



TOP 1 Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) – Große Lösung SGB VIII

1. Sachverhalt

a) Rechtsentwicklung

Mit dem am 3. Oktober 1990 in den ostdeutschen Bundesländern und am 1. Januar 1991 in den westdeutschen Bundesländern in Kraft getretenen Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) wurden Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) zugeordnet. Grund waren die seinerzeit bestehenden Abgrenzungsprobleme zwischen seelischer Behinderung und erzieherischem Bedarf, die mit dieser Zuordnung gelöst werden sollten. Die Leistungen waren aber zunächst an die Hilfe zur Erziehung gekoppelt. Die Zuordnung von Kindern und Jugendlichen mit körperlicher und geistiger Behinderung zur Kinder- und Jugendhilfe war auch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum KJHG schon Gegenstand der Diskussion. Davon wurde aber ausweislich der Gesetzesbegründung u.a. deshalb Abstand genommen, weil damit eine wesentliche Ausweitung des Angebotsspektrums der Kinder- und Jugendhilfe verbunden gewesen wäre.

Ein eigenständiger Leistungstatbestand für Kinder und Jugendliche mit (drohender) seelischer Behinderung folgte erst durch das Erste SGB VIII-Änderungsgesetz vom 16. Februar 1993 mit der Einfügung des § 35a SGB VIII. Der Gesetzentwurf zum Ersten SGB VIII-Änderungsgesetz sah zunächst vor, Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung nur dann der Kinder- und Jugendhilfe zuzuordnen, wenn sie gleichzeitig Hilfe zur Erziehung bedürften. Eine generelle Kollisionsregelung über die vorrangige Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für die Eingliederung von Kindern und Jugendlichen mit seelischer Behinderung sah der Regierungsentwurf nicht mehr vor (BT-Drucksache 12/2866 S. 3, 16). Bereits der Bundesrat hat im 1. Durchgang diese Engführung kritisiert und die ursprüngliche Lösung des KJHG als einen „äußerst behutsamen Rechtsfortschritt“ auf das Ziel hin bezeichnet, die Trennung zwischen Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderung zu überwinden (BT-Drucksache 12/2866 S. 30). In der Folge wurde der Einingung im parlamentarischen Verfahren eine Absage erteilt mit der Begründung, der bereits erfolgte erste Schritt auf das Ziel einer Überwindung der Trennung zwischen behinderten und nichtbehinderten Kindern dürfe nicht wieder zum Teil rückgängig gemacht werden.

Der Kerngehalt der Regelung des § 35a SGB VIII ist trotz einer Reihe von Änderungen in späteren Gesetzen unverändert geblieben.

b) Aktuelle Rechts- und Beschlusslage

Für Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen sind nach der aktuellen Rechtslage unterschiedliche Leistungssysteme zuständig.

Für Kinder und Jugendliche mit einer (drohenden) seelischen Behinderung ist die Kinder- und Jugendhilfe leistungsverpflichtet (vgl. § 35a SGB VIII). Demgegenüber liegt die vorrangige Zuständigkeit für Kinder und Jugendliche mit wesentlicher körperlichen oder geistigen Behinderung bzw. für Kinder und Jugendliche, die von einer solchen Behinderung bedroht sind, bei der Sozialhilfe (vgl. § 10 Absatz 4 Satz 1 SGB VIII).

Daneben ist die Kinder- und Jugendhilfe für Kinder und Jugendliche mit einem erzieherischen Bedarf (§§ 27 ff. SGB VIII), sowie für die Hilfen zur Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung junger Volljähriger bis (längstens) zur Vollendung des 27. Lebensjahres (§ 41 SGB VIII) zuständig.

Ab dem Erwachsenenalter besteht die vorrangige Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für Maßnahmen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit seelischer Behinderung grundsätzlich bis zum 27. Lebensjahr fort (§ 41 i. V. m. § 35a SGB VIII). Sind für junge Volljährige erstmals Leistungen der Eingliederungshilfe zu gewähren, so endet der Vorrang der Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich des Leistungsbeginns mit der Vollendung des 21. Lebensjahrs (§ 41 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII). Für junge Erwachsene mit einer (drohenden) körperlichen oder geistigen Behinderung, gehen Leistungen der Eingliederungshilfe nach §§ 53 ff. SGB XII vor (vgl. § 10 Abs. 4 Satz 2 SGB VIII).

Im SGB VIII wird vor dem Hintergrund der Präventionsintention der Kinder- und Jugendhilfe vor allem zum Zwecke des Kinderschutzes von der Kostenheranziehung für ambulante Leistungen abgesehen; im stationären und teilstationären Bereich besteht eine einkommensabhängige Kostenheranziehung. Im SGB XII wird demgegenüber zwischen privilegierten und nicht privilegierten Leistungen differenziert (§ 92 Abs. 2 SGB XII). Bei den privilegierten Leistungen der Eingliederungshilfe erfolgt keine Kostenheranziehung. Für den in einer Einrichtung erbrachten Lebensunterhalt ist sie in der Regel unabhängig von der Höhe des Einkommens auf die ersparten häuslichen Aufwendungen begrenzt.

Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes steht die Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) den Jugendbehörden in den Ländern zu. Kreise und kreisfreie Städte und – auf Grund landesrechtlicher Regelung – auch kreisangehörige Gemeinden führen die Aufgaben der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung aus. Die Finanzverantwortung folgt dieser Aufgabenverantwortung.

Die Zuständigkeit für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in der Sozialhilfe ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Zum Teil sind es örtliche Träger der Sozialhilfe (Kreise und kreisfreie Städte), zum Teil die überörtlichen Träger der Sozialhilfe (höhere Kommunalverbände oder Land). Entsprechend ist auch die Finanzierung in den einzelnen Ländern unterschiedlich.

Im Rahmen der Verhandlungen über die innerstaatliche Umsetzung der neuen Vorgaben des Fiskalvertrages hatten Bund und Länder 2012 u.a. vereinbart, „unter Einbeziehung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ein neues Bundesleistungsgesetz in der nächsten Legislaturperiode zu erarbeiten und In-Kraft zu setzen, das die rechtlichen Vorschriften zur Eingliederungshilfe in der bisherigen Form ablöst“.

c) Aktuelle Datengrundlage: DESTATIS 2013*

	Eingliederungshilfe für Minderjährige nach SGB XII*	Eingliederungshilfe für Minderjährige nach SGB VIII**
Leistungsbezieher	157.346 (68 % sind unter 7 Jahre alt)	47.861 (6 % sind unter 7 Jahre alt; 78 % sind zwischen 7 und 14 Jahren)
Leistungsausgaben	Ca. 2,38 Mrd. Euro	1,027 Mrd. Euro
Leistungsausgaben pro Fall	Ca. 15.100 Euro/Jahr (in Einrichtungen: 21.000 Euro/Jahr ambulant: 8.570 Euro/Jahr)	21.460 Euro/Jahr*
Personal-/Verwaltungsausgaben (Schätzung)	95,4 Mio. Euro/Jahr	49,6 Mio. Euro/Jahr

* und eigene Berechnungen

d) Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Fraktionen nimmt auf die Schnittstelle zwischen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII und der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII auf Seite 78 wie folgt Bezug: „Im Interesse von Kindern mit Behinderung und ihren Eltern sollen die Schnittstellen in den Leistungssystemen so überwunden werden, dass Leistungen möglichst aus einer Hand erfolgen können.“

e) Stand der Bund-Länder-Beratungen

aa) Interkonferenzielle Unterarbeitsgruppe (UAG V)

Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) hatte im Jahr 2008 eine Interkonferenzielle Unterarbeitsgruppe (UAG V) unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der ASMK, der Kultusministerkonferenz (KMK), der Gleichstellungministerkonferenz (GFMK) und der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) eingesetzt, die insbesondere Schnittstellenprobleme bei Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung zwischen der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe zu analysieren und Vorschläge für eine Neuabgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe zu entwickeln. Die Unterarbeitsgruppe hat in ihrem im Jahre 2009 vorgelegten Zwischenbericht die Empfehlung ausgesprochen, die Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen im SGB VIII zusammenzuführen.

bb) Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“

Von Dezember 2010 bis März 2013 hat sich die von der ASMK und JFMK eingesetzte Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“, in der Bund, Länder, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger vertreten waren, mit der Schnittstelle zwischen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII und der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII beschäftigt.

Die Arbeitsgruppe hatte folgenden Arbeitsauftrag:

- Analyse der konkreten Schnittstellen und der vor Ort entwickelten Kooperationsformen zwischen Sozialhilfe und Jugendhilfe
- Erarbeitung von Eckpunkten und Rahmenbedingungen zum nahtlosen Ineinandergreifen erzieherischer und behinderungsbedingter Hilfen
- Zusammenführung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe („Große Lösung im SGB VIII“) als denkbarer Ansatz: sorgfältige Aufarbeitung der weitreichenden finanziellen, organisatorischen und personellen Konsequenzen für den Verwaltungsvollzug in den Ländern und Prüfung der finanziellen Folgen und personellen und strukturellen Anforderungen.

Zur Erfüllung dieses Auftrags hat die Arbeitsgruppe ein Fachgespräch mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus den Bereichen Recht, Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe sowie Anhörungen von Verbänden aus der Jugend- und Eingliederungshilfe sowie von Praktikerinnen und Praktikern von örtlichen Jugend- und Sozialhilfebehörden und überörtlichen Sozialhilfeträgern durchgeführt.

Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens hatte sich keiner der wissenschaftlichen Expertinnen und Experten und der Verbändevertreterinnen und -vertreter für die Beibehaltung des Status quo oder eine Große Lösung im SGB XII ausgesprochen. Die wissenschaftlichen Expertinnen und Experten votierten ebenso wie die Verbändevertreterinnen und -vertreter für eine Große Lösung im SGB VIII.

Der Deutsche Landkreistag betonte die Veränderungsnotwendigkeit der derzeitigen Situation, erachtete jedoch die Zusammenführung der Leistungen für junge Menschen mit Behinderung unter dem Dach des SGB XII für zielführender.

Der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge sprachen sich grundsätzlich für eine Harmonisierung der Leistungsbereiche und die Bereinigung der Schnittstellenproblematiken aus.

