

Referat Kinder, Jugend, Familie, Generationen

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihr Ansprechpartner
Marianne Schmidle
Telefon-Durchwahl 0761 200-222
Telefax 0761 200-634
Email: marianne.schmidle@caritas.de
www.caritas.de

Datum 11.04.2016

Position

des Deutschen Caritasverbandes (DCV) zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung (HzE)

Inhalt

- A Einleitung**
- B Zusammenfassung**
- C Vorschläge**

- I. Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe zur Stärkung präventiver Arbeit**
- II. Kooperation mit den Regelsystemen und im Sozialraum stärken und gesetzlich regeln**
- III. Effiziente und verlässliche Finanzierung**
- IV. Jugendhilfeplanung auf Landes- und Kommunalen Ebene stärken**
- V. Evaluation und Forschung als Basis für die Steuerung und Qualitätsentwicklung in den HzE**
- VI. Ombudsstellen**

A. Einleitung

Der Deutsche Caritasverband und seine Fachverbände¹ halten eine Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung für geboten, um Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung besser zu fördern und Benachteiligungen abzubauen. Die Interessen und Bedarfe der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien müssen im Mittelpunkt der Reformansätze stehen. Der Deutsche Caritasverband teilt die Einschätzung der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK), wonach sozialraumbezogenen, fall- und systemübergreifenden Handlungsansätzen eine besondere Bedeutung für eine verbesserte Wirksamkeit des Hilfesystems zukommt. Entsprechende Handlungsansätze setzen unter anderem auf träger- und systemübergreifende Kooperationen, auf die Erschließung von sozialräumlichen Ressourcen und eine zielgruppenübergreifende Perspektive. Sie zielen letztlich darauf ab, den sozialen Zusammenhalt vor Ort im Sozialraum zu stärken und die einzelfallübergreifenden Bedingungen des Aufwachsens zu verbessern.

Der Deutsche Caritasverband setzt sich daher dafür ein, die niedrigschwellige präventive Infrastruktur auszubauen und mehr Anreize für die fallübergreifende Arbeit sowie für eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Angeboten, Leistungsträgern und Systemen zu setzen. Einzelfallbezogene Hilfen und fallübergreifende Ansätze müssen integriert werden. Hierfür bedarf es veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen und Finanzierungsmodelle. Die folgenden Lösungsvorschläge für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung stützen sich in erster Linie auf die im JFMK-Beschluss 2014 aufgeführten Handlungsnotwendigkeiten sowie auf die im JFMK-Beschluss vom 21./22. Mai 2015 in Perl² angesprochene Expertise des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DiJuF). Auf weitere Aspekte der Novellierung des SGB VIII, wie die inklusive Ausgestaltung des SGB VIII³ und auf die Diskussion um die Stärkung der Subjektstellung der

¹ An der Erstellung der Positionierung waren folgende Fachverbände beteiligt: Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfe (BVKE), IN VIA Katholischer Verband für Mädchen- und Frauensozialarbeit Deutschland e.V. (IN VIA), Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK), Verband Katholische Jugendfürsorge e.V. (VkJF), Sozialdienst katholischer Frauen – Gesamtverein (SKF).

² https://www.ifmk.de/pub2015/TOP_5.1.pdf

³ Zur inklusiven Ausgestaltung der Leistungen für Kinder und Jugendliche siehe: Eckpunkte des Deutschen Caritasverbandes zur sogenannten „Großen Lösung“ - Leistungsrechtliche Zusammenführung der Leistungen für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung im Sozialgesetzbuch VIII. (26. Mai 2014): <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/07-10-2014-eckpunkte-zur-sogenannten-grossen-loesung>

Kinder- und Jugendlichen, das Thema Kinderrechte/ Kindeswohlvorrang im Grundgesetz⁴ sowie Pflegekinderhilfe und Heimaufsicht geht diese Positionierung nicht ein.

B. Zusammenfassung

Im Folgenden werden Kernaspekte der vorliegenden Positionen kurz resümiert:

I Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe zur Stärkung präventiver Arbeit

Der DCV setzt sich für die Stärkung und den weiteren Ausbau von präventiven Infrastrukturleistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien ein. Neben Einzelfallhilfen müssen lebensweltbezogene und auf die Belange von Kindern und Jugendlichen fokussierte Angebote in Wohnquartieren partizipativ entwickelt werden. Diese Hilfen müssen ohne Antragsstellung und ohne Verwaltungsverfahren in Anspruch genommen werden können. Der DCV fordert, eine gesetzliche Verpflichtung für den öffentlichen Träger der Jugendhilfe einzuführen, dass er präventive infrastrukturelle Angebote sicher stellt und fördert. Er ist auch dazu zu verpflichten, die Erziehungsberechtigten, Kinder und Jugendlichen über infrastrukturelle Angebote zu informieren.

II Kooperation mit den Regelsystemen innerhalb und außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe und im Sozialraum stärken

Der DCV setzt sich dafür ein, dass eine Kooperation von Diensten und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit Regelsystemen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe sowie mit anderen Leistungserbringern und eine sozialräumliche Ausrichtung der Angebote gestärkt wird, indem Kooperationsverpflichtungen von Kindertageseinrichtungen, Schule sowie Hilfen zur Erziehung und dem Gesundheitssystem in den jeweiligen Gesetzen geregelt werden. Für diese Zusammenarbeit sind zeitliche und finanzielle Ressourcen bereit zu stellen.

III Effiziente und verlässliche Finanzierung:

Der Deutsche Caritasverband fordert, das System der Leistungsvereinbarungen in Verbindung mit einem Rahmenvertrag für teilstationäre und stationäre Leistungen beizubehalten. Die ambulanten

⁴ Caritas-Position: „Verankerung des Kindeswohlvorrangs im Grundgesetz“ <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/04-16-2013-verankerung-des-kindeswohlvorrangs-im-grundgesetz?searchterm=kindeswohlvorrang>

Leistungen (dreiseitige Finanzierung) und die niedrighschwelligigen Angebote (zweiseitige Finanzierung) sollen in das System der Vereinbarungen integriert werden. Das führt zu einer besser abgesicherten Finanzierung ambulanter Leistungen und niedrighschwelliger Angebote. Die Steuerungsverantwortung der öffentlichen Jugendhilfe, die in § 80 geregelt ist, wird dadurch gestärkt.

IV Jugendhilfeplanung:

Die öffentlichen Träger benötigen für die Entwicklung notwendiger Strukturen einer optimierten Jugendhilfeplanung ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen. An dem kontinuierlich kommunikativen Prozess der Jugendhilfeplanung sind die Träger und Anbieter von Jugendhilfeleistungen frühzeitig zu beteiligen. Ebenso sollen die Nutzer(innen) der Leistungen in angemessener Form einbezogen werden. Kinder, Jugendliche und ihre Eltern sind am gesamten Beratungs- und Gewährungsprozess zu beteiligen. Individuelle Erziehungshilfeverläufe und deren Steuerung müssen evaluiert und die Ergebnisse in der Jugendhilfeplanung berücksichtigt werden.

V Evaluation und Forschung:

Der Deutsche Caritasverband unterstützt den Vorschlag der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) beim Bund einen Forschungsbereich „Jugendhilfeforschung – Hilfen zur Erziehung“ zur Förderung von Grundlagenforschung, Evaluation und Längsschnittstudien (sozialpädagogische Fragestellungen) einzurichten, u. a. um Indikatoren für die Wirksamkeit für die Hilfen zur Erziehung zu identifizieren bzw. zu entwickeln.

VI Ombudsstellen:

Im SGB VIII sind einerseits eine Rechtsgrundlage für unabhängige Ombudsstellen und andererseits ein Rechtsanspruch auf eine unabhängige ombudtschaftliche Beratung zu schaffen.

C. Vorschläge

Kapitel I Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe zur Stärkung präventiver Arbeit

Situation

In der Kinder- und Jugendhilfe wird der Begriff Infrastruktur für verlässlich angelegte Angebote verwendet, zu denen grundsätzlich alle Kinder, Jugendlichen bzw. Familien Zugang haben und zwar unabhängig davon, ob der Zugang zu diesen Leistungen durch einen individuellen Rechtsanspruch geregelt ist oder dem fachlichen Prinzip der allgemeinen

Förderung unterliegt. Konkret sind dies Angebote der Kindertagesbetreuung, der Frühen Hilfen, der Kinder- und Jugendarbeit wie Jugendzentren und Jugendverbandsarbeit sowie Angebote der Jugendsozialarbeit oder der Familienbildung und Familienerholung bzw. der Familienberatung in allgemeinen Fragen der Erziehung. Infrastrukturleistungen wirken präventiv und verfolgen den in § 1 SGB VIII formulierten Anspruch, dass Kinder- und Jugendhilfe junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen soll, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen und positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien zu schaffen.

