



forschen · beraten · gestalten



Gemeinnütziger e. V.

## **Arbeitsgruppe „SGB VIII – Mitreden – Mitgestalten“**

### **Stellungnahme zum Themenbereich und Arbeitspapier „Prävention im Sozialraum stärken“**

#### **I Vorbemerkung**

Das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik ist vor 45 Jahren aus der Arbeitswohlfahrt entstanden und seither ein auf den sozialen Bereich spezialisiertes Praxisforschungsinstitut. Wir forschen und evaluieren als eines der führenden Institute in den Themenbereichen Alter, Armut, Demokratieförderung, Europa, Gleichstellung, Kinder/Jugend/Familie, Migration und Wohlfahrtsverbände und arbeiten dabei in den Überschneidungsfeldern von Wissenschaft, Politik und Praxis. Wir begleiten und beraten die öffentliche Hand, Wohlfahrt und Fachkräfte in ihrer professionellen Entwicklung durch die Erarbeitung und den Transfer von Wissen. Mit Hilfe unserer breiten Vernetzung in den Akteurslandschaften sowie interdisziplinären Fachwissens unserer Teams geben wir gesellschaftspolitische Impulse, stoßen fachliche Debatten an und haben den Anspruch Gesellschaft mit zu gestalten. Am Puls der Zeit stellen wir uns neuen gesellschaftlichen Herausforderungen. Aus der Praxis, mit der Praxis und für die Praxis wollen wir verstehen, wie die Lebensverhältnisse von Menschen gestaltet werden müssen um sozialer Gerechtigkeit näher zu kommen.

Der Direktor des ISS, Benjamin Landes, ist als Experte in die 4. Sitzung der Arbeitsgruppe zur SGB-VIII-Reform geladen. Diese vorbereitende Stellungnahme ist aus der Perspektive des ISS in seiner intermediären Stellung verfasst. Das Institut begleitet sowohl Prozesse auf der Bundes- und Landesebene, als auch zahlreiche Projekte auf der kommunalen Ebene in Form von wissenschaftlicher Projektbegleitung, Evaluation oder Beratung. So hatten wir in den letzten Jahren unter anderem Einblick in die Arbeit von rund 100 Jugendämtern in unterschiedlichen Facetten. Wohlfahrtsverbände und Leistungsanbieter begleiten wir ebenfalls in vielen Projekten auf den benannten Ebenen. In diesem Sinne soll diese Stellungnahme einen Praxisblick auf die im Arbeitspapier angesprochenen Themen anbieten.

Durch die Mitwirkung in der Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendhilfe war das ISS auch an der Ausarbeitung derer Stellungnahme beteiligt und unterstützt die dort formulierten Aspekte.

#### **Vorstand:**

Rudi Frick (Vorsitzender)  
Prof. Dr. iur. Thomas Beyer (Wissenschaftliche Beratung)  
Helga Kühn-Mengel  
Gerwin Stöcken

**Direktor:** Benjamin Landes  
**USt.-Id.-Nr:** DE 114 237 180, Finanzamt Frankfurt am Main III – **USt.-Nr:** 045 255 64815  
**Bankverbindung:** Bank für Sozialwirtschaft, Köln  
**IBAN:** DE19 3702 0500 0008 0181 01 – **BIC:** BFSWDE33XXX

## II Grundlegende Überlegungen zu präventiven, niedrigschwelligen Maßnahmen

Zunächst soll auf die begrifflichen Unschärfen im Arbeitspapier hingewiesen werden. Die Attribute „präventiv“, „sozialraumbezogen“ und „niedrigschwellig“ scheinen synonym verwendet zu werden, was sie keinesfalls sind – vorstellbar sind beispielsweise auch sozialraumbezogene, aber hochschwellige Leistungen oder kurative, niedrigschwellige Leistungen. Wesentliche Zielrichtung im Gesetzgebungsverfahren scheint der Ausbau von Leistungen mit geringen Zugangsbarrieren zu sein, vulgo „niedrigschwellig“. Die unklaren Bezüge auf oft diffuse Sozialraumkonzepte oder Prävention können entfallen – es erscheint geradezu wünschenswert, dass Hilfen soweit nötig (auch) kurative Wirkung entfalten.

