

URTEILSANMERKUNG

Reinhard Wiesner

Die Jugendhilfe – nur ein Erfüllungsgehilfe der Schule?

Anmerkung zu einem Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs
Baden-Württemberg vom 14. Januar 2003¹

Die gerichtliche Klärung von Streitigkeiten über die (funktionelle) Zuständigkeit zwischen verschiedenen Leistungsträgern gehört in einem Land mit einem historisch gewachsenen und tief gegliederten Sozialleistungssystem zum Alltag. Durch die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte und der Versicherungssysteme hat die Zahl solcher Streitigkeiten in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Um zu verhindern, dass der Leistungsberechtigte die Folgen dieser Streitigkeiten auszubaden hat, hat der Gesetzgeber verschiedene Instrumente wie die Vorleistungspflicht nach § 43 SGB I, die spezielle Vorleistungspflicht nach § 44 BSHG sowie zuletzt die Zuständigkeitsklärung nach § 14 SGB IX geschaffen. Auch diese Instrumente sind nur bedingt geeignet, dem Leistungsberechtigten zu seinem Recht zu verhelfen. Zudem erfassen die meisten dieser Vorschriften nur das Verhältnis der Sozialleistungsträger untereinander. Sie blenden das Verhältnis zur Schule hingegen weitgehend aus bzw. sehen keine Möglichkeit vor, bei einer Vorleistung des nachrangig verpflichteten Trägers der Sozial- oder Jugendhilfe den Nachrang gegenüber der Schule wieder herzustellen. Gerade in den letzten Jahren rückt das Verhältnis von Jugendhilfe und Schule verstärkt in den Vordergrund, nicht nur im Hinblick auf eine verbesserte Ganztagsbetreuung von Kindern, sondern auch im Hinblick auf die Frage, inwieweit die Schule für eine individuelle Förderung des einzelnen Kindes verantwortlich ist und dabei dem Gedanken einer integrativen Erziehung Rechnung trägt und inwieweit andere Leistungsträger, wie Sozial- und Jugendhilfe, die schulische Verantwortung durch eine spezifische und damit besondere Förderung ergänzen oder gar ersetzen müssen.

Der Beschluss des VGH Baden-Württemberg befasst sich mit dieser grundsätzlichen Fragestellung nicht, was im Rahmen einer einstweiligen Anordnung auch nicht zu erwarten ist. Er gewährt aber einen Einblick in die Struktur des Rehabilitationsrechts, das einerseits bestrebt ist, durch Leistungsverpflichtungen nachrangiger Sozialleistungsträger, wie die Sozialhilfe und – im Hinblick auf seelisch behinderte Kinder und Jugendliche – die Jugendhilfe alle behinderungsspezifischen Nachteile auszugleichen, das es aber gleichzeitig dem primär verpflichteten Leistungsträger – hier der Schule – leicht macht, sich seiner Primärverantwortung zu entziehen. Mehr noch: Entscheidungen des Schulträgers präjudizieren die Entscheidung des nachrangig zuständigen Trägers der Jugendhilfe reduzieren seine Funktion im Ergebnis auf die des Kostenträgers.

Zu entscheiden war die Frage, ob das zuständige Jugendamt zur Weitergewährung und Ausdehnung von Eingliederungshilfe in Form der Übernahme der Kosten für einen in der Methode der »gestützten Kommunikation« unterwiesenen Schulbegleiter für den Besuch der Realschule zu übernehmen hat.

1 Aktz. 9 S 2199/02, abgedruckt in: NVwZ-RR 2003, S. 435.

Nach § 40 BSHG, der auch im Hinblick auf Maßnahmen der seelischen Behinderung nach § 35a SGB VIII Anwendung findet, gehört zu den Maßnahmen der Eingliederungshilfe u.a. Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung, vor allem im Rahmen der allg. Schulpflicht und durch Hilfe zum Besuch weiterführender Schulen einschließlich der Vorbereitung hierzu; die Bestimmungen über die Ermöglichung der Schulbildung im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht bleiben unberührt (§ 40 Abs. 1 Nr.4 BSHG).