Angebote, die in diesem Rahmen zur Verfügung stehen, können ohne Antragstellung unmittelbar in Anspruch genommen werden. Ungeachtet der großen präventiven Bedeutung infrastruktureller Angebote investieren Kommunen vorrangig in Kindertagesbetreuung und die Hilfen zur Erziehung. Präventive Infrastrukturangebote, die freiwillige Leistungen sind und die über pflichtige Leistungen (wie z. B. die Leistungen nach §§ 11, 13 16) hinausgehen, kommen dabei überwiegend zu kurz. Auch viele Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe legen den Fokus auf die Hilfen zur Erziehung und die Kindertageseinrichtungen, da Infrastrukturmaßnahmen oftmals keine sichere Refinanzierung bieten. Deren Bereitstellung hängt in hohem Maße von der Risikobereitschaft bzw. den Finanzierungsmöglichkeiten der Träger ab. Die konkrete Ausstattung der Infrastruktur in Kommunen ist sehr unterschiedlich und hängt von ihren finanziellen Möglichkeiten, vom politischen Gestaltungswillen von der Jugendhilfeplanung vor Ort und von der Trägerstruktur vor Ort (siehe Kapitel IV Jugendhilfeplanung) ab. Erschwerend kommt hinzu, dass die vorhandenen Angebote oft nicht miteinander verknüpft und dass sie zudem den Adressaten nicht in allen Fällen ausreichend bekannt sind oder dass Leistungen nicht genutzt werden (Präventionsdilemma). Der Deutsche Caritasverband hält eine Erweiterung zulässiger Formen von Mischfinanzierung über § 78c Abs. 2 Satz 4 SGB VIII hinaus für nicht geboten, weil dadurch die Transparenz der Finanzierung verringert wird.

Bewertung

Eine soziale Infrastruktur ist grundlegende Voraussetzung für eine kinder- und familienfreundliche Umwelt, in der sich Kinder gesund entwickeln können. Sie ermöglicht Kindern, Jugendlichen und ihren Erziehungsberechtigten auch, sich untereinander zu vernetzen, sich gegenseitig zu unterstützen und ihre eigenen Ressourcen und Potentiale sowie die

des sozialen Umfeldes zu erschließen. Sie schafft Zugänge zu weiteren professionellen Unterstützungsstrukturen. Die Qualität einer sozialen Infrastruktur ist ausschlaggebend dafür, welche präventiven Wirkungen erwartbar sind.

Daher müssen präventive Infrastrukturmaßnahmen flexibel, orientiert an den jeweiligen Bedarfen vor Ort, ausgebaut werden. Nur eine verlässliche Infrastruktur und damit früh ansetzende passgenaue Hilfen können auf lange Sicht dazu beitragen, kostenintensivere Hilfen zu reduzieren. Nötig ist die Stärkung der präventiven Maßnahmen bei Wahrung des individuellen Rechtsanspruchs auf Hilfen zur Erziehung.

Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe konzentrieren sich auf Grund des Leistungsanspruches der Betroffenen überwiegend auf die Hilfen zur Erziehung und berücksichtigen zu wenig, dass sie auch zur Bereitstellung von Infrastrukturangeboten verpflichtet sind. In der Folge werden Chancen präventiver Arbeit vertan. Deshalb sind niedrigschwellige Angebote in das System der Hilfen zur Erziehung zu integrieren. Außerdem ist klarzustellen, dass die öffentlichen Träger der Jugendhilfe verpflichtet sind, über infrastrukturelle Angebote zu informieren.

Forderungen/ Lösungsvorschläge

Der DCV setzt sich für die Stärkung und den Ausbau von präventiven Infrastrukturleistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien ein. Neben Einzelfallhilfen sind lebensweltbezogene und auf die Belange von Kindern und Jugendlichen fokussierte (fallübergreifende) Angebote in Wohnquartieren partizipativ zu entwickeln. Bedarfe von Kindern, Jugendlichen und ihre Familien sind also jeweils vor Ort zu erheben und die Nutzer(innen) an der Gestaltung der Infrastruktur etwa über Stadtteilkonferenzen zu beteiligen. Diese Hilfen müssen ohne Antragsstellung und ohne Verwaltungsverfahren in Anspruch genommen werden können. Alltagspraktische Unterstützungsangebote zur Organisation eines Zusammenlebens mit Kindern sind stärker sowohl in die Einzelfallhilfe als auch in die Infrastruktur einzubinden.

Der DCV schlägt vor, im SGB VIII deutlicher eine gesetzliche Verpflichtung für den öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu verankern, dass er unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips präventive infrastrukturelle Angebote sicher stellt und fördert.

Der DCV schlägt vor § 27 SGB VIII um einen neuen Absatz zu ergänzen, der wie folgt lautet:

„Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe soll durch die Sicherstellung und Förderung geeigneter infrastruktureller Angebote darauf hinwirken, dass durch frühzeitige und niedrigschwellige Unterstützungen⁵ im sozialen Umfeld der Kinder und Jugendlichen eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung gefördert wird. Darunter werden auch Hilfen zur alltagspraktischen Bewältigung und Organisation eines Zusammenlebens mit Kindern verstanden, die sowohl individuell als auch infrastrukturell – etwa als Gruppenangebot für Eltern - angelegt sein können.“

Die Regelung des § 36a Abs. 2, die jetzt lediglich die Erziehungsberatung nach § 28 nennt, sollte auch die Leistungen nach §§ 11, 13 und 16 und niedrigschwellige Hilfen zur Erziehung ausdrücklich aufführen (siehe Kapitel Finanzierung).

Der öffentliche Jugendhilfeträger ist gesetzlich zu verpflichten, in Kindertageseinrichtungen, in Schulen oder auch in Einrichtungen der Gesundheitshilfe die Erziehungsberechtigten, Kinder und Jugendlichen über infrastrukturelle Angebote zu informieren.

Kapitel II Kooperation mit Regelsystemen innerhalb und außerhalb der Jugendhilfe und im Sozialraum stärken und gesetzlich regeln

Situation

Eine koordinierte Kooperation zwischen den Trägern der Hilfen zur Erziehung und den Regelsystemen Kita und Schule sowie den anderen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe, der Arbeitsförderung und dem Gesundheitssystem (z.B. die Kinder- und Jugendpsychiatrie) findet ungeachtet der Vorgabe des § 81 SGB VIII nicht regelhaft und systematisch statt. Es gibt keine Verpflichtung und keine Ressourcen für diese Zusammenarbeit. Damit werden Potentiale zur frühzeitigen Abstimmung und zur Klärung von Unterstützungsbedarfen nicht genutzt. Es gibt allerdings Beispiele für gelingende Kooperationen zwischen den Hilfen zur Erziehung und den Regelsystemen. So wurden z.B. in NRW zusätzliche finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt und Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren entwickelt, in denen Angebote der Familienbildung (§ 16) und der Erziehungsberatung (§

⁵ Leistungen, die ohne Hilfeplanung nach §36 in Anspruch genommen werden können.

28) integraler Angebotsbestandteil sind. Hierzu werden Vereinbarungen zwischen Kommunen und freien Trägern abgeschlossen. Bei den Frühen Hilfen gibt es zahlreiche Beispiele gelungener Kooperationsbeziehungen, allerdings ist hier die Vernetzung mit Angeboten des Gesundheitssystems unzureichend.

Bewertung

Kindertageseinrichtungen und Schulen werden von Kindern, Jugendlichen und den Personensorgeberechtigten im Alltag regelmäßig aufgesucht. Die Förderung und die Hilfsangebote der Kinder- und Jugendhilfe müssen an diesen Lebenswelten ansetzen und ihre jeweiligen Ressourcen nutzen. Unter Wahrung der Personal- und Kontextkontinuität können so professionsübergreifend synergetische Hilfen konzipiert und angeboten werden. Diese Möglichkeiten werden jedoch derzeit nicht genügend genutzt. Die Hilfen zur Erziehung, die Regelsysteme sowie die Leistungsangebote der Kinder- und Jugendhilfe (Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit etc.) müssen miteinander verzahnt werden, damit eine bessere Abstimmung und Anpassung des Unterstützungsangebotes auf die Bedarfe der Leistungsberechtigten in ihrem Lebensumfeld möglich ist. Niedrigschwellige, gruppenbezogene Angebote der Hilfen zur Erziehung können gerade an diesen Orten auch Eltern ansprechen, ohne dass es zu Stigmatisierung kommt (Mutter-Kind-Angebote, Elternkurse o.ä.), indem der Zugang direkt, ohne Hilfeplanverfahren möglich ist.

