



Deutsches Forschungsinstitut  
für öffentliche Verwaltung

# **Grundsätzliche Voraussetzungen für eine Verwaltungsreform hin zu Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe und Erziehung**

## **Im Rahmen des Projekts**

### **Sachstandsanalyse für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen**

Erstellt von:

Carolin Steffens

Ingo Hamann

Bettina Engewald

Prof. Dr. Jan Ziekow

Im Auftrag des:

Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Datum:

22. Juli 2020



## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
Abkürzungsverzeichnis.....	4
Tabellenverzeichnis.....	6
1 Einleitung .....	7
2 Umfang der Verwaltungsumstellung.....	7
2.1 Verschiebung von Fallzahlen zwischen Jugend- und Sozialämtern.....	8
2.2 Verschiebung von Zuständigkeiten in den Ländern .....	10
2.3 Personalsituation in den Jugend- und Sozialämtern .....	12
3 Vorüberlegungen und Umstellungsstrukturen.....	13
3.1 Zuständigkeiten festlegen und Umstellungsstrukturen schaffen .....	13
3.2 Umsetzungsbegleitung.....	15
3.3 Modellhafte Erprobung .....	15
3.4 Nachsteuerung und Umgang mit Umsetzungsproblemen.....	15
4 Rechtliches.....	16
4.1 Organisationsstruktur der Behörden.....	16
4.2 Schnittstellen.....	17
4.3 Bestandsschutz.....	17
4.4 Rahmenverträge .....	17
5 Personal.....	17
5.1 Vorüberlegungen.....	18
5.2 Umstellung der Beamt*innen.....	18
5.2.1 Sozialämter auf kommunaler Ebene.....	19
5.2.2 Sozialämter nicht auf kommunaler Ebene .....	20
5.2.3 Zusammenfassung.....	22
5.3 Umstellung der Angestellten des öffentlichen Dienstes .....	22
5.3.1 Sozialämter auf kommunaler Ebene.....	22
5.3.2 Sozialämter nicht auf kommunaler Ebene .....	23
5.3.2.1 Personalgestellung durch Gesetz.....	24
5.3.2.2 Personalgestellung nach § 4 Abs. 3 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder .....	25
5.3.3 Zusammenfassung.....	26
5.4 Gesetzlicher Arbeitgeberwechsel .....	26
5.5 Qualifikation .....	26
5.5.1 Anerkennung von Qualifikationen.....	26



5.5.2	Aus- und Fortbildung .....	27
5.6	Neueinstellungen .....	28
6	Finanzen .....	28
7	Entwicklung fachlicher Standards .....	31
7.1	Weiterentwicklung des Hilfeplanverfahrens .....	31
7.2	Entwicklung gemeinsamer fachlicher Standards und multiprofessionelle Zusammenarbeit .....	33
7.3	Partizipation und Beteiligung .....	34
7.4	Entwicklung der Übergabeplanung .....	35
8	Institutionelle Infrastruktur .....	35
9	Umstellung laufender Fälle .....	37
9.1	Vorüberlegungen .....	37
9.2	Bestandsschutz .....	37
9.3	Fallgruppenbildung .....	37
9.4	Aktenaufbewahrung .....	39
10	Gerichte .....	39
10.1	Personal .....	39
10.2	Umstellung der anhängigen Fälle .....	39
10.3	Kosten .....	40
11	Kommunikation und Information .....	40
11.1	Fachdiskussion .....	40
11.2	Schulungsmaterialien erstellen .....	40
11.3	Arbeitshilfen und Informationsangebote für Behörden, freie Träger und Leistungserbringer .....	41
11.4	Informationsangebote für Betroffene .....	41
12	Ablaufreihenfolge mit zeitlicher Einordnung .....	42
	Literaturverzeichnis .....	48



## Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S. 158), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. März 2020 (BGBl. I S. 493) geändert worden ist
BAG	Bundesarbeitsgericht
BBG	Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
bspw.	beispielsweise
BTHG	Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) vom 23. Dezember 2016 , BGBl. 2016, I, S. 3234
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
FÖV	Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung
GewO	Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1746) geändert worden ist
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist
ICF-CY	International classification of functioning, disability and health - children and youth
LETE	Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe und Erziehung
LPVG NRW	Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB IX	Neuntes Buch Sozialgesetzbuch vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 14. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2789) geändert worden ist
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S.



Abkürzung	Bedeutung
	2022), das zuletzt durch Artikel 36 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist
TVöD-V VKA	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 56 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist
VZÄ	Vollzeitäquivalent



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuständigkeitskonstellationen für die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen .....	11
Tabelle 2: Ablaufreihenfolge mit zeitlicher Einordnung .....	43



## 1 Einleitung

Mit dem vorläufigen Abschluss des Dialogprozesses „Mitrede – Mitgestalten: Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe“ Ende 2019 sprachen sich das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und die Mitglieder der Arbeitsgruppe „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“ für eine Stärkung der inklusiven Ausgestaltung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit aus. Wichtiger Teil dieser Reform sollen „Leistungen aus einer Hand“ sein, d. h. die Zusammenführung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe im Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII).<sup>1</sup> Ein Referentenentwurf liegt zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts (April 2020) noch nicht vor.

Der vorliegende Bericht skizziert die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Verwaltungsumstellung hin zu Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe und Erziehung (LETE)<sup>2</sup>. Er orientiert sich an den Ergebnissen des Dialogprozesses und der in diesem Prozess durch die Arbeits- und Unterarbeitsgruppe sowie wissenschaftliche Expert\*innen erstellten Protokolle und Arbeitspapiere. Auch die Stellungnahmen von Expert\*innen im Rahmen des Dialogprozesses werden herangezogen. Weiter greift dieser Bericht die belastbaren Ergebnisse zu der Personalsituation, den Fallzahlen und den Finanzen aus der im Frühjahr 2019 bundesweit erfolgten standardisierten Online-Befragung in den Sozial- und Jugendämtern auf, die vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) durchgeführt und in einer Sachstandsanalyse<sup>3</sup> aufbereitet wurde.

Nachdem anhand der Verschiebung von Zuständigkeiten und Fallzahlen sowie einer Beschreibung der Personalsituation der Umfang der Verwaltungsumstellung dargestellt wird (2), werden in diesem Bericht über Themenkapitel die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Verwaltungsreform hin zu LETE dargestellt. Abschließend erfolgt eine Zusammenführung in einer nicht abschließenden Ablaufreihenfolge, welche über den angestrebten Reformzeitraum in Form von Umstellungsschritten mit Angabe der entsprechenden Umstellungszeiträume die Inhalte dieses Berichtes resümiert. Da zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes noch keine Details zu der Ausgestaltung der LETE vorlagen, werden in der Folge in den entsprechenden Kapiteln notwendige Annahmen zur Schilderung der Schritte einer notwendigen Verwaltungsumstellung erläuternd dargestellt und beschrieben.

## 2 Umfang der Verwaltungsumstellung

In diesem Kapitel wird auf der Grundlage der Sachstandsanalyse der Umfang der Verwaltungsumstellung hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe skizziert. Zunächst einmal wird das Ausmaß der Verschiebung von Fallzahlen prognostiziert (2.1). Wird die Zuständigkeit für alle Kinder und Jugendliche mit Behinderung an die Jugendämter verschoben, bringt dies in einigen Bundesländern auch die Verschiebung von Zuständigkeiten zwischen den Verwaltungsebenen mit sich (2.2). Schließlich werden die Personalsituation und die voraussichtliche Änderung der Personalbedarfe (2.3) von Jugend- und Sozialämtern aufgezeigt.

---

<sup>1</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019e.

<sup>2</sup> Die Bezeichnung „Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe und Erziehung“ (LETE) stellt den vorläufigen Arbeitstitel dar, welcher nachfolgend aufgrund des noch ausstehenden Referentenentwurfes (Stand: April 2020) in diesem Bericht verwendet wird.

<sup>3</sup> Steffens et al. 2019.



## 2.1 Verschiebung von Fallzahlen zwischen Jugend- und Sozialämtern

Wie in der Sachstandsanalyse dargestellt ist aktuell die absolute Anzahl der Fälle von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen, die von den Sozialämtern nach dem SGB IX bearbeitet werden, deutlich höher als die Fallzahl bei den Jugendämtern. Entsprechend der größeren Anzahl von Jugendämtern im Vergleich zu den Sozialämtern und den insgesamt geringeren Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfen sind auch die Fallzahlen pro Behörde bei den Jugendämtern durchschnittlich kleiner als bei den Sozialämtern.<sup>4</sup>

Auf der Grundlage der amtlichen Statistik von 2017, die der Sachstandsanalyse zugrunde liegt, lassen sich Größenordnungen für Fallzahlen ableiten, die sich bei der Verwaltungsreform von den Sozial- zu den Jugendämtern verschieben würden. Es wird dabei mit der Annahme gearbeitet, dass die Zuständigkeit für junge Menschen mit Behinderung mit Vollendung des 18. Lebensjahres in die Eingliederungshilfe nach dem SGB IX übergeht. Ist perspektivisch zu erwarten, dass die Hilfe in den folgenden Jahren abgeschlossen werden kann, wird davon ausgegangen, dass die Hilfe noch bis längstens zur Vollendung des 21. Lebensjahres durch das Jugendamt gewährt wird.<sup>5</sup> Außerdem wird angenommen, dass keine Ausweitung des Personenkreises stattfindet.<sup>6</sup> Die folgenden Abschätzungen beziehen sich nicht auf die Umstellung der bereits existierenden Fälle, für die möglicherweise abweichende Übergangsregelungen getroffen werden (siehe Kapitel 9), sondern versucht, die zukünftigen Fallzahlen nach der Reform grob abzuschätzen.

Bundesweit erhielten 2017 102.310 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Davon waren 89.455 (87 %) unter 18 Jahre, 9.327 (9 %) 18 bis unter 21 Jahre alt und 3.528 (3 %) 21 bis unter 27 Jahre alt.<sup>7</sup> Die Zahl der minderjährigen Empfänger\*innen von Eingliederungshilfen nach dem SGB XII (jetzt SGB IX) kann für 2017 auf rund 275.000 geschätzt werden; die Zahl der Empfänger\*innen im Alter von 18 bis unter 21 auf rund 20.000 Personen.<sup>8</sup>

Daraus lassen sich folgende Größenordnungen ableiten:

Rund 275.000 Kinder und Jugendliche, die aktuell Eingliederungshilfen vom Sozialamt erhalten, würden diese künftig vom Jugendamt erhalten. Die Jugendämter haben aktuell rund 90.000 Fälle in dieser Altersgruppe. Es würde also mehr als das Dreifache der aktuellen Fälle hinzukommen.

Es wäre denkbar, dass aus der Altersgruppe der 18- bis unter 21-Jährigen möglicherweise (unter den oben getätigten Annahmen) Fälle von den Jugendämtern zu den Sozialämtern verschoben würden. Dabei handelt es sich um junge Erwachsene, die perspektivisch auch nach Vollendung des 21. Lebensjahres Hilfen benötigen werden. Die Jugendämter haben aktuell

---

<sup>4</sup> Steffens et al. 2019, S. 104–105.

<sup>5</sup> Siehe Vorschlag 2 zum Thema „Übergang in die Eingliederungshilfe“ im Arbeitspapier „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019b, S. 46.

<sup>6</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019b, S. 41.

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis) 2019; Steffens et al. 2019, S. 76.

<sup>8</sup> Steffens et al. 2019, S. 86.



rund 10.000 Fälle in dieser Altersgruppe; welcher Teil hiervon betroffen wäre, ist schwer abschätzbar. Unter den oben getätigten Annahmen würden außerdem die rund 3.500 Fälle von jungen Erwachsenen im Alter von 21 bis unter 27 zu den Sozialämtern verschoben.

Spiegelbildlich würde ein Teil der rund 20.000 Empfänger\*innen von Eingliederungshilfen nach dem SGB IX im Alter von 18 bis unter 21 Jahren zukünftig voraussichtlich durch die Jugendämter betreut, sofern perspektivisch nach Vollendung des 21. Lebensjahres keine Hilfen mehr benötigt würden. Auch dieser Anteil ist schwer abzuschätzen.

Da in der Gruppe der jungen Erwachsenen Verschiebungen in beide Richtungen stattfinden, wird hier von einer in etwa gleich bleibenden Fallzahl ausgegangen. Diese Annahme dient der Einfachheit und kann auf Grundlage der vorliegenden Zahlen nicht verifiziert werden.

Grob lässt sich also annehmen, dass die Jugendämter zukünftig zu ihren rund 100.000 Fällen etwa 275.000 Fälle dazubekämen. Diese Schätzung lässt die Größenordnung der Verwaltungsumstellung erkennen, sollte aber nur als grober Anhaltspunkt verstanden werden, da sie auf vielen Annahmen und Schätzungen und zudem auf Zahlen von 2017 beruht.

Verschiedene Entwicklungen lassen außerdem auf eine generelle Steigerung der Fallzahlen in den nächsten Jahren schließen:

- Die Zahl der Hilfen nach § 35a SGB VIII ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. Alleine im Zeitraum von 2008 bis 2016 hat sich die Anzahl der Hilfen mehr als verdoppelt.<sup>9</sup>
- Die hier verwendeten Zahlen von 2017 berücksichtigen noch nicht die Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG). Auf die voraussichtlichen Auswirkungen des BTHG wurde in der Sachstandsanalyse bereits an den entsprechenden Stellen hingewiesen; insbesondere die rechtlichen Änderungen an den Zuständigkeiten wurden dort beschrieben. Eine valide Einschätzung und insbesondere eine Quantifizierung der Veränderungen waren zum Zeitpunkt der Erstellung der Sachstandsanalyse im Jahr 2019 allerdings noch nicht möglich.<sup>10</sup>
- Es ist mit steigenden Aufwänden bei der Schulbegleitung – unter anderem durch den Abbau von Förderzentren – zu rechnen. Laut Aussage einiger Befragter bei der Online-Befragung zur inklusiven Kinder- und Jugendhilfe würden sowohl Jugend- als auch Sozialämter immer häufiger zu Ausfallbürgen des unzureichend inklusiv ausgestalteten Schulsystems.<sup>11</sup>
- Die Befragten wiesen auch auf eine Zunahme hoher Förderbedarfe hin – z. B. bei Autismus, in der Frühförderung und durch eine steigende Anzahl seelisch behinderter Menschen.<sup>12</sup>

Wie in der Sachstandsanalyse dargestellt, bestehen außerdem systematische Unterschiede zwischen den Fällen der Jugend- und Sozialämter, die bei einer Verwaltungsumstellung zu berücksichtigen sind:

---

<sup>9</sup> Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik 2019, S. 88.

<sup>10</sup> Für weitere Ausführungen siehe Steffens et al. 2019, S. 157

<sup>11</sup> Steffens et al. 2019, S. 115.

<sup>12</sup> Dies wurde von den Sozialämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe: Steffens et al. 2019) als fachliche Herausforderung an den Schnittstellen zu anderen (Hilfe-)Systemen genannt.



- Der Anteil von Hilfen in Einrichtungen (stationären Hilfen) ist bei den von den Sozialämtern gewährten Hilfen für Kinder und Jugendliche deutlich höher (geschätzt um die 40 %) als bei den von Jugendämtern gewährten Hilfen (ca. 19 %).<sup>13</sup>
- Die Fälle der Jugendämter sind durchschnittlich kostenintensiver als die der Sozialämter. Die geschätzten durchschnittlichen Ausgaben pro Fall (innerhalb und außerhalb von Einrichtungen) liegen bei den Jugendämtern bei 13.350 €, bei den Sozialämtern bei 9.645 €. Auch für die verschiedenen Hilfesettings sind die Fälle der Jugendämter im Durchschnitt kostenintensiver: Ambulante Hilfen liegen bei 7.494 € und teilstationäre bei 17.318 €. Hilfen außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII waren hingegen mit Bruttoausgaben von durchschnittlich 5.368 € verbunden. Bei stationären Hilfen bzw. Hilfen in Einrichtungen sind es in der Jugendhilfe durchschnittlich 42.527 €, in der Sozialhilfe 15.407 €.<sup>14</sup>

## 2.2 Verschiebung von Zuständigkeiten in den Ländern

In einigen Bundesländern sind die Sozialämter auf einer anderen Verwaltungsebene angesiedelt als die Jugendämter. Daraus folgt, dass dort aktuell also eine andere Verwaltungsebene für die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit geistigen und körperlichen Behinderungen (nach dem SGB IX) zuständig ist als für Kinder und Jugendliche mit seelischen Behinderungen (nach dem SGB VIII). Wird durch die Reform die bisherige Zuständigkeit der Sozialämter auf die Jugendämter übertragen, wird sich in diesen Bundesländern auch die zuständige Verwaltungsebene ändern. Dabei wird praktisch immer eine untere Verwaltungsebene in Zukunft zuständig sein. In einigen anderen Bundesländern sind die Zuständigkeiten auf der gleichen Verwaltungsebene angesiedelt, sodass es zu keinen Verschiebungen zwischen Verwaltungsebenen kommen wird.

Die Zuständigkeitskonstellationen und voraussichtlichen Verschiebungen von Zuständigkeiten wurden bereits in der Sachstandsanalyse beschrieben<sup>15</sup>, werden hier zur besseren Übersichtlichkeit aber noch einmal wiederholt.<sup>16</sup>

Alle Flächenländer und Bremen<sup>17</sup> lassen sich in sechs verschiedene Zuständigkeitskonstellationen einteilen (siehe Tabelle 1).

---

<sup>13</sup> Steffens et al. 2019, S. 93.

<sup>14</sup> Für den gesamten Absatz: Steffens et al. 2019, S. 93-94. Es ist zu beachten, dass diese geschätzten Werte sich wegen unterschiedlicher Datenverfügbarkeit bei den Sozialämtern nur auf Hilfen für Minderjährige beziehen, während sie bei den Jugendämtern auch Hilfen für junge Volljährige umfassen.

<sup>15</sup> Steffens et al. 2019, Kapitel 4.

<sup>16</sup> Die folgende Überlegung zu den Zuständigkeitskonstellationen stammt aus Steffens et al. 2019, Kapitel 8.1.

<sup>17</sup> Ebenso und aus denselben Gründen wie in der Sachstandsanalyse sollen die Stadtstaaten Hamburg und Berlin außer Acht gelassen werden. Zur Begründung sei insoweit auf Steffens et al. 2019, Fußnote 117 hingewiesen.



