

5. Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

Die Gewährung von Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35 a SGB VIII stellte für die Jugendhilfeträger eine neue Aufgabe dar. Für die Aufgabenerfüllung ist eine enge Kooperation unterschiedlichen Fachpersonals erforderlich. Dabei ist die Anwendung des § 35 a SGB VIII z. T. immer noch mit erheblichen Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen verbunden.

Eine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung unter Beteiligung medizinischen und sozialpädagogischen Fachpersonals beim örtlichen Jugendhilfeträger, verbindliche Verfahrens- und Abgrenzungsregelungen und eine sachgerechte Steuerung auf der Grundlage individueller Hilfepläne tragen nachhaltig zu einer wirtschaftlichen und am notwendigen Bedarf orientierten Aufgabenerfüllung bei.

5.1 Ausgangspunkt

Die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche ist mit Wirkung vom 01.01.1995 aus der allgemeinen Eingliederungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)¹ herausgelöst und als eigenständiger Leistungstatbestand (§ 35 a) in das Achte Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII)² übernommen worden. Die Förderung geistig behinderter Kinder und Jugendlicher erfolgte dagegen weiterhin über die Sozialhilfe. Hiermit ging eine Verlagerung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für einen kleineren Personenkreis von der ansonsten für Eingliederungshilfen zuständigen Sozialverwaltung auf die örtlichen Jugendhilfeträger über, für die dies einen fachlich weitgehend neuen Aufgabenbereich darstellte. Dies veranlasste den LRH, im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Entwicklung und Steuerung der Hilfen nach § 35 a SGB VIII einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Die Anwendung der neuen Leistungsvorschrift durch die Jugendhilfeträger war und ist z. T. immer noch mit erheblichen Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen verbunden. Dies lässt sich auch an den Fallzahlen ablesen, die in den Jahren 1998 bis 2001 kontinuierlich von 1.740 auf 2.345 angestiegen sind und erstmals 2002 einen leichten Rückgang auf 2.255

¹ Bundessozialhilfegesetz (BSHG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 23.03.1994, BGBl. I S. 646, aufgehoben durch Art. 68 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022.

² Sozialgesetzbuch (SGB) - Achte Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 08.12.1998, BGBl. I S. 3546, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 21.03.2005, BGBl. I S. 818.

Fälle erfahren haben. Entsprechend sind die Gesamtausgaben der Jugendhilfeträger für die Eingliederungshilfen von 22,5 Mio. € (1998) auf 26,3 Mio. € (2002) gestiegen. Aussagen über die Entwicklung in den Jahren 1995 bis 1997 können nicht getroffen werden, da die Jugendhilfeträger die erforderlichen Daten vielfach nicht gesondert erfasst hatten.

Grundsätzlich tragen die stationären Hilfen in besonderem Maße zum Ausgabevolumen der Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII bei. Denn sie sind mit durchschnittlich 34 T€ pro Jahr und Fall nicht nur die kostenintensivste Hilfeform, sondern dauern überwiegend auch mehr als 24 Monate an.

5.2 Feststellungen

5.2.1 Die in § 35 a SGB VIII formulierten **Anspruchsvoraussetzungen** waren zunächst weit gefasst und nicht hinreichend verbindlich formuliert. Erst mit Einführung des Neunten Buches SGB - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX)¹ - präzisierte der Gesetzgeber die Anspruchsvoraussetzungen und stellte dabei auf die Zweigliedrigkeit des Behinderungsbegriffs ab.² Dies erfordert eine Kooperation von Ärzten (Begutachtung der seelischen Gesundheit) und pädagogischem Personal (Begutachtung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft) bei der Feststellung eines Leistungsanspruchs.

Allerdings wird dieser Zweigliedrigkeit nach wie vor nicht immer ausreichend Rechnung getragen. So verzichten einige Jugendhilfeträger immer noch auf eine fachliche Beurteilung der Teilhabe des leistungsbegehrenden Kindes bzw. Jugendlichen am Leben in der Gemeinschaft durch das hierfür originär zuständige sozialpädagogische Personal und gewähren die Hilfe nach § 35 a SGB VIII ausschließlich auf der Grundlage fachärztlicher Gutachten.

5.2.2 Die Herauslösung der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche aus dem BSHG und die Schaffung einer eigenen Anspruchsnorm im SGB VIII hat die Kreise und kreisfreien Städte fast ausnahmslos veranlasst, die Zuständigkeit für diesen speziellen Teil der Leis-

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (SGB IX) vom 19.06.2001, BGBl. I S. 1046, 1047, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 27.04.2005, BGBl. I S. 1138.

