



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Lena Hartmann/Kathrin Annika Kruse/
Ann-Katrin Mandry/Fabian Mateina/
Jenny Rademann/Lena Schreiner/Álvaro Zoder
Umsetzungsbegleitung des Kinder- und
Jugendstärkungsgesetzes (KJSG):
Umstellung der Verwaltungsstrukturen im
Bereich der Eingliederungshilfe

Sachstandsbericht

Lena Hartmann/Kathrin Annika Kruse/
Ann-Katrin Mandry/Fabian Mateina/
Jenny Rademann/Lena Schreiner/Álvaro Zoder
Umsetzungsbegleitung des Kinder- und
Jugendstärkungsgesetzes (KJSG):
Umstellung der Verwaltungsstrukturen im
Bereich der Eingliederungshilfe

Sachstandsbericht

Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung
Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland

Inhalt

1.	Einleitung	7
1.1	Projektkontext	7
1.2	Aufgabenstellung	9
1.3	Projektdesign	9
1.4	Auswahl der teilnehmenden Kommunen	10
1.4.1	Kommunen mit Erfahrungen in Bezug auf die Inklusiv Lösung	11
1.4.2	Planspielkommunen	13
1.4.3	Modellkommunen	14
1.4.3.1	Stadt Nürnberg	15
1.4.3.2	Kreis Euskirchen	15
1.4.3.3	Stadt Lingen	16
1.4.3.4	Landeshauptstadt Dresden	17
1.4.3.5	Landkreis Ludwigslust-Parchim	17
1.5	Informationsquellen für den Sachstandsbericht	17
2.	Auswertung	18
2.1	Organisationsformen der Inklusiven Lösung	18
2.1.1	Rechtliche Einordnung	19
2.1.2	Ausgangslage	19
2.1.3	Ergebnisse empirischer Erhebungen	21
2.1.3.1	Ausmaß der Zusammenführung	21
2.1.3.2	Grundgedanke der Organisationsform	22
2.1.3.3	Interne Verortung der Eingliederungshilfe	23
2.1.3.4	Generalisierung vs. Spezialisierung	26
2.2	Organisation des Umstellungsprozesses	27
2.2.1	Rechtliche Einordnung	27
2.2.2	Ausgangslage	28
2.2.3	Ergebnisse empirischer Erhebungen	31
2.2.3.1	Projektorientierung	31
2.2.3.2	Personalmanagement	34
2.2.3.3	Sonstige organisatorische Maßnahmen	36
2.3	Zusammenwachsen von Jugend- und Eingliederungshilfe	38
2.3.1	Rechtliche Einordnung	38
2.3.2	Ausgangslage	39
2.3.3	Ergebnisse empirischer Erhebungen	40
2.3.3.1	Gemeinsames Verständnis von Inklusion	40
2.3.3.2	Verständigung über das Vorgehen bei der Fallbearbeitung	41
2.3.3.3	Aktuelle Kooperationsformen	43
2.4	Umgang mit Schnittstellen	44
2.4.1	Rechtliche Einordnung	44

2.4.2	Ausgangslage	44
2.4.3	Ergebnisse empirischer Erhebungen	46
2.4.3.1	Antragstellende und Leistungsberechtigte	46
2.4.3.2	Freie Träger	48
2.4.3.3	Schule und Kita	48
2.4.3.4	Eingliederungshilfe für Erwachsene	50
2.4.3.5	Gesundheitsbereich	50
3.	Zusammenfassung	51
3.1	Organisationsformen der Inklusiven Lösung	52
3.2	Organisation des Umstellungsprozesses	52
3.3	Zusammenwachsen von Jugend- und Eingliederungshilfe	54
3.4	Umgang mit Schnittstellen	55
4.	Ausblick	56
	Literaturverzeichnis	57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuständigkeitskonstellationen in den Bundesländern für junge Menschen	10
Tabelle 2: Kommunen mit Erfahrungen im Bereich Inklusive Lösung	11

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick Projektaufbau	51
Abbildung 2: Beispiele für Organisationformen der Hilfen aus einer Hand	53
Abbildung 3: Aspekte des Umstellungsprozesses	54

Abkürzungsverzeichnis

AGJ	Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BTHG	Bundesteilhabegesetz
FÖV	Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
KJSG	Kinder- und Jugendstärkungsgesetz
LVR	Landschaftsverband Rheinland

1. Einleitung

Mit Inkrafttreten der Neufassung von § 10 Abs. 4 und Abs. 5 SGB VIII zum 01.01.2028 geht die Zuständigkeit für Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit (drohender) Behinderung vollständig auf die Jugendämter über, sofern bis zum 01.01.2017 ein entsprechendes Bundesgesetz verabschiedet ist. Ziel dieser Zuständigkeitsverschiebung ist es, im Sinne der Inklusion eine einheitliche Anlaufstelle für alle jungen Menschen zu schaffen. Denn während die Zuständigkeit für junge Menschen mit (drohender) seelischer Behinderung bereits jetzt bei der Jugendhilfe liegt, ist diese bislang noch nicht für Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit (drohender) körperlicher oder geistiger Behinderung zuständig. Die Zuständigkeit für junge Menschen mit (drohender) körperlicher oder geistiger Behinderung liegt derweil bei der Eingliederungshilfe nach dem 2. Teil des SGB IX. Das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderte Projekt am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) untersucht mit unterschiedlichen Methoden, wie die Umsetzung der inklusiven Lösung verwaltungsseitig gelingen kann. Das Projekt hat eine Laufzeit von vier Jahren von 2022 bis 2025. Der vorliegende Sachstandsbericht fasst die Projekterkenntnisse des Zeitraums vom 01.01.2022 bis 31.10.2023 zusammen.

Das erste Kapitel des Berichts gibt einen Überblick über den Projektkontext, die Aufgabenstellung, die genutzten Informationsquellen sowie die Auswahl der Kommunen, mit denen bislang im Rahmen des Projekts gearbeitet worden ist. Die darauffolgenden Kapitel widmen sich den bisher erarbeiteten Erkenntnissen. Das vorletzte Kapitel fasst zusammen, das letzte Kapitel gibt einen Ausblick auf den noch ausstehenden Projektzeitraum.

1.1 Projektkontext

Artikel 1 Nummer 12 des am 3. Juni 2021 verkündeten Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz - KJSG) adressiert die bereits seit längerem problematisierte Kompetenzverteilung im Bereich der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderung. Die geplante Zuständigkeitsverschiebung für junge Menschen mit (drohender) körperlicher oder geistiger Behinderung soll von der bisherigen Zuständigkeit des SGB IX hin zur Zuständigkeit des Trägers der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII erfolgen. Hierfür wird in § 10 Abs. 4 SGB VIII (KJSG) die Zuständigkeit entsprechend festgesetzt. Damit hat sodann das SGB VIII eine Vorrangstellung gegenüber dem SGB IX im Hinblick auf die Zuständigkeit für junge Menschen mit körperlicher und geistiger Behinderung. Bisher ist die öffentliche Jugendhilfe gem. § 35a SGB VIII lediglich Träger für die Eingliederungshilfe für junge Menschen mit (drohender) seelischer Behinderung. Ziel der inklusiven Lösung ist es, die öffentliche Jugendhilfe als Träger der Eingliederungshilfe für junge Menschen zu bestimmen – unabhängig von der Art der (drohenden) Behinderung. Neben der Änderung des § 10 Abs. 4 SGB VIII (KJSG) sollen nähere Regelungen über den leistungsberechtigten Personenkreis, Art und Umfang der Leistung, die Kostenheranziehung und das Verfahren durch ein noch zu verabschiedendes Bundesgesetz getroffen werden, vgl. § 10 Abs. 4 S. 2 SGB VIII (KJSG). Bisher richten sich Aufgaben und Ziele, die Bestimmung des Personenkreises und die Art und Form der Leistung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit (drohender) seelischer Behinderung nach den entsprechenden Vorschriften des SGB IX, soweit sie bezüglich der Art der Behinderung passgenau sind und es keine speziellere Regelung im SGB VIII gibt, vgl. §

35a Abs. 3 SGB VIII. Das Inkrafttreten der Neuregelung steht unter dem Vorbehalt der Verkündung des o. g. Bundesgesetzes bis zum 1. Januar 2027.

Eine Arbeitsgruppe des BMFSFJ, in der Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis der Kinder- und Jugendhilfe, der Behindertenhilfe, der Gesundheitshilfe sowie von Bund, Ländern und Kommunen zur Reform des SGB VIII diskutierten, kam im Jahr 2019 zu dem Ergebnis, dass der Regelungszustand vor Verabschiedung des KJSG von einem großen Teil der Fach- und Führungskräfte im betroffenen Bereich wie auch von einem großen Teil der betroffenen Familien als unbefriedigend empfunden worden ist.¹ Gründe dafür waren u. a. die unterschiedlichen Zuständigkeiten, die zu Abgrenzungsproblemen führen, und dass unter Inklusionsgesichtspunkten Leistungen für junge Menschen mit und ohne Behinderung möglichst gemeinsam geregelt sein sollten.²

Die Neuregelung der Zuständigkeiten nach § 10 Abs. 4 S. 2 SGB VIII (KJSG) im Sinne der Inklusiven Lösung erfordert verwaltungsstrukturelle Anpassungen. Zwei Fälle sind dabei zu unterscheiden: In den meisten Bundesländern liegen die Zuständigkeiten für die Jugend- und die Eingliederungshilfe auf derselben – der örtlichen – Verwaltungsebene.³ In einigen Ländern liegen die Zuständigkeiten für die Eingliederungshilfe mindestens teilweise auf der überörtlichen Ebene, während die Zuständigkeit für die Jugendhilfe auf der örtlichen Ebene liegt.⁴ Die letztere Zuständigkeitskonstellation stellt sich damit in der Umsetzung der Zuständigkeitsverschiebung komplexer dar. In beiden Fällen sind jedoch Fragen hinsichtlich des Übergangs von Personal und Sachressourcen, der Qualifizierung des Personals, der Neuordnung von Arbeitsabläufen etc. zu klären.⁵ Es bedarf in diesem Bereich einer Umstellung bestehender Verwaltungsstrukturen.

1 BMFSFJ (2020): Abschlussbericht Mitreden - Mitgestalten: Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe. Online verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/mitreden-mitgestalten-die-zukunft-der-kinder-und-jugendhilfe-158506>, S. 115 ff.

2 BMFSFJ (2019): Arbeitsgruppe: „SGB VIII: Mitreden-Mitgestalten“ 5. Sitzung am 17. und 18. September 2019, Sitzungsunterlage. Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen. Online verfügbar unter: <https://www.mitreden-mitgestalten.de/informationen/dokument/arbeitspapier-mehr-inklusion-wirksames-hilfesystem-weniger-schnittstellen>, S. 32 ff.

3 Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

4 Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland

5 Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2019): Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf

Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2020): Grundsätzliche Voraussetzungen für eine Verwaltungsreform hin zu Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe und Erziehung. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/voraussetzungen_verwaltungsreform.pdf

1.2 Aufgabenstellung

Aufgabe des Projekts ist es, mittels verschiedener methodischer Zugänge Informationen dazu zusammenzutragen, mit welchen Hindernissen bei der Umsetzung der Inklusiven Lösung innerhalb der Kommunen zu rechnen ist und wie diesen Hindernissen ggf. entgegen gewirkt werden könnte. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der verwaltungsseitigen Umsetzung der Inklusiven Lösung in den Jugendämtern im Zusammenspiel mit der Eingliederungshilfe. Ergebnis des Projektes soll eine Handreichung sein, welche die Kommunen als Hilfestellung nutzen können, um die Inklusive Lösung möglichst erfolgreich umzusetzen.

1.3 Projektdesign

Das Konzept, das dem Projekt zugrunde liegt, verbindet drei methodische Zugänge:

1. Quantitative und qualitative Datenerhebung bei Kommunen mit Erfahrungen
2. Workshops mit ausgewählten Kommunen
3. Qualitative Begleitung von Modellkommunen

Der methodische Grundgedanke besteht darin, den verwaltungsseitigen Umstellungsprozess im Bereich der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderung entlang eines qualitativen Designs mit quantitativen Elementen wissenschaftlich zu begleiten.

- » Der erste Zugang legt die Grundlage für eine zielgerichtete Datenerhebung im weiteren Verlauf des Projekts. Innerhalb dieses ersten Zugangs werden mittels qualitativer und quantitativer Methoden die Erfahrungen von Kommunen erhoben, die bereits über Erkenntnisse aus der Einführung und Umsetzung einer Form der Inklusiven Lösung verfügen.
- » Der zweite Zugang besteht in der Entwicklung und Durchführung von Workshops, teils mit Planspielelementen. Innerhalb dieses zweiten Zugangs wird die Umsetzung der Inklusiven Lösung mit ausgewählten Workshopkommunen simuliert. Für die passgenaue Konzeption dieses Schritts wird auf die bereits gewonnenen Erkenntnisse aus dem ersten Zugang zurückgegriffen.
- » Der dritte Zugang besteht in der qualitativen Begleitung von Modellkommunen, die eine Einführung der Inklusiven Lösung bereits planen oder wenn möglich derzeit bereits umsetzen.

1.4 Auswahl der teilnehmenden Kommunen

Bei der Rekrutierung der teilnehmenden Kommunen wird auf eine möglichst breite regionale Verteilung sowie auf eine Streuung hinsichtlich der Kommunengröße Wert gelegt. Es werden nach Möglichkeit mindestens die bestehenden sechs verschiedenen Konstellationen von Zuständigkeitsverteilungen zwischen Jugend- und Eingliederungshilfe abgedeckt, die sich innerhalb der Bundesländer ergeben und die in Tabelle 1 zusammengefasst sind.

» **Tabelle 1: Zuständigkeitskonstellationen in den Bundesländern für junge Menschen**

Jugendhilfe Eingliederungshilfe	Kreise/kreisfreie Städte	Kreise/kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden
Überörtlich	Bayern Saarland	---
Überörtlich und Kreise/kreisfreie Städte	---	Nordrhein-Westfalen
Überörtlich, Kreise/kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden	---	Hessen ^a
Kreise/kreisfreie Städte	Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Sachsen ^b Sachsen-Anhalt ^c Thüringen	Baden-Württemberg Rheinland-Pfalz ^b Schleswig-Holstein
Kreise/kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden	---	Niedersachsen ^b

a Der überörtliche Träger (Landeswohlfahrtsverband) ist ab Beendigung der ersten allgemeinen Schulausbildung zuständig.

b Für Eingliederungshilfeleistungen für Erwachsene ist (in Sachsen: teilweise) der überörtliche Träger zuständig.

c Träger der Eingliederungshilfe ist das Land, die Kommunen werden aber für alle Aufgaben (außer Koordination, Rahmenverträge etc.) herangezogen.

1.4.1 Kommunen mit Erfahrungen in Bezug auf die Inklusiv Lösung

Einzelne Kommunen in der Bundesrepublik haben bereits Erfahrungen mit Lösungen gesammelt, die der Inklusiven Lösung ähneln, oder bereits die Inklusiv Lösung umgesetzt, soweit die geltende Rechtslage und das jeweilige Landesrecht dies zulassen. Sowohl der Grad als auch der Umfang dieser jeweiligen Lösungen und Lösungsansätze sind je nach Kommune sehr unterschiedlich. Sie reichen von einheitlichen Anlaufstellen für die Beratung junger Menschen mit jeglicher Art der Behinderung bis hin zur Fallbearbeitung in einem gemeinsamen Amt, ohne dass noch nach Behinderungsarten differenziert wird und indem es für Kinder mit und ohne Behinderung eine einheitliche Anlaufstelle gibt.

Die Zusammenstellung einer ersten Liste solcher bereits erfahrenen Kommunen war ein Ergebnis des Vorgängerprojekts am FÖV.⁶ Durch eigene Recherchen und Hinweise von Expertinnen und Experten sowie aus den Kommunen heraus ist diese Liste erweitert worden. Auf weitere Kommunen wurde das Projektteam freundlicherweise aus einzelnen Ländern heraus hingewiesen.

Grundsätzlich wird angestrebt, alle identifizierten Kommunen einzubeziehen. Inwiefern dies gelingt, ist auch von der Bereitschaft der jeweiligen Kommune abhängig. Die Rückmeldungen vereinzelter Kommunen führten dazu, dass diese nicht weiter einbezogen werden konnten, da aus der dortigen Innensicht keine Erfahrungen hinsichtlich einer inklusiven Lösung bestanden. Vereinzelt wurden auch Kommunen in die Gesprächsrunden einbezogen, die noch keine Umsetzung der Inklusiven Lösung vorgenommen hatten, aber in ihren Vorbereitungen bereits relativ weit waren, sodass der Recherchestand nahegelegt hatte, es könnte sich um eine Kommune mit Erfahrungen handeln.

Tabelle 2 benennt die Kommunen, die bislang als Kommunen mit Erfahrungen im Bereich der Inklusiven Lösung identifiziert worden sind:

» **Tabelle 2: Kommunen mit Erfahrungen im Bereich Inklusiv Lösung**

Kommune	Land	Einbezug ins Projekt
LK Emmendingen	BW	
LK Tübingen	BW	Fokusgruppe 2023
Berlin	BE	Gruppeninterview 2022, Einzelinterview 2023 (insgesamt vier Bezirke)
Bremerhaven	BR	Fokusgruppe 2023

⁶ Vgl. Tabelle 51 in Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan. 2019. Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf

Darmstadt	HE	Fokusgruppe 2022, Interview 2023
Fulda	HE	Fokusgruppe 2023
Hanau	HE	Fokusgruppe 2022
LK Gießen	HE	Fokusgruppe 2023
LK Bergstraße	HE	Fokusgruppe 2023
LK Rheingau-Taunus	HE	Fokusgruppe 2023
Odenwaldkreis	HE	Interview 2023, Fokusgruppe 2023
Rüsselsheim	HE	Fokusgruppe 2022
Wetzlar	HE	
Wiesbaden	HE	
Braunschweig	NI	Fokusgruppe 2023
Delmenhorst	NI	Fokusgruppe 2023
Lüneburg	NI	Fokusgruppe 2023
Oldenburg	NI	
Wolfenbüttel	NI	
Bochum	NW	Fokusgruppe 2022
Kreis Lippe	NW	Fokusgruppe 2022
Kreis Paderborn	NW	Fokusgruppe 2023
Wuppertal	NW	Fokusgruppe 2022
Neustadt an der Weinstraße	RP	
Kreis Bad Kreuznach	RP	
Kreis Nordfriesland	SH	Fokusgruppe 2022
Kreis Ostholstein	SH	
Kreis Segeberg	SH	Fokusgruppe 2023
LK Bautzen	SN	Interview 2023
Jena	TH	Interview 2023, Fokusgruppe 2023
Saale-Holzland-Kreis	TH	
Sömmerda	TH	Fokusgruppe 2023

1.4.2 Planspielkommunen

Planspielkommunen wurden mit Unterstützung der Kommunalen Spitzenverbände gewonnen. Es wurden alle Kommunen angeschrieben, die ein eigenes Jugendamt haben. Die Auswahl erfolgte insbesondere unter Gesichtspunkten der regionalen Verteilung. Mit folgenden Kommunen wurde eine Teilnahme an Workshops und Planspielen bis ca. Mitte 2025 vereinbart:

- » Ilm-Kreis
- » Kreis Herzogtum-Lauenburg
- » Kreis Mainz-Bingen
- » Landkreis Augsburg und Bezirk Schwaben
- » Landkreis Börde
- » Landkreis Karlsruhe
- » Landkreis Mittelsachsen
- » Stadt Göttingen
- » Stadt Ludwigshafen am Rhein

Abstimmungsgespräche über eine eventuelle Workshopteilnahme finden des Weiteren statt mit

- » Kreis Steinfurt und Landschaftsverband Westfalen-Lippe

Mit Stand vom 31.10.2023 haben in vier Kommunen Workshops stattgefunden, welche die Erarbeitung eines Meilensteinplans für die Einführung der Inklusiven Lösung zum Gegenstand hatten. Mit vier weiteren Kommunen sind bereits Workshops bis Ende des Jahres oder bis Anfang 2024 vereinbart. Weitere, sich anschließende Workshoptermine sind für das Jahr 2024 anvisiert. Diese können sich z. B. der inklusiven Jugendhilfeplanung und der gemeinsamen Fallbearbeitung von Mitarbeitenden der Jugend- und der Eingliederungshilfe widmen.

