

Kinder und Jugendliche mit Behinderung: Herausforderungen und Chancen bei einer Alleinzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe

Heiner Keupp

Vortrag beim Fachforum des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen in Rheinland-Pfalz und des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. beim DJHT am 9. Juni 2011 in Stuttgart

„Inklusion“ oder „Große Lösung“ sind prominente Stichworte geworden, die große Ambivalenzen in den aktuellen Diskursen auslösen. Da gibt es den begeisterten Beschluss aller Fraktionen des Bayerischen Landtags, ein inklusives Schulwesen schaffen zu wollen. Und es erreicht mich der besorgte Anruf von einem der wichtigsten Anreger und Gestalter der Frühförderung, Otto Speck, der die bestehenden Förderstrukturen von Kindern mit Behinderung bedroht sieht. Mit Otto Speck verbinden mich Projekte wie die VIF (Verein für Integrationsförderung), die vor über 30 Jahren gegründet wurde und sich als Teil der „Independent-living“-Bewegung verstand. Autonomie und Assistenz waren die bestimmenden Themen. Mit Otto Speck verbindet mich auch eine wichtige Veranstaltung zu „Community Care“ 2003 im Europäischen Jahr der Behinderten. Die innere Verbindung zwischen uns entstand aus einer ungewöhnlichen Einigkeit im thematischen Schnittbereich zwischen fortschrittlicher Sonderpädagogik und Sozialpsychiatrie. Warum ungewöhnlich? Otto Speck kam aus einer konservativ-katholischen Tradition und ich war ein Kind der 68er Bewegung. Was uns verbindet ist der leidenschaftliche Kampf um Würde, Anerkennung und Autonomie für Menschen, die den bestehenden gesellschaftlichen Normalitätsvorstellungen nicht entsprechen, und einer sozialpolitischen Gestaltung von institutionellen Hilfsangeboten, die diese Werte glaubwürdig respektieren und zu verwirklichen suchen. Inklusion tauchte da als Begriff noch nicht auf. In der Reformbewegung der Psychiatrie sprachen wir von der „Deinstitutionalisierung“ von institutioneller Ausgrenzung, um die Auflösung ausgrenzender Institutionen, von der „Rekommunalisierung psychischen Leids“. Es ging um die Schaffung gemeindenaher Einrichtungen, wir gründeten die Gemeindepsychologie, die sich an den Lebenswelten und sozial-räumlichen Gegebenheiten der Menschen ausrichteten. Empowerment wurde zum Zentralbegriff eines professionellen Selbstverständnisses, das den Eigensinn und die Selbstorganisationsfähigkeit von Menschen mit Behinderung stärken sollte.

Ich beziehe mich auf diese historische Periode, weil in ihr Ziele verfolgt wurden, die jetzt mit der Ratifizierung der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderung regierungsamtliche Verbindlichkeit erlangt haben. Warum dann trotzdem auch Bedenken, Zweifel und kritische Distanzierung? Und warum steige ich so grundsätzlich ein und gehe nicht gleich auf die mir gestellte Frage ein, die sich ja auf die Bedingungen und Möglichkeiten einer inklusiv verstandenen Steuerungskompetenz der Kinder- und Jugendhilfe bezieht? Diese Frage lässt sich meines Erachtens nicht nur als steuerungstechnisches Problem diskutieren, sondern rührt an die Basisfragen unseres Wohlfahrtsstaates, mit denen wir auch bei Erarbeitung des 13. Kinder- und Jugendberichts konfrontiert wurden. Aus dieser längeren Vorbemerkung folgt für mich der weitere Argumentationsaufbau in den folgenden vier Schritten:

1. Der Inklusionsbegriff ist längst nicht so klar, wie er gehandelt wird.
2. Wer von der Inklusion reden will, darf von der Exklusion nicht schweigen.
3. Alleinzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe: Gute Gründe.
4. Bedingungen für eine gute Lösung.

1. Der Inklusionsbegriff ist längst nicht so klar, wie er gehandelt wird.

Inklusion klingt wie das Versprechen einer großen Freiheit, und bedeutet letztlich aber, aus Schon-, Schutz- und Ausgrenzungsräumen in dem Getriebe des globalisierten Netzwerkkapitalismus anzukommen, mit all seinen Chancen und Risiken. Verstehen wir unter Inklusion das Recht an den allgemeinen Zugangschancen zu Bildung, Freizeit, Gemeinschaft oder Konsum uneingeschränkt beteiligt zu sein, dann bedeutet es in letzter Konsequenz Teilhabe an einer kapitalistischen Gesellschaft, in der eine gnadenlose Konkurrenz um Geld, Macht und Status herrscht. Es ist eine Gesellschaft, in der vom Subjekt ein Höchstmaß an Flexibilität, Mobilität und Eigenregie verlangt wird. Ja, in letzter Konsequenz wird von den Subjekten die Realisierung der Norm vom „unternehmerischen Selbst“ verlangt. Für Menschen mit Behinderung kann Inklusion den Eintritt in eine normierte Leistungsgesellschaft bedeuten, die mit diversity nur etwas anfangen kann, wenn sie Gewinne verspricht.

