

Kommentierung der BAGFW zum Arbeitspapier

„Prävention im Sozialraum stärken“

im

Dialogprozess „Mitreden – Mitgestalten“ zur Modernisierung des SGB VIII

Vorbemerkung

Die BAGFW möchte sich im Rahmen des Beteiligungsprozesses „Mitreden – Mitgestalten“ zu den aufgeworfenen Handlungsoptionen und Vorschlägen zum Themenkomplex „Prävention im Sozialraum stärken“ fachlich einbringen.

Im Kontext der Bemühungen um eine Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe sind in den vergangenen Jahren kontroverse Diskussionen zu den Schwerpunkten Sozialraumorientierung und Prävention im Sozialraum geführt worden.

In einer Standortbestimmung hat die BAGFW zuletzt in den Jahren 2013 und 2014 einen Beitrag zur fachpolitischen Diskussion geleistet. (*BAGFW-Workshop „Sozialraum als Ort der Teilhabe“ 2013, BAGFW- Workshop „Der Sozialraum als Ort der Teilhabe - viele Akteure - gemeinsam handeln!“ 2014*)

Die BAGFW fordert den notwendigen weiteren Ausbau einer inklusiven sozialen Infrastruktur. Dazu gehören u.a. Familienberatungsstellen, Angebote der Familienbildung und Familienerholung, Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Familienzentren, präventive Unterstützungsangebote und Angebote für Kinder psychisch kranker Eltern in den Stadtteilen und Gemeinden. Diese Angebote müssen universalpräventiv und niedrighschwellig ausgestaltet sein, um die Erreichbarkeit für alle Kinder, Jugendlichen und deren Familien zu gewährleisten.

Als Fachkonzept ist Sozialraumorientierung im Rahmen niedrighschwelliger Leistungen ebenso zu berücksichtigen wie bei der Erbringung von rechtsanspruchsgebundenen Einzelfalleistungen. Sozialraumorientierte Einzelfallhilfen, die im sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis finanziert werden, stehen nicht im Widerspruch zu niedrighschwelligen Angeboten, die das Fachkonzept der Sozialraumorientierung berücksichtigen. Insofern sind Stärkung, Qualifizierung und Ausbau fördernder Regel- und Infrastrukturangebote und ihre Vernetzung wichtige Bausteine einer guten Kinder- und Jugendhilfe. Niedrighschwellige Angebote erweitern die Handlungsmöglichkeiten der Einrichtungen und Dienste. Sie ergänzen die individuellen Leistungen mit Rechtsanspruch in

sinnvoller Weise und decken im Idealfall die Bedarfe der Familien ab, sodass Einzelfallhilfen nicht notwendig sind. Gleichzeitig sichern sie die Nachhaltigkeit individueller Hilfen, ohne diese in Frage zu stellen.

Mit dem Sozialraum (als Erfahrungs- und Verhaltensraum, als Engagement- und Versorgungsraum sowie als politisch-administrativer Raum) soll auch die räumliche Dimension der (vorgenannten) Sozialstrukturen in den Blick genommen werden, um der sozialen und gesundheitlichen Ungleichheit, die schon im Kindesalter für unterschiedliche Lebenschancen sorgt, entgegenzuwirken. Prävention im Sozialraum verfolgt nicht zuletzt das Ziel, mehr *gesundheitliche* Chancengleichheit zu schaffen. Die meisten Determinanten für ein gesundes Aufwachsen liegen außerhalb des Gesundheitssystems. Einige können durch die Entwicklung kommunaler „Präventionsketten“ (eingebettet in eine integrierte kommunale Gesundheitsstrategie) beeinflusst werden. Damit dies erfolgreich geschieht, ist es notwendig, dass die Akteure in einem Sozialraum sektorenübergreifend zusammenarbeiten. Die Thematik ist einzubetten in die Strategien und Maßnahmen, auf die sich die Akteure in den Landesrahmenvereinbarungen nach § 20 f. SGB V verständigt haben.

Bei weitem nicht alle Familien werden derzeit von den bestehenden Angeboten erreicht. Zum einen sind die Angebote so einzurichten und zu öffnen, dass deren Erreichbarkeit räumlich und zeitlich erleichtert wird – insbesondere in strukturschwachen ländlichen Räumen bedeutet das eine erhebliche Herausforderung. Darüber sind sogenannte Präventivangebote auch dahingehend zu erweitern, dass neben der reinen Komm-Struktur auch aufsuchende Arbeit in den Familien geleistet und finanziert werden soll.

Unabhängig davon weist die BAGFW darauf hin, dass niedrigschwellige Leistungen Familien, die multiplen Benachteiligungen ausgesetzt sind, oft auch deutlich schlechter erreichen als im Dreiecksverhältnis finanzierte Einzelfallhilfen. So ist lange bekannt, dass die Erziehungsberatung – die klassische niedrigschwellige Leistung – überproportional von Familien in Anspruch genommen wird, deren Ressourcenausstattung überdurchschnittlich ist.