Die Besonderheit des Falles liegt darin, dass der Antragsteller zwar sonderschulpflichtig ist, er aber mit ausdrücklicher Zustimmung des staatlichen Schulamtes stundenweise am Unterricht der Regelschule teilnimmt. Dabei hat die Schulverwaltung aber noch nicht entschieden, ob dieser stundenweise Besuch auf Dauer berechnet ist – »etwa im Sinne einer lernzielverschiedenen integrativen oder teilintegrativen Beschulung des behinderten Kindes – oder lediglich der Erprobung einer vollständigen Umschulung dient«. Der streitbefangene Hilfebedarf würde nicht eintreten, wenn der Hilfesuchende an eine Sonderschule verwiesen werden könnte. Dies ist aber im vorliegenden Fall nicht möglich, da nach der Feststellung des Gerichts eine Sonderschule für autistische Kinder fehlt.

1 Zum Verhältnis von Schule und Jugendhilfe

Die Entscheidung gibt zunächst Gelegenheit, das grundsätzliche Verhältnis zwischen Schule und Jugendhilfe zu beleuchten.

Die Vermittlung einer Schulausbildung ist in erster Linie Aufgabe der Schule, deren Maßnahmen Vorrang haben. Maßnahmen der Eingliederungshilfe werden wegen des Nachranggrundsatzes nur insoweit relevant, als Leistungen der Schule nicht erfolgen. Dabei ist im Hinblick auf die Bedarfsdeckung der Hilfesuchenden unstrittig, dass es nicht auf einen normativen Vorrang, sondern einen realen Vorrang ankommt. Maßgeblich ist also nicht, ob die Schule zur Leistung verpflichtet ist, sondern nur, ob sie tatsächlich Leistungen erbringt.

Ein Blick in die Schulgesetze der Länder vermittelt nun ein – wie zu erwarten – unterschiedliches Bild. Zwar erkennen die Schulgesetze der Länder ausnahmslos die sonderpädagogische Förderung als Aufgabe der Schulverwaltungen an. Offen bleibt jedoch meist der rechtlich Gehalt entsprechender Regelungen, insbesondere ob sich daraus objektiv rechtliche Verpflichtungen für die Schulverwaltungen oder gar konkrete eigene Ansprüche der betroffenen Kinder und Jugendlichen bzw. ihrer Eltern aus solchen Verpflichtungen ableiten lassen². Mit dem Hinweis darauf, dass die einschlägigen schulrechtlichen Regelungen nur einen Anspruch auf Teilhabe an den vorhandenen Bildungseinrichtungen im Rahmen des Gleichbehandlungsgebots vermitteln, haben die zuständigen Oberverwaltungsgerichte in Rheinland-Pfalz und Berlin Ansprüche behinderter Kinder gegen die Schulverwaltung auf die Stellung eines Integrationshelfers abgelehnt³. Aus dem Landesschulgesetz Baden-Württemberg lässt sich noch nicht einmal ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung herleiten⁴.

Die subsidiäre Pflicht der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, entsprechende Leistungen zur Förderung anzubieten, wird insbesondere dann aktuell, wenn die notwendigen Fördermaßnahmen durch die Schulverwaltungen nicht oder zu spät erbracht werden oder diese nicht ausreichen. Die Jugendämter sind in diesen Fällen gesetzlich verpflichtet, das defizitäre Leis-

2 Vgl. dazu Meysen, Das Jugendamt, 2003, S. 53, 54.

3 OVG Koblenz, FEVS 54, 137; OVG Berlin, NVwZ- RR 2003, 35.

4 Meysen, a.a.O.

tungsangebot der Schulen durch eigentlich nachrangige Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu decken. Angesichts der erheblichen strukturellen Defizite bei der Wahrnehmung des schulischen Auftrags zur individuellen Förderung der Kinder, wie sie Deutschland im Rahmen der PISA-Studie bestätigt worden sind und wie sie die Kultusminister vor wenigen Monaten erneut thematisiert hatten, lässt sich erahnen, dass Jugendämter immer häufiger zu Leistungen verpflichtet werden, die an sich schulische Aufgabe sind – und die Verwaltungsgerichte leisten dabei ihren Beitrag.

