



---

## Prävention im Sozialraum stärken

### Präambel

Die Koalitionsparteien CDU, CSU und SPD haben sich im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode auf eine Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe verständigt. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz habe sich in seiner Grundausrichtung bewährt und hohe Akzeptanz erfahren. Gesellschaftliche Veränderungen sowie fachpolitische Erkenntnisse verlangten aber nach einer Weiterentwicklung. Die Weiterentwicklung soll nach dem Willen der Koalitionsparteien auf Basis des in der letzten Legislaturperiode beschlossenen Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes erfolgen. Ausgehend von den unterschiedlichen Bedarfen der Kinder und Jugendlichen und ihrer Eltern sollen die präventiven sozialräumlichen Angebote gestärkt werden (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018, S. 21.).

Das vorliegende Arbeitspapier greift diesen Auftrag auf und stellt zunächst den Sachverhalt zum Gesamtthemenfeld der Arbeitsgruppensitzung dar. Sodann erfolgt eine Analyse des Handlungsbedarfes und des Diskussionsstandes.

Die Arbeitsgruppe hat dem Themenfeld „Prävention im Sozialraum“ in ihrer ersten Sitzung die Unterthemen

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 zugeordnet.

Hierzu erfolgen jeweils eine Analyse des Handlungsbedarfs und die Ableitung von Handlungsoptionen.

Dabei wird ein breites Verständnis von Prävention zugrunde gelegt, das sowohl spezifische, auf bestimmte Bedarfslagen ausgerichtete Angebote als auch allgemeine

bzw. infrastrukturelle Angebote und Systeme im Sozialraum einbezieht bzw. aufeinander bezieht. Sozialraum wird hierbei als Quartier unterhalb der Stadt- bzw. Kreisebene verstanden, das über die Herstellung sozialer Bezüge und Milieus identitätsstiftend wirkt und Fokus für soziales oder politisches Handeln ist.

## **Prävention im Sozialraum stärken**

### **A. Sachverhalt**

#### **I. Rechtsentwicklung**

Die Grundlagen für die Ausgestaltung der Leistungen des SGB VIII (vgl. § 2 Abs. 2 SGB VIII) wurden mit dessen Einführung im Jahre 1990 gelegt. Seitdem wurde insbesondere auch die Rechtsqualität der einzelnen Leistungsnormen immer wieder verändert. So wurden – um nur zwei Beispiele zu nennen - etwa mit dem Kindschaftsrechtsreformgesetz von 1997 die Beratungsleistungen nach §§ 17 und 18 SGB VIII verstärkt und erweitert. Auch im Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege wurden mit dem Schwangeren- und Familienhilfegesetz von 1992 und dem Kinderförderungsgesetz von 2008 Rechtsansprüche eingeführt und mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz von 2004 objektiv-rechtliche Verpflichtungen begründende Bedarfslagen konkretisiert.

Wesentliche Änderungen hat das leistungsrechtliche System des SGB VIII durch die Einführung der §§ 78a – 78g SGB VIII erfahren. Mit der Einführung der sogenannten Entgeltfinanzierung durch das 2. SGB-XI-ÄndG vom 29. Mai 1998 (Bundesgesetzblatt I S. 1188) wurde im Bereich der stationären und teilstationären Leistungen das System prospektiver Leistungsentgelte mit dem Verbot nachträglicher Gewinn- und Verlustausgleiche eingeführt. Im Anwendungsbereich der in § 78a Abs. 1 SGB VIII katalogartig aufgezählten Leistungen ist die Entgeltfinanzierung damit *die* gesetzlich vorgesehene Finanzierungsart. Die Entgeltfinanzierung ist die klassische Form der Finanzierung von Sozialleistungen im sogenannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis. Alternative Finanzierungsformen werden in diesem Bereich grundsätzlich nicht für zulässig gehalten (Wiesner, SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, 5. Aufl., vor § 78a, Rn. 13 f.), eine Ausnahme stellt § 36a Abs. 2 SGB VIII dar, s. unten. Damit scheiden die Zuwendungsfinanzierung (§ 74 SGB VIII), die

Finanzierung über zweiseitige Austauschverträge (§ 77 SGB VIII) sowie Mischformen der Finanzierung im Anwendungsbereich der rechtsanspruchsgebundenen Leistungen nach geltendem Recht aus (vgl. Münder, in: Münder u.a., FK-SGB VIII, 8. Auflage, VorKap. 5, Rn. 17). Ob das Vergaberecht im Bereich der rechtsanspruchsgebundenen Leistungen anwendbar ist, ist umstritten. Überwiegend wird davon ausgegangen, dass die Leistungserbringung nach dem SGB VIII im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis jedenfalls dann nicht dem Vergaberecht unterliegt, wenn bei der Zulassung von Dienstleistungserbringern keine Auswahlentscheidung getroffen wird.

§ 36a Abs. 2 SGB VIII regelt als Ausnahmeregelung zu dem in § 36a Abs. 1 SGB VIII geregelten Entscheidungsprimat des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe Formen der *unmittelbaren* Inanspruchnahme von Leistungen (der Gewährungsakt des öffentlichen Trägers entfällt) und ermöglicht deren Finanzierung jenseits der Entgeltfinanzierung im Wege von Vereinbarungen mit den Leistungserbringern. Die Regelung wurde durch das Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (Gesetz vom 8. September 2005, Bundesgesetzblatt I, S. 2729 - KICK) in das SGB VIII eingefügt. Damit soll der Zugang zur Hilfe erleichtert und gleichwohl dem Jugendamt im Wege der Vertragsgestaltung die notwendige fachliche und finanzielle Steuerung ermöglicht werden.

Mit dem Bundeskinderschutzgesetz wurde zum 1. Januar 2012 das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) als neues Stammgesetz eingeführt. § 3 Abs. 1 bis 3 KKG verpflichtet über die Kinder- und Jugendhilfe hinaus zum Auf- und Ausbau von Netzwerkstrukturen als Instrument für die strukturelle Zusammenarbeit der Akteure im Kinderschutz.