1.4.3 Modellkommunen

Das Projektteam begleitet die vorbereitenden Schritte der Einführung der Inklusiven Lösung in fünf Kommunen unter Realbedingungen. Das FÖV hat vorbereitend eine Samplingstrategie entworfen und in diesem Zuge fünf Cluster identifiziert, die durch jeweils eine Modellkommune abgebildet werden sollen. Tabelle 1 umreißt diese fünf Cluster.

» **Tabelle 3: Cluster für Modellkommunen**

Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5
Eingliederungshilfe überörtlich	Eingliederungshilfe überörtlich	Eingliederungshilfe örtlich	Eingliederungshilfe örtlich	Eingliederungshilfe örtlich
Süd	West	Nordwest	Ost	Nordost
Bayern	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen	Sachsen	Mecklenburg-Vorpommern
Jugendamt bei kreisfreier Stadt	Jugendamt auf Kreisebene	Jugendamt bei kreisangehöriger Gemeinde	Jugendamt bei kreisfreier Stadt	Jugendamt auf Kreisebene
Großstadt	mittlere Bev.dichte	Mittelstadt	Großstadt	geringe Bev.dichte

Folgende Kommunen konnten durch das BMFSFJ als Modellkommunen gewonnen werden (in der Reihenfolge der fünf Cluster):

- » Nürnberg, Stadt, in Zusammenarbeit mit dem Bezirk Mittelfranken
- » Euskirchen, Kreis, in Zusammenarbeit mit dem Landschaftsverband Rheinland (LVR)
- » Lingen, Stadt, in Zusammenarbeit mit dem Kreis Emsland
- » Dresden, Landeshauptstadt
- » Ludwigslust-Parchim, Landkreis

Die Kontakte zu den Modellkommunen unterscheiden sich in Qualität und Dichte, was den jeweiligen Arbeitsbelastungen und -situationen vor Ort sowie der jeweiligen Komplexität der Zuständigkeitskonstellation geschuldet ist. Im Folgenden werden die jeweilige Ausgangssituation und der aktuelle Stand der modellhaften Erprobung beschrieben.

Ausgangspunkt sind dabei zunächst die nach dem Inkrafttreten des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) erlassenen Landesausführungsgesetze zum SGB IX (bzw. in den Ländern Bayern und Sachsen, wo es nur ein Ausführungsgesetz zu allen Sozialgesetzbüchern gibt, die

entsprechenden Vorschriften). Diese bestimmen die jeweils in einem Bundesland zuständigen Träger der Eingliederungshilfe und legen in Bundesländern, in denen die Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Ebenen geteilt sind, eine genauere Aufgabenzuweisung fest. Auf eine Darstellung der Ausführungsgesetze zum SGB VIII kann im Folgenden vor dem Hintergrund der von § 85 SGB VIII grundsätzlich vorgegebenen Allzuständigkeit der örtlichen Träger verzichtet werden; sämtliche Landesausführungsgesetze zum SGB VIII erklären die Landkreise bzw. die kreisfreien Städte zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe.

1.4.3.1 Stadt Nürnberg

In Bayern sind die Bezirke als dritte kommunale Ebene gem. Art. 66d Abs. 1 AGSG Bayern alleinige Träger der Eingliederungshilfe. Es besteht für die Bezirke jedoch die Möglichkeit, die Landkreise und kreisfreien Städte gem. Art. 66e AGSG Bayern für bestimmte Leistungen der medizinischen Rehabilitation nach Teil 2 des SGB IX heranzuziehen. Die Stadt Nürnberg gehört zum Bezirk Mittelfranken. Dieser ist daher für sämtliche Aufgaben auf dem Gebiet der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit (drohender) körperlicher oder geistiger Behinderung in Nürnberg zuständig.

Die Stadt Nürnberg wurde im April 2022 als Modellkommune angefragt. Im Juni 2022 fand ein erster gemeinsamer Termin mit der Stadt und dem Bezirk Mittelfranken als Träger der Eingliederungshilfe statt. Aufgrund der Maßgaben des bayerischen Ausführungsgesetzes zum SGB IX, wonach die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe bei den Bezirken als überörtliche Ebene liegt, wird eine originäre Verwaltungsumstellung im Rahmen des Projekts nicht erfolgen. Stadt und Bezirk haben jedoch einen gemeinsamen Prozess gestartet, in dem vorbereitende Schritte für eine Implementierung der inklusiven Lösung unternommen werden sollen. Ein erster Termin in Präsenz mit allen Beteiligten aus Stadt und Bezirk ist anvisiert. Dieser soll als Auftakt für die wissenschaftliche Begleitung dienen.

1.4.3.2 Kreis Euskirchen

In Nordrhein-Westfalen sind für einen wesentlichen Teil der Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche die auf überörtlicher Ebene angesiedelten Landschaftsverbände zuständig.⁷ Leistungen über Tag und Nacht, Leistungen zur Betreuung in einer Pflegefamilie, Leistungen in heilpädagogischen Tagesstätten und Kindertageseinrichtungen und Leistungen im Rahmen der Frühförderung sind diesen gem. § 1 Abs. 2 S. 2 AG-SGB IX NRW als überörtlichen Trägern der Eingliederungshilfe zugewiesen. Für alle anderen Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche sind die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger zuständig (§ 1 Abs. 2 S. 1 AG-SGB IX NRW). Der Kreis Euskirchen hat einen Großteil der Leistungen der Eingliederungshilfe, für die der Kreis zuständig ist, bereits in die Bearbeitung durch das Jugendamt überführt.

⁷ NRW hat insgesamt zwei Landschaftsverbände: den Landschaftsverband Rheinland (LVR) und den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL). Sie sind Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung.

Der Kreis Euskirchen wurde im April 2022 als Modellkommune angefragt, woraufhin im Juni 2022 ein erstes digitales Treffen folgte. Im September 2022 wurde das Projekt durch das FÖV im Jugendhilfeausschuss des Landkreises vorgestellt. Im November 2022 fand ein gemeinsamer Termin mit dem Landkreis, dem für den Kreis Euskirchen zuständigen Landschaftsverband Rheinland (LVR), dem Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, dem BMFSFJ und dem FÖV statt. Im Juli 2023 haben sich der Landschaftsverband Rheinland und der Landkreis auf eine Kooperationsvereinbarung verständigt, die eine Zusammenarbeit im Bereich der Gesamtplanverfahren vorsieht. Aus Sicht des Projekts stellt dies einen Annäherungsschritt zwischen Jugendamt und überörtlichem Träger der Eingliederungshilfe dar, den das FÖV in die wissenschaftliche Begleitung einbeziehen möchte. Dem Abschluss der Kooperationsvereinbarung vorausgegangen war die Lieferung von einigen Controllingdaten des LVR an den Kreis.

1.4.3.3 Stadt Lingen

Die Besonderheit der Modellkommune Lingen besteht darin, dass diese eine Konstellation abbildet, bei der die im Zuge der Inklusiven Lösung angestrebte Verlagerung von Verwaltungsstrukturen und -aufgaben hin zu einem auf Gemeindeebene angesiedelten Jugendamt erfolgen soll.⁸ Für Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen ab dem vollendeten 18. Lebensjahr ist das Land als überörtlicher Träger gem. § 2 Abs. 3 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nds. AG SGB IX zuständig, im Übrigen sind Landkreise und kreisfreie Städte gem. § 2 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 2 Nds. AG SGB IX als örtliche Träger für Leistungen der Eingliederungshilfe zuständig. Letztere haben in Niedersachsen gem. § 4 Abs. 1 Nds. AG SGB IX die Möglichkeit, kreisangehörige Gemeinden zur Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben durch Satzung heranzuziehen. Die Stadt Lingen wurde durch den Kreis Emsland bereits im Jahr 2020 für alle Aufgaben eines örtlichen Trägers der Sozialhilfe herangezogen, explizit nicht jedoch für Leistungen der Eingliederungshilfe für Leistungsberechtigte, die entweder das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder sich noch in schulischer Ausbildung befinden.

Die Stadt Lingen wurde im Juni 2022 als Modellkommune angefragt. Im September 2022 fand ein erster und im Februar 2023 ein zweiter gemeinsamer Termin mit der Stadt, dem BMFSFJ, dem FÖV und dem Landkreis Emsland als örtlichem Träger der Eingliederungshilfe statt. Im Oktober 2023 wurde das Projekt im Jugendhilfeausschuss der Stadt durch das FÖV vorgestellt und die Teilnahme durch den Ausschuss einstimmig beschlossen. Ein Termin mit dem Landkreis Emsland zur Überarbeitung der Heranziehungssatzung ist zeitnah geplant.

⁸ In allen anderen Modellkommunen ist die Jugendhilfe, deren Gesamtzuständigkeit für Leistungen der Eingliederungshilfe an junge Menschen angestrebt wird, stets auf der Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte verortet. Dies ist der Regelfall in den meisten Bundesländern mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, wo es eine große Zahl kreisangehöriger Gemeinden mit eigenem Jugendamt gibt.

1.4.3.4 Landeshauptstadt Dresden

In Sachsen sind die Kreise und kreisfreien Städte – darunter die Landeshauptstadt Dresden – gem. § 10 SächsAGSGB für alle Leistungen der Eingliederungshilfe zuständig, die nicht ausdrücklich dem Kommunalen Sozialverband (KSV) als überörtlichem Träger der Eingliederungshilfe zugewiesen sind. Zu letzteren gehören nach § 10 Abs. 2 SächsAGSGB sämtliche Leistungen in vollstationären Einrichtungen, besonderen Wohnformen und Tageseinrichtungen für Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, sowie Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur hochschulischen Ausbildung/Weiterbildung für einen Beruf.

Auf Empfehlung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt ist die Landeshauptstadt Dresden als Modellkommune angefragt worden. Erste Gespräche fanden im Mai 2023 statt. Die Landeshauptstadt Dresden beabsichtigt, bereits vor 2028 eine Verwaltungsumstellung hin zur inklusiven Lösung zu vollziehen. Derzeit laufen noch vorbereitende Prozesse, die der wissenschaftlichen Begleitung durch das FÖV vorgelagert sind. Ein erster Termin in Präsenz mit allen Beteiligten ist anvisiert. Dieser soll als Auftakt für die wissenschaftliche Begleitung dienen.

1.4.3.5 Landkreis Ludwigslust-Parchim

In Mecklenburg-Vorpommern sind die Landkreise und kreisfreien Städte gem. § 2 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 AG-SGB IX M-V für sämtliche Aufgaben der Eingliederungshilfe zuständig, die nicht dem Kommunalen Sozialverband Mecklenburg Vorpommern als der zentralen Stelle der Eingliederungs- und Sozialhilfeträger zugewiesen sind. Die Aufgaben des Kommunalen Sozialverbands beschränken sich gem. 4 Abs. 2 AG-SGB IX M-V auf die Verhandlung von Vergütungsvereinbarungen, die durch den Eingliederungshilfeträger abgeschlossen werden, sowie auf weitere Koordinierungs- und Unterstützungsaufgaben, vgl. § 4 Abs. 2 des AG-SGB IX MV.

Der Kreis Ludwigslust-Parchim hat im Dezember 2022 an einem Treffen zwischen dem BMFSFJ, dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport des Landes Mecklenburg-Vorpommern und dem FÖV, stellvertretend für alle Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern teilgenommen. Im August 2023 folgte ein weiterer gemeinsamer Termin mit dem BMFSJ, dem FÖV, dem Landkreis und dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Eine finale Zusage steht zum aktuellen Zeitpunkt noch aus.

1.5 Informationsquellen für den Sachstandsbericht

Der hier vorgelegte Sachstandsbericht stützt sich auf Quellen und Erhebungen, die im Zeitraum 03/2022 bis 10/2023 gesichtet bzw. durchgeführt wurden:

- » Literatur und Dokumente
 - » Wissenschaft
 - » Verbände
 - » Kommunen
- » Gespräche mit Expertinnen und Experten

- » Praxis (2)
- » Wissenschaft (3)
- » Verbände (6)
- » kommunale Spitzenverbände (3)
- » Erhebungen mit Erfahrungskommunen
 - » Fokusgruppen (6)
 - » Interviews (8)
- » Erhebungen mit Workshopkommunen
 - » Protokolle der Workshops (3)
- » Erhebungen in den Modellkommunen und prospektiven Modellkommunen
 - » Gesprächsprotokolle (14)
- » Veranstaltungsteilnahmen im Kontext der Umsetzung der Inklusiven Lösung (10)

2. Auswertung

Nach einer ersten Durchsicht des Materials werden vier Schwerpunktthemen für diesen Sachstandsbericht herausgegriffen:

- » Organisationsformen der Inklusiven Lösung
- » Organisation des Umstellungsprozesses
- » Zusammenwachsen von Jugendhilfe und Eingliederungshilfe
- » Umgang mit Schnittstellen

Jedem Thema wird eine kurze rechtliche Einordnung vorangestellt. Dann wird der aktuelle Wissensstand präsentiert, wie er sich derzeit aus den Vorgängerprojekten, der Literatur und aus Gesprächen mit Expertinnen und Experten ergibt. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt sodann auf den Ergebnissen der bisherigen empirischen Erhebungen.

Der Stand der Auswertung zu den Schwerpunktthemen wird im Folgenden dargestellt. **Es ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass hier lediglich ein Einblick in den aktuellen Erhebungs- und Auswertungsstand präsentiert wird. Die folgenden Zwischenergebnisse beanspruchen keinerlei Vollständigkeit oder Repräsentativität.**

2.1 Organisationsformen der Inklusiven Lösung

Die verwaltungsseitige Umsetzung der Inklusiven Lösung kann in den Kommunen in unterschiedlichen Organisationsstrukturen abgebildet werden. Dieses Unterkapitel beleuchtet, welche möglichen Organisationsformen dem Projektteam bislang bekannt geworden sind und inwiefern diese aus Sicht der befragten Kommunen mit bestimmten Vor- und Nachteilen verknüpft sind.

2.1.1 Rechtliche Einordnung

Neben der Gestaltung der Inklusiven Lösung durch das noch zu verabschiedende Bundesgesetz obliegt den Ländern gem. § 69 SGB VIII ein Spielraum hinsichtlich der Bestimmung der Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe innerhalb ihrer jeweiligen Ausführungsgesetze.

Der Spielraum für die Organisationsformen der bisher erfolgten Umstellungsprozesse richtet sich maßgeblich nach den landesrechtlichen Vorgaben. Mithin sind vor Inkrafttreten einer bundesrechtlichen Vorschrift lediglich solche Umstellungsprozesse möglich, die das aktuell geltende Recht wahren.⁹ Dabei ist dies stets von landesrechtlichen Bestimmungen, insbesondere von den jeweiligen Ausführungsgesetzen, und entsprechenden Satzungen der örtlichen und überörtlichen Träger zum SGB VIII und SGB IX abhängig. Bei Kommunen, die die Inklusive Lösung bereits praktizieren bzw. erste Umstellungsprozesse angestoßen haben, lassen die landesrechtliche Vorschriften dies zu, entweder da die Zuständigkeiten der Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe bei identischen Trägern liegen oder weil die Zuständigkeit durch Heranziehungssatzungen zu identischen Trägern verlagert werden konnte.

Die Verwaltungskompetenz zur Ausführung des SGB VIII obliegt gem. § 82 SGB VIII den Ländern. Nach den bisherigen gesetzlichen Regelungen ergibt sich aus § 69 SGB VIII, dass sich die Bestimmung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowohl örtlich als auch überörtlich nach Landesrecht richtet und damit den jeweiligen Ländern obliegt. Die konkrete Aufgabenbestimmung der Landesjugendämter und der Jugendämter erfolgt dabei durch den Landesjugendhilfeausschuss sowie den Jugendhilfeausschuss, vgl. § 70 SGB VIII. Insgesamt verbleibt den Ländern nach aktuellem Stand durch die ihnen obliegende Regelungskompetenz zur Bestimmung der sachlichen und örtlichen Trägerschaft damit ein gewisser Gestaltungsspielraum hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltungen innerhalb der Inklusiven Lösung.

2.1.2 Ausgangslage

Die Umsetzung von Verwaltungsstrukturen mit einheitlicher Zuständigkeit des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe für Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit (drohender) Behinderung kann auf verschiedene Weisen erfolgen. Hier spielen sowohl die Verortung innerhalb der Organisation eine Rolle als auch das Ausmaß an Spezialisierung und Generalisierung, das von den Mitarbeitenden geleistet werden muss.

In einem Vorgängerprojekt¹⁰ hat das FÖV den Ist-Zustand vor dem BTHG erhoben und auch in der Literatur finden sich weitere Aussagen dazu.¹¹ So wurden in fast allen Jugendämtern, die sich an der entsprechenden Befragung durch das FÖV im Jahr 2019 beteiligten, die administrative Sachbearbeitung und die wirtschaftliche Umsetzung der Leistungen von einer anderen Organisationseinheit wahrgenommen als die Einzelfallsteuerung.¹² Innerhalb der Allgemeinen oder Regionalen Sozialen Dienste der Jugendämter ist es zwar die Regel, dass definierte Einzelzuständigkeiten für Fälle bestehen, in Form der „kollegialen Fallberatung“ ist Teamarbeit aber in vielen Jugendämtern zumindest teilweise etabliert, d. h., dass Fälle von mehreren Personen gemeinsam besprochen werden, die fallführende Person also Input und Feedback von Kolleginnen und Kollegen bekommt.¹³ Das Ideal stellt dabei eine multiprofessionelle Zusammenarbeit dar.

In Bezug auf die Verortung der Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII, die bereits jetzt schon beim Jugendamt liegen, treten verschiedene Organisationsformen in Erscheinung: In fast der Hälfte aller 2019 befragten Jugendämter wurden Fälle der Eingliederungshilfe nach SGB VIII vom Allgemeinen Sozialen Dienst wahrgenommen.¹⁴ Das Gegenmodell dazu stellen thematisch fokussierte Abteilungen dar. Hier werden bestimmte Fallkonstellationen in spezialisierten Abteilungen bearbeitet. Eine solche Struktur war in ca. zwei Dritteln der 2019 im Rahmen des Vorgängerprojekts befragten Sozialämter etabliert, bspw. in Form eines Fachdienstes Eingliederungshilfe, und auch mehr als ein Drittel der befragten Jugendämter nutzte eine ähnliche Struktur.¹⁵ An diese bestehenden Strukturvarianten kann mit der Inklusiven Lösung angeknüpft werden.

10 Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2019): Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf.

11 Matzner, Andreas (2018). Informelle Gespräche in Jugendämtern. Springer, S. 23 ff., Beckmann, Kathinka, Thora Ehling und Sophie Klaes (2018). Berufliche Realität im Jugendamt: der ASD in strukturellen Zwängen. Jugend und Familie. Verlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V.

12 Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2019): Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf, S. 94.

13 Matzner, Andreas (2018). Informelle Gespräche in Jugendämtern. Springer, S. 23 ff., Beckmann, Kathinka, Thora Ehling und Sophie Klaes (2018). Berufliche Realität im Jugendamt: der ASD in strukturellen Zwängen. Jugend und Familie. Verlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., S. 63.

14 Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2019): Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf, S. 94.

15 Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2019): Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf, S. 94 f.

Ein Impulspapier des AFET – Bundesverband für Erziehungshilfe e.V. weist darauf hin, dass eine bloße Aufgabenverlagerung von den jetzigen Trägern der Eingliederungshilfe zu den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe dem Geist der Inklusiven Lösung nicht gerecht werde – gefordert sei vielmehr, die bestehende Versäulung innerhalb des Jugendamts zu überwinden, sodass Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche in einer Organisationseinheit gemeinsam von den gleichen Fachkräften erbracht würden.¹⁶

2.1.3 Ergebnisse empirischer Erhebungen

Empirisch konnten im Rahmen des Projekts vor allem diejenigen Kommunen, die bereits Erfahrungen mit Varianten der Inklusiven Lösung gesammelt haben, Hinweise liefern, wie die Zusammenführung von Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung unter dem Dach der Jugendhilfe organisatorisch ausgestaltet werden kann. Hierbei bestätigt sich ein Variantenreichtum, der entlang folgender Linien nachfolgend dargestellt wird:

- » Ausmaß der Zusammenführung¹⁷
- » Grundgedanke der Organisationsform
- » interne Verortung der Eingliederungshilfe
- » Generalisierung vs. Spezialisierung

2.1.3.1 Ausmaß der Zusammenführung

Zunächst lässt sich konstatieren, dass nicht in allen Erfahrungskommunen sämtliche Leistungen der Eingliederungshilfe unter dem Dach des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zusammengeführt worden sind. Die Gründe dafür sind unterschiedlich, ein wesentliches Motiv liegt aber in der Kompetenzverteilung, die durch das jeweilige Landesausführungsgesetz vorgegeben ist.