Aus der Erfahrung des ISS hat sich in der Bereitstellung von niedrigschwelligen (echten) präventiven Angeboten im Sozialraum das Konzept der Präventionsketten etabliert. Zielsetzung von Präventionsketten ist es, durch die Neuorientierung und Neuausrichtung kommunaler Angebote für Kinder und Familien ein Aufwachsen im Wohlergehen für alle Kinder zu ermöglichen. Strukturform von Präventionsketten ist die ressort- und handlungsfeldübergreifende Vernetzung. Folgende ergänzende Hinweise können aus der langjährigen wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation von Präventionsketten (z.B. Mo.Ki – Monheim für Kinder<sup>1</sup>) abgeleitet werden:

1. Niedrigschwellige Angebote sollen für den gesamten Lebenslauf und die verschiedenen Entwicklungsphasen verfügbar sein, beginnend ab Schwangerschaft und Geburt. Besonders Übergänge (in die Kita, in die Grundschule, in die weiterführende Schule) lösen Unterstützungsbedarfe aus. Gleichzeitig entstehen an den Übergängen besondere Herausforderungen für die Kooperation der beteiligten Akteure. Diese Kooperation wird als *conditio sine qua non* durch Bereitstellung von (Personal-)Ressourcen bei den Akteuren ermöglicht.
2. Kennzeichnend für die lokale Landschaft der Akteure, die mit und für Kinder und Jugendliche und ihre Familien tätig sind, ist eine Vielfalt von Menschen, Angeboten und Maßnahmen in unterschiedlicher Trägerschaft und mit unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen und Finanzierungen. Die Kooperation ermöglicht es, auf der Basis gemeinsamer Ziele zu agieren und aufeinander abgestimmte Strukturen zu schaffen sowie Konkurrenzen zu vermeiden und neue Angebote zu realisieren. Dazu bedarf es der zentralen Steuerung, die in einer Person strukturell verankert und finanziert sein muss, um als Netzwerkkoordinator\*in zu agieren. Im Sinne der sozialen Daseinsvorsorge ist dies eine öffentliche Aufgabe und dementsprechend beim örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zu verankern.
3. Um gerade niedrigschwellige Angebote bedarfsgerecht entwickeln zu können, ist Wissen um die tatsächlichen Bedarfe der Familien vor Ort erforderlich. Die Einbeziehung der Eltern in den Planungsprozess, beispielsweise durch Elternbefragungen, ist zentral, um die tatsächlichen Bedarfe zu ermitteln und entsprechende Angebote planen zu können.

---

1 Gerda Holz, Caroline Mitschke: Die Monheimer Präventionskette. Von der Vision zur Verwirklichung kindbezogener Armutsprävention auf kommunaler Ebene. Bericht zur Gesamtevaluation des Modellprojektes Mo.Ki – Monheim für Kinder® von 2002 bis 2018. Frankfurt a. M. 2019; [https://www.iss-ffm.de/m\\_1046\\_dl](https://www.iss-ffm.de/m_1046_dl)

### **III Grundlegende Überlegungen zur Wirksamkeit von objektiven Rechtsverpflichtungen**

Im SGB VIII existieren zahlreiche objektive Rechtsverpflichtungen. Aus der Praxis der Jugendämter führen diese aber zu einer weiten Umsetzungsspanne zwischen weitgehender Ignoranz, pragmatischer Umdeutung und Beispielen guter Praxis. Hervorgehoben werden sollen hier insbesondere die §§ 79a (Qualitätsentwicklung) und 80 SGB VIII (Jugendhilfeplanung). Dem ISS sind nur wenige Jugendämter bekannt, bei denen die hier formulierten Verpflichtungen ohne Verbesserungsbedarf umgesetzt scheinen. Unterschiede in der Praxis bspw. der Jugendhilfeplanung beziehen sich auf:

- eine deutlich ungleiche personelle Ausstattung bezüglich der Stellenanteilen und der Stellenkombinationen – Planung/weitere Aufgaben –, der Grundqualifikationen der Planer\*innen und des fachlichen Selbst- und Steuerungsverständnis;
- die sehr ungleiche Verortung von Jugendhilfeplanung in der Aufbauorganisation der Jugendämter mit Auswirkungen auf die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten der Planer\*innen;
- die sehr unterschiedliche planungstheoretische Ausgestaltung von einer Teilfachplanung über ressortübergreifende Planung bis hin zur integrierten Sozial- und Jugendhilfeplanung.

Im Arbeitspapier werden vielfach Neuregelungen über objektive Rechtsverpflichtungen vorgeschlagen. Vor dem Hintergrund unserer Erfahrungen ist damit keine flächendeckend wirksame Beeinflussung der Rechtswirklichkeit gesichert. Demgegenüber würde eine Stärkung des Verpflichtungsgrades bspw. durch Rechenschaftslegungs- oder Prüfpflichten gegenüber dem Jugendhilfeausschuss oder dem überörtlichen Träger für deutlich mehr Umsetzung und an vielen Stellen mehr Qualität sorgen.