Die BAGFW kritisiert die einseitige Fokussierung der Prävention. Im Sinne des § 1 SGB VIII versteht die BAGFW die Förderung, Begleitung und Unterstützung einer sozialraumorientierten Kinder- und Jugendhilfe als gesellschaftliche Aufgabe, um Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen. Das bedeutet jedoch nicht, dass diese Infrastruktur exklusiv besonders gefährdete oder benachteiligte Familien adressieren darf. Die Kinder- und Jugendhilfe darf gerade kein exklusives System für benachteiligte Familien sein, um Benachteiligungen wirksam begegnen zu können. Dieser Aufgabe wird die Kinder- und Jugendhilfe dann gerecht, wenn Angebote an alle jungen Menschen bzw. deren Eltern gemacht werden. Eine rein defizitorientierte Herangehensweise lehnt die BAGFW daher ab.

Im Rahmen des angestrebten Modernisierungsprozesses des Kinder- und Jugendhilferechts dürfen aus Sicht der BAGFW der Ausbau von Präventionsangeboten nicht gegen Infrastrukturangebote ausgespielt werden.

Der erforderliche Ausbau einer inklusiven Infrastruktur und niedrigschwelliger Leistungen, die auch der Prävention dienen, erfordert adäquate Regelungen zur Finanzierung innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe.

Dabei ist das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis als Grundlage der Einzelfallfinanzierung zu erhalten und weiterzuentwickeln. Die Leistungsgewährung im sozialrechtlichen Dreieck hat sich bewährt. Die BAGFW spricht sich dafür aus, ein ausdifferenziertes Leistungsvereinbarungsrecht, das sich an §§ 78a ff. SGB VIII orientiert, auch für ambulante Erziehungshilfeleistungen in SGB VIII aufzunehmen, oder den Geltungsbereich der §§ 78a ff. SGB VIII auf ambulante Leistungen auszudehnen.

Zwar umfasst das SGB VIII bereits heute die erforderlichen Rechtsgrundlagen, um niedrigschwellige Leistungen und infrastrukturelle Angebote zu finanzieren. Aus der Praxis ist jedoch bekannt, dass die Umsetzung der Regelungen und damit eine insofern ausreichende Finanzierung oft nicht gewährleistet sind. Die BAGFW hat die Hoffnung, dass konkretere Vorschriften im SGB VIII maßgeblich dazu beitragen, dass die Gewährleistungsverantwortung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe für eine familienfreundliche und präventive Infrastruktur intensiver wahrgenommen wird als es bislang der Fall ist.

Zu A. Sachverhalt:

Die BAGFW stimmt der Beschreibung des Sachverhaltes im Wesentlichen, aber nicht in allen Teilen zu. Kritisch anzumerken ist:

a) Kein Vergaberecht für Einzelfallhilfen

Die Formulierung, es sei „umstritten“, ob das Recht der Vergabe öffentlicher Aufträge für einzelfallfinanzierte Leistungen anwendbar sei, gibt die Situation nicht zutreffend wieder. Tatsächlich herrscht weitgehend Konsens darüber, dass Ausschreibungen nach Vergaberecht hier nicht zulässig sind, u.a. weil sie ohne Rechtsgrundlage in die Berufsfreiheit (Art. 12 GB) eingreifen. Andere Auffassungen werden in der Literatur nur sehr vereinzelt vertreten, in der obergerichtlichen Rechtsprechung gar nicht.

b) Sozialpädagogische Familienhilfe

Die sozialpädagogische Familienhilfe ist in § 31 SGB VIII als „intensive Betreuung und Begleitung [von] Familien in ihren Erziehungsaufgaben“ beschrieben. Die BAGFW stellt fest, dass die in der Sitzungsunterlage (A.II.2, Seite 5) getroffene Feststellung, sie sei dem „Spektrum präventiver Hilfen“ zuzuordnen, nicht zutrifft. Vielmehr ist sie im Gesetz als intensive Einzelfallhilfe angelegt. Sicher hat jede Einzelfallhilfe auch eine präventive Funktion. Sie soll die Situation verbessern, Schlimmeres verhüten und die Leistungsberechtigten unabhängig von der Hilfe machen. Prävention in diesem Sinne ist hier aber nicht gemeint. Die sozialpädagogische Familienhilfe in ihrer heutigen Form ist ein Erfolgsmodell. Dem können niedrigschwellige Leistungen mit präventiver Wirkung hinzugefügt werden, die im Einzelfall den Einsatz einer sozialpädagogischen Familienhilfe überflüssig machen können. Das ändert aber nichts daran, dass die Hilfe nach § 31 SGB VIII keine präventive Leistung in dem Sinne ist, in dem der Begriff der präventiven Leistungen in der politischen Diskussion verwendet wird.

c) Zusammenhang von Dreiecksfinanzierung und präventiven Leistungen

Der in der Sitzungsunterlage zugrunde gelegten Prämisse, „die Diskussion um die Verbesserung direkter niedrigschwelliger Hilfezugänge“ könne „nur vor dem Hintergrund der Konstruktion des sogenannten sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnisses verstanden werden“, widerspricht die BAGFW. Es gibt objektiv keine Konkurrenz zwischen dem sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis zur Finanzierung der durch Verwaltungsakt zu bewilligenden Leistungen und dem Ziel, niedrigschwellige Leistungen auszubauen. Die BAGFW befürchtet, dass hinter der Behauptung eines solchen Konkurrenzverhältnisses die Intention stehen könnte, eine präventive Infrastruktur zu Lasten der Einzelfallhilfen auszubauen.