Eine engere Kooperation der Kinder- und Jugendhilfe mit den Schulen ist insbesondere beim offenen Ganztagsbetrieb nötig. Die Kinder- und Jugendhilfe muss mit Angeboten zur Gestaltung des Ganztages, mit Freizeitangeboten und mit Angeboten wie Schülertreffs, Schulsozialarbeit sowie der Beratung /Begleitung von Kindern, Jugendlichen und Eltern (z.B. an den Übergängen von Kita zu Grundschule und zu weiterführenden Schulen oder der Beratung zu Zugängen zu Hilfen zur Erziehung) regelhaft Partner von Schule sein und ihre Expertise dort einbringen. Belastete Situationen von Kindern und Jugendlichen können durch eine solche Kooperation frühzeitig erkannt und entschärft werden. In der Praxis findet dies jedoch vielerorts nicht statt. Schulbezogene Angebote der Kinder- und Jugendhilfe werden bislang zum großen Teil immer noch in befristeten Projekten organisiert und sind insofern nicht im gebotenen Maße nachhaltig. Zwar beinhaltet § 13 SGB VIII die Option sozialpädagogischer Hilfen zur Förderung der schulischen Integration als Soll-

Bestimmung, jedoch hat sich daraus eine verlässliche Förderung schulbezogener Angebote der Kinder- und Jugendhilfe bisher nicht ergeben.

Auch im Leistungsbereich der Frühen Hilfen ist eine Verbesserung der Vernetzung mit den Regelsystemen, insbesondere dem Gesundheitssystem angezeigt. Dies würde Zugänge eröffnen und gesundheitsförderndes, präventives Handeln ermöglichen.

Forderung/ Lösungsvorschläge

Der DCV setzt sich dafür ein, dass eine Kooperation mit Regelsystemen und eine sozialräumliche Ausrichtung der Angebote gestärkt wird, indem Kooperationsverpflichtungen von Kindertageseinrichtungen, Schule, dem Gesundheitssystem sowie Hilfen zur Erziehung in den jeweiligen Gesetzen geregelt werden. Für diese Zusammenarbeit sind zeitliche und finanzielle Ressourcen (z.B. für Personal) bereit zu stellen.

Der Deutsche Caritasverband setzt sich dafür ein, in **§ 22a SGB VIII Förderung in Tageseinrichtungen**, die Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen Kindertageseinrichtungen und den Diensten und Einrichtungen der Erziehungshilfe einzufügen.

Dazu sollte § 22a Abs. 2 SGB VIII „Förderung in Tageseinrichtungen“ wie folgt ergänzt werden:

(2) Die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sollen sicherstellen, dass die Fachkräfte in ihren Einrichtungen zusammenarbeiten

1. mit den Erziehungsberechtigten und Tagespflegepersonen sowie mit Diensten und Einrichtungen, die Erziehungshilfen durchführen, zum Wohl der Kinder und zur Sicherung der Kontinuität des Erziehungsprozesses.

In der Kinder- und Jugendhilfe ist die Kooperation der Erziehungshilfe und mit Regelsystemen verbindlich zu regeln. Hierzu schlägt der DCV vor:

In § 27 soll der bisherige Absatz 2 wie folgt ergänzt werden:

„Hilfe zur Erziehung wird insbesondere nach Maßgabe der §§ 28 bis 35 gewährt. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall- hier ist auch der Bedarf zur alltagspraktischen Bewältigung des Zusammenlebens mit Kindern inbegriffen. Dabei soll insbesondere das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendli-

chen einschließlich der verfügbaren Dienste und Einrichtungen, Schulen und Kindertageseinrichtungen sowie sonstiger geeigneter Stellen einbezogen werden. Die Hilfe ist in der Regel im Inland zu erbringen....“

Zudem spricht sich der Deutsche Caritasverband für folgende Regelungen aus:

- In den Schulgesetzen der Länder ist die Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen Schule und der Jugendhilfe, bzw. den Diensten und Einrichtungen der Erziehungshilfe verbindlich zu regeln.
- In den kommunal verankerten Netzwerken „Frühe Hilfen“ und „Kinderschutz“ ist es erforderlich, konzeptionell klarer als bisher zwischen Prävention und Intervention zu unterscheiden, damit es hier nicht zu einer Vermengung von Hilfe- und Kontrollaufträgen kommt. Das hat positive Auswirkungen auf die Akzeptanz und Inanspruchnahme Früher Hilfen in der Zielgruppe.
- Die Kooperation zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und dem Gesundheitswesen u.a. in Fragen Früher Hilfen ist weiter zu intensivieren. Unter Einbezug des SGB V und des Präventionsgesetzes muss eine angemessene Vergütung der ärztlichen Leistungen im Rahmen der Kooperation geschaffen werden.

Kapitel III Effiziente und verlässliche Finanzierung

Der Deutsche Caritasverband unterstützt die Bestrebungen, niedrigschwellige, fallübergreifende Angebote⁶ auszubauen, die Hilfen zur Erziehung sozialraumorientiert auszugestalten und sie besser mit den Regelsystemen zu verzahnen. Um das zu erreichen, müssen im Recht der Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfe rechtssichere Vorgaben geschaffen werden, die die Umsetzung dessen, was gewünscht und erforderlich ist, bewirken.

Derzeit ist die Finanzierung der Leistungen nach dem SGB VIII auf folgende Weise im Gesetz geregelt: erstens durch Vereinbarungen über die Kosten nach § 77 SGB VIII, zweitens durch Zuwendungen nach § 74 SGB VIII und drittens durch Leistungsvereinbarungen in Verbindung mit einem Rahmenvertrag nach §§ 78a ff SGB VIII. Daneben gibt es Mischformen, die nach der derzeitigen Rechtslage jedoch nur in bestimmten Fällen zulässig sind.

⁶ Leistungen, die ohne Hilfeplanung nach §36 in Anspruch genommen werden können.

1. Vereinbarungen über die Höhe der Kosten nach § 77 SGB VIII

Situation

Niedrigschwellige Angebote werden in der Praxis unterschiedlich finanziert. Zum Teil werden für niedrigschwellige Angebote Kostenvereinbarungen nach § 77 SGB VIII geschlossen. In der Praxis werden sie zum Teil aber auch durch Zuwendungen nach § 74 SGB VIII finanziert (s.u.).

Der rechtliche Rahmen ist sehr offen: Für Leistungen, die weder stationär, noch teilstationär sind und die damit nicht unter die Regelungen der §§ 78a ff SGB VIII fallen, sollen die Jugendämter mit den Leistungserbringern „Vereinbarungen über die Höhe der Kosten“ schließen (§ 77 SGB VIII). Im Unterschied zum ausdifferenzierten Leistungsvereinbarungsrecht der §§ 78a ff. SGB VIII enthält § 77 SGB VIII keine weiteren Vorgaben.⁷

Im Rahmen des § 77 SGB VIII werden zum einen Vereinbarungen über die dreiseitige Finanzierung (jugendhilferechtliches Dreiecksverhältnis) geschlossen. Für niedrigschwellige Angebote, die unmittelbar in Anspruch genommen werden können (§ 36a Abs. 2 SGB VIII), ist die dreiseitige Form aber nicht geeignet. Denn die Leistungsbewilligung im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis setzt voraus, dass das Jugendamt die Leistung im Einzelfall bewilligt – also einen Verwaltungsakt erlässt. Dafür muss in der Regel ein Hilfeplanverfahren durchgeführt werden (§ 36a Abs. 1 i.V.m § 36 SGB VIII). Niedrigschwellige Angebote wie Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII), Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII), Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) oder die Leistungen zur allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie (§ 16 SGB VIII) sind jedoch zugänglich, ohne dass der Berechtigte zunächst mit dem Jugendamt Kontakt aufnehmen oder gar ein Hilfeplanverfahren durchlaufen müsste. Niedrigschwellige Angebote sollen, so die gesetzliche Vorgabe ausdrücklich, unmittelbar (§ 36a Abs. 2 SGB VIII) in Anspruch genommen werden können. Dazu soll der öffentliche Jugendhilfeträger mit den Leistungserbringern Vereinbarungen schließen, durch die die Voraussetzungen und die Ausgestaltung der Leistungserbringung sowie die Übernahme der Kosten geregelt werden (§ 36a Abs. 2 Satz 2 SGB VIII). Diese Vereinbarungen sollen die Voraussetzung dafür schaffen, dass die Leistung unmittelbar in Anspruch genommen werden kann, ohne dass eine Rechtsbeziehung zwischen dem Jugendamt und Nutzer entstünde (zweiseitige Finanzierungsformen).