Die Arbeitsgruppe hat im März 2013 der JFMK und der ASMK einen abschließenden Bericht vorgelegt: Insbesondere auf der Grundlage der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens und der ebenfalls im Abschlussbericht enthaltenen Daten zu Leistungsbeziehern und Ausgaben in beiden Systemen spricht sich die Arbeitsgruppe mehrheitlich für eine „Große Lösung im SGB VIII“ aus. Für den Fall der Entscheidung für eine „Große Lösung im SGB VIII“ spricht sich die Arbeitsgruppe auch für die Schaffung eines neuen einheitlichen Tatbestandes „Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe“ aus.

Die Empfehlung für eine „Große Lösung im SGB VIII“ steht unter dem Vorbehalt der Klärung der im Bericht genannten offenen Fragen (z. B. zur Ausgestaltung der Kostenheranziehung, zur Komplexleistung „Frühförderung“, zu den Auswirkungen auf die Hilfen zur Erziehung, zur Höhe der einmaligen Umstellungskosten). Diese Fragen konnten im Rahmen der Arbeitsgruppe auch unter Hinzuziehung von Expertinnen und Experten nicht abschließend beantwortet werden.

Vor dem Hintergrund der Fiskalpaktvereinbarung schreibt der Bericht den Empfehlungen der Arbeitsgruppe einen „vorläufigen Charakter“ zu.

cc) Beschlusslage JFMK und ASMK

➤ Beschluss der JFMK vom 6./7. Juni 2013

Die JFMK erachtet die Große Lösung im SGB VIII als weiterhin zu verfolgendes Ziel. Die Große Lösung würde einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und des Ziels der Inklusion leisten. Kinder und Jugendlichen sollten unabhängig von der Art ihrer Behinderung Hilfen und Unterstützungen aus einem einheitlichen Leistungssystem

mit einheitlicher Finanzverantwortung und somit aus einer Hand erhalten. Für die Realisierung der Großen Lösung im SGB VIII hält die JFMK die Klärung der im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ benannten offenen Fragen für unabdingbar. Dazu gehöre auch, dass vor einer Zusammenführung der Eingliederungshilfen im SGB VIII die Probleme einer Zusammenführung im Hinblick auf die damit im Zusammenhang stehenden erforderlichen finanziellen, personellen, organisatorischen und strukturellen Verschiebungen zwischen Landes- und kommunaler Ebene wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten in den Ländern grundsätzlich erörtert und gelöst werden. Durch die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe („Schaffung eines Bundesleistungsgesetzes“) dürfe es nicht zu einer Differenzierung zwischen Erwachsenen mit Behinderungen und Kindern bzw. Jugendlichen mit Behinderungen kommen. Zudem müsse durch die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Eingliederungshilfe sichergestellt werden, dass der Bund bei einem Systemwechsel nicht nur die gegenwärtigen Kosten für die Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen übernimmt, sondern auch die zukünftig entstehenden Aufwüchse und Mehrkosten. Die JFMK bittet die ASMK bei der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe diese Kostenfrage zu berücksichtigen. Sie begrüßt, dass die Bundesregierung in ihrem 14. Kinder- und Jugendbericht die Zusammenführung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unter dem Dach des SGB VIII im Konsens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als perspektivisches Ziel benennt. Sie bitten die Bundesregierung, die im Bericht der Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ aufgeführten Erkenntnisse aufzugreifen und die dort aufgeführten offenen Fragen gemeinsam mit den Ländern zu bearbeiten.

➤ Umlaufbeschluss der ASMK vom 7. August 2013

Die ASMK erachtet die Große Lösung im SGB VIII als weiterhin zu verfolgendes Ziel. Die Große Lösung im SGB VIII würde einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und des Ziels der Inklusion leisten würde. Kinder und Jugendliche sollten unabhängig von der Art ihrer Behinderung Hilfen und Unterstützungen aus einem einheitlichen Leistungssystem mit einheitlicher Finanzverantwortung und somit aus einer Hand erhalten sollten. Die „Große Lösung SGB VIII“ könne durch eine Sicherung und Stärkung des vorhandenen Wissens um die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderungen dazu beitragen, diese besser zu schützen, effektiver zu fördern und deren Teilhabechancen zu stärken. Die ASMK bittet die Ar-

beitsgruppe zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe „die im vorliegenden Bericht formulierten Eckpunkte bei der Konzeptentwicklung zu berücksichtigen“. Zudem begrüßt sie, dass die Bundesregierung in ihrem 14. Kinder- und Jugendbericht die Zusammenführung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unter dem Dach des SGB VIII im Konsens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als perspektivisches Ziel benennt und bittet die Bundesregierung, die Ergebnisse des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ aufzugreifen und die darin aufgeführten offenen Fragen gemeinsam mit den Ländern zu bearbeiten.