## **II. Aktuelle Rechtslage**

Der Zugang zu direkten niedrigschwelligen Hilfen für Familien und auch präventiven Angeboten werden im SGB VIII durch die sogenannten „Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe“ sichergestellt (§§ 11 – 41 SGB VIII).

### **1. Leistungen mit und ohne vorherige Bedarfsprüfung**

Innerhalb des Leistungskatalogs ist zu differenzieren zwischen solchen Leistungen, deren Inanspruchnahme einer vorherigen Einzelfallprüfung, ggf. Hilfeplanung sowie Bewilligung durch Verwaltungsakt bedarf und solchen Angeboten, die von den

Hilfesuchenden ohne vorherige Bedarfsprüfung in Anspruch genommen werden können.

Als niedrighschwellig und im Rahmen der Prävention besonders geeignete Hilfezugänge werden dabei gerade die letztgenannten Hilfen interpretiert, weil sie den Hilfezugang ohne Schranken und ohne aufwändige Bedarfsprüfung in Verwaltungsverfahren ermöglichen.

## **2. Rechtsansprüche und objektive Rechtsverpflichtungen**

Weiter differenziert das Leistungsrecht des SGB VIII zwischen solchen Leistungen, die als sogenanntes „subjektives Recht“ ausgestaltet sind und solchen Leistungen, die das Jugendamt lediglich „objektiv-rechtlich“ zu deren Etablierung und Bereitstellung verpflichten. Nur diejenigen Leistungen, die als sogenanntes „subjektives Recht“ ausgestaltet sind, können als Rechtsanspruch von den Leistungsberechtigten durchgesetzt werden.<sup>1</sup>

Die bloße Wahrnehmung eines Pooling-Angebots lässt prinzipiell den subjektiven Anspruch auf Einzelfallhilfen unberührt.

Niedrighschwellige Zugänge zu Angeboten und Leistungen finden sich überwiegend im Bereich der sogenannten „objektiven Rechtspflichten“: Zugang zur Leistung ohne Einzelfallprüfung bieten etwa Angebote der „offenen Jugendarbeit“ und „gemeinwesenorientierte Angebote“ (§ 11 Abs. 2 S. 2 SGB VIII) sowie die „Nachbarschaftshilfe“ als „Leistung zur Förderung der Erziehung in der Familie“ (§ 16 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SGB VIII). Demgegenüber setzen etwa die als „Soll“-Regelung ausgestalteten, präventiv ausgerichtete Angebote der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) sowie der Unterstützung von Familien in Notsituationen bei Ausfall des betreuenden Elternteils nach § 20 SGB VIII das Vorliegen spezifischer Bedarfslagen und dessen Prüfung im Einzelfall voraus.

Sozialraumbezogene Leistungen, die niedrighschwellige Hilfezugänge ermöglichen, sowie Leistungen zur Prävention finden sich im SGB VIII aber *auch* im Bereich der sogenannten rechtsanspruchsgebundenen und damit durch den Hilfesuchenden einklagbaren Leistungen:

---

<sup>1</sup> Die Streitfrage, ob und in welchem Umfang im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen ein Beurteilungsspielraum besteht und ob ein Auswahlverfahren des Jugendamtes besteht, ist hier nicht entscheidend, denn jedenfalls besteht ein Anspruch auf Durchführung eines ordnungsgemäßen Hilfeplanverfahrens. In *diesem Sinne* und in Abgrenzung zu den *objektiven* Rechtsverpflichtungen wird der Begriff „Rechtsanspruchsleistung“ hier benutzt.

Nach § 27 Abs. 2 S. 2 2. Hs. SGB VIII ist „das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen“ einzubeziehen. Die Erziehungsberatung sowie andere (ambulante) Beratungsdienste sind als niedrigschwellige Hilfezugänge allgemein anerkannt und vom Gesetzgeber auch als solche gewertet (§ 36a Abs. 2 S. 1 SGB VIII). Von ihrer Intensität her in der Regel mit Beratungsangeboten nicht vergleichbar und daher nicht von der Möglichkeit der unmittelbaren Inanspruchnahme umfasst, ist die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 Abs. 1 S. 1 SGB VIII. Als Hilfe, die bei „der Bewältigung von Alltagsproblemen“ unterstützen und „Hilfe zur Selbsthilfe geben“ soll, ist sie gleichwohl dem Spektrum präventiver Hilfen zuzuordnen. Außerhalb der präventiv ausgerichteten Formen erzieherischer Hilfen sind auch die niedrigschwellig zugänglichen Beratungsleistungen nach §§ 17 und 18 SGB VIII rechtsanspruchsgebunden.

### **3. Entgeltfinanzierung, Förderfinanzierung, zweiseitige Verträge**

Mit diesen Differenzierungen korrespondiert ein Leistungserbringungsrecht, das die Finanzierung der jeweiligen Leistungstypen unterschiedlich ausgestaltet: Während die Erbringung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht und für die eine Einzelfallprüfung auf Basis einer Hilfeplanung zu erfolgen hat, durch Leistungsentgelte über das sog. sozialrechtliche Dreiecksverhältnis finanziert wird – mit Ausnahme des § 36a Abs. 2 SGB VIII, sieht das SGB VIII für die *objektivrechtlich* ausgestalteten Leistungen andere Finanzierungsformen, insbesondere die sogenannte Zuwendungs- bzw. Förderfinanzierung (§ 74 SGB VIII) sowie die Finanzierung auf der Basis von Verträgen (§ 77 SGB VIII), vor.