Tabelle 1: Zuständigkeitskonstellationen für die Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen<sup>18</sup>

Nr.	Sozialämter Eingliederungshilfe nach SGB IX	Jugendämter Eingliederungshilfe nach SGB VIII Nach der Reform: Gesamt- zuständigkeit für Kinder und Jugendliche mit Behinde- rungen	Bundesländer
<b>Verschiebung von Zuständigkeiten von überörtlicher zu örtlicher Ebene</b>			
1	Überörtlich	Kreise und kreisfreie Städte	Bayern
2	Überörtlich Kreise und kreisfreie Städte	Kreise und kreisfreie Städte	Hessen Saarland
3	Überörtlich Kreise und kreisfreie Städte	Kreise und kreisfreie Städte Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz
<b>Zuständigkeiten verbleiben auf örtlicher Ebene</b>			
4	Kreise und kreisfreie Städte	Kreise und kreisfreie Städte	Brandenburg Mecklenburg-Vorpom- mern Sachsen Sachsen-Anhalt Thüringen
5	Kreise und kreisfreie Städte Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Kreise und kreisfreie Städte Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Niedersachsen
6	Kreise und kreisfreie Städte	Kreise und kreisfreie Städte Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Baden-Württemberg Bremen Schleswig-Holstein

Bei den ersten drei Zuständigkeitskonstellationen sind die Sozialämter zumindest teilweise überörtlich und die Jugendämter örtlich organisiert. Hier müsste also eine Verschiebung von Zuständigkeiten von der überörtlichen zur örtlichen Ebene stattfinden.

- *Konstellation 1:* In Bayern sind die Sozialämter überörtlich und die Jugendämter örtlich auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte organisiert. Aus der bisher vollständigen Zuständigkeit der überörtlichen Ebene würde eine vollständige Zuständigkeit der örtlichen Ebene werden.<sup>19</sup>
- *Konstellation 2:* Die Sozialämter sind überörtlich und auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte organisiert. Die Jugendämter sind örtlich auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte organisiert. Derjenige Teil der Eingliederungshilfe, der momentan in überörtlicher Zuständigkeit erbracht wird, würde auf die örtliche Ebene wandern. Dies ist in Hessen und dem Saarland der Fall.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Steffens et al. 2019, Kapitel 8.1.

<sup>19</sup> Steffens et al. 2019, Kapitel 8.1.

<sup>20</sup> Steffens et al. 2019, Kapitel 8.1.



- *Konstellation 3:* Die Sozialämter sind überörtlich und auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte organisiert. Die Jugendämter sind örtlich auf Ebene der Kreise, kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden organisiert. Wie bei der vorherigen Zuständigkeitskonstellation würden Zuständigkeiten von der überörtlichen auf die örtliche Ebene wandern, wobei das teilweise kreisangehörige Städte und Gemeinden sind. Dies ist in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz der Fall.<sup>21</sup>

Bei der vierten bis sechsten Zuständigkeitskonstellation sind sowohl die Sozial- als auch die Jugendämter auf örtlicher Ebene organisiert. Bei einer Verwaltungsreform hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe würden die Zuständigkeiten also auf der örtlichen Ebene verbleiben.

- *Konstellation 4:* Sozial- und Jugendämter sind örtlich auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte organisiert. Es würde sich nichts an der Ebenenverteilung ändern. Das ist in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen der Fall.<sup>22</sup>
- *Konstellation 5:* In Niedersachsen sind Sozial- und Jugendämter örtlich auf Ebene der Kreise, kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden organisiert. Es würde sich nichts an der Ebenenverteilung ändern, wobei für den Bereich des SGB IX aktuell nicht immer dieselben kreisangehörigen Städte und Gemeinden herangezogen sind wie für den Bereich des SGB VIII.<sup>23</sup>
- *Konstellation 6:* Die Sozialämter sind örtlich auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte organisiert. Die Jugendämter sind örtlich auf Ebene der Kreise, kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte und Gemeinden organisiert. Es würde sich nichts an der Ebenenverteilung ändern. Das ist in Baden-Württemberg, Bremen und Schleswig-Holstein der Fall.<sup>24</sup>

In neun Bundesländern würde sich – lässt man die Heranziehung von kreisangehörigen Städten und Gemeinden außer Acht – also nichts an der Ebenenverteilung ändern. In den Ländern Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland muss hingegen die Verwaltung für die jetzt im SGB IX geregelte Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche zumindest teilweise von der überörtlichen auf die örtliche Ebene umgestellt werden.

## 2.3 Personalsituation in den Jugend- und Sozialämtern

Die Ergebnisse der Sachstandsanalyse lassen erwarten, dass der Personalbedarf mit der Gesamtzuständigkeit der Jugendämter für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen steigen wird. Im Vergleich liegt die durchschnittliche Zahl an Fällen, die von einem Vollzeitäquivalent (VZÄ) bearbeitet wird, bei den Sozialämtern deutlich höher als bei den Jugendämtern. Die durchschnittliche Anzahl bearbeiteter Fälle pro VZÄ in den Sozialämtern, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, liegt mit 150 Fällen pro VZÄ pro Jahr rund drei Mal so hoch wie bei den Jugendämtern (durchschnittlich 57).<sup>25</sup> Ein Grund hierfür ist in der unterschiedlichen Ausrichtung der Fallbearbeitung mit einer weitgehenden Auslagerung der Hilfeplanung an die Leistungserbringer in der Sozialhilfe zu sehen. Zudem leisten die Jugendämter anders als die

---

<sup>21</sup> Steffens et al. 2019, Kapitel 8.1.

<sup>22</sup> Steffens et al. 2019, Kapitel 8.1.

<sup>23</sup> Vgl. insoweit Steffens et al. 2019, Tabelle 43 für Niedersachsen.

<sup>24</sup> Steffens et al. 2019, Kapitel 8.1.

<sup>25</sup> Da die Varianz der Werte erheblich und die Stichprobe bei den Sozialämtern relativ klein war, sollte dies nur als eine grobe Schätzung verstanden werden. Siehe Steffens et al. 2019, S. 101.



Sozialämter auch formlose Beratung. Es ist zu erwarten, dass sich bereits im Zuge der Umsetzung des BTHG die Herangehensweise der Sozialämter ändern und die Anzahl der Fälle pro VZÄ sinken wird, da mit der Gesamtplanung die Hilfeplanung wieder zum Leistungsträger zurückgegeben wird, während sie vorher weitgehend auf den Leistungserbringer ausgelagert war. Dadurch dürfte sich der Unterschied zu den Jugendämtern verringern. Die deutlichen Unterschiede beim Personalschlüssel werden voraussichtlich aber dazu führen, dass beim Übergang von Zuständigkeiten auf das Jugendamt dennoch mehr Personal nötig sein wird.<sup>26</sup>

Hinzu kommt, dass in mehreren Bundesländern eine Verschiebung von Zuständigkeiten von der überörtlichen auf die örtliche Ebene, teils zu herangezogenen Städten und Gemeinden stattfinden würde (siehe 2.2). In kleinen Behörden ist es voraussichtlich nicht möglich, den hohen Spezialisierungsgrad der Mitarbeiter\*innen überörtlicher Träger mit vielen Beschäftigten beizubehalten. Dadurch wird voraussichtlich ein höherer Einarbeitungsaufwand pro Fall entstehen, wodurch insgesamt wiederum der Personalbedarf steigt.

Gleichzeitig könnten durch die Reform Reibungsverluste an der Schnittstelle zwischen Jugend- und Sozialhilfe wegfallen, die durch die aktuell geteilten Zuständigkeiten entstehen. Dies könnte zu einer Entlastung des Personals führen, wenn zeitaufwendige Abstimmungsprozesse und Zuständigkeitsklärungen wegfallen würden.

Bei der Umsetzung der Reform sollte außerdem berücksichtigt werden, dass sich die Qualifikationsstruktur der Mitarbeiter\*innen von Sozial- und Jugendämtern unterscheidet: „Während in den Sozialämtern zu einem großen Teil Verwaltungspersonal beschäftigt ist, liegt der Fokus bei den Jugendämtern auf sozialpädagogischen Qualifikationen. Dies spiegelt sich auch in der Eingruppierung/Besoldung der Mitarbeiter\*innen wider: während in der Jugendhilfe mehr als die Hälfte der Mitarbeiter\*innen in die Entgeltgruppen des Sozial- und Erziehungsdienstes eingruppiert sind, ist der Großteil im Sozialamt entweder in E 9 bis E 12 eingruppiert oder verbeamtet.“<sup>27</sup>

### **3 Vorüberlegungen und Umstellungsstrukturen**

Um die Verwaltungsreform hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe umzusetzen, sollten tragfähige Umstellungsstrukturen geschaffen werden, die den Rahmen der Reform ausgestalten (3.1). Bei dem Umfang der Reform erscheint außerdem eine Umsetzungsbegleitung sinnvoll, die die Umsetzung der Regelungen in der Praxis unterstützt (3.2). Um die Wirkungen der neuen Vorschriften zu erproben, wäre zudem eine modellhafte Erprobung unterschiedlicher Regelungsbereiche denkbar (3.3). Die meisten dieser Strukturen sollten für die Reform des SGB VIII insgesamt gedacht werden, nicht ausschließlich für die Verwaltungsreform hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe. Weitere laufende Umstellungsprozesse wie z. B. das BTHG sollten ebenfalls beachtet werden.

#### **3.1 Zuständigkeiten festlegen und Umstellungsstrukturen schaffen**

Um die Verwaltungsreform hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe umzusetzen, sollte auf Bundes- und Landesebene frühzeitig festgelegt werden, welche Organisationseinheiten und Personen für die Organisation, Begleitung und Überwachung des Umstellungsprozesses

---

<sup>26</sup> Für den gesamten Absatz: Steffens et al. 2019, Kapitel 5.3.

<sup>27</sup> Steffens et al. 2019, S. 104.



zuständig sein sollen. Es erscheint außerdem sinnvoll, Zielvorgaben für die Reform festzulegen, um dann strukturiert an der Umsetzung dieser Ziele zu arbeiten. Dabei sollten folgende Punkte beachtet werden:

- Welche rechtlichen, organisations-, personal- und finanzierungsbezogenen Maßnahmen sind erforderlich, um die unterschiedlichen Zielvorgaben zu erreichen?
- Wie müssen Rechtsvorschriften, Rahmenvereinbarungen etc. angepasst werden, um die Zielvorgaben zu erfüllen?
- Welche Zuständigkeitsregelungen sind vonnöten, um die Zielvorgaben in der Praxis entsprechend umsetzen zu können?

Mit Blick auf die Vielzahl der vom Umstellungsprozess betroffenen Organisationen empfiehlt es sich, zur Vorbereitung des Umstellungsprozesses eine Arbeitsgruppe einzurichten, die Organisation, Begleitung und Überwachung des Umstellungsprozesses übernimmt. Erste Aufgabe dieser Arbeitsgruppe wäre die Erhebung von Umstellungsbedarfen. Zur Unterstützung der Länder könnte eine Anlage für die Länder als Orientierungshilfe erstellt werden, die Kriterien zur Analyse der Ausgangslage festlegt. Je nach Bedarf sollten bei der Vorbereitung des Umstellungsprozesses auch noch Unterarbeitsgruppen gebildet werden, die der Arbeitsgruppe in fachspezifischen Fragen zuarbeiten. Zudem ist zu prüfen, ob eine Länder-Kommunen-Arbeitsgruppe eingerichtet werden soll. Die Organisation der (Unter-)Arbeitsgruppen sollte so ausgestaltet sein, dass die unterschiedlichen Perspektiven der von der Umstellung betroffenen Ebenen und Organisationen mit einbezogen werden. Für die von der Umstellung betroffenen Organisationseinheiten sollten Ansprechpartner und Prozessverantwortliche festgelegt werden, die die Kommunikation mit der Arbeitsgruppe übernehmen und Umsetzungsmaßnahmen und -probleme aufzeigen.

Die vielfältige Akteurslandschaft im Bereich der Eingliederungshilfen sollte frühzeitig in den Umstellungsprozess und die (Unter-)Arbeitsgruppen mit einbezogen werden. Hier sollte insbesondere die Einrichtungslandschaft der Träger und deren Strukturen in den Ländern beachtet werden.<sup>28</sup> Auch die Besonderheiten anderer Hilfesysteme sind zu beachten. In der Befragung der Jugendämter wurden hier insbesondere genannt:<sup>29</sup>

- Die heterogene Trägerlandschaft bei den Kindertagesstätten,
- das Beharren auf der eigenen Fachlichkeit und einem Steuerungsanspruch der Schulen und
- die unzureichende kinder- und jugendpsychologische Versorgung im Gesundheitsbereich.

Auf Länderebene wird empfohlen, das Länder mit vergleichbaren Strukturen sich in Arbeitsgruppen austauschen, da bei der Verwaltungsumstellung ähnliche Herausforderungen zu erwarten sind. Insoweit könnte es auch sinnvoll sein, Erfahrungen von Ländern, die bereits umgestellt haben, und Modellregionen/Modellkommunen einzuholen.

Auf Ebene der Länder und der von der Umstellung betroffenen Organisationseinheiten sollten eigene Umstellungsprogramme festgelegt werden, die die für die Umsetzung notwendigen Maßnahmen abbilden. Um die Umsetzung dieser Maßnahmen vorzubereiten, empfiehlt es

---

<sup>28</sup> Dies wurde von den Sozialämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als organisatorische Herausforderung an der Schnittstelle zum Jugendamt genannt.

<sup>29</sup> Dies wurde von den Jugendämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als fachliche Herausforderung an den Schnittstellen zu anderen (Hilfe-)Systemen genannt.



sich, länderspezifische Einführungshilfen und organisationsspezifische Einführungsprogramme zu erstellen, die eine Einführungsreihenfolge vorgeben und Einführungszeitpunkte festlegen, um eine fristgemäße Einführung zu gewährleisten.

### 3.2 Umsetzungsbegleitung

Zur Unterstützung des Umstellungsprozesses erscheint eine Umsetzungsbegleitung sinnvoll. In Anlehnung an Artikel 25 Abs. 2 BTHG könnte diese bereits im Gesetz verankert werden.<sup>30</sup>

Die Umsetzungsbegleitung kann die Wissensvermittlung zur Reform und die praktische Umsetzung bei allen beteiligten Akteursgruppen fördern – dazu gehören Länder, Träger, Leistungserbringer, Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, ihre Eltern und die (Spitzen-)Verbände. Analog zum BTHG könnte ein Informations- und Wissensportal<sup>31</sup> aufgebaut werden, das über Neuregelungen und Umsetzungserfahrungen informiert und Expert\*innen der Länder und der Träger ein Forum für den fachlichen Austausch bietet.<sup>32</sup> Auch Informations- und Kommunikationsmaterialien können über ein solches Online-Portal bereitgestellt und ausgetauscht werden, sodass Doppelarbeiten bei verschiedenen Ländern und Trägern eingespart werden können. Das Informationsportal zum BTHG stellt beispielsweise Informationsmaterialien für Leistungsberechtigte von verschiedenen Trägern und Organisationen zur Verfügung, die auch von anderen genutzt oder als Grundlage für eigene Materialien herangezogen werden können.<sup>33</sup> Zudem können Fortbildungsveranstaltungen, Web-Seminare, Netzwerktreffen und Ähnliches durchgeführt werden.

### 3.3 Modellhafte Erprobung

Weiterhin wäre eine modellhafte Erprobung der Wirkungen der neuen Vorschriften denkbar. So könnten noch vor Inkrafttreten unterschiedliche Regelungsbereiche in der Praxis erprobt werden. Dieses Vorgehen wurde beim BTHG bereits im Gesetz verankert.<sup>34</sup> Dort gibt es 29 Modellprojekte, die vom Bund gefördert und wissenschaftlich evaluiert werden.<sup>35</sup> In diesen Projekten „werden verschiedene Vorschriften des künftigen Rechts parallel zum geltenden Recht angewandt, um Erkenntnisse zu sammeln, wie praxistauglich diese sind und ob sie absehbar dazu beitragen können, die Gesetzesziele zu erreichen“.<sup>36</sup> In die Modellprojekte könnten auch Schnittstellen zu anderen (Hilfe-)Systemen mit einbezogen werden, beispielsweise Modellprojekte zur systemischen Schulassistenz.

### 3.4 Nachsteuerung und Umgang mit Umsetzungsproblemen

Die eingerichtete Arbeitsgruppe sollte auch als zentraler Ansprechpartner für die von der Umstellung betroffenen Organisationen dienen, um Probleme des Umstellungsprozesses aufzugreifen und ggf. Lösungsansätze entwickeln zu können. Abgeschlossene Umstellungsschritte und Umstellungsprobleme sollten durch die Prozessverantwortlichen erfasst und an die zuständige

---

<sup>30</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019d, S. 44.

<sup>31</sup> Siehe <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

<sup>32</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018, S. 75.

<sup>33</sup> Siehe <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/service/links-und-materialien/material-leistungsberechtigte/>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

<sup>34</sup> Siehe BTHG § 25 Abs. 3.

<sup>35</sup> Siehe <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/gesetz/modellprojekte/>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

<sup>36</sup> Die Bundesregierung 2019, S. 28.



(Unter-)Arbeitsgruppe gemeldet werden, sodass Nachsteuerungsmaßnahmen und Hilfsangebote rechtzeitig ergriffen werden können. Auch die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen des Umstellungsprozesses (z. B. Evaluation von Modellprojekten) sollten hier einfließen.

## 4 Rechtliches

Da LETE auch weiterhin von den Ländern ausgeführt werden wird, folgt aus der Verwaltungsreform, dass die Bundesländer ihre Verwaltung und damit auch ihre Ausführungsgesetze anpassen müssen. Dabei muss nach Vorliegen des beschlossenen Gesetzes jedes Bundesland einzeln prüfen, ob die Formulierung der Ausführungsgesetze zum SGB VIII und zum SGB IX mit der neuen Rechtslage übereinstimmt oder angepasst werden muss. Soweit eine Anpassung erfolgen muss, betrifft diese – unabhängig von der bereits erörterten Zuständigkeitsverteilung – die Organisationsstruktur der Behörden (4.1). Auf rechtlicher Ebene sind daneben die Schnittstellen (4.2), der Bestandsschutz (4.3) und die Rahmenverträgen (4.4) zu bedenken.