So ist es in Kommunen in Bundesländern, in denen die Eingliederungshilfe auf einer überörtlichen Ebene verortet ist, nicht ohne Weiteres möglich, bereits jetzt eine vollumfängliche Variante der Inklusiven Lösung zu verwirklichen. Daher haben Erfahrungskommunen in Nordrhein-Westfalen Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche nur insoweit zum Jugendamt überführen können, soweit diese nicht in der Zuständigkeit des jeweiligen Landschaftsverbands liegen. Dies betrifft vor allem Leistungen wie Schulbegleitungen und Integrationshelferinnen und Integrationshelfer. In einer der befragten Kommunen wurden einige Leistungen für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung unter dem Dach des Jugendamts zusammengezogen, während die Leistun-

16 von Walter, Annika; Keinert, Alexa (2023): Strukturmodelle inklusiver Jugendhilfe – von den Familien her gedacht. AFET Impulse 09/2023. Online verfügbar unter <https://afet-ev.de/themenplattform/impul-se>.

17 Dieser Punkt ist für die Umsetzung der Inklusiven Lösung nach 2028 möglicherweise nicht mehr relevant, da das Ausmaß der Zusammenführung sich möglicherweise durch das Gesetz ergibt. Sofern Bundesgesetz und Landesausführungsgesetze hier aber Spielräume belassen, könnte diese Differenzierung auch nach 2028 noch von Interesse sein.

gen für ambulante Hilfen bis zum Ende der Schule in der Zuständigkeit des örtlichen Sozialamtes verblieben. Die Zuständigkeit für vollstationäre Einrichtungen sowie Leistungen der Frühförderung (Kinder im Alter 0 bis 6 Jahren) liegt auf der überörtlichen Ebene. Dabei stehe man vor der andauernden Herausforderung, die Schnittstellen „neu zu gestalten“ und abzuwägen, „was besser in die Eingliederungshilfe und was besser zum ASD zugeordnet werde“. Die Erfahrungen mit der Inklusiven Lösung sind insofern eingeschränkt, können aber trotzdem einen Eindruck davon geben, wie eine Aufgabenverlagerung hin zum Jugendamt grundsätzlich gestaltet werden kann. Sie sind nicht zuletzt deshalb relevant, weil nach Aussage mehrerer Kommunen Schulbegleitungen einen großen Teil des Fallaufkommens im Bereich der Eingliederungshilfe ausmachen. Daher werden auch diese Erfahrungen im Folgenden mit einbezogen.

Auch bei Jugendämtern kreisangehöriger Gemeinden ist unter Umständen eine Umsetzung nur in Teilen möglich, je nach Einigung mit dem entsprechenden Kreis als dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe. Hieraus ergeben sich Konstellationen, die als Vorbild für einen späteren Zuständigkeitsübergang dienen können. So haben einige kreisangehörige Gemeinden mit ihren jeweiligen Kreisen Lösungen gefunden, in denen die Jugendämter der Gemeinden als Ansprechstellen fungieren und auch die Fallbearbeitung dort erfolgt, wohingegen die Bescheidung der Leistungen weiterhin auf Kreisebene vorgenommen wird. Dies ist gegenwärtig den Vorgaben der Ausführungsgesetze geschuldet,¹⁸ könnte aber auch im Sinne eines schrittweisen Umstellungsprozesses ein mögliches Vorgehen sein, das den Jugendämtern erlaubt, langsam in die neuen Aufgaben hineinzuwachsen.

Auch unter den übrigen Kommunen mit Erfahrungen sind die jeweiligen Implementationsstände unterschiedlich. Während einzelne Kommunen die Einführung der Inklusiven Lösung zumindest in Teilbereichen (z. B. bis zur Einschulung) als erfolgreich abgeschlossenen Prozess betrachten, betonen andere, dass der Prozess trotz einer detaillierten Planung im Vorfeld holprig verlief oder verläuft. So gründete beispielsweise eine Kommune eine Fachgruppe für Eingliederungshilfe für Unter-18-Jährige im Jugendamt, beschrieb gemeinsam mit einem externen Dienstleister einzelne Prozessschritte und führte eine Personalbemessung mit Blick auf die Inklusive Lösung durch. Im Anschluss war eine Umsetzung der Inklusiven Lösung trotzdem nicht möglich, weil es an Personal fehlte. Insofern unterscheiden sich die in der Theorie angestrebten Zielsetzungen von der in der Praxis möglichen Umsetzung.

2.1.3.2 Grundgedanke der Organisationsform

In den Kommunen, mit denen das Projektteam bislang zur Inklusiven Lösung gesprochen hat, wird das Interesse an der Inklusiven Lösung häufig damit begründet, „das Beste“ für die Kinder und ihre Familien erreichen zu wollen – damit ist gemeint, eine möglichst gute,

¹⁸ Diese weisen in der Regel den Kreisen und kreisfreien Städten die Trägerschaft für die Eingliederungshilfe zu.

angemessene und ganzheitliche Leistungserbringung zu gewährleisten und Zugänge niedrigschwellig zu gestalten. Leitend für die Wahl der jeweiligen Organisationsform waren dabei eine oder mehrere der folgenden Erwägungen:

- » eine einheitliche Anlaufstelle für alle Familien
- » eine einheitliche Anlaufstelle für Kitas, Schulen und freie Träger
- » eine feste Ansprechperson je Familie
- » eine feste Ansprechperson je Schule
- » Begleitung eines Kindes durch die gleiche, feste Ansprechperson bis zur Übergabe an einen anderen Leistungsträger

Einige dieser Erwägungen lassen sich gut miteinander kombinieren (z. B. eine feste Ansprechperson je Familie und Begleitung bis zur Übergabe an einen anderen Leistungsträger), andere hingegen stehen unter Umständen im Widerspruch zueinander (z. B. eine feste Ansprechperson je Familie vs. eine feste Ansprechperson je Schule). Als Vorüberlegung für die zu wählende Organisationsform kann es daher sinnvoll sein, wenn Kommunen sich über ihre jeweiligen Zielstellungen verständigen und die Organisationsform entsprechend darauf abstimmen.

2.1.3.3 Interne Verortung der Eingliederungshilfe

Für die interne Verortung der Eingliederungshilfe unter dem Dach der Jugendhilfe sind in den Kommunen, die in diesem Bereich bereits Erfahrungen gesammelt haben, verschiedene Lösungen erprobt worden. Diese lassen sich entlang zweier Fragen gliedern:

- » Sind Fälle aller Behinderungsarten gemeinsam verortet?
(= SGB-übergreifend)
- » Sind Eingliederungshilfe und Jugendhilfe gemeinsam verortet?
(= inhaltlich übergreifend)

Die Minimalvariante der Zusammenführung von Leistungen unter dem Dach der Jugendhilfe ist dann gegeben, wenn Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII und nach dem SGB IX jeweils in eigenen Organisationseinheiten unter dem Dach des Jugendamts verortet ist. Eine andere Möglichkeit ergibt sich dann, wenn Jugendämter bereits alle Leistungen nach dem SGB VIII organisatorisch zusammengeführt haben und die neu hinzukommenden Leistungen nach dem SGB IX in einer eigenen Organisationseinheit verortet wird. Diese Lösungen sind, so argumentiert sowohl das Impulspapier des *AFET* als auch verschiedene Erfahrungskommunen, nicht förderlich für die Umsetzung der Ursprungsidee der inklusiven Lösung.¹⁹ Hauptgrund für die Wahl einer solchen Konstruktion stellt die Sorge hin-

¹⁹ von Walter, Annika; Keinert, Alexa (2023): Strukturmodelle inklusiver Jugendhilfe – von den Familien her gedacht. *AFET Impulse* 09/2023. Online verfügbar unter <https://afet-ev.de/themenplattform/impulse>, S. 3.

sichtlich einer Überlastung der Mitarbeitenden dar. Eine nach Sozialgesetzbüchern getrennte Binnenstruktur vermeidet, dass sich Mitarbeitende in zwei Sozialgesetzbüchern einarbeiten müssen. Als weiterer Vorteil wurde die stärkere Routine der Kolleginnen und Kollegen genannt, die sich vertieft einem SGB-Regelungsbereich widmen können. Insgesamt äußerten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner die Sorge, dass nicht hinreichend gut beraten werden könne, wenn den Kolleginnen und Kollegen die Routine fehle und die spezifischen Schnittstellen zu wenig bekannt seien. Betont wurde in einem Fall auch, dass es für im SGB IX weniger versierte Kolleginnen und Kollegen schwierig sei, mit Eltern umzugehen, die zu Terminen ggf. mit anwaltlicher Unterstützung auftreten.

Statt einer Trennung nach den beiden Sozialgesetzbüchern ist auch eine inhaltliche Trennung denkbar. So haben die meisten Erfahrungskommunen alle Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche in einer eigenen Organisationseinheit verortet, wobei diese in einigen Kommunen außerhalb des Jugendamts als eigenständige Einheit angesiedelt ist. Unterformen existieren insofern, als dass es auch die Option gibt, die Leistungen noch weiter zu untergliedern, z. B. mit einer eigenen Organisationseinheit für Schulbegleitungen. Letztere Lösung findet sich zurzeit in solchen Kommunen, die gern Aspekte der Inklusiven Lösung verwirklichen wollen, dies aufgrund des geltenden Ausführungsgesetzes aber nicht vollumfänglich tun können. Hier wurde zum Teil eine auf „Inklusion“ spezialisierte Organisationseinheit beim Jugendamt geschaffen, die sich mit denjenigen Themen befasst, für die nicht die überörtliche Ebene zuständig ist. In allen Erfahrungskommunen, die diese Variante verwirklicht haben, wird die gemeinsame Arbeit von Pädagoginnen und Pädagogen mit Verwaltungsfachkräften betont. Teils wurden diese Strukturen als Reaktion auf das BTHG geschaffen.

Mit der inhaltlichen Trennung der Bereiche wird eine Schnittstelle zwischen derjenigen Organisationseinheit innerhalb des Jugendamtes geschaffen, die z. B. für Hilfen zur Erziehung zuständig ist, und derjenigen Organisationseinheit, die für Eingliederungshilfe zuständig ist. In Kommunen, die diesen Weg gegangen sind, wurde grundsätzlich hervorgehoben, dass das Finden einer gemeinsamen Sprache zwischen dem Sozialen Dienst und der Eingliederungshilfe ein großes Hindernis darstelle. Die unterschiedlichen Arbeits- und Betrachtungsweisen zwischen Jugend- und Eingliederungshilfe treffen an der Schnittstelle zum jeweiligen Sozialen Dienst unmittelbar aufeinander.²⁰ Dabei gehe es häufig um Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Leistungsbereichen des SGB VIII und SGB IX, wie in einem Gespräch formuliert wurde: „Das ist etwas, wo ich immer noch sehr kämpfe. Das ist schon die herausforderndste Schnittstelle: Was ist Eingliederung, was ist Hilfe zur Erziehung?“

Eine Trennung von Eingliederungshilfe und Jugendhilfethemen, insbesondere vom Kinderschutz, wurde teils als hilfreich empfunden, um Kolleginnen und Kollegen eine Option zu bieten, die das Thema Kinderschutz nicht länger abdecken wollen. Diese Lösung bringt es mit sich, dass eine Schnittstelle zum jeweiligen Sozialen Dienst besteht, sodass für eine

20 zum Zusammenwachsen von Jugendhilfe und Eingliederungshilfe siehe ausführlicher Kapitel 2.3

Zusammenarbeit eine Schweigepflichtentbindung erforderlich ist. Eine solche Schnittstelle wird von einigen Gesprächspartnerinnen und -partnern aus den Erfahrungskommunen auch positiv gesehen, weil es u. U. gar nicht im Interesse der Eltern sei, dass eine Fachkraft für Eingliederungshilfe wisse, wenn es zuvor bereits Hilfen zur Erziehung in der Familie gegeben habe. Das Vertrauensverhältnis zu einer Familie, die Hilfen zur Erziehung bekomme, könne wiederum dadurch gestört werden, wenn eine Leistung der Eingliederungshilfe von der gleichen Person abgelehnt werde, die im Rahmen der Hilfen zur Erziehung mit der Familie zusammenarbeite. Wichtig sei bei einer solchen Differenzierung der Zuständigkeiten einerseits, zu einer klaren Abgrenzung zu kommen, damit es möglichst wenig Streitigkeiten um Zuständigkeiten gibt, andererseits müsse es selbstverständlich sein, dass bereichsübergreifend zusammengearbeitet werde. Teilweise wird in dieser Konstellation auch eine doppelte Hilfeplanung in Kauf genommen, wenn sowohl die Familie Hilfen zur Erziehung erhält, als auch Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII beantragt wird. Als Idealfall wird aber eine gemeinsame Hilfeplanung mit Sozialem Dienst und Eingliederungshilfe genannt.

In mindestens einer Erfahrungskommune wurden schrittweise zuerst die Leistungen nach SGB IX in eine eigene Abteilung des Jugendamts überführt und erst später mit den Leistungen der Eingliederungshilfe nach SGB VIII zusammengeführt. Dies illustriert die Möglichkeit, die auch im Impulspapier des AFET erwähnt wird, dass Organisationsstrukturen im Laufe der Zeit enger zusammenwachsen können, sodass eine Hinwendung zu einer inklusiven Lösung also nicht zwingend in einem Schritte erfolgen muss.²¹ Voraussetzung ist, dass die jeweiligen (Ausführungs-)Gesetze diese Freiheit einräumen. Ein schrittweises Vorgehen kann, so die Erfahrung einer Kommune, einen guten Weg darstellen, an jeder Stufe das mitzunehmen, was bereits gut funktioniert, und so eine gemeinschaftliche Lösung zu entwickeln.

Dem Gedanken der inklusiven Lösung am nächsten sind diejenigen Lösungen, die keine organisatorische Unterscheidung zwischen Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe vornehmen. Diese Lösung wird bislang nur in relativ wenigen Kommunen umgesetzt. Diejenigen Kommunen, die diese Lösung umgesetzt haben, empfinden, dass mit dieser Lösung der Anspruch, allen Kindern den gleichen Zugang zu Leistungen zu eröffnen und niedrigschwellige Angebote zu gestalten, am ehesten erreicht werden kann, weil kein Unterschied im Zugang zwischen Kindern mit und ohne Behinderung bzw. ihren Familien besteht. Die Schnittstelle zwischen Sozialem Dienst und Eingliederungshilfe entfällt damit. In den Teams ist eine bessere Verteilung zwischen „anspruchsvolleren“ Fällen und „leichteren“ Fällen möglich.

Eine dazwischen liegende Lösung besteht in Kommunen, in denen es zwar grundsätzlich getrennte Organisationseinheiten für Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe gibt, in denen der Soziale Dienst aber auch für Eingliederungshilfe zuständig bleibt, wenn es be-

21 von Walter, Annika; Keinert, Alexa (2023): Strukturmodelle inklusiver Jugendhilfe – von den Familien her gedacht. AFET Impulse 09/2023. Online verfügbar unter <https://afet-ev.de/themenplattform/impulse>, S. 7.

reits Hilfen zur Erziehung in der Familie gibt. Diese Zwischenlösung wurde von einer Gesprächsteilnehmerin kritisch gesehen, da sie innerhalb des Amtes Anreize schaffen könne, Fälle gezielt von einer Abteilung zu einer anderen zu verschieben, indem den Familien zu einem Antrag auf Eingliederungshilfe geraten werde.

Eine Zuständigkeit für Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe gleichermaßen ist mit einer hohen fachlichen Anforderung an die Mitarbeitenden verbunden. Die Erfahrungen, ob dies zu einer Überforderung führt oder nicht, gehen innerhalb der Erfahrungskommunen auseinander. Während einige berichten, dass dies gut leistbar sei, berichten andere, dass sie eine Umstrukturierung hin zu einem Spezialdienst Eingliederungshilfe befürworten würden, weil die Mitarbeitenden selbst den Eindruck hätten, dass ihnen ein gleichermaßen tiefgehendes Wissen in SGB VIII und IX fehle und sie so ihrem eigenen Anspruch an ihre Beratungsleistung nicht gerecht werden könnten.

2.1.3.4 Generalisierung vs. Spezialisierung

Verschiedene Organisationsformen können mit unterschiedlichen Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einhergehen. In sehr generalistischen Settings bringen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein sehr breites Wissen mit und können viele verschiedene Fallkonstellationen bearbeiten. In stärker spezialistischen Settings bringen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vertieftes Spezialwissen für eng umgrenzte Themenbereiche mit.

Als Ideal wird in den Kommunen, die bereits Erfahrungen mit der inklusiven Lösung haben, immer wieder eine multiprofessionelle Zusammenarbeit genannt. Dies bedeutet mindestens eine Zusammenarbeit von Pädagoginnen und Pädagogen mit Verwaltungsfachkräften, in einigen Kommunen auch regelmäßige Unterstützung durch Psychologinnen und Psychologen, Heilerziehungspfleger und weitere Professionen. In einigen Kommunen wird dies direkt durch multiprofessionelle Teams oder mindestens Tandems geleistet. In anderen Kommunen mit einer stärker differenzierten Organisationsstruktur wird die multiprofessionelle Zusammenarbeit durch Fallkonferenzen über die Organisationseinheiten hinweg sichergestellt.

Die Erfahrungskommunen haben unterschiedliche Wege gefunden, mit dem jeweils hohen Anspruch der Sozialgesetzbücher VIII und IX umzugehen. Einige setzen stärker auf Spezialisierung und führen das Wissen in Fallkonferenzen zusammen. Ein rechtskreisübergreifendes Wissen wird in solchen Konstellationen oft als wenig realistisch angesehen und es besteht ein hoher Anspruch an das Spezialwissen der Mitarbeitenden. Gerade im Bereich der Sachbearbeitung sei es wünschenswert, spezialisierte Sachbearbeitungen für Fälle der Eingliederungshilfe in der wirtschaftlichen Jugendhilfe zu haben, da hier insbesondere auch Schnittstellen zu anderen Rehabilitationsträgern auftreten, mit denen die Jugendhilfe ansonsten eher wenig zu tun habe. Dadurch würde auch sichergestellt werden, dass die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter jeweils gute Ansprechpartnerinnen und -partner für die jeweiligen Fallkonstellationen hätten. Für die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen nicht zu unterschätzen sei ein enger räumlicher Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Sozialen Dienst und der Eingliederungshilfe – befinden sich die beiden Organisationseinheiten an verschiedenen Standorten, erschwere das den Austausch erheblich.

Andere Erfahrungskommunen setzen auf eine stärker generalistische Ausbildung ihres Personals, erkennen dabei aber an, dass nicht jede Person über Wissen für alle Fallkonstellationen verfügen kann.²² Hier wird stattdessen eine Matrixstruktur mit Expertinnen und Experten im Hintergrund bereit gehalten, die von den Kolleginnen und Kollegen hinzugezogen werden können, soweit Fragen auftauchen, die über die häufigeren Fallkonstellationen hinausgehen. Es wurde auch von Konstellationen berichtet, in denen sich jede Kollegin und jeder Kollege eine Spezialisierung auf bestimmte Schwerpunktthemen aneignete, um hier in den entsprechenden Fällen kollegial beraten zu können.