#### **a) Finanzierung über das rechtliche Dreiecksverhältnis bei rechtsanspruchsgebundenen Leistungen**

Die Diskussion um die Verbesserung direkter niedrigschwelliger Hilfezugänge und den Ausbau präventiver Angebote kann nur vor dem Hintergrund der Konstruktion des sogenannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses verstanden werden. Die Leistungserbringung innerhalb des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses bedeutet, dass ein öffentlicher Leistungsträger Dienste dem Leistungsberechtigten gegenüber „schuldet“, deren Erfüllung aber einem Leistungserbringer (hier: auf der Basis eines dem Berechtigten zustehenden Wunsch- und Wahlrechts, § 5 SGB VIII) übertragen ist. Konkret bedeutet das: Liegen die Leistungsvoraussetzungen vor und wurde der Bedarf im Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechtes

(§ 5 SGB VIII) konkretisiert, hat der Hilfesuchende Anspruch auf Übernahme des in der Einrichtung bzw. bei dem Dienst entstehenden Leistungsentgeltes, sofern die Kosten nicht unverhältnismäßig höher sind als dasjenige vergleichbarer Einrichtungen und sofern zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und dem Leistungserbringer Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII geschlossen wurden. Der Leistungserbringer erbringt seine Leistung gegenüber dem Hilfesuchendem grundsätzlich auf Basis eines privatrechtlichen Dienstvertrages mit Leistung und Gegenleistung (grundsätzlich § 611 ff. BGB): Der Vertrag verpflichtet den Leistungserbringer zur Erbringung der versprochenen sozialen Dienstleistung und den Hilfesuchenden zur Zahlung des vereinbarten Leistungsentgelts. Das Dreieck schließt sich, indem dieses Das Leistungsentgelt wird vom Jugendamt nach Bewilligung durch Leistungsverwaltungsakt übernommen und im Regelfall direkt an die Einrichtung gezahlt und zwar zu Entgelten, die zuvor zwischen öffentlichen und freien Trägern ausgehandelt wurden (§ 78c SGB VIII).

Im Einrichtungsfinanzierungsrecht ist anerkannt, dass grundsätzlich jeder Leistungserbringer einen Anspruch auf „Marktzugang“ (unter den nachfolgend genannten Voraussetzungen) hat und dass hierbei allgemeine bedarfssteuernde Aspekte keine Rolle spielen dürfen. Jeder Leistungserbringer, der die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII sowie die Voraussetzungen für den Abschluss einer Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung erfüllt, kann Jugendhilfeleistungen erbringen. Die inhaltliche Ausgestaltung der Leistungsangebote obliegt grundsätzlich primär den Leistungserbringern. Diese beschreiben die Ausgestaltung der in der Leistungsvereinbarung festzulegenden wesentlichen Leistungsmerkmale (§ 78c Abs. 1 Satz 1 SGB VIII). Die Schiedsstellen nach § 78g SGB VIII billigen den Leistungserbringern bei der Ausgestaltung ihrer Leistungsbeschreibungen weitgehende Autonomie zu (vgl. beispielhaft: Schiedsstelle nach § 78g SGB VIII beim Landesamt für Gesundheit und Soziales Mecklenburg-Vorpommern 19. September 2016, S. 7 f., <https://www.lagus.mv-regierung.de/Service/Schiedsstellen/>, Abruf: 29.04.2019). Allerdings muss das Leistungsangebot dem gesetzlichen Rechtsanspruch des Leistungsberechtigten entsprechen, auf dessen Erfüllung der Leistungsberechtigte einen Anspruch gegen den öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe hat. Dieser muss wiederum über das Leistungserbringungsrecht sicherstellen, dass dieser Anspruch - vom Leistungserbringer - erfüllt wird (vgl. § 78c Abs. 1 Satz 3 SGB VIII. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat deren Selbstständigkeit in Zielsetzung und

Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten (§ 4 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII) und soll von eigenen Maßnahmen absehen, soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können (§ 4 Abs. 2 SGB VIII).

Die *inhaltliche* Steuerung der Leistungsangebote (nicht der Hilfe im Einzelfall) liegt damit in diesem Finanzierungssystem und damit im System rechtsanspruchsgebundener Leistungen primär in den Händen der Leistungserbringer.

#### **b) Durchbrechungen des Prinzips der Entgeltfinanzierung bei rechtsanspruchsgebundenen Leistungen**

Der Grundsatz, wonach Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht und die erst auf Grundlage einer qualifizierten Hilfeplanung gewährt werden können, allein im Rahmen der Entgeltfinanzierung über das sogenannte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis gewährt werden können, wird in § 36a Abs. 2 SGB VIII durchbrochen: Danach soll der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die *niedrigschwellige unmittelbare Inanspruchnahme* von ambulanten Hilfen, insbesondere der Erziehungsberatung, zulassen. Dazu soll er mit den Leistungserbringern Vereinbarungen schließen, in denen die Voraussetzungen und die Ausgestaltung der Leistungserbringung sowie die Übernahme der Kosten geregelt werden.

#### **c) Zuwendungs- bzw. Förderfinanzierung und gegenseitige Leistungsverträge bei objektiven Rechtsverpflichtungen**

Leistungen, auf die *kein* Rechtsanspruch besteht, können entweder im Wege der sogenannten Förderfinanzierung nach § 74 SGB VIII oder auch über zweiseitige Leistungsverträge finanziert werden (vgl. *Münder*, in: *Münder u.a.*, FK-SGB VIII, 8. Auflage, VorKap. 5, Rn. 17). Im System der Förderfinanzierung liegt die Steuerung der Leistungsangebote nach Art und Umfang der Hilfe weitgehend in den Händen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Er hat ein weites Planungsermessen. Bei den Auswahlentscheidungen muss der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Ermessensleitsätze des § 74 Abs. 1 SGB VIII sowie die allgemein im Förderfinanzierungsrecht zu beachtenden Ermessensleitsätze berücksichtigen (vgl.: *Münder*, a.a.O., § 74 Rn. 24 ff.; *Gerlach/Hinrichs*, ZKJ 2015, 134 ff.). Alternativ kommen in diesem Bereich auch zweiseitige Austauschverträge nach § 77 SGB VIII in Betracht (vgl. *Münder*, in: *Münder u.a.*, FK-SGB VIII, 8. Auflage, VorKap. 5, Rn. 14).