### 4.1 Organisationsstruktur der Behörden

Auch innerhalb der einzelnen Behörde muss die Organisationsstruktur an LETE angepasst werden. Dafür gibt es mehrere Möglichkeiten:

1. Das Jugendamt übernimmt LETE.
  - a. LETE wird je nach Anzahl an Fällen auf die einzelnen Abteilungen verteilt, so dass jede Abteilung auch mit Fragen von LETE befasst ist.
  - b. Es wird ein eigenes Dezernat/eine eigene Facheinheit für LETE eingerichtet.<sup>37</sup>
2. Es wird ein neues eigenständiges Amt für LETE gegründet.<sup>38</sup>

Während im SGB VIII die Jugendhilfeplanung existiert, wurde im Rahmen der Eingliederungshilfe nach (damals) dem SGB XII eine institutionell gedachte, stationäre Infrastruktur aufgebaut, die ein Versorgungsnetz mit wenig Bezug zu den sozialräumlichen Strukturen vor Ort und den Wünschen der Betroffenen geschaffen hat.<sup>39</sup> Insoweit bietet es sich an, LETE an der Jugendhilfeplanung zu orientieren und das kommunale Versorgungsnetz bewusst an den sozialräumlichen Strukturen vor Ort auszurichten.<sup>40</sup>

Ein Sonderpunkt ist dabei die Kooperation der Behörden während der Umstellungsphase. Die bisherige Zusammenarbeit<sup>41</sup> muss aufrechterhalten und den sich ändernden Gegebenheiten angepasst werden.

---

<sup>37</sup> Dies wurde von den Jugendämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als weitere Form der Zusammenarbeit genannt.

<sup>38</sup> Dies wurde von den Jugendämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als weitere Form der Zusammenarbeit genannt.

<sup>39</sup> Gerner et al. 2018, S. 248.

<sup>40</sup> Gerner et al. 2018, S. 248.

<sup>41</sup> Siehe zu den aktuellen Kooperationsstrukturen Steffens et al. 2019, Kapitel 6.1.



## 4.2 Schnittstellen

Die Behörden müssen nicht nur während der Umstellungsphase weiter kooperieren; zugleich müssen auch die einzelnen Schnittstellen angepasst werden. Durch die Reform würden einige Schnittstellen zwischen Jugend- und Sozialämtern abgebaut, die bei aktueller Rechtslage zu teils erheblichen Zuständigkeitsproblematiken und Abgrenzungsschwierigkeiten führen.<sup>42</sup> Gleichzeitig würden beim Jugendamt Schnittstellen zu weiteren (Hilfe-)Systemen entstehen, die im Bereich von Kindern und Jugendlichen mit körperlichen und geistigen Behinderungen aktiv sind. Zudem bliebe die Schnittstelle zum Sozialamt bestehen, da die Zuständigkeit für Kinder und Jugendliche bei Erreichen der Volljährigkeit an das Sozialamt überginge. Die Jugendämter müssten „Kooperationen mit [diesen] für sie neuen Rehabilitationsträgern und Einrichtungen aufbauen und die relevanten Strukturen, Anbieter und Netzwerkpartner kennenlernen“.<sup>43</sup> Insoweit bietet es sich an, in diesem Zusammenhang zugleich Abgrenzungsvereinbarungen zwischen den einzelnen Ländern und Behörden zu schließen, um im Interesse von LETE ein Hin- und Herschieben von Fällen zur Kostenvermeidung trotz Zuständigkeit von vornherein zu vermeiden<sup>44</sup>.

## 4.3 Bestandsschutz

Eine wesentliche Frage für die Betroffenen stellt der Bestandsschutz dar.<sup>45</sup> Darunter ist zu verstehen, dass alle Leistungen, die vor der Reform bewilligt wurden, auch weiterhin und unabhängig von der Reform gewährt werden.

## 4.4 Rahmenverträge

Ebenso müssen die Rahmenverträge mit den Leistungserbringern der bisherigen Eingliederungshilfe als Teil der Kinder- und Jugendhilfe und der bisherigen Eingliederungshilfe als Teil der Sozialhilfe angepasst werden, da der Vertragspartner wechselt. Ziel dieser Anpassung sollte es sein, dass alle Teile von LETE möglichst vom selben Leistungserbringer erbracht werden, um eine Diskriminierung in der Leistungserbringung zu vermeiden.

Dazu müssen die Rahmenverträge angepasst werden. Dabei sollte unter anderem beachtet werden, dass es heute im SGB IX eine Anerkennung der tariflichen Bindung gibt, welche ins SGB VIII aufgenommen werden sollte.<sup>46</sup> Auch sollte darauf geachtet werden, dass die Leistungserbringer barrierefrei bezüglich körperlicher, geistiger und seelischer Behinderung arbeiten bzw. aufgestellt sind.

## 5 Personal

Die Umstellung wirkt sich auch auf das Personal aus. Dabei sind zunächst einige grundsätzliche Vorüberlegungen anzustellen (5.1). Sodann ist die Umstellung der Beamt\*innen (5.2) und der Angestellten des öffentlichen Dienstes (5.3) zu betrachten. Dabei ist insbesondere auch

---

<sup>42</sup> Steffens et al. 2019, S. 113–114.

<sup>43</sup> Steffens et al. 2019, S. 155.

<sup>44</sup> Angabe der Jugend- und Sozialämter in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) über die fiskalischen Herausforderungen sowie von Herausforderungen in der praktischen Kooperation an den Schnittstellen zu anderen (Hilfe-)Systemen.

<sup>45</sup> Vgl. Protokoll, S. 32; Stellungnahmen, S. 125 f..

<sup>46</sup> Vgl. Protokoll, S. 44; Stellungnahmen, S. 126.



der gesetzliche Arbeitgeberwechsel anzusprechen (5.4). Zum Schluss soll noch auf die Qualifikation (5.5) und die Neueinstellungen (5.6) hingewiesen werden.

## 5.1 Vorüberlegungen

Auch das Personal betreffend sind zunächst einige Vorüberlegungen anzustellen. Zuerst sollte ermittelt werden, wie groß der Umstellungsbedarf ist. Weiterhin bietet es sich an, dass die betroffenen Organisationseinheiten selbst ihre Umstellungsprogramme festlegen, die die für die Umstellung notwendigen Maßnahmen abbilden. Die Organisationseinheiten haben einen guten Überblick darüber, über welches Personal sie verfügen.

Dennoch sollte auf höherer Ebene, wie dem Land, eine Unterstützungsleistung bereit stehen. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich auch, länderspezifische Einführungshilfen und organisationsspezifische Einführungsprogramme zu erstellen, die eine Einführungsreihenfolge vorgeben und Einführungszeitpunkte festlegen, um eine fristgemäße Einführung zu gewährleisten. Diese Einführungsprogramme sollten kontinuierlich evaluiert und im Bedarfsfall angepasst werden.

Im Zuge der Verwaltungsreform hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe wird es in den Jugend- und Sozialämtern über die Fluktuation hinaus zu einer Zu- und Abwanderung von Personal kommen. Die Organisationseinheiten und die landesweite Verwaltung sollten in Vorbereitung dieser Zu- und Abwanderung ermitteln,

- wie hoch nach der Umstellung der Personalbedarf in den einzelnen Ämtern sein wird,
- welche konkreten Beamt\*innen und Angestellten den Aufgaben in eine andere Organisationseinheit folgen sollen,
- wie Anreize zum Wechseln geschaffen werden können und
- was mit wechselunwilligem Personal geschehen kann.

Dabei ist insbesondere zu fragen, wie der Wechsel rechtlich ausgestaltet werden kann und muss (5.2 und 5.3). Auch sollte über Anreize für einen Wechsel nachgedacht werden. Dabei ist insbesondere zu bedenken, dass sich die Jugendämter auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte und teilweise auch auf der Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden befinden. Insoweit sollten Anreize nicht nur die konkret betroffenen Beamt\*innen und Angestellten betreffen, sondern auch ihre Partner\*innen und Kinder in den Blick nehmen. Zu denken ist dabei an Arbeitsplätze, Kindergarten- und Schulplätze, finanzielle Unterstützung für Pendler\*innen und Homeoffice-Regelungen. Es sollte vermieden werden, dass die Länder untereinander Personal abwerben.

## 5.2 Umstellung der Beamt\*innen

Wie oben (2.2) festgestellt, wird sich in den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen nichts an der Ebenenverteilung ändern, da bei ihnen die bisherige Eingliederungshilfe nach SGB VIII und nach SGB IX auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte angesiedelt ist. Demgegenüber wird sich in den Ländern Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland die Verwaltungsebene ändern. Beide Fälle sind getrennt zu betrachten. Es soll zunächst auf die Länder ohne Änderung der Verwaltungsebene eingegangen werden. Insgesamt bietet es sich an, dass Länder, in denen die Umstellung



gleich oder ähnlich verläuft, gemeinsam Lösungen erarbeiten, damit die Umstellung möglichst bundeseinheitlich ist.

### 5.2.1 Sozialämter auf kommunaler Ebene

Soweit sich die Sozialämter bereits auf kommunaler Ebene befinden, ist zu klären, ob die betroffenen Beamt\*innen umgesetzt oder versetzt werden müssen. Die Versetzung ist im BBG, im BeamtStG und in allen Landesbeamtengesetzen geregelt und im BBG<sup>47</sup> und in den Landesbeamtengesetzen der Länder Baden-Württemberg<sup>48</sup>, Mecklenburg-Vorpommern<sup>49</sup>, Niedersachsen<sup>50</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>51</sup>, Sachsen<sup>52</sup> und Thüringen<sup>53</sup> definiert. Die Umsetzung ist nur in § 28 des Beamtengesetzes für das Land Brandenburg<sup>54</sup> geregelt.

Bei einer Versetzung wird das Amt im abstrakt-funktionellen Sinn übertragen.<sup>55</sup> Bei einer Umsetzung werden die betroffenen Beamt\*innen innerhalb ihrer Beschäftigungsbehörde auf Dauer oder vorübergehend mit einem anderen Amt im konkret-funktionalen Sinn betraut.<sup>56</sup> Die Umsetzung ist die dauernde oder zeitweilige Zuweisung eines anderen Amtes im konkret-funktionalen Sinne (Amtsstelle, Dienstposten) innerhalb einer Behörde.<sup>57</sup> Eine Versetzung berührt den Status der Beamt\*innen, während eine Umsetzung ihren Status unberührt lässt.<sup>58</sup> Die Versetzung ist durch einen dauernden Amts- und Behördenwechsel gekennzeichnet.<sup>59</sup> Nicht erforderlich ist ein Wechsel des Ortes, der Amtsbezeichnung, der Besoldung oder der

---

<sup>47</sup> § 28 Abs. 1 BBG lautet: Eine Versetzung ist die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei einer anderen Dienststelle bei demselben oder einem anderen Dienstherrn.

<sup>48</sup> § 24 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes Baden-Württemberg (LBG BW) lautet: Eine Versetzung ist die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei einer anderen Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn.

<sup>49</sup> § 29 Abs. 1 Satz 1 des Beamtengesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern (LBG M-V) lautet: Versetzung ist die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei demselben oder einem anderen Dienstherrn.

<sup>50</sup> § 28 Abs. 1 des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG) lautet: Eine Versetzung im Sinne der Absätze 2 bis 5 ist die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei demselben oder einem anderen in § 1 genannten Dienstherrn.

<sup>51</sup> § 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (LBG NRW) lautet: Eine Versetzung ist die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei einer anderen Dienststelle bei demselben oder einem anderen Dienstherrn.

<sup>52</sup> § 32 Abs. 1 des sächsischen Beamtengesetzes (SächsBG) lautet: Die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei demselben oder einem anderen in § 1 genannten Dienstherrn (Versetzung) kann auf Antrag oder aus dienstlichen Gründen erfolgen.

<sup>53</sup> § 11 Abs. 1 des Thüringer Beamtengesetzes (ThürBG) lautet: Eine Versetzung ist die auf Dauer angelegte Übertragung eines anderen Amtes bei einer anderen Dienststelle bei demselben oder einem anderen Dienstherrn.

<sup>54</sup> § 28 des Beamtengesetzes für das Land Brandenburg lautet: Dem Beamten kann aus dienstlichen oder persönlichen Gründen innerhalb derselben Dienststelle ein anderer Dienstposten dauernd oder zeitweilig übertragen werden (Umsetzung). Der neue Dienstposten kann nur innerhalb der Laufbahn und unter Beibehaltung des Amtes zugewiesen werden; § 29 Abs. 2 gilt entsprechend. Vor der Umsetzung soll der Beamte gehört werden.

<sup>55</sup> Schnellbach 2013, § 4 Rn. 2.

<sup>56</sup> Schnellbach 2013, § 4 Rn. 2.

<sup>57</sup> BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1980 – 2 C 30/78 –, BVerwGE 60, 144-154, Rn. 16; Battis 2009, § 28 Rn. 4; Schnellbach 2013, § 4 Rn. 4. BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1980 – 2 C 30/78 –, BVerwGE 60, 144-154, Rn. 16; Battis 2009, § 28 Rn. 4; Schnellbach 2013, § 4 Rn. 4

<sup>58</sup> Schnellbach 2013, § 4 Rn. 1 f..

<sup>59</sup> Battis 2009, § 28 Rn. 3.



Planstelle.<sup>60</sup> Der Begriff der Behörde ist dabei, ausgehend vom organisationsrechtlichen Behördenbegriff, nach dienstrechtlichen Grundsätzen zu bestimmen.<sup>61</sup>

Die Verwaltung einer Gemeinde ist als eine Behörde zu qualifizieren.<sup>62</sup> Innerhalb einer Kommunalverwaltung gibt es keine eigenständigen Dienststellen in Form von Behörden im dienstrechtlichen Sinn.<sup>63</sup>

Nach diesen Grundsätzen liegt in der Überleitung der Beamt\*innen auf der Kommunalebene eine Umsetzung.

Eine Umsetzung ist kein Verwaltungsakt<sup>64</sup> und kann mit der allgemeinen Leistungsklage angegriffen werden<sup>65</sup>. Die Anforderungen an eine Umsetzung sind geringer als die Anforderungen an eine Versetzung. Die betroffenen Beamt\*innen haben nur einen Anspruch auf Übertragung eines ihrem Amt im statusrechtlichen Sinne entsprechenden funktionellen Amtes und damit eines amtsgemäßen Aufgabenbereichs.<sup>66</sup> Sonstige einschlägige Rechtsvorschriften, wie Personalvertretungsrecht und Schwerbehindertenrecht müssen beachtet werden.<sup>67</sup> Eine Überprüfung der Umsetzung erfolgt nur auf Ermessensfehler, wobei der Ermessensausübung durch den Dienstherrn sehr weite Grenzen gezogen sind.<sup>68</sup>

## 5.2.2 Sozialämter nicht auf kommunaler Ebene

Soweit sich die Sozialämter nicht bereits auf kommunaler Ebene befinden, stellt sich die Situation komplexer dar. Wenn mit der Verwaltungsreform hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe die Zuständigkeit der Sozialämter auf Landesebene in die Zuständigkeit der Jugendämter auf Kommunalebene wechselt, stellt dies eine Verlagerung von Aufgaben dar. Die beamtenrechtlichen Regelungen zur Verlagerung von Aufgaben gehen als speziellere Normen den Regelungen zur Abordnung und Versetzung vor.<sup>69</sup>

Als gesetzlicher Regelfall bei der Umbildung von Körperschaften ist die Überleitung jeder einzelnen Beamtin und jedes einzelnen Beamten durch Einzelverwaltungsakt vorgesehen. § 16 BeamtStG<sup>70</sup> kennt dazu sechs verschiedene Fälle:

1. Abs. 1: Vollständige Eingliederung einer Körperschaft in eine andere. Das ist z. B. bei einer Eingemeindung der Fall.
2. Abs. 2: Vollständige Eingliederung einer Körperschaft in mehrere andere Körperschaften. Das ist z. B. der Fall, wenn im Zuge einer Gebietsreform ein alter Landkreis geteilt wird und in zwei neuen Landkreisen aufgeht.
3. Abs. 3: Teilweise Eingliederung einer Körperschaft in eine oder mehrere bei Fortbestand des verbleibenden Teils der ursprünglichen Körperschaft. Das ist der Fall,

---

<sup>60</sup> Battis 2009, § 28 Rn. 3.

<sup>61</sup> Battis 2009, § 28 Rn. 3.

<sup>62</sup> Battis 2009, § 28 Rn. 3; Schnellenbach 2013, § 4 Rn. 4.

<sup>63</sup> Battis 2009, § 28 Rn. 3; Schnellenbach 2013, § 4 Rn. 62.

<sup>64</sup> Battis 2009, § 28 Rn. 4; Schnellenbach 2013, § 4 Rn. 62.

<sup>65</sup> Battis 2009, § 28 Rn. 5; Schnellenbach 2013, § 4 Rn. 68.

<sup>66</sup> BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1980 – 2 C 30/78 –, BVerwGE 60, 144-154, Rn. 23.

<sup>67</sup> BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1980 – 2 C 30/78 –, BVerwGE 60, 144-154, Rn. 23.

<sup>68</sup> BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1980 – 2 C 30/78 –, BVerwGE 60, 144-154, Rn. 23 f..

<sup>69</sup> Rieger 2008, S. 153.

<sup>70</sup> Der Einfachheit halber wird im Folgenden nur noch das BeamtStG zitiert werden.



wenn im Zuge einer Gebietsreform ein Landkreis einen Teil seines Gebietes abgibt, aber selbst bestehen bleibt.

4. Abs. 4:

- a. (vollständiger) Zusammenschluss einer Körperschaft mit einer oder mehreren anderen zu einer neuen Körperschaft. Das ist der Fall, wenn sich mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammenschließen.
- b. Bildung einer oder mehrerer neuer Körperschaften aus einer Körperschaft oder Teilen davon.
- c. Vollständiger oder teilweiser Übergang von Aufgaben einer Körperschaft auf eine oder mehrere andere Körperschaften.