² § 35 a Abs. 1 S. 1 SGB VIII - Ursprungsfassung
Kinder und Jugendliche, die seelisch behindert oder von einer solchen Behinderung bedroht sind, haben Anspruch auf Eingliederungshilfe.

§ 35 a Abs. 1 SGB VIII - aktuelle Fassung

Kinder oder Jugendliche haben Anspruch auf Eingliederungshilfe, wenn

1. *ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als 6 Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und*
2. *daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.*

tungsempfänger in das Jugendamt zu verlagern. Die rechtliche und organisatorische Unterteilung der Eingliederungshilfe löst insbesondere bei der Gewährung von Hilfen für jüngere Kinder oder für mehrfach behinderte Kinder und Jugendliche immer wieder **Abgrenzungsprobleme zwischen Sozial- und Jugendhilfe** aus. Die Folge sind Reibungsverluste, die teilweise zulasten der leistungsbegehrenden Personen gehen und die dem Ansehen der Verwaltung in der Öffentlichkeit abträglich sind.

Ein eindeutiges und verständlich formuliertes fachärztliches Gutachten trägt wesentlich zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten bei. Dabei kann eine für alle Leistungen der Eingliederungshilfe von einzelnen Kreisen praktizierte standardisierte Beteiligung und Befragung der Mediziner hilfreich sein, die bei Bedarf durch gezielte Nachfragen ergänzt wird.

Vereinzelt vorgefundene kreisinterne Vereinbarungen, wonach Kinder bis zu 10 Jahren oder nicht schulpflichtige Kinder ausschließlich sozialhilfe-rechtliche Eingliederungshilfe erhalten, tragen zwar ebenfalls zur Vermeidung von Abgrenzungsproblemen bei, sind jedoch nicht gesetzeskonform. So hat der Gesetzgeber eine generalisierende Regelung nur für die ambulante Frühförderung bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres getroffen. Im Übrigen wird jedoch - unabhängig vom Alter - eine sorgfältige einzelfallbezogene Bewertung der Art der vorliegenden Behinderung vorausgesetzt. Dabei zeigt die Praxis bei anderen Jugendhilfeträgern, dass eine solche Differenzierung möglich ist.

- 5.2.3 Bei der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche handelt es sich um eine eigenständige Hilfeform. Obwohl sie von den Erziehungshilfen abweicht, haben die Jugendhilfeträger zunächst die für die Erziehungshilfen entwickelten **Bewilligungsverfahren und Organisationsstrukturen** auf die Eingliederungshilfe angewandt. Erst später haben einige Jugendhilfeträger die Hilfestellung inhaltlich und organisatorisch an die andersartige Anforderung der Eingliederungshilfe angepasst und **Steuerungsmechanismen** eingeführt. Wesentliche Maßnahmen waren hierbei eine Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung sowie eine verbindliche verwaltungsinterne Regelung der Anspruchsvoraussetzungen für eine Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII. Den Anstoß für solche Maßnahmen haben insbesondere die gestiegenen Fallzahlen und Ausgaben gegeben. Tatsächlich konnte bei einem zeitlichen Abgleich mit der Fallzahlenentwicklung regelmäßig festgestellt werden, dass der jeweilige Jugendhilfeträger im Folgejahr der Umsteuerung eine Minderung der Fallzahlen auswies. In diesem Zusammenhang fielen auch die kontinuierlich steigenden Fallzahlen bei den Jugendhilfeträgern auf, die bis dato keine Notwendigkeit einer inhaltlichen oder organisatorischen Anpassung ihrer Hilfestellung gesehen haben.

5.2.4 Die Umsetzung des SGB VIII liegt in der alleinigen Verantwortlichkeit des jeweiligen Jugendhilfeträgers. Diese haben die Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich organisiert. Infolgedessen sind - ungeachtet des in § 35 a SGB VIII allgemein verbindlich formulierten Leistungstatbestands - **individuelle Verfahrensregelungen** getroffen worden. Obwohl vom Sozial- und Jugendausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages am 09.03.1998 Arbeitshilfen zur einheitlichen Durchführung des § 35 a SGB VIII angenommen und die Landräte gebeten wurden, eine strikte Beachtung dieser Arbeitshilfen sicherzustellen¹, wurden ungleiche Verfahrensweisen praktiziert. Dies führte im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung der leistungsbegehrenden Personen.

Aber nicht nur die Hilfgewährung, sondern auch die statistische Erfassung von steuerungsrelevanten Strukturdaten oder die haushaltsmäßige Buchung von Einnahmen und Ausgaben erfolgt nach wie vor unterschiedlich. Dadurch werden fundierte interkommunale Vergleiche nachhaltig erschwert, obwohl hieran insbesondere die Kommunen selbst Interesse bekundet haben.

