

„...und jedem Topf sein Deckelchen“

Individualisierung von Rechtsansprüchen in der
Vollzeitpflege unter besonderer Beachtung der
Schnittstellen zur Behindertenhilfe

Vortrag 6. Bundestagung der IGfH-Fachgruppe
Erziehungsstellen/Pflegefamilien in Köln am 14. April 2016

Überblick

- ▶ Die Bedeutung von Familie im Sozialrecht
- ▶ Rechtsgrundlagen der Pflegekinderhilfe
- ▶ Individualisierungsgrundsatz und Bedarfsermittlung
- ▶ Inhalte von Individualisierung
- ▶ Örtliche Konzepte als Maßstab für die Leistungen
- ▶ Rechtsprechung und Ausblick

Familie als Herstellungsleistung

- ▶ Eine Familie „hat“ man nicht, man muss sie „tun“
- ▶ Verlust der Selbstverständlichkeit von Leben als und in Familie: insb. hinsichtlich Familien-gründung, Herkunftsfamilie, Alltag, Verlauf
- ▶ Familien keine gegebene Ressource, fraglose Tradition, festgelegte Institution und fixe Gestalt,
- ▶ Sondern: forcierte aktive alltägliche und biografische Herstellungsleistung aller Beteiligten, eingebettet in gesellschaftliche Rahmenbedingungen

(vgl. Dr. Karin Jurczyk)

Warum Familie im Recht?

Unter Hinweis darauf, dass die UN in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verkündet haben, dass Kinder Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung haben, ist die UN-KRK von der Überzeugung getragen, dass der Familie als Grundeinheit der Gesellschaft und natürlicher Umgebung für das Wachsen und Gedeihen aller ihrer Mitglieder, insbesondere der Kinder, der erforderliche Schutz und Beistand gewährt werden sollte, damit sie ihre Aufgaben innerhalb der Gemeinschaft voll erfüllen kann. Sie ist in der Erkenntnis verfasst, dass das Kind zur vollen und harmonischen Entfaltung seiner Persönlichkeit in einer Familie und umgeben von Glück, Liebe und Verständnis aufwachsen soll.

Art. 20 UN- Kinderrechtskonvention

- ▶ (1) Ein Kind, das vorübergehend oder dauernd aus seiner familiären Umgebung herausgelöst wird oder dem der Verbleib in dieser Umgebung im eigenen Interesse nicht gestattet werden kann, hat Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates.
- ▶ (2) Die Vertragsstaaten stellen nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechts andere Formen der Betreuung eines solchen Kindes sicher.
- ▶ (3) Als andere Form der Betreuung kommt unter anderem **die Aufnahme in eine Pflegefamilie**, die Kafala nach islamischem Recht, die Adoption oder, falls erforderlich, die Unterbringung in einer geeigneten Kinderbetreuungseinrichtung in Betracht. Bei der Wahl zwischen diesen Lösungen sind **die erwünschte Kontinuität in der Erziehung des Kindes sowie die ethnische, religiöse, kulturelle und sprachliche Herkunft des Kindes** gebührend zu berücksichtigen.

Art. 23 Abs. 5 UN- Behindertenrechtskonvention

- ▶ Die Vertragsstaaten verpflichten sich, in Fällen, in denen die nächsten Familienangehörigen nicht in der Lage sind, für ein Kind mit Behinderungen zu sorgen, alle Anstrengungen zu unternehmen, um andere Formen der Betreuung innerhalb der weiteren Familie und, falls dies nicht möglich ist, **innerhalb der Gemeinschaft in einem familienähnlichen Umfeld zu gewährleisten.**

Formen der Pflegefamilien

1. Die Grundform: Vollzeitpflege als Hilfe zur Erziehung (§ 33 S. 1 SGB VIII).
2. Geeignete Formen der Familienpflege für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder (§ 33 S. 2 SGB VIII).
3. Geeignete Pflegepersonen (oder sonstige Wohnformen) für Kinder mit seelischer Behinderung (§ 35a Abs. 2 Nr. 3 u. 4 SGB VIII).
4. Familienpflege für Kinder mit geistiger oder körperlicher Behinderung (§ 54 Abs. 3 SGB XII).

