

Kein **KIND**
zurücklassen!
Kommunen schaffen Chancen



Rahmensetzung der Länder bei Hilfen zur Erziehung

Thomas Meysen, Johannes Mürder,
Lydia Schönecker

Im Jahr 2011 haben die Landesregierung Nordrhein-Westfalen und die Bertelsmann Stiftung das Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor“ (KeKiz) ins Leben gerufen. Ziel dieser Initiative war und ist es, gemeinsam mit den beteiligten Modellkommunen allen Kindern und Jugendlichen bestmögliche Chancen für ein gelingendes Aufwachsen und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen – und das unabhängig von ihrer Herkunft. Die Initiative wurde von Beginn an wissenschaftlich begleitet. Die Bertelsmann Stiftung verantwortet die Begleitforschung gemeinsam mit ihren wissenschaftlichen Partnern. In der vorliegenden Schriftenreihe werden in unregelmäßigen Abständen Einblicke und Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zur kommunalen Prävention mit unterschiedlichen wissenschaftlichen Partnern veröffentlicht. Die Reihe „Materialien zur Prävention“ macht dabei auch thematisch zugehörige Erkenntnisse und Einblicke aus der erweiterten wissenschaftlichen Betrachtung des Modellvorhabens bekannt.

In 2011, the state government of North Rhine-Westphalia and the Bertelsmann Stiftung launched the model project, “Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor” (“Leave No Child Behind! Municipalities in North Rhine-Westphalia providing equal opportunities for all children”) (KeKiz). The goal of this initiative remains unchanged: To partner with the participating model municipalities to enable every child and young person to have the best possible chance to participate in society and have a successful upbringing – regardless of their background. The initiative has been guided by academic research since its inception. Together with its partners from academia, the Bertelsmann Stiftung is overseeing the research that accompanies the initiative. From time to time, insights and findings from the accompanying academic research about municipal prevention will be published in this series of papers – in partnership with a range of academic collaborators. The “Materials about prevention” series also communicates findings about related topics, as well as insights gained from taking a broader academic view of the model project.

Dr. Thomas Meysen, Prof. em. Dr. Johannes Münder,
Lydia Schönecker

Rahmensetzung der Länder bei Hilfen zur Erziehung

Schriftenreihe Materialien zur Prävention
Rechtsexpertise

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Thomas Meysen, Johannes Münder,
Lydia Schönecker

Rahmensetzung der Länder bei Hilfen zur Erziehung

Schriftenreihe Materialien zur Prävention
Erscheinungsort Gütersloh
Band 14 (Juni 2020)

Die Materialiensammlung wird herausgegeben von:

© Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-81 285
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich:

Dr. Kirsten Witte, Director Programm LebensWerte Kommune, Bertelsmann Stiftung
Dr. Regina von Görtz, Projektleitung „Kein Kind zurücklassen!“, Bertelsmann Stiftung

Autoren:

FIVE Forschungs- und Innovationsverbund an der Evangelischen Hochschule Freiburg e.V.
Dr. Thomas Meysen, SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies, Heidelberg, Leitung SOCLES
Prof. Dr. Johannes Münder, em. Universitätsprofessor TU Berlin, Lehrstuhl für Sozialrecht und Zivilrecht
Lydia Schönecker, SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies, Heidelberg,
Arbeitsbereich SOCLES Inklusion, Erziehung & Teilhabe

Koordination: Regina Blockhaus, Bertelsmann Stiftung
Titelbild: © Ivan Traimak – stock.adobe.com
Gestaltung: Dietlind Ehlers, Bielefeld
Lektorat: Rudolf Jan Gajdacz, team 4media&event, München
Druck: Lensing Druck GmbH & Co. KG, Dortmund

DOI 10.11586/2020004

Mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen und des Europäischen Sozialfonds.

Inhalt

Vorwort	10
Kurzfassung	14
Vorbemerkung (Kapitel 1)	14
Verfassungsrechtliche Grundlagen (Kapitel 2)	15
Einfachgesetzliche Grundlagen (Kapitel 3)	16
Vergleich mit SGB XII und SGB II (Kapitel 4)	19
Rahmensetzung auf Landesebene (Kapitel 5)	20
Resümee (Kapitel 6)	30
1 Hintergrund	32
1.1 Auftrag	32
1.2 Ausgangslage und Forschungsstand	33
1.3 Analyse von Verfassungs- und Sozialrecht	35
1.4 Erhebung zu untergesetzlichen Rahmensetzungen	36
1.5 Forschungsfragen und Auswertung	36
2 Verfassungsrechtliche Grundlagen	38
2.1 Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz: öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)	38
2.2 Eingeschränkte Bundeskompetenz: Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)	39
2.3 Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG)	41
2.4 Verwaltungsvollzug (Art. 83, Art. 84 GG) und kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)	42
2.5 Finanzverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen (Art. 104a GG)	44

3	Gegenwärtige einfachgesetzliche Rechtslage	46
3.1	Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer als Gesetzgeber	46
3.2	Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer beim Gesetzesvollzug	61
3.3	Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer als überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe	65
3.4	Zusammenfassende Erkenntnisse zu den Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Gesetzgebung und beim Gesetzesvollzug	68
4	Vergleich mit der Rechtslage im SGB XII und im SGB II	70
4.1	Vergleichbarkeit der Regelungen	70
4.2	Landesregelungen zum SGB XII und SGB II	74
4.3	Zusammenfassende Erkenntnisse aus dem Vergleich mit dem SGB XII und dem SGB II	84
5	Rahmensetzung auf Landesebene	85
5.1	Vorbemerkung	85
5.2	Pflegegeld	85
5.3	Rahmenverträge	96
5.4	Betriebserlaubnis	123
5.5	Fachliche Empfehlungen	136
6	Resümee	142
	Verwendete Ländermaterialien	146
	Pflegegeld	146
	Rahmenverträge nach § 78f SGB VIII	150
	Unterlagen zur Erteilung einer Betriebserlaubnis nach §§ 45 ff. SGB VIII	157
	Empfehlungen der BAG Landesjugendämter zu Einrichtungen der Erziehungshilfe	162
	Empfehlungen zu vollstationären Einrichtungen: Schutz, Beteiligung, Beschwerde et al.	163
	Empfehlungen der Landesjugendämter nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII zu Hilfen zur Erziehung (ohne Einrichtungen der Erziehungshilfe und § 35a SGB VIII)	165
	Empfehlungen der Landesjugendämter nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII und Materialien der Länder zu § 35a SGB VIII	167
	Literatur	169

Tabellen

TABELLE 1: Übersicht der Länder über Vorgaben zu Pflegegeldpauschalen (mit jeweiligen Altersstufen)	88
TABELLE 2: Erhöhter Sach- und Erziehungsaufwand (mit jeweiligen Altersstufen)	95
TABELLE 3: Stand und Anlagen der Rahmenverträge für stationäre Leistungen; Rahmenverträge für ambulante Leistungen	98
TABELLE 4: Grundinformationen der Leistungsbeschreibung	103
TABELLE 5: Strukturierung der Leistungsbeschreibung und Bepreisung im Rahmenvertrag von Baden-Württemberg und Berlin (stationäre Leistungen)	105
TABELLE 6: Verankerung individueller Zusatzleistungen in Rahmenverträgen	108
TABELLE 7: Gruppierung der Entgeltbestandteile in den Rahmenverträgen	112
TABELLE 8: Auslastungsquoten differenziert nach Einrichtungsspezifika	115
TABELLE 9: Berechnungsmodelle für die Nettojahresarbeitszeit	117
TABELLE 10: Fachliche Kernanliegen der Qualitätsentwicklungsprozesse in Berlin, Hamburg und Rheinland-Pfalz	122
TABELLE 11: Gesetzes- und strukturorientierte Angebotscluster für Betriebserlaubnis (ohne Tageseinrichtungen, Inobhutnahmestellen, Mutter/Vater-Kind-Einrichtungen nach § 19 SGB VIII, Angebote außerhalb des SGB VIII)	126
TABELLE 12: Erlaubnisfähige Fachkräfte für betriebserlaubnispflichtige Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung	129
TABELLE 13: Personalschlüssel und zulässige Gruppengröße für die Betriebserlaubnis in stationären und teilstationären Einrichtungen	132

Vorwort

Seit 2012 engagieren sich das Land Nordrhein-Westfalen und die Bertelsmann Stiftung in der Initiative „Kein Kind zurücklassen!“¹. Ziel dieser Initiative ist es, allen Kindern und Jugendlichen – unabhängig von ihrer Herkunft – bestmögliche Chancen für ein gelingendes Aufwachsen und gesellschaftliche Teilhabe zu eröffnen. Die Initiative wurde von Beginn an wissenschaftlich begleitet. Die Bertelsmann Stiftung verantwortet die Begleitforschung (für mehr Informationen siehe www.bertelsmann-stiftung.de/kekiz). Ein Themenschwerpunkt der Begleitforschung liegt auf dem Bereich der Hilfen zur Erziehung (HzE). Zur Bearbeitung von Fragen in diesem Themenkontext riefen die Bertelsmann Stiftung, der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. und das Deutsche Jugendinstitut e.V. (zusammen mit dem Forschungsverbund DJI/TU Dortmund) einen Kooperationsverbund ins Leben. Dieser widmet sich gemeinsam Fragen rund um die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung (vgl. NDV 2019).

Hilfen zur Erziehung sind kommunale Leistungen für Kinder und Jugendliche sowie ihre Personensorgeberechtigten, die gewährt werden, „wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist“ (§ 27 Abs. 1 SGB VIII). Insofern sind Hilfen zur Erziehung für Familien, die mit längerfristigen Problemlagen konfrontiert sind oder eine akute Krise durchleben, von großer Bedeutung und leisten einen wichtigen Beitrag für die Verwirklichung des Rechts eines jeden Kindes und Jugendlichen auf Erziehung und Förderung seiner Entwicklung. In Deutschland nehmen mehr als eine Million junge Menschen Hilfen zur Erziehung in Anspruch (Arbeitsstelle Kinder- und

1 Landesseitig wurde die Initiative zwischenzeitlich in „Kommunale Präventionsketten NRW“ umbenannt (vgl. <https://www.kommunale-praeventionsketten.de/landesinitiative/servicestelle-praevention/>).

Jugendhilfestatistik 2019). Die Durchführung von HzE ist – nach der Kindertagesbetreuung – das zweitgrößte Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Im Jahr 2017 haben die kommunalen Jugendämter insgesamt zehn Milliarden Euro für diese Leistungen aufgewendet. Finanzielle Aufwendungen und Fallzahlen steigen dabei seit Jahren an.

Grundsätzlich obliegt die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben in den Hilfen zur Erziehung den Kommunen (§ 79 SGB VIII). Ganze Bündel von Einflussfaktoren wirken dabei auf die lokale Struktur der Hilfen zur Erziehung. Neben sozioökonomischen Unterschieden bzw. regional unterschiedlichen Bedarfslagen werden in der Wissenschaft u. a. die lokale Angebotslage von Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung, die Wahrnehmungs- und Entscheidungsprozesse in den einzelnen Jugendämtern sowie die politisch-fiskalische Situation der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe diskutiert (vgl. etwa Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2012: 28).

Relativ wenig im Fokus stand bisher die Frage, wie die Bundesländer die Rahmenbedingungen der Gewährung von Hilfen zur Erziehung auf kommunaler Ebene (mit)gestalten. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Kinder- und Jugendhilfe vorrangig in kommunaler Verantwortung liegt und die Länder gemäß der aktuellen Rechtslage keine zentrale Rolle bei ihrer Gestaltung einnehmen. Den Bundesländern obliegt es jedoch, die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen und „die Tätigkeit der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe und die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern“ sowie „auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken [...]“ (§ 82 SGB VIII). Zugleich sind die Länder damit beauftragt, für gleiche Lebensbedingungen und Zugangsmöglichkeiten zu kinder- und jugendpolitischen Angeboten und Hilfen zu sorgen. Es stellt sich also die Frage, wie die Bundesländer die Rahmenbedingungen der Gewährung von Hilfen zur Erziehung auf kommunaler Ebene gestalten und ob sie dabei unterschiedlich vorgehen oder jeweils andere politische Schwerpunkte setzen.