Die Finanzierung niedrigschwelliger (nicht freiwilliger) Angebote ist im SGB VIII nur durch § 36a Abs. 2 und § 77 geregelt. In der Praxis gibt es daher sowohl im Bereich der zweiseitigen Finanzierung (niedrigschwellige Angebote), als auch im Bereich der dreiseitigen Finanzierung (ambulante

⁷ Die Länder haben die Möglichkeit, weitere Regelungen zu treffen (§ 77 Abs. 2 SGB VIII), aber diese Möglichkeit wird bislang von den Ländern nicht genutzt. In einzelnen Ländern finden sich lediglich nähere Bestimmungen zum Inhalt der Vereinbarungen (§ 49 AG-KJHG Berlin, § 15 AGKJHG Bremen, § 17 HKJGB Hessen, § 13 AGKJHG Rheinland-Pfalz, § 17 Abs. 5 LJHG Sachsen, § 13 KJHG Thüringen). Keines dieser Ausführungsgesetze regelt Verpflichtungen zum Abschluss von Vereinbarungen, die über § 77 SGB VIII hinausgingen.

Leistungen) eine große Heterogenität der Rechtsauffassungen der Akteure, der Finanzierungsformen und der Versorgungslandschaft.

Das hat zur Folge, dass niedrigschwellige Angebote und ambulante Hilfen zur Erziehung, auf die nach dem SGB VIII ein Anspruch besteht, nicht immer verlässlich zur Verfügung stehen.

Bewertung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die zweiseitige Finanzierung (§ 36a Abs. 2 Satz 2, § 77 SGB VIII) sind unzureichend. Aus der Regelung des § 36a Abs. 2 SGB VIII geht nicht klar genug hervor, dass niedrigschwellige Angebote vorgehalten werden müssen (und nicht nur können). Das weitgehende Fehlen gesetzlicher Vorgaben hat zur Folge, dass es in hohem Maß von den Akteuren vor Ort abhängt, in welchem Umfang das SGB VIII in der Praxis umgesetzt wird. Das führt zu einem Mangel an Transparenz und Rechtssicherheit, was Mängel der Infrastruktur zur Folge hat. Für junge Menschen, die auf niedrigschwellige Hilfe angewiesen sind, bedeuten diese Defizite vielerorts, dass gute und passgenaue Angebote fehlen. Außerdem führt die Situation dazu, dass Leistungen nicht vergleichbar sind, so dass Qualitätsvergleiche als Grundlage für eine Qualitätsentwicklung sehr erschwert sind.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, die dreiseitige Finanzierung der ambulanten Leistungen (mit Hilfeplanverfahren) und die zweiseitige Finanzierung niedrigschwelliger Angebote (ohne Hilfeplanverfahren) gesetzlich verbindlich auszugestalten, indem sie in das System der Leistungsvereinbarungen nach §§ 78a ff SGB VIII integriert werden. In § 36a Abs. 2 SGB VIII soll deutlicher gemacht werden, dass der Begriff der niedrigschwelligen Angebote nicht nur auf die Erziehungsberatung, sondern auch auf alle anderen niedrigschwelligen Angebote verweist.

Formulierungsvorschlag für § 36a SGB VIII:

§ 36a Abs. 2 Satz 1 SGB VIII soll wie folgt gefasst werden:

Niedrigschwellige Angebote werden in einer Weise vorgehalten, die abweichend von Absatz 1 die unmittelbare Inanspruchnahme ermöglicht. Das gilt insbesondere für Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie, Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung, Beratung und Unterstützung in Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts, Erziehungsberatung und niedrigschwellige Hilfen zur Erziehung.

§ 36a Abs. 2 Satz 2 SGB VIII kann dann gestrichen werden. In § 36a Abs. 3 Satz 1 SGB VIII sollten die Worte „von den Absätzen 1 und 2“ durch die Worte „von Absatz 1“ ersetzt werden.

Das Instrument des § 77 SGB VIII soll insbesondere für freiwillige Leistungen erhalten bleiben, um den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe unterschiedliche Möglichkeiten der Finanzierung in die Hand zu geben.

2. Zuwendungen

Situation

Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe haben die Möglichkeit, neben den Leistungen, die das SGB VIII vorgibt, weitere Leistungen zu erbringen, zu denen sie nicht verpflichtet sind (freiwillige Leistungen). Freiwillige Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe werden, soweit sie durch die freie Jugendhilfe erbracht werden, durch Zuwendungen finanziert. Rechtsgrundlage ist § 74 SGB VIII in Verbindung mit dem in den Landeshaushaltsordnungen geregelten Zuwendungsrecht. Die Förderung durch Zuwendungen setzt voraus, dass der freie Träger der Jugendhilfe eine angemessene Eigenleistung erbringt (§ 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SGB VIII) und anerkannter Träger der freien Jugendhilfe ist.

Bewertung

Die Möglichkeit, neben den Leistungen, zu denen das Jugendamt verpflichtet ist, weitere freiwillige Leistungen zu erbringen, sollte beibehalten werden.

Das Zuwendungsrecht und die daneben bestehenden Möglichkeiten des § 77 SGB VIII geben den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe umfassende Freiheit in der Gestaltung der freiwilligen Leistungen. Das ist sinnvoll, soweit tatsächlich freiwillige Leistungen (und nicht niedrigschwellige Pflichtleistungen) finanziert werden.

3. Leistungsvereinbarungen in Verbindung mit einem Rahmenvertrag

Situation

Das System der Leistungsvereinbarungen gilt derzeit nur für den stationären und teilstationären Bereich der Hilfe zur Erziehung und der Eingliederungshilfe (§§ 27, 32, 34, 35, 35a und 41 SGB VIII).⁸ Kernelemente des Leistungsvereinbarungsrechts sind:

- Leistungsvereinbarungen, in denen Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote dargelegt und ausgehandelt werden (§ 78 b, § 78 c Abs. 1 SGB VIII)

⁸ § 78a Abs. 2 SGB VIII enthält eine Öffnungsklausel für die Länder. Der Anwendungsbereich kann durch Landesrecht erweitert werden. Von dieser Möglichkeit hat bislang nur Mecklenburg-Vorpommern Gebrauch gemacht (§ 16 KiföG). Hamburg hat ein ähnliches Modell entwickelt, ohne auf § 78a Abs. 2 SGB VIII Bezug zu nehmen, was wegen der offenen Regelung des § 77 SGB VIII wohl zulässig ist. Berlin hat die Senatsverwaltung ermächtigt, eigenständig zu entscheiden, inwieweit die §§ 78a ff SGB VIII auf andere Leistungen und Inobhutnahmen angewendet werden.

- Entgeltvereinbarungen mit differenzierten Entgelten für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen (§ 78 b, § 78 c Abs. 2 SGB VIII)
- Qualitätsentwicklungsvereinbarungen über die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote und Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (§ 78c und § 79a SGB VIII)

Für die Vereinbarungen sind die öffentlichen Träger der Jugendhilfe und die Träger der Einrichtungen zuständig (§ 78e SGB VIII). Leistungsvereinbarungen, die mit einem Jugendamt geschlossen wurden, gelten auch für alle anderen Jugendämter (§ 78 Abs. 1 S. 2 SGB VIII).

Wenn der Leistungserbringer und das Jugendamt sich nicht über die Inhalte der Vereinbarung einigen oder eine Vereinbarung gar nicht zustande kommt, können die Parteien die Schiedsstelle anrufen (§ 78g SGB VIII). Die Schiedsstellen sind paritätisch mit Vertretern der freien Wohlfahrtspflege und Vertretern der öffentlichen Jugendhilfe besetzt.

Auf Landesebene sollen zwischen den Kommunalen Spitzenverbänden und den Verbänden der freien Kinder- und Jugendhilfe Rahmenverträge über den Inhalt der Vereinbarungen abgeschlossen und damit ein Leistungssystem auf Landesebene generiert werden (§ 78 f SGB VIII).