Vorliegend ist Fall 4 c einschlägig. Eine Körperschaft ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts mit Dienstherrenfähigkeit.<sup>71</sup> Gemeinden sind, ebenso wie der Bund und die Länder, Gebietskörperschaften. Ihre Dienstherrenfähigkeit folgt aus der Selbstverwaltungsgarantie, Art. 28 Abs. 2 GG.<sup>72</sup> Aufgabenübertragung meint eine rechtliche Veränderung der Zuständigkeiten, eine Verlagerung abstrakter Zuständigkeiten durch Rechtssatz oder Verwaltungsvorschriften.<sup>73</sup> Nach § 16 Abs. 2 Satz 2 BeamtStG haben sich die aufnehmenden Körperschaften einvernehmlich darüber abzustimmen, welche Körperschaft welche Beamtinnen und Beamte aufnimmt. Einvernehmen bedeutet, dass die übernehmenden Körperschaften bei Erlass der Übernahmeverfügungen einer Meinung sind.<sup>74</sup> Folge des fehlenden Einvernehmens ist nicht die Unwirksamkeit der Übernahme, sondern nur die gesamtschuldnerische Haftung aller übernehmenden Körperschaften für die Bezüge des Beamten, § 16 Abs. 2 Satz 3 BeamtStG. Die gemeinsame Bestimmung durch die aufnehmenden Körperschaften bildet die Grundlage der einzelnen Übernahmeverfügungen.<sup>75</sup> Sie ist noch kein Verwaltungsakt gegenüber den betroffenen Beamt\*innen.<sup>76</sup> Es bedarf keiner Zustimmung der Beamt\*innen.<sup>77</sup> Es gilt der Grundsatz „Personal folgt Aufgabe“.<sup>78</sup>

Die Rechtsfolge der Überleitung ist, dass das Dienstverhältnis der Beamt\*innen zum bisherigen Dienstherren, der abgebenden Körperschaft, beendet und gleichzeitig ein neues Dienstverhältnis zur aufnehmenden Körperschaft begründet wird.<sup>79</sup> Grundsätzlich soll den Beamt\*innen ein dem bisherigen Amt nach Bedeutung und Inhalt ohne Rücksicht auf Dienststellung und Dienstalder gleich zu bewertendes Amt übertragen werden.<sup>80</sup>

---

<sup>71</sup> BVerwG, Urteil vom 26. November 2009 – 2 C 16/08 –, Rn. 15, juris.

<sup>72</sup> BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 –, BVerfGE 119, 331-394, Rn. 146.

<sup>73</sup> Lemhöfer 2009a, Rn. 8.

<sup>74</sup> BVerwG, Urteil vom 30. November 1978 – II C 6.75 –, BVerfGE 57, 98-107, Rn. 22.

<sup>75</sup> Lemhöfer 2009a, Rn. 9.

<sup>76</sup> Lemhöfer 2009a, Rn. 9.

<sup>77</sup> Vgl. auch: BVerfG, Beschluss vom 26. November 1963 – 2 BvL 12/62 –, BVerfGE 17, 172-188, Rn. 60-63.

<sup>78</sup> BVerwG, Beschluss vom 26. Februar 2015 – 2 C 1/14 –, Rn. 24, juris.

<sup>79</sup> BVerwG, Urteil vom 26. November 2009 – 2 C 16/08 –, Rn. 15, juris; Plog/Wiedow/Lemhöfer BBG 2009 § 134 Rn. 10.

<sup>80</sup> Lemhöfer 2009b, Rn. 2.



Gegen die Überleitung durch Verwaltungsakt ist Rechtsschutz in Form eines Widerspruchs und einer Anfechtungsklage gegeben. Beide haben nach § 54 Abs. 1 BeamStG keine aufschiebende Wirkung.<sup>81</sup> Insoweit ist aber Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO gegeben.

### 5.2.3 Zusammenfassung

Soweit sich die Sozialämter bereits auf kommunaler Ebene befinden, genügt es, die betroffenen Beamt\*innen umzusetzen. Falls sich die Sozialämter nicht auf kommunaler Ebene befinden, müssen alle betroffenen Beamt\*innen durch Einzelverwaltungsakt übergeleitet werden.

## 5.3 Umstellung der Angestellten des öffentlichen Dienstes

Wie oben<sup>82</sup> festgestellt, wird sich in den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen nichts an der Ebenenverteilung ändern, da bei ihnen die bisherige Eingliederungshilfe nach SGB VIII und nach SGB IX auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte angesiedelt ist. Demgegenüber wird sich in den Ländern Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland die Verwaltungsebene ändern. Beide Fälle sind getrennt zu betrachten. Es soll zunächst auf die Länder ohne Änderung der Verwaltungsebene eingegangen werden. Danach folgt die Ebenenänderung und zum Schluss soll kurz auf einige personalvertretungsrechtliche Fragen hingewiesen werden. Insgesamt bietet es sich an, dass Länder, in denen die Umstellung gleich oder ähnlich verläuft, gemeinsam Lösungen erarbeiten, damit die Umstellung möglichst bundeseinheitlich ist.

### 5.3.1 Sozialämter auf kommunaler Ebene

Zunächst ist abzugrenzen, ob es sich bei der Umlagerung von Teilen des Personals der Sozialämter auf die Jugendämter um eine Versetzung nach § 4 Abs. 1 des Tarifvertrages für den Öffentlichen Dienst für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-V VKA)<sup>83</sup> oder eine vom Weisungsrecht nach § 106 der Gewerbeordnung (GewO)<sup>84</sup> gedeckte Umsetzung handelt.

---

<sup>81</sup> Art. 8 des Bayerischen Beamtengesetzes; § 105 des Hessischen Beamtengesetzes; § 121 Abs. 1 des Landesbeamtengesetzes Rheinland-Pfalz.

<sup>82</sup> Siehe Kapitel 5.1.

<sup>83</sup> § 4 Abs. 1 TVöD-V VKA lautet: <sup>1</sup>Beschäftigte können aus dienstlichen oder betrieblichen Gründen versetzt oder abgeordnet werden. <sup>2</sup>Sollen Beschäftigte an eine Dienststelle oder einen Betrieb außerhalb des bisherigen Arbeitsortes versetzt oder voraussichtlich länger als drei Monate abgeordnet werden, so sind sie vorher zu hören.

In der Protokollerklärung dazu heißt es: „2. Versetzung ist die vom Arbeitgeber veranlasste, auf Dauer bestimmte Beschäftigung bei einer anderen Dienststelle oder einem anderen Betrieb desselben Arbeitgebers unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses.“

<sup>84</sup> § 106 GewO lautet: Der Arbeitgeber kann Inhalt, Ort und Zeit der Arbeitsleistung nach billigem Ermessen näher bestimmen, soweit diese Arbeitsbedingungen nicht durch den Arbeitsvertrag, Bestimmungen einer Betriebsvereinbarung, eines anwendbaren Tarifvertrages oder gesetzliche Vorschriften festgelegt sind. Dies gilt auch hinsichtlich der Ordnung und des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb. Bei der Ausübung des Ermessens hat der Arbeitgeber auch auf Behinderungen des Arbeitnehmers Rücksicht zu nehmen.



Mit Ausübung des Weisungsrechts konkretisieren die Arbeitgeber\*innen die im Arbeitsvertrag nur allgemein umschriebene Leistungspflicht der Arbeitnehmer\*innen.<sup>85</sup> Zwischen der im Arbeitsvertrag festgelegten Tätigkeit der Arbeitnehmer\*innen und dem Weisungsrecht der Arbeitgeber\*innen besteht eine Wechselwirkung, die vor allem bei der Vertragsgestaltung zu beachten ist: Je konkreter die Tätigkeit der Arbeitnehmer\*innen vertraglich festgeschrieben wird, desto geringer ist der Spielraum der Arbeitgeber\*innen zur Ausübung des Weisungsrechts.<sup>86</sup> Eine Konkretisierung auf eine ganz bestimmte Tätigkeit, die nicht im Arbeitsvertrag festgeschrieben ist, unterliegt strengen Voraussetzungen.<sup>87</sup>

§ 106 GewO besitzt keine rechtsbegründende Funktion, d. h. die Arbeitnehmer\*innen können daraus keinen Anspruch auf eine bestimmte Weisung herleiten.<sup>88</sup> Die Vorschrift begrenzt nur das Ermessen der Arbeitgeber\*innen bei der Weisungserteilung.<sup>89</sup> Unter Umständen kann jedoch auch eine Pflicht zur Ausübung des Weisungsrechts bestehen.<sup>90</sup> Die Arbeitgeber\*innen sind vertraglich verpflichtet, den Arbeitnehmer\*innen vertragsgerechte Arbeit zuzuweisen.<sup>91</sup>

Die Umsetzung auf einen anderen Arbeitsplatz bei derselben Dienststelle bzw. bei derselben Arbeitgeberin oder demselben Arbeitgeber ist nicht geregelt.<sup>92</sup> Sie ist grundsätzlich problemlos im Rahmen des allgemeinen gesetzlich geregelten Direktionsrechts nach § 106 GewO zulässig.<sup>93</sup> Durch eine Umsetzung werden den Arbeitnehmer\*innen andere Tätigkeiten zugewiesen, ohne dass damit ein Wechsel der Dienststelle/Behörde verbunden ist.<sup>94</sup> Die Arbeitnehmer\*innen erhalten in ihren/seinen Dienststellen einen anderen Dienstposten (Arbeitsplatz).<sup>95</sup>

Bei der Ausübung des billigen Ermessens müssen die Arbeitgeber\*innen die wesentlichen Umstände des Falles abwägen und die beiderseitigen Interessen angemessen berücksichtigen.<sup>96</sup>

Nach diesen Grundsätzen liegt in der Umstellung vom Sozial- auf das Jugendamt, wenn beide auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, eine Umsetzung, da die Kommune eine einzige Dienststelle/Behörde ist.

### 5.3.2 Sozialämter nicht auf kommunaler Ebene

Ein Wechsel vom Sozialamt auf Landesebene zum Jugendamt auf Kommunalebene ist über die Personalgestellung möglich. Eine Personalgestellung kann durch Gesetz (5.3.2.1) oder durch Tarifvertrag erfolgen (5.3.2.2).

---

<sup>85</sup> Kuner 2016, Rn. 3.

<sup>86</sup> Kuner 2016, Rn. 3.

<sup>87</sup> Landesarbeitsgericht Hamm (Westfalen), Urteil vom 17. März 2016 – 17 Sa 1660/15 –, Rn. 136, juris.

<sup>88</sup> Kuner 2016, Rn. 6.

<sup>89</sup> Kuner 2016, Rn. 6.

<sup>90</sup> Kuner 2016, Rn. 6.

<sup>91</sup> Kuner 2016, Rn. 6.

<sup>92</sup> Kuner 2016, Rn. 9.

<sup>93</sup> Kuner 2016, Rn. 9.

<sup>94</sup> Kuner 2016, Rn. 9.

<sup>95</sup> Kuner 2016, Rn. 9.

<sup>96</sup> Landesarbeitsgericht Hamburg, Urteil vom 13. April 2016 – 6 Sa 66/15 –, Rn. 57, juris; Kuner 2016, Rn. 4.



### 5.3.2.1 Personalgestellung durch Gesetz

Eine Personalgestellung kann nicht nur aufgrund des Tarifvertrages erfolgen, sondern auch vom Gesetzgeber durch Gesetz angeordnet werden. Das Land Nordrhein-Westfalen hat in § 3 Personalfolgendengesetz und in § 10 Eingliederungsgesetz auch eine gesetzliche Personalgestellung geregelt.

Die begleitend zum Gesetzgebungsverfahren für das Eingliederungsgesetz vom damaligen Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vorgenommene Zuordnung im Zuordnungsplan erfolgte ohne Beteiligung von Personalräten.<sup>97</sup> Die Zuordnung erfolgte über ein Punkteschema und eine anschließende Härtefallprüfung, wobei zwischen persönlichen Härtefällen und Entfernungshärtefällen unterschieden wurde.<sup>98</sup>

Dabei wurden die Tarifbeschäftigten zunächst auf das damalige Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen übergeleitet und von dort personalgestellt.

Diese Personalgestellung wurde vom Bundesarbeitsgericht (BAG) in mehreren Urteilen<sup>99</sup> für rechtmäßig erachtet. Dabei ist das Eingliederungsgesetz die gesetzliche Grundlage für die Personalgestellung.

Die gesetzliche Personalgestellung verstößt auch nicht gegen das LPVG NRW.<sup>100</sup> Da das LPVG NRW eine Mitbestimmung nur bei einer Versetzung, aber nicht bei einer Personalgestellung vorsieht, unterlag die gesetzliche Personalgestellung nicht der Mitbestimmung der abgebenden Personalräte.<sup>101</sup> Das Verwaltungsgericht (VG) Düsseldorf sieht den Zuordnungsplan als mitbestimmungspflichtigen Sozialplan an.<sup>102</sup> Demgegenüber vertritt das VG Minden die Ansicht, dass auch bezüglich der Überleitung auf das damalige Ministerium für Umwelt und Naturschutz des Landes Nordrhein-Westfalen nach dem insoweit gleich verfahrenen Personalfolgendengesetz kein Mitbestimmungsrecht besteht.<sup>103</sup> Das VG Köln sah auch in der Aufstellung des Zuordnungsplanes keinen die Mitbestimmung auslösenden Tatbestand.<sup>104</sup> Das BAG hat es dahinstehen lassen, ob der Zuordnungsplan ein Sozialplan ist und welche Auswirkungen eine fehlende Mitbestimmung auf die Personalgestellung hätte.<sup>105</sup> Insoweit kann nicht abschließend beurteilt werden, ob eine Mitbestimmung vonnöten gewesen wäre. Sie dürfte sich aber nicht als schädlich erweisen.

Keines der Urteile spricht das Verhältnis des Eingliederungsgesetzes bzw. des Personalfolgendengesetzes zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) an, da zum damaligen Zeitpunkt

---

<sup>97</sup> BAG, Urteil vom 23. März 2011 – 10 AZR 374/09 –, Rn. 5, juris.

<sup>98</sup> BAG, Urteil vom 23. März 2011 – 10 AZR 374/09 –, Rn. 6ff., juris.

<sup>99</sup> BAG, Urteil vom 23. März 2011 – 10 AZR 374/09; BAG, Urteil vom 14. Juli 2010 – 10 AZR 21/09; BAG, Urteil vom 14. Juli 2010 – 10 AZR 84/09; BAG, Urteil vom 14. Juli 2010 – 10 AZR 182/09; BAG, Urteil vom 25. August 2010 – 10 AZR 95/09; BAG, Urteil vom 25. August 2010 – 10 AZR 146/09; BAG, Urteil vom 25. August 2010 – 10 AZR 276/09; BAG, Urteil vom 17. November 2010 – 10 AZR 396/09; BAG, Urteil vom 23. Februar 2011 – 10 AZR 695/09.

<sup>100</sup> BAG, Urteil vom 23. März 2011 – 10 AZR 374/09 –, Rn. 86, juris.

<sup>101</sup> BAG, Urteil vom 23. März 2011 – 10 AZR 374/09 –, Rn. 90, juris; vgl. auch VG Köln, Beschluss vom 28. November 2007 – 34 L 1580/07.PVL –, Rn. 9, juris.

<sup>102</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 16. November 2007 – 34 L 1750/07.PVL –, Rn. 13, juris.

<sup>103</sup> VG Minden, Beschluss vom 5. Dezember 2007 – 12 L 555/07.PVL –, Rn. 28, juris.

<sup>104</sup> VG Köln, Beschluss vom 28. November 2007 – 34 L 1580/07.PVL –, Rn. 7, juris.

<sup>105</sup> BAG, Urteil vom 23. März 2011 – 10 AZR 374/09 –, Rn. 87, juris.



in § 1 Abs. 1 AÜG kein Hinweis darauf enthalten war, dass eine Überlassung nur vorübergehend ist. Zudem dürfte es sich auch hier nicht um eine wirtschaftliche Tätigkeit handeln.

#### 5.3.2.2 Personalgestellung nach § 4 Abs. 3 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder

Die Personalgestellung ist in § 4 Abs. 3 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) geregelt. Eine Personalgestellung ist eine echte Arbeitnehmerüberlassung.<sup>106</sup> Insofern ist streitig, wie sich das AÜG auf die Personalgestellung auswirkt.

Das BAG ist der Ansicht, eine mehr als nur vorübergehende Überlassung von Arbeitnehmer\*innen sei generell untersagt.<sup>107</sup> Dem folgend ist das Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg<sup>108</sup> der Ansicht, dass § 4 Abs. 3 des Tarifvertrags für den Öffentlichen Dienst der Länder wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 1 AÜG unwirksam ist.<sup>109</sup> In dem Fall ging es um das Betreiben eines Krankenhauses, wobei es nach Meinung des Landesarbeitsgerichtes Baden-Württemberg „auf der Hand [liege]“<sup>110</sup>, dass dies eine wirtschaftliche Tätigkeit sei. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ist hingegen der Ansicht, dass eine Personalgestellung nicht unter das AÜG fällt.<sup>111</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat die Frage, ob die Personalgestellung nach § 4 Abs. 3 des Tarifvertrags für den Öffentlichen Dienst der Länder eine Arbeitnehmerüberlassung im Sinne des AÜG ist, bewusst offen gelassen.<sup>112</sup> Die Frage kann damit als gerichtlich noch nicht geklärt betrachtet werden.

Im Ergebnis kann dieser Streit für die Verwaltungsreform aber offen bleiben, da jedenfalls keine wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt, wie § 1 Abs. 1 Satz 1 AÜG sie fordert. Weder in den Jugendämtern noch in den Sozialämtern wird eine Tätigkeit an einem wie auch immer gearteten Markt erbracht, und auch die Umstellung wird nicht dazu führen, dass LETE künftig zu einer am Markt erbrachten Tätigkeit wird. Vielmehr liegt eine hoheitliche Tätigkeit vor. Hoheitlichkeit liegt vor, wenn die Regelung dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist. Regelungen sind öffentlich-rechtlich, wenn sie Sonderrechte oder -pflichten des Staates oder anderer Träger öffentlicher Gewalt begründen (Sonderrechtstheorie).<sup>113</sup> Die Normen des SGB VIII und des SGB IX begründen Sonderrechte für die Jugend- und Sozialämter, welche Behörden im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG sind. Demnach kann davon ausgegangen werden, dass jedenfalls im hier interessierenden Bereich keine Arbeitnehmerüberlassung vorliegt.

---

<sup>106</sup> Howald 2016, Rn. 27.

<sup>107</sup> BAG, Beschluss vom 10. Juli 2013 – 7 ABR 91/11 –, BAGE 145, 355-370, Rn. 32-36.

<sup>108</sup> Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg, Beschluss vom 17. April 2013 – 4 TaBV 7/12; Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Februar 2016 – 3 TaBV 2/14.

<sup>109</sup> Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg, Beschluss vom 17. April 2013 – 4 TaBV 7/12 –, Rn. 109-124, juris.

<sup>110</sup> Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg, Beschluss vom 17. April 2013 – 4 TaBV 7/12 –, Rn. 125, juris.

<sup>111</sup> Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. September 2014 – 20 A 281/13.PVB –, Rn. 60-88, juris.

<sup>112</sup> BVerwG, Beschluss vom 22. September 2015 – 5 P 12/14 –, Rn. 37, juris.

<sup>113</sup> Reimer Stand 2016, Rn. 45.



### 5.3.3 Zusammenfassung

In der Umstellung vom Sozial- auf das Jugendamt, wenn beide auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, liegt eine Umsetzung, da die Kommune eine einzige Dienststelle/Behörde ist. Soweit sich die Sozialämter nicht auf Kommunalebene befinden, bedarf es einer gesetzlichen Personalgestellung oder einer Personalgestellung nach § 4 Abs. 3 TVöD-V VKA.

