

**Vorabkommentierung  
zur 4. AG-Sitzung „SGB VIII: Mitreden - Mitgestalten“  
(11. Juni 2019)**

**„Prävention im Sozialraum stärken“  
der AGJ-Gesamt-AG SGB VIII**

Die AGJ bedankt sich für die erneute Möglichkeit der Vorabkommentierung. Als Erleichterung für die internen Abstimmungsabläufe wurde wahrgenommen, dass die Zusendung des Arbeitspapiers zum angekündigten Zeitpunkt erfolgte – den hiermit vermutlich verbundenen Aufwand im Vorfeld wissen wir zu würdigen.

**Grundlegende Anmerkung zum Sachverhalt / Aufbereitung des aktuellen Leistungs- und Finanzierungssystems**

Die in dem Arbeitspapier gewählte Darstellung des aktuellen kinder- und jugendhilferechtlichen Leistungs- und Finanzierungssystems wählt eine Blickrichtung, die einerseits den Zugang (Wieviel Aufwand ist mit der Inanspruchnahme der Leistung verbunden? Braucht es eine Bedarfsprüfung im Einzelfall?), andererseits die zugrundeliegenden Rechtsverhältnisse (Liegt ein jugendhilferechtliches Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsberechtigten – Jugendamt – Leistungserbringer zugrunde? Besteht ein durchsetzbarer Rechtsanspruch auf die Leistung?) besonders beleuchtet. Das ist grundsätzlich nachvollziehbar, da zum einen der niedrighwellige Zugang als wesentliches Konstruktionselement der angestrebten präventiven Angebote im Sozialraum gesehen wird, zum anderen wirkt sich der Grad der Durchsetzbarkeit der Rechtsnormen, in denen die Leistung/das Angebot verankert ist, auf die Anwendbarkeit unterschiedlicher Finanzierungsvorgaben aus.

In der Darstellung sind dabei jedoch wichtige Aspekte vernachlässigt oder aus unserer Sicht an einzelnen Stellen unzutreffend wiedergegeben worden. Hierüber sollte in der bevorstehenden AG-Sitzung dringend zunächst eine Verständigung erfolgen, um eine möglichst eine gemeinsame Grundlage für die weitere Befassung mit der Thematik zu haben.

**Begriffe**

Da sie im Arbeitspapier nahezu synonym verwendet werden, ist es unserer Einschätzung nach sinnvoll, zunächst eine Klärung der für die Diskussion grundlegenden Begriffe anzustreben: niedrighwellig, präventiv, sozialraumorientiert.

Alle drei Begriffe bezeichnen jeweils unterschiedliche Fachkonzepte, zudem wird jeder Begriff in unterschiedlichen disziplinären Kontexten anders gefüllt. Es ist daher durchaus verständlich, wenn im Arbeitspapier zwar Hinweise zum Verständnis gegeben werden, auf Begriffsdefinitionen aber verzichtet wird. Trotzdem kann dieses Vorgehen zu wesentlichen Unschärfen führen, auf die möglicherweise fehlleitende Diskussionen folgen können.

Aus der Sicht der AGJ-Gesamt-AG sind im vorliegenden Diskussionskontext die Begriffe folgendermaßen zu verstehen:

- *niedrigschwellig*: Zugänglichkeit einer Leistung ohne Antragstellung bzw. vorherige Entscheidung über die Leistungsgewährung durch den öffentlichen Leistungsträger. Wie auch im Arbeitspapier betont wird, braucht es also insbesondere keine Bedarfsermittlung im Einzelfall, wie sie etwa im Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) vorgesehen ist. Niedrigschwelligkeit erschöpft sich aber nicht in der Vermeidung von bürokratischen Hürden, sondern geht bspw. auch mit guter Erreichbarkeit, einem aufsuchenden Charakter oder Vermeidung von Stigmatisierungseffekten einher. Sie eröffnet Chancen der Erreichbarkeit potentieller Adressatinnen und Adressaten, ist dafür eine Voraussetzung, nicht aber eine Garantie, wie Erfahrungen im Kontext bspw. der Erziehungsberatung zeigen.

Anders als im Gesundheitsbereich lässt der Begriff keine Rückschlüsse auf die Fachlichkeit der leistungserbringenden Stelle/Personen zu. Die Qualifikation der Fachkraft muss der Aufgabe entsprechen (vgl. § 72 SGB VIII).

- *präventiv*: Zielrichtung einer Leistung darauf, eine bestehende Situation zu verbessern, Schlimmeres zu verhindern, bei der weiteren Entwicklung einer potentiellen Verschlechterung zuvorzukommen.