2. Handlungsbedarf

- Die Aufteilung der Zuständigkeiten für junge Menschen mit Behinderungen auf die Sozialhilfe und die Kinder- und Jugendhilfe führt in der Praxis zu erheblichen Definitions- und Abgrenzungsproblemen, aus denen Zuständigkeitsstreitigkeiten, erheblicher Verwaltungsaufwand und vor allem Schwierigkeiten bei der Gewährung und Erbringung von Leistungen für Kinder und Jugendliche und ihre Familien resultieren. Die Sachverständigenkommission zum 13. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drs. 16/12860, S. 233; vgl. ähnlich auch 10. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 13/11368, S. 280; 11. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 14/8181, S. 229; 14. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 17/12200, S. 377) spricht vor diesem Hintergrund von sog. „Verschiebebahnhöfen“ und „schwarzen Löchern“ in der Leistungsgewährung zulasten der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung. Die Eltern dieser Kinder, für die neben der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe auch noch weitere unterschiedliche (Leistungs-) Systemen (v.a. die gesetzliche Krankenversicherung und die Schule) zuständig sind, stehen vor diesem Hintergrund häufig kaum überwindbaren Hürden gegenüber, die es ihnen erheblich erschweren bzw. unmöglich machen, zeitnah bedarfsgerechte Unterstützungsleistungen für ihre Kinder zu erhalten.

Hauptgrund dafür ist, dass es im Kindes- und Jugendalter Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Formen der Beeinträchtigung und zwischen daraus resultierenden behinderungsbedingten und erzieherischen Bedarfen gibt. Eine eindeutige Zuordnung von Kindern und Jugendlichen mit (drohender) seelischer Behinderung und Kindern und Jugendlichen mit körperlicher oder geistiger Behinderung zu einem der beiden Leistungssysteme scheitert letztlich daran, dass die Entwicklungsdynamik in der Lebensphase „Kindheit und Jugend“ eine trennscharfe Unterscheidung der (Hilfe-)Kategorien „allgemeiner Förderbedarf“, „erziehe-

rischer Bedarf“, „seelische Behinderung“, „geistige Behinderung“ und ggf. auch „körperliche Behinderung“ erheblich erschwert bzw. in manchen Fällen nahezu unmöglich macht.

Dies wird besonders bei der Abgrenzung zwischen erzieherischen und behinderungsbedingten Bedarfen, bei der Unterscheidung zwischen einer geistigen und einer seelischen Behinderung, bei der Zuordnung der Zuständigkeit bei Mehrfachbehinderungen sowie bei der Umsetzung inklusiver Bildung in der Kindertageseinrichtungen und in Schulen deutlich, auf die die Bundesregierung z.T. bereits im Rahmen ihrer Stellungnahme zum 13. Kinder- und Jugendbericht hingewiesen hat (vgl. BT-Drs. 16/12860, S. 13/14); im Einzelnen:

- **Bedarfe von Kindern und Jugendlichen können nur im Kontext des familialen und sozialen Beziehungs- und Erziehungssystems betrachtet werden:**

Im Kindes- und Jugendalter sind psychische Krankheitssymptome von Erscheinungsformen der Entwicklungsverzögerung oder anderen Verhaltensauffälligkeiten aufgrund besonderer biographischer oder sozialer Belastungen kaum abzugrenzen. Hinzu kommt, dass ein (besonderer) erzieherischer Bedarf auch dadurch entstehen kann, dass ein Kind/Jugendlicher eine (drohende) Behinderung hat. Unabhängig davon, ob diese Behinderung körperlicher, geistiger oder seelischer Natur ist, steigen die Anforderungen an die Erziehungskompetenz der Eltern. Eine Überforderung der Eltern bei der Erziehung eines Kindes bzw. Jugendlichen mit Behinderung kann demnach sowohl bei Kindern und Jugendlichen mit einer körperlichen Behinderung als auch mit einer geistigen und seelischen Behinderung auftreten. In solchen Fällen ist es unmöglich zu entscheiden, ob das Vorliegen eines erzieherischen Bedarfs mit der Behinderung des Kindes bzw. Jugendlichen, der mangelnden Kompetenz der Eltern oder mit anderen sozialen oder biographischen Faktoren zu begründen ist.

- **Seelische und geistige Behinderungen sind oftmals schwer zu unterscheiden**

Erhebliche Schwierigkeiten können auch mit der Abgrenzung von seelischer und geistiger Behinderung verbunden sein. Insbesondere beim Personenkreis der intellektuell behinderten Kinder bzw. Jugendlichen mit Autismus ist eine Zuordnung im Einzelfall schwierig. Eine generelle Zuordnung autistischer Kin-

der und Jugendlicher zum Personenkreis der Kinder und Jugendlichen mit geistiger Behinderung wird denjenigen Kindern und Jugendlichen mit autistischen Syndromen nicht gerecht, die über eine normale Intelligenz oder über ausgeprägte Sonderbegabungen verfügen.

- **Bei Kindern und Jugendlichen mit Mehrfachbehinderungen ist die Klärung des zuständigen Leistungssystems besonders schwierig**

Nur selten betreffen (drohende) Behinderungen im Kindes- und Jugendalter lediglich einen Funktionsbereich. Zum Beispiel können körperliche oder geistige Behinderungen bei Kindern und Jugendlichen zu schweren psychischen Fehlentwicklungen und damit zu einer Folgebehinderung in Form einer (drohenden) seelischen Behinderung führen. Bei Mehrfachbehinderungen bereitet die Feststellung des zuständigen Leistungsträgers besonders große Schwierigkeiten.