2. Wer von der Inklusion reden will, darf von der Exklusion nicht schweigen

In der Aufbruchphase der Psychiatriereform in den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ging es darum, Menschen aus der Internierung in „totalen Institutionen“ (Goffman 1972) zu befreien. „Freiheit heilt“ war eine Parole. Individualisierung wurde verstanden als "Emanzipation des Subjekts", also die Befreiung von Menschen aus kollektiven oder institutionellen Zuschreibungen und Sonderbe-

handlungen. Die auch in dieser Zeit angestoßene Individualisierungstheorie, die vor allem die Chancen der Individualisierung in der „Reflexiven Moderne“ herausstellte, entstand in einem gesellschaftlichen Arrangement, das sich seither erheblich gewandelt hat und das hat auch seinen Niederschlag in der Diskursarena gefunden, die sich um eine Theorie der reflexiven Modernisierung bemüht. Die positiven Erwartungen an Prozesse der Zweiten Moderne sind nicht völlig erloschen, aber die Wahrnehmung von Ambivalenzen ist schärfer geworden und damit sind auch für die problematischen Konsequenzen ins Aufmerksamkeitszentrum gerückt. An die Überlegungen zu Verwirklichungschancen, Ressourcen und Identitätskapital als Bedingungen für den souveränen Umgang mit individualisierten Lebensbedingungen anschließend ist das Faktum zu konstatieren, dass eine wachsende Anzahl von Menschen und Menschengruppen von diesen Verwirklichungschancen abgeschnitten ist, marginalisiert und aus dem Alltag von Arbeit, Politik, Konsum und Zivilgesellschaft ausgeschlossen ist oder sich so erlebt. Armut ist wieder zu einem zentralen Thema geworden, Begriffe wie „Prekariat“ oder „Exklusion“ begegnen uns und lassen sich als Indikatoren für eine tiefgreifende gesellschaftliche Transformation lesen. Die gesellschaftliche Ignoranz gegenüber der wachsenden Zahl ausgegrenzter Menschen, die lange Zeit auch das Bild der Sozialwissenschaften geprägt hatte, scheint angesichts der Dimensionen der sich vollziehenden Exklusion allmählich aufzubrechen. Aktuell erscheinen Bücher, in deren Titel die „Exklusion“ (Kronauer 2003), die „Ausgegrenzten“, „Entbehrlichen“ und „Überflüssigen“ (so Bude und Willisch 2006) oder die „Ausgeschlossenen“ (Bude 2008) ins Zentrum gerückt werden. Zygmunt Bauman hat eines seiner letzten „Verworfenes Leben. Die Ausgegrenzten der Moderne“ (Bauman 2005) genannt. Wie wir der soziologischen Auslegung des Exklusionsthemas entnehmen können, entsteht hier eine gesellschaftliche Konstellation auf neuem Niveau, die dadurch ausgezeichnet ist, dass neben der objektiven Prekaritätsdiagnose eine subjektive Seite beleuchtet wird, die von Bude und Lantermann (2006) als „Exklusionsempfinden“ bezeichnet wird. Im gesellschaftlichen Verhältnis von Exklusion und Inklusion machen sich Veränderungen und Umbrüche bemerkbar. Diese zeigen sich aktuell im Feld der Erwerbsarbeit, im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Regulierung und letzten Endes im Gebiet der sozialen Beziehungen selbst. Das Zusammenspiel der drei Entwicklungen führt zu einer zugespitzten Form der Exklusion. Nach Castel (2000, S. 13) spaltet sich die Gesellschaft dabei unter der Wirkung dieser Schockwellen zunehmend in drei Zonen: Den Zonen der Inklusion, der Gefährdung oder Verwundbarkeit und der Zone der Ausschließung oder Exklusion. Eine genaue Analyse der Zonen Verwundbarkeit und der Ausschließung ist erforderlich, um noch genauer herauszufinden, woran das Zugehörigkeitsbegehren in seiner Verwirklichung scheitern kann und die Idee der „Selbstsorge“ (vgl. Lantermann et al. 2008) sich illusionär verflüchtigt. Wie kann verhindert werden, dass das Zugehörigkeitsbe-

gehren von Menschen mit Behinderung zur Erfahrung eines neuen „Trichters des Ausschlusses“ (Goffman 1972) wird? Welchen Beitrag kann dazu die Steuerungshoheit der Kinder- und Jugendhilfe spielen?

3. Alleinzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe: Gute Gründe.

Die Bundesregierung hat der Kommission des 13. Kinder- und Jugendberichts die Aufgabe übertragen, die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung und deren Zugang zu Gesundheit im Bericht (Deutscher Bundestag 2010) zu berücksichtigen.

Die Kommission entschloss sich, keinen eigenen Abschnitt zu Kindern und Jugendlichen mit Behinderung, sondern die Lebenslage dieser Kinder und Jugendlichen als Querschnittsthema im Bericht zu bearbeiten.

- Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sind in erster Linie Kinder und Jugendliche mit Bedürfnissen, wie sie jedes Kind entwickelt.
- Auch für sie sind die gesundheitswissenschaftlichen Grundkonzepte der Salutogenese, das der Verwirklichungschancen und des Empowerment in vollem Umfang handlungsleitend.
- Bei Kindern- und Jugendlichen mit Behinderung stellt sich besonders dringlich die Frage nach einer Vernetzung der Hilfesysteme und deren Steuerung.

Der Kommission war es wichtig eine Inklusionsperspektive einzunehmen, die die UN-Behindertenrechtskommission ernst nimmt, aber zugleich auch den Ansprüchen der UN-Kinderrechtskommission gerecht zu werden. Deshalb wurde folgende Leitlinie formuliert: „Im Sinne der *UN-Kinderrechtskonvention* (§ 24) haben alle Kinder, unabhängig von ihrem Rechtsstatus, ein Recht ‚auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit‘. Insofern sind alle Maßnahmen an einer Inklusionsperspektive auszurichten, die keine Aussonderung akzeptiert. Inklusionsnotwendigkeiten bestehen vor allem für Kinder, die in Armut aufwachsen, für Heranwachsende mit Migrationshintergrund und für Mädchen und Jungen mit behinderungsbedingten Handlungseinschränkungen. Sprach-, Status- und Segregationsbarrieren sind abzubauen und die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung sind in allen Planungs- und Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen (*disability mainstreaming*).“

Als ein großes Hindernis für eine konsequente Inklusionspolitik wird immer wieder die Zersplitterung der institutionellen Zuständigkeiten genannt. Wir haben in der Bundesrepublik eine Reihe effektiver Bildungs- und Unterstützungssysteme für Heranwachsende in prekären Lebenslagen, aber sie arbeiten oft noch in splendid isolation. Für eine gezielte Förderstrategie werden sinnvolle neue Kooperationsallianzen von Schul-, Gesundheits-, Kinder- und Jugendhilfe- und Eingliederungssystem benötigt. Vor allem die Inklusionsthematik fordert eine verbindliche Kooperationsstrategie. Davon sind wir noch weit entfernt. Die aktuelle Situation zeigt versäulte und in sich eingeschlossene Systeme, die einen eigenen Denkstil und Sprachcode entwickelt haben, die unterschiedlichen Handlungslogiken folgen, die unterschiedlich funktionierenden und gesetzlich definierten institutionellen Muster unterliegen und – nicht zuletzt – die aus unterschiedlichen fiskalisch geordneten Töpfen bezahlt werden.

Eine weitreichende Lösungsperspektive wird schon seit Jahren diskutiert und immer wieder ausgeklammert: Die „Große Lösung“. Sie sieht die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle Kinder vor und ersetzt die aktuell geltenden getrennten Zuständigkeiten von Eingliederungshilfe und Kinder- und Jugendhilfe. Das ist die „Kleine Lösung“: Zuständigkeit der *Kinder- und Jugendhilfe* für Heranwachsende mit (drohender) seelischer Behinderung seit 1993 (Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII) – wegen der Nähe zu entwicklungsbedingtem „erzieherischen Bedarf“. Zuständigkeit der *Sozialhilfe* (u.a. Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach § 53a, § 54 SGB XII) für Heranwachsende mit geistiger und/oder körperlicher Behinderung, aber für Erwachsene mit allen Arten von Behinderung! Die Folgen dieser Zuständigkeitsregelung sind:

- Unterschiedliche fachliche Orientierung, Finanzierungsträger und Hilfe logiken: Jugendhilfe und Eingliederungshilfe haben sich als unabhängige Systeme (getrennte Welten) entwickelt;
- Orientierung an Behinderungsformen und Institutionenlogik statt an individuellen Ressourcen und Bedürfnissen;
- Abgrenzungsprobleme zwischen den Behinderungsarten;
- Zuordnungsprobleme bei Mehrfachbehinderungen und bei Wechselwirkungen von behinderungsbedingtem und erzieherischem Bedarf;
- Wetteifern von KJH und Sozialhilfe (und auch Krankenkassen) um „Nicht-Zuständigkeit“;
- Die im SGB IX geforderten Komplexleistungen und Mischfinanzierungen werden wegen gesetzlicher und finanzieller Hürden kaum realisiert!!

Gefahr von „Verschiebebahnhöfen“ und „Schwarzen Löchern“ - Betroffene müssen sich durch das §§-Dickicht kämpfen und bekommen trotz Rechtsanspruch oft keine, unpassende oder zu späte Hilfen bzw. müssen sie einklagen.

Die spezialisierten Hilfen für Heranwachsende mit (primär) geistigen/körperlichen Behinderungen behindern oft die größtmögliche Entfaltung individueller Fähigkeiten und die Wahl eines eigenen Lebensstils. Deshalb ist die Beibehaltung des Status quo mit einer Inklusionsperspektive nicht vereinbar. Bei dieser Lösung steht (weiterhin) das Paradigma der Behinderung im Vordergrund und die Lebenslage Kindheit und Jugend und der spezifische Entwicklungs- und Förderungsbedarf im Hintergrund.

Bei der Alleinzuständigkeit der Jugendhilfe für alle Kinder und Jugendlichen mit und ohne Behinderung (sog. „große Lösung“) stehen die Lebenslage Kindheit und Jugend und der spezifische Entwicklungs- und Förderungsbedarf im Vordergrund. Dieses Konzept trägt der Inklusion Rechnung. Die Unterscheidung nach der Art der Behinderung entfällt ebenso wie die Unterscheidung zwischen behinderungsspezifischem und erzieherischem Bedarf bzw. ist jugendhilfeintern zu lösen. Es können Synergien durch den Wegfall problematischer Schnittstellen ermöglicht werden und es kann integrative Kindertagesbetreuung angeboten und der Zugang von Eltern körperlich/geistig behinderter Kinder bzw. Jugendlicher zur Erziehungs- und Familienberatung erleichtert werden.

Zur Umsetzung dieser Option sind eine Reihe von Schritten zu gehen und Aufgaben zu erledigen:

- Zuständigkeitsverlagerung von (überörtlichen) Trägern der Sozialhilfe auf örtliche Träger der Jugendhilfe
- Ermittlung der erforderlichen Umverteilungsvolumens
 - Kosten der Leistungen
 - Kosten des Verwaltungspersonals
- Entwicklung von Strategien zur Ressourcenverlagerung
- Entwicklung von Qualifizierungskonzepten für die Jugendhilfe: Qualifizierung der Fachkräfte in den Regelstrukturen und Sicherung der spezifischen Kompetenz der Eingliederungshilfe, neues Berufsverständnis *aller* Fachkräfte
- Entwicklung von Konzepten für die Gestaltung des Zuständigkeitsübergangs bei Volljährigkeit
- Gesetzliche Änderungen:
 - Gesetzesänderungen in SGB VIII und SGB XII
 - Harmonisierung der Voraussetzungen für die Gewährung von Eingliederungshilfen als Rechtsanspruch: Im SGB XII: Begriff der „wesentlichen“ Behinderung!
 - Vereinheitlichung der Vorschriften zur Kostenheranziehung (Kostenheranziehung bei Hilfen zur Erziehung ist

einkommensorientiert, bei Sozialhilfe an „häuslicher Ersparnis“ orientiert)

- Festlegung der Altersbegrenzung für den Zuständigkeitsübergang vom SGB VIII in das SGB XII
- Gute Umsetzung/Mittelumschichtung: Personal und Mittel müssen Aufgaben folgen!