Die Frage ist nicht nur rein wissenschaftstheoretischer Natur, sondern auch eine Frage nach Chancengerechtigkeit. Denn: „Im Sinne der sozialen Gerechtigkeit müssten nicht nur alle in der Zuständigkeit einer gewährenden Institution lebenden Familien in einer vergleichbaren Lebenssituation eine ähnliche Hilfe bekommen, sondern dies sollte möglichst auch bundesweit der Fall sein. [...] Im Sinne der Förderung der Fachlichkeit muss eine einheitlichere Gewährungspraxis das Ziel der Kinder- und Jugendhilfe sein“ (van Santen 2011: 175). In diesem Punkt kommt nun den Ländern eine besondere Bedeu-

tung zu. Ohne die kommunale Selbstverwaltung anzutasten, liegt es in ihrer Verantwortung, für Rahmensetzungen zu sorgen, die eine einheitlichere Gewährungspraxis in der Kinder- und Jugendhilfe sowie insgesamt eine stärker ausgeprägte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse befördern (können).

Die Rahmensetzungsmöglichkeiten der Länder berühren dabei unterschiedliche Bereiche. Darunter zu nennen sind die Felder Recht und Finanzen, Förderung und Vernetzung, der Bereich der Qualitätssicherung und Forschung sowie die Förderung komplementärer Bereiche. Darüber hinaus stellen auch politische Initiativen oder die Frage nach der Organisation der jeweiligen Landesjugendämter relevante Aspekte zur Betrachtung der Rahmensetzungsmöglichkeiten der Bundesländer dar. Dies zeigt bereits das weitreichende Spektrum an Feldern auf, das für eine vollständige Beantwortung der Frage nach den Rahmensetzungen der Bundesländer im Bereich der Hilfen zur Erziehung Beachtung finden muss.

Die vorliegende Expertise widmet sich der Frage nach den rechtlichen Rahmensetzungen der Bundesländer im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Ziel des Gutachtens ist es, die zentralen rechtlichen Elemente, die für den Untersuchungsbereich von Bedeutung sind, herauszuarbeiten. Dazu werden zunächst die vorhandenen rechtlichen Grundlagen (Verfassungs- und Sozialrecht, einfachgesetzliche Rechtslage) geprüft und vorgestellt. Darüber hinaus wird analysiert, inwiefern aus einem Vergleich mit den Regelungen des SGB XII (Sozialhilfe) und des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden können. Anschließend werden die Regelungen auf Landesebene zum Pflegegeld nach § 39 SGB VIII, zu den Rahmenverträgen nach § 78f SGB VIII, zu den Betriebserlaubnissen nach §§ 45 ff. SGB VIII und zu den fachlichen Empfehlungen der Landesjugendämter untersucht.

Die Bertelsmann Stiftung hat die Expertise ausgeschrieben und an den Forschungs- und Innovationsverbund FIVE an der Evangelischen Hochschule Freiburg e.V. vergeben. Sie wurde aus Mitteln der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Sozialfonds finanziert. FIVE hat das SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies gGmbH (Dr. Thomas Meysen, Lydia Schönecker) und Prof. em. Dr. Johannes Münder (TU Berlin, Lehrstuhl für Sozialrecht und Zivilrecht) mit der Erstellung der Expertise beauftragt.

Das Projekt und seine Forschungsfrage wurden im Austausch mit Experten der Kinder- und Jugendhilfe aus Wissenschaft, Landesjugendämtern, Ministerien, Kommunen

sowie aus o.g. Kooperationsverbund im Rahmen von insgesamt vier von der Bertelsmann Stiftung einberufenen Fachdialogen im Zeitraum von 2016 bis 2019 kontinuierlich weiterentwickelt. Die Ergebnisse der Rechtsexpertise liegen seit Anfang des Jahres 2019 vor. Zuletzt lud die Bertelsmann Stiftung im März 2019 alle Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden zur Diskussion der Ergebnisse und zur Rückkopplung der Perspektive der Länder nach Mainz ein.

Wir danken den Gutachtern Dr. Thomas Meysen, Prof. Dr. Johannes Münder und Lydia Schönecker für ihre Arbeit. Außerdem danken wir den Kolleginnen Friederike Niemann und Rebekka Vollmer-Baratashvili für ihre Mitarbeit an einzelnen Phasen des Projektes sowie Prof. Klaus Schäfer und Karl Janssen für die wertvolle Beratung während des gesamten Prozesses.

Der Bertelsmann Stiftung ist es ein Anliegen, Chancen von Kindern und Jugendlichen für ein gelingendes Aufwachsen und gesellschaftliche Teilhabe zu stärken. Hierzu müssen auch die Hilfen zur Erziehung in den Fokus gerückt werden. Denn sie sind längst zu einem wesentlichen Element in der Kinder- und Jugendhilfe geworden, das nicht nur wichtige Hilfe in Notlagen anbietet, sondern auch Bildungs- und Teilhabechancen fördert. Um diesen Anspruch realisieren zu können, ist es von Bedeutung, die Hilfen zur Erziehung analytisch zu durchdringen und kontinuierlich weiterzuentwickeln. Mit der vorliegenden Publikation wollen wir einen neuen Impuls setzen, um diesen Ansatz zu stärken.

Dr. Kirsten Witte
Director

Dr. Regina von Görtz
Projektleitung

Kurzfassung

Vorbemerkung (Kapitel 1)

Das weitgehend fehlende Wissen über rechtliche Möglichkeiten einer Rahmensetzung und die tatsächlich erfolgten Rahmensetzungen der Länder bzw. auf Landesebene im Bereich Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige steht in Diskrepanz zur hohen Relevanz für die betroffenen Menschen und zum beträchtlichen Einsatz öffentlicher Mittel. Lediglich im Bereich Frühe Hilfen liegt eine sozialwissenschaftliche Studie zu landesrechtlichen Vorgaben und Förderprogrammen vor.

Die vorliegende Rechtsexpertise leistet einen Beitrag, die Wissenslücken im Bereich der Hilfen zur Erziehung zu schließen. Sie wurde erstellt im Zeitraum von Februar 2018 bis Januar 2019 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung im Rahmen des Themenschwerpunkts „Hilfen zur Erziehung“ im Projekt „Kein Kind zurücklassen! Kommunen schaffen Chancen“. Nach einer Einführung in die Problemlage (Kapitel 1) enthalten die Kapitel 2 bis 4 die rechtswissenschaftlichen Ausführungen. Nach einer Untersuchung der verfassungsrechtlichen Grundlagen (Kapitel 2) und der aktuellen einfachgesetzlichen Rechtslage (Kapitel 3) folgt eine Analyse, inwiefern aus einem Vergleich mit den Regelungen des SGB XII (Sozialhilfe) und des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden können (Kapitel 4). Anschließend werden die Regelungen auf Landesebene zum Pflegegeld nach § 39 SGB VIII, zu den Rahmenverträgen nach § 78f SGB VIII, zu den Betriebserlaubnissen nach §§ 45 ff. SGB VIII und zu den fachlichen Empfehlungen der Landesjugendämter untersucht (Kapitel 5). Die Expertise schließt mit einem kurzen Resümee (Kapitel 6).

Verfassungsrechtliche Grundlagen (Kapitel 2)

Die Darstellung der verfassungsrechtlichen Grundlage und der einfachgesetzlichen Regelungen beleuchtet die Einwirkungsmöglichkeiten der Länder jeweils auf drei Ebenen:

- Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern;
- Verwaltungsvollzug durch die Länder unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltung der Kommunen;
- Finanzverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Verfassungsrechtlich firmiert der Regelungsgegenstand der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und der Hilfen für junge Volljährige als „öffentliche Fürsorge“ und unterliegt daher der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Die Länder haben somit die Befugnis zur Gesetzgebung nur „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Mit dem SGB VIII liegt ein umfassendes Gesetz vor, das die gesetzgeberischen Spielräume der Länder weitgehend einschränkt (Kapitel 2.1). Aufgrund der sog. Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG ist der Bund in seiner konkurrierenden Gesetzgebung allerdings erheblich beschränkt. Er darf nur davon Gebrauch machen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Das bis zur Verschärfung des Art. 72 Abs. 2 GG im Jahr 1994 erlassene Bundesrecht und somit auch die hier relevanten Regelungen gelten allerdings uneingeschränkt fort (Art. 125a GG). Der Bundesgesetzgeber darf insoweit modifizieren und müsste nur bei einer „grundlegende Neukonzeption“ die hohen Anforderungen an die Erforderlichkeit beachten (Kapitel 2.2).

Soweit der Bund im SGB VIII Regelungen getroffen hat, haben diese Geltungsvorrang gegenüber Landesrecht, denn „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG). Der Landesgesetzgeber ist daran gehindert, Abweichendes zu regeln. Eine landesrechtliche Regelung kollidiert nur dann nicht mit Bundesrecht, wenn sie den Bürger*innen ein Mehr an Sozialleistungen einräumt (Kapitel 2.3).

Die Länder führen das SGB VIII als eigene Angelegenheit aus (Art. 83 GG): Grundsatz der Länderexekutive. Ihnen obliegt die gesamte verwaltungsmäßige Ausführung. Die Kom-

munen sind mit Blick auf den Verwaltungsvollzug keine dritte bundesstaatliche Ebene, sondern Teil der Landesverwaltung. Da das Landesrecht den Kommunen die sachliche Zuständigkeit für die Aufgaben nach SGB VIII weitgehend zuweist, sind die Möglichkeiten der Einflussnahme der Länder beschränkt. Die Gewährung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gehört zum Bereich der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG). Diese darf der Landesgesetzgeber nicht aushöhlen. Insbesondere darf er die kommunale Kernaufgabe der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige der kommunalen Selbstverwaltung nicht entziehen. Die Kommunen mit eigenem Jugendamt haben somit eine verfassungsrechtlich garantierte Organisations-, Personal-, Planungs- und Finanzhoheit beim Verwaltungsvollzug der bundesgesetzlichen Vorgaben. Der Landesgesetzgeber kann indes abstrakte-generelle Vorgaben für den Vollzug machen, da die Kommunalhoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet ist (Kapitel 2.4).

Nach dem Lastenverteilungsgrundsatz zwischen Bund und Ländern tragen die Länder bei Gesetzen, die sie – wie das SGB VIII – als eigene ausführen (Art. 83 GG), auch die Ausgaben (Art. 104a Abs. 1 GG). Die Ausgaben folgen insoweit den Aufgaben; Aufgabenverantwortung bedeutet Finanzierungsrecht und Finanzierungspflicht („Konnexitätsgrundsatz“). Eine Möglichkeit, dass der Bund sich an den Kosten einer Ausführung der Aufgaben nach SGB VIII beteiligt, besteht nicht. Die Finanzverfassung beschränkt eine solche (Mit-)Finanzierung des Bundes auf Geldleistungen (Art. 104a Abs. 3 GG). Sach- und Dienstleistungen wie die Sozialleistungen nach §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII sind nicht erfasst, wie sich aus der expliziten Aufführung in Art. 104a Abs. 4 GG ergibt. Finanzverfassungsrechtlich zählen die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen nach dem bundesstaatlichen Zuordnungsprinzip zu den Einnahmen und Ausgaben der Länder (Art. 106 Abs. 9 GG). Hieraus leitet sich eine finanzielle Sorgepflicht der Länder für die aufgabengerechte Finanzausstattung ihrer Kommunen ab. Die Länder regeln den kommunalen Finanzausgleich (Art. 106 Abs. 7 GG). Über die Finanzausstattung der Kommunen nehmen sie indirekten, aber nicht kausal messbaren Einfluss auf den Vollzug des SGB VIII (Kapitel 2.5).