Es handelt sich um eine Grundausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe, die sowohl die sogenannten Infrastruktur- und Regelangebote, als auch die Einzelfallhilfen/Hilfen zur Erziehung prägt. Die ganze Kinder- und Jugendhilfe ist in einer Kontinuität gestaltet, die von der Verstärkung und dem Anstoß positiver Entwicklungen bis hin zur Wahrnehmung des Wächteramts im Kinderschutz reicht (– wobei es selbstverständlich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen je nach Handlungsbereich und Leistung gibt). Eine Engführung der eigenen Ausrichtung auf „Verhinderung von...“ ist abzulehnen, da eine solche Ausrichtung immer mit einem Generalverdacht gegenüber den Adressatinnen und Adressaten einhergeht. Letztlich geht es um die Gestaltung guter Bedingungen des Aufwachsens für alle Minderjährigen.

- *sozialraumorientiert*: konzeptionelle Ausrichtung, die an die Gemeinwesenarbeit anknüpft und auf dem theoretischen Konzept von sozialen Räumen sowie einer lebensweltorientierten Sozialen Arbeit beruht. Es handelt sich um ein Bündel nicht klar umrissener Fachkonzepte, die den Zusammenhang von sozialen Bedingungen, der räumlichen Umwelt und die sich hieraus ergebenden unterschiedlichen Lebenswelten (Lebenssituationen, Entwicklungs- und Entfaltungsmöglichkeiten) aufgreifen und in Bezug zu sozialen Prozessen setzen.

Das im Arbeitspapier erläuterte Verständnis wird geteilt, wonach ein Sozialraum ein Quartier unterhalb der Stadt- bzw. Kreisebene ist, das über die Herstellung sozialer Bezüge und Milieus identitätsstiftend wirkt und Fokus für soziales oder politisches Handeln ist. Die deutliche Heraushebung im Arbeitspapier, dass das fachliche

Konzept nicht unmittelbar mit Sozialraumbudget als Finanzierungssystem zu verbinden ist, wird begrüßt. Ergänzend sei aber deutlich hervorgehoben, dass auch intensive Einzelfallhilfen ggf. konzeptionell stark mit dem Sozialraum der jeweiligen Adressatinnen und Adressaten verknüpft sein können. Das Fachkonzept der Sozialraumorientierung findet also nicht nur bei Leistungen mit niedrigrschwelligem Zugang Berücksichtigung.

Nach dem Verständnis der AGJ ist wichtigstes Kriterium für eine Weiterentwicklung der Hilfen nach dem SGB VIII die Niedrigrschwelligkeit. Es bietet sich an, dies bezogen auf lebensweltliche Nahräume zu denken, das ist aber nicht zwingend. Gleichzeitig sollte eine Theoriediskussion vermieden werden, in wie weit diese Hilfen im Wortsinne präventiv sind.

Finanzierung ambulanter Leistungen (auch) über § 77 SGB VIII-Vereinbarungen

Zur Orientierung der unterschiedlichen Finanzierungsarten möchten wir folgende Grafik als Überblick anbieten:

Finanzierung von Leistungen mit direkter Inanspruchnahme		Finanzierung im jugendhilferechtlichen Dreieck	
Allgemeine Förderung nach § 74 SGB VIII (Verwaltungsakt oder Vertrag)	Vereinbarungen zu zweiseitiger Finanzierung (Einzelfall oder pauschal) nach § 77 SGB VIII	Entgeltvereinbarungen nach § 77 SGB VIII	Entgeltvereinbarungen nach § 78b Abs. 2 SGB VIII

In den Darstellungen des Arbeitspapiers wird die Finanzierung über Vereinbarung gem. § 77 SGB VIII vernachlässigt, obwohl eben diese gerade für ambulante Leistungen und Angebote von erheblicher Bedeutung sind. Wie aus dem Katalog des §§ 78a Abs. 1 SGBVIII deutlich hervorgeht, finden die §§ 78b-78g SGB VIII nämlich auf ambulante Leistungen üblicherweise gerade keine Anwendung. Bei der Einführung der §§ 78a ff. sind neben der Familienpflege bewusst insbesondere alle ambulanten Leistungen aus dem Anwendungsbereich herausgenommen worden. Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen richtet sich nach Landesrecht (§ 74a SGB VIII). Begründet wurde diese Herausnahmen mit den regional unterschiedlich entwickelten Angebots- und Finanzierungsstrukturen in den Bundesländern, gleichzeitig wurde klargestellt, dass auch hier die Finanzierung im Bereich des jugendhilferechtlichen Leistungsdreiecks über die Rechtsgrundlage des § 77 SGB VIII Anwendung findet.<sup>1</sup> Es wurde lediglich eine landesrechtliche Öffnungsoption in § 78a Abs. 2 SGB VIII vorgesehen. Diese hat nur in wenigen Bundesländern zu einer Erweiterung des Anwendungsbereichs geführt: Für den Bereich der Kindertagesbetreuung haben bspw. Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt<sup>2</sup> von dem Landesrechtsvorbehalt Gebrauch gemacht. Zur verbindlicheren Steuerung

<sup>1</sup> BT-Drs. 13/ 10330, 17.