Die Leistungsvereinbarungen umfassen weder die Bewilligung einer Leistung im Einzelfall, noch ergibt sich aus ihnen eine Zahlungsverpflichtung der Jugendämter gegenüber den Leistungserbringern. Sie wirken wie eine Zulassung: Wenn sie geschlossen sind, kann das Jugendamt im Einzelfall die Leistung, die durch die Leistungsvereinbarung definiert wird, bewilligen (§ 78b Abs. 1 SGB VIII). Der Leistungsberechtigte – also das Kind, der Jugendliche oder der/die Erziehungsbeauftragte – erwirbt dann einen Anspruch auf Leistung gegenüber dem Leistungserbringer (Einrichtung). Der Leistungserbringer erwirbt, wenn er die Leistung erbringt, einen Entgeltanspruch gegenüber dem Jugendamt. Man spricht daher von einer dreiseitigen Finanzierungsform.

Bewertung

Das Recht der Leistungsvereinbarungen ist besser als andere gesetzliche Instrumente geeignet, um einerseits verlässliche Versorgungsstrukturen zu schaffen und andererseits wirtschaftliche Leistungserbringung bei angemessenen Qualitätsstandards zu gewährleisten.

Der Prozess des Aushandelns von Leistungsvereinbarungen mündet in eine Vertragspartnerschaft, die gem. § 4 SGB VIII (Zusammenarbeit der öffentlichen Jugendhilfe und der freien Jugendhilfe) am Kindeswohl und damit an den konkreten Hilfebedarfen ausgerichtet sein soll. Damit im Verhandlungsgeschehen und der Aushandlung zwischen fachlichen Anforderungen und Finanzierungsmöglichkeiten die Hilfebedarfe gebührend Berücksichtigung finden, sind angemessene Vorgaben der Landesrahmenverträge erforderlich.

Rahmenverträge, an denen die Leistungsvereinbarungen sich orientieren, führen zu einer gewissen Vereinheitlichung der Leistungsvereinbarungspraxis und erhöhen so die Verlässlichkeit des Angebotes für die Leistungsempfänger. Rahmenverträge sind aber in einigen Bundesländern bis heute nicht geschlossen oder sie sind ausgesetzt. Daher sind Regelungen erforderlich, die bewirken, dass es in Praxis tatsächlich zum Abschluss von Rahmenverträgen kommt. Schließlich trägt die Regelung, dass Leistungsvereinbarungen, die mit einem Jugendamt getroffen sind, auch für alle anderen Jugendämter gelten (§ 78e Abs. 1 Satz 2 SGB VIII), zur Verlässlichkeit bei.

Aufgrund der dargestellten Vorzüge der dreiseitigen Finanzierung nach §§ 78a ff. SGB VIII sollten diese Regelungen nicht nur beibehalten werden, sondern auch für ambulante Leistungen gelten, die mit Einzelfallentscheidung des Jugendamts gewährt werden.

Sinnvoll sind die Besonderheiten der §§ 78a ff. SGB VIII (z. B. Qualitätsvereinbarungen, Schiedsstellenfähigkeit) darüber hinaus für niedrigschwellige Angebote, die unmittelbar in Anspruch genommen werden können (zweiseitige Finanzierung). Im Bereich der Hilfen nach dem 8. Kapitel des SGB XII (Hilfen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten, insbesondere Wohnungslosenhilfe) wird der Abschluss von Leistungsvereinbarungen für Angebote, die unmittelbar in Anspruch genommen werden können, schon lange praktiziert und hat sich bewährt.

Bei der Anwendung des Leistungsvereinbarungsrechts auf derartige niedrigschwellige Angebote muss allerdings sichergestellt werden, dass der öffentliche Träger der Jugendhilfe das Angebot steuern kann, da bei Angeboten, die unmittelbar in Anspruch genommen werden können, die Fallsteuerung durch das Hilfeplanverfahren entfällt. Der Bedarf an diesen Angeboten muss daher vom öffentlichen Jugendhilfeträger festgestellt werden. Der Jugendhilfeausschuss soll sich mit dieser Frage befassen. Im Rahmen des Bedarfs soll der öffentliche Träger der Jugendhilfe dann mit Leistungserbringern Vereinbarungen schließen, auf die §§ 78a ff. Anwendung finden.

Die Vorschrift, die Mindestinhalte der Vereinbarungen vorgibt (§ 78c SGB VIII), trifft Bestimmungen über Leistungen, Entgelte und Qualitätsentwicklung. Kriterien für Qualität gibt die Regelung jedoch bislang nicht vor. Sozialraumorientierung, Kooperation mit anderen Trägern der Jugendhilfe und Vernetzung mit den Regelsystemen sind Qualitätskriterien, deren Vereinbarung gesetzlich vorgegeben sein und auf die nur im Ausnahmefall verzichtet werden sollte.

Da die Angebotssteuerung eine Auswahlentscheidung für einen oder mehrere Leistungserbringer erfordert, kann es vorkommen, dass die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge Anwendung finden. Deshalb sollte für diesen Fall sichergestellt werden, dass nur ein Vergabeverfahren, das die Besonderheiten der Kinder- und Jugendhilfe angemessen berücksichtigt, zur Anwendung kommt. Dieses Verfahren ist in den meisten Fällen der wettbewerbliche Dialog (§ 119 Abs. 6 GWB nF iVm § 19 Vergabeverordnung n.F.), der für soziale Leistungen ausdrücklich zugelassen ist (§ 130 GWB n.F. iVm § 65 Vergabeverordnung n.F.). Der wettbewerbliche Dialog ähnelt einerseits der Verhandlungssituation, wie das sozialleistungsrechtliche Dreiecksverhältnis sie versteht. Andererseits stellt er ein faires und transparentes Auswahlverfahren sicher.

Lösung

Das System der Leistungsvereinbarungen in Verbindung mit einem Rahmenvertrag für teilstationäre und stationäre Leistungen ist beizubehalten. Die ambulanten Leistungen (dreiseitige Finanzierung) sollen in das System der Vereinbarungen integriert werden. Dasselbe gilt für niedrighschwellige Angebote (zweiseitige Finanzierung) mit folgenden Modifikationen: zum ersten soll der öffentliche Träger der Jugendhilfe eine Vereinbarung nur schließen, sofern ein Bedarf besteht, zum zweiten ist die Möglichkeit der unmittelbaren Inanspruchnahme in die Vereinbarung aufzunehmen, drittens sind Regelungen für die Fälle vorzusehen, in denen das Recht der Vergabe öffentlicher Aufträge Anwendung findet. Vereinbarungen über niedrighschwellige Angebote mit unmittelbarer Inanspruchnahme sollen nur im Rahmen eines vom Jugendhilfeträger festgestellten Bedarfs geschlossen werden. Falls und insoweit ein Auswahlverfahren nach Vergaberecht erforderlich ist, ist der wettbewerbliche Dialog das vorrangig anzuwendende Verfahren. Dabei ist sicherzustellen, dass die im jugendhilferechtlichen Leistungsvereinbarungsrecht normierten Anforderungen an Mindestbestandteile des Vertrages und an Qualität auch Eingang in die Leistungsbeschreibung, die Ausschreibung und den mit dem erfolgreichen Bieter zu schließenden Vertrag finden.

Die Rahmenverträge werden gestärkt, indem (wie im Recht der Pflegeversicherung, § 75 Abs. 4 SGB XI) ihre Schiedsstellenfähigkeit eingeführt wird.

Sozialraumorientierung und Verzahnung mit den Regelsystemen sind zentrale Kriterien der Qualität aller Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Daher sollte gesetzlich vorgegeben werden, dass diese Kriterien in den Qualitätsentwicklungsvereinbarungen konkretisiert werden.

Im Einzelnen schlägt der Deutsche Caritasverband daher vor:

1. Ausweitung des Anwendungsbereiches der §§78a ff. SGB VIII

Das Leistungsvereinbarungsrecht soll auch für ambulante Leistungen und, mit den notwendigen Modifikationen, für niedrigschwellige Angebote gelten. Vereinbarungen über niedrigschwellige Angebote sollen nur geschlossen werden, wenn der öffentliche Träger der Jugendhilfe im Rahmen seiner Steuerungsverantwortung den Bedarf feststellt. Der Jugendhilfeausschuss ist zu beteiligen.