Einfachgesetzliche Grundlagen (Kapitel 3)

Zur gegenwärtigen einfachgesetzlichen Rechtslage ergeben sich für die Einwirkungsmöglichkeiten der Länder als Gesetzgeber folgende Erkenntnisse:

- Zum Teil hat der Bundesgesetzgeber im SGB VIII mittels sog. Öffnungsklauseln den Bundesländern die Möglichkeit eingeräumt, von der bundesrechtlichen Regelung unter länderspezifischen Gesichtspunkten abzuweichen.
- Mit den sog. Landesrechtsvorbehalten bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass in den von den Landesrechtsvorbehalten in Bezug genommenen Bereichen die Landesgesetzgeber Regelungen treffen sollten oder könnten. Im Grunde genommen handelt es sich dabei um deklaratorische Regelungen, denn ganz unabhängig davon, ob solche ausdrücklichen Klauseln im SGB VIII enthalten sind, haben die Länder aufgrund der verfassungsrechtlichen Regelung des Art. 72 Abs. 1 GG die Möglichkeit zur landesspezifischen Gesetzgebung, „solange und soweit“ der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat (Kapitel 3.1.1).
- Landesrechtliche Regelungen unmittelbar zu §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII finden sich in den Ländern nicht (Kapitel 3.1.2). Bezüglich der gemeinsamen Vorschriften für alle diese Leistungen gibt es (notwendigerweise) landesrechtliche Regelungen aufgrund der bundesgesetzlichen Bestimmung in § 39 Abs. 2 und 5 SGB VIII. Ansonsten haben nur vier Länder Regelungen zu diesen gemeinsamen Vorschriften, die, abgesehen von den Regelungen in zwei Ländern zum Hilfeplan, sehr kurz gehalten sind.

Landesrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gibt es bei Bestimmungen, die mittelbare Auswirkungen auf die §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII haben (Kapitel 3.1.3). Dies ist einmal die Bestimmung der überörtlichen Träger (Kapitel 3.1.3.1), die in 13 Bundesländern die Länder selbst sind, in drei Bundesländern sind die überörtlichen Träger kommunalisiert (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen). Diese haben ein Landesjugendamt zu errichten, das meist Teil der obersten Landesbehörde und damit dem zuständigen Ministerium unmittelbar zugeordnet ist, in vier Ländern sind die Landesjugendämter vom Ministerium abgetrennte, rechtlich selbstständige, nachgeordnete Landes(ober)behörden (Bayern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt). Entsprechend der jeweiligen Organisationsstruktur sind die Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer unterschiedlich, am deutlichsten dort, wo die Landesjugendämter in die zuständigen Ministerien eingegliedert sind (Dienst- und Fachaufsicht). Bei den eigenständigen Organisationsformen haben die obersten Landesjugendbehörden (nur) die Fachaufsicht; sind die überörtlichen Träger kommunalisiert, so sind sie insofern auch gegenüber den obersten Landesjugendbehörden selbstständig.

Bei den außerfamilialen Hilfen nach §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII haben die Länder zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (Kapitel 3.1.3.2) fast durchgängig als Gesetzgeber entsprechende gesetzliche Regelungen getroffen (Ausnahme: Brandenburg, hier Verwaltungsvorschrift), die in der Sache sowohl quantitativ als auch qualitativ unterschiedlich ausfallen. Mittelbare Auswirkungen auf die §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII könnten sich aus landesgesetzgeberischen Bestimmungen zur Finanzierung der Leistungen ergeben (Kapitel 3.1.3.3), dieser Bereich ist jedoch bundesrechtlich so stark durchgestaltet, dass die Länder auf der Ebene der Gesetzgebung keinen landesrechtlichen Einfluss ausüben können.

Einen mittelbaren Bezug zu den genannten Leistungen ergibt sich auch aus § 8a SGB VIII (Kapitel 3.1.3.4). Hier gilt für die Gesetzgebungskompetenz (wie stets bei der konkurrierenden Gesetzgebung), dass die Länder im Rahmen des Art. 72 Abs. 1 GG gesetzgeberisch tätig sein können, „solange und soweit“ der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Gesetzgeberische Regelungen der Länder liegen gegenwärtig nicht vor.

Was die Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer beim Gesetzesvollzug anbelangt (Kapitel 3.2), so ergeben sich zwei unterschiedliche Einflussmöglichkeiten, die davon abhängig sind,

- ob die Länder selbst (§§ 82, 85 Abs. 2 SGB VIII) für Aufgaben und damit für den Aufgabenvollzug zuständig sind, oder
- ob es generell um den verfassungsrechtlich nach Art. 83 GG geregelten Vollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder geht.

Sofern den Ländern durch das Bundesgesetz SGB VIII unmittelbar nach § 82 SGB VIII Aufgaben zugewiesen sind (Kapitel 3.2.1), sieht § 82 Abs. 1 SGB VIII vor, dass die obersten Landesjugendbehörden entsprechende Anregungs- und Förderungsaufgaben zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe wahrnehmen sollen. Damit haben sie weite Handlungsmöglichkeiten. Die Aufgabenwahrnehmung in den Ländern ist unterschiedlich, sie wird im Rahmen der rechtstatsächlichen Untersuchung behandelt (hierzu Kapitel 5). In § 82 Abs. 2 SGB VIII sind die Bundesländer vornehmlich hinsichtlich des gleichmäßigen Ausbaus von Einrichtungen und Angeboten und der Unterstützung von Jugendämtern und Landesjugendämtern angesprochen. Das damit eröffnete weite

Spektrum von Beratung bis zur systematischen Unterstützung wird von den Ländern unterschiedlich wahrgenommen (auch hierzu Kapitel 5).

Unabhängig von dieser Aufgabenbenennung in § 82 SGB VIII führen die Länder entsprechend der verfassungsrechtlichen Regelung des Art. 83 GG die Bundesgesetze, und damit auch das SGB VIII, als eigene Angelegenheit aus. Das bezieht sich insbesondere auf die Einrichtung von Behörden und die Gestaltung des Verfahrens (Kapitel 3.2.2). Dabei haben sie entsprechend Art. 28 GG die Selbstverwaltungsautonomie der Kommunen zu beachten. Da das SGB VIII als Teil des Sozialgesetzbuches den Verwaltungsverfahrensvorschriften des SGB I und des SGB X unterliegt, bestehen hier für die Bundesländer geringe Möglichkeiten, da der Bund diesen Bereich im Rahmen des Sozialverwaltungsverfahrens relativ detailliert geregelt hat.

Schließlich verbleiben den Ländern Einflussmöglichkeiten, sofern sie überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind (Kapitel 3.3). Hier gilt hinsichtlich der fachlichen Beratungs- und Unterstützungsaufgaben des § 85 Abs. 2 SGB VIII (Kapitel 3.3.1), dass sich diese Bereiche eben auf Beratung und Unterstützung beziehen, jedoch die Länder (bzw. die Landesjugendämter) keine „vorgesetzte Behörde“ der Jugendämter sind, sodass sie hier nur die Mittel der Beratung, der Anregung und Förderung besitzen.

Mit Aufgaben des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (Kapitel 3.3.2.), die den Ländern als überörtliche Träger zustehen, haben die Länder – neben der schon geschilderten und von den Ländern wahrgenommenen Gesetzgebungskompetenz – auf diesem Gebiet (Kapitel 3.1.3.2.) auch als Verwaltung die Möglichkeit, diesen Bereich entscheidend zu beeinflussen, was sie in ihrer Funktion als überörtlicher Träger auch tun (im Einzelnen Kapitel 5).

Vergleich mit SGB XII und SGB II (Kapitel 4)

Die Rechtslage im SGB XII und SGB II sind für einen Vergleich, wie die Bundesländer in diesen Bereichen einflussnehmend tätig sind, grundsätzlich heranziehbar (Kapitel 4.1) – das SGB XII in höherem Maße als das SGB II. Aus der Untersuchung ergibt sich, dass für Landesregelungen in der Sozialhilfe unter dem Fokus der Gesetzgebung zwar Gestaltungsmöglichkeiten wie im SGB VIII bestehen, sich landesrechtliche Regelungen jedoch nur in den Bereichen finden, in denen das SGB XII den Ländern ausdrücklich

Regelungen überlassen hat (z. B. Zuständigkeiten festzulegen, organisatorische Regelungen zu treffen). Inhaltlich gesetzgeberische Regelungen der Länder zu den Bereichen des SGB XII gibt es nicht. Stattdessen finden sich häufig Richtlinien, Empfehlungen und Hinweise zur Ausführung der Sozialhilfe, die allerdings meist von den kommunalen Spitzenverbänden auf Landesebene erstellt wurden (Kapitel 4.2.1).

Was die landesrechtlichen Regelungen im SGB II anbelangt, ist eine Einflussnahme der Länder auf die Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Träger nur dort möglich, wo diese Aufgaben wahrzunehmen haben, seien es originäre Aufgaben oder seien es Aufgaben bei den zugelassenen kommunalen Trägern. In ihren Ausführungsgesetzen haben sich die Länder jedoch nicht inhaltlich mit den Aufgaben befasst, sondern nur die notwendigen organisatorischen Aspekte, Zuständigkeitsfragen usw. geregelt (Kapitel 4.2.2).

Somit ergibt sich zusammenfassend aus dem Vergleich mit dem SGB XII und SGB II die Erkenntnis, dass die Länder in beiden Bereichen weder Regelungen getroffen haben, die die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen bei den Leistungen durch gesetzgeberische Regelungen inhaltlich präzisieren, noch haben sie Regelungen für den Verwaltungsvollzug durch die Kommunen vorgenommen (Kapitel 4.3).

Rahmensetzung auf Landesebene (Kapitel 5)

Die Erhebung der Steuerungsinstrumente auf Landesebene erfolgte teilweise mit Unterstützung von Ländern bzw. Landesjugendämtern aus ungefähr der Hälfte der Länder, teilweise mittels Recherche öffentlich zugänglicher Informationen. Die Recherche bezog sich auf Rechtsverordnungen, Erlasse, Richtlinien, Rahmenverträge und Empfehlungen. Die Auswertung der erhobenen Rahmensetzungen nimmt drei miteinander verflochtene Ebenen in den Blick:

- Felder, die im Kontext der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII, Hilfen für junge Volljährige Gegenstandsbereiche landesrechtlicher Aktivitäten sind.
- Instrumente, mit denen die Einflussnahme auf kommunales Handeln vorgenommen wird bzw. erfolgen soll.
- Akteure, die entsprechenden Regelungen zur Steuerung treffen.

Die Rechtsexpertise enthält Einordnungen und damit notwendig auch inhaltliche Bewertungen, trifft aber keine Aussagen dazu, wie sich die Rahmenseetzungen auf Praxis auswirken, sondern beschränkt sich darauf, Fragen für weitere Forschung zur Steuerung („governance“) in der Kinder- und Jugendhilfe und für den weiteren Diskurs aufzuwerfen.