Die „geeignete“ Familie

- ▶ Alle Vorschriften beruhen auf der rechtlichen Annahme, dass die Unterbringung in einer Pflegefamilie gds. die geeignete und erforderliche Hilfe für das Kind ist.
- ▶ Zur Erfüllung des Anspruchs ist die zuständige Behörde verpflichtet, für ein Kind die „geeignete“ Pflegeperson oder -familie zu finden = Vermittlungsaufgabe.

Verschränkung von Privatheit und Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung

- ▶ Die „geeignete Familie“ ist nicht herstellbar – sie stellt sich selbst her. Anders als ein Heim lässt sich eine Familie nicht den Erfordernissen an eine Sozialleistung gemäß formen.
- ▶ Die Eignung einer Person oder Familie als Pflegeperson/-familie ist immer für ein bestimmtes Kind zu prüfen (vgl. § 44 SGB VIII).
- ▶ Die Prüfung der Passung ist in jedem Fall Aufgabe des Jugendamtes.
- ▶ Die Individualität einer Familie muss zur Individualität des Pflegekindes passen!

...oder wird passend gemacht?

- ▶ Neben der ganz persönlichen Eignung, die sich nicht zuletzt aus einer harmonischen Beziehung zwischen Pflegeperson und -kind ergibt, sind die Rahmenbedingungen einer Familie ein wesentlicher Faktor.
- ▶ Im Gegensatz zu Fragen des Lebensmodells, persönlicher Ideale und Werte, individueller Lebensformen etc. sind die wesentlichen Rahmenbedingungen, die die Umstände eines Familienlebens bestimmen veränderbar.

Was braucht das (Pflege)kind? – Was braucht seine (Pflege)familie?

- ▶ Zur Ermittlung der geeigneten Hilfe ist die Feststellung der konkreten Bedarfe eines Kindes erforderlich.
- ▶ Dabei ist die Frage zu stellen, welche Unterstützung eine individuell und persönlich geeignete Pflegefamilie braucht, um den Bedarf eines Kindes decken zu können.

Mögliche Leistungen zur Unterstützung der spezifischen Eignung

- ▶ Erhöhtes Pflegegeld
- ▶ Beihilfen und Sonderausstattung, Hilfsmittel und Mobilität
- ▶ Zusätzliche Betreuungsmöglichkeiten und Entlastungsangebote
- ▶ Therapien und andere Förderangebote
- ▶ Intensive Beratung und Begleitung einer Pflegefamilie
- ▶ Supervision

Instrumente der Sicherstellung geeigneter Pflegefamilien SGB VIII

- ▶ Zur Absicherung förderlicher Rahmenbedingungen einer Pflegefamilie kommen im Recht der Kinder- und Jugendhilfe die Vorgaben zum Pflegegeld (§ 39 SGB VIII) und zur Beratung und Unterstützung der Pflegeperson (§ 37 Abs. 2 SGB VIII) zur Anwendung.

Instrumente der Sicherstellung geeigneter Pflegefamilien SGB XII

- ▶ Der Improvisationscharakter der Familienpflege nach SGB XII wird besonders deutlich, wenn es um die Ausstattung der Pflegefamilie geht, denn die Vorschrift enthält keine Rechtsgrundlage zur Ausstattung.
- ▶ Der notwendige Unterhalt (Sachaufwand) des Kindes soll wie in der Kinder- und Jugendhilfe nach den tatsächlichen Kosten bemessen werden (§ 27a Abs. 4 SGB XII).