Formulierungsvorschlag:

In § 71 Abs. 2 wird nach Ziffer 3 eingefügt:

4. *der Feststellung, für welche niedrigschwelligen Leistungen in welchem Umfang ein Bedarf besteht.*

§ 78a Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

(1) Die Regelungen der §§ 78b bis 78g gelten für die Angebote und die Erbringung von Leistungen nach §§ 11, 13, 14, 16 bis 21, 27 bis 35, 35a, 41. Für andere Leistungen und Maßnahmen können sie angewendet werden. Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe schließen mit Trägern von Einrichtungen und Diensten Vereinbarungen über Leistungen, die im Einzelfall bewilligt werden (§ 36a Abs. 1), und Vereinbarungen über Leistungen, die unmittelbar in Anspruch genommen werden können (§ 36a Abs. 2).

In § 78b wird folgender Absatz eingefügt:

(2a) Vereinbarungen über Leistungen, die unmittelbar in Anspruch genommen werden können, sind nur in dem Umfang abzuschließen, in dem ein Bedarf besteht.

In § 78c Abs. 1 wird um einen Satz 4 ergänzt, der lautet:

Für niedrigschwellige Leistungen (§ 36a Abs. 2) ist in der Vereinbarung festzulegen, dass die Leistung unmittelbar in Anspruch genommen werden kann.

2. Stärkung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung

Im Leistungsvereinbarungsrecht ist sicherzustellen, dass die Qualitätsmerkmale Sozialraumorientierung und Verzahnung mit den Regelsystemen in den Leistungsvereinbarungen angemessen berücksichtigt werden.

Formulierungsvorschlag:

§ 78c wird um einen Absatz 3 ergänzt, der lautet:

(3) Die Qualitätsentwicklungsvereinbarung soll Konzepte zur Sozialraumorientierung des Angebots und zu seiner Vernetzung mit den am Angebotsort vorhandenen Regelsystemen beinhalten. Wenn dies im Einzelfall nicht sachdienlich ist, muss dies in der Qualitätsentwicklungsvereinbarung begründet werden.

3. Trägersauswahl

Soweit bei niedrigschwelligen Angeboten, die unmittelbar in Anspruch genommen werden können, eine Trägersauswahl nach Vergaberecht erfolgen muss, soll der wettbewerbliche Dialog Anwendung finden. Die Angebote, die die Träger im Vergabeverfahren einreichen, sollen den Standards der Kinder- und Jugendhilfe entsprechen und sich daher an den im Leistungsvereinbarungsrecht normierten Kriterien orientieren.

Formulierungsvorschlag:

In § 78b wird folgender Absatz eingefügt:

(2b) Soweit die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge Anwendung finden, soll der öffentliche Träger der Jugendhilfe den wettbewerblichen Dialog (§ 119 Abs. 6 GWB) wählen. Im Verfahren ist sicherzustellen, dass nur solche Angebote den Zuschlag erhalten können, die hinsichtlich der Mindestbestandteile und hinsichtlich der Qualitätsentwicklungsvereinbarung den Vorgaben der §§ 78b, 78 c entsprechen.

4. Rahmenverträge

In allen Bundesländern sollen Rahmenverträge abgeschlossen und in Kraft gesetzt werden. Um das zu erreichen, sollen neben den Leistungsvereinbarungen auch die Rahmenverträge schiedsstellenfähig werden, wie es im SGB XI der Fall ist.

Formulierungsvorschlag:

§ 78g wird um einen Absatz 2a ergänzt, der lautet:

(2a) Kommt ein Rahmenvertrag nach § 78f innerhalb von sechs Monaten ganz oder teilweise nicht zustande, nachdem eine Vertragspartei schriftlich zu Vertragsverhandlungen aufgefordert hat, wird sein Inhalt auf Antrag einer Vertragspartei durch die Schiedsstelle

festgesetzt. Satz 1 gilt auch für Verträge, mit denen bestehende Rahmenverträge geändert oder durch neue Verträge abgelöst werden sollen.

4. Mischformen der Finanzierung

Situation

In der Praxis zeigen sich unterschiedliche Formen der Mischfinanzierung. Infrastrukturelle Pauschalfinanzierung über Zuwendungen oder im Rahmen von Verträgen nach § 77 wird mit Einzelfallhilfen kombiniert, zwei- und dreiseitige Formen werden vermengt u.a. Eine Rechtsgrundlage besteht jedoch nur für die Kombination von Investitionsförderung und Einzelfallfinanzierung (§ 78c Abs. 2 Satz 4 SGB VIII). Andere Formen sind derzeit unzulässig. Daher wird vorgeschlagen, im SGB VIII Mischformen der Finanzierung neu aufzunehmen.⁹

Bewertung

Aus Sicht des DCV besteht kein Bedarf, in der Praxis mischfinanzierte Angebote auszubauen, und sie deshalb auf eine sichere gesetzliche Grundlage zu stellen. Vielmehr besteht bei einem Ausbau der Formen von Mischfinanzierung die Gefahr, dass entweder Rechte des Klienten, die das Hilfeplanverfahren sicherstellen sollen, umgangen werden, oder dass die Angebote unterfinanziert sind. Nach Erfahrungen der Caritas besteht auch aus praktischen Gründen keine Notwendigkeit, Mischfinanzierung gesetzlich zu legitimieren. Denn die unterschiedlichen Teile der Angebote lassen sich in der Regel sehr gut voneinander abgrenzen und nach den jeweiligen Finanzierungsregeln finanzieren.

Lösung

Der Deutsche Caritasverband lehnt eine Erweiterung der zulässigen Formen von Mischfinanzierung über § 78c Abs. 2 Satz 4 SGB VIII hinaus ab.

Kapitel IV

Jugendhilfeplanung auf Landes- und Kommunalen Ebene stärken

Situation

Die Jugendhilfeplanung als inhaltliche und finanzielle Planungs- und Entscheidungsgrundlage zur Steuerung der örtlichen Jugendhilfe ist Teil von kommunaler, kreis- und landesweiter Planung mit wachsender programmatischer Bedeutung als strategisches Steuerungsinstrument.¹⁰ Die gesetzli-

⁹ Meysen, S. 117, Fn 410

¹⁰ Pluto L.; van Santen, E; Seckinger, M (2014) Lebenslagen Jugendlicher als Ausgangspunkt kommunaler Politikgestaltung, München 2014

chen Vorschriften in den §§ 79, 80 SGB VIII sind eine gute Grundlage. In der Ausgestaltung der Jugendhilfeplanung zeigt die Praxis allerdings sehr große regionale Disparitäten.

Es zeigt sich, dass Jugendhilfeplanung aktuell vorrangig im Bereich der Kindertagesbetreuung etabliert ist, während die vorhandenen Potentiale für die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur präventiver bzw. niedrigschwelliger Hilfen als auch für die Hilfen zur Erziehung weitgehend noch nicht bzw. bei weitem nicht optimal genutzt werden. Dieser Eindruck wird verstärkt, durch die Beobachtung, dass der wachsende Finanzierungsdruck in den Kommunen vielfach dazu führt, dass die Fachplanung für die Hilfen zur Erziehung aufgrund kurzfristiger ausgerichteter fiskalischer Erwägungen reduziert wird. Diese Situation bleibt aus Sicht der Praxis nicht ohne negative Auswirkung auf individuelle Hilfeplanverfahren bzw. -verläufe in Bezug auf passgenaue Angebote und Steuerung. Die in den Jugendämtern flächendeckend wahrzunehmende Arbeitsverdichtung und -belastung, erschwert zusätzlich eine partizipative, ressourcenorientierte und adressatenorientierte Hilfeplanung¹¹.

Bewertung

Jugendhilfeplanung, das Vorhandensein und die Qualität von Infrastrukturangeboten sowie die Steuerung von individuellen Hilfeverläufen beeinflussen sich vor Ort langfristig in Bezug auf Qualität und Ergebnis.

Konkret wirkt sich eine mangelnde Jugendhilfeplanung langfristig negativ auf individuelle Hilfeverläufe aus, indem sie die systematische Indikationsstellung und die Steuerung erschwert.

Damit vergeben öffentliche Träger die Chance, durch Planungsprozesse prospektiv Entwicklungen zu steuern, auf kommunaler Ebene Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, um damit knappe finanzielle und personelle Ressourcen strategisch einzusetzen. Die freien Träger als Leistungserbringer vor Ort sind bislang nicht ausreichend in die notwendigen Abstimmungs- und Standardisierungsprozesse zur Jugendhilfeplanung miteinbezogen. Eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, gerade hinsichtlich der Evaluation von Angeboten und Umsteuerungsprozessen würde die Jugendhilfeplanung optimieren.