<sup>2</sup> § 16 KiFöG MV, § 11a KiFöG SA.

ambulanter Hilfen zur Erziehung sowie ambulanter Eingliederungshilfen wurden Rahmenverträge auf Landesebene allein in Berlin und Hamburg abgeschlossen, nur in Berlin ist das ausdrücklich unter Bezugnahme auf §§ 78a ff. SGB VIII geschehen<sup>3</sup>.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass nur für die im Katalog des § 78a Abs. 1 SGB VIII genannten (teil-)stationären Leistungen die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen als „die klassische Form der Finanzierung von Sozialleistungen im sog. sozialrechtlichen [bzw. jugendhilferechtlichen] Dreiecksverhältnis“ bezeichnet werden können. Für die ambulanten Leistungen können diese Vorschriften Anwendung finden, das ist jedoch bislang gesetzlich selten vorgegeben. Bei ambulanten Leistungen findet vielmehr die sehr knapp gehaltenen Vorgaben des § 77 SGB VIII Anwendung. Im Wortlaut des § 77 SGB VIII findet sich bislang keine Differenzierung danach, ob die hierüber finanzierten Leistungen im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis oder im zweiseitigen Finanzierungsverhältnis erfolgen. In letzterem ist auch gem. § 74 SGB VIII eine Förderung über Zuwendungen möglich. Findet eine unmittelbare Inanspruchnahme rechtsanspruchsgesicherter Leistungen statt, wird die Konstellation auch teils als „unvollständiges/hinkendes Dreieck“ bezeichnet, weil der im Gesetz angelegte Rechtsanspruch von den Leistungsberechtigten nicht gegenüber dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe geltend gemacht und eben auch nicht über einen Leistungsbescheid/Verwaltungsakt eingelöst wird. Bei ambulanter Hilfe zur Erziehung kann das gem. § 36a Abs. 2 SGB VIII ermöglicht werden, die Konstellation ist aber auch bei anderen rechtsanspruchsgesicherten Leistungen (etwa in §§ 17, 18 oder 8 Abs. 3 SGB VIII) denkbar.

Wie schon an diesen sehr knappen Ausführungen deutlich wird, ist eine Änderung der Finanzierungsvorgaben im SGB VIII bereits zur Herstellung von Rechtsklarheit empfehlenswert. Die AGJ-Gesamt-AG SGB VIII spricht sich für Änderungen der Finanzierungsvorgaben aus, da die jetzigen Vorgaben eine Vielzahl unterschiedlicher, nicht immer rechtskonformer Umsetzungspraxen befördern. Die im KJSG vorgeschlagene Umstrukturierung (TOP 2 Vorschlag 3) ist hier lediglich ein erster Schritt, u. a. fehlt in § 77 SGB VIII eine Präzisierung hinsichtlich der enthaltenen zwei Vereinbarungstypen sowie die Klarstellung, dass neben dem Entgelt auch Leistungsinhalte auszuhandeln sind (weitere Hinweise folgen zugeordnet zu dem TOPs des Arbeitspapiers). Gleichzeitig müssen Reformüberlegungen in dem Bewusstsein erfolgen, dass die Finanzierungsregelungen sowohl im empfindlicher Weise das partnerschaftliche Verhältnis von öffentlicher und freier Kinder- und Jugendhilfe berühren, aber auch in die Rechtsstellung der Leistungsberechtigten eingreifen kann. Die im Arbeitspapier angedeutete Kritik an den KJSG-Diskussionsentwürfen vor dem Beginn des Gesetzgebungsprozesses beruhte darauf, dass diese beiden zentralen Wesenselemente der Kinder- und Jugendhilfe als massiv bedroht betrachtet wurden. Insofern werden die deutlichen Hinweise im Arbeitspapier begrüßt, die signalisieren, dass Rechtsansprüche und Strukturprinzipien des SGB VIII gewahrt bleiben sollen. Wie dies gelingen kann, muss – wie so oft – unter

---

<sup>3</sup> § 49 Abs. 3 AG KJHG Berlin i. V. m. 2.2 BRV Jug.

Beachtung der Details erörtert werden. Soweit die Handlungsoptionen des Arbeitspapiers unspezifisch bleiben, muss diese Erörterung verschoben bleiben.

### Keine Anwendung des Vergaberechts im jugendhilferechtlichen Dreieck

Der AGJ-Gesamt-AG ist es sehr wichtig deutlich zu betonen, dass ihr kein rechtsdogmatischer Streit um die Anwendbarkeit des Vergaberechts im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis bekannt ist. In Rechtsprechung und Literatur ist geklärt, dass die Leistungserbringer durch die Leistungsberechtigten selbst ausgewählt werden und es folglich an einem öffentlich-rechtlichen Auftrag sowie einer Beschaffung von Leistungen durch den Sozialleistungsträger fehlt.