Pflegegeld (Kapitel 5.1)

Den Ländern ist durch Bundesrecht ausdrücklich die Festsetzung der Pflegegeldpauschalen nach § 39 Abs. 5 SGB VIII zugewiesen. Alle Länder bis auf zwei (BB, MV) haben, soweit ersichtlich, entsprechende Vorgaben getroffen. Zwei Länder (BW, BY) nehmen die Konkretisierung lediglich auf Empfehlungsbasis vor. Etliche Länder (BW, BY, HH, HE, NI, SL, SN, ST, SH) erklären ausdrücklich die „Weiterentwickelten Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. für die Bemessung der monatlichen Pauschalbeträge in der Vollzeitpflege (§§ 33, 39 SGB VIII)“ zur Bezugsgröße für ihre Festsetzungen, weitere Länder (BR, NW, RP) scheinen die DV-Empfehlungen unausgesprochen als Orientierungspunkt zu wählen. Insgesamt ergibt sich eine heterogene Landschaft an Pauschalbeträgen (Kapitel 5.2.1):

Soweit nach den Einzelfallumständen ein besonderer wiederkehrender Bedarf besteht, ist dieser in abweichenden Leistungen zu berücksichtigen (§ 39 Abs. 4 S. 3 SGB VIII). Etwaige Sonderbedarfssituationen und ihre Auswirkungen auf die Prüfungen sind, soweit erkennbar, in den einzelnen Ländern entweder nicht oder wenn, dann sehr unterschiedlich aufgegriffen. In acht Ländern sind Orientierungshilfen (BW, BY, NI, RP, SH) bzw. sogar verbindliche Vorgaben (BR, BE, ST) für die Jugendämter vorhanden. Inhaltlich gehen diese acht Empfehlungen bzw. Vorgaben auf verschiedenen Ebenen unterschiedliche Wege. Bereits auf der Ebene ihrer Bezeichnung und inhaltlichen Beschreibungen der Sonderbedarfssituationen zeigen sich unterschiedliche Vorgehensweisen (Kapitel 5.2.2.1).

Zum genaueren Prüfverfahren äußern sich drei Länder (BW, BY, BE). In Bayern sollen im Rahmen einer Fachkräftekonferenz anhand einer Tabelle drei Ebenen geprüft und in einem Punktesystem bewertet werden: Ursachen/Stressoren in der Vergangenheit; aktuelle Problematik; besondere Belastung der Pflegeeltern. Berlin macht zur Vorgabe, eine fachdiagnostische Stellungnahme einzuholen; Grundlage der Förderbedarfsprüfung ist hierbei ein Leitfaden. Die Empfehlung in Baden-Württemberg beläuft sich auf

zwei Beispiele aus Jugendämtern, einer Checkliste sowie einem Leitfaden zur Bedarfserhebung und einem Kriterienkatalog für besondere Bedarfe (Kapitel 5.2.2.2).

Mit Blick auf die Bemessung des Pflegegelds zeigen sich sehr unterschiedliche Auswirkungen. In drei Ländern wird die Anerkennung einer Sonderbedarfssituation lediglich auf der Ebene ggf. zu erhöhender Kosten der Erziehung thematisiert, etwa in Form eines prozentualen Zuschlags im Verhältnis zum zweifachen Erziehungsbeitrag, als bis zu dreifach erhöhter Erziehungsbeitrag oder als Zuschlag von bis zu 100 Euro bzw. 200 Euro. In den anderen fünf Ländern sollen die Sonderbedarfssituationen ausdrücklich sowohl beim Sachaufwand als auch bei den Kosten der Erziehung Berücksichtigung finden (näher Kapitel 5.2.2.3).

Rahmenverträge (Kapitel 5.2)

Die auf örtlicher Ebene geschlossenen Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII für (teil)stationäre Angebote sind für alle anderen örtlichen Träger – also überregional – bindend (§ 78e Abs. 1 S. 2 SGB VIII). Im Bereich ambulanter Leistungen trifft das SGB VIII insoweit keine Regelung. Für die (teil)stationären Leistungen ist vorgesehen, dass auf Landesebene zum einen die kommunalen Spitzenverbände und zum anderen die Träger der freien Jugendhilfe sowie die Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer Rahmenverträge abschließen (§ 78f S. 1 SGB VIII). Auch wenn die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht zu Vertragspartnern werden, sind sie an den Verhandlungen zu beteiligen (§ 78f S. 2 SGB VIII), was in einer Vielzahl der Länder eine unmittelbare Beteiligung der Landesregierung bedeutet. Diese Beteiligung stellt die Verschränkung her zur Betriebserlaubnis nach §§ 45 ff. SGB VIII, die in den Rahmenverträgen sinnvollerweise Beachtung finden. Für die Länder ergibt sich daher die Möglichkeit, die fachlichen Anforderungen beim Abschluss der Rahmenverträge zu platzieren und/oder durch rahmende Vorgaben zur Betriebserlaubniserteilung einseitig zu setzen. Für ambulante Leistungen können Rahmenverträge auf Landesebene nur auf freiwilliger Basis abgeschlossen werden, was nur in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg geschehen ist (Kapitel 5.3.1).

Zum Ende 2018 bestehen in 15 Ländern Rahmenverträge nach § 78f SGB VIII. In Nordrhein-Westfalen ist der Rahmenvertrag derzeit gekündigt. Von den 15 Rahmenverträgen handelt es sich bei neun noch um Erstabschlüsse zwischen 1999 und 2005. Sechs Rahmenverträge wurden zwischen 2008 und 2018 aktualisiert. Der Umfang der Rah-

menverträge variiert erheblich. Er reicht von nur acht Paragrafen bis zu 30. Inhaltlich sagt die reine Zahl selbstredend nichts aus, deutet aber an, dass die betreffenden Leistungen auf verschiedene Weise gerahmt werden. Dieser Befund bestätigt sich in den Divergenzen beim Umgang mit Anlagen/Anhängen zu den Rahmenverträgen (Kapitel 5.3.2).

Die Rahmenverträge treffen allgemein gehaltene Aussagen zu den Grundinformationen, zu denen die Leistungsbeschreibung in den Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII Angaben machen soll. Kein Rahmenvertrag gleicht dem anderen, sowohl hinsichtlich den Grundinformationen als auch dem Ort (Hauptvertrag, Anlagen) und der Art und Weise der Regelung. Dem Rahmenvertrag kann – im Zusammenspiel mit den Vorgaben zur Erteilung einer Betriebserlaubnis und ggf. weiteren Rahmensetzungen auf Landesebene – erhebliche Steuerungskraft zukommen. Einige Rahmensetzungskonzepte enthalten ein ausdifferenziertes, in Anlagen näher konkretisiertes System von zu bepreisenden Einzelbestandteilen oder leiten die Entgelte direkt aus der Leistungsbeschreibung ab (Kapitel 5.3.3.1).

Dass Rahmenverträge – in Kombination mit der Betriebserlaubnis – Praxis erheblich beeinflussen können, lässt sich bspw. anhand der Ausgestaltung in Baden-Württemberg und Berlin veranschaulichen. In Baden-Württemberg werden die Inhalte der Regelleistungen in einem abschließenden Katalog aufgelistet. Hierzu werden in einer Anlage zur Personalausstattung feste Personalschlüssel oder Personalkorridore zugewiesen. Individuelle Zusatzleistungen werden in einem ebenfalls grundsätzlich abschließenden Verzeichnis aufgeführt und hierzu eine Entgeltspanne festgelegt. In Berlin gibt eine Anlage zum Rahmenvertrag eine Matrixstruktur vor, bei der auf der einen Seite die Betreuungsformen unterschieden werden (Gruppenangebote, familienanaloge Angebote, Individualangebote) und auf der anderen Seite in Beziehung gesetzt werden zu den Betreuungsintensitäten (Regelleistung, Intensivleistung, Angebot mit geringer Betreuungsdichte). Beide Strukturvorgaben erhöhen die Transparenz der Leistungsinhalte und geben der Verhandlung eine Struktur. In Baden-Württemberg sticht die einfache Handhabbarkeit hervor, allerdings dürfte in der Praxis zu hinterfragen sein, welche Wirkung die starren Vorgaben auf die Gestaltung hybrider sowie familienanaloger Angebote haben. In Berlin gibt die Matrix nicht nur für die Verhandlungen, sondern auch bei der späteren Belegung eine verlässliche Orientierung. Anhand der Einteilung in der Matrix kann eine Verständigung über Setting und Betreuungsintensität stattfinden, die für den jeweiligen jungen Menschen als geeignet angesehen werden, um

Strukturierung der Leistungsbeschreibung und Bepreisung im Rahmenvertrag von Baden-Württemberg und Berlin (stationäre Leistungen)

Baden-Württemberg		Berlin	
Inhalte Regelleistungen	hierzu ausgewiesene Personalausstattung	Betreuungsformen	Betreuungsintensität
<ul style="list-style-type: none"> • Grundbetreuung • Zusammenarbeit und Kontakte • Hilfe- / Erziehungsplanung • Regelleistungen • ergänzende gruppen- und personenbezogene Leistungen • Leistungsangebot Sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentrum • Leistungsangebot Berufsausbildung am Heim 	<ul style="list-style-type: none"> • Grundbetreuung • Zusammenarbeit und Kontakte • Hilfe- / Erziehungsplanung • Regelleistungen <ul style="list-style-type: none"> - Leistungsbereich - Verwaltungsbereich - Hauswirtschaftsdienst - Fachdienst (Eingangs-, Verlaufs-, Abschlussdiagnostik, Erziehungs- / Hilfeplanung, Anleitung und Beratung der Mitarbeiter*innen, Sicherung der Kinderrechte, der Partizipation und des Kinderschutzes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gruppenangebot (bei niedriger Intensität differenziert nach eigenständig oder in Kombination mit Regel- oder Intensivangebot) • Familienanaloge (Gruppen-)Angebote • Individualangebote 	<ul style="list-style-type: none"> • Angebot mit geringer Betreuungsdichte (§ 34 SGB VIII) • Regelleistung (§ 34 SGB VIII) • Intensivleistung (§ 34 SGB VIII) • Intensivleistung (Leistungstyp 2) (§ 35a SGB VIII)

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

sodann aus den Einrichtungen des betreffenden Segments das konkret passende Konzept auswählen zu können (Kapitel 5.3.3.1).

Die Rahmenverträge unterscheiden – mit einer Ausnahme – unter Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten zwischen Standardangebot und Sonderausstattungen. Die Bezeichnungen variieren. Der Standard wird bezeichnet als Regel-, Grund-, angebotsspezifische Basisleistung bzw. Basisentgelt, pädagogische Regelversorgung oder schlicht Leistungen. Die Sonderausstattung firmiert als individuelle Zusatzleistungen, Zusatzleistungen, individuelle Sonderleistungen, zusätzliche individuelle Erziehungsleistungen, zusätzlich erforderliche oder schlicht Zusatzleistungen. Individuelle Leistungen werden zum Teil auf den Einzelfall bezogen, also nicht als einrichtungsprägend beschrieben. Zum Teil sind sie aber auch rein strukturell als Wesensmerkmal der Ein-

richtung mit zusätzlichen, regelhaft über die Regel- /Grundleistung hinausgehenden Leistungsbestandteilen vorgesehen. Die Einzelfallbezogenheit der individuellen Zusatzleistungen hat den Vorteil, dass keine Einrichtungen nur für „besonders Schwierige“ oder „besonders Beeinträchtigte“ entstehen, sondern eher ein inklusiver Normalitätsansatz in der Angebotsgestaltung entwickelt werden kann. Die Einrichtungsbezogenheit befördert das Entstehen spezifischer Angebote für Personengruppen mit besonderen Bedarfen. Ob mit einem gemischten Modell den Risiken einer Zusammenführung von besonders Belasteten zu eigenen Gruppen entgegengewirkt und gleichwohl ein bedarfsdeckendes Angebot an speziellen Leistungen gesichert werden kann, wäre sozialwissenschaftlich zu erkunden (Kapitel 5.3.3.2).