Für die Kommunen, die eine Integration der Zuständigkeit für Leistungen der Eingliederungshilfe in den jeweiligen Sozialen Dienst anstreben, stellt sich insbesondere die Frage, wie die Zuständigkeit für Kinderschutzfälle verortet werden soll. Bei einer vollständigen Integration der Bereiche übernehmen meist alle Mitarbeitenden, die Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe bearbeiten, potenziell auch Kinderschutzfälle. Einige Kommunen haben jedoch auch einen Spezialdienst für Kinderschutz geschaffen, um das Vertrauensverhältnis der Mitarbeitenden, die für Hilfen zur Erziehung und/oder Eingliederungshilfe zuständig sind, zu den Familien nicht zu gefährden. Wird die Eingliederungshilfe in einer eigenen Organisationseinheit erbracht, werden in einigen Kommunen dort auch Kinderschutzfälle bearbeitet, wenn die Ansprechperson der Familie in der jeweiligen Organisationseinheit verortet ist. Werden Kinderschutzfälle auch von Mitarbeitenden der Eingliederungshilfe übernommen, wurde zum Teil von einer Überforderung berichtet, weil diese Mitarbeitenden hauptsächlich mit Fällen der Eingliederungshilfe befasst sind und nur selten mit Kinderschutzfällen konfrontiert sind, sodass ihnen hier die Routine fehle.

2.2 Organisation des Umstellungsprozesses

Die Organisation der Verwaltungsumstrukturierung stellt einen vielschichtigen Prozess dar, der von verschiedenen Komponenten beeinflusst wird und zahlreiche Aspekte beinhalten kann. In diesem Unterkapitel werden die bislang erarbeiteten Erkenntnisse des Projekts zusammengetragen und es wird aufgezeigt, was Gelingensfaktoren für eine erfolgreiche Verwaltungsumstellung sein könnten.

2.2.1 Rechtliche Einordnung

Aus rechtlicher Sicht ist in diesem Regelungsbereich die Frage des Personalbedarfs in der Jugendhilfe interessant. Es ergeben sich unter anderem Fragen, inwieweit sich durch die Umsetzung der Inklusiven Lösung personelle Mehrbedarfe ergeben könnten, die sich auf die Personalbemessung auswirken könnten. Auch die Qualifikation der Mitarbeiterinnen

²² s. übereinstimmend auch von Walter, Annika; Keinert, Alexa (2023): Strukturmodelle inklusiver Jugendhilfe – von den Familien her gedacht. AFET Impulse 09/2023. Online verfügbar unter <https://afet-ev.de/themenplattform/impulse>, S. 3.

und Mitarbeiter der öffentlichen Jugendhilfe wird für die Umsetzung der Inklusiven Lösung von Relevanz sein. Grundsätzlich gilt für innerhalb der öffentlichen Jugendhilfe Beschäftigte gem. § 72 Abs. 1 S. 1 SGB VIII das Fachkräftegebot, zudem sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Fortbildungen und Praxisberatungen sicherzustellen, vgl. § 72 Abs. 3 SGB VIII.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Gesamt- und Planungsverantwortung auch die Pflicht, eine angemessene Personalausstattung zur Verfügung zu stellen, zur Ermittlung dieser Bedarfe ist ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen, § 79 Abs. 3 S. 2 SGB VIII.

Mit den rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten etwaiger Personalumstellungen innerhalb der für Eingliederungshilfe zuständigen Ämter und der Jugendämter sowie zwischen diesen hat sich das FÖV sowohl für Beamtinnen und Beamte als auch für Angestellte des öffentlichen Dienstes bereits ausführlich im Rahmen des Projektes „Grundsätzliche Voraussetzungen für eine Verwaltungsreform hin zu Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe und Erziehung“ beschäftigt.²³

2.2.2 Ausgangslage

Verwaltungsumstellungen sind für kommunale Verwaltungen kein Alltagsgeschäft. Es empfiehlt sich, solche Umstellungen als Projekte zu begreifen, denn sie „erfordern besondere Strukturen und Verfahrensweisen, um erfolgreich, zeitgerecht und wirtschaftlich durchgeführt zu werden.“²⁴ Ausgangspunkt ist dabei in aller Regel die Festlegung wichtiger Projektrollen, es wird eine Projektleitung benannt, die den Überblick über den Umstellungsprozess behält und die einzelnen Schritte und zu beteiligenden Akteure koordiniert.²⁵ Die Projektleitung muss nicht zwingend selbst eine Führungskraft sein, braucht aber in jedem Fall den Rückhalt der Führungsebene – ebenso wie das Gesamtprojekt idealerweise die Unterstützung der Führungsebene haben sollte, da ein Projekterfolg sonst unwahrscheinlich wird.²⁶ Darüber hinaus kann es zielführend sein, für einzelne Themenbereiche Projektteams zu bestimmen und die jeweiligen Teammitglieder zu benennen sowie Modi der teamübergreifenden Zusammenarbeit und des Austausches festzulegen.²⁷

23 Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2020): Grundsätzliche Voraussetzungen für eine Verwaltungsreform hin zu Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe und Erziehung. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/voraussetzungen_verwaltungsreform.pdf (Abgerufen am 11.10.2023)

24 Bundesregierung (2012): Praxisleitfaden. Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, S. 17-22; S. 7.

25 Bundesregierung (2012): Praxisleitfaden. Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, S. 17-22; S. 51-53.

26 Young, Raymond und Ernest Jordan (2008): „Top management support: Mantra or necessity?“ In: International Journal of Project Management 26.7, S. 713–725; Young, Raymond und Simon Poon (2013): „Top management support—almost always necessary and sometimes sufficient for success: Findings from a fuzzy set analysis“. In: International journal of project management 31.7, S. 943–957.

27 Bundesregierung (2012): Praxisleitfaden. Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, S. 17-22; S. 51-58.

Um Arbeitsdoppelungen zu vermeiden und langfristige Ziele während der Projektplanung und -umsetzung im Blick zu behalten, kann es ratsam sein, Projekte in größeren Zusammenhängen zu denken. Die im Zusammenhang mit der inklusiven Lösung erfolgende Verwaltungsumstellung sollte insofern konzeptionell im größeren Prozess der Umsetzung des KJSG verortet werden.²⁸ Das bedeutet, sie sollte im Gesamtkontext der Reform des SGB VIII betrachtet werden, wobei Grundsätze wie z. B. die Beteiligung von Selbstvertretungen konsequent mitzudenken sind, die durch das KJSG gestärkt wurden. Einige Kommunen haben bereits für sich jeweils eine Roadmap für die Umsetzung des Gesamtreformprozesses entwickelt, die hier als Inspiration dienen kann.²⁹

Im Rahmen des Prozessmanagements in der öffentlichen Verwaltung kann eine grundlegende Analyse bestehender Abläufe und Aufgabenbereiche im Einzelnen erforderlich sein. So setze die Modellierung künftiger Abläufe eine gründliche Analyse der bestehenden Abläufe in den jeweiligen Aufgabenbereichen voraus.³⁰ Dabei gilt: „Die Ist-Analyse der Abläufe setzt nicht an der Zuständigkeit für die Umsetzung eines Gesetzes, sondern an der konkreten Bearbeitung des Einzelfalls an.“³¹

Gleichzeitig verweist die Literatur darauf, dass im Hinblick auf den Erfolg von Veränderungsmaßnahmen nicht nur deren inhaltliche Ziele relevant sind. Vielmehr ist auch das Verhalten der von den Maßnahmen jeweils betroffenen Menschen entscheidend. Im Rahmen ihrer täglichen Arbeit werden sie mit den Auswirkungen von Reorganisationsmaßnahmen konfrontiert und müssen diese gegebenenfalls umsetzen. Sie können „für das Veränderungsprojekt sowohl Motor als auch Bremse sein“³². Insofern empfiehlt der Praxisleitfaden Projektmanagement der Bundesregierung, Umstellungsprozesse stets „im Sinne eines Akzeptanzmanagements motivational und informativ“³³ zu flankieren. Hierfür ist es entscheidend, die betroffenen Beschäftigten und andere Betroffene, auch externe Akteure möglichst frühzeitig in den Veränderungsprozess einzubinden, da mangelnde Transparenz und Ungewissheit zu einer ablehnenden Haltung gegenüber dem Projekt führen können.³⁴ So gilt es, bereits vor Beginn der Umstellung, wesentliche Stakeholder zu identifizieren und deren Beteiligung im Reformprozess von Anfang an einzuplanen. Dies betrifft neben den Leitungen und Mitarbeitenden der beteiligten Ämter auch freie Träger,

28 DIJuF (2021): KJSG: Umsetzungsaufgaben der Jugendämter.

29 Das Beispiel der Stadt Osnabrück findet sich z. B. hier: AGJÄ (2021): Amtsleitertagung 2021. Online verfügbar unter <https://www.agjae.de/veranstaltungen/fortbildungen> (Abgerufen am 11.10.2023)

30 von Bandemer, Stephan; Hübner Michael R. (2005): Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Handbuch zur Verwaltungsreform. Hrsg. von Bernhard Blanke; Stephan von Bandemer; Frank Nullmeier; Göttrik Wewer, S. 179-183, hier: S. 180.

31 von Bandemer, Stephan; Hübner Michael R. (2005): Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: Handbuch zur Verwaltungsreform. Hrsg. von Bernhard Blanke; Stephan von Bandemer; Frank Nullmeier; Göttrik Wewer, S. 179-183, hier: S. 180.

32 Bundesregierung (2012): Praxisleitfaden. Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, S. 64.

33 Bundesregierung (2012): Praxisleitfaden. Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, S. 64.

34 Bundesregierung (2012): Praxisleitfaden. Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, S. 64.

ggf. Behindertenbeauftragte der Kreise, Gemeinden und evtl. auch der Länder sowie Selbstvertretungsverbände für Menschen mit Behinderungen. Eine frühzeitige Kommunikation mit diesen Stakeholdern ist für ein Gelingen der Verwaltungsumstellung und das Funktionieren der resultierenden Arbeitsstrukturen wichtig.

Es sollte bereits in Vorbereitung der Verwaltungsumstellung mit den Leistungserbringern erörtert werden, wie die spätere Zusammenarbeit ausgestaltet werden kann. Hierzu kann es sich – je nach örtlicher Gegebenheit und etablierter Kommunikationsstruktur – anbieten, zunächst den Austausch mit einem freien Träger zu suchen und gemeinsam die Strukturen für die künftige Zusammenarbeit zu durchdenken. Diese Ergebnisse können dann auf die Zusammenarbeit mit anderen Trägern übertragen werden.³⁵ Beteiligungsformate und ein intensiver Austausch können nicht nur möglicherweise fehlende Erfahrungen in neuen Aufgabenbereichen von Einzelpersonen ausgleichen, sondern auch die Akzeptanz des Umstellungsprozesses steigern und so zur Schaffung einer gemeinsamen Haltung beitragen.

Schließlich gilt es, im Rahmen von Umstrukturierungsprozessen Maßnahmen zu planen, die das Personalmanagement betreffen. Dies betrifft auch den Aspekt der Fortbildung. Diesbezüglich ist unter anderem zu klären, welche Kompetenzen die Mitarbeitenden der Jugendämter benötigen, die künftig die von der Eingliederungshilfe übernommenen Aufgaben bearbeiten sollen. So ist zu erwarten, dass im Ursprung bei der Eingliederungshilfe mehr Expertise und ggf. auch medizinisches Wissen in Bezug auf körperliche und geistige Behinderungen vorhanden ist. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass zumindest bis zum BTHG seitens der Eingliederungshilfe auch viele Aufgaben an Leistungserbringer ausgelagert worden sind, bei den Jugendämtern aber klassischerweise eine stärkere eigene Befassung mit den Fällen stattfindet.³⁶ Fortbildungsangebote sollten in jedem Fall identifiziert und von den von der Umstellung betroffenen Mitarbeitenden so früh wie möglich wahrgenommen werden. Gefordert sind hier also sowohl die jeweilige Vorgesetztenebene, wenn es darum geht, Teilnahmen zu ermöglichen und ein lernfreundliches Umfeld zu schaffen, als auch die Mitarbeitenden selbst, die bereit sein müssen, Fortbildungsangebote wahrzunehmen.³⁷ Ergänzend sollte den Mitarbeitenden der Jugendämter entsprechendes Nachschlagematerial, z. B. Praxishandbücher, zu der für sie neuen Materie zur Verfügung gestellt werden. Andererseits muss die Personalausstattung der Jugendämter im Zuge der Umstellung der Verwaltungsstrukturen an die neue Kompetenzverteilung angepasst werden. Für das Personalmanagement bedeutet dies, dass eine Neuberechnung

35 Für den Vorschlag einer Tandemstruktur zwischen öffentlichen und freien Trägern seitens des Bundesverbands für Erziehungshilfe e. V., AFET, siehe: contec (2021): Sozial Talk04: Claudia Langholz | Das neue KJSG: Paradigmenwechsel für die Kinder- und Jugendhilfe.

36 Steffens, Carolin, Ingo Hamann, Bettina Engewald und Jan Ziekow (2019). Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, S. 100; Molnar, Daniela, Andreas Oehme, Anna Renker und Albrecht Rohrmann (2021). Kategorisierungsarbeit in Hilfen für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung. Eine vergleichende Untersuchung, S. 65.

37 Bahnmüller, Reinhard und Markus Hoppe (2013). Weiterbildung in Kommunalverwaltungen, S. 37.

des Personalbedarfs vorzunehmen ist, Ausbildungsanforderungen zu definieren und Rekrutierungsinstrumente anzupassen sind.³⁸

Schließlich ist in Bezug auf die IT-Infrastruktur darauf zu achten, dass nach der Verwaltungsumstellung alle Beschäftigten Zugänge zu den jeweils für ihre Aufgaben benötigten Fachverfahren erhalten. Sofern Jugend- und Eingliederungshilfe bislang unterschiedliche Fachverfahren verwenden, wird es notwendig sein, den Jugendämtern Lizenzen für die von der Eingliederungshilfe verwendete Software bereitzustellen, sofern nicht für beide Bereiche eine gemeinsame Software eingeführt werden soll.

2.2.3 Ergebnisse empirischer Erhebungen

Auf der Grundlage der im Forschungsprojekt erfolgten empirischen Erhebungen konnten Kategorien herausgearbeitet werden, welche die Organisation der Verwaltungsumstrukturierung in der Praxis besonders prägen und im Hinblick auf den aktuellen Stand des Forschungsprojektes eine ausführliche Beleuchtung sinnvoll erscheinen lassen:

- » Projektorientierung
- » Personalmanagement
- » sonstige organisatorische Maßnahmen

2.2.3.1 Projektorientierung

Eine Mehrheit der Kommunen, die bereits Erfahrungen mit der Inklusiven Lösung gesammelt haben und mit denen das Projektteam gesprochen hat, entschied sich für ein projektorientiertes Management im Rahmen des Umstellungsprozesses. Entscheidend war dabei stets die Schaffung von Foren, in denen sich von der Reform Betroffene zusammensetzen und eruieren konnten, wie die Umstellung in der jeweiligen Kommune grundsätzlich angegangen werden sollte und wie Prozesse zukünftig übereinandergelegt werden könnten. Hierfür wurden zumeist Projekt- oder Arbeitsgruppen gegründet, die für eine erste Informationsverarbeitung zuständig waren und klären sollten, mit welchen Neuerungen sich Kommunen durch die Inklusive Lösung konkret konfrontiert sehen. Vertreten waren in solchen Projektgruppen stets sowohl Vertreterinnen und Vertreter des Sozialamts sowie Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamts, zumeist die Jugendamtsleitung und ggf. Teamleitungen des Sozialen Dienstes und/oder derjenigen Organisationseinheit, die bislang Fälle seelisch behinderter Kinder und Jugendlicher nach § 35a SGB VIII bearbeitet hat. Verwiesen wurde von mehreren Interviewpartnerinnen und -partnern außerdem darauf, dass es ratsam sei, auch Juristinnen oder Juristen in das Projektteam zu integrieren, um zu vermeiden, dass entwickelte Ideen an der Rechtslage vorbeigehen oder im Nachgang rechtlichen Klärungsbedarf aufwerfen. Darüber hinaus wurde betont, dass es wichtig sei, in Projektgruppen sowohl Expertinnen und Experten für die tägliche Arbeit

38 Reichard, Christoph (2019). „Personalmanagement“. In: Handbuch zur Verwaltungsreform. Hrsg. von Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer. Springer VS, S. 385–394.

als auch die Leitungsebene zusammenzuführen, da Letztere später hinsichtlich einzelner Umsetzungsfragen entscheidungsbefugt sei.

Gleichzeitig ist zu betonen, dass nicht überall die notwendigen Ressourcen für eine Projektorientierung vorhanden waren; während manche Kommunen betonten, sie hätten lediglich darauf achten können, mit dem ihnen zur Verfügung stehenden Personal handlungsfähig zu bleiben, bewerteten andere die bei ihnen vollzogene Umstrukturierung als „Veränderungsprozess wie im Bilderbuch“.

Einig waren sich beinahe alle Befragten darüber, dass Umstrukturierungsprozesse im Zuge sozialrechtlicher Reformen stets viel Zeit in Anspruch nehmen. Bereits die Reform des SGB IX habe sich durch ihren Umfang und ihre Komplexität ausgezeichnet, weshalb im Rahmen der Projektplanung genügend Zeit vorgesehen werden sollte. Bestrebungen, den Umstrukturierungsprozess hinauszuzögern, vorerst abzuwarten oder beispielsweise die Einstellung eines Verfahrenslotzen aufzuschieben, wurden vor diesem Hintergrund als nicht sinnvoll bewertet: „Wir haben 2015 angefangen und der lange Zeitraum war gut“, betonte eine Interviewpartnerin. Ein anderer Gesprächspartner ergänzte: „Wir haben enorm viel Zeit in gemeinsame Abstimmungs- und Austauschprozesse investiert.“ Kommunen, denen für die organisatorische Umstellung weniger Zeit zur Verfügung stand, betonten, dass – auch wenn sie die Inklusive Lösung als sinnvoll und inhaltlich zielführend betrachten – es rückblickend besser gewesen wäre, das Projekt in zeitlicher Hinsicht umfangreicher zu konzipieren: „Es wäre gut gewesen, [die neue Organisationseinheit] hätte sich erst einmal ein halbes oder ein Dreivierteljahr mit den Fällen nach dem SGB IX befassen können und wir hätten § 35a SGB VIII sukzessive dazu nehmen können.“

Mehrfach wurde betont, dass die Einführung der Inklusiven Lösung einen Prozess darstelle, der sich über eine Zeitdauer von mehreren Jahren erstrecke und der nie komplett abgeschlossen sei, weil stets auf Entwicklungen und Veränderungen reagiert werden müsse. Auch dort wo eine Zusammenarbeit von Eingliederungshilfe und Jugendamt aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung bereits bekannt gewesen sei, sei in vielerlei Hinsicht ein Umdenken erforderlich und es dauere sehr lange, bis „alles zusammengewachsen“ sei. Allerdings wurde gleichsam unterstrichen, dass ein großer zeitlicher Umfang keine Garantie für eine erfolgreiche Umstrukturierung darstelle. So betonte eine andere Kommune, dass nicht zu viel Zeit in Planungsprozesse gesteckt werden dürfe, sondern dass man auch rechtzeitig mit der Umsetzung beginnen müsse. Zwar sei die Umstellung bei ihnen „mit sehr heißer Nadel gestrickt“ gewesen, weil man „innerhalb weniger Monate“ alles umgestellt habe, doch sei es auch nicht zielführend, sich zu lange Gedanken über Struktur und Personalschlüssel zu machen. Sie hätten einfach die „Ärmel hochgekremelt“. Um in die Thematik hineinzuwachsen, gelte es, eine gute Mischung zu finden: auf der einen Seite die Dinge anzupacken und auf der anderen Seite zu überlegen, welcher Weg in einer spezifischen Situation oder Kommune der jeweils richtige sein könnte.