#### **4. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Pauschalfinanzierung niedrigschwelliger Hilfezugänge und präventiver Leistungsangebote**

Die Leistungserbringung im Bereich niedrigschwelliger Hilfezugänge und präventiver Angebote berührt, wie dargelegt, beide Arten von Leistungen, solche auf die ein Rechtsanspruch besteht und die deshalb i.d.R. über das Dreiecksverhältnis durch Leistungsentgelte zu refinanzieren sind sowie solche, die über Zuwendungen oder zweiseitige Verträge finanziert werden können. Niedrigschwellige Hilfen und präventive Leistungsangebote, die Leistungsbestandteile beider Systeme enthalten, können damit nach geltendem Recht nur durch eine Kombination der Finanzierungssysteme mit Finanzmitteln ausgestattet werden.

Die Rechtsprechung hat Versuchen, Modelle der Pauschalfinanzierung niedrigschwelliger präventiver Hilfen zu etablieren, eine Absage erteilt, sofern diese gleichzeitig auch Leistungsbestandteile aus dem Bereich der rechtsanspruchsgebundenen Einzelfallhilfen enthielten. Tragender Begründungsansatz der Rechtsprechung ist der Wesentlichkeitsgrundsatz, wonach wesentliche Eingriffe in grundrechtlich geschützte Freiheiten einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Das Leistungserbringungsrecht des SGB VIII sehe – so die Rechtsprechung – im Bereich derjenigen Leistungen, die über das sogenannte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis refinanziert werden müssten, einen Marktzugang für *alle* Leistungserbringer vor. Schließe der Träger der öffentlichen Jugendhilfe Verträge mit *ausgewählten* Leistungserbringern oder fördere er deren Leistungserbringung durch Zuwendungen, führe dieses zu einer Beschränkung des Marktzugangs für die nicht ausgewählten Leistungserbringer. Hierin sieht die Rechtsprechung einen Eingriff in die durch Art. 12 GG gewährte Berufsausübungsfreiheit. Dieser Eingriff könne nur auf Grundlage eines Parlamentsgesetzes erfolgen. Ein solches Gesetz sei im geltenden Recht nicht ersichtlich, entsprechende Finanzierungsmodelle seien daher rechtswidrig (OVG Hamburg, Beschluss vom 10.11.2004, Az. 4 Bs 388/04, ZfJ 2005, 118-121; OVG Münster, Beschluss vom 18.3.2005, Az. 12 B 1931/04, ZO 2005, 484-485; OVG Berlin, Beschluss vom 4.4.2005, Az. 6 S 415.04, RsDE 63 (2006), 67-74; OVG Lüneburg, Beschluss vom 13.3.2006, Az. 4 ME 1/06, NVwZ-RR 2006, 618; OVG Lüneburg, Urteil vom 12.7.2012, Az. 4 LA 55/11, NVwZ-RR 2610, 850-853. Zuletzt: VG Hamburg, Urteil vom 10.12.2015, Az. 13 K 1532.12. Überblick über die Rechtsprechung bei *Nickel*, NDV 2013, 303-307 und NDV 2013, 341-345). Die überwiegende Literaturmeinung folgt dieser Rechtsposition (Auswahl: *Wiesner*, Die Leitideen des KJHG und ihre

Vereinbarkeit mit dem sozialräumlichen Planungsansatz, in: Merten, (Hrsg.): Sozialraumorientierung — Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit, Weinheim 2002, S. 167, 181; *Krölls*, Die Sozialraumbudgetierung aus jugendhilferechtlicher und jugendhilfepolitischer Sicht, ebd., S. 183-201; *Neumann*, Raum ohne Rechte — Zur Rezeption von Sozialraumkonzepten durch die Sozialpolitik, RsDE 33 (2003), 30-46; *Hinrichs/Meier*, ZFSHSGB 2004, 595-597; *Gerlach/Hinrichs*, ZKI 2010, 344; *Münder*, JAmt 2011, 69). Vereinzelt werden auch Gegenpositionen vertreten (*Stähr*, Juristische Grundlagen für die sozialpädagogische Diskussion um Sozialraumorientierung, in: Budde/Früchtel/Hinte (Hrsg.) (Anm. 32); *Nellissen*, Sozialraumorientierung im aktivierenden Sozialstaat, Baden-Baden 2005).

### **5. Jugendhilfeplanung und Strukturelle Zusammenarbeit**

Die §§ 79 – 81 SGB VIII weisen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine umfassende Gesamtverantwortung zur Gewährleistung und Planung geeigneter bedarfsdeckender Angebote für Kinder und Jugendliche sowie ihren Familien zu. Diese Gesamtverantwortung ist genuine Aufgabe des Trägers der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe und kann nicht an Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe delegiert werden (Wiesner, SGB VIII, Kommentar, 5.Aufl., § 79 Rn.1, m.w.N.). Sie umfasst auch die Verpflichtung, Angebote zur strukturellen Zusammenarbeit zu entwickeln und zu fördern. Im Einzelnen:

§ 79 SGB VIII weist dem Jugendamt als Grundsatznorm eine Sicherstellungs- und Planungsverantwortung im Sinne einer „Garantenstellung“ (Wiesner, a.a.O.) zu. Der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe muss für die Verfügbarkeit der notwendigen Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen sorgen und die dafür notwendigen Organisationseinheiten schaffen.

Nach § 79a SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Gewährung und Erbringung von Leistungen sowie im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen.

Nach § 80 Abs. 1 SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen ihrer Planungsverantwortung den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten

für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen. Auch unvorhergesehene Bedarfe müssen befriedigt werden. Dabei sollen die Einrichtungen und Dienste so geplant werden, dass insbesondere Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können und ein möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot von Jugendhilfeleistungen gewährleistet ist (§ 80 Abs. 2 SGB VIII). In die Planung ist der Jugendhilfeausschuss einzubeziehen (§ 80 Abs. 3 SGB VIII). Nach § 80 Abs. 4 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe darauf hinwirken, dass die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden.