Die Rahmenverträge spiegeln die Praxisrealität, dass beim Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII die Entgelte im Zentrum stehen. Dies hat auch strukturelle Hintergründe (näher Kapitel 5.3.3.3). Für die Gliederung der Entgeltbestandteile sieht das SGB VIII eine Zweiteilung vor. Es sollen Entgeltvereinbarungen über „differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen“ abgeschlossen werden (§ 78b Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII). Lediglich die Rahmenverträge in Berlin und Hamburg belassen es hierbei. Die anderen folgen – mit sprachlichen Varianten – der Unterteilung zwischen Regel- /Basisleistung, individueller Zusatz- /Sonderleistungen und betriebsbedingten Investitionskosten. Bei der Binnendifferenzierung hinsichtlich des Entgelts für die Leistungsangebote orientieren sich einige Rahmenverträge an der Unterscheidung zwischen Sachaufwand und Kosten für Pflege und Erziehung aus § 39 Abs. 1 S. 2 SGB VIII. Andere ordnen die Sachkosten nicht den Personalkosten zu, sondern den Betriebskosten. Einige der Rahmenverträge rechnen bestimmte Bestandteile aus diesen Personal- und Sachkosten heraus, um Pauschalen zu gewähren bzw. um sie – je nach Anfall im spezifischen Einrichtungskonzept – gesondert ausweisen zu können. Teilweise werden die zusätzlichen Leistungsbereiche Schule und Ausbildung oder allgemein „besondere Leistungsbereiche“ explizit hervorgehoben (Kapitel 5.3.3.3).

Als Maßeinheit für die Berechnung des Entgelts legen sich einzelne Rahmenverträge allein auf Tagessätze fest. Teilweise werden Zusatzleistungen in der Maßeinheit der Fachleistungsstunde ausgewiesen. Die meisten Rahmenverträge verhalten sich zum Umgang mit Abwesenheitszeiten bzw. mit Freihaltgeld. Einige regeln eine fortgesetzte Vorhaltepflicht. Etliche, aber nicht alle Rahmenverträge sehen hier explizit eine Reduzierung des Entgelts vor (im Einzelnen Kapitel 5.3.3.3).

Nicht alle Rahmenverträge treffen Aussagen zur Auslastungsquote. Diese haben erheblichen Einfluss auf die fachliche Ausgestaltung des Angebots. Hohe Auslastungsquoten machen bspw. die gleichzeitige Aufnahme von mehreren Geschwistern in der gleichen Einrichtung oftmals unmöglich, da Einrichtungsträger sich nicht leisten können, mehrere Plätze gleichzeitig unbelegt zu halten. Zudem erschweren sie kleineren Trägern, z. B. mit einem spezialisierten Angebot für weniger häufig vorkommende Bedarfslagen, die Möglichkeit der Betätigung, da sie bei Leerstand schnell in existenziell bedrohliche Unterfinanzierung kommen können. Die notwendigen Spielräume für die Gestaltung solcher Angebotsformen finden sich nur in einer begrenzten Zahl der Rahmenverträge. Ansonsten werden verbindlich konkrete Zahlenwerte ausgewiesen. Teilweise differenzieren die Rahmenverträge hinsichtlich der Einrichtungsgröße und sehen eine andere Quote oder eine freie Verhandlung für kleinere Einrichtungen vor (Kapitel 5.3.3.3).

Indem das SGB VIII nicht etwa Vereinbarungen über die Qualitätssicherung, sondern über die Qualitätsentwicklung fordert, trägt die Kinder- und Jugendhilfe der Komplexität der Co-Produktion von Prozessen und Ergebnissen der sozialen Arbeit Rechnung. Dass sich die Qualitätsentwicklungsvereinbarung bislang noch nicht in der Breite als fachliches Gestaltungsinstrument durchgesetzt hat, wird unter anderem einem vorrangigen Interesse an der Legitimation des eigenen Handelns bzw. der Ausgaben beim öffentlichen Träger zugeschrieben. Auch hier hindern strukturelle Gründe die Initiierung eines Qualitätsentwicklungsprozesses, denn Interesse daran, sich mit dem Einrichtungsträger in einen aufwendigen, gemeinsamen Dialog über die Qualität zu begeben, haben vor allen Dingen belegende örtliche Träger oder überörtliche Träger. Vertragspartner der Qualitätsentwicklungsvereinbarung sind allerdings die örtlichen Träger am Sitz des Einrichtungsträgers (§ 78e Abs. 1 SGB VIII). Der Befund findet seine Bestätigung in den Rahmenverträgen. Zwar sind Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in allen Ländern eigener Vertragsgegenstand. Aber nur wenige Rahmenverträge zeigen neben der Qualitätsbeschreibung und -prüfung ein Verständnis für Qualitätsentwicklung. So verwechseln die Rahmenverträge in etlichen Ländern die Entwicklungsaufgabe mit einer anlassbezogenen Prüfung, ob die beschriebene Qualität auch eingehalten wird, und sehen die Qualität als internes Thema des Einrichtungsträgers an (Kapitel 5.3.3.4).

Betriebserlaubnis (Kapitel 5.4)

Übliche, häufig in den Rahmenverträgen ausdrücklich vorgegebene Praxis ist, dass vor den Verhandlungen über den Abschluss einer Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78b SGB VIII die Betriebserlaubnis einzuholen ist. Über die Vorgaben zur Erteilung einer Betriebserlaubnis nehmen die Landesjugendämter also Einfluss auf die Inhalte der Leistungsbeschreibung und damit auch auf die Entgelte und die Qualität. So können die Mindeststandards für den Betrieb einer Einrichtung bei den Verhandlungen nicht aus Kostengründen gesenkt werden. Auch Strukturierungsvorgaben für die Erteilung der Betriebserlaubnis, wie etwa eine Einteilung der Einrichtungen in Kategorien sowie Anforderungen an die Leistungsbestandteile für bestimmte Angebotsformen, wirken in die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen hinein. Diese wiederum haben als Rechtskonkretisierung mittels öffentlich-rechtlicher Normsetzungsverträge Einfluss auf die Rechtswirklichkeit der stationären Kinder- und Jugendhilfe (Kapitel 5.4.1).

Mindeststandards zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen legen Länder bzw. überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe in verschiedenen Regelungsinstrumenten fest. Sie finden sich:

- in den jeweiligen Amts- oder Ministerialblättern veröffentlichte Landesverordnungen, Richtlinien, Erlasse, Verwaltungsvorschriften bzw. Informationen der zuständigen Jugendministerien,
- von den Landesjugendhilfeausschüssen verabschiedete Richtlinien, (fachliche) Empfehlungen oder Hinweise,
- faktisch verbindliche Veröffentlichungen des überörtlichen Trägers zur Beratung nach § 85 Abs. 2 Nr. 7 (bzw. Nr. 1) SGB VIII),
- Vereinbarungen.

Bei Verhandlungen zu Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII prallen bei den Kosten harte Interessengegensätze zwischen Leistungsträger und Einrichtungsträger aufeinander. Es ist daher für die Praxis eine wichtige Errungenschaft, wenn den Antragstellern für eine Betriebserlaubnis – und damit auch den Verhandlungspartnern – klare Strukturierungsvorgaben gemacht werden, die eine Basis bieten, unabhängig von Kostendruck ein qualitativ verlässliches Angebot zu gestalten und in die Verhandlungen einzubringen. Hierbei sind

sowohl bürokratisch-verfahrensmäßige als auch fachliche Strukturvorgaben erforderlich. Gerade über Betriebserlaubnis und Rahmenverträge könnten jedoch auch Strukturierungsideen vorgegeben werden, anhand derer die Fachkräfte in den Jugendämtern bei der Belegung zusammen mit den Adressat*innen die passenden, für die spezifischen Bedarfe geeigneten Angebote auszuwählen (Kapitel 5.4.2).

In einigen Ländern finden sich im Kontext der Vorgaben zur Erteilung von Betriebserlaubnissen nach §§ 45 ff. SGB VIII Einrichtungscluster, von denen auch eine fachliche Orientierung ausgehen könnte. Einige Länder strukturieren partiell vergleichbar, unterlegen die jeweilige Angebotsform aber mit je eigenen Papieren, formulieren in dieser Weise „Mindeststandards“ oder prägen Praxis über Arbeits- und Orientierungshilfen (Kapitel 5.4.2).

Die Personalausstattung ist zentraler Prüfgegenstand für die Erteilung oder Versagung von Betriebserlaubnissen. Zum Fachkräftegebot (§ 72 SGB VIII) in erlaubnispflichtigen teilstationären und stationären Einrichtungen sind es Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter, die den Rahmen setzen. Etliche Länder konkretisieren in unterschiedlicher Weise, welches Personal für welche Einrichtungen und Aufgaben zulässig einbezogen bzw. auf den Personalschlüssel angerechnet werden kann (Kapitel 5.4.3).

Was die Personalschlüssel angeht, so werden, soweit vorhanden, die Strukturierungsideen entsprechend mit Werten hinterlegt. In Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter zu individualpädagogischen Betreuungsstellen etc. ist ausgeführt, dass der Mindestpersonalbedarf an Fachkräften 0,5 Stellen pro Platz bei Sicherstellung einer umfassenden Betreuung (24 Std. Betreuung) umfasst und dass der Träger die Vertretung bei Krankheit, Urlaub, Fortbildung etc. durch Fachkräfte sicherzustellen hat. In den Ländern werden die Personalschlüssel als feste Werte angegeben, teilweise als Marge oder als Mindestwerte. In einigen Bundesländern werden die Zahlen transparent und prominent veröffentlicht. In anderen Ländern sind sie in öffentlichen Quellen nicht auffindbar. Bei den Ländern, in denen entsprechende Angaben zu Personalschlüssel und / oder Gruppengröße auffindbar sind, fällt die Divergenz in Zählweise und Zuordnung auf (näher Kapitel 5.4.3 mit Tabelle 13).

Die Angaben zur Gruppengröße stehen in Korrelation zu den Clustern, in denen die erlaubnispflichtigen Einrichtungen zusammengefasst sind. Teilweise scheint die Gruppengröße aber auch Ausgangspunkt für die dahinterliegenden konzeptionellen Cluster (Kapitel 5.4.3).

Fachliche Empfehlungen (Kapitel 5.5)

Landesjugendämter haben als überörtliche Träger die Aufgabe, Empfehlungen zur Erfüllung der Aufgaben nach SGB VIII zu entwickeln (§ 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII). Funktion ist die überregionale Sicherung qualitativer Standards. Es handelt sich um eine Aufgabe, die vom überörtlichen Träger nicht autoritativ durch Setzung von Standards geleistet werden kann, sondern regelmäßig nur in enger Kooperation mit den örtlichen Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe. Die Landesjugendämter haben von diesem „weichen“ Steuerungsinstrument bei Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige jenseits der Betriebserlaubnispflicht vergleichsweise wenig Gebrauch gemacht. Die allgemeine Beratungsaufgabe gegenüber der örtlichen Ebene nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII nehmen einzelne überörtlichen Träger teilweise auch in Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Praxisentwicklungsinstituten wahr oder beauftragen turnusmäßig Wissenschaftler*innen, die zusammen mit den Landesjugendämtern Landesberichte zu den Hilfen zur Erziehung erstellen (Kapitel 5.5.1).

Im Bereich der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII agieren Jugendämter nicht nur als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe, sondern sehen sich als Rehabilitationsträger weiteren Vorgaben gegenüber, bewegen sich an vielfältigen Schnittstellen und sehen sich fachlich komplexen Fragestellungen gegenüber. Die Jugendämter hierbei durch Empfehlungen zu unterstützen, erscheint daher besonders naheliegend. Soweit erkennbar, haben sich fünf Länder dieser Aufgabe durch Empfehlungen nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII angenommen. Die ältesten datieren von 2007, die jüngste von 2015. Intensität und Umfang variieren stark. In vier der Empfehlungen sind auch praktische Arbeitsmaterialien enthalten, wie z. B. Ablaufschemata, Einschätzungsbögen und/oder Vorlagen für ärztliche Stellungnahmen oder Hinweise auf Rechtsprechung. Vor dem Hintergrund des Inkrafttretens des Bundesteilhabegesetzes bedürfen die Empfehlungen zu § 35a SGB VIII entsprechender Überarbeitung.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter hat Empfehlungen zu Qualitätsmaßstäben und Gelingensfaktoren für die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII verabschiedet. Empfehlungen zu Hilfe zur Erziehung in Pflegefamilien und in familienähnlichen Formen datieren auf das Jahr 2002. Einige Landesjugendämter haben umfassende, multimodale Empfehlungen zu Hilfen zur Erziehung veröffentlicht (zu den verschiedenen Empfehlungen Kapitel 5.5.3).