Der Zielvorstellung, dass eine bessere soziale Infrastruktur in dem Sinne präventiv wirken sollte, dass Einzelfallhilfen gar nicht erst erforderlich werden, kann sich die BAGFW anschließen. Daher unterstützt die BAGFW alle Bestrebungen, die soziale Infrastruktur auszubauen. Sie wendet sich aber entschieden gegen jeden Versuch, die Einzelfallhilfen zu beschneiden, um mit den so frei werdenden Mitteln den Ausbau sozialer Infrastruktur zu finanzieren. Vom Ansatz her ist die Kinder- und Jugendhilfe als begleitend und unterstützend (§ 1 SGB VIII) angelegt. Prävention und Erziehungshilfen sind nicht in einem Konkurrenzverhältnis zueinander zu sehen. Vielmehr ergänzen niedrigschwellige Angebotsformen die individuellen Leistungen mit Rechtsanspruch und decken im Idealfall die Bedarfe der Familien ab. Darüber hinaus sichern sie deren Nachhaltigkeit.

Darüber hinaus unterstützt die BAGFW Bestrebungen, im sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis finanzierte Leistungen besser mit Infrastruktur und Regelsystemen zu verzahnen. Das kann aber nur durch eine gesetzliche Qualifizierung des sozialleistungsrechtlichen Dreiecksverhältnisses unter Beibehaltung seiner Struktur gelingen.

Bemühungen der Kommunen um eine Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe am Fachkonzept der Sozialraumorientierung sind nicht als Sparmodell zu diskreditieren. Sie finden die Unterstützung der Freien Wohlfahrtspflege. Kommunen können dazu beitragen, die Akzeptanz für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in Richtung Sozialraumorientierung zu stärken, wenn sie darauf achten, keine unrealistischen Erwartungen an unmittelbare Einspareffekte zu schüren.

d) Inhaltliche Ausgestaltung der Leistungsangebote

Die inhaltliche Ausgestaltung der Leistungsangebote erfolgt durch Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen und, wenn die §§ 78a ff. SGB VIII einschlägig sind, durch Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Die BAGFW weist darauf hin, dass die Darstellung in der Sitzungsunterlage (A. II. 3 a, Seite 7), dass im Finanzierungssystem über das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis „und damit im System rechtsanspruchsgebundener Leistungen“ die inhaltliche Steuerung der Leistungsangebote „primär in den Händen der Leistungserbringer“ liege, weder der Rechtslage, noch der Praxis entspricht. Die Vereinbarungen werden konsensual zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und dem jeweiligen Leistungserbringer geschlossen. Selbst wenn der Träger der öffentlichen Jugendhilfe unter bestimmten Voraussetzungen kontrahierungspflichtig sein sollte, kann er umfassend Einfluss auf den Inhalt der Leistungsvereinbarung nehmen und folglich die inhaltliche Steuerung innehaben.

Wenn ein Jugendamt z.B. den Abschluss einer Leistungs- und Vergütungsvereinbarung an die Bedingung knüpft, dass der Leistungserbringer sich dazu verpflichtet, in einem definierten Umfang in einem lokalen Netzwerk mitzuarbeiten, muss der Leistungserbringer das akzeptieren. Er wird auch vor Gericht keinen Erfolg mit dem Versuch haben, sich gegen fachlich begründbare Qualitätsanforderungen in der Leistungsvereinbarung zur Wehr zu setzen. Freilich müssen die Kosten, die zur Erfüllung dieser Qualitätsanforderungen aufzuwenden sind, dann auch in der Vergütungsvereinbarung abgebildet werden.

Im Übrigen sind Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen in der Praxis meist Formularverträge, die nicht etwa von den Leistungserbringern, sondern in aller Regel von den Jugendämtern entwickelt werden.

Die inhaltliche Steuerung der Leistungsangebote liegt damit keineswegs primär in Händen der Leistungserbringer. Sie ist das gemeinsame Projekt der Träger der öffentlichen Jugendhilfe und der Leistungserbringer, wobei die Träger der öffentlichen Jugendhilfe aufgrund ihrer Steuerungsmacht – die die BAGFW in dem Umfang, in dem das Recht sie heute vorsieht, auch für richtig hält – grundsätzlich in der überlegenen Position sind.

Zu B. Handlungsbedarfe:

a) Bessere Inanspruchnahme durch gefährdete Familien

Die BAGFW begrüßt die Intention, Kinder, Jugendliche und Familien durch niedrigschwellige Leistungen besser als bislang zu erreichen. Diese Angebote und Leistungen sind jedoch nicht nur auf die sog. benachteiligten oder hilfebedürftigen Familien zu beschränken, sondern im Sinne einer universalpräventiven Angebotsstruktur an alle Familien zu richten.