§ 81 SGB VIII regelt die strukturelle Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen. Er verpflichtet die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zur Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien auswirkt. Die zentralen Kooperationspartner der Kinder- und Jugendhilfe sind in einer (nicht abschließenden) Aufzählung in § 81 SGB VIII aufgeführt. Das Kooperationsgebot ist eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe und bindet allein diesen, nicht aber die Kooperationspartner. Für die Sozialleistungsträger nach den übrigen Büchern des Sozialgesetzbuches ergibt sich ein allgemeines Kooperationsgebot aus § 86 SGB X. Zum Teil finden sich Kooperationsgebote auf der Ebene von Landesgesetzen, insbesondere den Schulgesetzen (vgl. z.B. § 25 NSchG, §§ 5, 9 SchulG NRW). Auch andere gesetzlichen Vorschriften, Erlasse oder Verwaltungsrichtlinien der jeweiligen Aufgabenbereiche enthalten Kooperationsgebote (vgl. Wabnitz, in: Kunkel/Kepert/Pattar, LPK-SGB VIII, 7. Aufl. 2018, SGB VIII § 81 Rn. Rn. 3.).

In Ergänzung zu § 81 SGB VIII, der sich nur auf die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe bezieht und den öffentlichen Träger der Jugendhilfe adressiert, verpflichtet § 3 Abs. 1 bis 3 KKG zum Auf- und Ausbau verbindlicher Netzwerkstrukturen im Kinderschutz und bezieht hierbei zahlreiche Akteure beispielhaft ein – von den Einrichtungen und Diensten der öffentlichen und freien Jugendhilfe, den Gesundheits- und Sozialämtern sowie den Einrichtungen und Diensten, mit denen Verträge nach § 75 Abs. 3 SGB XII bestehen, über Schulen bis hin zu Agenturen für Arbeit und Schuldnerberatungsstellen (§ 3 Abs. 2 KKG). Subsidiär ist dabei die Organisationsverantwortung den örtlichen Trägern der Jugendhilfe zugewiesen (§ 3

Abs. 3 Satz 1 KKG). Dabei sollen die Grundsätze für die verbindliche Zusammenarbeit durch vertragliche Regelungen mit den Akteuren sichergestellt werden (§ 3 Abs. 3 Satz 2 KKG).

## **B. Handlungsbedarf**

### **TOP 1: Direkte niedrigschwellige Hilfezugänge für Familien**

#### **I. Hürden abbauen – Familien frühzeitig erreichen**

Gerade diejenigen Familien, deren psychosozialen Hilfebedarfen mit präventiven, ambulanten Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe früh- bzw. rechtzeitig Rechnung tragen könnte, haben häufig Vorbehalte und Ängste vor staatlichen Stellen. Auch ein formaler Entscheidungsprozess kann für die Zielgruppe eine hohe Hürde darstellen (vgl. dazu auch *Wiegand-Greife, Klein, Kölch, Lenz, Seckinger, Thomasius, Ziegenhain, Kinder psychisch kranker Eltern*, „Forschung, Ist-Analyse zur Situation von Kindern psychisch kranker Eltern, S. 8, 14, 61, 62, 65, 69, 73).

Die Familien werden von diesen Hilfsangeboten dann nicht erreicht. Es können Krisensituationen entstehen und auch gefestigte familiäre Problemstrukturen erwachsen, die dann zur Kindeswohlsicherung intensivere Hilfen und ggf. auch Eingriffe erforderlich machen.

In der Rechtspraxis wurden in den vergangenen Jahren unterschiedliche Modelle erprobt und etabliert, die Familien einen niedrigschwelligen Zugang zu Hilfe gewähren und die die Prävention stärken sollen. Die Modelle wurden wesentlich im Bereich ambulanter Leistungen geschaffen. Gemeinsames Merkmal dieser Modelle ist die niedrigschwellige Gewährung von Leistungen, der Ausbau präventiver Maßnahmen, die Stärkung fallunspezifischer Arbeit, sozialräumliches Fallverstehen und eine Orientierung am Willen der Adressaten. Evaluationen dieser Modelle belegen, dass leichte und niedrigschwellige Zugänge zu Hilfe und Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe für die Zielgruppe besonders relevant ist.

Es ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl von Leistungsberechtigten ohne entsprechende Hilfsangebote nicht erreicht werden könnten. In einer Studie zu „Sozialräumlichen Hilfen und Angeboten (SHA)“ in Hamburg (*Düssler/Hagen/Weber, Sozialräumliche Hilfen und Angebote (SHA) in Hamburg auf dem Prüfstand*, np 2016, 394) beurteilten Fachkräfte die Flexibilisierung der Hilfe, die Entbürokratisierung und

Präsenz der Hilfe ohne vorgeschaltetes langwieriges Bewilligungsverfahren sowie die Möglichkeit der anonymen und kostenfreien Inanspruchnahme positiv.

Auch über sog. „Pooling-Angebote“ also Gruppenangebote, für die ebenfalls einzelfallbezogene Verwaltungs- und Hilfeplanverfahren entfallen, lassen sich Zielgruppen, die sonst nicht oder nur schwer zu adressieren sind, grundsätzlich leichter erreichen.

## **II. Präventive und niedrigschwellige Angebote wirken**

Die Rechtspraxis hat gezeigt, dass die Etablierung entsprechender niedrigschwelliger Hilfezugänge und der Ausbau präventiver Maßnahmen und funktionsfähiger Kooperationsstrukturen für die Funktionsfähigkeit des Leistungssystems des SGB VIII essenziell sind.

Niedrigschwellige sozialräumliche Angebote wie Beratungsleistungen weisen sehr hohe Effektstärken auf, sie können insbesondere dazu beigetragen, dass sich die psychische Gesundheit und die Bewältigungsfähigkeiten von jungen Menschen und Eltern erheblich verbessert haben. Auch im familiären Zusammenleben und bei wesentlichen Grundbefähigungen der Eltern, bspw. hinsichtlich deren Erziehungskompetenz, konnten Beratungen deutlich positive Wirkungen erzielen. (Arnold, J., Macsenaere, M. & Hiller, S. (2018): Wirksamkeit der Erziehungsberatung. Ergebnisse der bundesweiten Studie Wir.EB. Freiburg: Lambertus.)