4. Bedingungen für eine gute Lösung.

In einem speziellen Hearing wurden wir von den Vertretern der Behinderten- und Trägerverbänden ausdrücklich in unserer Option für eine Inklusionsperspektive ermutigt. Nachdem nun die Inklusionspolitik „amtlich“ geworden ist, sehen die Behindertenverbände die Notwendigkeit, ihre Zustimmung an den folgenden Prüfsteinen zu messen (vgl. Müller-Fehling 2010):

1. Keine Leistung der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII darf auf dem Weg ins SGB VIII verloren gehen.
2. Auf eine Unterscheidung zwischen erzieherisch und behinderungsspezifisch bedingten Leistungsvoraussetzungen muss verzichtet werden.
3. Die Verlagerung darf nicht zu einer Ausweitung der Kosten- und Unterhalts-heranziehung der Eltern führen.
4. Der Rechtsanspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe darf im SGB VIII nicht schwächer ausgestaltet sein.
5. Die finanzielle und organisatorische Ausstattung der Jugendhilfe, insbesondere bei den kleineren Jugendämtern, muss den neuen Aufgaben gewachsen sein.
6. Die Aufgaben der Jugendämter sind vielfältig und wachsen (z.B. frühe Hilfen, Gewaltprävention, Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Ausbau der Tagesbetreuung). Die Hilfe für alle behinderten Kinder und Jugendlichen darf nicht nur eine zusätzliche Aufgabe der Jugendhilfe werden, sie muss zum Kerngeschäft der Jugendhilfe werden.
7. Die personelle Ausstattung der Jugendhilfe muss ausreichend sein und den fachlichen Anforderungen der neuen Aufgaben entsprechen. Behinderungsspezifische Fachlichkeit muss zur Verfügung stehen und breit entwickelt werden.
8. Beim Übergang zum Erwachsenenleben und zu den Leistungen der Eingliederungshilfe müssen klare und streitfreie Schnittstellen geschaffen werden.

Die Realisierung der „Großen Lösung“ erfordert ein hohes Maß an Reformbereitschaft und –fähigkeit und könnte zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel in der Sozialgesetzgebung führen. Es spricht alles dafür, die Steuerungsverantwortung an die Kinder- und Jugendhilfe zu übertragen, allerdings sollte dieser Transformationsprozess sorgsam und unter Beteiligung aller davon Betroffenen (vor allem auch Heranwachsenden mit Behinderung und ihrer Familien) eingeleitet und umgesetzt werden. Entscheidend ist die Sicherung der vorhandenen Ressourcen und Qualitätsstandards. Die Reform wird kurz- und mittelfristig keine fiskalische Entlastung bringen – eher im Gegenteil!

Bei der Realisierung der „Großen Lösung“ könnte der „Index of Inclusion“, wie er von Tony Booth, Mel Ainscow und Denise Kingston entwickelt wurde, eine hilfreiche Anleitung und Qualitätskontrolle liefern. Ihn gibt es inzwischen für Schulen, Kindertageseinrichtungen und Schulen. Er könnte verhindern, dass allzu schnell das Etikett „Inklusion“ auf die alten Systemstrukturen geheftet wird.

Ich komme abschließend noch einmal auf meine Eingangsüberlegungen zurück. Neben einer gewaltigen Transformationsleistung im institutionellen Gefüge der Kinder- und Jugendhilfe und des Eingliederungssystems brauchen wir auch eine kritische Reflexion über die Bedingungen gelingenden Aufwachsens in einer Gesellschaft, in der Bildung immer mehr auf „employability“ reduziert wird. Was brauchen Heranwachsende an „Verwirklichungschancen“ für ein selbstbestimmtes souveränes Leben und wie kann die noch mehr geforderte Kinder- und Jugendhilfe in qualifizierter Weise dazu beitragen?

Literatur

- Bauman, Z. (2005). *Verworfenes Leben. Die Ausgegrenzten der Moderne*. Hamburger Edition.
- Booth, T., Ainscow, M. & Kingston, D. (2010). *Index for inclusion*. Bristol: Centre for studies on inclusive education.
- Bude, H. & Lantermann, E.-D. (2006). Soziale Exklusion und Exklusionsempfinden. In *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 58, 233 – 252.
- Bude, H. & Willis, A. (Hg.) (2006). *Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Bude, H. *Die Ausgeschlossenen. Das Ende vom Traum einer gerechten Gesellschaft*. München: Hanser.
- Castel, R. (2003). *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Deutscher Bundestag (2010). *Mehr Chancen für gesundes Aufwachsen. Gesundheitsbezogene Prävention und Gesundheitsförderung in der Kinder- und Jugendhilfe*. 13. Kinder- und Jugendbericht. Berlin.
- Goffman, E. (1972). *Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen*. Frankfurt: Suhrkamp.

Kronauer, M. (2002). Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt: Campus.

Müller-Fehling, N. (2010). Stellungnahme zu den Fragen der Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum 13. Kinder- und Jugendbericht am 25.10.2010.