, Berücksichtigung finden:

„Children with disabilities are best cared for and nurtured within their own family environment provided that the family is adequately provided for in all aspects. Such support to families includes education of parent/s and siblings, not only on the disability and its causes but also on each child's unique physical and mental requirements; psychological support that is sensitive to the stress and difficulties imposed on families of children with disabilities; education on the family's common language, for example sign language, so that parents and siblings can communicate with family

⁶ Artikel 7 Absatz 1; Präambel (r) UN-BRK.

⁷ Vgl. für die UN-KRK: UN, Committee on the Rights of the Child (2006): General Comment No.9 on the rights of children with disabilities, UN Doc. CRC/C/GC/9 (2007) Rn. 7.

⁸ Niendorf, Mareike / Reitz, Sandra (2016), Das Menschenrecht auf Bildung im deutschen Schulsystem. Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 13.

⁹ § 10 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII nennt im Wortlaut nur Menschen, die „körperlich oder geistig behindert“ sind, während Artikel 1 Absatz 2 UN-BRK stärker differenziert.

members with disabilities [...].In this context, support should also be extended to children who are affected by the disabilities of their caregivers.”¹⁰

Im Unterschied dazu ist die Unterstützung im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII (bzw. ab 2020 nach dem SGB IX) auf die Person mit Behinderungen fokussiert. Der sozio-familiäre Kontext wird dabei in aller Regel außen vor gelassen. Hier gilt das höchstrichterlich geprägte Verbot der Drittleistungen, wonach die Vorschriften über die Eingliederungshilfe auf die Eingliederung des betroffenen Menschen mit Behinderungen und damit auf Leistungen an diesen, nicht an dritte Personen, zielen, und keinesfalls die Förderung aller von der Bedarfssituation betroffenen Personen in der Familie im Auge haben.¹¹

Ungeachtet weiterer Probleme zeigt bereits dieser Aspekt deutlich auf, wie eine gespaltene Zuständigkeit Kinder mit anderen Behinderungen gegenüber Kindern mit seelischer Behinderung und gegenüber Kindern ohne Behinderung im Ergebnis ungerechtfertigt benachteiligt. Spätestens seit dem in der letzten Legislaturperiode begonnenen, aber nicht zu Ende geführten Vorhaben einer Zusammenführung der Zuständigkeiten im SGB VIII besteht weitgehend fachlicher Konsens, dass diese Reform in Anbetracht menschenrechtlicher Verpflichtungen nun endlich in Angriff genommen werden muss.¹²

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention und die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte sprechen sich nachdrücklich dafür aus, die „inklusive Lösung“ unter dem Dach des SGB VIII im Rahmen des anstehenden Reformprozesses zu geltendem Recht zu machen.

Nachdem Inklusion bereits seit der Salamanca-Erklärung der UNESCO-Konferenz im Jahr 1994 zum Thema inklusive Bildung und spätestens seit Inkrafttreten der UN-BRK 2009 als umfassendes menschenrechtliches Prinzip anerkannt wird, sollten im Zuge des Reformprozesses endlich die strukturellen Barrieren beseitigt werden, die Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sowie ihre Familien daran hindern, die Angebote der Jugendhilfe in gleichem Maß in Anspruch zu nehmen wie andere Kinder und Jugendliche.

¹⁰ UN, Committee on the Rights of the Child (2006): General Comment No.9 on the rights of children with disabilities, UN Doc. CRC/C/GC/9 (2007), Rn. 41.

¹¹ Bundessozialgericht (2009): Beschluss vom 24.3.2009, B 8 SO 29/07 Rdnr. 22.

¹² Vgl. etwa den Bericht aus 2013 der von Arbeits- und Sozialministerkonferenz (AMSK) und Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) eingesetzten Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ sowie aktuell den Appell „Exklusion beenden: Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen und ihre Familien!“ vom Juni 2019.