Schon bei der Gewährung der möglichst passgenauen Hilfen zur Erziehung ist ein Optimierungspotential sichtbar: Aktuelle Studien belegen, dass zwar die Mehrzahl der gewählten Hilfen indiziert sind, dass aber in gut 30 Prozent der Fälle Hilfen zugewiesen werden, die bestenfalls nichts bewirken, in vielen Fällen aber sogar zu negativen Veränderungen führen¹². Auch die regionalen Disparitäten bezüglich der Hilfearten sind ein Indiz für eine Zuweisungspraxis, die die ausreichende Orientierung an fachlichen Kriterien vermissen lässt. Trotz dieser kritischen Ausgangslage werden

¹¹ Macsenaere, M; Esser, K; Hiller, S; F 2014, Handbuch der Hilfen zur Erziehung, Lambertus Verlag, Freiburg 2014

¹² Macsenaere, M. & Esser, K. (2015): Was wirkt in der Erziehungshilfe? (2. Aufl.). Ernst Reinhardt Verlag München Basel

vorhandene Verfahren der Wirkungsorientierung zur systematischen Optimierung der Hilfeentscheidungen und anschließenden Fallsteuerung von den Jugendämtern bislang kaum genutzt.¹³

Forderung/ Lösungsvorschläge

Um eine effiziente und effektive Jugendhilfe seitens der öffentlichen Träger zu gewährleisten, bieten die bestehenden gesetzlichen Vorschriften in den §§ 79, 80 SGB VIII eine gute Grundlage.

Allerdings benötigen die öffentlichen Träger für die Entwicklung notwendiger Strukturen einer optimierten Jugendhilfeplanung ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen.

An dem kontinuierlich kommunikativen Prozess der Jugendhilfeplanung sind die Träger und Anbieter von Jugendhilfeleistungen frühzeitig zu beteiligen. Ebenso sollen die Nutzer(innen) der Leistungen (Kinder, Jugendliche, Personensorgeberechtigte) in angemessener Form einbezogen und am gesamten Beratungs-, Gewährungs- und Evaluationsprozess beteiligt werden.

Individuelle Erziehungshilfeverläufe und deren Steuerung müssen evaluiert werden und die Ergebnisse in der Jugendhilfeplanung berücksichtigt werden. Dazu ist eine Katamnese zur Erfassung der Ergebnisqualität als Steuerungsgrundlage zu etablieren.

Eine nachhaltige Jugendhilfeplanung erfordert weitere Kooperationspartner und integrative Handlungsansätze in Zusammenarbeit mit den Bereichen Schule, Gesundheit, Sport, Kultur, Kunst, Verkehr und Wohnraumplanung. Mit diesen Kooperationspartner(innen) ist in Abstimmungsverfahren und Abstimmungsprozessen eine wirkungsvolle Jugendhilfeplanung zu entwickeln und eine Koordination mit weiteren (kommunalen) Planungsansätzen wie bspw. der Schulentwicklungsplanung und einer örtlichen Sozialberichterstattung zu gewährleisten.

Eine systematische Datenerfassung erfordert eine zentrale Entwicklung IT gestützter Datenverarbeitungssysteme, die es möglich machen, kommunale Gegebenheiten zu erkennen und Förderungsschwerpunkte festzustellen.

Um eine Vergleichbarkeit und Evaluation zu ermöglichen, sollten sich Jugendämter auf Mindeststandards bei der Jugendhilfeplanung einigen.

An die Länder ist zu appellieren, die Widersprüche zwischen fachlicher Anforderung an die Kommunen und finanzaufsichtlicher Intervention zu beseitigen¹⁴, damit in der Kinder- und Jugendhilfe Planungssicherheit gewährleistet ist und die Aufgaben bewältigt werden können.

¹³ vgl. Bericht zur „Steuerung nachhaltiger kommunaler Sozialpolitik“ der KGST, erscheint voraussichtlich März 2016

¹⁴ Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe e.V. (AGJ), „Jugendhilfeplanung aktivieren!“ Diskussionspapier der AGJ, Berlin 2015

Kapitel V

Evaluation und Forschung als Basis für die Steuerung und Qualitätsentwicklung in den HzE

Situation

Ziele von Evaluation und Forschung sind sowohl die Überprüfung der Wirkung von Hilfen als auch die frühzeitige Eruierung von Hilfebedarfen. Die Ergebnisse bilden eine wichtige Grundlage, um vor Ort möglichst frühzeitig den Bedarf von Hilfen zur Erziehung festzustellen und eine bedarfsgerechte Infrastruktur bzw. ein weiterführendes Hilfeangebot aufzubauen, zu sichern und weiterzuentwickeln. Die Ergebnisse bieten außerdem eine unverzichtbare Basis dafür, die Zugänglichkeit und Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung zu verbessern und somit die Effizienz des Mitteleinsatzes für erzieherische Hilfen zu erhöhen.

Seit Inkrafttreten des SGB VIII hat sich die Praxis der Hilfen zur Erziehung vielfältig und fachlich umfassend weiterentwickelt. Die dadurch entstandene Vielfalt in der Ausgestaltung der Angebote erzieherischer Hilfen im Bundesgebiet erschwert eine überregionale Forschung, weil vergleichbare Standards nur begrenzt vorhanden sind. Bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung, für die bisher keine Landesrahmenvereinbarungen existieren und regional ein breit differenziertes Spektrum hinsichtlich Angebotsformen, Standards und Qualität besteht, trifft dies in besonderem Maße zu. Wissenschaftliche Auswertungen zu bestehenden Angeboten bzw. Grundlagenforschungen für das Feld der ambulanten Hilfen zur Erziehung liegen bislang kaum vor.

Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) schlägt vor, beim Bund einen Forschungsbe- reich „Jugendhilfeforschung – Hilfen zur Erziehung“ zur Förderung von Grundlagenforschung, Eva- luation und Längsschnittstudien (sozialpädagogische Fragestellungen) einzurichten, u. a. um Indi- katoren für die Wirksamkeit für die Hilfen zur Erziehung zu identifizieren bzw. zu entwickeln. Dabei sollten die Schnittstellenproblematiken berücksichtigt werden. An der Planung und Umsetzung sollten die Länder, die Kommunalen Spitzenverbände und die freien Träger beteiligt werden.¹⁵

Bewertung

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes besteht ein hoher und dringlicher Bedarf an Grundla- genforschung, Evaluation und Längsschnittstudien, um den derzeitigen fachlichen Stand der Hilfen zur Erziehung abzubilden und diesen im Sinne von Wirkung und Effizienz weiterzuentwickeln.

Evaluation im Sinne einer rückblickenden Wirkungskontrolle, einer vorausschauenden Steuerung und dem Verständnis von Situationen und Prozessen muss eine Regelaufgabe im Zusammenspiel

¹⁵ Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) am 22./23. Mai 2014 in Mainz
TOP 5.3: Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung

von Leistungserbringern und öffentlichen Trägern sein. Nur so ist es möglich, die tatsächlich vor Ort bestehenden Bedingungen, die Infrastruktur und die vorhandenen Angebote in den Blick zu nehmen und eine fundierte Jugendhilfeplanung zu realisieren.

Mit einer wissenschaftlich fundierten Wirkungsforschung ist es möglich, empirisch basierte Wirkfaktoren zu erkennen¹⁶. Dies setzt allerdings voraus, dass zunächst fachlich geklärt wird, was mit welchen Mitteln wie erreicht werden soll. Werden erfolgsfördernde Faktoren von der Praxis ernst genommen und in die (all-)tägliche Handlungsroutinen vor Ort transferiert, wird dies - wenn kontinuierliche Qualitätsentwicklungsprozesse stattfinden, zu einem Qualitätsschub führen. Im Rahmen der Hilfestellung kann dann erkannt werden, welche Hilfe für die jeweilige Ausgangssituation geeignet ist. Durch die Wahl solcher passgenauer Hilfen kann die Effektstärke gesteigert werden und Abbrüche aufgrund mangelnder Passung der Hilfe vermieden werden. Durch empirisch nachgewiesene Wirkfaktoren und damit begründete passgenaue Hilfen können die Hilfebedarfe der Kinder und Jugendlichen besser identifiziert und befriedigt werden. Zugleich ist erwartbar, dass mittel- und langfristig erhebliche Ressourcen bei öffentlichen und freien Trägern eingespart werden können.

Forderung/ Lösungsvorschläge

Der Deutsche Caritasverband unterstützt die Wirkungsforschung in den Hilfen zur Erziehung zur Förderung von Grundlagenforschung, Evaluation und Längsschnittstudien (sozialpädagogische Fragestellungen) u. a. um Indikatoren für die Wirksamkeit für die Hilfen zur Erziehung zu identifizieren bzw. zu entwickeln. Der Bereich der Forschung ist fester Bestandteil in der Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen und soll im SGB VIII gesetzlich geregelt werden. Die öffentlichen und freien Träger sind dabei angemessen zu beteiligen.