## 5.4 Gesetzlicher Arbeitgeberwechsel

Eine weitere Option ist ein gesetzlicher Arbeitgeberwechsel, wie ihn § 6c Abs. 1 Satz 1 SGB II vorsieht. Dieser lautet:

<sup>1</sup>Die Beamtinnen und Beamten, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur, die am Tag vor der Zulassung eines weiteren kommunalen Trägers nach § 6a Absatz 2 [SGB II] und mindestens seit 24 Monaten Aufgaben der Bundesagentur als Träger nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 [SGB II] in dem Gebiet des kommunalen Trägers wahrgenommen haben, treten zum Zeitpunkt der Neuzulassung kraft Gesetzes in den Dienst des kommunalen Trägers über.

Es bietet sich an, eine vergleichbare Regelung ins SGB VIII aufzunehmen. Insoweit sollte jedoch eingehend geprüft werden, ob diese Regelung für die betroffenen Beamt\*innen und Angestellten zumutbar ist. Das ist vom BAG bezüglich § 6c Abs. 1 Satz 1 SGB II bezweifelt worden. § 6c Abs. 1 Satz 1 SGB II greife in das Recht zur freien Arbeitsplatzwahl ein.<sup>114</sup> Das BAG verneinte die Vereinbarkeit mit Art. 12 GG.<sup>115</sup> Es erachtete die Regelung trotz des außerordentlichen Kündigungsrechts als unzumutbar.<sup>116</sup> Dazu genüge der Arbeitgeber\*innenwechsel allein nicht, weil es ein außerordentliches Kündigungsrecht gibt, das jedoch negative sozialrechtliche Folgen nach sich ziehen würde.<sup>117</sup> Darüber hinaus würden durch die gesetzliche Regelung des § 6c Abs. 1 Satz 1 SGB II weitere Nachteile zu Lasten der betroffenen Arbeitnehmer\*innen eintreten.<sup>118</sup> Das BAG legte dem Bundesverfassungsgericht vor,<sup>119</sup> das die Vorlage als unzulässig zurückwies, da das BAG nicht darlegte, das die Norm entscheidungserheblich war.<sup>120</sup> Wie das Bundesverfassungsgericht entscheiden würde, wenn die § 6c Abs. 1 Satz 1 SGB II oder eine vergleichbare Norm entscheidungserheblich sein sollte, kann nicht prognostiziert werden, auch da es noch keine gesetzgeberische Begründung zu einer vergleichbaren Norm gibt.

## 5.5 Qualifikation

### 5.5.1 Anerkennung von Qualifikationen

Eine weitere Frage ist die nach der Qualifikation des nach der Verwaltungsreform hin zu einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe zuständigen Personals. Das betrifft mehrere Fragen.

<sup>114</sup> BAG, Beschluss vom 26. September 2013 – 8 AZR 775/12 (A) –, Rn. 21-24, juris.

<sup>115</sup> BAG, Beschluss vom 26. September 2013 – 8 AZR 775/12 (A) –, Rn. 20, juris.

<sup>116</sup> BAG, Beschluss vom 26. September 2013 – 8 AZR 775/12 (A) –, Rn. 29, juris.

<sup>117</sup> BAG, Beschluss vom 26. September 2013 – 8 AZR 775/12 (A) –, Rn. 31 f., juris.

<sup>118</sup> Vgl. BAG, Beschluss vom 26. September 2013 – 8 AZR 775/12 (A) –, Rn. 33-38, juris.

<sup>119</sup> BAG, Beschluss vom 26. September 2013 – 8 AZR 775/12 (A) –, Tenor, juris.

<sup>120</sup> BVerfG, Beschluss vom 21. März 2018 – 1 BvL 1/14 –, BVerfGE 148, 64-69, Rn. 14.



Ein nächster Schritt ist die Anerkennung bereits bestehender Qualifikationen, z. B. der Heilerziehungspfleger\*innen und der Heilpädagog\*innen aus der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX als Fachkräfte von LETE.<sup>121</sup> Dazu sollte es auch Übergangsregelungen geben.<sup>122</sup>

### 5.5.2 Aus- und Fortbildung

Soweit Qualifikationen auch nach der Anerkennung der bereits vorhandenen Qualifikationen nicht vorhanden sind, muss das zukünftig zuständige Personal aus- und fortgebildet werden.<sup>123</sup> Ein unterschiedlicher Wissensstand der einzelnen Beamt\*innen und Angestellten sollte vermieden werden.<sup>124</sup> Dazu müssen zunächst die Schulungsbedarfe erhoben werden. Diese können unter anderem Fachwissen zu bestimmten Behinderungsarten, das SGB V oder die Finanzierung (z. B. Kostenheranziehung) betreffen. Bei fachlichen Fort- und Weiterbildungen sollte auch das grundlegende Wissen zu den angrenzenden Rechtsbereichen vermittelt werden.<sup>125</sup>

Dabei ist zu beachten, dass bereits jetzt ein Fachkräftemangel bei den Jugend- und Sozialämtern besteht.<sup>126</sup> Allerdings besteht dieser Fachkräftemangel auch in anderen Hilfesystemen.<sup>127</sup> Insoweit sollte darauf geachtet werden, dass die Hilfesysteme nicht in einen Konkurrenzkampf um Fachkräfte geraten, da ein solcher im Ergebnis den Hilfeempfänger\*innen nicht zugutekäme. Vielmehr sollte übergreifend und unabhängig von einer Verwaltungsreform hin zu LETE der Fachkräftemangel bekämpft werden.

Außerdem ist zu beachten, dass bei 80% der Träger der Kinder- und Jugendhilfe Psycholog\*innen tätig sind, die auf ihre neuen Aufgaben vorbereitet werden müssen.<sup>128</sup>

Für die zu entwickelnden Curricula sollte beachtet werden, dass es bei der Zusammenführung der Leistungen nötig sein wird, dass die Fachkräfte einen interdisziplinären Ansatz haben, „um behinderungsspezifische Bedarfslagen entsprechend beurteilen zu können“<sup>129, 130</sup> Die Standards des SGB IX für die Leistungserbringung sollten für LETE übernommen werden.<sup>131</sup> Auch sollte die Ausbildung auf eine „Stärkung einer multiprofessionellen Zusammenarbeit sowie die Koordination, Moderation und Abstimmung von sehr komplexen Hilfe-Prozessen“<sup>132</sup> hinwirken. Dafür bedarf es „einer grundsätzlichen Verständigung über die jeweiligen Terminologien, Fall-

---

<sup>121</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 126, 2019d, S. 44.

<sup>122</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 126.

<sup>123</sup> Vgl. auch Steffens et al. 2019, S. 98 f..

<sup>124</sup> Dies wurde von den Jugendämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als fachliche Herausforderung an der Schnittstelle zum Träger der Sozialhilfeverwaltung genannt.

<sup>125</sup> Dies wurde von den Sozialämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als fachliche Herausforderung an der Schnittstelle zu anderen (Hilfe-)Systemen genannt.

<sup>126</sup> Dies wurde von den Sozialämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als organisatorische Herausforderungen und als Herausforderung in der praktischen Kooperation genannt.

<sup>127</sup> Dies wurde von den Sozialämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als organisatorische Herausforderung an der Schnittstelle zu anderen (Hilfe-)Systemen genannt.

<sup>128</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019d, S. 33.

<sup>129</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 126.

<sup>130</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 126.

<sup>131</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 126.

<sup>132</sup> Gerner et al. 2018, S. 246.



und Problemkonstruktionen sowie einer Ins-Verhältnis-Setzung in Bezug auf ein integriertes Hilfeplanverfahren<sup>133</sup>.

All dies erfordert neben der Einbindung der Jugend- und Sozialämter auch die Einbindung von Bildungsträgern, die die Fachkräfte aus- bzw. weiterbilden können. Dabei ist besonders zu bedenken, dass es wahrscheinlich nötig sein wird, die Ausbilder\*innen für die neue Situation zu schulen, bevor sie die (neuen) Fachkräfte schulen können.

## 5.6 Neueinstellungen

Wie bereits oben (Kapitel 2.3) festgestellt, ist mit einem Personalmehrbedarf zu rechnen. In diesem Zusammenhang werden Neueinstellungen erforderlich werden. Es sollte frühzeitig erhoben werden, welchen Umfang diese haben werden. Ebenso sollte frühzeitig erhoben werden, welcher Personalmehrbedarf besteht und in welchem Umfang Neueinstellungen erforderlich werden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass durch die Verschiebung von Zuständigkeiten an die Jugendämter ein Mehrbedarf entsteht (siehe dazu 2.3). Dabei ist immer zu beachten, dass entsprechende Fachkräfte zunächst eine Ausbildung durchlaufen müssen und erst nach dem Ablauf von mehreren Jahren zur Verfügung stehen. Es sollte in jedem Fall vermieden werden, dass ein Wettrennen um Fachkräfte mit anderen Hilfesystemen entsteht.

Vielmehr sollte auf Anreize gesetzt werden, damit mehr Menschen eine berufliche Zukunft in den Hilfesystemen sehen. Das erfordert möglicherweise eine gesamtgesellschaftliche Diskussion.

## 6 Finanzen

Es stellen sich durch die Reformbestrebungen hin zu LETE neben der verwaltungsstrukturellen Vereinheitlichung, wodurch die Zuständigkeiten bundesweit hin zu einer Allzuständigkeit der Jugendämter auf kommunaler Ebene wechseln, umfangreiche finanzielle Auswirkungen dar. Die Zusammenführung der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe ziehen eine „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“ nach sich<sup>134</sup>. Um frühzeitigen Zugang zu allen Hilfen zu gewährleisten, gilt es, eine möglichst niedrigschwellige und barrierefreie Angebotsgestaltung zu gewährleisten, deren Grundlage eine einheitliche, transparente und nachvollziehbare Kostenheranziehung mit einheitlichem Verfahren unter der Aufnahme behinderungsbedingter Belange<sup>135</sup> darstellt. Bereits der nationale Aktionsplan „einfach machen – Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“ aus dem Jahre 2011 hatte angeregt, dass Finanzierungsprobleme, „die eine ganzheitliche Sicht auf Kinder und Jugendliche mit Behinderungen und ihren Familien verstellen, [...] in einer interkonferenziellen Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe behandelt“ werden sollen.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Gerner et al. 2018, S. 246.

<sup>134</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019a, S. 35.

<sup>135</sup> Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht eV (DIJuF) 2019, S. 33.

<sup>136</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011, S. 13–14.



Oberstes Ziel bei den Reformbestrebungen muss die finanzielle Aufrechterhaltung des Leistungsangebotes durch den Leistungsträger darstellen, sodass es bei den Leistungsempfänger\*innen zu keinen Leistungsabbrüchen aufgrund des Übergangs der Leistungsfinanzierung kommt. Weiter muss die finanzielle Ausgestaltung der Reform bei einer Beibehaltung der Finanzierung über das sozialhilferechtliche Dreiecksverhältnis eine Beschneidung bestehender Rechtsansprüche (Leistungsvoraussetzungen liegen vor) ausschließen und dem Bedarfsdeckungsgrundsatz (§ 36 SGB VIII) sowie dem Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII) ausreichend Rechnung tragen<sup>137</sup> (siehe hierzu auch das Arbeitspapier der AG Sitzung „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“<sup>138</sup>).

Um eine Schlechterstellung der Betroffenen und deren Familien zu verhindern, muss sichergestellt werden, dass bisher nach dem SGB IX kostenbeitragsfreie Leistungen auch weiterhin kostenbeitragsfrei sind und keine Kostenheranziehung für ambulante Hilfen erfolgt. Weiter wird empfohlen, dass der Kostenbeitrag für stationäre und teilstationäre Hilfen einkommensabhängig begrenzt wird (bspw. auf den Betrag der häuslichen Ersparnis).

Eine finanzielle Steigerung beim Übergang zu einer Allzuständigkeit der Jugendämter ist im Bereich Personal aufgrund mehrerer Punkte zu erwarten. In der zuvor erstellten Sachstandsanalyse konnte dargelegt werden, dass die Fallzahl-zu-Vollzeitäquivalente-Relation in den Sozialämtern aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Herangehensweisen höher als in den Jugendämtern ist (siehe auch 2.3).<sup>139</sup> Je qualifizierter die Mitarbeiter\*innen sind und je intensiver die Fallbearbeitung (geringere Fallzahlen pro Vollzeitäquivalent) ist, desto mehr steigen die finanziell auszugleichenden Kosten bei einer reformbedingten Zuständigkeitsverschiebung von den Sozial- zu den Jugendämtern im Gegensatz zum derzeitigen Status quo.

Zudem haben vorherige Untersuchungen gezeigt, dass „die Bearbeitungskosten (...) in der Regel höher [sind], je niedriger der Anteil der Verwaltungskräfte und je höher der Anteil pädagogischen Personals ist“<sup>140</sup>. Unsere bundesweite Befragung hatte dargestellt, dass ca. 70% der Mitarbeiter\*innen in der Eingliederungshilfe der Jugendhilfe über einen Hochschulabschluss als Sozialpädagog\*in oder Sozialarbeiter\*in verfügen. Im Gegensatz dazu verfügen insgesamt 65 % der Mitarbeiter\*innen in der Sozialhilfe, die mit der Eingliederungshilfe befasst sind, entweder über einen verwaltungsfachlichen Hochschulabschluss (33 %) oder eine verwaltungsfachliche Ausbildung (32 %).<sup>141</sup> Perspektivisch sind hierdurch also Kostensteigerungen zu erwarten.

Ferner gilt es hinsichtlich der Besoldung nicht nur die Eingruppierung/Besoldung/den Beamtenstatus zu beachten, die je nach Zuständigkeitskonstellation derzeit auf Länderebene vorliegt. Sowohl in den Stellungnahmen<sup>142</sup> als auch im Protokoll zur AG<sup>143</sup> wurde darauf hingewiesen, „dass die im SGB IX verankerte Anerkennung der tariflichen Bindung ins SGB VIII explizit aufgenommen [werden soll]“.

---

<sup>137</sup> Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht eV (DIJuF) 2019, S. 28.

<sup>138</sup> Siehe auch: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019a, S. 28–29.

<sup>139</sup> Vgl. Steffens et al. 2019, S. 102.

<sup>140</sup> Engels 2015, S. 5.

<sup>141</sup> Steffens et al. 2019, S. 98.

<sup>142</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 126.

<sup>143</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019d, S. 44.



Die Leistungen der Eingliederungshilfe werden auf unterschiedliche Art und Weise erbracht. Neben Sachleistungen können diese „auch als Dienstleistungen (z. B. Beratung) oder Geldleistungen“<sup>144</sup> (wie z. B. pauschalen Geldleistungen für bestimmte Leistungen zur sozialen Teilhabe) erbracht werden. Letztere Geldleistungen werden durch die Reformbestrebungen mit der Schaffung eines persönlichen Budgets nur bei Hilfen/Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen weiter erweitert. Im Zuge der Reform muss finanzrechtlich ausgestaltet sein, dass die Rehabilitationsträger als Leistungserbringer mit den Leistungsberechtigten Zielvereinbarungen nach §29 SGB IX abschließen können<sup>145</sup>. Durch diese entsprechend finanziell ausgestattete besondere Leistungsform kann aktiv die Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten barrierefrei verbessert werden.

Hinsichtlich der Reformbestrebungen fallen weitere Umsetzungskosten an. Dies beinhaltet Umsetzungsunterstützungen, Kosten für die Qualifizierung des Personals im Zuge der Reformumsetzung und eventuell zu finanzierende Modellvorhaben/-kommunen oder -phasen, welche zusätzlich je nach Ausgestaltung der Reform hinzukommen. Eine finanzielle Begleitung der Umsetzung auf Bundesebene könnte ähnlich wie bei der BTHG Reformumsetzung erfolgen, bei welcher durch eine rechtlich verankerte Finanzuntersuchung (Art. 25 Abs. 4 BTHG) durch beobachtende Maßnahmen die finanziellen Auswirkungen bei den Trägern der Eingliederungshilfe jährlich untersucht werden. Durch diese dauerhafte Evaluation über den gesamten Umstellungszeitraum hinweg ließen sich finanzielle Unterversorgungen/Überlastungen der kommunalen Jugendämter bestimmen und Nachsteuerungen im Nachgang vornehmen (Überprüfung des Kostenausgleiches nach dem Konnexitätsgrundsatz).

All diese finanziellen Fragen werden auch Konnexitäten auslösen. Diese betreffen die Flächenländer und Bremen, da es bei den Stadtstaaten Berlin und Hamburg keine Konnexitätsregelungen gibt, weil sie Stadtstaaten sind.

Die Konnexitätsregelungen aller Flächenländer und Bremens sind im Kern identisch. Gemeinsam ist allen der Grundsatz, dass, wenn das Land Aufgaben auf die Kommunen überträgt, es die finanziellen Lasten zu tragen hat.<sup>146</sup> Die Mehrheit der Landesverfassungen fordert dabei, dass der Ausgleich im übertragenden Gesetz mitzuregeln ist.<sup>147</sup> Niedersachsen verlangt, dass

---

<sup>144</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019b, S. 26.

<sup>145</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019b, S. 18.

<sup>146</sup> Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 83 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 97 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 146 Abs. 2 Satz 3 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 137 Abs. 6 der Verfassung des Landes Hessen, Art. 72 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 57 Abs. 4 Satz 1 und 2 der Niedersächsischen Verfassung, Art. 78 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Art. 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 120 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes, Art. 85 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 87 Abs. 3 Satz 1 und 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 57 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 93 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen.