In einem AGJ-Expertenworkshop zum Vergaberecht<sup>4</sup> wurde ein insofern fehlerhaftes Zitat aus der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Wirtschaftsausschusses intensiv diskutiert<sup>5</sup>. Es wurde unmissverständlich festgestellt, dass nach sozialrechtlichem Verständnis – bei Abweichungen in den einzelnen Leistungsgesetzen – das Dreiecksverhältnis grundsätzlich davon geprägt ist, dass mit dem Leistungsberechtigten eine Person zu den Vertragsbeziehungen zwischen Leistungserbringer und öffentlichem Leistungsträger hinzutritt. Die Leistungsberechtigten haben einen eigenen einklagbaren Anspruch auf eine Leistung und damit einhergehend das Recht, sich den Erbringer der Leistung auszusuchen und dürfen also nicht durch den Leistungsträger einem Leistungserbringer zugewiesen werden. Damit sie tatsächlich eine Auswahl treffen können, muss das Sozialrecht Trägerpluralität gewährleisten. Zur Sicherstellung der Trägerpluralität sieht das Kinder- und Jugendhilferecht in § 78b Abs. 2 (wie übrigens auch das SGB XI in § 72 Abs. 3) einen Anspruch der Leistungserbringer auf Abschluss einer Vereinbarung bzw. auf fehlerfreie Ermessensausübung vor, wenn diese gesetzlich festgelegten Bedingungen, insbesondere Qualitätsanforderungen erfüllen und schließt damit eine selektive Auswahl eines einzelnen Anbieters und die für das Vergaberecht typische exklusive Zuschlagserteilung aus. Es handelt sich gerade nicht um ein Zulassungssystem mit selektiver Auswahl durch den öffentlichen Leistungsträger, deshalb ist die Zuordnung rechtsanspruchsgesicherter Leistungen des SGB VIII zum Vergaberecht ausgeschlossen.

### Europarechtliche Möglichkeiten für inhaltliche Vorgaben zur Trägerauswahl

Umstritten ist die Anwendbarkeit des Vergabe-/Haushaltsrechts hingegen, soweit es um die Leistungen außerhalb des jugendhilferechtlichen Dreiecks geht. Die Privilegierungen ausgewählter Träger in einem zweiseitigen Finanzierungsverhältnis ruft Fragen nach der

---

<sup>4</sup> AGJ-Expertenworkshop „Vergaberecht in der Kinder- und Jugendhilfe?!“ am 18.4.2016, Ergebnisse online abrufbar unter: <https://www.agj.de/sonstige-seiten/sgb-viii/artikel/na/detail/News/agj-expertenworkshop-vergaberecht-in-der-kinder-und-jugendhilfe-am-18-april-2016.html>.

<sup>5</sup> „Auch im sogenannten ‚sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis‘ kann je nach Fallkonstellation eine reine Zulassung von Dienstleistungen ohne Beschaffungscharakter vorliegen, die nicht dem Vergaberecht unterfallen, oder ein öffentlicher Auftrag, der eine Anwendung des Vergaberechts notwendig macht. Eine pauschale Ausnahme für Leistungen im ‚sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis‘ vom Vergaberecht ist europarechtlich weder möglich noch in der Sache gerechtfertigt.“ (BT-Drs. 18/7086, S. 13).

Gewährleistung von Trägervielfalt (§ 3 Abs. 1 SGB VIII), des Wunsch- und Wahlrechts (§ 5 SGB VIII) und nach Marktzugang (Art. 12 GG/Berufsausübungsfreiheit) hervor.

Überblicksartig könnte aus Sicht der AGJ-Gesamt-AG der Streitstand bei den Finanzierungsvereinbarungen nach § 77 SGB VIII im zweiseitigen Verhältnis so zusammengefasst werden, dass hier Regelungen zu Auswahlverfahren erforderlich sind. Bei der Zuwendungsförderung nach § 74 SGB VIII wird hingegen von der herrschenden Meinung abgelehnt, dass ein öffentlicher Auftrag gegeben ist, da der Zuwendung keine spezifische Gegenleistung gegenübersteht und der Zuwendungsnehmer der Gesetzeskonstruktion nach weite Gestaltungsspielräume im Rahmen ihrer gesetzlichen und satzungsgemäßen Bestimmung haben<sup>6</sup>. Aus der Praxis sind aber teils detaillierte Förderbedingungen bekannt, die praktisch eine Nähe zur vergaberechtlichen Auftragsbeschreibung aufweisen. Unabhängig von der rechtsdogmatischen Anwendbarkeit des Vergaberechts ist auch hier bezogen auf zu treffende Auswahlentscheidungen nachvollziehbar, wenn hierfür gesetzliche Vorgaben erwogen werden.

Der AGJ-Gesamt-AG ist es an dieser Stelle wichtig darauf hinzuweisen, dass das Europarecht explizit Bereichsausnahmen für soziale Dienstleistungen zulässt, die in der Umsetzung des GWG bislang nicht ausgeschöpft sind.