Das bestätigt auch die bereits erwähnte Studie „Sozialräumliche Hilfen und Angeboten (SHA)“ in Hamburg. So wurde von den beteiligten Fachkräften die Freiwilligkeit als wesentliches Konstruktionselement gewürdigt. Kritisch wurde die Verknüpfung mit dem Ziel Einsparungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung zu erzielen beurteilt. Bei komplexeren Bedarfslagen, insbesondere in Multiproblemfällen, kämen die sozialräumlichen Hilfen und Angebote an ihre Grenzen.

In Bremen wurde das Projekt „Erziehungshilfe, soziale Prävention und Quartiersentwicklung – ESPQ (Olk/Wiesner, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ), 2011-2014, Halle - Saale; <https://paedagogik.uni-halle.de/arbeitsbereich/emeriti/olk/forschung/espq/> - Abruf 30.04.2019)“, welches im Stadtteil Bremen-Walle durchgeführt wurde, wissenschaftlich begleitet. Auch in diesem Modell wurden niedrigschwellige Hilfezugänge und präventive Maßnahmen ausgebaut.

Begleitet wurde das Projekt von einer Erhöhung der Stellen im Allgemeinen sozialen Dienst des betroffenen Stadtteils und von Qualifizierungsmaßnahmen. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass der Einsatz intensiver ambulanter Hilfsangebote sank. Insbesondere waren die Zahlen im Bereich der sozialpädagogischen Familienhilfe rückläufig. Die stationären Leistungen blieben im Wesentlichen stabil. Das Modellprojekt ist inzwischen unter dem Namen JuWe (<https://zukunft.bremen.de/dokumente/dokument-jugendamt-weiterentwickeln-juwe/>) auf ganz Bremen ausgeweitet worden.

#### **Fazit:**

Die sehr wirksamen und für eine bestimmte Zielgruppe (die ggf. sonst nicht zu erreichen ist) ganz entscheidenden niedrighschwelligen Angebote sind auf- und auszubauen:

- Der Zugang zu niedrighschwelligen Angeboten sollte rechtlich erleichtert werden.
- Das Vorhalten niedrighschwelliger Angebote und ein entsprechender Ausbau sollte (rechtlich) befördert werden.
- Das Vorhalten niedrighschwelliger Angebote und ein entsprechender Ausbau sollten rechtlich abgesicherter bzw. bindender gestaltet sein.
- Verlässliche Kooperationen zwischen dem örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, den Trägern der freien Kinder- und Jugendhilfe und dritten Akteuren (Kita, Schule, Gesundheitswesen, etc.) müssen ermöglicht und befördert werden.
- Bei geeigneten Hilfearten sind auch sog. „Pooling-Lösungen“ in Betracht zu ziehen.

#### **TOP 2: Finanzierungsstrukturen**

Die gegenwärtigen Finanzierungssystematiken stehen dem Auf- und Ausbau niedrighschwelliger und präventiver Angebote, sofern sie rechtsanspruchsgebundene Leistungen umfassen, vor dem Hintergrund der dargestellten Rechtsprechung entgegen, da eine gesetzliche Grundlage für „Mischfinanzierungen“ oder neue Finanzierungswege fehlt.

Für Finanzierungen außerhalb der bestehenden Finanzierungssystematik des SGB VIII bedarf es einer gesetzlichen Regelung, die den Ausbau niedrighschwelliger und

präventiver Hilfezugänge, z. B. im Wege von Pauschalfinanzierungen ermöglichen würde.

Dabei ist sicherzustellen, dass die bestehenden Rechtsansprüche gewährleistet werden und dem Bedarfsdeckungsgrundsatz sowie dem Wunsch- und Wahlrecht angemessen Rechnung getragen wird.

### **TOP 3: Qualitätssicherung von Sozialangeboten zur Schaffung niedrigschwelliger Hilfezugang für Familien**

Wenn eine bestimmte Zielgruppe einen (dringenden) Unterstützungsbedarf hat, letztlich aber nur oder vor allem über niedrigschwellige Angebote der Kinder- und Jugendhilfe ohne Verwaltungs- einschließlich Hilfeplanverfahren zu erreichen ist, müsste gerade für diese Angebote eine besondere Qualitätssicherung strukturell verankert sein. Dadurch muss kompensiert werden, dass im Interesse eines niedrigschwelligen Zugangs auf die Hilfeplanung als das für eine kontinuierliche Gewährleistung von Bedarfsgerechtigkeit und damit auch fallbezogene Qualitätssicherung zentrale Instrument verzichtet wird. Die Ausweitung bestehender und Implementierung neuer niedrigschwelliger ambulanter Hilfen bedürfen daher einer kontinuierlichen Bewertung. Flankierende Maßnahmen sind notwendig, um sicherzustellen, dass die Leistungserbringung auch bei niedrigschwelligen Hilfezugängen bedarfsgerecht ist.

### **TOP 4: Lebensorte von Familien für Prävention nutzen**

Bedarfsgerechte Angebote für komplexe Problemlagen in Familien bedürfen der multiprofessionellen und systemübergreifenden Kooperation und Vernetzung, damit wirksame und nachhaltige Unterstützung ermöglicht wird. Entsprechende Angebote müssen ohne bürokratische Hürden im unmittelbaren sozialen Umfeld erreichbar sein. Hierfür bedarf es einer funktionierenden Kooperation und Vernetzung zwischen den für das Wohlergehen junger Menschen zuständiger Leistungssystemen bzw. Institutionen sowie der reibungslosen Gestaltung von Übergängen zwischen diesen Systemen und Institutionen. Von besonderer Bedeutung ist eine solche Kooperation und Vernetzung an den Schnittstellen der Kinder- und Jugendhilfe zum Gesundheitswesen, dem Bildungssystem (Schule), der Eingliederungshilfe und der Arbeitsverwaltung, aber auch zwischen den Einrichtungen und Diensten der Kinder- und Jugendhilfe selbst in ihren unterschiedlichen Leistungsbereichen, etwa zwischen Kindertagesbetreuung und Beratungsleistungen bzw. ambulanten Hilfen zur Erziehung.