2 Das Hierarchieverhältnis von Schule und Jugendhilfe

Nun ist das Rangverhältnis zwischen Schule und Jugendhilfe bzw. Sozialhilfe nicht dadurch gekennzeichnet, dass der nachrangig verpflichtete Leistungsträger gewissermaßen wie ein Bürge für die vom vorrangig zuständigen Leistungsträger geschuldete Leistung haftet. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe schuldet daher nicht die selbe Leistung, die die Schule zu Recht oder zu Unrecht versagt hat, sondern der zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe prüft aufgrund seines eigenen Leistungsrechts, hier also des § 35a SGB VIII in Verbindung mit §§ 39, 40 BSHG, ob ein mit Mitteln der Eingliederungshilfe zu deckender Bedarf besteht. Aufgrund der unterschiedlichen Systemfunktionen der jeweiligen Rechtsvorschriften, ihres unterschiedlichen Wortlauts und ihrer unterschiedlichen systematischen Stellung besteht damit freilich das Risiko, dass eine unterschiedliche Bedarfsdeckung erfolgt –, je nachdem, ob der vorrangig zuständige Leistungsträger oder der nachrangig zuständige Leistungsträger tätig wird. Dieses Thema ist von besonderer Relevanz, wenn es um Leistungen im Zusammenhang mit der Erfüllung der Schulpflicht geht, wie um »Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung«. Diese Hilfe umfasst im Extremfall nicht nur behinderungsspezifische Hilfsmittel zum Besuch der Schule, sondern auch die Sicherstellung des Unterrichts, sofern ein »Defizit« nach Ende der allgemeinen Schulpflicht verbleibt⁵.

Um zu vermeiden, dass behinderte Kinder und Jugendliche bei negativen Kompetenzkonflikten zwischen Schulträgern und Trägern der Sozialhilfe bzw. der Jugendhilfe ihrer allgemeinen Schulpflicht nicht nachkommen können, sieht § 40 Abs. 1 Nr. 4 BSHG insoweit den Entscheidungsprimat des Schulrechts vor. Bei der Gewährung entsprechender Maßnahmen nach § 35a SGB VIII in Verbindung mit §§ 39, 40 BSHG hat der Träger der öffentlichen Jugendhilfe mithin nicht mehr darüber zu entscheiden, ob bzw. welche Schulbildung für den einzelnen Hilfesuchenden angemessen ist, sondern darüber, ob die begehrte Hilfe im Einzelfall erforderlich und geeignet ist.

Selbst dieser enge Entscheidungsspielraum wird dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch den oben genannten Beschluss jedoch verwehrt. Denn das Gericht stellt fest: »Ob die »gestützte Kommunikation« und die hierzu erforderliche Schulbegleitung mit dem Unterricht an der allgemeinen Schule verträglich ist, hat wiederum alleine die Schulverwaltung zu entscheiden. Hält sie im Übrigen einem Besuch einer allgemeinen Schule zwar für angemessen, setzt dieser Besuch aber nach ihrer Einschätzung die Verwendung der Methode der »gestützten Kommunikation« voraus, so steht damit auch für den Jugendhilfeträger fest, dass die hierzu erforderlichen Maßnahmen zur Ermöglichung oder Erleichterung des Schulbesuchs im Sinne von § 12 Nr. 1 der Eingliederungshilfeverordnung erforderlich und geeignet sind...«.