- **Die inklusive Bildung und Förderung von Kindern mit und ohne Behinderung in Tageseinrichtungen wird durch strukturelle Barrieren erschwert**

Die inklusive Bildung und Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (Kita und Hort) ist nicht nur ein gesellschaftspolitisches Ziel von zentraler Bedeutung, sondern nach der VN-Behindertenrechtskonvention ein gesetzlicher Auftrag, der insbesondere auch in § 22a Absatz 4 SGB VIII seinen Ausdruck findet, wonach Kinder mit und ohne Behinderung grundsätzlich in Gruppen gemeinsam gefördert werden sollen. Aufgrund der geteilten Verantwortung für körperlich/geistig und seelisch behinderte Kinder kann dieses Ziel nur durch eine enge Zusammenarbeit der Träger der Kinder- und Jugendhilfe und der Träger der Sozialhilfe erreicht werden. Je nach Art der Behinderung haben Kinder- und Jugendhilfe oder Sozialhilfe den behinderungsspezifischen Bedarf, der über den im Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendhilfe liegenden allgemeinen Förderbedarf hinausgeht, zu decken. Hier zeigen sich in der Praxis noch Umsetzungsdefizite, die sowohl im Kontext der Kindertagesbetreuung als auch der Ganztagsbetreuung von Schulkindern im additiven Modell (Schule und Hortbetreuung) dem Leitbild der Inklusion entgegenstehen und vor allem von den Eltern erhebliche Anstrengungen im Hinblick auf Organisation und Koordination unterschiedlicher Leistungen zur Sicherstellung einer ganzheitlichen, bedarfsgerechten Förderung ihres Kindes abverlangt. In diesem Zusammenhang muss auch hinsichtlich der Umsetzung des Inklusionsprinzips im Schulbereich auf problematische Konkurrenzfragen im Verhält-

nis von Sozialhilfe, Kinder- und Jugendhilfe und Schule vor allem im Hinblick auf die Übernahme von Assistenzaufgaben als Kernbereich einer inklusiven Schule (Schulbegleiter/Integrationshelfer) sowie in offenen Ganztagschulen hingewiesen werden.

- Die Aufteilung der Zuständigkeiten für junge Menschen mit Behinderungen auf die Sozialhilfe und die Kinder- und Jugendhilfe trägt der Entwicklungsdynamik und damit dem Spezifikum der Lebensphase „Kindheit und Jugend“ von jungen Menschen mit Behinderung nicht Rechnung, weil sie an eine Kategorisierung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung, ohne Behinderung und nach Art ihrer Behinderung anknüpft. Die mangelnde Berücksichtigung der Entwicklungsdynamik im Kindes- und Jugendalter führt zu Schwierigkeiten in der Leistungsgewährung und einem mit Kindern ohne Behinderung nicht gleichberechtigten Zugang zu Unterstützungsleistungen und Schutzmaßnahmen. Dies steht im Widerspruch zur Verpflichtung der UN-BRK, wonach Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten in vollem Umfang genießen sollen (Präambel Buchstabe r), Art. 1 und 7 Abs. 1), jede Unterscheidung aufgrund einer Behinderung, die die Beeinträchtigung der Gleichberechtigung mit anderen zur Folge hat, untersagt ist (Art.2) und die Verpflichtungen aus der VN-Kinderrechtskonvention (Präambel Buchstabe r)) zu beachten sind. Nach der VN-KRK muss die Unterstützung von Kindern mit Behinderung in einer Weise tatsächlich zugänglich sein, die der möglichst vollständigen sozialen Integration und individuellen Entfaltung des Kindes einschließlich seiner kulturellen und geistigen Entwicklung förderlich ist (Art. 23 Abs. 2 und 3 VN-KRK).
- Die UN-BRK verlangt, alle staatlichen Maßnahmen an einer Inklusionsperspektive auszurichten, die keine Aussonderung akzeptiert. Dies impliziert eine Umgestaltung der sozialen Umwelt als Voraussetzung für die gemeinsame Nutzung und gesellschaftliche Teilhabe durch heterogene Gruppen von Kindern und Jugendlichen. Vor diesem Hintergrund müssen sich alle Leistungssysteme so verändern, dass sie eine individuelle Förderung aller Personen im jeweiligen System ermöglichen. Vor diesem Hintergrund erscheint über die Überwindung der Schnittstelle zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialhilfe hinaus eine inklusive Gestaltung der gesamten Kinder- und Jugendhilfe notwendig.

3. Handlungsoption

Option 1: Bereinigung der Schnittstellen

Die bisherige Aufteilung der Zuständigkeiten würde bestehen bleiben. Die Bereinigung der Schnittstelle könnte erfolgen durch

- Option 1a):
gesetzliche Änderungen zur Vereinfachung der Abgrenzung von körperlicher, geistiger und seelischer Beeinträchtigung und Harmonisierung der Leistungsbereiche und/oder
- Option 1b):
eine Optimierung der Kooperation zwischen den verschiedenen Leistungsträgern in der Praxis, z. B. durch ein trägerübergreifendes Gesamtplanverfahren. Denkbare Möglichkeiten im Vorfeld können Absprachen zwischen den Leistungsträgern sein, um Zuständigkeitskonflikte zu lösen, wie beispielsweise ein regelmäßiger Austausch zwischen Jugend- und Sozialamt.