Aus Sicht der BAGFW geht die Annahme, dass niedrigschwellige Leistungen besonders benachteiligte Familien grundsätzlich besser erreichen, zu weit. Das kann im Einzelfall zutreffen. Oftmals aber sind Familien mit starken Benachteiligungen in Bezug auf die Inanspruchnahme niedrigschwelliger Leistungen unterrepräsentiert. Das gilt z.B. für die Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII. Um besonders gefährdete Kinder und ihre Familien besser zu erreichen, müssen niedrigschwellige Leistungen ausgebaut und besser mit Einzelfallhilfen verzahnt werden. Sie dürfen jedoch nicht vor die Alternative gestellt werden, entweder auf eine niedrigschwellige Leistung oder eine (höher schwellige) Einzelfallhilfe zurück zu greifen. Vor allem die Familienbildung und die Familienberatung stellen Angebote dar, die den Familien wohnortnah zur Verfügung stehen und ohne Einbezug des Jugendamtes in Anspruch genommen werden können. Auf der Seite der Einzelfallhilfen sollte diese Verzahnung in Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen verbindlich fixiert werden. So würde einerseits bewirkt, dass die Leistungserbringer den mit weitergehenden Kooperationen verbundenen Aufwand schulden, und andererseits, dass dieser Aufwand refinanziert wird.

Im Übrigen verweist die BAGFW darauf, dass es daneben auch aufwändiger Geh-Strukturen bedarf, um diejenigen Familien zu erreichen, die die niedrigschwelligen Angebote nicht wahrnehmen. Ferner zeigen sich in strukturschwächeren und ländlichen Räumen immense Herausforderungen für die Gestaltung von Angeboten.

Die Ausdünnung der Infrastruktur, u.a. an Beratungsstellen und offener Jugendarbeit konterkariert die jahrelangen Bemühungen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie der Leistungsanbieter um eine sozialraumorientierte Arbeit.

b) Pooling-Lösungen

Anzumerken ist, dass „Pooling-Lösungen“ auch nach geltendem Recht ohne weiteres möglich sind, soweit das sachgerecht ist. Die BAGFW weist darauf hin, dass das „Pooling“ von Leistung nicht zur Verwehrung individueller Rechtsansprüche führen darf.

c) Kein Widerspruch zwischen Dreiecksfinanzierung und niedrigschwelligen Leistungen!

Das BMFSFJ ist der Auffassung, die gegenwärtigen Finanzierungssystematiken stünden dem Auf- und Ausbau niedrigschwelliger und präventiver Angebote entgegen. Dieser Auffassung schließt sich die BAGFW nicht an. Es gibt weder rechtsdogmatische noch empirische Anhaltspunkte für diese Annahme. Das Argument, es fehle eine Finanzierungsgrundlage für „Mischfinanzierungen“, geht an der Sache vorbei, denn Mischfinanzierungen sind nicht erforderlich, um z.B. Leistungserbringer verbindlich zu verpflichten, mit Trägern infrastruktureller Angebote eng zu kooperieren.

Zunächst stehen niedrigschwellige Leistungen und einzelfallfinanzierte Hilfen nicht in einem Konkurrenzverhältnis, sondern – ganz im Gegenteil – ergänzen einander. Einzelfallhilfen, die durch Verwaltungsakt bewilligt werden, sind stets im Dreiecksverhältnis zu finanzieren. Die Jugendämter nehmen ihre Steuerungsverantwortung im Zuge des Hilfeplanverfahrens wahr. Niedrigschwellige Leistungen und infrastrukturelle Angebote können über zweiseitige Verträge (§ 77 SGB VIII) oder über Zuwendungen (§ 74 SGB VIII) finanziert werden. In beiden Fällen trifft das Jugendamt eine Auswahlentscheidung. In beiden Fällen steht die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) dieser Auswahlentscheidung nicht entgegen. In Bezug auf die Finanzierung durch zweiseitige Verträge verfügen die Jugendämter bereits heute über einen sehr großen Ermessensspielraum in Bezug auf deren Ausgestaltung. Pauschalfinanzierungen sind ebenso möglich wie die Abrechnung nach Auslastung der Angebote. Beide Ansätze lassen sich nahezu beliebig kombinieren.

Insbesondere Pauschalfinanzierungen für niedrigschwellige Leistungen sind nach geltendem Recht ohne weiteres möglich und werden praktiziert. Lediglich Pauschalfinanzierungen für Einzelfallhilfen, die durch Verwaltungsakt bewilligt werden, sind unzulässig – und sollen das auch bleiben.

Neben den in der Sitzungsunterlage genannten Handlungsbedarfen bedarf es für die BAGFW ferner einer erhöhten Verbindlichkeit bei der rechtlichen Ausgestaltung infrastruktureller Angebote (nach §§ 11, 13, 16, 17 SGB VIII), da aufgrund der derzeitigen Gesetzeslage ein erhebliches Umsetzungsdefizit und eine Ausdünnung der Angebote konstatiert werden müssen.

Die BAGFW weist darauf hin, dass der Handlungsbedarf einer inklusiven Ausgestaltung aller infrastrukturellen Angebote nicht in der Sitzungsunterlage benannt ist – jedoch als selbstverständlich vorausgesetzt werden sollte.