Dass mehrfach für eine langfristige Planung des Projektes plädiert wurde, ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass die Umstrukturierung eine detaillierte Prozessplanung erfordert. Es gelte „eine ganz lange Liste an einzelnen Detailfragen“ abzuarbeiten, was wiederum einen regelmäßigen internen Austausch auf der Leitungsebene und die Integration vieler verschiedener Meinungen und Interessen erforderlich mache. Im Zuge dieses Prozesses sei es außerdem relevant, dass die Leitungsebene „einen roten Faden“ beibehalte und die

entsprechenden Projektschritte den Mitarbeitenden gut vermitteln müsse. Einzelne Kommunen unterstrichen, dass sie die Prozessplanung im Rückblick und in Bezug auf einzelne Aspekte als nicht detailliert genug empfunden hätten. Es sei nicht empfehlenswert, einen Bereich aus einem Amt in ein anders Amt zu überführen, ohne dass ausreichende Informationen über Fallzahlen, Vollzeitäquivalente und konkrete Aufgabenbereiche vorlägen. Ohne diese Informationen sei nicht abzuschätzen, welche Folgen in der Umsetzung für die andere Abteilung resultieren. Wichtig sei es, ganz am Anfang des Prozesses Informationen einzufordern.

Insbesondere zu Beginn empfinden viele Kommunen den Prozess als „etwas holprig“. Darüber hinaus würden zahlreiche Baustellen oder Problemlagen erst im Prozessverlauf, vor allem bei der Übergabe der Fälle, sichtbar. Schließlich gelte es, bestimmte Schnittstellen immer wieder neu zu gestalten; dies betreffe z. B. die Frage, welche Fälle sinnvoller in der Eingliederungshilfe und welche sinnvoller im jeweiligen Sozialen Dienst zu verorten sind (sofern nicht beide Bereiche zusammengeführt werden³⁹). Nicht alle Entscheidungen und Umstellungen sind dabei immer zeitgleich erfolgt, sondern es wurde auch von schrittweisen Übergängen berichtet: „2016 kam das Verwaltungsteam zu uns [d. h. zum Jugendamt] runter, da haben die erstmal genauso weitergearbeitet, ihre Fälle genauso bearbeitet, als würden sie noch im Sozialamt sitzen. Dann wurde erarbeitet, was die Umstellung bedeutet und welche Organisationsformen dafür am besten passen.“

Manche Kommunen griffen für die Durchführung einzelner Projektphasen auf externe Unterstützung zurück und würden dies auch anderen empfehlen; so wurden vor allem in Bezug auf zukünftige Organisationsformen und Zuständigkeitsfestlegungen Beratungsdienstleistungen oder Moderationen in Anspruch genommen, mit deren Hilfe umfangreiche Organisations- und Prozessanalysen durchgeführt wurden. Zahlreiche Kommunen suchten darüber hinaus den Kontakt mit anderen Kommunen, um von diesen zu lernen; hierfür wurden auch Dienstreisen und Vor-Ort-Besichtigungen organisiert. Insbesondere wenn auch Landesministerien, Verbände, überörtliche Träger und Landesjugendämter in diesen Austausch einbezogen würden, könnten in diesem Rahmen Positions- und Arbeitspapiere entstehen und Fachtage geplant werden.⁴⁰

Kommunen, die sich im Zuge des Umstellungsprozesses nicht mit anderen ausgetauscht hatten, gaben an, dass ein solcher Austausch vermutlich sinnvoll gewesen wäre. Gleichzeitig vertraten einige Befragte die Ansicht, dass ein solcher Austausch nur sinnvoll sei, wenn ähnliche organisatorische Voraussetzungen in den Kommunen vorlägen. Dabei gelte es, Unterschiede mit Blick auf die jeweilige Landesgesetzgebung und die zur Verfü-

39 s. Absatz 2.1.3.3 Interne Verortung der Eingliederungshilfe

40 So fördert z. B. das Hessische Ministerium für Soziales und Integration die Entwicklung eines Handbuchs für die inklusive Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe, s. <https://soziales.hessen.de/kinder-und-jugendliche/jugendhilfe/inklusion-in-der-kinder-und-jugendhilfe> (Aufgerufen am 20.10.2023)

gung stehenden finanziellen Mittel zu beachten. Ein Bedarf an einer gemeinsamen Plattform, auf der z. B. bestehende Entwürfe für Formulare geteilt werden könnten, wurde von verschiedenen Kommunen geäußert.

2.2.3.2 Personalmanagement

Ein im Zuge der Einführung der Inklusiven Lösung erforderliches Personalmanagement bezieht sich sowohl auf die Fortbildung des bereits vorhandenen Personals als auch auf die Rekrutierung von neuen Beschäftigten.

Fortbildung des vorhandenen Personals

Die Tatsache, dass sich im Zuge des Umstellungsprozesses ein großer Fortbildungsbedarf ergeben würde, war den Kommunen bereits im Vorfeld bewusst. Zwar wurde mehrfach betont, dass schon angestellte Sozialpädagoginnen und -pädagogen bereits unterschiedliche Erfahrungen mitgebracht hätten, sodass eine gute Arbeitsgrundlage vorhanden gewesen sei, doch hätten sich vor dem Hintergrund der neuen Zielgruppe und der anstehenden Zusammenarbeit, beispielsweise mit anderen Rehabilitationsträgern, wie z. B. den Krankenkassen dennoch viele Fortbildungsbedarfe ergeben. Andere Interviewte aus Erfahrungskommunen erläuterten aber auch, dass in Anbetracht dessen, dass relativ viele Mitarbeitende zu schulen gewesen seien, ausreichende Fortbildungsangebote rar gewesen seien und sich Personen vor diesem Hintergrund teilweise selbst hätten informieren müssen.

Dennoch wurde in zahlreichen Kommunen auf Schulungen zurückgegriffen, in deren Rahmen unter anderem strukturelles Wissen aus dem Sozialdienst und der wirtschaftlichen Jugendhilfe über- und vermittelt wurde. Interne Schulungen durch hauseigenes Personal waren vor allem das Mittel der Wahl, wenn es an Geldern für externe Schulungen mangelte. Eine Kommune versuchte darüber hinaus, die interne Wissensvermittlung dadurch zu verbessern, dass auf der Grundlage des in der Abteilung vorhandenen Wissens ein Curriculum erarbeitet wurde.

Andere Kommunen setzten auf externe Weiterbildungsanbieter, die Fortbildungen zu ICF oder SGB IX anboten. Insbesondere in Fällen, in denen das komplette Team einschließlich der Leitung gewechselt hatte und insofern große Rückstände vorhanden waren, wurde auf – teilweise mehrtägige – Grundschulungen zurückgegriffen, beispielsweise zum BTHG, zu § 35a SGB VIII oder zur Schaffung einer gemeinsamen Haltung. Derartige Fortbildungen würden zwar Zeit und Geld kosten, sparten am Ende jedoch auch Zeit und Geld. Als Quellen für Schulungen wie auch für Informationsmaterial und Vernetzung wurden u. a. genannt:

- » die Landesjugendämter
- » die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ)
- » die Bundesarbeitsgemeinschaft Rehabilitation (BAR)
- » das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. (DIJuF)
- » die Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendhilfe (AGJ)

Viele Kommunen setzten vor dem Hintergrund begrenzter Verfügbarkeit von Fortbildungsplätzen und begrenzter Budgets auch auf *peer-learning*-Verfahren (d. h., Mitarbeitende schulen andere Mitarbeitende mit ihrem jeweiligen Spezialwissen), wobei betont wurde, dass sich dies in Anbetracht des Personalmangels schwierig gestaltet habe: „Je weniger Personal man hat, desto schwerer ist es, neben der Arbeit auch noch auszubilden.“ Problematisch sei außerdem bei Neueinstellungen, dass der Stellenvorgänger oder die Stellenvorgängerin oft nicht mehr da sei, weil es sehr lange dauere, Stellen neu zu besetzen. Darüber hinaus brauche Wissenstransfer Zeit und funktioniere nicht, wenn alle Aufgaben bis zu einem Stellenwechsel weiter erledigt werden müssten. Dies sei insbesondere bei Wechseln innerhalb der Gruppe schwierig. In der Regel erfordere die Einarbeitung drei Monate des begleiteten Arbeitens. Dennoch sei diese Form der Einarbeitung wichtig und zielführend. Nur von Mensch zu Mensch könnten Dinge erklärt und übergeleitet werden, betonten Befragte aus Erfahrungskommunen.

Darüber hinaus wurde vielfach auf teaminterne Supervisionen, gemeinsame Entscheidungskonferenzen und Fallbesprechungen oder Falltandems und Fallteams zurückgegriffen, um den Austausch zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit unterschiedlichen Ausbildungshintergründen und Wissensständen zu erhöhen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten dadurch lernen, wie sich die Fallbearbeitung in anderen Teams darstelle.

Personalrekrutierung

Im Zuge der Einführung der Inklusiven Lösung mussten die Kommunen, die hier bereits Erfahrungen gesammelt haben, auch in großem Umfang Personal rekrutieren. In diesem Zusammenhang galt es, die Ausbildungsanforderungen für die neu zusammenzustellenden Teams zu definieren. Dabei griffen Kommunen vereinzelt auf eine externe Teilunterstützung zur Erarbeitung der Stellenbeschreibungen zurück. Insgesamt wurde meist auf gemischte, multiprofessionelle Teams mit unterschiedlichen Ausbildungshintergründen gesetzt, wobei meist sowohl Pädagoginnen und Pädagogen als auch Verwaltungsfachkräfte eingesetzt wurden. Teilweise seien diese verschiedenen Hintergründe sogar in einzelnen Personen vereint. Die Zusammenarbeit von Verwaltungsmitarbeitenden, Sozialrechtlerinnen und Sozialrechtlern sowie Sozialpädagoginnen und -pädagogen in einem interdisziplinären Team erwies sich dabei in aller Regel als fruchtbringend, zumeist konnte ein guter Blick füreinander entwickelt werden. Die Beteiligung von Personen aus verschiedenen Fachrichtungen würde die Qualität der Ergebnisse erhöhen und es wirke sich positiv aus, wenn diese Personen voneinander lernen würden. Einzelne Kommunen hingegen betonten, dass bei der Gründung des neuen Teams ausschließlich Personal mit starker sozialpädagogischer Kompetenz eingestellt wurde und dass die Zufriedenheit mit diesem sozialpädagogischen Team auch sehr groß sei.

Von einigen befragten Personen wurde das Fachkräftegebot in der Jugendhilfe im Kontext einer Verwirklichung der Inklusiven Lösung kritisch diskutiert. Dieses wurde beim Versuch, multiprofessionelle Teams im Jugendamt zusammenzustellen als einschränkend empfunden, da sich daraus im Endeffekt oft das Erfordernis einer Doppelqualifikation ergebe, um sowohl dem Fachkräftegebot der Jugendhilfe als auch den fachlichen Anforderungen der Eingliederungshilfe zu genügen. Ein Gesprächspartner merkte an, dass der Fachkräftemangel ohnehin zu einer großzügigeren Interpretation zwingt, wer als Fachkraft arbeiten

könne. Hier könnte ggf. darüber nachgedacht werden, ob das geltende Fachkräftegebot an die gelebte Realität und die personalmäßigen Möglichkeiten angepasst werden sollte.

Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und steigender Fallzahlen einerseits und dem inhaltlichen Anspruch an die Inklusive Lösung andererseits wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass es keinesfalls genüge, Personal aus der Eingliederungshilfe in das Jugendamt zu ziehen. Wo Jugend- und Eingliederungshilfe auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind, kann sich ein solcher Übergang durch Unterschiede in der Eingruppierung und räumliche Distanzen zusätzlich schwieriger gestalten,⁴¹ sodass damit zu rechnen ist, dass bei den Jugendämtern vermehrt Neueinstellungen angestrebt werden müssen. Hier wurde aus den Erfahrungskommunen positiv berichtet, dass bei Ausschreibungen für Pädagoginnen und Pädagogen, die sowohl Fälle des SGB VIII als auch des SGB IX bearbeiten sollten, die Bewerbungslage ermutigend sei.

Insgesamt gelte es jedoch, der Politik klar zu kommunizieren, dass der wirtschaftliche Gedanke, mit einem geringen finanziellen Einsatz im Hinblick auf die Inklusive Lösung einen großen Gewinn zu erzielen, nicht funktioniere. Man müsse vielmehr klar und deutlich spiegeln: „Das ist klasse gedacht, aber die Inklusive Lösung geht nicht mit Handauflegen, es benötigt Investitionen in mehr Personal“, so die Forderung einer Interviewpartnerin.

2.2.3.3 Sonstige organisatorische Maßnahmen

In den Gesprächen mit Kommunen konnten zwei weitere Maßnahmen identifiziert werden, die im Hinblick auf die Organisation des Umstellungsprozesses von Relevanz sind:

- » die Vereinheitlichung und Vereinfachung administrativer Strukturen
- » die Suche nach einheitlichen technischen Fachanwendungen

Vereinheitlichung und Vereinfachung administrativer Strukturen

Für viele Kommunen stellte die Tatsache, dass die vorhandenen Formulare und Bescheidvorlagen in vielen Fällen nach der Umstrukturierung nicht mehr nutzbar waren, eine große Herausforderung dar. In einigen Kommunen sahen sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem großen Zeitdruck konfrontiert. Sie mussten innerhalb einer gewissen Frist eine Entscheidung treffen und benötigten einen Bescheid, mit dessen Hilfe die richtigen Informationen übermittelt werden konnten. Eine Interviewpartnerin betonte vor diesem Hintergrund nachdrücklich, dass sie anderen nur empfehlen könne, sich mit diesen Fragen bereits vor der Umstrukturierung zu befassen.

41 s. dazu ausführlicher Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2020): Grundsätzliche Voraussetzungen für eine Verwaltungsreform hin zu Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe und Erziehung. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/voraussetzungen_verwaltungsreform.pdf (Abgerufen am 11.10.2023), Kapitel 5.

Während manchen Kommunen nicht die zeitlichen Kapazitäten zur Verfügung standen, die für die Erarbeitung neuer Formulare notwendig gewesen wären, gelang es anderen, Bescheide, Formulare und Anträge grundlegend zu überarbeiten und zu vereinheitlichen. Das neue Material habe den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Orientierung gegeben, führte eine Interviewpartnerin aus. Darüber hinaus sei im Zuge der Überarbeitung viel interne Kommunikation notwendig gewesen, an der das Team habe wachsen können. Von Landkreisen zur Verfügung gestellte Dokumente stellten für die Kommunen teilweise eine Hilfestellung bei der Überarbeitung der Formulare dar. Insgesamt gelang es vielen Kommunen, im Zuge der Überarbeitung einen Grundantrag für alle Fälle zu erstellen sowie Formulare, Prozesse und Verfahren weitgehend anzugleichen.

Neben einer Vereinfachung der notwendigen administrativen Dokumente konnten einzelne Kommunen auch ihre Verwaltungsabläufe „entschlacken“. Leitender Gedanke sei, es den Leistungsberechtigten und ihren Familien so einfach wie möglich zu machen, benötigte Leistungen zu bekommen. Dazu gehöre auch, niedrigschwellig festzustellen, um welche Leistungen es eigentlich gehe, anstatt die Familien mit komplexen Formularen zu konfrontieren. Allerdings wies auch eine Gesprächspartnerin darauf hin, dass insbesondere bei Eingliederungshilfeleistungen oft gar kein ausgedehnter Beratungsbedarf bestehe: Den Familien sei sehr klar, welche Leistungen sie für ihr Kind benötigten. „Zu viel“ Beratung werde in diesem Fall eher negativ wahrgenommen. Auch die Häufigkeit, mit der ein Fall besprochen werde, dürfe nicht zur Belastung für die Familien werden. Vor diesem Hintergrund gelte es, im Arbeitsalltag zu priorisieren: „Was ist ein Fall, der vor Ort betrachtet werden muss? Und wie oft? Wie oft braucht es bestimmte Konferenzen?“

Suche nach einheitlichen technischen Fachanwendungen

Eine weitere zentrale Herausforderung ergab sich für Erfahrungskommunen daraus, dass in der Eingliederungs- und der Jugendhilfe üblicherweise mit unterschiedlichen Fachanwendungen gearbeitet wird. Von den Jugendämtern wurden genannt:

- » SoPart
- » OPEN/WebFM
- » LogoData

Von der Eingliederungshilfe wurden genannt:

- » OPEN/PROSOZ
- » LÄMMkom LISSA

Hervorzuheben ist, dass auch in Kommunen, die mit der Einführung der Inklusiven Lösung schon weit vorangeschritten sind, meist noch unterschiedliche Softwares verwendet werden, obgleich alle Beteiligten eine einheitliche Lösung präferieren würden, die zu einer Verschlinkung der Prozesse führen könnte.

Im Hinblick auf technische Probleme wie die Einführung einer einheitlichen Fachanwendungssoftware wird häufig noch nachjustiert; die Digitalisierung wird allgemein als große Herausforderung wahrgenommen. Hervorgehoben wurde in diesem Kontext auch, dass der Umfang übergreifender Arbeiten (z. B. Netzwerkarbeit, Haushalt und Controlling) nicht zu unterschätzen sei. Vor diesem Hintergrund könne eine gemeinsame Software für die Bereiche des SGB VIII und IX zu einer starken Vereinfachung der Arbeitsabläufe führen,

betonte eine Interviewpartnerin. Die Inkompatibilität der Systeme rief und ruft nach wie vor bei vielen – im Umsetzungsprozess auch weit vorangeschrittenen Kommunen – große Irritationen hervor: „Ich würde mir wünschen, dass es ein Softwareprogramm gibt, damit Jugendhilfe und Eingliederungshilfe besser miteinander arbeiten können, aktuell ist es kompliziert und kostspielig. Das ist ein großes Hindernis. Wir wissen nichts voneinander.“ In der Weiterentwicklung der softwarebasierten Umsetzung wird insofern ein großes Entwicklungspotential gesehen. Mehrere Befragte äußerten die Hoffnung, dass mit der Umsetzung der Inklusiven Lösung es auch Softwareangebote der gängigen Anbieter geben werde, die sowohl SGB VIII als auch SGB IX abdecken könnten. Nicht selten wurde sogar der Wunsch nach einer bundeseinheitlichen Softwarelösung geäußert.

Ergänzend sollte jedoch auch darauf verwiesen werden, dass selbst in einer Kommune, in der die Eingliederungs- und die Jugendhilfe bereits zum Zeitpunkt der Umstellung mit demselben Programm gearbeitet hatten (LISSA), im Zuge des Umstellungsprozesses Fragen auftraten, die insbesondere den Datenschutz betrafen. Insofern dürfte eine einheitliche Softwarelösung zwar ein wichtiges Instrument bei der Organisation des Umstellungsprozesses darstellen, mit dessen Einführung allerdings nicht automatisch alle Probleme gelöst sind.

2.3 Zusammenwachsen von Jugend- und Eingliederungshilfe

Essenziell für die Umsetzung der Inklusiven Lösung ist das Zusammenwachsen von Jugend- und Eingliederungshilfe nicht nur organisatorisch, sondern auch auf einer inhaltlichen Arbeitsebene. Nur so kann die Umstellung der Verwaltungsstrukturen mit einheitlicher Zuständigkeit des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe für Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit (drohender) Behinderung erfolgreich gestaltet werden. Dieses Unterkapitel beleuchtet anhand der bislang erfolgten Erhebungen im Projekt, wie dieses Zusammenwachsen befördert werden kann.

2.3.1 Rechtliche Einordnung

Um das Zusammenwachsen von Jugend- und Eingliederungshilfe weiter voranzubringen und so auf eine Inklusiv Jugendhilfe hinzuwirken, ist es in einem ersten Schritt hilfreich, zu schauen, welche Parallelen die Leistungssysteme bereits zum jetzigen Zeitpunkt aufweisen und wo der Gesetzgeber heute schon eine Zusammenarbeit von Eingliederungs- und Jugendhilfe vorsieht und die ersten Schritte einer Zusammenführung bereits gegangen worden sind. Die Normen, die eine Zusammenarbeit der Leistungssysteme bereits zum jetzigen Zeitpunkt vorsehen, sind größtenteils Ergebnis des KJSG (BGBl. I Nr. 29 2021 S. 1444).