5.2.5 **Schulisch bedeutsame Teilleistungsstörungen** wie Legasthenie oder Dyskalkulie können zu einer seelischen Behinderung führen. Sie sind jedoch nicht mit einer solchen gleichzusetzen. Vielmehr besteht bei Lern- und Leistungsstörungen in leichter und mittlerer Ausprägung die vorrangige Zuständigkeit des Bildungswesens. Allerdings wird insbesondere bei einer unzureichenden schulischen Förderung häufig der § 35 a SGB VIII als „Ausfallbürge“ herangezogen und eine Förderungsverpflichtung des Jugendhilfeträgers geltend gemacht. Hieraus resultiert ebenfalls eine Abgrenzungsproblematik, die einige Jugendhilfeträger nach eigenen Angaben durch schriftlich fixierte Zuständigkeitsabgrenzungen und Verfahrensabsprachen mit den Schulräten nachhaltig mindern konnten.

5.3 Empfehlungen

Angesichts der rechtlichen und inhaltlichen Komplexität der Hilfgewährung nach § 35 a SGB VIII, die zudem eng mit der Sozialhilfe und mit dem schulischen Bereich verflochten ist, hat sich eine **Spezialisierung des Personals** auf diese besondere Thematik als zweckmäßig erwiesen. Dabei spricht sich der LRH zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung für eine **Zentralisierung der Hilfgewährung** unter Beteiligung des sozialpädagogischen und medizinischen Fachwissens aus. Sofern dies nicht durch die Bildung eigener Organisationseinheiten erfolgt, sollten die Jugendhilfeträger zumindest sicherstellen, dass alle am Hilfefall zu beteiligenden Fachkräfte die bedarfsgerechte Hilfe direkt miteinander abstimmen

¹ Vgl. Rundschreiben Nr. 361/98 des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages vom 29.04.1998.

und in die Fall- und Kostenverantwortung für den Einzelfall einbezogen werden.

Vor dem Hintergrund fehlender spezieller Fortbildungsangebote schlägt der LRH einen regelmäßigen **überörtlichen Erfahrungsaustausch** insbesondere des mit der Hilfestellung betrauten Verwaltungs- und sozialpädagogischen Fachpersonals vor.

Es wird empfohlen, die **Anspruchsvoraussetzungen** für Hilfen nach § 35 a SGB VIII nach Maßgabe des Gesetzes konkret festzulegen. Dazu zählt neben einer ärztlichen Begutachtung der seelischen Gesundheit des leistungsbegehrenden Kindes oder Jugendlichen auch eine qualifizierte Begutachtung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft durch sozialpädagogisches Fachpersonal. Letzteres kann nicht ersetzt werden durch Stellungnahmen von (interessierten) Leistungsanbietern oder Schulen.

Für eine sachgerechte und bedarfsorientierte Fallsteuerung sind **standardisierte Antrags- und Hilfeplanverfahren** unerlässlich. Dabei hängt die Qualität von Hilfeplänen u. a. von der Formulierung konkreter und nachprüfbarer Ziele ab, deren Erreichung im Rahmen regelmäßiger Fortschreibungen zu überwachen sind. Im Rahmen der Antrags- und Hilfeplanverfahren sollte die gebotene Mitwirkung der leistungsbegehrenden Kinder und Jugendlichen sowie ihrer Erziehungsberechtigten konsequent eingefordert werden.

Zur Minderung bestehender Abgrenzungsprobleme zwischen Eingliederungshilfeleistungen der Jugendhilfe sowohl zur Sozialhilfe als auch zum Schulwesen haben sich **schriftlich fixierte Zuständigkeitsabgrenzungen** und Verfahrensabsprachen zwischen den jeweils zuständigen Organisationseinheiten als zielführend erwiesen.

Die örtlichen Jugendhilfeträger sind aufgefordert, die bestehenden Defizite bei der statistischen Erfassung der für eine effektive Gesamtsteuerung erforderlichen Strukturdaten aufzuarbeiten und die **Qualität des Datenmaterials** zu verbessern. Die steuerungsrelevanten Daten sollten regelmäßig analysiert werden, sodass ggf. zeitnah Maßnahmen zur Umsteuerung initiiert werden können. In diesem Zusammenhang dürfte es auch erforderlich sein, über eine Verbesserung und Vereinheitlichung der vorhandenen EDV-Verfahren nachzudenken.

5.4 **Stellungnahmen**

Der **Städteverband** teilt im Wesentlichen die Ausführungen des LRH. Allerdings sei die Schnittstelle zwischen der Erziehungshilfe und der Eingliederungshilfe als Hilfearten des SGB VIII aus seiner Sicht unbeleuchtet geblieben. Außerdem vermisse er qualitative Aussagen beispielsweise zu

den Gründen für Zugänge zur Eingliederungshilfe oder zur Ergebnisqualität der Maßnahmen.