Zu D. Handlungsoptionen:

Die Kommentierung der vorgeschlagenen Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen orientiert sich an der Struktur des vorgelegten Arbeitspapiers des BMFSFJ zur 4. Sitzung der AG:

TOP 1: Direkte niedrigschwellige Hilfezugänge für Familien

TOP 2: Finanzierungsstrukturen

TOP 3: Qualitätssicherung von Sozialangeboten zur Schaffung niedrigschwelliger Hilfezugänge für Familien

TOP 4: Lebensorte von Familien für Prävention nutzen

TOP 1: Direkte, niedrigschwellige Hilfezugänge für Familien

Handlungsoptionen des BMFSFJ:

Vorschlag 1: (beliebige Kombination der Varianten denkbar)

1. Objektiv-rechtliche Bekenntnisse zu Angeboten des Sozialraums im SGB VIII werden erweitert.
2. Subjektive Ansprüche im Hinblick auf die Einbindung in den Sozialraum werden geschärft.
3. Objektiv-rechtliche Verpflichtungen werden erweitert.
4. Die Implementierung/Ausgestaltung niedrigschwelliger ambulanter Hilfezugänge wird explizit als wesentliche Aufgabe der Jugendhilfeplanung geregelt.
5. Die Implementierung/Ausgestaltung bedarfsgerechter niedrigschwelliger ambulanter Hilfezugänge/Angebote wird explizit als Gegenstand der Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe beschrieben.

Vorschlag 2: (Kombinierbar mit sämtlichen Varianten des Vorschlags 1)

Die im Bereich der objektiven Rechtsverpflichtungen angesiedelten niedrigschwelligen Hilfen und präventiven Angebote des SGB VIII (z.B. § 11, § 16 u. § 20 SGB VIII) werden inhaltlich geschärft und mit Rechtsansprüchen unterlegt.

Einschätzungen der BAGFW:

Die unter Vorschlag 1 genannten Varianten lassen einen großen Interpretationsspielraum zu und sind wenig konkret. Aus Sicht der BAGFW ist Vorschlag 1/Variante 1 ungenügend, weil es nicht nur eines Bekenntnisses, sondern

einer erhöhten Verbindlichkeit bei der Ausgestaltung infrastruktureller Angebote (nach §§ 11, 13, 16, 17 SGB VIII) bedarf. Die Intention der Weiterentwicklung der Regelungen muss darin liegen, die praktische Umsetzung der bereits bestehenden objektiv-rechtlichen Verpflichtung zu verbessern. Weiterhin geht es mit Blick auf Vorschlag 1/ Variante 3 nicht um eine Erweiterung der objektiv-rechtlichen Verpflichtung, sondern um deren Realisierung hinsichtlich der Praxis. Die derzeitige Gesetzeslage hat sich insofern als Insuffizienz erwiesen, als erhebliche Umsetzungsdefizite zu konstatieren sind. Lediglich 0,8 % der Gesamtaufwendungen der Kinder- und Jugendhilfe (die Gesamtaufwendungen lagen 2017 bei 48,5 Mrd. Euro) fließen in die allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie. Dabei werden 70% der Mittel von den Kommunen, 29% von den Ländern und 1 % durch den Bund erbracht (*Statistisches Bundesamt Finanzen und Steuern 2011/ 2014). Diese Verteilung der Aufschlüsselung zeigt deutlich, wie hoch der Handlungsbedarf bezüglich der betreffenden Angebote ist.

Auch an dieser Stelle weist die BAGFW darauf hin, dass es einer inklusiven Ausgestaltung aller infrastrukturellen Angebote bedarf.

Eine gesetzliche Konkretisierung der Aufgaben der Jugendhilfeplanung (Vorschlag 1, Variante 4) hinsichtlich der Implementierung niedrighschwelliger ambulanter Hilfezugänge wird seitens der BAGFW als sinnvoll erachtet. Gleiches gilt für Benennung als Gegenstand der Gesamtverantwortung der Träger öffentlicher Jugendhilfe (Vorschlag 1, Variante 5).

Zu Vorschlag 2: Die vorgeschlagene Stärkung von Rechtsansprüchen wird grundsätzlich unterstützt.

Je klarer eine Leistung definiert ist, desto eher kann sie mit einem bestimmten Rechtsanspruch hinterlegt werden. Die BAGFW ist der Auffassung, dass das Kinder- und Jugendhilferecht auch an dieser Stelle Gewährleistungsverpflichtungen und rechtsanspruchsgestützte Leistungen benötigt, um mehr Kinder, Jugendliche und ihre Familien zu erreichen. Aus Sicht der BAGFW besteht gesetzlicher Handlungsbedarf vornehmlich in Bezug auf objektiv-rechtliche Verpflichtungen (§§ 11 ff. SGB VIII). Es erscheint notwendig, die jeweilige Gesetzesintention und Zielsetzung der Aufgaben (bspw. Familienbildung, Familienerholung, Erziehungsberatung) klarer auszugestalten. Hierzu bedarf es einer weiteren und intensiven Diskussion zu den einzelnen im Vorschlag 2 beispielhaft genannten Paragrafen §§ 11, 16 und 20 SGB VIII.

Soweit mit dem Begriff der „Schärfung“ subjektiver Ansprüche darüber hinaus gemeint ist, dass das Leistungsvereinbarungsrecht dahingehend weiterzuentwickeln ist, dass Inhalte und Qualität der Leistungen auch für ambulante Leistungen verbindlich zu vereinbaren sind, findet das die Unterstützung der BAGFW. Das gilt auch für die Verankerung des Fachkonzepts der Sozialraumorientierung als Qualitätsmerkmal z.B. in § 78c SGB VIII.