### **IV Grundlegende Überlegungen zur Etablierung oder Stärkung neuer Leistungssegmente**

Das im Arbeitspapier formulierte Ziel des Ausbaus eines niedrigschweligen Bereichs ist zu begrüßen und dient der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Zu Beginn der 2000er Jahre führte die Absicht einer Reduktion der stationären Hilfen zu einem flächendeckenden Ausbau der ambulanten Hilfen zur Erziehung. Auch wenn die Stärkung des ambulanten Ansatzes fachlich in vielen Fällen zu begrüßen war, trat der (unter anderem) beabsichtigte Substitutionseffekt nicht ein – es entstand stattdessen additiv ein ausgebautes Leistungssegment.

Wenn nun im aktuellen Gesetzgebungsverfahren ein niedrigschwelliges Leistungssegment gestärkt bzw. geschaffen werden soll, stellt sich somit die Frage, welche Wirkung es vor Ort entfalten soll:

- additiv, im Sinne des Zugangs zu bisher nicht erreichter Familien und der Reduktion eines Dunkelfelds, oder

- substitutiv, im Sinne der Vermeidung, vielleicht gar Prävention, von eingriffsintensiveren Hilfen.

Vor Ort wird es je nach Ausgangslage und Ausgestaltung der Leistungen vermutlich zu einer Mischung von beiden Wirkungsformen kommen. Unabhängig davon ist eine sorgfältige und belastbare Planung unabdinglich: Die Reduktion des Dunkelfelds kann nur durch zielgerichtete und bedarfsgerechte Maßnahmen erfolgen. Zudem sollte die damit einhergehende Steigerung der Gesamtkosten abgeschätzt werden. Auch Substitutionseffekte werden nur eintreten, wenn mit dem Ausbau von Leistungen auf der einen Seite eine geplante Umsteuerung auf der anderen Seite einhergeht. Beides sind klassische Aufgaben von Jugendhilfeplanung, wie sie vielerorts nicht umgesetzt werden. Eine Öffnung des Leistungsbereichs sollte zur erfolgreichen Umsetzung deshalb zwingend mit einer stärkeren Verpflichtung von Jugendhilfeplanung einhergehen.

Die letzte, uns bekannte bundesweite Untersuchung zur Ausgestaltung der Planungspraxis in den Jugendämtern geht bereits auf das Jahr 2009 zurück. Es besteht ein erheblicher Forschungsbedarf dazu, wie örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe die Angebote und Maßnahmen planen, steuern und Qualität sicherstellen.

### **Konkrete Anregungen zu den im Arbeitspapier enthaltenen Handlungsoptionen**

Zu TOP 1: Direkte, niedrigschwellige Hilfezugänge für Familien

- Die Erweiterung von objektiv-rechtlichen Bekenntnissen wird voraussichtlich folgenlos sein.
- Zur Erweiterung von objektiv-rechtlichen Verpflichtungen wird auf die obigen Ausführungen verwiesen – zur Wirksamkeit bedarf es voraussichtlich weitere Verpflichtungen.
- Der Einbezug der Jugendhilfeplanung ist aus unserer Sicht unabdingbar. Dazu müsste § 80 SGB VIII ebenfalls mit einem höheren Verpflichtungsgrad versehen werden.
- Konkrete Hinweise auf eine Anbindung an den Sozialraum sollten im Gesetzestext unterbleiben. Sie entfalten gegenüber der „Niedrigschwelligkeit“ keine konkretisierende Wirkung und nehmen Bezug auf ein nicht weiter konturiertes Konzept.

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

- Die bestehenden Regelungen zur Qualitätsentwicklung in § 79a SGB VIII finden wenig praxisverändernden bzw. -verbessernden Widerhall. Eine Ergänzung um erleichterte Hilfezugänge zu niedrigschwelligen Angeboten wäre systematisch richtig, aber ohne weitere Prüfpflichten wenig effektiv.
- Insbesondere die Qualität der Übergänge zwischen einem ggf. gestärkten niedrigschwelligen Bereich und den Hilfen zur Erziehung ist verbindlich abzusichern. Es dürfen keine Vermeidungseffekte bei vorliegenden erzieherischen Bedarfen entstehen, Revisionsfähigkeit von Entscheidungen etc. muss abgesichert sein.

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

- Lebensorte sind zunächst Teil der Privatsphäre und sollten nicht genutzt werden.
- Für eine systemübergreifende Anschlussfähigkeit müssen alle Beteiligten in ihren jeweiligen rechtlichen Grundlagen zur Kooperation verpflichtet werden.
- Eine mit Personalressourcen versehene Koordination beim örtlichen Träger ist unverzichtbar.

06.06.2019, Benjamin Landes