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

Die AGJ-Gesamt-AG begrüßt die in der Darstellung des Arbeitspapiers zum Handlungsbedarf und zu den Handlungsoptionen deutlich werdende Intention, insbesondere für Familien mit psychisch belasteten oder kranken Eltern die Zugangsmöglichkeiten zu Unterstützung zu erleichtern. Die AGJ teilt die Einschätzung, dass in einem erleichterten, selbstinitiierten Zugang zu im Sozial-/Lebensraum der Familien präsenten Hilfen Chancen liegen. Um diese Familien zu erreichen, liegt es im gesellschaftlichen Interesse über die unterschiedlichen Politikfelder hinweg gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen. Die im Arbeitspapier angedeuteten Möglichkeiten im SGB VIII greifen nur einen Teilbereich auf – parallel berührt die Lebensrealität dieser Familien auch die Regelungsgebiete des SGB II, III, V, IX, XI und XII.

Die ersten Handlungsvorschläge bleiben leider aber relativ unkonkret, was eine fachliche Bewertung erschwert und zu Rückfragen führt.

So ist nicht klar, wo und wie die im Arbeitspapier vorgeschlagenen objektiv-rechtliche Bekenntnisse bzw. Verpflichtungen zum Fachkonzept Sozialraum im SGB VIII erweitert werden sollen (Vorschlag 1.1 und 1.3). Unabhängig hiervon ist zudem zu konstatieren, dass gerade bei angespannter kommunaler Finanzlage solche objektiv-rechtlichen Normen keine oder nur sehr geringe Anstoßkraft entfalten. Ihre Umsetzung gilt in kommunalpolitischen Haushaltsverhandlungen ggf. als verzichtbar oder „freiwilliges Plus“. Dabei wird übersehen, dass es sich auch hier um Pflichtaufgaben handelt, bei denen das

---

<sup>6</sup> U. a. OLG Düsseldorf, Beschl. v. 11.7.2018 – VII-Verg 1/18.

Gesetz der kommunalpolitischen Umsetzung lediglich einen größeren Handlungsspielraum eingeräumt ist.

Aus diesem Grund verspricht eine Implementierung zusätzlicher subjektiver Rechtsansprüche mehr Wirkmacht. Was aber heißt „Subjektive Rechtsansprüche im Hinblick auf die Einbindung in den Sozialraum werden geschärft.“ (Vorschlag 1.2.) konkret? Werden Zielgruppen künftig erreicht, die bislang keinen oder zu spät Zugang zum Hilfesystem gefunden haben, wird eine bestehende Dunkelziffer abgesenkt. Fraktionsübergreifend wird entsprechender politischer Handlungsbedarf gesehen<sup>7</sup>. Erwartungen in Richtung einer damit unmittelbar verknüpften Senkung von Kosten sind hingegen zu dämpfen. Auch wenn gehofft werden kann, dass durch das frühzeitige Aufgreifen von Problemen im Sozialraum perspektivisch weniger Einzelfallhilfen erforderlich werden, ist dieser Effekt nicht prognostizierbar und zumindest kurzfristig auch nicht erwartbar. Infrastrukturelle Leistungen dürfen nicht ausgespielt werden gegen Einzelfallhilfen und die Möglichkeit der Leistungsberechtigten, ihre Ansprüche auf Hilfe bei ungedecktem Bedarf gegenüber dem zuständigen Sozialleistungsträger geltend zu machen. Oder ist die Formulierung im Arbeitspapier sogar so zu verstehen, dass damit gar keine „zusätzlichen Aufgaben“ gemeint sind, sondern nur im Rahmen der bisherigen Aufgaben stärker Erreichbarkeit und Sozialraumorientierung als fachliche Standards beachtet werden sollen?

Soweit dies der Fall ist und eigentlich „nur“ ein bundespolitisches Hinwirken auf eine verstärkte fachliche Implementierung sozialraumorientierter Konzepte beabsichtigt ist, sind die im Arbeitspapier folgenden Vorschläge zur Jugendhilfeplanung und Gesamtverantwortung (Vorschläge 1.4 und 1.5 zu §§ 79, 80 SGB VIII, vgl. auch TOP 3) das rechtsdogmatisch richtige und wohl auch ehrlichere Mittel. Realistisch muss aber leider angenommen werden, dass in der Umsetzung die Fachpolitik dabei weiterhin auf die haushaltspolitischen Grenzen zurückgeworfen werden wird<sup>8</sup>.