Der Ausbau niedrighschwelliger Leistungen sollte durch die Weiterentwicklung des Rechts der Finanzierung befördert werden, ohne das sozialleistungsrechtliche Dreiecksverhältnis für die Einzelfallhilfen zur Disposition zu stellen.

Ein erster Baustein dafür ist die Streichung der Vorgabe des § 74 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII, nach der Leistungserbringer eine Eigenleistung erbringen müssen, wenn sie

Zuwendungen erhalten. Zugleich sollte der Begriff der „freiwilligen Leistungen“ in § 74 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII gestrichen werden, um klarzustellen, dass das Zuwendungsrecht auch für Leistungen eröffnet ist, für die der Träger der öffentlichen Jugendhilfe einer Gewährleistungsverantwortung unterliegt.

Ein zweiter Baustein ist die Schaffung einer konkreteren Rechtsgrundlage für zweiseitige vertragliche Finanzierungen, die es dem Jugendamt ermöglicht, eine rechtssichere Auswahlentscheidung zu treffen, ohne dass der Geltungsbereich des Vergaberechts eröffnet würde. Das europäische Vergaberecht lässt solche Regelungen für soziale Leistungen zu.

Ein dritter Baustein ist die gesetzliche Konkretisierung der zur Verfügung zu stellenden niedrigschwelligen Leistungen. Dies wird am Beispiel der Erziehungsberatung besonders deutlich. Nur die Erziehungsberatung ist in § 36a Abs. 2 SGB VIII ausdrücklich genannt. Sie ist außerdem in § 28 SGB VIII hinreichend konkret normiert. Die Erfahrung zeigt, dass diese beiden Regelungen dazu führen, dass Erziehungsberatung sehr viel zuverlässiger als andere infrastrukturelle Angebote zur Verfügung steht.

TOP 2: Finanzierungsstrukturen

Handlungsoptionen des BMFSFJ:

Vorschlag 1:

- Die Ausnahmeregelung des § 36a Abs. 2 Satz 1 SGB VIII wird auf andere niedrigschwellige Angebote erweitert.

Vorschlag 2: (Kombinierbar mit Vorschlag 1)

- Eine Pauschalfinanzierung niedrigschwelliger Angebote wird ermöglicht. Dem Bedarfsdeckungsgrundsatz sowie dem Wunsch- und Wahlrecht ist hierbei angemessen Rechnung zu tragen.
 - Die Auswahlentscheidungen zugunsten von Kooperationspartnern aus dem Kreis der Träger der freien Jugendhilfe haben nach den jugendhilferechtlichen und allgemeinen Kriterien für eine ermessensfehlerfreie Entscheidung zu erfolgen. Das Ermessen ist an die Jugendhilfeplanung im Jugendhilfeausschuss gebunden.
 - Die Regelung wird so ausgestaltet, dass sie bei Auswahlentscheidungen eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage im Hinblick auf einen Eingriff in Art. 12 Grundgesetz darstellt.

Vorschlag 3:

- Die vom Bundestag beschlossene Fassung des KJSG wird übernommen. Die bisherige Gesetzesfassung des SGB VIII wird damit weitgehend beibehalten.

Einschätzungen der BAGFW:

Zu Vorschlag 1:

Die in Vorschlag 1 genannte Erweiterung der Ausnahmeregelung in § 36a Abs.1 S.2 SGB VIII ist nach Ansicht der BAGFW sinnvoll, da dies klarstellende Wirkungen entfalten könnte. Jedoch darf eine Erweiterung nicht einen abschließenden Katalog beinhalten.

Zu Vorschlag 2:

Die Pauschalfinanzierung niedrigschwelliger Leistungen ist im bestehenden Recht möglich und wird praktiziert. Es stellt entgegen der im Papier vertretenen Auffassung nicht grundsätzlich einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit dar, wenn ein Hoheitsträger eine Auswahlentscheidung trifft. Die Bewilligung einer Zuwendung durch die z.B. ein Jugendzentrum finanziert wird, schließt eine Auswahlentscheidung ein, die nach heute geltendem Recht fraglos zulässig (und nicht verfassungswidrig) ist.

Die BAGFW ist der Auffassung, dass die bestehenden rechtlichen Strukturen grundsätzlich sinnvoll, aber weiterzuentwickelnden und zu konkretisieren sind. Niedrigschwellige Leistungen können durch Zuwendungen oder durch zweiseitige Verträge finanziert werden. § 74 SGB VIII sieht aber bis heute vor, dass der Leistungserbringer eine Eigenleistung erbringt (§ 74 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII). Diese Vorschrift sollte entfallen. Zugleich sollte die Beschränkung auf sogenannte „freiwillige Leistungen“ in § 74 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII entfallen, um klarzustellen, dass auch Leistungen, für die das Jugendamt einer Gewährleistungsverantwortung unterliegt, nach Zuwendungsrecht finanziert werden können.