Resümee (Kapitel 6)

Bei den Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII), der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit (drohender) seelischer Behinderung (§ 35a SGB VIII) und der Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) sind bisher keine gesetzlichen Regelungen durch die Länder erfolgt. Grund hierfür könnte der Respekt der Länder vor der verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltung der Kommunen sein (Art. 28 Abs. 2 GG). Ähnliches gilt für die Möglichkeiten, die sich für die Länder aus der Zuständigkeit für den Gesetzesvollzug des SGB VIII ergeben. Zu beachten ist hierbei insbesondere, dass das SGB I und das SGB X den Verwaltungsvollzug für das SGB VIII bundesrechtlich relativ ausführlich prägen. Anders ist die Situation dort, wo das Land selbst unmittelbar (überörtlicher) Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist. Hier werden die mit der sachlichen Zuständigkeit verbundenen Kompetenzen der Länder regelmäßig genutzt und in hoch unterschiedlicher Weise ausgestaltet (z. B. §§ 45 bis 48a SGB VIII).

Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten auf das Handeln der örtlich zuständigen Träger (in der Regel die Kommunen) ergeben sich im Übrigen insbesondere aus Hinweisen, Empfehlungen und Rahmenvereinbarungen. Diese sind häufig in intensiven Prozessen zustande gekommen, auch bei Empfehlungen meist unter Beteiligung der Kommunen (Spitzenverbände auf Landesebene und /oder örtliche Ebene) sowie Leistungserbringer (Wohlfahrtsverbände und Zusammenschlüsse auf Landesebene), was die Akzeptanz und Rezeption in der Praxis potenziell erhöht. Deutlich anders ist die Situation in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, wo die Länder zugleich örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und damit auch selbst für die Aufgabenwahrnehmung nach §§ 27, 35a, 41 SGB VIII zuständig sind. Durch die Identität von Landes- und kommunaler Ebene ist die Einflussnahme unmittelbarer. Im Stadtstaat Bremen allerdings ist nicht der „gesamte“ Stadtstaat ein örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe, sondern haben die Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen je eigene Jugendämter.

Die den Ländern obliegende Festsetzung der Pflegegeldpauschalen (§ 39 Abs. 5 SGB VIII) zeigt sich eine hohe Divergenz. Selbst zwischen Ländern mit einer ausdrücklichen bzw. anzunehmenden Orientierung an den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. (DV) bestehen Schwankungen. Im Verhältnis zwischen Ländern, die die DV-Empfehlungen nicht zugrunde legen, ergeben sich deutliche Unterschiede. Die vom Pauschalbetrag abweichende Bemessung des Pflegegeldes (§ 39 Abs. 4 S. 3 SGB VIII) wird vielfach und ohne weitere Orientierungsgrundlagen der jeweiligen örtlichen Praxis überlassen. Sofern Empfehlungen bzw. sogar verbindliche Bemessungsvorgaben vorliegen, entziehen sich diese einer Vergleichbarkeit und bringen die landesspezifische Ausgestaltung zum Ausdruck.

Die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in der Mehrzahl der Länder in den ressortzuständigen Landesministerien oder diesen nachgeordneten Behörden angesiedelt, haben breite Gestaltungsoptionen im Kontext der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen nach §§ 45 ff. SGB VIII. Insbesondere werden erhebliche Anstrengungen unternommen, durch ausdifferenzierte Vorgaben sowie Formulare und Muster ein rechtmäßiges, klar strukturiertes Verfahren zu gestalten. Die Anforderungen haben unmittelbare Rückwirkung auf die Verhandlungen zu Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII. Auffällig ist, dass die Gestaltungsoptionen weniger zur fachlich-inhaltlichen Strukturierung der (teil)stationären Angebote, sondern mehr zur Erleichterung der Verfahren und Verhandlungen genutzt werden. Innovatives Potenzial zur Herstellung von Transparenz in der Praxis hat eine Matrix, die nach Betreuungsintensität und Betreuungsetting differenziert.

Im Bereich ambulanter Hilfen zur Erziehung, der Vollzeitpflege und den Hilfen für junge Volljährige bleibt die Rahmensetzung der Länder deutlich hinter den stationären Angeboten zurück. Einige Länder widmen sich über Empfehlungen oder im Rahmen von landesfinanzierten Forschungs- oder Praxisentwicklungsprojekten erstellten Handreichungen und Orientierungshilfen der Qualitätssicherung in der Praxis. Jenseits stationärer und teilstationärer Leistungen hat die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII bei den Landesjugendämtern – gemessen an veröffentlichten Empfehlungen – die meiste Aufmerksamkeit erfahren.

1 Hintergrund

1.1 Auftrag

Das weitgehend fehlende Wissen über die Rahmenseetzungen der Länder steht in Diskrepanz zur hohen Relevanz der Hilfen zur Erziehung und dem beträchtlichen Einsatz öffentlicher Mittel. Diese Lücke zu verringern, ist Anliegen des Projekts „Rahmenseetzung der Länder bei Hilfen zur Erziehung. Möglichkeiten, Handlungsansätze und Einwirkungswege der Bundesländer auf die Ausgestaltung der Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII, der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII und der Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII“ im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Die Rechtsexpertise wird im Rahmen des Projekts „Kein Kind zurücklassen! Kommunen schaffen Chancen“ erstellt. Ziel von „Kein Kind zurücklassen!“ ist, allen Kindern und Jugendlichen unabhängig von ihrer Herkunft bestmögliche Chancen für ein gelingendes Aufwachsen und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Ein Themenschwerpunkt des Projekts bilden die „Hilfen zur Erziehung“. Die Rechtsexpertise fügt sich hier in das Projektmodul „HzE-Bundesländeranalyse“ ein (vgl. Bertelsmann Stiftung, 2016). Anliegen ist, sich ersten Antworten auf die Frage „Inwieweit gestalten die Bundesländer die Rahmenbedingungen der Gewährung von Hilfen zur Erziehung auf kommunaler Ebene?“ anzunähern. Ausgenommen ist die besondere Situation der Hilfen für unbegleitete geflüchtete Kinder, Jugendliche und junge Volljährige.

Auftragnehmer des Projekts ist FIVE Forschungs- und Innovationsverbund an der Evangelischen Hochschule Freiburg e.V. (Prof. Dr. Thomas Klie). FIVE wiederum hat das SOCLES International Centre for Socio-Legal Studies gGmbH (Dr. Thomas Meysen, Lydia Schönecker) und Prof. em. Dr. Johannes Münder (TU Berlin, Lehrstuhl für Sozialrecht und Zivilrecht) mit der Erstellung beauftragt. Projektlaufzeit ist 1 Februar 2018 bis 31. Januar 2019.

1.2 Ausgangslage und Forschungsstand

Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII: HzE), Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung (§ 35a SGB VIII) und Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) sind bundesrechtliche determinierte Sozialleistungen. Die Umsetzung obliegt den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverantwortung (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Länder sind einerseits von der Gesetzgebung ausgeschlossen, soweit der Bund zu Leistungsvoraussetzungen und Leistungsinhalten Regelungen getroffen hat (Art. 31 GG). Andererseits erteilt Bundesrecht den Ländern den Auftrag, „auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter und Landesjugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen“ (§ 82 Abs. 2 SGB VIII). Auf welchem Wege das Hinwirken erfolgen soll, lässt das SGB VIII offen.

Das Rechtsgutachten widmet sich den rechtlichen Möglichkeiten der Länder, auf die kommunale Angebotspalette und Leistungsgewährungspraxis im Bereich der HzE, Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige Einfluss zu nehmen. Die Steuerung durch Recht im Bereich sozialer Dienstleistungen ist in der Kinder- und Jugendhilfe weitgehend unerforscht. Jüngst veröffentlicht ist eine Studie zu landesrechtlichen Vorgaben und Förderprogrammen im Bereich Frühe Hilfen.² Die sozialwissenschaftliche Recherche hat das Ziel verfolgt, die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit von Kindertagesbetreuung, Familienzentren, Familienbildung und Frühen Hilfen hinsichtlich der Förderung elterlicher Erziehungs- und Beziehungskompetenzen herauszuarbeiten. Weitere Arbeiten, die sich explizit den Zusammenhängen zwischen rechtlicher Rahmung und der Ausgestaltung örtlicher Angebote widmen, fokussieren das Recht der Finanzierung von Leistungen nach SGB VIII³ oder die Finanzierung, zentrale Planung und Koordination von Präventionsketten.⁴ Im Zentrum stehen hierbei die kommunalen Steuerungsoptionen hinsichtlich der Gestaltung von infrastrukturellen Angeboten, die Spielräume und Limitierungen der aktuellen Rechtslage sowie die Möglichkeiten, Chancen und Risiken rechtlicher Veränderungen. Die rechtlichen Handlungsspielräume und Steuerungsoptionen der Länder wurden in den Studien nicht gezielt, teilweise nur implizit untersucht.

2 NZFH, 2017.

3 Meysen et al., 2014.

4 Lohse et al., 2017.

Fachpolitischen Positionierungen und Konzepte/Evaluationen landesgesetzlicher und –politischer Steuerung von Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige beschränken sich auf das Spannungsfeld zwischen Bundesrecht und kommunaler Umsetzung, ohne die Länder systematisch in den Blick zu nehmen.⁵ Auf Landesebene wurden Steuerungsmodelle im Bereich der Hilfen zur Erziehung bislang lediglich in Stadtstaaten Hamburg⁶ und Bremen⁷ untersucht.

Im Kontext anderer Sozialleistungsbereiche war die rechtliche Steuerung sozialer Dienstleistungen in den letzten Jahren hingegen wiederholt Gegenstand wissenschaftlicher Arbeiten. Im Zentrum stand hierbei die Kommunalisierung von Leistungen/Aufgaben bzw. die Stärkung von Sozialraum- /Quartiersorientierung in der Gesundheitsversorgung,⁸ Altenhilfe⁹ oder Eingliederungshilfe.¹⁰ Auch hier tauchen die Länder als gesetzgeberische Steuerungsinstanz allenfalls am Rande auf.

Unterschieden wird bei der Steuerung sozialer Dienstleistungen durch Recht zwischen einerseits der Steuerung (kommunalen) Verhaltens durch verfahrensrechtliche Bestimmungen sowie Kausalprogramme (Wenn-Dann-Mechanismen), die beide verwaltungswissenschaftlich stärker durchdrungen sind, und andererseits Finalprogrammen (Vorgabe von Zielen). Letztere bieten besondere Herausforderungen, insbesondere wenn konkrete Handlungs- und Entscheidungsvorgänge durch Rechtsprogramme mit offenen (unbestimmten) Rechtsbegriffen gesteuert werden sollen. Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige folgen einerseits der Logik von Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolge (Kausalprogramm), sind andererseits aber notwendig geprägt von ausfüllungsbedürftigen, gemeinsam mit den Leistungsberechtigten aus den Familien auszugestaltenden Zielvorgaben.

5 Z. B. AGJ, 2013; Fehren & Hinte, 2013; Kalter & Schrapper, 2006; Hoehn et al., 2004; Koch, 2002; ISA, 2001; Koch & Lenz, 2000.

6 Hinrichs, 2012: Rechtsexpertise zur Zulässigkeit der Finanzierungsformen.

7 Olk & Wiesner, 2015: Sozialwissenschaftliche Evaluation eines vierjährigen Modellprojekts „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“.