Die AGJ-Gesamt-AG begrüßt eine Regelung, die zu mehr Rechtsverbindlichkeit in Bezug auf den Ausbau der Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien (z. B. kommunale Jugendpflege, Jugendarbeit, Familienbildung, Beratung) führt. Eine inhaltliche Schärfung und die Unterlegung mit Rechtsansprüchen (Vorschlag 2) ist fachlich – wie bereits betont – grundsätzlich zu begrüßen, geht aber mit Kostenfolgen einher. In bestimmten Handlungsfeldern sind individuelle Rechtsansprüche zudem kaum sinnvoll bundesgesetzlich zu gestalten. Deshalb muss z. B. für die Jugendarbeit wohl eher in Richtung einer durchsetzbaren Höhe von Förderung gedacht werden als in Richtung von Individualansprüchen. Auch wenn das Beispiel des § 45 Abs. 2 Satz 4 AG KJHG Berlin zeigt, dass selbst eine gesetzliche Festlegung zur Förderung in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des Haushaltsbudgets in der Praxis Gefahr läuft missachtet zu werden, ist möglicherweise eher in Richtung einer solchen Absicherung von Förderung zu denken. Zur Verbesserung der Möglichkeit von Zuwendungsfinanzierung regt die AGJ an, die bislang in

---

<sup>7</sup> BT-Beschluss „Hilfen für Kinder psychisch kranker Eltern“ v. 22.6.2017, BT-Drs. 18/12780.

<sup>8</sup> AGJ-Positionspapier „Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken“ v. 28./29.11.2013, online abrufbar: [https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2012/Foerderung\\_Infrastrukturleistungen\\_2\\_.pdf](https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2012/Foerderung_Infrastrukturleistungen_2_.pdf).

§ 74 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII geforderte Erbringung einer Eigenleistung seitens des jeweiligen Trägers oder zumindest durch eine Umgestaltung in § 74 Abs. 3 SGB VIII ein Absehen hiervon möglich zu machen.

## **Zu TOP 2: Finanzierungsstrukturen**

Über § 36a Abs. 2 SGB VIII (Vorschlag 1) besteht bereits aktuell rechtlich die Möglichkeit niedrigschwellige ambulante Infrastrukturangebote einzurichten, die ohne Bedarfsprüfung im Einzelfall bzw. ohne Hilfeplanverfahren und Bewilligung durch das Jugendamt agieren können.

Neben Beratung gem. §§ 17, 18 SGB VIII findet so insbesondere Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII) statt. Praxisberichte machen deutlich, dass bislang die Möglichkeit des § 36 Abs. 2 SGB VIII fast nur für die dort explizit genannten Beratungsleistungen genutzt wird. Es könnte sich als zusätzlicher gesetzlicher Anstoß auswirken, wenn auch andere ambulante Hilfeformen ausdrücklich erwähnt werden. Allerdings ist abzuwägen, welche Folgen auf Finanzierung und Steuerung sich daraus ergeben. Das Beispiel der Beratungsleistungen zeigt, dass Leistungen durchaus gemeinsam erbracht werden, denen im aktuellen Recht unterschiedliche Anspruchsnormen sowohl aus dem Bereich Hilfe zur Erziehung sowie Förderung der Erziehung in der Familie zugrunde liegen. Das erstaunt nicht, da sich die Beratungsleistungen im Kern sehr ähnlich sind. Dabei erfolgt die Finanzierung über § 74 oder § 77 SGB VIII im sog. unvollständigen/hinkenden Dreiecksverhältnis. Wenn dann bei besonders umfangreichen Beratungsprozessen ins Hilfeplanverfahren beim Jugendamt übergeleitet (also erst Beratung bei direktem Zugang, dann Beratung nach Bewilligung erfolgt) ist dies leicht lösbar.

Problematischer ist es hingegen, wenn dieselben Leistungen mal niedrigschwellig-selbstinitiiert und mal nach förmlicher Entscheidung des Jugendamtes begonnen werden (Mischformen). In der Praxis werden insbesondere niedrigschwellige Leistungen erprobt, die aus einer Kombination von niedrigschwelligen Beratungsleistungen (teils auch eingebettet in das Regelangebot von Kindertagesbetreuung oder angegliedert an offene Angebote der Jugendarbeit) und aufsuchenden ambulanten Leistungen bestehen, welche angelehnt sind an das Aufgabenfeld der Sozialpädagogischen Familienhilfe. In manchen Fällen werden hieraus sogar Angebote von Kurzzeit-Unterbringungen gemacht, um Entlastung und Deeskalation zu ermöglichen. Auch nach aktuellem Recht sind solche Modelle unter Trennung der anzuwendenden Finanzierungsformen für die jeweiligen parallel erbrachten Leistungen rechtskonform realisierbar.

Das Arbeitspapier greift den teils in der Praxis vorhandenen Wunsch nach einer gemeinsamen Pauschalfinanzierung auf (Vorschlag 2), der wiederum von anderen Teilen der Fachöffentlichkeit unter Verweis auf die Pflicht und die Möglichkeit der Trennung der Finanzierungsformen strikt abgelehnt wird. Der Diskussion hierzu würde es sicher helfen, wenn zum einen die Konstellationen solcher Mischformen von Leistung und Finanzierung differenziert aufgearbeitet werden und klarer herausgearbeitet wird, wo ein Nebeneinander der Finanzierungsformen in der Praxis an Grenzen stößt. Geht es im Kern um aufsuchende Hilfen für sonst schwer erreichbare Zielgruppen, bei denen die Leistung inhaltlich mit

sozialpädagogischer Familienhilfe kongruent ist, aber mal nach direkter Inanspruchnahme über § 16 SGB VIII und mal nach Hilfeplanung über §§ 27, 31 SGB VIII finanziert wird?