Denkbar ist auch eine kurzfristige Übergangslösung mit der Einrichtung einer im SGB IX verankerten gemeinsamen Anlaufstelle von Kinder- und Jugendhilfe und Sozialhilfe.

Option 2: „Große Lösung im SGB XII“ (Sozialhilfe)

Die Zuständigkeit für junge Menschen mit einer (drohenden) seelischen Behinderung würde von der Kinder- und Jugendhilfe in die Sozialhilfe wechseln. Das Leistungssystem der Sozialhilfe wäre dann für alle behinderungsspezifischen Leistungen unabhängig vom Lebensalter des Menschen mit Behinderung zuständig. Für die Kinder und Jugendlichen mit einem erzieherischen Bedarf wäre weiterhin die Kinder- und Jugendhilfe zuständig.

Option 3: „Große Lösung im SGB VIII“ (Kinder- und Jugendhilfe)

Die Kinder- und Jugendhilfe würde für alle jungen Menschen mit und ohne Behinderungen zuständig. Die Sozialhilfe würde erst ab dem Erwachsenenalter für Menschen mit Behinderungen zuständig.

- Option 3a):
Der bisherige § 35a SGB VIII wird um Leistungen für junge Menschen mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung erweitert. Innerhalb der Kinder- und Ju-

gendhilfe müsste dann weiterhin zwischen erzieherischem und behinderungsspezifischem Hilfebedarf unterschieden werden.

➤ Option 3b):

Schaffung eines einheitlichen Leistungstatbestandes „Hilfen zur Entwicklung und Teilhabe“, der sowohl die Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen als auch die bisherigen Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII) umfasst.

Dies hätte zur Folge, dass innerhalb des SGB VIII für den Anspruch dem Grunde nach nicht mehr zwischen behinderungsbedingten und erzieherischem Bedarf unterschieden werden müsste.

4. Für den Sachverhalt relevante Bewertungskriterien

Option 1: Bereinigung der Schnittstellen

a) UN-BRK – Relevanz

- Die Schnittstelle zwischen Sozialhilfe und Kinder- und Jugendhilfe würde fortbestehen. Leistungen zur Förderung der Entwicklung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen würden weiterhin eine Kategorisierung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung, ohne Behinderung und nach Art der Behinderung erfordern.
- Durch eine bessere Zusammenarbeit der beiden Leistungsträger, die auch bereits im Vorfeld der Zuständigkeitsklärung erfolgt, und die Konkretisierung gesetzlicher Definitionen können Probleme in der Praxis verringert und so teilweise Nachteile der getrennten Systeme ausgeglichen werden. Die Lösung verbessert damit die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung und trägt insofern den Zielen der UN-BRK Rechnung; Optimierungen der Zusammenarbeit können die Problematik der Abgrenzungsschwierigkeiten aber nicht gänzlich beheben.

b) gesetzestechische Umsetzbarkeit

Umsetzung

- entweder durch gesetzliche Änderungen (gesetzliche Definitionen von körperlicher, geistiger und seelischer Beeinträchtigung; Verpflichtung zu Kooperation zwischen Leistungsträgern), die die Abgrenzung zwischen den Behinderungsarten vereinfachen sollen bzw. Zuständigkeitskonflikte löst,
- oder ohne gesetzliche Änderungen durch eine bessere Zusammenarbeit der verschiedenen Träger in der Praxis

c) verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

geringer Umsetzungsaufwand

d) finanzielle Auswirkungen

Keine oder nur geringe Kostenfolgen

Option 2: „Große Lösung im SGB XII“ (Sozialhilfe)

a) UN-BRK - Relevanz

- Die Schnittstelle zwischen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen und den Leistungen der Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII bliebe nicht nur bestehen, sondern würde durch den Wechsel der Eingliederungshilfe für die Fälle der (drohenden) seelischen Behinderung zur Sozialhilfe wieder verstärkt. Insbesondere infolge der Wechselwirkungen zwischen Behinderung und erzieherischem Bedarf würden Abgrenzungsprobleme mit dieser Option nicht gelöst. Diese Abgrenzungsprobleme waren aber der Grund, die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung von der Sozialhilfe in die Kinder- und Jugendhilfe zu übertragen.
- Eine Rückverlagerung der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit (drohender) seelischer Behinderung in die Sozialhilfe hätte den Nachteil, dass das Paradigma der Behinderung und nicht die spezifischen Bedarfslagen der Entwicklungsphase „Kindheit und Jugend“ im Vordergrund stünden. Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung wären unterschiedlichen Leistungssystemen zugeordnet. Mit der „Großen Lösung im SGB XII“ würden die Ziele der UN-BRK nicht in dem Maße erreicht wie mit der „Großen Lösung im SGB VIII“.

b) gesetzestechnische Umsetzbarkeit

Unproblematisch; im Wesentlichen Aufhebung von § 35a SGB VIII und Änderung von § 10 Absatz 4 SGB VIII

c) verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

- (1) Die Umsetzung der Großen Lösung im SGB XII wäre mit einem geringeren Umstellungsaufwand im Verhältnis zur „Großen Lösung im SGB VIII“ verbunden, da mit rund 42.000 deutlich weniger Leistungsempfänger von der Kinder- und Jugendhilfe in die Sozialhilfe wechseln würde als im umgekehrten Fall der Handlungsoption 3. Auch die-

ser Wechsel wäre mit erheblichen Verschiebungen von Leistungs- und Personalausgaben zwischen den Ämtern verbunden¹.