Die Rechtsgrundlage für die Finanzierung durch zweiseitige Verträge (§ 77 SGB VIII) ist weiterzuentwickelnden zu konkretisieren, um deutlich zu machen, dass niedrigschwellige Angebote durch zweiseitige Verträge, pauschal pauschal oder aufwandsbezogen finanziert werden können. Auch die Aufnahme einer Vorschrift, die den Vereinbarungspartnern auferlegt, Art, Inhalt, Umfang und Qualität niedrigschwelliger Leistungen hinreichend genau zu bestimmen, erscheint sinnvoll.

Zu Vorschlag 3:

Vorschlag 3 wird seitens der BAGFW als nicht hinreichend angesehen, um Finanzierungsstrukturen niedrigschwelliger Leistungen zu verbessern.

TOP 3: Qualitätssicherung von Sozialangeboten zur Schaffung niedrigschwelliger Hilfezugänge für Familien

Handlungsoptionen des BMFSFJ:

Vorschlag 1:

- Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe wird im Rahmen seiner Planungsverantwortung (§ 80 SGB VIII) verpflichtet, Maßnahmen zur Sicherstellung der Bedarfsgerechtigkeit und Qualität von Hilfsangeboten mit niedrigschwelligen Hilfezugängen zu ergreifen.

Vorschlag 2: (Kombinierbar mit Vorschlag 1)

- Die Regelungen zur Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe werden im Hinblick auf die erleichterten Hilfezugänge zu niedrigschwelligen Angeboten ergänzt.

Einschätzungen der BAGFW:

Die Regelungen für die Qualitätssicherung sind keineswegs nur in Bezug auf niedrigschwellige Leistungen weiterzuentwickeln. Im ersten Schritt ist das Leistungsvereinbarungsrecht für ambulante Leistungen umfassend auszubauen. Das kann am einfachsten erfolgen, indem §§ 78a ff. SGB VIII auch für ambulante und damit für alle Leistungen nach dem SGB VIII (soweit sie durch Verwaltungsakt zu bewilligen sind) gilt. Eine an §§ 78a ff. orientierte Qualifizierung des Leistungsvereinbarungsrechts für ambulante Leistungen ist ebenso möglich.

Die Qualitätssicherung niedrigschwelliger Leistungen wird auf zwei Ebenen geregelt werden müssen. Soweit sie durch Zuwendungen finanziert werden, muss die Qualitätssicherung durch entsprechende Regelungen in den diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben erfolgen (heute § 74 SGB VIII). Soweit die durch Verträge finanziert werden (die keineswegs Austauschverträge sein müssen), ist die Qualitätssicherung in diesem Kontext normativ sicherzustellen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass fachliche Konzepte und Qualitätsstandards im Sinne von Angebotsbeschreibungen jedenfalls für die Leistungen Familienberatung, Familienbildung und Familienerholung bereits vorliegen. Gleichwohl unterbleibt hier die entsprechende Finanzierung. Aus der wegen § 37 Satz 2 SGB I auch im SGB VIII vorrangig zu beachtenden Vorgabe des § 17 Abs. 1 Nr. 1 SGB I, nach der Sozialleistungsträger verpflichtet sind, Leistungen umfassend, zügig und in zeitgemäßer Weise zur Verfügung zu stellen, folgt, dass diese fachlichen Konzepte im Zuge des Ausbaus niedrigschwelliger Leistungen zwingend zu beachten sind. Die BAGFW weist darauf hin, dass Sicherung und Weiterentwicklung von Qualität nur gelingen kann, wenn die dafür erforderlichen Ressourcen verlässlich zur Verfügung gestellt werden.

Die Vorschläge 1 und 2 werden als nützlich bewertet, wenn auch nicht als hinreichend, um die Angebotslage zu verbessern. Festgestellt werden muss insofern, dass es keine einheitlichen Maßstäbe für die Bedarfsermittlung betreffend der Angebote der Allgemeinen Förderung gibt. Nötig ist deshalb, jedenfalls auf kommunaler Ebene, eine integrierte Sozial- und Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII sowie eine Kinder- und Jugendberichterstattung. Insofern ist der Vorschlag zu unterstützen. Eine Stärkung sozialraumorientierter Angebotsstrukturen kann durch eine verbindlichere Jugendhilfeplanung mithin sicherlich befördert werden. Aus Sicht der BAGFW bedürfen beide Vorschläge aber einer gesetzlichen Ausgestaltung dahingehend, dass verbindlich dem tatsächlichen Bedarf der zum Planungsraum gehörenden Kinder, Jugendlichen und Familien entsprechende infrastrukturelle Angebote (u.a. gem. §§ 11, 13, 16, 17 SGB VIII) geplant und zur Verfügung gestellt werden – d.h. auch für deren Finanzierung Sorge getragen wird. Niedrigschwelligkeit der Angebote darf nicht einhergehen mit einer Absenkung der Qualität. Das Projekt des Ausbaus niedrigschwelliger Leistungen wird nachhaltig diskreditiert, wenn die Adressaten es als Kostensparmodell erleben.