Eine im Gesetz vorgesehene Zusammenarbeit ergibt sich insbesondere aus den Vorschriften der § 10a Abs. 2 SGB VIII und § 117 Abs. 6 SGB IX.⁴² Die beiden Parallelvorschriften

⁴² § 10a sowie § 117 Abs. 6 sind mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz vom 03.06.2021 neu eingefügt wurden, BGBl. I Nr. 29 2021 S. 1444. mWv 10.6.2021 durch G v. 3.6.2021.

sehen innerhalb der Durchführung des Gesamtplanverfahrens des SGB IX für minderjährige Leistungsberechtigte (§ 99 SGB IX) die verpflichtende beratende Teilnahme des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe vor. Die Teilnahme steht dabei unter der Voraussetzung der Zustimmung der Personensorgeberechtigten. Auch bei der Erstellung des Hilfeplans gem. § 36 SGB VIII sind, soweit bei seiner Durchführung andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig werden oder ein solcher Bedarf festzustellen ist, diese zu beteiligen, vgl. § 36 Abs. 3 S. 1 und S. 2 SGB VIII. Auch aus dieser Vorschrift ergibt sich damit die fallspezifische Zusammenarbeit der Träger der Jugend- und Eingliederungshilfe. Die gesetzlich vorgesehene Zusammenarbeit bei einem Zuständigkeitsübergang innerhalb des Hilfe- oder Teilhabeplanverfahrens (§ 36 SGB VIII und § 19 SGB IX) gem. § 36b SGB VIII bestärkt ebenfalls das Zusammenwachsen von öffentlicher Jugendhilfe und Eingliederungshilfe und verdeutlicht die Wichtigkeit einer funktionierenden Zusammenarbeit.

Zudem soll das Zusammenwachsen zum 01.01.2024 von Jugendhilfe und Eingliederungshilfe mit der Installation von unabhängigen Verfahrenslotsen, die für die betroffenen jungen Menschen und deren Erziehungs- und Personensorgeberechtigte als Ansprechperson fungieren sollen, unterstützt werden. Die Verfahrenslotsen sollen bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe angegliedert sein und nicht nur auf die Inanspruchnahme von Rechten und Leistungen der Leistungsberechtigten hinwirken und dahingehend beraten und unterstützen, sondern vielmehr auch als Ansprechperson und als Unterstützung für den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe dienen, vgl. Art. 1 Nr. 14 KJSG (§ 10b Abs. 1 S. 3; Abs. 2 S. 1 SGB VIII). Insbesondere sollen die Verfahrenslotsen den Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei Zuständigkeitsfragen und der Zusammenführung der Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen unterstützen, vgl. Art. 1 Nr. 14 KJSG (§ 10b Abs. 2 S. 1 SGB VIII). Die Verfahrenslotsen sollen regelmäßig über ihre Erfahrungen hinsichtlich des Zusammenwachsens und der Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und Stellen, wie anderen Rehabilitationsträgern, berichten. Die Implementierung von Verfahrenslotsen soll das Zusammenwachsen und die Zusammenarbeit von Jugend- und Eingliederungshilfe unterstützen.

Im Ergebnis ergeben sich also derzeit schon rechtliche Verbindlichkeiten hinsichtlich der Zusammenarbeit von Jugend- und Eingliederungshilfe, die eine Vorstufe des tatsächlichen Zusammenwachsens der beiden Träger hin zur alleinigen Verantwortlichkeit des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe darstellen können.

2.3.2 Ausgangslage

Für das Zusammenwachsen von Jugend- und Eingliederungshilfe spielen sowohl die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses sowie die Schaffung einer einheitlichen Herangehensweise in der Fallbearbeitung eine wichtige Rolle. Dafür wären verschiedene Austauschformate zwischen Jugend- und Sozialämtern denkbar.

Schon vor dem BTHG wurden im gemeinsamen Austausch und in der Abstimmung zwischen den Ämtern fallbezogene Besprechungen sowie Fallkonferenzen durchgeführt, jedoch wurden mehrheitlich kaum tiefere Kooperationsformen in Form von Kooperations-

vereinbarungen, Steuerungskonzepten oder aber einer gemeinsamen Planung angewandt.⁴³ Steffens et al. führten die mangelnde vertiefte Kooperation zwischen den beiden Ämtern vor allem auf die Zuständigkeitsproblematiken und organisatorische Schwierigkeiten zurück.⁴⁴ In einem Positionspapier macht die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) jedoch deutlich, dass das KJSG schon vor der für 2028 avisierten Überwindung der Zuständigkeitsspaltung punktuell die Zusammenarbeit beider Leistungssysteme einfordert. Damit besteht die Chance eines gemeinsamen reflexiven Lernens und Entwickelns im Sinne der betreffenden jungen Menschen und im Hinblick auf die kommende Gesamtzuständigkeit.⁴⁵

2.3.3 Ergebnisse empirischer Erhebungen

In den Gesprächen, die das Projektteam mit Vertreterinnen und Vertretern der Jugend- und der Eingliederungshilfe führen konnte, stellen sich mit Bezug auf das erfolgreiche Zusammenwachsen beider Bereiche folgende Punkte als wiederkehrende Themen heraus:

- » gemeinsames Verständnis von Inklusion
- » Verständigung über das Vorgehen bei der Fallbearbeitung
- » aktuelle Kooperationsformen

2.3.3.1 Gemeinsames Verständnis von Inklusion

Die Umstellung im Bereich der Eingliederungshilfe macht es nötig, zwischen Jugend- und Eingliederungshilfe ein gemeinsames Verständnis zwischen den beiden Bereichen zu entwickeln. Dies betrifft u. a. eine Verständigung über den Inklusionsbegriff. Teil des Inklusionskonzeptes war dabei in den befragten Kommunen in der Regel der Gedanke der Zuständigkeit für Kinder und Jugendliche in allen Belangen. Hierbei bestand der grundsätzliche Anspruch, dass Kinder und Jugendliche von der Frühförderung bis – in der Regel – zum Ende der Schulzeit begleitet werden. Eine Interviewpartnerin erläuterte, ihre Kommune habe sich in diesem Zusammenhang explizit ein Credo, ein Leitbild gegeben, nach dem sie Behindertenrecht verstehen und verwirklichen wollten. Dieses sei sowohl nach innen als auch nach außen kommuniziert worden.

43 Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2019): Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf, S. 4.

44 Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2019): Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf, S. 4.

45 Sturm, Monique (2022): Inklusion gestalten! Wie Inklusive Hilfen zur Erziehung möglich werden können. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Online verfügbar unter: https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2022/Positionspapier_Inklusion.pdf, S. 14.

Die Erarbeitung eines solchen gemeinsamen Verständnisses stellte häufig einen langen Prozess dar. In verschiedenen Gesprächen wurde immer wieder deutlich, dass sich eine gemeinsame pädagogische Haltung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und eine ganzheitliche Sicht erst über die Zeit entwickle: „Es braucht zwei, drei, vier Jahre, um die Mitarbeiter mitzunehmen. Es braucht einen langen Atem, um die Haltung zu ändern. Die Mitarbeiter haben einen enormen Schritt gemacht, aber es hat Zeit gebraucht, bis sie hinter der Lösung standen und bis sie das leben konnten.“ Zielführend bei der Suche nach einem gemeinsamen Nenner zwischen Eingliederungs- und Jugendhilfe sei in der Praxis oftmals die Fokussierung auf das Kind gewesen: „Was ist gut für das Kind? Dann merken wir, dass wir eigentlich über Eltern, Schule und Verwaltung geredet haben. Wenn es um das Kind geht, finden wir am Ende immer einen gemeinsamen Nenner.“

Einen zentralen Bestandteil des Akzeptanzmanagements stellen Gespräche dar, die sowohl zwischen der Leitungsebene und den Mitarbeitenden als auch zwischen den Mitarbeitenden selbst geführt werden. Die Entwicklung einer gemeinsamen Haltung sei Führungsarbeit, die man ohnehin vollbringen müsse. Es gelte, nah dran zu sein und viele Mitarbeitergespräche zu führen, in denen einerseits Aufklärungs- und andererseits Überzeugungsarbeit zu leisten sei. So hielt eine Interviewpartnerin fest: „Wenn man Haltung nicht von der Leitungsebene aus lebt, was für einen Geist verbreitet man dann?“ Darüber hinaus müssten Foren für einen Austausch der Mitarbeitenden über gemeinsame Standards geschaffen werden. Mitarbeitende müssten an einen Tisch geholt werden und die Gelegenheit bekommen, sich kennenzulernen, auszutauschen und ein Verständnis für die jeweils andere Sichtweise erarbeiten. Auch hierfür seien gemeinsame Schulungen und Fortbildungen erforderlich.

Schließlich erfasst ein Akzeptanzmanagement auch externe Akteure wie beispielsweise freie Träger. Vor diesem Hintergrund wurden z. B. Gesamtplankonferenzen organisiert, zu denen auch die Träger eingeladen wurden, um sowohl die Wertschätzung für deren Arbeit deutlich zu machen als auch einen Austausch zu ermöglichen.

Es erscheint wünschenswert, danach zu streben, für die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche zu einem gemeinsamen Verständnis zu gelangen und Lösungen zu entwickeln, welche die Stärken beider Systeme bestmöglich verbinden und erbrachte Reformleistungen anerkennen.

2.3.3.2 Verständigung über das Vorgehen bei der Fallbearbeitung

Auf der praktischen Ebene bietet es sich an, durch Hospitationen oder bereichsübergreifende Fallkonferenzen ein besseres gegenseitiges Verständnis für die Prozessabläufe in der Jugend- bzw. Eingliederungshilfe zu erlangen. Die bestehenden Unterschiede zwischen den beiden Bereichen sollten ebenso wie ihre Gemeinsamkeiten anerkannt und bereits Erreichtes gewürdigt werden. So gab es sowohl im Bereich der Eingliederungshilfe als auch bei den Jugendämtern in den letzten Jahren vielfältige Bemühungen, Betroffene stärker zu beteiligen und ihre Selbstbestimmung zu stärken.

Dennoch sind die Unterschiede in der Herangehensweise an die Fälle zwischen Jugend- und Eingliederungshilfe teils sehr deutlich. So wurde von einigen Kommunen eine unterschiedliche Grundausrichtung geschildert, weil im Leistungsbereich des SGB IX der Fokus auf der Behinderung des Kindes liege und im Bereich der Jugendhilfe immer auch ein Schwerpunkt auf die Familie und das Umfeld gelegt werde. Aus diesen unterschiedlichen

Auffassungen heraus ergebe sich ein unterschiedliches Vorgehen bei der Bedarfsermittlung. Dementsprechend sei in der Jugendhilfe eine große Fachkompetenz bezüglich der Erfassung der Ressourcen des Sozialraums der Kinder und Jugendlichen vorhanden, aber beispielsweise nur geringe Kompetenzen für die Diagnostik von (drohenden) Behinderungen jeglicher Art. Mehrfach wurden unterschiedliche Grundhaltungen auf die jeweiligen gesetzlichen Grundlagen zurückgeführt. Das SGB VIII suche per se eine passgenaue Hilfe und versuche, alle mitzunehmen. Im SGB IX hingegen gehe es viel stärker um Leistungen, nicht um Hilfen; diese könnten lediglich geprüft und bewilligt werden, wenn ein Antrag vorliege. Im Kontext des SGB IX würde nicht nach dem ganzen System geschaut, sondern es würde lediglich eine einzelne Leistungsberechtigung geprüft.

Als besonders herausfordernd stellte es sich in der alltäglichen Praxis dar, Sozialpädagoginnen und -pädagogen sowie Verwaltungsfachkräfte zusammenzuführen. Die Arbeit im Bereich der Eingliederungshilfe sei oftmals „verwaltungslastiger“, während bei der Jugendhilfe die pädagogischen Maßnahmen einen deutlich größeren Teil der Arbeit ausmachten. Es wurde darauf verwiesen, dass die Suche nach einer gemeinsamen, einheitlichen Sprache von Jugend- und Eingliederungshilfe nicht nur viel Kraft, sondern auch Personal kosten könne. Eine Kommune berichtete, Pädagoginnen und Pädagogen verloren zu haben, weil diesen die geänderte Arbeitsweise nicht mehr „pädagogisch“ genug gewesen sei. Dennoch könne man zu dem Punkt gelangen, an dem alle wüssten, wann welcher Blick bzw. welche Perspektive angebracht sei. Schließlich betonte eine andere Interviewpartnerin, dass selbst in beinahe rein pädagogischen Teams häufig sehr unterschiedliche Erfahrungsmaßstäbe vorliegen würden. Die Akzeptanz der inklusiven Lösung könne dadurch erschwert werden, wenn Bereiche befürchteten, dass ihnen „die Kontrolle“ über „ihre“ Fälle entgleite. So wurde aus einer Kommune berichtet, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des dortigen Allgemeinen Sozialen Dienstes der Umstrukturierung skeptisch gegenüberstünden, da sie einen Kontrollverlust befürchteten.

Die interviewten Erfahrungskommunen betonten die Wichtigkeit der frühzeitigen und kontinuierlichen Information über die Entwicklungen, um bei den Mitarbeitenden Ängste vor den Veränderungen reduzieren zu können. So können zudem interne Widerstände vermieden werden. Seitens einer Erfahrungskommune wurde betont, dass es der Akzeptanz sehr förderlich gewesen sei, dass die Mitarbeitenden das Gefühl gehabt hätten, die neue Struktur selbst mitgestalten zu können. Gleichzeitig sollten die Leitungen darauf achten, dass Ihre Mitarbeitenden nicht überfordert werden. Die Mitarbeitenden würden bei den aktuellen Fallzahlen in ihren jeweiligen Fachbereichen bereits an der Kapazitätsgrenze arbeiten. Das Zusammenwachsen zwischen Jugend- und Eingliederungshilfe und die damit einhergehenden Weiterbildungen müssten daher behutsam erfolgen, damit die Sorgen und Ängste der Mitarbeitenden gemildert werden könnten.

Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit der Eingliederungshilfe wurden seitens der Jugendhilfe teils so beschrieben, dass der Eingliederungshilfeträger „noch sehr auf Sozialamtsschiene unterwegs“ sei und ein Verständnis für Vorgehensweise der Jugendhilfe fehle. So lehnte ein Träger etwa die Einführung einer Bedarfsermittlung nach ICF als Grundlage für die Entscheidung einer Poollösung für Schulbegleitungen ab und signalisierte Unverständnis dafür, „dass man am eingeübten Verfahren etwas ändern will“. Hier

ist möglicherweise die Umsetzung des BTHG noch nicht vollständig erfolgt, welches eine solche Bedarfsermittlung im Bereich der Eingliederungshilfe vorsieht.⁴⁶

2.3.3.3 Aktuelle Kooperationsformen

Für ein späteres Zusammenwachsen von Jugend- und Eingliederungshilfe ist es von Vorteil, wenn bereits auf bestehende Kooperationsformen zurückgegriffen werden kann. Obwohl es in den meisten Kommunen auch nach der Einführung des BTHG und des KJSG weiterhin keine Kooperationsformen zwischen der Jugend- und Eingliederungshilfe gibt, konnten im Rahmen der Erhebungen in diesem Projekt einige Beispiele für aktuelle Kooperationsformen identifiziert werden.

So berichtete eine interviewte Person, dass ihre Kommune eine Fallwerkstatt eingerichtet habe, um gemeinsam zu schauen, wie jedes Amt mit den Fällen umgehe. Das verfolgte Ziel war es, klein anzufangen und dann Brücken zwischen den Fachbereichen zu bauen. In einer anderen Kommune wurde ein ähnlicher Weg gewählt: Hier gab es bei den Mitarbeitenden der Jugendhilfe Sorgen, da sie bei sich Wissensdefizite in Bezug auf Behinderungen befürchteten. Diese Ängste konnten mit wöchentlichen Fallbesprechungen abgebaut werden. Dabei schildere eine Kollegin einen Fall und beide Dienste könnten dann den Fall anschauen und gemeinsam besprechen.

Eine andere interviewte Person wies darauf hin, dass in ihrer Kommune die Antragsunterlagen im Bereich des SGB VIII und SGB IX gemeinsam angeglichen worden sind. Für die Familien seien damit keine Unterschiede sichtbar und beide Fallkonstellationen würden gleichbehandelt. In einer anderen Kommune werden für Eltern bereits gemeinsame Beratungstermine angeboten, da viele Fälle bekannt waren, die sowohl einen Bedarf an Hilfen zur Erziehung als auch Leistungen der Eingliederung mit sich brächten. Deswegen wurden Fallteams gebildet, die sich regelmäßig abstimmen und in den Gesprächen gemeinsam abklären könnten, wo der individuelle Bedarf liege.

In zwei kreisangehörigen Kommunen wurden die Leistungen nach § 35a SGB VIII und nach SGB IX in einem Fachbereich zusammengefasst. Dabei verblieb die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe grundsätzlich bei dem Kreis, der Rahmenbedingungen vorgeben könne, indem er z. B. für die Leistungsvereinbarungen mit freien Trägern nach SGB IX verantwortlich sei. Die Einzelfallbearbeitung übernehme die örtliche Ebene. In dieser Konstellation bewerteten Kommunen es als positiv, durch die Zusammenführung Kinder und Jugendliche entlang unterschiedlicher Übergänge, etwa von einer Frühförderung zu einer Förderung nach § 35a SGB VIII, begleiten und gute Übergänge für die Betroffenen gewährleisten zu können. Diese Konstellation stellt ein Beispiel für einen schrittweisen Übergang von Zuständigkeiten dar und illustriert, wie formale Zuständigkeit und Einzelfallbearbeitung auch getrennt werden können.

46 Projekt „Umsetzungsbegleitung Bundesteilhabegesetz“ (o. J.) BTHG-Kompass: Bedarfsermittlung und ICF. Online verfügbar unter <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/bthg-kompass/bk-bedarfsermittlung-icf/> (Aufgerufen am 23.10.2023)

2.4 Umgang mit Schnittstellen

Für ein Gelingen der Verwaltungsumstellung mit einheitlicher Zuständigkeit des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe für Leistungen der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit (drohender) Behinderung und das Funktionieren der resultierenden Arbeitsstrukturen wird es bedeutsam, die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Schnittstellen frühzeitig zu berücksichtigen. Dieses Unterkapitel gibt einen Überblick, welche Schnittstellen dem Projektteam in Gesprächen bislang häufiger benannt wurden und welcher Umgang im Rahmen der inklusiven Lösung hier von Kommunen bereits angestrebt oder umgesetzt worden ist.

2.4.1 Rechtliche Einordnung

Innerhalb der Verwaltungsumstrukturierung und den vorangestellten Prozessen des Zusammenwachsens ist die Hilfe aus einer Hand für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung übergeordnetes Ziel.⁴⁷ Dieses Ziel erfordert neben der Verwaltungsumstrukturierung auch eine Schnittstellenoptimierung. Diese wurde mit den unter 2.3 dargestellten gesetzlichen Regelungen innerhalb des SGB VIII und SGB IX bereits angestoßen, allerdings ergeben sich neben den Tätigkeitsbereichen der öffentlichen Träger der Jugend- und Eingliederungshilfe weitere Schnittstellen. Diese bestehen beispielsweise zum Schulsystem und der Schulsozialarbeit. § 81 SGB VIII schreibt die strukturelle Zusammenarbeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit anderen Einrichtungen und Trägern wie beispielsweise Schulen und Rehabilitationsträgern gem. § 6 Abs. 1 Nr. 7 SGB IX bei entsprechender Lebenssituation von jungen Menschen vor, vgl. § 81 SGB VIII. Diese verbindliche Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und anderen müssen durch Kooperationsvereinbarungen oder entsprechende Rahmenverträge gem. § 78 f SGB VIII auf die inklusive Ausrichtung des SGB VIII angepasst werden.

2.4.2 Ausgangslage

Für die verwaltungsseitige Umsetzung der inklusiven Lösung sind einerseits verwaltungsinterne Schnittstellen einzubinden, die zum Teil das Zusammenwachsen von Jugend- und Eingliederungshilfe betreffen. Daneben weisen beide Systeme jedoch noch eine Reihe von Schnittstellen zu anderen Hilfesystemen wie z. B. Schulen, Kindertagesstätten aber auch dem Gesundheitsbereich auf. Darüber hinaus wird es im Prozess der Umstellung wesentlich sein, eine gute Kommunikation gegenüber den Antragstellenden aufzubauen.