<sup>147</sup> Art. 71 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 83 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 97 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 146 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 72 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 78 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Art. 49 Abs. 5 Satz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 120 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Saarlandes, Art. 85 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 87 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 57 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.



unverzöglich durch Gesetz ein Ausgleich zu regeln ist.<sup>148</sup> Den Landesverfassungen von Hessen und Thüringen genügt es, wenn die Regelungen überhaupt getroffen werden.<sup>149</sup>

Ein wesentlicher und für die Reform bedeutender Unterschied ist dabei die Behandlung von Mehrbelastungen. Das Saarland gleicht Mehrbelastungen nicht aus.<sup>150</sup> Die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gleichen wesentliche Mehrbelastungen aus.<sup>151</sup> Die Länder Bayern, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen gleichen Mehrbelastungen aus.<sup>152</sup> Teilweise handelt es sich um einen „angemessenen Ausgleich“,<sup>153</sup> teilweise um einen „entsprechenden finanziellen Ausgleich“<sup>154</sup>. Teilweise fehlt eine klare Regelung des Umfangs.<sup>155</sup> In Hessen sind die Gemeinden und Gemeindeverbände dabei nur in ihrer Gesamtheit zu betrachten.<sup>156</sup>

## 7 Entwicklung fachlicher Standards

Die Reform hin zu LETE muss von einer (Weiter-)Entwicklung fachlicher Standards begleitet werden. Hierzu gehört die Ausgestaltung eines inklusiven Hilfeplanverfahrens (7.1), die Entwicklung gemeinsamer fachlicher Standards der bisherigen Eingliederungshilfe nach dem SGB IX und der Jugendhilfe (7.2) und die durchgängige Verankerung von Partizipation im Hilfeplanverfahren (7.3). Da mit einer gesetzlichen Verankerung einer Übergabepanung vor bzw. bei Erreichen der Volljährigkeit zu rechnen ist, müssen auch hierfür fachliche Standards an der Schnittstelle vom Jugendamt zum Sozialamt erarbeitet werden (7.4).

### 7.1 Weiterentwicklung des Hilfeplanverfahrens

Es ist davon auszugehen, dass gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung eines inklusiven Hilfeplanverfahrens unter Berücksichtigung der Regelungen zum Teilhabepanverfahren nach dem SGB IX getroffen werden, um sicherzustellen, dass im Rahmen des Verfahrens sowohl

---

<sup>148</sup> Art. 57 Abs. 4 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung.

<sup>149</sup> Art. 137 Abs. 6 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen, Art. 93 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen.

<sup>150</sup> Art. 119 Abs. 2, Art. 120 der Verfassung des Saarlandes.

<sup>151</sup> Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 57 der Niedersächsischen Verfassung und Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

<sup>152</sup> Art. 83 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 146 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 137 Abs. 6 der Verfassung des Landes Hessen, Art. 72 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 85 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 57 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 93 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen.

<sup>153</sup> Art. 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 93 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen.

<sup>154</sup> Art. 83 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 137 Abs. 6 der Verfassung des Landes Hessen, Art. 72 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 85 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 57 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

<sup>155</sup> Art. 146 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.

<sup>156</sup> Art. 137 Abs. 6 der Verfassung des Landes Hessen.



die erzieherischen als auch die behinderungsbedingten Bedarfe fachlich erfasst werden können.<sup>157</sup> Der Gesetzentwurf wird möglicherweise bereits detaillierte Regelungen zu Abläufen und zu beteiligenden Stellen und Personen enthalten.

Entsprechend dieser Vorgaben muss im weiteren Prozess das inklusive Hilfeplanverfahren ausgestaltet, in der Praxis erprobt und verfeinert werden. Hierbei sollten die bisherigen Verfahren in den Jugend- und Sozialämtern auf den Prüfstand gestellt und in einem neuen Verfahren zusammengeführt werden.<sup>158</sup> Das Forschungsprojekt „Kategorisierungsarbeit in Hilfen für Kinder und Jugendliche“ ist durch einen detaillierten Vergleich der Fallbearbeitung in Jugend- und Sozialämtern zu dem Ergebnis gekommen, dass die aktuellen Verfahren der Bedarfsfeststellung beide noch nicht den Ansprüchen von Inklusion gerecht werden würden.<sup>159</sup> Der kommunikative Klärungsprozess des Hilfeplanverfahrens in den Jugendämtern würde zwar die gesamte Lebenswelt der Betroffenen in den Blick nehmen, sei aber eingebettet in hierarchische Machtverhältnisse, in denen immer zuerst eine „Problematisierung“ der Situation stattfinden würde.<sup>160</sup> Das Verfahren in den Sozialämtern hingegen sehe die Bedarfsfeststellung als abgrenzbaren Verfahrensschritt, in dem externen (medizinischen) Expert\*innen weitgehend exklusives Deutungs- und Kategorisierungsrecht zukomme.<sup>161</sup> Die Fallbearbeitung im Jugendamt könne als „Suche nach einer geeigneten und angemessenen Hilfe“<sup>162</sup> verstanden werden, die im Sozialamt als „Überprüfung eines beantragten Leistungsanspruchs und als Kostenverwaltung“<sup>163</sup>. Auf Grundlage dieser Ergebnisse wird empfohlen, ein inklusives Hilfeplanverfahren grundlegend partizipativ auszugestalten und in einem transparenten partizipativen Prozess mit wissenschaftlicher Begleitung zu entwickeln.<sup>164</sup> Auch an anderer Stelle wird gefordert, dass eine Weiterentwicklung der an der gesamten Lebenssituation ausgerichteten, partizipativen Hilfeplanung stattfinden müsse. Dabei sollten auch die Beteiligungsrechte von Adressat\*innen (Kinder, Jugendliche, Eltern) im Sinne von Barrierefreiheit erweitert werden. Die Beteiligung von Gruppen, die hinsichtlich ihrer Artikulationsmöglichkeiten benachteiligt sind, stelle hier eine besondere Herausforderung dar.<sup>165</sup>

Des Weiteren wird angenommen, dass im künftigen Hilfeplanverfahren Instrumente zur Bedarfsermittlung verwendet werden müssen, die sich an der ICF-CY (International Classification of Functioning, Disability and Health for Children and Youth) orientieren, wenn ein behinderungsbedingter Bedarf in Betracht kommt.<sup>166</sup> Durch das BTHG findet die Umstellung auf eine ICF-orientierte Bedarfsermittlung in den Sozialämtern zurzeit bereits statt. Diese Erfahrungen und Instrumente können auch für die Weiterentwicklung der Bedarfsermittlung in den Jugendämtern herangezogen werden.

---

<sup>157</sup> Siehe Vorschlag 2 zum Thema „Hilfeplanung“ im Arbeitspapier „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019b, S. 44–45.

<sup>158</sup> Renker et al. 2019, S. 128.

<sup>159</sup> Molnar 2019, S. 2.

<sup>160</sup> Molnar 2019, S. 3; Renker 2020, S. 233.

<sup>161</sup> Molnar 2019, S. 2.

<sup>162</sup> Renker 2020, S. 237.

<sup>163</sup> Renker 2020.

<sup>164</sup> Renker et al. 2019, S. 128.

<sup>165</sup> Gerner et al. 2018, S. 244–245.

<sup>166</sup> Siehe Vorschlag 1 zum Thema „Instrumente zur Unterstützung des Aushandlungsprozesses zur Erstellung des Hilfeplans“ im Arbeitspapier „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019b, S. 45.



Zur Weiterentwicklung des Hilfeplanverfahrens und der Entwicklung von Instrumenten zur Bedarfsermittlung sollten zunächst Verfahren und geeignete Instrumente unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure des sozialrechtlichen Dreiecks möglichst mit wissenschaftlicher Begleitung entwickelt werden. Anschließend sollten diese erprobt, ggf. angepasst und flächendeckend implementiert werden.<sup>167</sup> Da die Bundesländer die Eingliederungshilfe als eigene Angelegenheit ausführen, sind sie nicht dazu verpflichtet, gemeinsame Verfahren zu entwickeln.<sup>168</sup> Es erscheint aber sinnvoll, soweit wie möglich zusammenzuarbeiten, von den unterschiedlichen Erfahrungen zu lernen und einheitliche Instrumente zu entwickeln – beispielsweise im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe.

## **7.2 Entwicklung gemeinsamer fachlicher Standards und multiprofessionelle Zusammenarbeit**

Die Hilfestellung in den Jugend- und Sozialämtern unterscheidet sich durch verschiedene fachliche Sichtweisen, Handlungslogiken und professionsabhängige Einschätzungen.<sup>169</sup> So werden schon die grundlegenden Begriffe „Leistungen“ und „Hilfen“ fachlich unterschiedlich verstanden, „was die Ausrichtung der Unterstützung sowie das implizite Verhältnis der Leistungsberechtigten zum öffentlichen Leistungsträger betrifft“.<sup>170</sup> Dies spiegelt sich auch in den unterschiedlichen Professionen wider, die hauptsächlich in den jeweiligen Behörden beschäftigt sind. Während die Jugendämter sozialpädagogisch ausgerichtet sind und hauptsächlich sozialpädagogisch qualifiziertes Personal beschäftigen, agieren die Sozialämter eher als Prüfer von Rechtsansprüchen, wobei die Bedarfsfeststellung weitgehend auf Expert\*innen und die Leistungserbringer ausgelagert ist.<sup>171</sup> Das Personal ist größtenteils verwaltungsfachlich qualifiziert.<sup>172</sup> Diese Unterschiede erschweren laut Aussage einiger Praktiker\*innen in der Befragung von Jugend- und Sozialämtern bereits heute die Zusammenarbeit an der Schnittstelle zwischen den Behörden.<sup>173</sup>

Bei einer Gesamtzuständigkeit der Jugendämter für alle Kinder und Jugendlichen mit Behinderung müssten diese verschiedenen Professionen mit ihren jeweiligen Sichtweisen tagtäglich enger zusammenarbeiten, um sowohl erzieherische als auch alle behinderungsbedingten Bedarfe zu erfassen. Als Grundlage müssten dafür gemeinsame fachliche Standards entwickelt und die „multiprofessionelle[ ] Zusammenarbeit sowie die Koordination, Moderation und Abstimmung von sehr komplexen Hilfe-Prozessen“ gestärkt werden.<sup>174</sup> Dafür bedarf es „einer grundsätzlichen Verständigung über die jeweiligen Terminologien, Fall- und Problemkonstruktionen sowie einer Ins-Verhältnis-Setzung in Bezug auf ein integriertes Hilfeplanverfahren“.<sup>175</sup>

Neben der Zusammenführung der Zuständigkeit und der Transformation des Leistungsrechts der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche im SGB VIII, geht es dabei „auch um die

---

<sup>167</sup> Dieses Vorgehen wurde auch im Rahmen der Entwicklung von Bedarfsermittlungsinstrumenten im Zuge des BTHG gewählt. Siehe Umsetzungsbegleitung Bundesteilhabegesetz 2020.

<sup>168</sup> Umsetzungsbegleitung Bundesteilhabegesetz 2020.

<sup>169</sup> Steffens et al. 2019, S. 113.

<sup>170</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 103.

<sup>171</sup> Hier ist im Zuge der Umsetzung des BTHG allerdings eine Rückverlagerung auf die Sozialämter zu erwarten.

<sup>172</sup> Steffens et al. 2019, S. 105.

<sup>173</sup> Steffens et al. 2019, S. 113.

<sup>174</sup> Gerner et al. 2018, S. 246.

<sup>175</sup> Gerner et al. 2018, S. 246.



Transformation des Leistungserbringungsrechts aus dem SGB IX in das neue inklusive SGB VIII<sup>176</sup>, was für die Leistungserbringer einen erheblichen Systemwechsel bedeutet. Auch für externe Gutachten müssen fachliche Standards geschaffen werden. Aus Sicht der befragten Praktiker\*innen aus den Sozialämtern wäre dies die Grundlage, um doppelte Prüfverfahren und Gutachten zu vermeiden, die im bisherigen System beispielsweise erfolgen, weil Jugendämter fachliche Stellungnahmen von Kreisgesundheitsämtern nicht anerkennen würden.<sup>177</sup>

Es wurde in der Befragung außerdem angemerkt, dass die zeitlichen Fristen/Vorgaben und Rahmenbedingungen, die bspw. nach § 14 ff SGB IX gelten, im Zuge der Reformbestrebungen auf deren Erfüllbarkeit hin überprüft werden sollten, um eine möglichst hohes Maß an Fallverständnis durch die zuständigen Mitarbeiter\*innen aufrechtzuerhalten.

Die Entwicklung fachlicher Standards und eines gemeinsamen Fallverständnisses lässt sich nicht allein durch Vorgaben lösen, sondern stellt Herausforderungen an die gelebte Praxis. In einem ersten Schritt können einheitliche fachliche Standards und eine klare Terminologie aber die Grundlage für die Zusammenarbeit der verschiedenen Fachexpert\*innen in den Behörden schaffen. Diese könnten beispielsweise in Arbeitsgruppen und im Rahmen der Umsetzungsbegleitung (siehe Kapitel 3.2) durch geeignete Formate (z. B. Expert\*innenendialoge) entwickelt werden. In einem zweiten Schritt ist dann die Wissensvermittlung und Schulung zentral – dies sollte bei Fortbildungen, Schulungs- und Informationsmaterialien für Behördenmitarbeiter\*innen mitbedacht werden. Eine multiprofessionelle Zusammenarbeit muss sich im letzten Schritt dann schließlich in der gelebten Praxis der Behörden entwickeln.

### **7.3 Partizipation und Beteiligung**

Die Beteiligung der betroffenen Kinder und Jugendlichen und ihrer Eltern sollte einerseits integraler Bestandteil eines inklusiven Hilfeplanverfahrens sein und dabei auch die besonderen Herausforderungen behinderter Kinder und Jugendlicher mit eingeschränkten Artikulationsmöglichkeiten berücksichtigen (siehe Kapitel 7.1). Andererseits sollte auch die strukturelle Einbindung der Selbstvertretungen von Adressat\*innen in die rechtlich verankerten Gremien der örtlichen Jugendhilfe- und Teilhabeplanung vorangetrieben werden.<sup>178</sup> Menschen mit Behinderungen haben einem deutlich höheren Grad an Selbstorganisation und -vertretung als die Adressat\*innen der (bisherigen) Jugendhilfe.<sup>179</sup> Mit der Gesamtzuständigkeit der Jugendhilfe für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sollten deshalb auch Strukturen der Jugendhilfeplanung entsprechend angepasst werden.

Zugleich bietet es sich an, diese Selbstorganisation in Bezug auf eine Erweiterung bezüglich der Adressat\*innen der bisherigen Kinder- und Jugendhilfe zu unterstützen oder die Schaffung einer solchen Selbstorganisation zu unterstützen.

---

<sup>176</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 125.

<sup>177</sup> Dies wurde von den Sozialämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als fachliche Herausforderung genannt.

<sup>178</sup> Gerner et al. 2018, S. 247.

<sup>179</sup> Gerner et al. 2018, S. 250.



## 7.4 Entwicklung der Übergabepanung

Mit Einführung der Gesamtzuständigkeit der Jugendämter für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen würde in allen Fällen, in denen auch nach Erreichen der Volljährigkeit noch Hilfen notwendig sind, ein Wechsel der Zuständigkeit vom Jugend- zum Sozialamt erfolgen. Es ist davon auszugehen, dass eine Übergangsplanung gesetzlich verankert wird (möglicherweise mit Rechtsanspruch), die zwei Jahre vor dem eigentlichen Zuständigkeitswechsel beginnen und einen möglichst nahtlosen Übergang zwischen den Systemen ermöglichen soll.<sup>180</sup> Auch für diese Übergabepanung müssen fachliche Standards, Verfahren und Routinen erarbeitet werden. Die Notwendigkeit einer besseren Koordination von Fallübergaben bei Volljährigkeit wurde auch bereits für das jetzige System von vielen Praktiker\*innen in der Befragung geäußert: Es sollten abgestimmte Fallübergaben und -verfahren etabliert werden und Antragsüberschneidungen beim Übergang vermieden werden.<sup>181</sup> Besonders hingewiesen wurde auf die Notwendigkeit von Kooperationsprozessen bei der Übergabe von Vollzeitpflegeverhältnissen.<sup>182</sup>

## 8 Institutionelle Infrastruktur

Die angestrebte inklusive Umstellung bedingt eine strukturelle Anpassung der Ausstattungen der Jugendämter, um gute Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung der Reform zu gewährleisten. Um eine passgenaue Bedarfsermittlung auch nach Umstellung weiter aufrechterhalten und eine Verbesserung für Kinder und Jugendliche mit Behinderung zu bewirken, gilt es, durch Anpassungen der Infrastruktur die Gewährleistung bedarfsgerechter Unterstützungsangebote zu realisieren. Grundsätzlich muss der Inklusionsanspruch in der Kinder- und Jugendhilfe auf eine inklusive Infrastruktur abzielen, die nicht nur auf Einzelpersonen ausgerichtet ist.<sup>183</sup> Weiter darf es zu keiner Einschränkung von Hilfen oder Rechtsansprüchen aufgrund von unzureichenden infrastrukturellen Angeboten (bspw. im ländlichen Raum) kommen.

Hinsichtlich der Software und der Digitalisierung in der Verwaltung muss eine Weiterentwicklung hin zur Realisierung einer modernen digitalen Infrastruktur geschaffen werden. Bereits in unserer Sachstandsanalyse wurde darauf hingewiesen, dass möglichst eine einheitliche EDV-Struktur geschaffen werden sollte.<sup>184</sup> Im Zuge dessen sollte auch die systematische Erschlie-

---

<sup>180</sup> Siehe die Vorschläge zum Thema „Übergang in die Eingliederungshilfe“ im Arbeitspapier „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019b, S. 46.

<sup>181</sup> Dies wurde von den Sozialämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als organisatorische Herausforderung genannt.

<sup>182</sup> Dies wurde von den Jugendämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als organisatorische Herausforderung an der Schnittstelle zu dem Träger der Sozialhilfeverwaltung genannt.

<sup>183</sup> Die Fachverbände für Erziehungshilfen 2018, S. 1.

<sup>184</sup> Dies wurde von den Jugendämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als eine der drei größten Herausforderungen im Falle der Umsetzung einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe bei einem Zuständigkeitswechsel genannt.



ßung von Datenbeständen gewährleistet werden, zum einen zur Berichtspflicht sowie Dokumentation (ICF-orientierte Berichterstattung<sup>185</sup>), aber auch bezüglich der Dokumentation zur Weitergabe an die amtliche Statistik.