5 Schellhorn/Schellhorn, BSHG, 16. Aufl. 2002, § 40 Rd.Nr. 46.

Zwar versucht das Gericht im nächsten Satz, dem Jugendhilfeträger zunächst noch eine Prüfungsmöglichkeit offen zu halten, um aber anschließend heraus zu arbeiten, dass der tatsächliche Spielraum in der Praxis gegen Null tendiert. »Dass eine Maßnahme der Eingliederungshilfe auf unabsehbare Zeit nötig sein werde, schließt ihre Eignung zur Eingliederung des behinderten Menschen in die Gesellschaft nicht aus.«

3 Jugendhilfe als bloßer Kostenträger?

Im Ergebnis wird dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe damit die Rolle eines bloßen Kostenträgers zuerkannt, wie er in der Sozialhilfe traditionell üblich zu sein scheint. Mit keinem Wort geht das Gericht auf die Systemfunktion der öffentlichen Jugendhilfe und die vom Bundesverwaltungsgericht herausgestellten Spezifika des Jugendhilferechts ein: »Mit dem jugendhilferechtlichen Ziel partnerschaftlicher Hilfe unter Achtung familialer Autonomie ... und dem kooperativen pädagogischen Entscheidungsprozess bei der Entscheidung über Notwendigkeit und Geeignetheit der Hilfe ... wäre es unvereinbar, wenn sich die Funktion des Jugendamtes auf die eines bloßen Kostenträgers beschränkte, der erst nachträglich nach Durchführung einer selbstbeschafften Hilfemaßnahme in die kostenmäßige Abwicklung eines Hilfesfalles eingeschaltet wird⁶.

Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht diesen Grundsatz im Hinblick auf das Verbot der sog. Selbstbeschaffung einer Leistung durch den Leistungsberechtigten aufgestellt, es ist aber nicht erkennbar, weshalb es im Verhältnis zu konkurrierenden Leistungsträgern unbeachtlich sein sollte.

Die hier besprochene Entscheidung des VGH Baden-Württemberg stellt indes kein Novum dar, sondern reiht sich ein in die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit über die Inpflichtnahme von Trägern der Sozialhilfe bzw. Trägern der Jugendhilfe für die Erfüllung von Aufgaben, die primär in der Verantwortung der Schule liegen. Es wäre an der Zeit, dass die Schule sich ihres umfassenden Förderungsauftrags erinnert, der sich an alle Kinder richtet – mit der Folge, dass sie nicht nur allen Kindern ein auf ihre Bedürfnisse abgestimmtes schulisches Angebot eröffnet, sondern auch dafür notwendige begleitende Maßnahmen finanziert. Dass etwa hochbegabte Kinder erst zu »seelisch Behinderten« erklärt werden müssen, damit dann der Träger der Jugendhilfe eine für sie geeignete schulische Bildung im Ausland mit dortiger Internatsunterbringung finanziert, ist nicht mehr nachzuvollziehen. Ob angesichts der leeren Kassen und des parteipolitisch ausgerichteten Bildungsföderalismus der Druck der PISA-Studie stark genug bleibt, den schulischen Förderungsauftrag radikal neu zu diskutieren, ist zu bezweifeln. In jedem Fall aber müssten da, wo die Schule an die Grenzen ihres Auftrags stößt, interdisziplinäre Fallkonferenzen installiert werden, hier also etwa gemeinsame Konferenzen der Schulverwaltung und des Jugendamtes. Es ist an der Zeit, dass sich Schule und Jugendhilfe auf gleicher Augenhöhe gegenüber setzen. Die Jugendhilfe ist ebenso wenig Erfüllungsgehilfe der Schulverwaltung wie des Jugendstrafrichters.

Verf.: Prof. Dr. Dr.h.c. Reinhard Wiesner, Albestr. 9, 12159 Berlin,
e-mail: reinhard.wiesner@bmfsfj.bund.de

6 BVerwG vom 28.09.2000, Zentralblatt für Jugendrecht (ZfJ) 2001, S. 310, 312.