In dem bereits erwähnten Vorgängerprojekt hat das FÖV bereits den Ist-Zustand vor dem BTHG erhoben. Die Jugend- und Sozialämter, die sich an der entsprechenden Befragung durch das FÖV im Jahr 2019 beteiligten, schilderten Herausforderungen insbesondere an

⁴⁷ Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG, BT-Drs. 19/26107, S. 3

den Schnittstellen von Schulen, Kindertagesstätten, anderen Rehabilitationsträgern, Gesundheitsämtern und zu Ärztinnen und Ärzten.⁴⁸

Demnach seien die Hilfesysteme Schule und Kindertagesstätten unzureichend inklusiv ausgestattet, sodass die Jugendhilfe einen Anstieg an Fällen der Schulbegleitung und die Sozialhilfe einen Anstieg an Integrationshilfen zu verzeichnen haben. Jugend- und Sozialhilfe würden dadurch vermehrt zum „Ausfallbürgen“ anderer Hilfesysteme.

Als weitere Herausforderung im Umgang mit Schnittstellen wurden deren unterschiedliche Interessenlagen aufgrund unterschiedlicher gesellschaftlicher Aufträge geschildert. Hindernisse seien dabei in der praktischen Zusammenarbeit insbesondere zu geringe Kenntnisse über den Rechtsrahmen und die Aufgaben anderer Hilfesysteme verbunden mit Abgrenzungsschwierigkeiten zu den jeweiligen Aufgabenbereichen. Dies erschwere eine Vermittlung in andere Hilfesysteme. Konkret benannt wurden seitens der damals befragten Sozialämter etwa Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber anderen Rehabilitationsträgern. Sofern Ärztinnen und Ärzte eine Komplexleistung verordneten, müssten überschneidende Bedarfe aufgrund geteilter Zuständigkeiten etwa künstlich getrennt werden, wobei die Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor Gericht sehr lange dauere. Zwischen Sozialämtern und anderen Rehabilitationsträgern bestehe hinsichtlich der Bedarfsermittlung die Notwendigkeit an Informationsaustausch, Koordination und Abstimmung. In der Zusammenarbeit mit den Gesundheitsämtern liege häufig die Schwierigkeit, dass die dort tätigen Kinder- und Jugendärztinnen und -ärzte teils mit verschiedenen Behinderungsarten nicht vertraut seien und es bezüglich der Feststellung der Wesentlichkeit einer Behinderung zu Schwierigkeiten käme. Von ähnlichen fachlichen Herausforderungen berichten Jugendämter an der Schnittstelle zu Ärztinnen und Ärzten. Zur Abklärung seelischer Behinderungen gemäß §35a Abs. 1a SGB VIII ist das Jugendamt auf die interdisziplinäre Kooperation mit Ärztinnen und Ärzten angewiesen, um auf der Grundlage von ihren Stellungnahmen zu beurteilen, ob eine Teilhabebeeinträchtigung vorliegt. Dabei kommen Ärztinnen und Ärzte zum Teil zu unterschiedlichen fachlichen Einschätzungen hinsichtlich der Diagnosen.

Hinsichtlich der Verwaltungsumstellung sollte in dem bestehenden Geflecht an Kooperationspartnerinnen und -partnern frühzeitig mit den Leistungserbringern erörtert werden, wie die spätere Zusammenarbeit ausgestaltet werden kann. Hierzu schlägt der *AFET Bundesverband für Erziehungshilfe e.V.* eine Tandemstruktur vor, bei der öffentliche Träger zunächst den Austausch mit einem freien Träger suchen und gemeinsam die Strukturen für die künftige Zusammenarbeit durchdenken. Diese Ergebnisse können dann auf die Zusammenarbeit mit anderen Trägern übertragen werden.

Weiterhin bestehen Schnittstellen zu anderen Trägern in der Kinder- und Jugendhilfe auch dann, wenn die bisherige Zuständigkeit des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe endet.

48 Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2019): Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf.

Dies betrifft z. B. Übergänge mit Erreichen der Volljährigkeit bzw. Auslaufen der Hilfen für junge Erwachsene. So wird die Schnittstelle zwischen Jugend- und Sozialämtern auch weiterhin wichtig bleiben. Nach der Zuständigkeitsverschiebung müssen alle Fälle von Eingliederungshilfen für Kinder und Jugendliche mit Erreichen der Volljährigkeit (bzw. nach Auslaufen der Hilfen für junge Erwachsene) von den Jugendämtern zu den Sozialämtern, und damit teilweise an die überörtliche Ebene, übergeben werden, sofern die Hilfen weiterhin benötigt werden. Nach der aktuellen Aufteilung ist dies nur für die deutlich kleinere Zahl der Hilfen für junge Menschen mit seelischen Behinderungen der Fall. Hier sollte in Übereinstimmung mit § 36b SGB VIII ein geordnetes Übergabemanagement aufgebaut werden.

2.4.3 Ergebnisse empirischer Erhebungen

Empirisch konnten im Rahmen des Projekts vor allem diejenigen Kommunen, die bereits Erfahrungen mit Varianten der Inklusiven Lösung gesammelt haben, Hinweise liefern, wie eine Einbindung der verschiedenen Schnittstellen erfolgen kann. Dabei wurden bislang folgende Schnittstellen von den befragten Kommunen wiederholt erörtert:

- » Freie Träger
- » Schule und Kita
- » Träger der Eingliederungshilfe für Erwachsene
- » Gesundheitsbereich

Zu Beginn wird nachfolgend zuerst kurz beschrieben, wie der Umgang mit Antragstellenden oder Leistungsberechtigten in den Kommunen erlebt wird, die bereits Erfahrungen mit der Inklusiven Lösung sammeln.

2.4.3.1 Antragstellende und Leistungsberechtigte

Eine häufige Motivation in den befragten Kommunen, um die Inklusive Lösung umzusetzen, bestand darin, Zugänge für Antragsstellende vereinfachen zu wollen. Mit Bezug zur Umstellung der Verwaltungsstrukturen wurden drei Themen aufgegriffen: Vorbehalte gegenüber dem Jugendamt, Vorbehalte gegenüber bestimmten Leistungen und die unterschiedliche Haltung der Eltern bei Eingliederungshilfe- versus Jugendhilfefällen. Diese drei Themen werden nachfolgend dargelegt.

Gesprächspartnerinnen und -partner aus mehreren Kommunen berichteten, dass Eltern zum Teil Vorbehalte gegenüber dem Jugendamt zeigten und befürchteten, in der Zusammenarbeit mit dem Jugendamt würde ihnen eine schlechte Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgabe unterstellt. Insbesondere in Zusammenhang mit einer vorliegenden Diagnose sei die Angst bei Eltern groß, das Jugendamt unterstelle ihnen eine Überforderung mit den Bedarfen ihrer Kinder. Dabei werde das Jugendamt weniger als Unterstützung wahrgenommen, vielmehr sei bei den Eltern eine Wahrnehmung als Behörde, die Eltern die Kinder wegnähme, präsent. Diese Vorbehalte wurden von den befragten Kommunen als unterschiedlich stark ausgeprägt beschrieben.

Eine strategische Entscheidung einiger Kommunen war es daher, auf den Begriff „Jugendamt“ zu verzichten. Die Bezeichnung „Abteilung“ oder „Fachdienst“ für „Jugend und Fa-

milie“ wurde demgegenüber als unverfänglicher empfunden. Auch die Verortung der Eingliederungshilfe in familienpädagogischen Zentren wurde als Option genannt, die es vermeidet, Eltern mit dem Begriff „Jugendamt“ zu konfrontieren.

Darüber hinaus stellten einige Kommunen als bedeutsam heraus, an der Gesamtwahrnehmung der Jugendämter zu arbeiten und die Rolle als unterstützender Akteur stärker hervorzuheben, um Vorurteile bei Eltern abzubauen und damit auch die Hemmschwelle für eine Zusammenarbeit mit dem Jugendamt zu senken. Dies erfordere einerseits Aufklärungsarbeit mit Familien, bei der etwa gemeinsame Beratungen mit Mitarbeitenden aus Jugendamt und Eingliederungshilfe erfolgen, andererseits eine Arbeit an der Außendarstellung. Beides wurde seitens der befragten Kommunen als fortwährender Prozess beschrieben, wobei auch positive Effekte im Sinne eines wachsenden Vertrauens geschildert wurden. Eine Kommune gab an, dass Vorbehalte seitens der Eltern zu Anfang und insbesondere im Prozess der Umstellung der Zuständigkeiten bestanden, jedoch bei neuen Anträgen der Verlauf reibungslos sei. Eine andere Kommune beschrieb, dass Eltern gemeinsame Gespräche mit Mitarbeitenden beider Bereiche begrüßten und froh darüber seien, über weitere Unterstützungsmöglichkeiten seitens des Jugendamts informiert zu werden.

Neben den Vorbehalten gegenüber dem Jugendamt schilderten die befragten Kommunen auch, dass zum Teil eine Ablehnung gegenüber bestimmten Hilfeleistungen festzustellen sei bzw. Eltern einer Beratung wenig Offenheit entgegenbrachten. Einige Kommunen berichteten dabei, Eltern seien häufiger offen für Leistungen der Eingliederungshilfe als gegenüber Leistungen der Hilfen zur Erziehung. Die Befragten nahmen dies so wahr, dass es einigen Eltern leichter falle, einen Bedarf des Kindes zu adressieren, als sich für die Perspektive zu öffnen, dass im familiären Umfeld – also auch bei ihnen selbst – ein erzieherischer Hilfebedarf bestehen könnte. Andere Kommunen schilderten, dass auch die umgekehrte Perspektive auftrete. So berichtete eine Person: „Wir erleben das aber in beide Richtungen, auch: ‚Mein Kind hat keine Behinderung!‘ Aber auch Eltern, die sagen: ‚Nein, ich habe doch keinen erzieherischen Bedarf.‘“

Im Umgang damit haben Kommunen verschiedene Herangehensweise benannt. Demnach könne es hilfreich sein, sich in solchen Fällen hinsichtlich der Fallsteuerung zwischen Eingliederungs- und Jugendhilfe abzustimmen, sodass der Bereich übernehme, der besser von den Eltern akzeptiert werde. Eine andere Kommune berichtete, mit den unterschiedlichen Präferenzen der Eltern zu „jonglieren“ und „nötige Hilfen ggf. auch über andere Anträge sicherzustellen“. Eine weitere Herangehensweise bestand darin, „Familienlotsen“ einzusetzen, die eine niedrigschwelligere Hilfe als Hilfen zur Erziehung darstellen. Für die Durchführung wurden in der betreffenden Kommune freie Träger beauftragt und die Familienlotsen an einen „Stadtteiltreff“ angegliedert.

Grundsätzlich wurde im Zuge der Verwaltungsumstellung seitens der Jugendhilfe berichtet, dass es sich bei den durch die inklusive Lösung für sie neu hinzugekommenen Antragsstellenden um eine andere Klientel handele, als die bisher in der Bearbeitung bekannte. Demnach begegne man zunehmend Eltern, die weniger als „Bittsteller“ auftreten, sondern häufig einen hohen Informationsstand hinsichtlich medizinischer Fragen und spezifischer Bedarfe ihrer Kinder aufwiesen. Zudem verfügten sie über breite Kenntnisse zu Leistungen nach dem SGB XI, „da sie von Geburt der Kinder an um Leistungen kämpfen“. Damit einhergehend wird eine fordernde Haltung und eine höhere Klagebereitschaft der

Antragsstellenden beschrieben. Mitarbeitende sollten auf den Umgang mit dieser neuen Zielgruppe, z. B. im Rahmen von Fortbildungen, vorbereitet werden. Eine Kommune stellte in diesem Zusammenhang die Bedeutung einer guten Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Träger der Jugendhilfe und freien Trägern als hilfreich heraus, weil letztere im Kontakt mit den Eltern als Antragsstellenden informell eine vermittelnde Funktion einnahmen.

2.4.3.2 Freie Träger

Im Prozess der Umstellung der Verwaltungsstrukturen wurde es als hilfreich empfunden, mit den freien Trägern als Leistungserbringer für Kinder und Jugendliche mit (drohender) körperlicher oder geistiger Behinderung möglichst frühzeitig abzuklären, wie die Arbeitsstrukturen in der Zusammenarbeit mit dem Jugendamt ausgestaltet werden sollen und wo gegebenenfalls Anpassungen notwendig sind. Aus den Erfahrungen der befragten Kommunen heraus erwies sich eine enge Zusammenarbeit im Rahmen von Arbeitsgruppen und Netzwerken mit den freien Trägern als gewinnbringend. Als konkrete Formate der Zusammenarbeit wurden dabei die sogenannte „AG 78“ als Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII sowie die Jugendhilfeausschüsse benannt. Als Beispiel für einen Prozess einer angepassten Zusammenarbeit berichtete eine Kommune davon, die freien Träger zu gemeinsamen Gesamtplankonferenzen einzuladen. Davon seien diese zunächst überfordert gewesen, hätten dem aber aufgeschlossen gegenübergestanden, sodass die Vorgehensweise insgesamt dazu geführt habe, dass Mitarbeitende der Leistungserbringer sich in ihrer Arbeit wertgeschätzt fühlten.

Da die Umstellung auch für die freien Träger eine Veränderung in deren Aufgabenbereichen bedeutet, sei es wichtig, ihnen eine Rechtssicherheit bieten zu können. Öffentliche Träger sollten sich über die veränderten Anforderungen an Leistungserbringer verständigen und diese klar beschreiben, um entsprechende Leistungsvereinbarungen mit freien Trägern anzupassen. Dabei wurde die Empfehlung ausgesprochen, diese Vereinbarungen für beide Rechtskreise, das SGB VIII und SGB IX, abzuschließen. Im Zuge der Umstellung der Verwaltungsstrukturen sei in einigen Kommunen deutlich geworden, dass es Träger gab, die bereits zuvor Leistungen für beide Rechtskreise anboten.

Herausforderungen wurden seitens der befragten Kommunen insbesondere im Hinblick auf die Bereitstellung adäquater Angebote durch die Leistungserbringer beschrieben. Dabei wurde von einer Unterversorgung aufgrund fehlender Fachkräfte bei freien Trägern gesprochen. Demnach bestehe besonders bei Trägern, die Hilfen im Rechtskreis des SGB IX anbieten, ein Bedarf an Weiterqualifizierung bzw. dem Einstellen neuer Fachkräfte, um den gestiegenen Anforderungen und komplexen Problemlagen gerecht zu werden: „Bedarfe wachsen, es ist so, dass wir bei Assistenzleistungen (Schule oder Freizeit), wenn das komplexe Problemlagen sind, mit nichtgelernten Kräften nicht mehr klarkommen“.

2.4.3.3 Schule und Kita

Als weitere bedeutsame Schnittstelle in der Umstellung der Verwaltungsstrukturen hin zu einer inklusiven Lösung wurden besonders häufig Schulen und Kitas genannt. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Leistungen im Bereich der Frühen Hilfen und der Schulbegleitung in vielen Kommunen einen Großteil der Fälle an Eingliederungshilfeleistungen für Kinder

und Jugendliche ausmachen. Dabei lassen sich aus den bisher geführten Gesprächen Hinweise finden, die die Erkenntnisse der Literatur bestätigen, wonach Jugend- und Sozialhilfe zum „Ausfallbürgen“ eines unzureichend inklusiv ausgestatteten Schulsystems würden.

Die Kommunen berichteten von verschiedenen Herangehensweisen, mit dieser Entwicklung umzugehen. Ein Ansatzpunkt liege darin, die sozialpädagogischen Fachkräfte zu entlasten, indem vorherige Zuständigkeitsprüfungen, die Bearbeitung von Nachfragen und Widerspruchsverfahren durch Verwaltungsfachkräfte wahrgenommen werden. Weiterhin sollte ein Erwartungsmanagement zwischen Jugendamt, Eingliederungshilfe, Schulen, Kitas und Eltern erfolgen. Zu diesem Zweck könnten Gespräche mit Schulleitungen geführt werden, um realistische Erwartungen an Schulbegleitungen zu formen. Eine Kommune gab an, insbesondere den Übergang von Kita zur Schule in den Blick zu nehmen und dabei einerseits Eltern zu beraten, andererseits an Runden Tischen zwischen Kitas und Schulen teilzunehmen, um die Rolle der Eingliederungshilfe zu benennen.

Mehrere Kommunen waren sich einig darin, dass es hinsichtlich der Schnittstelle Schule eine systematischere Zusammenarbeit brauche, um Synergien besser nutzen zu können. Dies betreffe eine Übersicht über bestehende Leistungen, die aus anderen Mitteln bereits finanziert werden. Demnach gebe es zum Teil keinen Überblick darüber, welches Personal (z. B. Teilhabeassistenten) aus Mitteln der Stadt oder des Landes bereits an Schulen tätig seien. Weiterhin beschrieben mehrere Kommunen, es brauche eine Herangehensweise, die weniger auf Einzelfälle ausgerichtet sei, sondern von einer systematischen Bedarfserhebung in Zusammenarbeit mit Schulen ausgehe und daran anknüpfende Lösungen entwickle. Einige Kommunen beschrieben systemische Lösungen, bei denen Schulen bzw. Kitas mit Geld ausgestattet würden, sodass diese davon Personal einstellen könnten, das sich um die vorliegenden Bedarfe kümmere, denn: „Wenn die Infrastruktur die Bedarfe abdeckt, gibt es keine weiteren Einzelbedarfe.“. Andere berichteten von „Poolösungen“ und bezeichneten damit das Teilen von Schulbegleitungen zwischen mehreren Kindern bzw. Jugendlichen. Dies funktioniere insbesondere an Förderschulen, während die Umsetzung sich an Regelschulen als schwierig gestalte, da es dort nicht so viele Kinder mit entsprechenden Bedarfen gebe. Diesbezüglich wurden als weitere Herausforderung vergaberechtliche Fragen in der Zusammenarbeit zwischen Schulen und freien Trägern benannt: Es gebe „immer mehr Urteile, die besagen, dass man mehrere Zugänge offenlassen muss und nicht einfach mit einem Träger in eine Schule gehen kann“. Dies wurde als Hindernis für Pool- und systemische Lösungen empfunden und müsse gesetzlich auf Bundes- oder Landesebene geklärt werden.

Ein mögliches Vorgehen einer systematischen Zusammenarbeit wurde von mehreren Kommunen wie folgt beschrieben:

Schulen „fungieren als Infogeber“, indem sie vorab vermutete Bedarfe an die Kommunen meldeten. Auf dieser Grundlage hospitierten Mitarbeitende der Eingliederungshilfe in den Schulen, um die gemeldeten Bedarfe einzuschätzen. Im weiteren Verlauf erfolge zwischen Jugend- und Eingliederungshilfe eine gemeinsame Abstimmung zur Frage, ob und wie viel Teilhabebeihilfe es brauche, um dies in der Teilhabe- und Gesamtplanung zu berücksichtigen. Eine Kommune berichtete davon, dass die gemeinsame Abstimmung in Form einer Entscheidungskonferenz zwischen mindestens drei Pädagoginnen und Pädagogen aus Jugend- und Eingliederungshilfe stattfinde. Dabei komme es zu einem Austausch und

einer gemeinsamen Reflektion, ob die Leistungen vollumfänglich gebraucht würden. Dieses kritische Hinterfragen trage auch dazu bei, dass der jeweilige Soziale Dienst und die Eingliederungshilfe die Schwerpunkte des jeweils anderen Bereichs kennenlernen und sich „en passant aneinander annähern“.

Hinsichtlich der Schnittstelle Kita sei eine ähnliche Zusammenarbeit im Rahmen einer Hilfeplanung bzw. Gesamtplanung hilfreich. Eine Kommune berichtete, die Eingliederungshilfe habe für die Kitas, die sich im Eigenbetrieb der Kommune befinden, die Dokumentation und Hilfeplangespräche übernommen. Dadurch gebe es nun bereits frühzeitig einen Kontakt von Mitarbeitenden der Eingliederungshilfe, wenn es um einen Integrationsplatz gehe, und eine enge Begleitung auch am Übergang zur Schule. Die Kooperation mit der Kita wurde dabei als gut geschildert, da durch die abgestimmten Prozesse „einfach Klarheit besteht, wie es weitergeht, und weniger Aufwand“ für die Fallbearbeitung entstehe.