Angemessenes Pflegegeld für den Einsatz der Pflegefamilie

- ▶ Weder das Recht der Kinder- und Jugendhilfe noch das Recht der Sozialhilfe gibt Vorgaben dazu, wie die finanzielle Anerkennung des persönlichen Einsatzes der Pflegeeltern zu bemessen ist.
- ▶ Gewährt wird idR auf Grundlage von Empfehlungen.
- ▶ Die bundesweit maßgebliche Empfehlung des Deutschen Vereins legt allerdings nur den Regelbetrag fest.

Rechtsprechung zum erhöhten Pflegegeld

- ▶ Kinder, die vom Jugendamt in einer Pflegefamilie untergebracht werden, haben, verglichen mit den Kindern, die in ihrer Herkunftsfamilie aufwachsen, meist einen erhöhten erzieherischen Bedarf. Dieser insoweit schon erhöhte erzieherische Bedarf ist somit der Regelfall, der mit dem regelmäßig zu zahlenden Pauschalbetrag abgedeckt ist.
- ▶ Nur besonders schwere Erziehungsdefizite/Verhaltensauffälligkeiten, schwere Erkrankungen, schwere Formen von Behinderungen, gleich ob körperlicher, geistiger oder seelischer Art, die gegenüber der "normalen Pflege und Erziehung" besonders beanspruchende Anforderungen an Betreuung und Erziehung des Kindes oder Jugendlichen stellen, ziehen den Anspruch auf erhöhtes Pflegegeld nach sich.
- ▶ Es sind Pflegefälle denkbar, in denen z.B. noch schwerere Erziehungsdefizite zusätzliche besondere Anforderungen an die Pflegeperson stellen oder wegen des gesundheitlichen Zustandes des Kindes oder Jugendlichen, z.B. bei schwersten Behinderungen mit Bewegungseinschränkung, noch höhere Belastungen der Pflegepersonen gegeben sind. In letzterem Fall ist, anders als hier, in der Regel eine Rund-um-die-Uhr Betreuung erforderlich

(VG Saarland, 05. Mai 2014 – 3 K 682/12)

Bedarf „zusätzliche“ Betreuung

- ▶ Mit der Unterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie wird von öffentlichen Trägern regelmäßig die Erwartung verbunden, dass die Pflegefamilie nun für alle Bedarfe des Kindes nach Pflege und Erziehung (vgl. Art. 6 Abs. 2 GG) verantwortlich ist.
- ▶ Der Forderung nach Unterstützung wird häufig mit Misstrauen begegnet, das teils bis zum versteckt oder offen vorgetragenen Vorwurf einer Kindeswohlgefährdung mangels Eignung geht.

Maßstab der subjektiven Einschätzung

- ▶ Insbesondere für Inhalt, Art und Umfang der Unterstützungs- und Beratungsleistungen an eine Pflegefamilie stellt sich die Frage, wie die subjektive Einschätzung der Familie in die Bewertung aufzunehmen ist.

Rechtsprechung zum zusätzlichen Betreuungsbedarf

- ▶ Sofern es sich bei der Übernahme der Kosten für eine zusätzliche Betreuung des Pflegekinds jedoch um eine Unterstützung der Pflegeeltern handelt, fällt diese nicht unter § 37 Abs. 2a S. 2 SGB VIII, d.h. eine Abweichung ist nicht nach § 37 Abs. 2a S. 3 SGB VIII nur bei Änderung des Hilfebedarfs und entsprechender Änderung des Hilfebedarfs zulässig. Vielmehr wäre es möglich, die Unterstützungsleistung an die jeweiligen Gegebenheiten des zuständigen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe anzupassen, d.h. es wäre unproblematisch möglich, statt der Zahlung einer Pauschale für zusätzliche Betreuungsleistungen, die zusätzlichen Betreuungsstunden nach Absprache und gegen Nachweis zu erstatten.

(VG Oldenburg (Oldenburg), Beschluss vom 29. Februar 2016 – 13 B 2205/15 –, Rn. 62, juris)

Oder auch: Familie ist nicht Gemeinschaft?