Im Bereich Früher Hilfen sind in den letzten Jahren Netzwerke und Kooperationen erfolgreich auf- und ausgebaut worden. Die Evaluation der Frühen Hilfen hat verschiedene Modelle gelingender Kooperation und Vernetzung aufgezeigt, wie z. B. interdisziplinäre Fortbildungsveranstaltungen, interprofessionelle Qualitätszirkel, „Runde Tische“, Lotsenprojekte und Vernetzungsprojekte.

Als Gelingensfaktoren für die Umsetzung von Angeboten bezeichnet die Evaluation den Austausch der Fachkräfte mit unterschiedlichen Kooperationspartnerinnen und -partnern in gewachsenen (regionalen und überregionalen) Netzwerken und Arbeitskreisen oder in ähnlichen Kontexten, eine gute und enge Zusammenarbeit aller beteiligten Personen, eine regelmäßige Teilnahme aller relevanter Akteurinnen und Akteure bzw. Institutionen an den Treffen, eine multiprofessionelle Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Angeboten, eine multiprofessionelle Zusammensetzung des Teams sowie enge Absprachen unter den Trägern.

## **C. Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – Stellungnahmen und Voten zur Neuregelung**

### **I. Kinder- und Jugendstärkungsgesetz**

Der dritte Abschnitt des fünften Kapitels wurde mit dem KJSG neu gegliedert. Die bisher verstreuten Vorschriften zur Finanzierung wurden in einem Abschnitt (Dritter Abschnitt) zusammengefasst. Hiervon betroffen ist auch § 36a SGB VIII, der in begrenztem Umfang die niedrigschwellige *unmittelbare* Inanspruchnahme von ambulanten Hilfen zum Gegenstand hat und vom System der Entgeltfinanzierung abweichende Finanzierungsmodelle durch Vereinbarungen zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den Trägern der freien Jugendhilfe zulässt. Durch das KJSG wurde die Vorschrift in § 76a Abs. 2 verlagert. § 76a Abs. 2 SGB VIII in der vom Bundestag beschlossenen Fassung des KJSG entspricht inhaltlich im Wesentlichen der Regelung des § 36a Abs. 2 SGB VIII. Die Abweichungen in der Formulierung betreffen den Bindungsgrad und sind marginal (absolute Rechtspflicht statt Soll-Verpflichtung).

Die Formulierung des § 76a Abs. 2 SGB VIII in der vom Bundestag beschlossenen Fassung des KJSG lautet:

*„Abweichend von Absatz 1 trägt der Träger der öffentlichen Jugendhilfe auch die Kosten einer Leistung in Fällen unmittelbarer Inanspruchnahme von niedrigschwelligen ambulanten Hilfen, insbesondere nach § 28. Dazu schließt er mit den Leistungserbringern Vereinbarungen, in denen die Voraussetzungen und die Ausgestaltung der Leistungserbringung sowie die Übernahme der Kosten geregelt werden.“*

## **II. Stellungnahmen und Voten zur Neuregelung**

### **1. JFMK**

Die JFMK hat sich in verschiedenen Sitzungen seit 2012 mit der Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung unter dem Aspekt sozialräumlicher, niedrigschwelliger Hilfen befasst. Hervorzuheben sind:

- Weiterentwicklung von sozialräumlichen Ansätzen (z.B. in Stadtteilen, Verbands-, Ortsgemeinden, aufzuwertenden Stadtteilen), insbesondere Auf- und Ausbau sozialräumlicher Infrastrukturangebote,
- Stärkung der Regelstrukturen und von Prävention in der Jugendhilfe (z.B. Verknüpfung von Hilfen zur Erziehung mit Familienbildung, Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und mit Kindertagesstätten),
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Hilfen zur Erziehung und der Schule, u. a. im Zuge des Ausbaus von Ganztagschulen, der Gewährleistung eines regelmäßigen Schulbesuches, der Vermeidung von „Abschulungen“ sowie der Schnittstellen zur Schule im Bereich der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII.

Sitzung vom 07.12.2013: Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung hat die Koordinierungsgruppe am 07.02.2013 ein Positionspapier vorgelegt, das in der Jugend- und Familienministerkonferenz am 06./07.06.2013 als Grundlage für den getroffenen Beschluss diente. Die Konferenz sah insbesondere zu folgenden Aspekten eine Weiterentwicklungsnotwendigkeit:

- Verbesserung der Steuerungsprozesse,
- Verstärkung von Prävention,
- Ausgestaltung sozialräumlicher Ansätze und Überprüfung ihrer organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen,
- Verbessertes Zusammenwirken von Leistungen nach dem SGB VIII mit Leistungen nach anderen Sozialgesetzbüchern und Angeboten der Schule.

Die AGFJ wurde auf Grundlage der identifizierten Schwerpunkte damit beauftragt zu prüfen, ob bzw. welche organisatorischen, rechtlichen und finanziellen

Handlungserfordernisse bestehen. Hierbei sollten die Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der JFMK, der KMK und der Arbeitsgruppe „Inklusion von jungen Menschen mit Behinderung“ berücksichtigt werden. Im Sinne dieses Auftrags hat die AGJF im Jahr 2014 einen Bericht vorgelegt, der in der Sitzung der Jugend- und Familienministerkonferenz am 22./23.05.2014 thematisiert wurde. Die Konferenz hat sich für eine Weiterverfolgung des Themas unter Berücksichtigung der fachlichen und rechtlichen Überlegungen sowie der geeigneten Finanzierungsmodelle ausgesprochen und die für sie relevanten inhaltlichen Schwerpunkte geschärft. Dazu zählten:

- Stärkere Abstimmung zwischen den Regelangeboten (Kindertagesbetreuung, Ganztagsangebote in Schulen) und den Hilfen zur Erziehung zur Verbesserung der sozialräumlichen Unterstützungsstrukturen,
- Stärkung der öffentlichen Träger der Jugendhilfe bei der Wahrnehmung der Steuerung und abgestimmten Planung, da dies für einen effizienten Mitteleinsatz und die Wirksamkeit der Hilfesysteme als Schlüsselfaktor identifiziert wurde,
- Bessere, verbindliche Abstimmung der Schnittstellen Jugendhilfe und Schule, Jugendhilfe und Gesundheitswesen und Jugendhilfe und Arbeitsförderung durch Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und die Einführung rechtlicher Vorgaben,
- Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung im Zusammenspiel mit der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, der gegenseitigen Kooperation mit Regelsystemen (wie Kindertageseinrichtungen und Schulen) und dem Ausbau infrastruktureller und sozialräumlicher Angebote für Kinder und Jugendliche,
- Verbesserung der Zugänglichkeit und Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung (wie möglichst frühzeitige Unterstützung, bedarfsgerechte Infrastruktur), ohne die Potentiale der Regelsysteme zu schwächen,
- Stärkung der Entwicklung von niedrighschwelligen und präventiven Angeboten und dem Ausbau der sozialräumlichen Infrastruktur sowie Netzwerken, im Hinblick auf die Wirksamkeit des Gesamtsystems der Kinder- und Jugendhilfe, zur Verbesserung von erforderlichen Hilfs- und Unterstützungsangeboten,
- Erhalt des im SGB VIII hinterlegten individuellen Rechtsanspruchs,
- Stärkung der Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Eltern,
- Erhalt des Wunsch- und Wahlrechts als unverzichtbares Prinzip.

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung, sprach sich die Konferenz dafür aus, in Kooperation mit dem Bund, den kommunalen Spitzenverbänden und den freien Trägern fachliche und rechtliche Perspektiven zu konkretisieren. Darüber hinaus wurde dafür votiert, einen beim Bund angesiedelten Sonderforschungsbereich „Jugendhilfeforschung – Hilfen zur Erziehung“ zur Förderung von Grundlagenforschung, Evaluation und Längsschnittstudien (sozialpädagogische Fragestellungen) einzurichten, zum Beispiel um Indikatoren für die Wirksamkeit von Hilfen zur Erziehung zu identifizieren bzw. zu entwickeln. Der Bund solle in Kooperation mit den Ländern und den Kommunen Vorschläge zur Umsetzung

erarbeiten. Die Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe (AGFJ) wurde beauftragt, die im Rahmen der Sitzung zusammengetragenen Schlussfolgerungen gemeinsam mit dem Bund voranzubringen.

Sitzung am 21./22.05.2015: In der vorgenannten Sitzung wurde die Weiterarbeit am Prozess zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung beschlossen. Insbesondere die in der Expertise des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF) benannten gesetzlichen Änderungsvorschläge sollten im weiteren Verlauf berücksichtigt werden. Im Rahmen des Beschlusses wurde das Bundesministerium gebeten, unter Beteiligung der Länder bis Ende des Jahres 2015, Vorschläge für Änderungen des SGB VIII im Hinblick auf die Entwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung vorzulegen.

## **2. Stellungnahmen im parlamentarischen Diskurs**

Das KJSG sieht im Hinblick auf die Etablierung präventiver niedrigschwelliger Angebote keine wesentlichen Änderungen vor. Die vorhandenen Stellungnahmen und Kritiken zum Thema beziehen sich deshalb zu einem wesentlichen Teil auf nicht autorisierte Diskussionsentwürfe vor Beginn des Gesetzgebungsprozesses.

Die Sozialraumorientierung als Fachkonzept war und ist weitgehend unumstritten. Die Etablierung sozialraumorientierter Fachkonzepte wird seit vielen Jahren in der Fachwelt anerkannt und auch gefordert; dies insbesondere auch im Zusammenhang mit der Entwicklung inklusiver Angebote. Dies wurde in den vorliegenden Stellungnahmen wiederholt betont. Die im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses geäußerte Kritik richtete sich im Kern gegen präventive niedrigschwellige Sozialraumkonzepte mit unterlegten Budgets. Letztere seien ein fiskalisches Instrument zur Begrenzung der Kostensteigerungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und liefen den Bedarfen von Kindern und Jugendlichen zuwider. Weiter wurde argumentiert: Die nach derzeitigem Gesetzesstand vorhandenen Möglichkeiten der Finanzierung eröffneten ausreichend Spielraum auch für zukünftige Kooperationsanstrengungen. Insbesondere bedürfe es keiner Einbeziehung der sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 31 SGB VIII) in Modelle der Pauschalfinanzierung und auch keiner Etablierung eines Vorrangs von Infrastrukturmaßnahmen. Die Verknüpfung von sozialraumorientierten Fachkonzepten mit Finanzierungsfragen führe dazu, dass das Fachkonzept zulasten von Einsparinteressen der öffentlichen Hand negiert werde. Weiter wurde auf die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Etablierung sozialraumorientierter

Steuerungsmodelle hingewiesen. Diese Rechtsprechung gehe davon aus, dass es durch die im Zusammenhang mit der Sozialraumorientierung etablierten Finanzierungsmodelle (Zuwendungsfinanzierung, Finanzierung über öffentlich-rechtliche Verträge) zu einem nicht gerechtfertigten Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Träger der freien Jugendhilfe komme. Entsprechende Finanzierungsmodelle bedürften einer gesetzlichen Grundlage. Schließlich wurde vorgebracht, dass die Etablierung entsprechender Finanzierungsmodelle die Gefahr berge, dass die Bedarfsdeckung beeinträchtigt werde, dass die Trägerpluralität nicht mehr gewährleistet sei und dass schließlich auch das Wunsch- und Wahlrecht beschränkt werde.

## **D. Handlungsoptionen**

### **TOP 1: Direkte, niedrigschwellige Hilfezugänge für Familien**

#### **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.

## **TOP 2: Finanzierungsstrukturen**

### **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.

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

### **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.

#### **TOP 4: Lebensorte von Familien für Prävention nutzen**

##### **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.

#### **E. Für den Sachverhalt relevante Bewertungskriterien**

- Direkte niedrigschwellige Hilfezugänge sollen gestärkt werden.
- Rechtsansprüche von Kindern und Jugendlichen werden gewahrt.
- Die Strukturprinzipien des SGB VIII werden gewahrt (insb.: Wunsch- und Wahlrecht)
- Eine rechtliche Regelung zur Trägereauswahl muss gewährleisten, dass sie eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage im Hinblick auf einen Eingriff in Art. 12 Grundgesetz darstellt.