Infrastrukturelle Voraussetzungen gilt es aber auch vor Ort hinsichtlich der baulichen Gegebenheiten zu gewährleisten. Eltern müssen von räumlichen Koordinierungsleistungen, welche sich aus den bisherigen örtlichen Strukturen durch die Leistungserbringung unterschiedlicher Träger ergeben, entlastet werden. Im Zuge der Reform muss überprüft werden, ob bei den kommunalen Jugendämtern ausreichende Raumkapazitäten für den personellen Mehrbedarf vorhanden sind. Neben dem Platzbedarf und den hierdurch benötigten evtl. Neubauten/Erweiterungen und der Barrierefreiheit der Gebäude gilt es entsprechend abgetrennte geschlossene Büros vorzuhalten, um im Zuge der Beratungsleistungen Verschwiegenheit zu gewährleisten. Weiter sind in der Praxis unverhältnismäßige räumlich/örtliche Trennungen und Distanzen zu vermeiden<sup>186</sup>. Vonseiten der Jugendämter wurde in der Sachstandsanalyse angemerkt, dass sich die Zusammenführung von Infrastrukturangeboten in Pool-Modellen gerade im ländlichen Raum oder in Flächenländern aufgrund der örtlichen Distanzen als schwierig erwiesen hat. Weiter wurde auf eine notwendige örtliche Nähe zu den anderen Hilfesystemen hingewiesen bzw. ist ein hoher Grad an räumlicher Vernetzung notwendig, da in der Praxis auch der direkte Kontakt zu bspw. Kindertagesstätten oder Schulen vonnöten sei.<sup>187</sup> Auch wird im Zuge der Reformbestrebungen empfohlen, vonseiten des Bundes und der Länder Anreize zu Investitionen in infrastrukturelle Angebote bei den freien Trägern voran zu bringen<sup>188</sup> (Sach- und Personalkosten). Infrastrukturangebote und -leistungen der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe sind mit zu bedenken und die Träger sollten gegebenenfalls in kommunalen Steuerungsgruppen mit einbezogen werden.<sup>189</sup> Aufgrund des voraussichtlich zu erwartenden personellen Mehrbedarf durch die inklusive Umstellung ist die Bereitstellung einer hinreichenden wissenschaftlichen Infrastruktur an Hochschulen und Universitäten sowie von Ausbildungsplätzen notwendig, um der erfolgreichen Umsetzung der inklusiven Reform gerecht zu werden (siehe hierzu Kapitel 5.5.2).

Weiter wird empfohlen, wenn eine inklusive Gesellschaft inklusive einer inklusiven Infrastruktur erreicht werden soll, eine Kontrolle hinsichtlich der barrierefreien Angebotsbereitstellung von Leistungsträgern und -erbringern zu etablieren. So könnte eine „Verpflichtung zum gezielten und schnellen Abbau der Barrieren in der kommunalen Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe [...] in den § 80 Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII, das heißt in die Qualitätssicherung“<sup>190</sup> erfolgen.

---

<sup>185</sup> Dies wurde von den Sozialämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als Herausforderung an den Schnittstellen zu anderen (Hilfe-)Systemen genannt.

<sup>186</sup> Dies wurde von den Jugendämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als Herausforderung an der Schnittstelle zum Träger der Sozialhilfeverwaltung genannt.

<sup>187</sup> Dies wurde von den Jugendämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als organisatorische Herausforderungen an den Schnittstellen zu anderen (Hilfe-)Systemen genannt.

<sup>188</sup> Meysen 2016, Folie 5.

<sup>189</sup> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2018, S. 19.

<sup>190</sup> Zinsmeister 2019, S. 31.



## 9 Umstellung laufender Fälle

Auch für die Umstellung laufender Fälle sind zunächst einige Vorüberlegungen zu treffen (9.1). Entscheidend für die Umstellung ist der Bestandsschutz (9.2) sowie die Bildung von Fallgruppen (9.3). Zuletzt ist auch eine Lösung für die Aktenaufbewahrung zu finden (9.4).

### 9.1 Vorüberlegungen

Wie bei den finanziellen Herausforderungen gilt auch bei der Umstellung laufender Fälle, dass es zu keinen Leistungsabbrüchen bei den Leistungsempfänger\*innen durch einen Übergang der Leistungsfinanzierung kommen darf. Bis zum verbindlichen Zeitpunkt der Umstellung (Stichtag) gilt es, dass die laufenden Leistungsbescheide und deren Finanzierung weiter Gültigkeit behalten, bis eine anschließende Maßnahmenbewilligung des neuen Trägers der Hilfemaßnahmen feststeht und diese Hilfen nahtlos für die betroffenen Kinder und Jugendlichen übernehmen kann.

### 9.2 Bestandsschutz

Auch und gerade bei der Umstellung laufender Fälle ist ein besonderes Augenmerk auf den Bestandschutz zu legen. Die Umstellung eines laufenden Falles darf nicht zu einem Leistungsabbruch führen, sofern dieser nicht von den betroffenen Kindern und Jugendlichen gewünscht wird.<sup>191</sup> Dieser Bestandsschutz sollte gesetzlich geregelt werden.<sup>192</sup>

### 9.3 Fallgruppenbildung

Im Zuge des Übergangs von laufenden Fällen bietet es sich an, anhand einer bundesweit einheitlichen Fallgruppenunterscheidung vorzugehen (unter der Annahme: Übergang von LETE in die Eingliederungshilfe mit 18 Jahren<sup>193</sup>):

- *Gruppe 1 Neufälle:* Neufälle sollten dort eingeordnet werden, wo sie wären, wenn die Umstellung vollständig erfolgt wäre. Evtl. sollte diese Regelung erst ab einem gewissen Zeitpunkt im Umstellungsprozess greifen, damit ausreichend entsprechend ausgebildetes Personal bei den Jugendämtern vorhanden ist. Sollten in diesem Zeitraum Fälle hinzugekommen sein, fallen sie unter Gruppe 3.
- *Gruppe 2 Altfälle, die das System Jugendhilfe/Eingliederungshilfe/LETE vor Ende des Umstellungsprozesses (voraussichtlich) verlassen werden:* Altfälle, die das System Jugendhilfe/Eingliederungshilfe/LETE vor Ende des Umstellungsprozesses (voraussichtlich) verlassen werden, sollten nicht umgestellt werden, sondern bei der Jugendhilfe bzw. Eingliederungshilfe verbleiben. Sollte sich eine (anfängliche) Prognose als unrichtig herausstellen, sind sie wie Gruppe 3 zu behandeln.

---

<sup>191</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019d, S. 32, 2019c, 125 f..

<sup>192</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 126.

<sup>193</sup> Diese Überlegung lässt sich aber auch auf einen Übergang mit 21 oder zu einem anderen festen Zeitpunkt übertragen.



- *Gruppe 3 Altfälle, die auch nach dem Umstellungsprozesses (voraussichtlich) im System sein werden:* Eine dritte Gruppe bilden Altfälle, die auch nach dem Umstellungsprozesses (voraussichtlich) im System sein werden. Diese Fälle müssen umgestellt werden.

Während sich bei Gruppe 1 und Gruppe 2 durch die Umstellung keine Auswirkungen ergeben, ist Gruppe 3 umstellungsbedürftig. Insoweit bietet es sich an, auch diese Gruppe in Unterfallgruppen zu zerlegen.

- *Unterfall 3.1:* Kinder und Jugendliche, die während des Umstellungsprozesses 18 Jahre alt werden. Bei diesen Kindern und Jugendlichen bietet es sich an, die Umstellung zu unterlassen, da sie andernfalls zunächst aus dem System der Sozialhilfe herausgenommen werden, um mit 18 wieder hinein zu kommen. Stattdessen sollten sie für die verbleibende Zeit nach dem alten System behandelt werden.
- *Unterfall 3.2:* Kinder und Jugendliche, die nach dem Umstellungsprozess 18 Jahre alt werden. Diese Kinder und Jugendlichen werden umgestellt.
  - Dabei kann überlegt werden, ob Kinder und Jugendliche, deren Übergabemanagement am Ende des Umstellungsprozesses bereits begonnen hätte, wie Unterfall 3.1 behandelt werden sollen. Für sie wäre insoweit eine explizite gesetzliche Regelung zu schaffen, die vorliegend fachlich nicht bewertet werden kann und soll. Der Einfachheit halber werden sie im Folgenden als Teil von Unterfall 3.2 behandelt.

Es bietet sich an, die umstellungsbedürftigen Fälle nicht alle gleichzeitig umzustellen, sondern Tranchen zu bilden, die nach und nach umgestellt werden. Das hätte den Vorteil, dass es in den Jugendämtern nicht aufgrund von Personalmangel zu einer Überlastung der Sachbearbeiter\*innen käme. Zugleich könnten bei der ersten Tranche wertvolle Erfahrungen gesammelt werden, die den Umstellungsprozess für alle anderen Tranchen erleichtern. Aus diesem Grund bietet sich auch eine laufende Evaluierung an.

Die Tranchenbildung ist letztlich eine fachliche Frage. Es kann sich anbieten, nach Altersklassen umzustellen. Es kann sich anbieten, nach dem Alphabet umzustellen. Es kann sich – Personalsituation vorausgesetzt – auch anbieten, regionenweise umzustellen.

Daneben ist entscheidend, dass die Jugend- und Sozialämter in Bezug auf die umzustellenden Fälle besonders eng zusammenarbeiten, um Friktionen zu vermeiden..

Es muss noch darauf hingewiesen werden, dass zwischen dem Zeitraum der Leistungsgewährung, in welchem kein Bearbeitungsaufwand in Form von bspw. Antragsaufnahme, Zuständigkeitsklärung oder Bedarfsermittlung erfolgt ist (da die Bewilligung zuvor erfolgte) und den Zeiträumen mit Bearbeitungsaufwand unterschieden werden muss. Kommt es zu einem Zuständigkeitswechsel für eine laufende Leistung, so muss eine direkte Übernahme der bisherigen Leistungen durch die Jugendämter erfolgen, so dass eine erneute Überprüfung oder aber ein neuer Antrag zur Bewilligung der Leistungen durch die Leistungsempfänger vermieden wird.

Alle von der Umstellung Betroffenen sind in der Folge über die Auswirkungen sowie die unmittelbare Betroffenheit zu informieren. Sowohl der Zeitpunkt der Umstellung, die Art und



Weise/der Ablauf des Verfahrens als auch etwaig auftretende Änderungen im Leistungstatbestand sind zu vermitteln. Weiter sind die Betroffenen (und/oder deren Eltern) verbindlich über die (neuen) Ansprechpartner\*innen aufzuklären.

## **9.4 Aktenaufbewahrung**

Einen weiteren Fall von „Umstellungen“ bilden abgeschlossene Altfälle. Alle Aufbewahrungsfristen bzgl. der Akten von Altfällen müssen aufrechterhalten werden. Kommt es zum Bearbeitungsfall nach dem Zuständigkeitswechsel, so hat das Jugendamt die Akten vom abgebenden Sozialamt einzufordern.

## **10 Gerichte**

Auch wenn die gerichtlichen Zuständigkeiten nicht angefasst werden sollen, wird es zu einem Wechsel der Zuständigkeiten kommen, wenn der Umstellungsprozess abgeschlossen ist. Es wird davon ausgegangen, dass nach der Umstellung allein die Verwaltungsgerichte zuständig sein werden.<sup>194</sup> Dabei stellen sich für die Umstellung Fragen nach dem Personal (10.1), der Umstellung der anhängigen Fälle (10.2) und den Kosten (10.3).

### **10.1 Personal**

Bezüglich des Personals gelten die oben<sup>195</sup> angesprochenen Punkte entsprechend. Es ist dabei zu bedenken, dass die richterliche Unabhängigkeit besteht und eine Versetzung ohne Zustimmung der Betroffenen nicht möglich ist, Art. 97 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GG. Insoweit ist damit zu rechnen, dass Neueinstellungen an den Verwaltungsgerichten erforderlich werden. Auch wenn von Richter\*innen erwartet werden kann, dass sie sich in die neue Materie selbstständig einarbeiten, sollten dennoch Weiterbildungsangebote gemacht werden. All diese Überlegungen gelten für alle Instanzen.

### **10.2 Umstellung der anhängigen Fälle**

Auch bei den Gerichten gibt es laufende Fälle. Für die folgenden Überlegungen wird davon ausgegangen, dass weder der Instanzenzug noch die generelle Zuweisung zwischen Verwaltungs- und Sozialgerichten angetastet wird. Das Sozialgericht ist für Fälle zuständig, die vom Sozialamt entschieden wurden und das Verwaltungsgericht ist demnach für diese Fälle unzuständig. Das bedeutet, dass auch nach der Umstellung noch Fälle bei den Sozialgerichten anhängig sein werden, die vor der Umstellung beschieden wurden. Weiterhin werden im Instanzenzug auch weiterhin Fälle anhängig sein, die nach alter Rechtslage vom Sozialamt entschieden wurden.

Für die Umstellung all dieser Fälle ist von einer Umstellung abzuraten. Eine solche würde das hergebrachte System durcheinander bringen. Das bedeutet nicht, dass hergebrachte Überlegungen, nach welcher Rechtslage zu entscheiden ist, nicht gelten. Zudem können und sollten

---

<sup>194</sup> Siehe Vorschlag 1 zum Thema „Gerichtbarkeit“ im Arbeitspapier „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019b, S. 47.

<sup>195</sup> Siehe: Kapitel 5.



die nach neuem Recht zuständigen Jugendämter beigeladen werden. Ein Vorteil dieses Vorgehens wäre eine schrittweise „Umstellung“, die derjenigen der Sozial- und Jugendämter nachfolgen würde. Beide Prozesse würden so voneinander unabhängig stattfinden. Es bliebe auch genug Zeit, neues Personal anzuwerben und altes weiterzubilden. Auch könnte so das Problem versetzungsunwilliger Richter\*innen zumindest in Teilen über natürliche Altersaustritte eingefangen werden.

### **10.3 Kosten**

Eine für die Betroffenen wesentliche Frage ist die der Kosten. Nach § 183 Satz 1 SGG besteht vor den Sozialgerichten grundsätzlich Kostenfreiheit. Eine solche Regelung gibt es im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht. Insoweit ist fachlich zu entscheiden, ob die Kostenfreiheit bestehen bleiben soll oder nicht. Wenn sie bestehen bleiben soll, ist anzumerken, dass sie nur für einen Teil von LETE gelten würde. Das würde eine der Inklusion widersprechende Differenzierung wieder einführen.

## **11 Kommunikation und Information**

Die einzelnen Schritte der Reform sollten kontinuierlich kommunikativ begleitet werden, damit die Verwaltungsumstellung in der Breite gelingen kann. Hierfür sollte zunächst eine Kommunikationsstrategie festgelegt werden.

Informations- und Kommunikationsmaterialien sollten möglichst zentral auf Bundes- oder Landesebene bereitgestellt bzw. ausgetauscht werden, um Doppelarbeiten zu vermeiden und Wissen zu bündeln. Die Materialien können dann durch die jeweiligen Organisationen an ihre Spezifika und die jeweilige Zielgruppe angepasst werden. Der Austausch kann zum Teil über ein Online-Portal zur Umsetzungsbegleitung stattfinden (siehe Kapitel 3.2).

### **11.1 Fachdiskussion**

Es sollten Gespräche mit Fachexpert\*innen geführt werden, um diese in die praktische Ausgestaltung der geänderten Rechtsgrundlagen miteinzubeziehen. Sowohl Arbeitsgruppen (siehe Kapitel 3.1) als auch verschiedene Formate der Umsetzungsbegleitung (z. B. ein Online-Forum, Diskussionsveranstaltungen – siehe Kapitel 3.2) können Foren für diese Fachdiskussion bieten. Die Expert\*innen aus den Ländern, von Trägern, Leistungserbringern, (Spitzen-)Verbänden, angrenzenden (Hilfe-)Systemen und aus der Wissenschaft können dann wiederum als Multiplikator\*innen agieren, die die Reforminhalte in ihre jeweiligen Organisationen und Netzwerke weitertragen.

### **11.2 Schulungsmaterialien erstellen**

Es sollten frühzeitig Schulungsmaterialien erstellt werden, die über die geänderten Rechtsgrundlagen, Verfahren, Instrumente und Umstellungsschritte informieren. Dabei geht es einerseits um die Fortbildung der bisherigen Jugendamtsmitarbeiter\*innen, aber auch der bisherigen Sozialamtsmitarbeiter\*innen, die ins Jugendamt wechseln. Andererseits geht es auch um die Schulung der neu einzustellenden Mitarbeiter\*innen (siehe hierzu auch Kapitel 5.5.2). Auch die Curricula in den Fachhochschulen und Berufsschulen sollten an die neue Rechtslage angepasst werden.



### **11.3 Arbeitshilfen und Informationsangebote für Behörden, freie Träger und Leistungserbringer**

Um die Umsetzung der Verwaltungsreform vorzubereiten, empfiehlt es sich, in den Ländern jeweils eine landesweite Arbeitshilfe zum Umstellungsprozess zu erstellen, die Umstellungsschritte und -zeitpunkte festlegt, um eine fristgemäße Einführung zu gewährleisten. Die betroffenen Behörden (sowohl Jugend- als auch Sozialämter) sollten darin informiert werden über:

- Schritte der Einführung, Einführungsreihenfolge und -zeitpunkte
- Übergabe von laufenden Fällen
- Rolle und Aufgaben der betroffenen Behörden während der einzelnen Schritte
- Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen, um Einführungsprobleme rechtzeitig zu erfassen und Gegensteuerungsmaßnahmen und Hilfsangebote entwickeln zu können
- Möglichkeiten, Einführungsprobleme zu melden

Darüber hinaus müssen die einzelnen Mitarbeiter\*innen über die Änderungen der Rechtsgrundlagen, die Umsetzung im jeweiligen Bundesland und ihrer jeweiligen Behörde informiert werden. Bei der Ausgestaltung einzelner Reformschritte sollte diese Kommunikation immer frühzeitig mitgedacht werden. Werden beispielsweise neue Bedarfsermittlungsinstrumente entwickelt und das Hilfeplanverfahren weiterentwickelt (siehe Kapitel 7.1), sollten hierzu möglichst auch direkt Informationsmaterialien erstellt werden.

Es sollte außerdem darüber nachgedacht werden, ob (öffentliche) Diskussionen mit den von der Umstellung betroffenen Behördenvertreter\*innen über Zielvorgaben und Eckpunkte des Umstellungsprozesses stattfinden sollen. Mögliche Vorteile sind eine Erhöhung der Transparenz und Akzeptanz des Umstellungsprozesses. Ein möglicher Nachteil ist allerdings, dass Probleme und Vorschläge eventuell nicht vom Entscheidungssystem verarbeitet werden können, sodass unter Umständen der Unmut über die Umstellung verstärkt wird.

Auch die freien Träger und Leistungserbringer müssen rechtzeitig über Änderungen informiert werden. Zudem sollten angrenzende (Hilfe-)Systeme frühzeitig darüber informiert werden, was die gesetzlichen Änderungen für sie bedeuten. Hierzu gehören beispielsweise der Gesundheitsbereich, Schulen und Kindertagesstätten.