8 Z. B. Burgi, 2013.

9 Z. B. Hoberg & Klie, 2015; SONG, 2009.

10 Z. B. Schütte, 2015.

1.3 Analyse von Verfassungs- und Sozialrecht

Die vorhandenen rechtlichen Grundlagen sind die Parameter, an denen die Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf das durch das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen geschützte Handeln zu prüfen sind. Dies erfordert eine juristische Darstellung dieser Prüfungsmaßstäbe. Das Rechtsgutachten wird die zentralen rechtlichen Elemente, die für den Untersuchungsbereich von Bedeutung sind, herausarbeiten und verdeutlichend darstellen.

Verfassungsrechtliche Grundlagen. Das Verfassungsrecht des Grundgesetzes gibt den Rahmen für die rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten der Länder im föderalen Bundesstaat, hier zu den sozialen Dienstleistungen nach §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII. Aufzuarbeiten sind daher die grundgesetzlichen Möglichkeiten und Grenzen für die Bundesländer, auf die Aufgaben und Leistungen der bundesgesetzlich determinierten kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben Einfluss zu nehmen.¹¹ Die Darstellung bezieht die verfassungsrechtlich relevanten Ebenen Gesetzgebung (Art. 72, 74 GG), Verwaltungsvollzug und Aufgabenübertragung (Art. 28 Abs. 2, Art. 84, insbesondere Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG) und Finanzbeziehungen (Art. 104a, 106 GG) ein. Mit der Darstellung der Verfassungsrechtslage werden die Grenzen und Möglichkeiten der Länder herausgearbeitet, als Gesetzgeber im Bereich Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige rechtlich zu steuern, was wiederum die Grundlage bildet für den (Rechts-)Vergleich zwischen den Ländern und die Reflexionen über gesetzgeberische Handlungs- und Steuerungsoptionen auf Landesebene.

Gegenwärtige einfachgesetzliche Rechtslage. Die Rechtsexpertise bewegt sich im gegenwärtig vorhandenen rechtlichen Rahmen. Sie stellt somit die rechtlichen Grenzen des einfachen Gesetzesrechts dar. Zentral ist das SGB VIII als Parameter, an dem entsprechende Überlegungen und vorhandene Regelungen gemessen werden müssen (Art. 31 GG). Es wird herausgearbeitet, inwieweit dieses als begrenzender Rahmen wirkt und wo es Spielräume für landesgesetzliche Regelung lässt. Betrachtet werden sowohl die impliziten Aussagen durch abschließendes Bundesrecht als auch die im SGB VIII geregelten Handlungsaufträge und -möglichkeiten (z. B. im Bereich gesetzlich vorgeschriebener Vereinbarungen nach § 8a Abs. 4, § 78b SGB VIII usw.).

¹¹ Eschelbach & Meysen, 2011; Meysen, 2006; Schoch & Wieland, 2005; Schoch & Wieland, 2003.

Vergleich mit SGB II und SGB XII. Aus einem selektiven Vergleich der Rechtsmaterie des SGB VIII mit der Landesrahmensezung in den Bereichen des Sozialgesetzbuches in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und der Sozialhilfe (SGB XII) werden die unterschiedlichen Einwirkungsmöglichkeiten und deren Konturen speziell im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe des SGB VIII verdeutlicht. Hierbei werden Ähnlichkeiten und vor allem Unterschiede aufgezeigt.

1.4 Erhebung zu untergesetzlichen Rahmensezungen

Die Erhebung, Systematisierung und vergleichende Darstellung der konkret vorhandenen unterschiedlichen Steuerungsinstrumente der Bundesländer im Rahmen des Projekts bezog sich nicht nur auf landesgesetzliche Regelungen in Ausführungsgesetzen zum SGB VIII/KJHG, sondern je nach Vorliegen auch auf Rechtsverordnungen, Erlasse, Richtlinien, und Landes(rahmen)verträge. Das Projekt wurde bei der Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Jugend- und Familienbehörden (AGJF) am 22. März 2018 in Hannover und der Sitzung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter am 3. Mai 2018 in Hamburg vorgestellt. In der Folge sind die Bertelsmann Stiftung und die Länder in einen intensiven Austausch getreten. Die Forscher*innen haben die 16 Landesministerien und 17 Landesjugendämter mit Schreiben vom 14. Mai 2018 um Übersendung konkret benannter Informationen und Unterlagen geben. Mit Schreiben der Geschäftsstelle der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) vom 27. Juni 2018 haben die Länder um Verständnis für ihre Zurückhaltung bei der Unterstützung der Erhebung gebeten und auf die öffentliche Zugänglichkeit der Informationen verwiesen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten neun der 16 Länder in unterschiedlicher Dichte auf Websites hingewiesen oder vereinzelt auch gedruckte oder elektronische Materialien übersandt. Im Übrigen erfolgte die Erhebung via Internetrecherche.

1.5 Forschungsfragen und Auswertung

Forschungsfragen für die Untersuchung sind:

- Ähneln sich die rechtlichen Rahmensezungen in den einzelnen Bundesländern in ihrem juristischen Gehalt oder gibt es auffällige Unterschiede zwischen ihnen (z. B. in Bezug auf die Regelungstiefe / den Grad der Rechtsverbindlichkeit)?

- Gehen die rechtlichen Bestimmungen der Bundesländer über die bundesgesetzlich festgelegten Vorschriften hinaus (z. B. im Sinne von Konkretisierungen etc.) und wenn ja, inwieweit und inwiefern?
- Lassen sich anhand der Analyse bestimmte Strategien identifizieren, die darauf abzielen, durch rechtliche Vorgaben die Ausgestaltung und Gewährung von Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige zu beeinflussen?

Die Auswertung der Erhebung in öffentlich zugänglichen Gesetzen und der von den Ländern übermittelten Grundlagen nimmt zur Beantwortung dieser Fragen drei miteinander verflochtene Ebenen in den Blick.

- **Bereiche landesrechtlicher Aktivitäten.** Eine Erhebungsebene ist die Untersuchung, welche Felder im Kontext der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, Hilfen für junge Volljährige Gegenstandsbereiche landesrechtlicher Aktivitäten sind. Dies bezieht sich auch auf inhaltliche Bereiche mit konkretem Bezug (z. B. Erlaubniskriterien nach §§ 44 ff. SGB VIII).
- **Instrumente und Dichte der Steuerung.** Die zweite Ebene der Erhebung bezieht sich auf die Instrumente, mit denen die Einflussnahme auf kommunales Handeln vorgenommen wird bzw. erfolgen soll, beginnend von gesetzlichen Regelungen in den entsprechenden Ausführungsgesetzen der Länder (aber auch ggf. in gesetzlichen Spezialregelungen) über Verordnungen bis hin zu eher weichen rechtlichen Regelungen, wie Empfehlungen, Hinweisen, Beratungsaufgaben.
- **Akteure der Steuerung.** Die dritte Ebene befasst sich damit, wer die entsprechenden Regelungen trifft. Dies umfasst die verschiedenen Ebenen des Landesgesetzgebers, der Landesregierung (oberste Landesjugendbehörden, Ministerien), Landesjugendämter sowie ggf. weiterer Landesbehörden. Berücksichtigt werden sollen auch entsprechende (von den Ländern finanzierte o. Ä.) Institutionen, Fortbildungs- / Beratungseinrichtungen usw., aber auch die Spitzenverbände auf Landesebene (kommunale Spitzenverbände, Landesverbände der freien Wohlfahrtspflege), wenn sie Rahmenverträge abschließen.

Die Rechtsexpertise enthält Einordnungen und damit notwendig auch inhaltliche Bewertungen, trifft aber keine Aussagen dazu, wie sich die Rahmensetzungen auf Praxis auswirken, sondern beschränkt sich darauf, Fragen für weitere Forschung zur Steuerung („governance“) in der Kinder- und Jugendhilfe und für den weiteren Diskurs aufzuwerfen.

2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Länder können dann im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe einen Rahmen setzen, wenn das Grundgesetz ihnen hierzu die entsprechende Kompetenz zur Gesetzgebung oder zum Verwaltungsvollzug eingeräumt hat.

2.1 Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz: öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Der Regelungsgegenstand der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung und der Hilfe für junge Volljährige unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebung. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG erstreckt sich diese auch auf die „öffentliche Fürsorge“. Der Begriff ist weit auszulegen.¹² Die Kinder- und Jugendhilfe des SGB VIII fällt unter den betreffenden Kompetenztitel. Dies ist für den hier untersuchten Bereich unbestritten und nur im Bereich der Förderung von Kindern in Tagesbetreuung bleibt die Gesetzgebungskompetenz – trotz entsprechender Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹³ – umstritten.¹⁴

12 Schmidt-Bleibtreu et al./Sannwald 2018, Art. 74 GG Rn. 79 m. Nachw. zur Rechtsprechung des BVerfG; Maunz/Dürig/Maunz 1984, Art. 74 GG Rn. 106.

13 BVerfG 10.3.1998 – 1 BvR 178/97.

14 Sodan/Haratsch 2018, Art. 74 GG Rn. 11; Hömig/Wolff/Schnapauff 2018, Art. 74 GG Rn. 7; Jarass/Pieroth/Pieroth 2018, Sachs/Degenhart 2018, Art. 74 GG Rn. 38; Art. 74 GG Rn. 17 a ff.; Schmidt-Bleibtreu et al./Sannwald 2018, Art. 74 GG Rn. 79; von Mangoldt et al./Oeter 2018, Art. 74 GG Rn. 63; Leibholz et al./Burghart 2017, Art. 74 GG Rn. 237; von Münch/Kunig/Kunig 2012, Art. 74 GG Rn. 30; Münder et al./Jestaedt 2011, Kap. 1.5 Rn. 38 ff.; ausführlich zur Tagesbetreuung Meysen & Schindler, 2004; siehe auch Münder et al./Lakies/Beckmann 2018, Vor §§ 22 bis 26 SGB VIII Rn. 7 ff.

Im Zuge der Föderalismusreform I hatten einige Länder und die kommunalen Spitzenverbände die Forderung verfolgt, die Kinder- und Jugendhilfe in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Länder zu geben. Davon wurde aber in Bezug auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG abgesehen (zu den Änderungen beim Verwaltungsvollzug siehe Kapitel 2.4).¹⁵

2.2 Eingeschränkte Bundeskompetenz: Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG)

Die Länder haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung nur „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe liegt mit dem SGB VIII ein umfassendes Gesetz vor, das die gesetzgeberischen Spielräume der Länder weitgehend einschränkt (hierzu eingehend unten Kapitel 3.1). Der Begriff „konkurrierend“ ist insoweit missverständlich, da keine echte Konkurrenz zwischen Bund und Ländern besteht, sondern Vorrang des Bundes.¹⁶ Die Kinder- und Jugendhilfe unterfällt nicht der – mit der Föderalismusreform I eingeführten – sog. Abweichungsgesetzgebung des Art. 72 Abs. 3 GG.

Sinnbild für die allseitige Ambivalenz gegenüber dem Föderalismus¹⁷ ist die sog. Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG, durch die der Bund seit der Änderung zum 15. November 1994 in seiner konkurrierenden Gesetzgebung erheblich beschränkt ist. Er darf nur davon Gebrauch machen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Das bis zur Einführung des Art. 72 Abs. 2 GG erlassene Bundesrecht gilt allerdings uneingeschränkt fort (Art. 125a GG). Die Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII) sowie die Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) sind mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) in 1990 (Ostdeutschland) bzw. 1991 (Westdeutschland) in Kraft getreten und § 35a SGB VIII wurde bereits 1993 eingeführt. Ihre bundesrechtliche

15 BK/Axer 2014, Art. 74 GG Rn. 10; ausführlich hierzu AGJ 2006; Meysen, 2006; Meysen, 2006a.

16 BK/Wollenschläger 2018, Art. 72 GG Rn. 146.

17 BK/Wollenschläger 2018, Art. 72 GG Rn. 149.

Existenz kann also nicht anhand der Erforderlichkeit hinterfragt werden, da die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zuvor uneingeschränkt galt.¹⁸

Das vor Einführung der Erforderlichkeitsklausel erlassene Bundesrecht ist hierbei nicht statisch für alle Zeit festgeschrieben, sondern darf vom Bundesgesetzgeber modifiziert werden; lediglich bei einer „grundlegenden Neukonzeption“ müssten die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sein.¹⁹ Da die Konzeption der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und der Hilfe für junge Volljährige bei den Gesetzesänderungen in diesem Bereich seit 1994 im Wesentlichen erhalten geblieben ist, kann von uneingeschränkt verfassungsgemäßer Geltung ausgegangen werden.