(2) Die Umsetzung der Großen Lösung im SGB XII würde den Verwaltungsaufwand, bei der Bedarfsermittlung und -abgrenzung in vielen Fällen nicht reduzieren:

- Der Übergang eines Jugendlichen mit seelischer Behinderung von der Kinder- und Jugendhilfe in die Sozialhilfe wegen Überschreitung der Grenze ins Erwachsenenalter entfielen. Auch Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen seelischer und geistiger Behinderung und damit verbundener Verwaltungsaufwand entfielen.
- Allerdings wäre mit einem erheblichen Aufwand bei der schwierigen Differenzierung zwischen einem erzieherischen und behinderungsspezifischen Bedarf im Hinblick auf Kinder und Jugendliche mit Behinderung zu rechnen, aus der wiederum verwaltungsaufwändige Zuständigkeits- und Rechtsstreitigkeiten zu Lasten der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung und ihrer Eltern resultieren würden.
- Es käme weiterhin zur doppelten Bedarfsermittlung bei Kindern und Jugendlichen, die derzeit Leistungen sowohl nach dem SGB XII als auch nach dem SGB VIII erhalten.

d) finanzielle Auswirkungen

- Die Umsetzung der Großen Lösung im SGB XII würde insoweit zu einer Entlastung der Kommunen führen, als in einzelnen Ländern Leistungen der Eingliederungshilfe erbracht werden.²
- Umstellungskosten würden in geringerem Umfang als bei der Großen Lösung im SGB VIII anfallen.
- Keine Nutzung von Effizienzreserven

Option 3: „Große Lösung im SGB VIII“ (Kinder- und Jugendhilfe)

a) UN-BRK - Relevanz

- Die Große Lösung im SGB VIII ist die einzige Option, bei der die Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Formen der Beeinträchtigung und zwischen Ein-

¹ Die konkreten verwaltungsmäßigen Aufwände werden von der Unterarbeitsgruppe Statistik und Quantifizierung berechnet.

² Die konkreten finanziellen Auswirkungen werden von der Unterarbeitsgruppe Statistik und Quantifizierung berechnet.

gliederungshilfeleistungen und Hilfen zur Erziehung (bei Option 3b) mit der Folge entfallen würden, dass sich auch die unter 2. beschriebenen Abgrenzungs- und Definitionsprobleme auflösen würden. Es ist damit auch die einzige Handlungsoption, bei der Leistungen bedarfsgerecht und zeitnah aus einer Hand erbracht werden könnten.

- Es würde ein inklusives Leistungssystem für alle Kinder und Jugendlichen ohne Differenzierung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und Kindern und Jugendlichen ohne Behinderungen entstehen. Die Große Lösung im SGB VIII kommt dem Leitgedanken der Inklusion der UN-BRK damit am nächsten.
- Dies entspricht dem Ziel der UN-BRK, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten beanspruchen sollen (vgl. Präambel Buchst. r), Art. 7 Abs. 1 UN-BRK). Zudem ist bei allen Maßnahmen, die Kinder mit Behinderungen betreffen, gem. Art. 7 Abs. 2 UN-BRK das „Wohl“ des Kindes vorrangig zu berücksichtigen. Der Wegfall der o. g. Schnittstellen und das Angebot bedarfsgerechter und zeitnah zur Verfügung stehender entwicklungsfördernder Leistungen „aus einer Hand“ i.S.v. § 1 Abs. 1 SGB VIII ungeachtet des Vorliegens einer Behinderung dient diesem Ziel.

b) gesetzestechnische Umsetzbarkeit

- Einbindung in ein Bundesteilhabegesetz
Wesentliches Kriterium für eine Entscheidung des Bundes für oder gegen eine „Große Lösung“ im SGB VIII ist die konkrete Einbindung in das Bundesteilhabegesetz. Eine abschließende Aussage hierzu sollte daher erst nach Kenntnis der möglichen Struktur dieses Gesetzes und konkreten finanziellen Auswirkungen getroffen werden.
- **Auszugestaltende Umsetzungsaspekte**
 - Kinder und Jugendliche als Anspruchsberechtigte
 - Einbeziehung der elterlichen Perspektive und Unterstützung der Eltern wird Teil der Hilfe
 - Eigener teiloffener Leistungskatalog für Kinder und Jugendliche, der über die normtextlich fixierten Leistungen hinaus Erweiterungen und Modifizierungen ermöglicht.
 - Beteiligungs- und personenorientierte Planung: Hilfe- und Teilhabeplanung
 - Einheitliche Kostenheranziehung für alle Leistungen