### **11.4 Informationsangebote für Betroffene**

Während des gesamten Umstellungsprozesses ist die Information, Beratung und Unterstützung der betroffenen Kinder und Jugendlichen sowie ihrer Eltern zwingend erforderlich.<sup>196</sup> Der Übergang zu einer Fallbearbeitung und Leistungsgewährung aus einer Hand einschließlich einer einmaligen Antragsstellung sollte den Betroffenen klar kommuniziert werden. Es sollten klare Zuständigkeiten nach außen kommuniziert werden.<sup>197</sup> Es ist zu unterscheiden zwischen der Kommunikation in bereits bestehenden Fällen und der mit Kindern, Jugendlichen und ihren

---

<sup>196</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019d, S. 44.

<sup>197</sup> Dies wurde von den Sozialämtern in der Online-Befragung der Sachstandsanalyse (siehe Steffens et al. 2019) als Herausforderung an der Schnittstelle der Jugendämter sowie von den Jugendämtern als Herausforderung an der Schnittstelle zu den Trägern der Sozialhilfeverwaltung genannt.



Eltern, die bisher noch keine Eingliederungshilfe erhalten haben und direkt über das neue System informiert werden sollten.

Einerseits müssen die allgemeinen Informationsmaterialien der Behörden, freien Träger und Leistungserbringer systematisch über- und erarbeitet und breit zugänglich gemacht werden. Sie sollten auf den jeweiligen Webseiten sowie in Form von Broschüren oder ähnlichen Angeboten vor Ort bereitgestellt werden. Informationsmaterialien sollten barrierefrei, entwicklungs- und altersgerecht sein.<sup>198</sup> Hierzu sollten auch Materialien in Leichter Sprache zur Verfügung gestellt werden.<sup>199</sup>

Andererseits muss auch eine individuelle Information und Beratung Betroffener angeboten werden. Alle Kinder und Jugendlichen, die bereits Eingliederungshilfe erhalten, bzw. ihre Eltern sollten darüber informiert werden, was sich konkret für sie ändert und wie das weitere Verfahren aussieht. Hier bietet es sich an, Informationsschreiben für die verschiedenen Fallgruppen (siehe Kapitel 9.3) vorzubereiten, die rechtzeitig versendet werden können. Zudem sollten Beratungsangebote für Betroffene vorgehalten werden. Alle Beratungsangebote und Informationsmaterialien sollten entwicklungs- und altersgerecht<sup>200</sup> sowie niederschwellig sein.

## 12 Ablaufreihenfolge mit zeitlicher Einordnung

Dieses Kapitel stellt die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Verwaltungsreform in Form einer Ablaufreihenfolge dar. Es bringt die in den vorherigen Kapiteln beschriebenen Schritte der Verwaltungsreform in eine Reihenfolge, die die Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Handlungssträngen berücksichtigt. Dabei wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass das Gesetz eine Übergangsphase von sieben Jahren vorsieht.<sup>201</sup> Unter dieser Annahme werden Zeiträume für die einzelnen Schritte angegeben.

Inwiefern die angegebenen Zeiträume realistisch sind, hängt von vielen Faktoren ab, unter anderem von der genauen Ausgestaltung der Reform der Kinder- und Jugendhilfe. Insbesondere die Umstellung, Neueinstellung, Aus- und Fortbildung von Personal wird sicherlich einige Zeit in Anspruch nehmen. Es ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Jugendämter zeitgleich auch die anderen Teile der SGB VIII-Reform umsetzen müssten, die nicht im Zusammenhang mit den LETE stehen.

---

<sup>198</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 68.

<sup>199</sup> Beispiele zum BTHG siehe unter <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/service/links-und-materialien/material-leistungsberechtigte/>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

<sup>200</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019c, S. 68.

<sup>201</sup> Siehe Vorschlag 2 zum Thema „Umsetzung“ im Arbeitspapier „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2019b, S. 47.



Tabelle 2: Ablaufreihenfolge mit zeitlicher Einordnung

Umstellungsschritte		Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6	Jahr 7
<b>Umstellungsstrukturen</b>	Bund-Länder-Arbeitsgruppe einrichten, die Umstellungsbedarfe erhebt	■						
	Entwicklung einer Anlage für die Länder als Orientierungshilfe mit Kriterien zur Analyse der Ausgangslage in den Ländern		■					
	Prozessverantwortliche und Ansprechpartner*innen festlegen	■						
	Prüfung, ob eine Länder-Kommunen-Arbeitsgruppe eingerichtet werden soll und bei Bejahung einrichten unter Einbeziehung aller relevanten Akteure	■						
	Umsetzungsbegleitung analog BTHG	■	■	■	■	■	■	■
	Qualitätskontrolle und Nachsteuerung bei Bedarf		■	■	■	■	■	■
<b>Rechtliches</b>	Ausgangslage in den Ländern analysieren		■					
	Ausführungsgesetze der Länder anpassen		■					
	Entwicklung eines Konzepts für die Umstellung der Verwaltungsorganisation und Einführungsprogramme festlegen			■				
	Verwaltungsorganisation umstellen				■	■	■	■



Umstellungsschritte		Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6	Jahr 7
	Entwicklung eines Konzepts für die Schnittstellenbereinigung und Einführungsprogramme festlegen							
	Schnittstellen bereinigen							
	Entwicklung eines Konzepts für die Umstellung der Rahmenverträge und Einführungsprogramme festlegen							
	Rahmenverträge umstellen							
<b>Personal</b>	Ausgangslage in den Ländern analysieren							
	Notwendige Qualifikation der Sachbearbeiter*innen der LETE bestimmen							
	Qualifikationen anerkennen							
	Curriculum für die Weiterbildung des Personals entwickeln							
	Schulungs- und Lehrmaterialien für die Weiterbildung erstellen							
	Schulung der Ausbilder*innen							
	Weiterbildung des Personals							
	Curriculum für die Ausbildung des neu einzustellenden Personals entwickeln							
	Schulungs- und Lehrmaterialien für die Ausbildung erstellen							
	Ausbildung des neu einzustellenden Personals							
	Neueinstellungen							



Umstellungsschritte		Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6	Jahr 7
	Beamt*innen von überörtlichen Sozialämtern auf örtliche Jugendämter überleiten							
	Beamt*innen von örtlichen Sozial- auf örtliche Jugendämter umleiten							
	Personalgestellung der Angestellten							
	Umsetzung der Angestellten							
<b>Finanzen</b>	Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Finanzierung							
	Kriteriengestützte Orientierungshilfen bereitstellen, sodass die Länder individuelle Handlungs- und Finanzierungskonzepte erstellen können.							
<b>Entwicklung fachlicher Standards</b>	Inklusives Hilfeplanverfahren in partizipativem Prozess entwickeln							
	Inklusiven Hilfeplanverfahren erproben und nachsteuern							
	Schulungsmaterialien zum Hilfeplanverfahren erstellen							
	Personalkörper schulen							
	Inklusives Hilfeplanverfahren implementieren							
	ICF-CY-orientierte Instrumente zur Bedarfsermittlung entwickeln							
	ICF-CY-orientierte Instrumente zur Bedarfsermittlung erproben							
	Schulungsmaterialien zu den ICF-CY-orientierten Instrumenten zur Bedarfsermittlung erstellen							



Umstellungsschritte		Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6	Jahr 7
	Personalkörper schulen							
	ICF-CY-orientierte Instrumente zur Bedarfsermittlung implementieren							
	Fachliche Standards für die Übergabepanung (bei Volljährigkeit) entwickeln							
	Strukturen der Jugendhilfeplanung anpassen							
<b>Infrastruktur</b>	Infrastrukturelle Bedarfsermittlung Kriteriengeleitet durchführen							
	EDV-Struktur inkl. systematischer Erschließung von Datenbeständen und ICF-orientierter Berichtserstattung aufsetzen und implementieren.							
	Räumliche Kapazitäten überprüfen							
	Barrierefreiheit überprüfen							
	Anpassung der Kapazitäten							
	Anpassung der Infrastruktur der örtlichen Träger an die Barrierefreiheit							
	Qualitätssicherung der Barrierefreiheit							
<b>Umstellung laufender Fälle</b>	Erhebung des Umstellungsaufwandes							
	Fallgruppenbildung							
	Tranchenweises Umstellen der umstellungsbedürftigen Fälle							
	Kommunikationsstrategie festlegen							



Umstellungsschritte		Jahr 1		Jahr 2		Jahr 3		Jahr 4		Jahr 5		Jahr 6		Jahr 7	
<b>Kommunikation und Information</b>	Informationsmaterialien zu gesetzlichen Änderungen auf Bundesebene erstellen														
	Arbeitshilfen zum Umstellungsprozess auf Landesebene erstellen														
	Geänderte Rechtsgrundlagen in den Behörden kommunizieren														
	Geänderte Rechtsgrundlagen und Umsetzung in den Behörden an freie Träger und Leistungserbringer kommunizieren														
	Angrenzende (Hilfe-)Systeme informieren														
	Allgemeine Informationsmaterialien für Betroffene erstellen														
	Einzelne betroffene Kinder, Jugendliche und Eltern über die Umstellung informieren														
	Betreuungsangebote für Betroffene vorhalten														



## Literaturverzeichnis

Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2019): Kinder- und Jugendhilfereport 2018. Eine kennzahlenbasierte Analyse. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich.

Battis, Ulrich (2009): Bundesbeamten-gesetz. München: C.H.Beck.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): UNSER WEG IN EINE INKLUSIVE GESELLSCHAFT Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Online verfügbar unter [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barrierefrei.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Häufige Fragen zum Bundesteilhabegesetz (BTHG). Online verfügbar unter [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/faq-bthg.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=19](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Schwerpunkte/faq-bthg.pdf?__blob=publicationFile&v=19), zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019a): AG-Sitzung „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“. Online verfügbar unter <https://www.mitreden-mitgestalten.de/node/2603>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019b): Arbeitspapier „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“. Arbeitsgruppe: „SGB VIII: Mitreden-Mitgestalten“. Online verfügbar unter <https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/ah15ary.pdf>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019c): „Mehr Inklusion / Wirksames Hilfesystem / Weniger Schnittstellen“. Online-Kommentierungen und Stellungnahmen der AG-Mitglieder zum Arbeitspapier der 5. AG-Sitzung. Online verfügbar unter [https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/2019-09-27\\_binder\\_5\\_ag-sitzung\\_aktualisiert.pdf](https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/2019-09-27_binder_5_ag-sitzung_aktualisiert.pdf), zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019d): Protokoll der fünften Sitzung der Arbeitsgruppe „SGB VIII: Mitreden - Mitgestalten“. Berlin. Online verfügbar unter [https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/protokoll\\_5\\_ag\\_mehr\\_inklusion\\_-\\_wirksames\\_hilfesystem\\_-\\_weniger\\_schnittstellen\\_1.pdf](https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/protokoll_5_ag_mehr_inklusion_-_wirksames_hilfesystem_-_weniger_schnittstellen_1.pdf), zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019e): Startschuss für den Entwurf eines neuen Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes. Beteiligungsprozess für ein modernes Kinder- und Jugendhilferecht „Mitreden-Mitgestalten“. Online verfügbar unter <https://www.mitreden-mitgestalten.de/#href=%2Finformationen%2Fmeldungen%2Fstartschuss-fuer-den-entwurf-eines-neuen-kinder-und-jugendstaerkungsgesetzes&container=%23main-content>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht eV (DIJuF) (2019): Hinweise des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht eV (DIJuF) zum Dialogprozess „Mitreden - Mitgestalten: Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe“ vom 9. Dezember 2019. Hg. v. Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht eV (DIJuF). Online verfügbar unter [https://www.dijuf.de/files/downloads/2019/DIJuF-Hinweise\\_SGB%20VIII\\_Reform\\_v.\\_9.12.2019.pdf](https://www.dijuf.de/files/downloads/2019/DIJuF-Hinweise_SGB%20VIII_Reform_v._9.12.2019.pdf), zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hg.) (2018): Dialogforum „Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe“, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Die Bundesregierung (2019): Bessere Werkzeuge für besseres Recht. Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2018. Online



verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1638896/100d34950150332b04201f46b3fe9693/2019-0619-bericht-buerokratie-abbau-data.pdf?download=1>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Die Fachverbände für Erziehungshilfen (2018): Fragen und Prüfsteine an die SGB VIII Reform und ein inklusives Kinder- und Jugendhilfegesetz. Hg. v. Bundesverband für Erziehungshilfen e.V., Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfen e.V., evangelischer Erziehungsverband, Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen. Online verfügbar unter [https://afet-ev.de/aktuell/aus\\_der\\_republik/PDF-Dateien/2018/Pruefsteine\\_Erziehungshilfefachverbaende\\_Okt2018.pdf](https://afet-ev.de/aktuell/aus_der_republik/PDF-Dateien/2018/Pruefsteine_Erziehungshilfefachverbaende_Okt2018.pdf), zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Engels, Dietrich (2015): Verwaltungskosten der Fallbearbeitung in der Eingliederungshilfe nach Kapitel 6 SGB XII. Expertise des ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Köln. Online verfügbar unter [https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Gutachten\\_Verwaltungskosten\\_Eingliederungshilfe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.gemeinsam-einfach-machen.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/BTHG/Gutachten_Verwaltungskosten_Eingliederungshilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=4), zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Gerner, Susanne; Oehme, Andreas; Rohrmann, Albrecht (2018): Perspektiven einer inklusionsorientierten Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. In: Johannes Stehr, Roland Anhorn und Kerstin Rathgeb (Hg.): Konflikt als Verhältnis - Konflikt als Verhalten - Konflikt als Widerstand. Widersprüche der Gestaltung Sozialer Arbeit zwischen Alltag und Institution, Bd. 30. Wiesbaden: Springer VS (Perspektiven kritischer Sozialer Arbeit, Band 30), S. 239–252.

Howald, Wolfgang (2016): § 4. In: Ernst Burger: TVöD | TV-L. Tarifverträge für den öffentlichen Dienst. Handkommentar. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Kuner, Markus (2016): TV-L § 4. In: Klaus Bepler, Thomas Böhle, Achim Meerkamp und Willi Russ: Beck'scher Online-Kommentar TV-L. Tarifverträge der Länder. 33. Edition. München: C.H.Beck.

Lemhöfer, Bernt (2009a): BBG 2009 § 134. In: Ernst Plog und Alexander Wiedow: Bundesbeamtengesetz mit Beamtenstatusgesetz, Beamtenversorgungsgesetz, Bundesbesoldungsgesetz. Kommentar. Köln: Luchterhand.

Lemhöfer, Bernt (2009b): BBG 2009 § 136. In: Ernst Plog und Alexander Wiedow: Bundesbeamtengesetz mit Beamtenstatusgesetz, Beamtenversorgungsgesetz, Bundesbesoldungsgesetz. Kommentar. Köln: Luchterhand.

Meysen, Thomas (2016): Jugendhilfe – nach individuellem Bedarf und mit infrastruktureller Verankerung? Präsentation auf der DIJuF-Zweijahrestagung. Online verfügbar unter [https://www.dijuf.de/files/downloads/2016/Dokumentation%20Zweijahrestagung%2011\\_2016/03\\_Mey-sen\\_Bonn%20JT%20Finanzierung%2023.11.2016.pdf](https://www.dijuf.de/files/downloads/2016/Dokumentation%20Zweijahrestagung%2011_2016/03_Mey-sen_Bonn%20JT%20Finanzierung%2023.11.2016.pdf), zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Meysen, Thomas (2019): Die Modernisierung des SGB VIII: Inhalte + rechtliche Perspektiven. Was kann die Praxis leisten? Hg. v. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH. Dialogforum „Bund trifft kommunale Praxis“ - Inklusive Kinder- und Jugendhilfe aktiv miteinander gestalten - Ergebnisse des 9. Expertengesprächs. Berlin. Online verfügbar unter [https://jugendhilfe-inklusive.de/sites/default/files/EXP-Dokus/ergebnis\\_exp9freigabe.pdf](https://jugendhilfe-inklusive.de/sites/default/files/EXP-Dokus/ergebnis_exp9freigabe.pdf), zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Molnar, Daniela (2019): Bedarfsfeststellung und die Relevanz medizinischer und psychologischer Gutachten (unveröffentlichtes Thesenpapier). Behinderten- und Kinder- und Jugendhilfe: Zwei Verfahren - (k)eine Zukunft. Empirische Analysen zur Diskussion der Hilfe- und Teilhabeplanung.

Reimer, Ekkehart (Stand 2016): § 40. In: Herbert Posser und Heinrich Amadeus Wolff: Beck'scher Online-Kommentar VwGO. 38. Edition. München: C.H.Beck.



Renker, Anna (2020): Verwaltungsdokumente in der Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe. Kategorisierungsarbeit im Vergleich. In: *SozProb* 30 (2), S. 221–241. DOI: 10.1007/s41059-019-00066-6.

Renker, Anna; Molnar, Daniela; Ackermann, Timo; Bastian, Pascal (2019): Teilhabe durch\* in\* trotz Kategorisierung? Kategorisierungsarbeit in Hilfen für Kinder und Jugendliche. In: *Teilhabe durch\*in\*trotz Sozialpädagogik*. 1. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Juventa (Veröffentlichungen der Kommission Sozialpädagogik), S. 117–131.

Rieger, Reinhard (2008): Vorbemerkungen zu den §§ 13 bis 15 BeamtStG. In: Karin Metzler-Müller, Reinhard Rieger, Erich Seek und Renate Zentgraf: *Beamtenstatusgesetz. Kommentar*. 3. Auflage. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.

Schnellenbach, Helmut (2013): *Beamtenrecht in der Praxis*. 8. Auflage. München: C.H.Beck.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): *Erzieherische Hilfen/Beratungen: Bundesländer, Jahre, Geschlecht, Altersjahre, Art der Hilfe*. Online verfügbar unter <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

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](https://www.mitreden-mitgestalten.de/sites/default/files/downloads/sachstandsanalyse_sgb_viii_final.pdf), zuletzt geprüft am 20.03.2020.

*Umsetzungsbegleitung Bundesteilhabegesetz (2020): Bedarfsermittlung*. Online verfügbar unter <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/bthg-kompass/bk-bedarfsermittlung-icf/bedarfsermittlung/>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Zinsmeister, Julia (2019): *Kinderschutz in der Jugend- und Behindertenhilfe – ein blinder Fleck? Welche besonderen Herausforderungen gibt es im Kontext der geplanten Gesetzesreform?* Hg. v. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH. Dialogforum „Bund trifft kommunale Praxis“ - Inklusive Kinder- und Jugendhilfe aktiv miteinander gestalten - Ergebnisse des 10. Expertengesprächs. Online verfügbar unter [https://jugendhilfe-inklusiv.de/sites/default/files/EXP-Dokus/exp10\\_ergebnisfreigabe.pdf](https://jugendhilfe-inklusiv.de/sites/default/files/EXP-Dokus/exp10_ergebnisfreigabe.pdf), zuletzt geprüft am 20.03.2020.