Zum zweiten wäre es für die Diskussion vermutlich günstig, nicht allein mit der Frage um Pauschalfinanzierungen die Diskussion um Trägervielfalt / Möglichkeiten der Trägersauswahl zu verbinden (vgl. dazu oben zu den europarechtlichen Möglichkeiten für inhaltliche Vorgaben zur Trägersauswahl).

Die AGJ-Gesamt-AG unterstreicht die auch im Arbeitspapier deutlich gewordene Prämisse, dass Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten nicht beschnitten werden sollen. Es muss deutlicher herausgearbeitet werden, wie Pauschalfinanzierungen diversifizierte niedrigschwellige Infrastrukturleistungen anders und besser ermöglichen als das jetzige Finanzierungsrecht und wie trotz des Vorhandenseins solcher pauschalfinanzierter Angebote auch bei knapper Haushaltslage Mechanismen und Bestrebungen vorgebeugt werden kann, die Inanspruchnahme jenseits dieses Angebots von individuellen Leistungen im Dreieck zu verhindern. Kriterien müssen die Bedarfsgerechtigkeit/Passgenauigkeit der Leistung im Einzelfall sowie die Zumutbarkeit der Inanspruchnahme sein.

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

Wie bereits zu den Vorschlägen 1.4 und 1.5 des TOP 1 ausgeführt wurde, erkennt die AGJ-Gesamt-AG die im Arbeitspapier vorgestellten Vorschläge zur Jugendhilfeplanung und Qualitätsentwicklung (Vorschlag 1 zu § 80 und Vorschlag 2 zu § 79a SGB VIII) an und schätzt diese so ein, dass sie auf der fachlichen Ebene nochmals Impulse zur Befassung mit dem Fachkonzept Sozialraumorientierung und erleichterten Zugängen zu Unterstützungsangeboten setzen können. Niedrigschwellige Angebote im Sozialraum bieten nicht nur Potentiale gegenüber schwer zu erreichenden Zielgruppen (wie z. B. Familien mit psychisch erkrankten Eltern), sondern bergen auch besondere Chancen für eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit den unterschiedlichsten Lebenseinflussfaktoren. Es handelt sich gleichsam um einen Umweltfaktor, über den individuelle Beeinträchtigungen bestenfalls aufgefangen werden können.

Bereits an dieser Stelle sei daher wiederum auf die Querverbindung zur 5. Sitzung der Bundes-AG zum Thema Inklusion hingewiesen. Mitzudenken ist schon jetzt, dass strukturelle Repräsentanz im Jugendhilfeausschuss der Träger der Eingliederungshilfe fehlt, die für Kinder und Jugendliche mit körperlicher oder geistiger Behinderung zuständig sind und deren Belange besonders im Blick haben. Zur Erinnerung sei an dieser Stelle zudem nochmals auf die zur 2. Sitzung der Bundes-AG aufgekommene Forderung der stärkeren Absicherung einer Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten an den Planungsprozessen verwiesen. Partizipative Jugendhilfeplanung ist als fallübergreifendes, konzeptionelles Planungs- und Steuerungsinstrument endlich zu aktivieren<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> AGJ-Diskussionspapier „Jugendhilfeplanung aktivieren!“ v. 26./27.2.2019, online abrufbar unter: <https://agj.de/fileadmin/files/positionen/2012/Jugendhilfeplanung.pdf>.

Jugendhilfeplanung ist ein wichtiger Baustein, um ein bedarfsgerechtes Portfolio der Unterstützung vorhalten zu können, das sich einerseits aus niedrigschwelligen Infrastrukturangeboten und andererseits konkreten individuellen Hilfen und Leistungen zusammensetzt, die zur Bewältigung individueller Schwierigkeiten passgenau ausgewählt werden können. Beide müssen von der Lebenswelt der Familien ausgehen, was für ihre Verankerung im Sozialraum spricht. Wie im Arbeitspapier dargestellt ist, bildet die Jugendhilfeplanung das Instrument fallübergreifender Steuerung, während im Hilfeplanverfahren (mit Bedarfsprüfung und Bewilligungsentscheidung) eine fallbezogene Steuerung erfolgt. Anders als im Arbeitspapier dargestellt, erkennt die AGJ-Gesamt-AG aber weder im Dreiecks-, noch im zweiseitigen Finanzierungsverhältnis bei der inhaltlichen Steuerung der Angebote eine primäre Stellung der leistungserbringenden freien Träger. Die Leistungsvereinbarungen (§§ 77, 78a ff SGB VIII) sind öffentlich-rechtliche Normenverträge und wirken, indem sie die gesetzlich beschriebenen Leistungen und deren Erbringung konkretisieren. Sie werden zwischen den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe ausgehandelt. Der örtliche Träger bestimmt u. a. über die Jugendhilfeplanung stark mit, welche Angebote vor Ort entstehen – gerade im ambulanten Bereich. Mehr Flexibilität in der Ausgestaltung ermöglicht die Zuwendungsförderung (§ 74 SGB VIII), deren Entscheidungen aber auch nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen sind und die sich in der Regel auf die Entscheidungen der Jugendhilfeplanung gründen. Aus der Praxis wird jedoch auch hier eine zunehmende Tendenz von teils sehr detaillierten Vorgaben in den Förderbedingungen berichtet, die die Handlungsoptionen der Leistungserbringer stark einschränken.