2.4.3.4 Eingliederungshilfe für Erwachsene

Da Schnittstellen zu anderen Rehabilitationsträgern bestehen, wenn die bisherige Zuständigkeit des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe endet, betonten die befragten Kommunen hinsichtlich der Gestaltung von Übergängen, dass es sinnvoll sei, frühzeitig in einem Austausch mit den entsprechenden Trägern zu treten. Dies betrifft den jeweiligen örtlichen oder überörtlichen Träger der Eingliederungshilfe, aber auch andere Rehabilitationsträger, wie die Bundesagentur für Arbeit. Relevant wird hier auch weiterhin die Fallübergabe an die Eingliederungshilfe sein, wenn Jugendliche die Zuständigkeit des Jugendamts verlassen – aktuell kann das z. B. mit dem Ende der Schulpflicht sein, dies ist in einigen Bundesländern der Zeitpunkt, wo ein überörtlicher Träger zuständig wird, sodass eine Übergabe vom örtlichen Träger der Eingliederungshilfe erfolgt. Unter den Bedingungen der Inklusiven Lösung wäre ein solcher Übergang für alle Eingliederungshilfefälle zu erwarten, wenn die Alters- oder sonstige Zuständigkeitsgrenze des Jugendamts erreicht wird.

Für solche Übergänge erlebten Befragte aus Kommunen mit Erfahrungen im Bereich der Inklusiven Lösung, dass es zum Teil „knirscht“ zwischen den Trägern, weil ggf. unterschiedliche Arbeitsweisen vorherrschen, die sich vor allem aus einem unterschiedlichen Umsetzungsstand mit Blick auf das BTHG zu ergeben scheinen. Hier wurde aber auch eine zunehmende Verständigung im Laufe der Zeit berichtet, wobei eine größtmögliche Transparenz seitens des örtlichen Trägers der Jugend- und Eingliederungshilfe hilfreich gewesen sei. Übergabeprotokolle seien allgemein hilfreich. Eine individuelle Fallbesprechung zwischen den beteiligten Trägern wurde von mehreren Befragten vermisst.

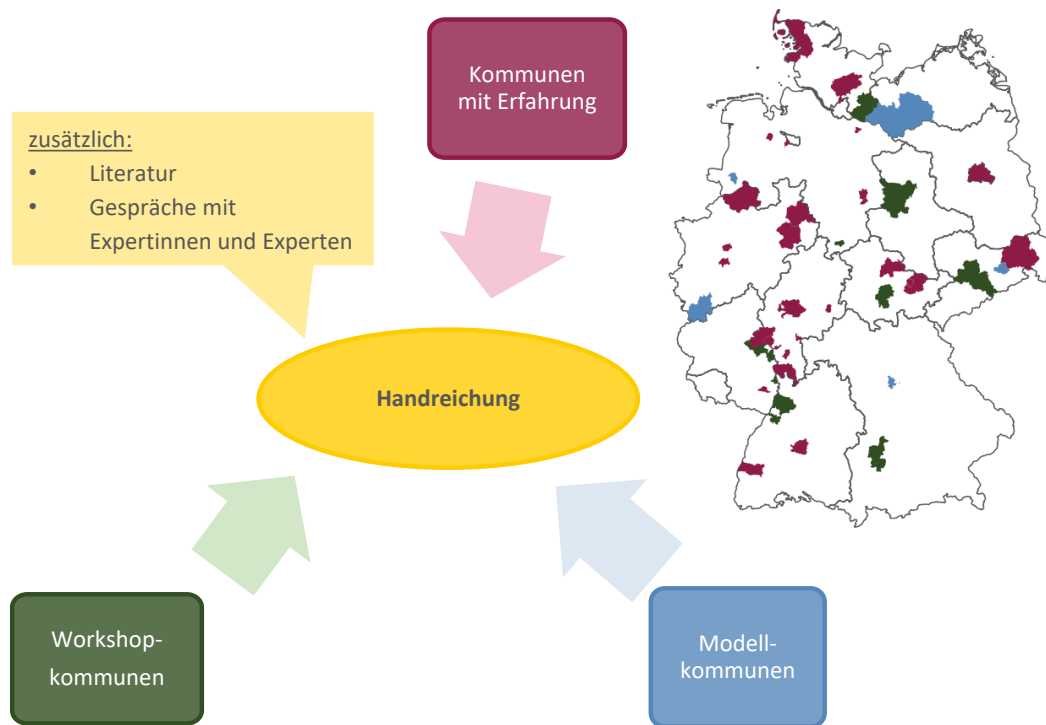
2.4.3.5 Gesundheitsbereich

Hinsichtlich der Schnittstelle im Bereich Gesundheit wurde aus Gesprächen mit Expertinnen und Experten im Rahmen des Projektes bislang benannt, dass es im Zuge der Umstellung der Verwaltungsstrukturen bedeutsam sei, die langjährige Expertise des öffentlichen Gesundheitsdienstes in der Zusammenarbeit mit Jugend- und Eingliederungshilfe einzubeziehen. Dabei seien auch gute Kooperationen mit Sozialpädiatrischen Zentren und niedergelassenen Kinder- und Jugendärztinnen und -ärzten wichtig. Im Rahmen der Gespräche mit Kommunen, die bereits Erfahrung mit der Inklusiven Lösung gemacht haben, wurde hierauf bislang wenig Bezug genommen.

3. Zusammenfassung

Ziel des Projekts „Umsetzungsbegleitung KJSG: Umstellung der Verwaltungsstrukturen im Bereich der Eingliederungshilfe“ ist die Unterstützung aller Kommunen, denen im Zuge der Verwirklichung der Inklusiven Lösung eine solche Verwaltungsumstellung bevorsteht. Praktisch soll diese Unterstützung mithilfe einer Handreichung erfolgen, die den Kommunen als Inspiration dienen und einige Leitlinien bereithalten kann. Der hier vorgelegte Sachstandsbericht gibt einen ersten Eindruck über die Erkenntnisse, die im Rahmen des Projekts gesammelt werden und die schlussendlich in die Handreichung einfließen werden. Das Projekt erschließt das Thema dabei über drei Zugänge: die Begleitung von Modellkommunen, die Befragung von Erfahrungskommunen und die einzelthemenbasierte Zusammenarbeit mit Workshopkommunen. Abbildung 1 stellt dies noch einmal schematisch dar.

» Abbildung 1: Überblick über den Projektaufbau



Im Zuge von Interviews, Fokusgruppen, Vorgesprächen und ersten Workshops konnten seit Projektbeginn 2022 bereits einige Erkenntnisse dazu gesammelt werden, wie die Verwaltungsumstellung hin zur Inklusiven Lösung gestaltet werden kann und welche Hürden es dabei zu überwinden gilt. Aufgrund des frühen Projektstadiums handelt es sich allerdings nur um erste Eindrücke, die dieser Zwischenbericht zusammenträgt. Diese erlauben zwar eine Aussage darüber, dass bestimmte Herausforderungen und Lösungsansätze empirisch aufgetreten sind und können damit durchaus als Inspiration dienen, **sie lassen aber**

keine Aussage darüber zu, wie häufig oder allgemeingültig die erhobenen Aspekte jeweils sind. Für die hier vorgestellte Zwischenauswertung lag der Fokus auf vier Schwerpunktthemen:

- » Organisationsformen der Inklusiven Lösung
- » Organisation des Umstellungsprozesses
- » Zusammenwachsen von JH und EGH
- » Umgang mit Schnittstellen

Die dazu präsentierten Unterthemen und Aspekte werden nachfolgend zusammengefasst.

3.1 Organisationsformen der Inklusiven Lösung

Organisatorisch kann die Inklusive Lösung auf verschiedene Weise ausgestaltet werden. Neben der am weitesten gehenden Form, bei der Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe gemeinsam in einer Verwaltungseinheit erbracht werden, sind unterschiedliche Abstufungen denkbar. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die verschiedenen Formen, die bislang praktisch umgesetzt worden sind. Alle Formen können in unterschiedlichem Maße dazu beitragen, Schnittstellenproblematiken zu verringern und eine gute Leistungserbringung aus einer Hand für Kinder mit und ohne Behinderung zu erreichen. Zu bedenken ist dabei stets, dass jede Unterteilung einerseits den empfundenen fachlichen Anspruch für die Mitarbeitenden verringern kann, andererseits aber dazu führt, dass Schnittstellen in das Jugendamt importiert werden, sodass es wiederum zu langwierigen Kompetenzabgrenzungen kommen kann.

Der Anspruch an die Mitarbeitenden sollte in jedem Fall realistisch gehalten werden. Auch bei einer Zusammenführung von Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe in einer Verwaltungseinheit ist es nicht erforderlich, dass alle Mitarbeitenden das gleiche, vollständige Wissen über beide Materien haben. Ein gutes Grundwissen sei oft schon zielführend, darüber hinaus sei Spezialisierung innerhalb der Abteilung sinnvoll. Eine Matrixstruktur mit Expertinnen und Experten im Hintergrund wird als hilfreich empfunden.

3.2 Organisation des Umstellungsprozesses

Es zeigte sich, dass die meisten befragten Kommunen die Verwaltungsumstellung als Projekt begriffen haben, dass außerhalb des Alltagsgeschäfts zu bewältigen ist. Aspekte, die sich in der Erinnerung der Vertreterinnen und Vertreter der Erfahrungskommunen für die Planung dieses Umstellungsprojekts als wichtig herauskristallisierten, sind in Abbildung 3 zusammengefasst.

» **Abbildung 2: Beispiele für Organisationformen der Hilfen aus einer Hand**



» Abbildung 3: Aspekte des Umstellungsprozesses

- einen breiten Personenkreis einbeziehen
 - Vertreterinnen und Vertreter sowohl der Eingliederungs- als auch der Jugendhilfe
 - Leitungsebene
 - Fachexpertinnen und -experten der Arbeitsebene
 - Juristinnen und Juristen
- mit einer langen Dauer der Umstellungsphase rechnen
- frühzeitig Informationen aus beiden Bereichen zusammentragen, ggf. einfordern
- über externe Unterstützung nachdenken
- ggf. Austausch mit anderen Kommunen suchen
- mit hohem Fortbildungsbedarf rechnen
- Möglichkeiten des Voneinander-Lernens eruieren
 - teaminterne Supervision
 - Entscheidungskonferenzen
 - Falltandems, Fallteams
- einplanen, dass neues Personal rekrutiert werden muss
(möglichst frühzeitig bereits für beide Rechtskreise SGB VIII und SGB IX)
- Formulare und Bescheidvorlagen anpassen
- Prozesse entschlacken
 - niedrigschwellige Zugänge sicherstellen
 - Augenmaß beim Umfang und der Häufigkeit von Beratung und Gesprächen
- zukünftig zu nutzende Fachverfahren abstimmen
- Datenschutzfragen klären

3.3 Zusammenwachsen von Jugend- und Eingliederungshilfe

Das Zusammenwachsen von Jugend- und Eingliederungshilfe kann sich herausfordernd gestalten, da in beiden Arbeitsbereichen aus unterschiedlichen Perspektiven heraus auf einen Fall geschaut wird: So nimmt die Eingliederungshilfe die einzelne Person und deren

Bedarfe in den Fokus, während die Jugendhilfe stärker nach dem sozialen System fragt, in das eine Person eingebettet ist. Beide Bereiche finden aber, so der übereinstimmende Tenor, zueinander in der Frage: Was ist gut für das Kind/den jungen Menschen?

Die Verständigung über eine gemeinsame Haltung und Arbeitsweisen kann Zeit und Ressourcen kosten, wird aber als unverzichtbar empfunden. Wesentlich erleichtert wird das Zusammenwachsen der beiden Bereiche durch gegenseitiges Erleben der jeweiligen Arbeitsweise auch schon im Vorfeld der Verwaltungsumstellung. Die Mitwirkung der Jugendhilfe am Gesamtplanverfahren bietet hierfür eine Gelegenheit. Als Möglichkeiten, das Zusammenwachsen von Jugendhilfe und Eingliederungshilfe vorzubereiten, sind in Gesprächen benannt worden:

- » Mitwirkung der Jugendhilfe am Gesamtplanverfahren nach § 10a Abs. 2 SGB VIII und § 117 Abs. 6 SGB IX
- » Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit als Teil des Führungshandelns
- » Erarbeitung eines Curriculums zur Entwicklung einer gemeinsamen Haltung
- » Hospitationen
- » bereichsübergreifende Fallkonferenzen
- » Fallwerkstätten zur gemeinsamen Bearbeitung von Beispielfällen

Viel Hoffnung liegt in diesem Zusammenhang auch auf den Verfahrenslotsinnen und -lotsen, die ab 1.1.2024 verpflichtend bei den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe angestellt sein sollen. Auch wenn diese den öffentlichen Träger der Jugendhilfe bei der Zusammenführung der Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen unterstützen sollen, wäre es wohl überfordernd, diese Aufgabe ganz allein bei den Verfahrenslotsinnen und -lotsen zu sehen.

3.4 Umgang mit Schnittstellen

Die Umstellung der Verwaltungsstrukturen hin zur inklusiven Lösung wird nicht nur Jugend- und Eingliederungshilfe betreffen, sondern sich auch auf deren Schnittstellen zu anderen Trägern und Systemen auswirken. Besonders häufig benannt wurden hier Kitas und Schulsystem sowie die freien Träger der Eingliederungs- und der Jugendhilfe.

Bezüglich der freien Träger wurde deutlich, dass ein frühzeitiges Einbeziehen als wertvoll empfunden wurde, um einerseits späteren Irritationen vorzubeugen und andererseits frühzeitig einen Einblick zu bekommen, welche Träger ggf. ohnehin schon in beiden Rechtskreisen tätig sind. Dies könne über etablierte Foren wie die AG 78 oder den Jugendhilfeausschuss erfolgen. Frühzeitig sollten Leistungsvereinbarungen angepasst werden, wobei bestenfalls bereits vor der Umstellung darauf geachtet werden könne, dass diese beide Rechtskreise umfassen.

Im Kontext der Zusammenarbeit mit dem System Schule wurde die nicht ausreichende Ausstattung immer wieder thematisiert mit dem Hinweis, dass Jugend- und Eingliederungshilfe hier zum „Ausfallbürgen“ würden. Angemahnt wurde ein Erwartungsmanagement gegenüber Schulleitungen und Lehrkräften sowie eine systematische Zusammenarbeit. Kommunen berichteten positive Erfahrungen sowohl mit systemischen Lösungen, bei denen die Schulen mit Geld ausgestattet würden, um fortan Inklusion gewährleisten

zu können, als auch mit Poollösungen insbesondere im Bereich der Förderschulen. Insbesondere im Bereich der systemischen Lösungen seien aber vergaberechtliche Fragen im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit nur einem konkreten Träger je Schule zu klären – und idealerweise gesetzlich neu zu regeln.

4. Ausblick

Das Projekt hat eine Laufzeit bis Ende 2025 und soll mit einem Abschlussbericht sowie einem Workshop abgeschlossen werden. Die Erhebungen in den drei Gruppen von Kommunen (Erfahrungskommunen, Planspielkommunen, Modellkommunen) werden bis 08/2025 fortgesetzt. Der Zeitplan wird wie folgt anvisiert:

Zeitraum	Bezug	Aktivität des Projekts
fortlaufend bis 08/2025	Modellkommunen	versch. Erhebungen
bis 12/2024	Erfahrungskommunen	Interviews und Fokusgruppen
halbjährlich bis 07/2025	Workshopkommunen	Workshops/Planspiele
fortlaufend bis 09/2025		Auswertung
10/2025	Länder und Kommunen	Workshop zur Präsentation der Handreichung
12/2025	BMFSFJ	Abschlussbericht

Literaturverzeichnis

AGJÄ (2021): Amtsleitertagung 2021. Online verfügbar unter <https://www.agjae.de/veranstaltungen/fortbildungen> (Abgerufen am 11.10.2023).

Bahn Müller, Reinhard und Markus Hoppe (2013): Weiterbildung in Kommunalverwaltungen. Nomos.

Beckmann, Kathinka, Thora Ehlting und Sophie Klaes (2018). Berufliche Realität im Jugendamt: der ASD in strukturellen Zwängen. Jugend und Familie. Verlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V.

BMFSFJ (2019): Arbeitsgruppe: „SGB VIII: Mitreden-Mitgestalten“ 5. Sitzung am 17. und 18. September 2019, Sitzungsunterlage. Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen. Online verfügbar unter: <https://www.mitreden-mitgestalten.de/informationen/dokument/arbeitspapier-mehr-inklusion-wirksames-hilfesystem-weniger-schnittstellen> (Abgerufen am 11.10.2023).

BMFSFJ (2020): Abschlussbericht Mitreden - Mitgestalten: Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe. Online verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/mitreden-mitgestalten-die-zukunft-der-kinder-und-jugendhilfe-158506> (Abgerufen am 11.10.2023).

Bundesregierung (2012): Praxisleitfaden. Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/praxisleitfaden-projektmanagement.pdf> (Abgerufen am 11.10.2023).

contec (2021): Sozial Talk04: Claudia Langholz | Das neue KJSG: Paradigmenwechsel für die Kinder- und Jugendhilfe. Online verfügbar unter <https://www.contec.de/blog/beitrag/sozial-talk04-claudia-langholz-das-neue-kjsg-paradigmenwechsel-fuer-die-kinder-und-jugendhilfe/> (Abgerufen am 11.10.2023).

DJJuF (2021): KJSG: Umsetzungsaufgaben der Jugendämter. https://www.dijuf.de/fileadmin/Redaktion/Startseite/Aktuelles/Uebersicht_Umsetzungsaufgaben_KJSG.pdf (Abgerufen am 11.10.2023).

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2023): Kinder- und Jugendhilfe. Inklusion. <https://soziales.hessen.de/kinder-und-jugendliche/jugendhilfe/inklusion-in-der-kinder-und-jugendhilfe> (Aufgerufen am 20.10.2023).

Matzner, Andreas (2018). Informelle Gespräche in Jugendämtern. Springer.

Molnar, Daniela, Andreas Oehme, Anna Renker und Albrecht Rohrmann (2021): Kategorisierungsarbeit in Hilfen für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung. Eine vergleichende Untersuchung. Beltz Juventa.

Projekt „Umsetzungsbegleitung Bundesteilhabegesetz“ (o. J.) BTHG-Kompass: Bedarfsermittlung und ICF. Online verfügbar unter <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/bthg-kompass/bk-bedarfsermittlung-icf/> (Aufgerufen am 23.10.2023).

Reichard, Christoph (2019): „Personalmanagement“. In: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Hrsg. von Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer. Springer VS, S. 385–394.

Steffens, Carolin, Ingo Hamann, Bettina Engewald und Jan Ziekow (2019): *Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen*. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf (Abgerufen am 11.10.2023).

Steffens, Carolin; Hamann, Ingo; Engewald, Bettina; Ziekow, Jan (2020): Grundsätzliche Voraussetzungen für eine Verwaltungsreform hin zu Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe und Erziehung. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Online verfügbar unter https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/voraussetzungen_verwaltungsreform.pdf (Abgerufen am 11.10.2023).

Sturm, Monique (2022): Inklusion gestalten! Wie inklusive Hilfen zur Erziehung möglich werden können. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. Online verfügbar unter: https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2022/Positionspapier_Inklusion.pdf (Abgerufen am 11.10.2023).

von Bandemer, Stephan; Hübner Michael R. (2005): Prozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Hrsg. von Bernhard Blanke; Stephan von Bandemer; Frank Nullmeier; Göttrik Wewer, S. 179-183.

von Walter, Annika; Keinert, Alexa (2023): Strukturmodelle inklusiver Jugendhilfe – von den Familien her gedacht. AFET Impulse 09/2023. Online verfügbar unter <https://afet-ev.de/themenplattform/impul-se> (Abgerufen am 11.10.2023).

Young, Raymond und Ernest Jordan (2008): „Top management support: Mantra or necessity?“ In: *International Journal of Project Management* 26.7, S. 713–725.

Young, Raymond und Simon Poon (2013): „Top management support—almost always necessary and sometimes sufficient for success: Findings from a fuzzy set analysis“. In: *International journal of project management* 31.7, S. 943–957.