Infrastrukturelle Leistungen können Rechtsansprüche nicht ersetzen (s.o.). Die Leistungen nach §§ 11, 13, 14, 16, 28 SGB VIII aber auch der Kindertagesbetreuung

bedürfen qualifizierter Schnittstellenverbesserung innerhalb der derzeitigen Kinder- und Jugendhilfe, aber darüber hinaus auch zu anderen Bereichen (Schule, Gesundheit, Eingliederungshilfe, Beratungszentren mit Schwangerschafts(konflikt)beratung etc.). Insbesondere ist im Sozialraum die über Jahrzehnte erprobte Praxis der Schulsozialarbeit als Koordination im Sozialraum hervorzuheben und zu nutzen. Zu Vorschlag 2 ist daher zu ergänzen, dass eine Verankerung des Kooperationsgebots mit allen im Sozialraum relevanten Akteuren sinnvoll wäre.

TOP 4: Lebensorte von Familien für Prävention nutzen

Handlungsoptionen des BMFSFJ:

Vorschlag:

- Durch Nutzung der Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Evaluation der Frühen Hilfen werden auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 bis 3 KKG verbindliche örtliche und regionale Netzwerkstrukturen über die Altersgruppe der 0 - bis 3jährigen in den Ländern weiterentwickelt.

- Im Hinblick auf eine funktionale Zusammenarbeit und Vernetzung an den Schnittstellen insbesondere der im Bereich der Prävention (je nach altersgruppenspezifischem Kontext) zuständigen Sozialleistungsträger bzw. Systeme ist hierbei insbesondere die systemübergreifende Anschlussfähigkeit der innerhalb des geltenden Zuständigkeits- und Finanzierungsrahmens bestehenden Angebote anzustreben.

Einschätzungen der BAGFW:

Nicht sachgerecht ist der Vorschlag im Bereich der Allgemeinen Förderung Netzwerkstrukturen zu entwickeln, die der Architektur der Frühen Hilfen ähneln. Vielmehr bestehen bereits Regelungen zur Kooperation in den §§ 78-81 SGB VIII. Ziel muss es daher sein, die Familienförderung über eine programmatische Aufnahme des Sozialraumprinzips in den Eingangsregelungen des SGB VIII strategisch zu steuern. So kann ein gemeinsamer Nenner für die erforderliche Zusammenarbeit von verschiedenen Leistungen geschaffen werden.

Die Architektur der Netzwerkarbeit, die Teil des Systems der frühen Hilfen ist, kann nicht eins zu eins auf die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt übertragen werden. Entscheidend für die Netzwerke der frühen Hilfen ist, dass sie mit Bundesmitteln ausgestattet sind und damit über die für Netzwerkarbeit erforderlichen Ressourcen verfügt. Vielmehr bestehen bereits Regelungen zur Kooperation in den §§ 78-81 SGB VIII. Das Sozialraumprinzip im Sinne einer sozialräumlichen vernetzten Arbeit sollte als gemeinsamer Nenner der Vernetzung von Einzelfall finanzierten Leistungen, niedrigschwelligen Leistungen, infrastrukturellen Angeboten und Regelsystemen fungieren. Daher ist es sinnvoll, dieses Prinzip als Grundintention im SGB VIII zu verankern. Die Erfordernisse der besseren Vernetzung der Leistungserbringer, der Verzahnung einzelfallfinanzierter Leistungen mit niedrigschwelligen Leistungen und Regelsystemen muss darüber hinaus

Gegenstand des Finanzierungsrechts sein. Einerseits sind Vernetzung und Verzahnung verbindlich zu vereinbaren. Andererseits sind sie verlässlich zu vergüten.

Zusätzlich bedarf es auch entsprechender Regelungen für andere Altersgruppen außerhalb der Frühen Hilfen, z.B. bzgl. Kooperationen mit Schule, Kita, Gesundheit. Netzwerkarbeit ist nach Auffassung der BAGFW leistungsvereinbarungsrechtlich verbindlich zu verankern auch bzgl. der Verbindlichkeit der Kooperationspartner der Regelsysteme. Dies auch im Kontext des Gesetzgebungsvorhabens zum Ganztagsanspruch für Grundschulkindern im SGB VIII zu beachten, wäre aus Sicht der BAGFW ein richtiger Ansatzpunkt.

Zu E. Bewertungskriterien:

Die BAGFW stimmt den ersten drei Kriterien zu, stellt sich aber gegen das 4. Kriterium (Gründe s.o.).

Die verfassungsrechtlich garantierte Berufsfreiheit steht dem Ausbau niedrigschwelliger Angebote ebenso wenig entgegen wie einer inklusiven präventiven Infrastruktur und der Verzahnung einzelfallfinanzierter Leistungen mit niedrigschwelligen Leistungen und Regelsystemen. Die BAGFW wendet sich entschieden gegen das Ansinnen, die Berufsfreiheit der Leistungserbringer über das geltende Recht hinaus einzuschränken. Die BAGFW betont, dass das geltende Recht die für die Etablierung niedrigschwelliger Leistungen, infrastruktureller Angebote und für die Verbesserung inklusiver präventiver Strukturen erforderlichen Auswahlentscheidungen heute ohne weiteres zulässt. Die BAGFW ist der Auffassung, dass eine ausgewogene Balance zwischen freien Träger und öffentlichen Trägern eine von vielen Bedingungen für eine gelingende Kinder- und Jugendhilfe ist.

Berlin, 03. Juni 2019