- Gestaltung eines Übergangsmanagements beim altersbedingten Übergang in die Sozialhilfe
- Übergangsphase von 3 bis 5 Jahren bis zum Inkrafttreten zur Bewältigung der Umstellung
- Evaluationsklausel

c) verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit (Mehr- oder Minderaufwand)

- (1) Die Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII wäre mit einem erheblichen Umstellungsaufwand verbunden. Neben dem Zuständigkeitswechsel von rd. 157.000 Leistungsempfängern (vgl. Tabelle unter 1.c)) betrifft dies auch die Verschiebung der Leistungsausgaben aus den Haushalten der Sozialhilfe in die Haushalte der Kinder- und Jugendhilfe und Personalausgaben zwischen den Ämtern³

Finanzielle, personelle, organisatorische und strukturelle Verschiebungen wären nicht nur auf kommunaler Ebene, sondern auch zwischen Landes- und kommunaler Ebene notwendig. Denn für die Kinder- und Jugendhilfe sind die Kommunen (Kreise, kreisfreie Städte und z.T. auch kreisangehörige Gemeinden), für die Sozialhilfe sind zum Teil die Kreise bzw. kreisfreien Städte und zum Teil die überörtlichen Träger (höhere Kommunalverbände oder Land) zuständig.

Aufgrund des neuen Leistungsrechts, des neuen individuellen Hilfe- und Teilhabeplanungsverfahrens und der neuen Kostenbeteiligung würde es einer angemessenen Qualifizierung des Personals bedürfen. Bei Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII würden familiensystemische Ansätze sowie erzieherische/pädagogische Hilfen insgesamt eine neue Gewichtung erhalten. Im Hinblick auf die Qualifizierung des Personals ist deshalb auch zu berücksichtigen, dass im SGB XII-Bereich überwiegend Verwaltungsfachkräfte beschäftigt, während im SGB VIII-Bereich überwiegend sozialpädagogische Fachkräfte tätig sind.

- (2) Die Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII würde den Verwaltungsaufwand, der aus der Kategorisierung unterschiedlicher Bedarfe von Kindern und Jugendlichen resultiert, erheblich reduzieren:

³ Die konkreten verwaltungsmäßigen Aufwände werden von der Unterarbeitsgruppe Statistik und Quantifizierung berechnet.

- Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen erzieherischen und behinderungsspezifischen Bedarfen (bei Option 3b) bzw. zwischen Formen der Beeinträchtigung entfielen. Damit würden Zuständigkeits- und Rechtsstreitigkeiten erheblich reduziert.
- Doppelte Bedarfsermittlung bei Kindern und Jugendlichen, die Leistungen sowohl nach dem SGB XII als auch nach dem SGB VIII beziehen, entfielen.

(3) Die Schnittstelle aufgrund des altersbedingten Zuständigkeitswechsels von der Kinder- und Jugendhilfe in die Sozialhilfe würde bestehen bleiben.

d) finanzielle Auswirkungen

- Die Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII steht unter der Prämisse der Kostenneutralität⁴:
 - Das bedeutet, dass grundsätzlich weder die anspruchsbegründenden Leistungsvoraussetzungen noch die daran geknüpften Rechtsfolgen und damit anspruchsbewährten Leistungen zu einer Ausweitung des Leistungsumfangs bzw. des Kreises der Leistungsempfängerinnen und -empfänger führen darf.
 - Dabei gilt es auch, für die kommunalen Gebietskörperschaften als Träger der öffentlichen Jugendhilfe kostenwirksame Nebeneffekte zu berücksichtigen, die sich in der Gesamtschau ausgabensteigernder (z. B. aufgrund unterschiedlicher Entgelthöhen in der Sozial- und Jugendhilfe oder Absenkung der Hürden für die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen durch eine Imageänderung) und ausgabensenkender (z. B. durch Synergieeffekte, Steigerung der Zielgenauigkeit der Leistungen, Wegfall von Zuständigkeitsstreitigkeiten) Wirkungen nivellieren sollten – ungeachtet regionaler Unterschiede in den Bedarfslagen und kommunaler Gestaltungsspielräume.
 - Des Weiteren darf eine Vereinheitlichung der Kostenheranziehung nicht zu einer Verringerung der Einnahmen der Kommunen führen.
Das BMFSFJ hat eine Studie in Auftrag gegeben, die die Kostenheranziehung im Fall der Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII zum Gegenstand hat.
- Die Umsetzung der Großen Lösung im SGB VIII ist mit zeitlich begrenzten Umstellungskosten für die Länder und Kommunen in den Bereichen Organisationsentwicklung, Personalentwicklung und der Gestaltung von Verwaltungsprozessen, aber auch in Bezug auf die Leistungsausgestaltung und -erbringung verbunden.

⁴ Die konkreten finanziellen Auswirkungen werden von der Unterarbeitsgruppe Statistik und Quantifizierung berechnet.

Das BMFSFJ hat ein Projekt zur Bestimmung des Weiterentwicklungsbedarfs bei den Hilfen zur Erziehung im Fall der Umsetzung der „Großen Lösung im SGB VIII“ durchgeführt. Die Ergebnisse würden bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Leistungskatalogs berücksichtigt. Sie fließen aber auch in eine weitere Untersuchung ein, die das BMFSFJ zu den Umstellungskosten in Auftrag gibt.