Angeregt werden soll an dieser Stelle auch den Blick nochmals über den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe hinweg zu weiten. Besonders in den sozial benachteiligten Quartieren manifestieren sich Veränderungen von Lebensumstände, die massive Konsequenzen für das Aufwachsen junger Menschen und ihrer Familien haben. Schlechte und beengte Wohnverhältnisse, Verkehr, hohe Umweltbelastungen, Armut etc. führen zu Problemen, deren Folgen in die Kinder- und Jugendhilfe hineinwirken, ohne dass sie hierfür verantwortlich ist oder adäquate Verbesserungskonzepte anbieten kann. Die Kinder- und Jugendhilfe kann sich hier allein in seismographischer Funktion in Planungs- und Entscheidungsprozesse anderer Politikfelder einbringen. Für die Entwicklung einer bedarfsgerechten Infrastruktur im Lebensraum von Familien braucht es letztlich eine integrierte (bereichs- und ressortübergreifende) Planung<sup>10</sup>. Für eine wirksame und nachhaltige Ausgestaltung der Angebote im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bedarf es zudem einer verbesserten Zusammenarbeit der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII durch eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit entsprechend § 81 SGB VIII (z. B. durch Änderung der §§ 18 SGB II, 9 Abs. 3 SGB III)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> AGJ-Diskussionspapier „Familienunterstützung in der Lebenswelt von jungen Menschen und ihren Familien – Hilfen zur Erziehung als Bestandteil einer ganzheitlichen Infrastruktur“ v. 6./7.12.2019, online abrufbar unter: [https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2018/Familienunterst%C3%BCtzung\\_in\\_der\\_Lebenswelt.pdf](https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2018/Familienunterst%C3%BCtzung_in_der_Lebenswelt.pdf).

<sup>11</sup> AGJ-Positionspapier „Jugendliche und junge Erwachsene brauchen ganzheitliche Förderung und Unterstützung auf dem Weg in den Beruf –Anforderungen an wirksame und nachhaltige Jugendberufsagenturen“ v. 25./26.6.2015, online abrufbar unter: <https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2015/Jugendberufsagenturen.pdf>.

#### **Zu TOP 4: An Lebensorte von Familien für Prävention anschließen**

Die AGJ-Gesamt-AG bittet die unglückliche Formulierung der Überschrift von TOP 4 („Lebensorte von Familien für Prävention nutzen“) zu überdenken. Auch der Kinder- und Jugendhilfe steht es nicht zu, Lebensorte „zu nutzen“ oder zu instrumentalisieren, das gebietet bereits die Achtung des Subjekts. Gemeint kann nur sein, Unterstützungsangebote lebensweltlich anschlussfähig zu gestalten.

Der Vorschlag des Arbeitspapiers der strukturellen Netzwerke zur Zusammenarbeit und Vernetzung im Bereich der Prävention je nach altersgruppenspezifischem Kontext wird begrüßt. Eine Anlehnung an § 3 Abs. 1 bis 3 KKG ist denkbar, sollte aber durch Kooperationsverpflichtungen in den jeweils entsprechenden Gesetzen parallel zu § 81 SGB VIII flankiert werden (dazu bereits Ausführungen unter TOP 03).

Wichtiger Erfolgsfaktor der Netzwerke Frühe Hilfe ist ihre solide Ausstattung. Auch im Bereich der Null- bis Dreijährigen ist eine Aufstockung des Fonds Frühe Hilfen mittlerweile notwendig<sup>12</sup>. Trotz des finanziellen und personellen Einsatzes ist die Weiterführung der Idee über das dritte Lebensalter im Prinzip aber zu begrüßen. Sie wird nur unter Aufbietung von Ressourcen und nicht für alle Themenfelder parallel gelingen, daher sollten kommunale Schwerpunktsetzungen zugelassen werden.

---

<sup>12</sup> JFMK-Beschluss „TOP 5.5 Fonds Frühe Hilfen – Anpassung der Finanzmittel“ v. 3./4.5.2018, online abrufbar unter: [https://jfmk.de/wp-content/uploads/2018/12/a-JFMK-03\\_04.-Mai-2018\\_Protokoll-mit-Anlagen.pdf](https://jfmk.de/wp-content/uploads/2018/12/a-JFMK-03_04.-Mai-2018_Protokoll-mit-Anlagen.pdf).