- ▶ LSG Rheinland-Pfalz lehnte bspw. den Antrag von Eltern eines schwerstbehinderten Kindes auf zusätzliche Betreuung des Kindes mit der Begründung ab, dass die Eltern die Teilhabe ihres Kindes am Familienleben sicherstellen. Dies beträfe gerade nicht die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, sondern das innerfamiliäre Verhältnis. Ein Bedarf auf weitere Unterstützung wird daher nicht gesehen.

(LSG RLP – 23.09.2015 – L1 SO 61/15 B ER)

Die örtlichen Verhältnisse als Motor oder Bremsblock

- ▶ Wird ein Kind im Bereich eines anderen Jugendamts untergebracht, so soll sich die Höhe des Pflegegeldes nach den Verhältnissen richten, die am Ort der Pflegestelle gelten (§ 39 Abs. 4 S. 5 SGB VIII).
- ▶ In der Praxis wird diese Vorgabe genutzt, um auch ein erhöhtes Pflegegeld zur Deckung erhöhter erzieherischer Bedarfe an die Regelungen des Pflegestellenorts anzupassen.

Bedarf des Kindes oder Konzept des Trägers

- ▶ Nicht die Frage der örtlichen Empfehlungen ist für die Höhe des Pflegegeldes entscheidend (bzw. dass insoweit die Empfehlungen am Pflegestellenort einschlägig sind), sondern der konkrete Bedarf eines Pflegekindes. Wird dieser im Einzelfall in einer Weise festgestellt, die zu einer Konkretisierung der finanziellen Leistungen zur Bedarfsdeckung führen, dann gilt das so ermittelte Pflegegeld als individuell auf das Kind bezogen. Dies hat mit den empfohlenen Kostensätzen vor Ort nichts zu tun.

(vgl. VGH BY, 08.02.2006 – 12 ZB 04.2845)

Ringen um die Bedeutungshoheit

- ▶ Für die Festlegung der des Pflegegeldes wie auch für die zusätzliche Ausstattung, sowie Beratung und Unterstützung ist der jeweilige Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig. Empfehlungen auf Landesebene für besondere Formen der Familienpflege liegen nur vereinzelt vor.
- ▶ Die Sichtweise der (potentiellen) Pflegefamilien findet bislang kaum rechtlichen oder tatsächlichen Anker.

Gewährleistungsverantwortung

- ▶ Die öffentlichen Träger einer Sozialleistung stehen in der sog. Gewährleistungsverantwortung (§ 17 SGB I). Sie haben sicherzustellen, dass Berechtigte die ihnen zustehenden Sozialleistungen in erforderlichem Umfang und Qualität tatsächlich in Anspruch nehmen können.
- ▶ Im Bereich der Pflegekinderhilfe für Kinder mit (behinderungsbedingten) besonderen Bedarfen dürfte von einer bedarfsgerechten Vorhaltung geeigneter Pflegefamilien derzeit noch nicht die Rede sein.

Freie Träger springen in die Bresche...

- ▶ Angesichts der vielerorts vollständigen Ermangelung von geeigneten Konzepten für die Pflegekinderhilfe besonders beeinträchtigter/behinderter Kinder, haben sich freie Träger aufgemacht.
- ▶ Das Problem ist, dass diese keine verbindlichen Rahmenbedingungen mit dauerhafter Wirkung auch bei Trägerwechsel vereinbaren können.
- ▶ Geeignete Hilfen durch passende Rahmenbedingungen für Pflegefamilien sind damit immer prekär.

Ausblick

- ▶ Um die Forderung der UN-Konventionen umzusetzen und möglichst jedem Kind das Aufwachsen in einer (passenden) Familie zu ermöglichen, steht der Staat in der Verantwortung.
- ▶ Das Aufwachsen von Kindern in der Vielfalt von Familie ist als Rechtsanspruch formuliert.
- ▶ Vielfalt bedarf jedoch Sicherheit! Bei der Herstellung verlässlicher Rahmenbedingungen steht der Staat noch in der Bringschuld.