Im Weiteren weist der Städteverband darauf hin, dass die Umsetzung der Empfehlungen aufgrund der engen finanziellen Spielräume der Kommunen an Grenzen stoße, und zeigt zugleich beispielhaft auf, dass seine Mitgliedsverwaltungen den umfangreichen Forderungen des LRH bereits seit längerem Rechnung trügen. Allerdings seien die Einflussmöglichkeiten des Jugendhilfeträgers dadurch begrenzt, dass die medizinische Fachlichkeit der Kinder- und Jugendpsychiatrie aus Kapazitätsgründen häufig nicht in ausreichendem Maße für eine fundierte medizinische Diagnostik herangezogen werden könne. Abgrenzungsprobleme zwischen Eingliederungshilfen nach dem SGB XII und dem SGB VIII bestünden nicht. Es wäre jedoch hilfreich, mehr über eine verbindliche Zuständigkeitsregelung zwischen Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII und Schule hinsichtlich der Kinder mit Teilleistungsstörungen zu erfahren.

Aus der Sicht des **LRH** ist die Abgrenzung zwischen Erziehungshilfen und Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII zwar nicht in einem eigenen Gliederungspunkt betrachtet worden, allerdings werden die unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen aufgrund der unterschiedlichen Zielrichtung der Hilfen im Bericht durchgängig behandelt und hieraus die Empfehlungen für eine Aufgabenerfüllung durch spezialisiertes Personal abgeleitet. Gegenstand der Prüfung war die (quantitative) Entwicklung und Steuerung von Hilfen nach § 35 a SGB VIII. Bereits die Erhebung der hierzu erforderlichen quantitativen Daten hat sich als problematisch erwiesen, umso mehr müsste die Aussagekraft qualitativer Daten bezweifelt werden. Daher hat der LRH von einer solchen Betrachtung Abstand genommen.

Das **Jugendministerium** unterstützt aus fachlicher Sicht die Empfehlungen des LRH, wonach eine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung beim örtlichen Jugendhilfeträger, verbindliche Verfahrens- und Abgrenzungsregelungen sowie eine sachgerechte Steuerung auf der Grundlage individueller Hilfepläne zu einer wirtschaftlichen und am notwendigen Bedarf orientierten Aufgabenerfüllung nachhaltig beitragen. Das Ergebnis der Prüfung enthalte eine Reihe von Anregungen, die das Ministerium und das Landesjugendamt bereits aufgegriffen hätten. So sei der Empfehlung des LRH folgend ein regelmäßiger überörtlicher Erfahrungsaustausch für das mit der Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII betraute Fachpersonal eingerichtet worden. Dieser werde im 2. Halbjahr 2005 mit einem Fachgespräch zur Abgrenzungsproblematik zwischen Integrationshilfen und Schule fortgesetzt.

Außerdem habe eine im Sommer 2003 eingerichtete gemeinsame Arbeitsgruppe mit den Kreisjugendämtern und dem Landkreistag ein Konzept zum Aufbau eines regelmäßigen Berichtswesens für die erzieherische

Jugendhilfe erarbeitet. Dieses hätten die Jugendämter der Kreise inzwischen beschlossen. Aktuell werde von Dataport nach gemeinsamen Vorgaben eine Datenbank für die Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII erstellt, die ab 01.01.2006 allen teilnehmenden Jugendämtern für individuelle Vergleichsabfragen zur Verfügung stehen solle. Eine Integration der kreisfreien Städte, die sich dem Projekt aufgrund ihrer eigenen Vergleichsarbeit noch nicht angeschlossen hätten, wäre jederzeit möglich. Damit sei gemeinsam mit der kommunalen Ebene ein wichtiger Schritt in eine qualifizierte Datenerfassung gegangen worden.

In Fragen der Steuerung und der Organisation hält das Jugendministerium eine Einbettung der mit der Hilfgewährung nach § 35 a SGB VIII befassten Spezialdienste in den Gesamtbereich der erzieherischen Hilfen für fachlich sinnvoll und notwendig. Denn dieser Arbeitsbereich verfüge bereits bundesweit über eine Fülle an positiven Erfahrungen zu Instrumenten und Methoden der Planung und Steuerung, wie z. B. zu standardisierten Hilfeplänen, von denen die Spezialdienste der Integrationshilfen profitieren könnten.

Insgesamt würden die Empfehlungen des LRH das Jugendministerium bekräftigen, die in den letzten 2 Jahren ergriffenen Maßnahmen zur Unterstützung der örtlichen Träger bei ihrer Aufgabenerfüllung nach § 35 a SGB VIII weiter fortzuführen.