Kapitel VI Ombudsstellen

Situation

Die Kinder- und Jugendhilfe ist in besonderer Weise von einer strukturellen Machtasymmetrie geprägt, die Eltern, Kinder und Jugendliche sowohl im Verhältnis zu den öffentlichen, als auch im Verhältnis zu den freien Trägern der Jugendhilfe erleben. Die Arbeit der Runden Tische „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ und „Sexueller Kindesmissbrauch“ hat u.a. dazu geführt, dass es heute ein Bewusstsein dafür gibt, dass unterstützende Strukturen zur Sicherung der Rech-

¹⁶ s. Macsenaere, M. & Esser, K. (2015): Was wirkt in der Erziehungshilfe? (2. Aufl.). Ernst Reinhardt Verlag München Basel

te von Kindern und Jugendlichen erforderlich sind. Beteiligung der Betroffenen und Beschwerdeverfahren sind heute als ein wichtiges Element der Qualität der Kinder- und Jugendhilfe anerkannt. Angefangen mit dem 2002 gegründeten Berliner Rechtshilfefonds haben sich mittlerweile bundesweit Initiativen zur ombudtschaftlichen Beratung in der Kinder- und Jugendhilfe gegründet und zum Bundesnetzwerk Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe zusammengeschlossen. Die Ombudschaftsinitiativen werden heute entweder von unabhängigen Vereinen oder von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege getragen. Aus deren Arbeit hat sich eine eigene und spezifische Fachlichkeit entwickelt, die z.B. von derjenigen der in vielen Städten entstehenden Kinder- und Jugendbüros abzugrenzen ist. Zu dieser Fachlichkeit gehören spezifische Kompetenzen, die u.a. den Umgang mit Konflikten, das Recht der Kinder- und Jugendhilfe und die örtliche Infrastruktur betreffen. Die derzeitigen Strukturen sind nicht nachhaltig finanziert. Ombudsstellen stehen nicht flächendeckend zur Verfügung.

Der Gesetzgeber hat mit § 8b Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII (Beratungsanspruch der Einrichtungsträger in Fragen von Beteiligung und Beschwerdeverfahren) und mit § 45 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII (Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren als Voraussetzung für die Erteilung der Betriebserlaubnis) erste Schritte zur Implementierung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren unternommen.

Die Entwicklung von ombudtschaftlichen Strukturen und einer eigenen Fachlichkeit findet in einer Situation statt, in der die Fallzahlen nicht nur der Hilfen zur Erziehung, sondern auch der Inobhutnahmen stark zunehmen.

In ihrem Bericht vom 16.12.2015 über die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes kommt die Bundesregierung zu folgendem Ergebnis:

„Die Bundesregierung hält [...] die programmatische Verankerung der Ombudsstelle im SGB VIII als externe und unabhängige Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche in der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort für einen geeigneten Weg, den es mittels der Auswertung von Erfahrungen bereits eingerichteter Ombudsstellen sowie der modellhaften Erprobung weiterer Ombudsstellen zu flankieren gilt.“¹⁷

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband unterstützt das Vorhaben der Bundesregierung. Er hält den Ausbau und die Institutionalisierung ombudtschaftlicher Beratung und Vermittlung für erforderlich. Dies trägt zum Gelingen des kooperativen Hilfeplanverfahrens bei und ist ein wichtiges Mittel, um die Passgenauigkeit von Hilfen zu verbessern. Ombudsstellen tragen dazu bei, Missstände in der Kinder-

¹⁷ Bericht der Bundesregierung über die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes vom 16-12-2015, S. 139, online unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/bericht-evaluation-bundeskinderschutzgesetz,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>

und Jugendhilfe aufzudecken und abzustellen. Sie sollten zu einem integralen Bestandteil der Qualität des Systems der Kinder- und Jugendhilfe weiterentwickelt werden. Ombudsstellen müssen flächendeckend zur Verfügung stehen und sowohl für Eltern, als auch für Kinder und Jugendliche zugänglich sein. Sie müssen verlässlich finanziert und unabhängig sein. Das kann am besten erreicht werden, wenn freie und öffentliche Träger sich über die Trägerschaft vor Ort verständigen. Ein solcher Verständigungsprozess ist auch relevant für eine möglichst große Akzeptanz der Ombudsstelle auf Seiten der Akteure der öffentlichen und der freien Jugendhilfe.

Forderung/ Lösungsvorschläge

Im SGB VIII sind einerseits eine Rechtsgrundlage für unabhängige Ombudsstellen und andererseits ein Rechtsanspruch auf eine unabhängige ombudtschaftliche Beratung zu schaffen.

Der Deutsche Caritasverband schlägt vor:

In § 2 Abs. 3 SGB VIII wird als Nummer 14 eingefügt:

14. Ombudtschaftliche Beratung junger Menschen und ihrer Personensorgeberechtigten (§ 36b)

In § 3 Abs. 3 wird folgender Satz 3 angefügt:

Für Ombudsstellen (§ 2 Abs. 3 Nr. 14) hat der Vorschlag nach § 78 Abs. 3 Vorrang.

Der Anspruch auf ombudtschaftliche Beratung wird in einem neu einzufügenden § 36b SGB VIII normiert:

§ 36b SGB VIII

Junge Menschen und ihre Personensorgeberechtigten haben einen Anspruch auf ombudtschaftliche Beratung und Begleitung bei Konflikten im Rahmen der Leistungsgewährung sowie der Leistungserbringung, sobald sie ihren Bedarf auf Hilfe dem Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zur Kenntnis gegeben haben. § 8 Abs. 3 gilt entsprechend. Der öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe weist im Rahmen der ersten Kontaktaufnahme auf die nächstgelegene Ombudsstelle hin und informiert darüber, wie und zu welchen Zeiten die Ombudsstelle erreichbar ist.¹⁸

In § 78 werden folgende Absätze eingefügt:

¹⁸ Dieser Vorschlag greift einen Vorschlag des Berliner Rechtshilfefonds auf, vgl. Smessaert/ Fritschle: http://brj-berlin.de/wp-content/uploads/2014/02/Artikel-ZJJ-2015-Smessaert_Fritschle.pdf

(2) Im Zuständigkeitsgebiet jedes Jugendamtes ist eine Ombudsstelle einzurichten. Die Ombudspersonen sind unabhängig und fachlich nicht weisungsgebunden. Sie verfügen über vertiefte Kenntnisse in Fach- und Rechtsfragen der Kinder- und Jugendhilfe.

(3) Die Arbeitsgemeinschaft nach Absatz 1 schlägt einen öffentlichen oder freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe als Träger der Ombudsstelle vor. Sie berücksichtigt dabei insbesondere, dass die Ombudsstelle möglichst unabhängig sein soll. Sie berücksichtigt auch die fachliche Kompetenz des Trägers.

(4) Der überörtliche Träger beauftragt den von der Arbeitsgemeinschaft nach Abs. 1 vorgeschlagenen Träger mit der Einrichtung der Ombudsstelle. Wenn die Arbeitsgemeinschaft keinen Vorschlag vorlegt, entscheidet der überörtliche Träger, welchen Träger er beauftragt.

(5) Ist die Zahl der im Zuständigkeitsgebiet eines Jugendamtes gemeldeten Einwohner geringer als 30.000, kann der überörtliche Träger eine gemeinsame Ombudsstelle in den Zuständigkeitsgebieten dieses Jugendamtes und benachbarter Jugendämter einrichten. Die Zahl der in den zusammengefassten Zuständigkeitsgebieten gemeldeten Einwohner darf 100.000 nicht übersteigen. Absatz 3 gilt mit der Maßgabe, dass die Arbeitsgemeinschaften nach Absatz 1 aller beteiligten Jugendämter einen gemeinsamen Vorschlag unterbreiten.

In § 85 Abs. 2 wird folgende Nummer 11 eingefügt:

11. die Einrichtung der Ombudsstelle nach § 78 Abs. 2.

Freiburg, 11.04.2016

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt:

Marianne Schmidle, Referat Kinder, Jugend, Familie, Generationen,
Tel. 0761 200-222, marianne.schmidle@caritas.de

Roland Rosenow, Arbeitsstelle Sozialrecht
Tel.: 0761 200-318, roland.rosenow@caritas.de