Wollte der Bundesgesetzgeber den Bereich nicht nur modifizieren, sondern grundlegend neu konzeptionieren, müsste er einen der drei Gründe für eine bundeseinheitliche Regelung des Art. 72 Abs. 2 GG geltend machen können:

- **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse:** Gefordert sind nicht einheitliche, sondern gleichwertige Lebensverhältnisse,²⁰ weshalb das Bundesverfassungsgericht eine restriktive Auslegung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes annimmt.²¹ Dies gestattet regionale Differenzierungen.²² Es genügt also nicht, dass der Bund einen Lebenssachverhalt bundeseinheitlich regelt, allgemein die Lebensverhältnisse verbessern will oder dass eine Vielfalt irgendwie gearteter Unterschiede in den Lebensverhältnissen existiert.²³ Erforderlich ist, dass sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder dass sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.²⁴
- **Wahrung der Rechtseinheit:** Die Rechtseinheitlichkeit im Bundesgebiet kann der Bund dann durch bundeseinheitliche Gesetzgebung wahren, wenn die Rechtssicherheit, der länderübergreifende Rechtsverkehr oder die innerstaatliche Frei-

18 Schmidt-Bleibtreu et al./Maiwald 2018, Art. 125a GG Rn. 15; Dreier/Wittreck 2015, Art. 72 GG Rn. 19.

19 BVerfG 9.6.2004 – 1 BvR 636/02, Rn. 108 ff.; BVerfG 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, Rn. 84.

20 Von Mangoldt et al./Oeter 2018, Art. 72 GG Rn. 98 ff.

21 BVerfG 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, Rn. 322.

22 Jarass/Pieroth/Pieroth 2018, Art. 72 GG Rn. 19.

23 BK/Wollenschläger 2018, Art. 72 GG Rn. 288.

24 BVerfG 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, Rn. 324.

zügigkeit infrage gestellt wäre.²⁵ Dies wird bspw. bei den Vorschriften zur sachlichen oder örtlichen Zuständigkeit relevant.

- **Wahrung der Wirtschaftseinheit:** Der Bundesgesetzgeber darf weiter die Geltung gleicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Bundesgebiet wahren. Allerdings ist auch hier die bundesstaatliche Balance von Einheit und Vielfalt zu suchen.²⁶ Im Kern geht es um die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums,²⁷ was im vorliegenden Kontext kaum relevant werden dürfte.

Für die Rahmensetzungskompetenz der Länder im Bereich der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige ändert sich durch dieses enge Verständnis einer Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Neukonzeption indes nichts, denn der bundesrechtliche Rahmen gilt uneingeschränkt. Er verdrängt damit die Gesetzgebungskompetenz der Länder, solange die betreffenden Regelungen im SGB VIII fortgelten (zu verbleibenden Spielräumen, „soweit“ der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht hat, siehe unten Kapitel 3.1).

2.3 Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG)

„Bundesrecht bricht Landesrecht“, so heißt es kurz und prägnant in Art. 31 GG. Hat der Bund also im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (siehe oben Kapitel 2.1 und 2.2) Regelungen zur Kinder- und Jugendhilfe getroffen, hat dieses Geltungsvorrang gegenüber Landesrecht. Der Landesgesetzgeber ist daran gehindert, Abweichendes zu regeln. Dadurch sollen Wertungswidersprüche vermieden, dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit Rechnung getragen und die Einheit der Rechtsordnung gewahrt werden.²⁸

Voraussetzung für den Vorrang des Bundesrechts ist, dass Bundes- und Landesgesetzgeber denselben Gegenstand bzw. die gleiche Rechtsfrage geregelt haben.²⁹ Dies ist dann

25 BVerfG 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, Rn. 329; BVerfG 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, Rn. 83; Maunz/Dürig/Uhle 2015, Art. 72 GG Rn. 142.

26 BK/Wollenschläger 2018, Art. 72 GG Rn. 308.

27 BVerfG 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, Rn. 49 ff.

28 Von Mangoldt et al./März 2018, Art. 31 GG Rn. 11 f.

29 BVerfG 4.6.1969 – 2 BvR 173/66 et al., Rn. 89.

der Fall, wenn die Anwendung des einen unter Hinwegdenken des anderen Rechts zu unterschiedlichen Ergebnissen führen würde.³⁰ Eine Kollision liegt auch vor, wenn ein Rechtsbefehl zwingend ausgestaltet ist (z. B. als Rechtsanspruch) und der andere als Ermessensvorschrift.³¹ Eine landesrechtliche Regelung kollidiert allerdings dann nicht mit Bundesrecht, wenn sie den Bürger*innen ein Mehr an Sozialleistungen einräumt.³²

Kollidieren Bundesrecht und Landesrecht, ist Rechtsfolge die Derogation des Landesrechts, also der vollständige und endgültige Verlust der Regelungskraft und Rechtsverbindlichkeit der entgegenstehenden landesrechtlichen Regelung.³³ Ist Landesrecht mit Bundesrecht nicht vereinbar, so gilt es von Beginn an (ex tunc) oder ab Geltungskraft des Bundesrechts (ex nunc) als nichtig.³⁴

2.4 Verwaltungsvollzug (Art. 83, Art. 84 GG) und kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)

Da das Grundgesetz für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bzw. öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, siehe oben Kapitel 2.1) nichts anderes bestimmt, führen die Länder das SGB VIII als eigene Angelegenheit aus (Art. 83 GG): Grundsatz der Länder-exekutive. Damit obliegt den Ländern die gesamte verwaltungsmäßige Ausführung. Die Kommunen sind in Bezug auf den Verwaltungsvollzug grundgesetzlich keine dritte bundesstaatliche Ebene, sondern Teil der Landesverwaltung.³⁵ Es handelt sich um eine vollzugstypische Konkretisierungsaufgabe.³⁶ Betroffen sind sowohl die abstrakt-generellen (z. B. Jugendhilfeplanung) als auch die auf den konkreten Einzelfall bezogenen Maßnahmen (z. B. Leistungsgewährung).³⁷

30 BVerfG 19.1.1974 – 1 BvN 1/69, Rn. 47; Dreier/Dreier 2015, Art. 31 GG Rn. 36.

31 BK/Bernhardt/Sacksofsky 1998, Art. 31 GG Rn. 53

32 Zur vergleichbaren Frage von landesverfassungsrechtlichem Grundrechtsschutz BVerfG 15.10.1997 – 2 BvN 1/95, Rn. 66; von Münch/Kunig/Gubelt 2012, Art. 31 GG Rn. 21.

33 Sachs/Huber 2018, Art. 31 GG Rn. 23 ff.

34 Von Mangoldt et al./März 2018, Art. 31 GG Rn. 43 ff.; von Münch/Kunig/Gubelt 2012, Art. 31 GG Rn. 20.

35 BK/Mann 2018, Art. 28 GG Rn. 137 f.

36 Dreier/Hermes 2018, Art. 83 GG Rn. 31.

37 Dreier/Hermes 2018, Art. 83 GG Rn. 32; Maunz/Dürig/Krichhof 2009, Art. 83 GG Rn. 132.

Für die Kinder- und Jugendhilfe im Verwaltungsvollzug des SGB VIII sind die Möglichkeiten der Einflussnahme der Länder allerdings beschränkt. Der Bereich der Gewährung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gehört zum Bereich der kommunalen Selbstverwaltung.³⁸ Die „institutionelle Garantie“³⁹ des Art. 28 Abs. 2 GG umfasst die Gewährleistung eines eigenen Aufgabebereichs der Kommunen und die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung.⁴⁰ Der Landesgesetzgeber ist somit daran gehindert, den **Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung** anzutasten.⁴¹ Er darf diese nicht aushöhlen, indem er wesentliche Teile der Kinder- und Jugendhilfe der Selbstverwaltungsgarantie entzöge und die Kommunen zu unteren Landesbehörden machte. Da die Hilfen zur Erziehung, die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII eine Kernaufgabe der Kommunen nach SGB VIII darstellen, ist dem Landesgesetzgeber jedenfalls nicht gestattet, die Aufgabe der Gewährung der betreffenden Sozialleistungen dem übertragenen Wirkungskreis zuzuweisen und damit der kommunalen Selbstverwaltung in Gänze zu entziehen, da der Mindestbestand an kommunalen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis gefährdet wäre.⁴² Kinder- und Jugendhilfe sowie Sozialhilfe haben das Bild der kommunalen Selbstverwaltung entscheidend geprägt,⁴³ weshalb bei einer hypothetischen, teilweisen Überführung in die Landesverwaltung sorgfältig zu prüfen wäre, inwieweit den Kommunen ausreichender Kernbereich⁴⁴ der Selbstverwaltung verbliebe.

Den Kommunen mit eigenem Jugendamt ist als Sozialleistungsträger in Ausführung des SGB VIII somit die Organisations-, Personal-, Planungs- und Finanzhoheit im Verwaltungsvollzug der bundesgesetzlichen Vorgaben garantiert.⁴⁵ Sie regeln insoweit die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung. Der Landesgesetzgeber kann indes abstrakt-generelle Vorgaben für den Vollzug machen, da die Kommunalhoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet

38 BVerwG 14.10.2015 – 9 C 22.14, Rn. 13; BVerwG 10.12.2003 – 8 C 18.03; Schoch & Wieland, 2005; Schoch & Wieland, 2003.

39 Von Mangoldt et al./Schwarz 2018, Art. 28 GG Rn. 155 ff.

40 BVerfG 21.11.2017 – 2 BvR 2177/16, Rn. 59; BVerfG 19.11.2014 – 2 BvL 2/13, Rn. 52.

41 BVerfG 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, Rn. 40 ff. mit weiteren Nachweisen; Dreier/Dreier 2015, Art. 28 GG Rn. 115.

42 Wiesner, 2015.

43 BVerfG 18.7.1967 – 2 BvF 3/62 et al.; Wiesner 2015, S. 350.

44 Sachs/Nierhaus/Engels 2018, Art. 28 GG Rn. 64 ff.

45 Dreier/Dreier 2015, Art. 28 GG Rn. 123 ff.

ist. Seit der Föderalismusreform I haben die Länder insoweit ein Abweichungsrecht in Bezug auf die Behördenbestimmung und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG).⁴⁶ Die Länder sind insbesondere exklusiv dazu aufgerufen, zu bestimmen, wer Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist, denn der Bund darf Kommunen keine Aufgaben direkt übertragen (Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG: „allgemeines Durchgriffsverbot“).⁴⁷

Zum Abweichungsrecht der Länder bei der Behördenbestimmung gehört neben der Regelung der sachlichen Zuständigkeit (§ 85 SGB VIII) bzw. der Bestimmung, wer Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist (§ 69 Abs. 1 SGB VIII)⁴⁸, beispielsweise zu regeln, ob es einen (Landes-)Jugendhilfeausschuss gibt bzw. wie dieser zusammengesetzt ist.⁴⁹ Beim Verwaltungsverfahren ist der Regelungsspielraum deutlich eingeschränkt; beispielsweise ist die Hilfeplanung nach §§ 36, 37 SGB VIII nicht nur verfahrensrechtlich ausgestaltet, sondern beinhaltet auch untrennbar verknüpft Elemente des funktionalen Schutzes von Elternrecht und Kinderrechten und ist damit nicht nur verfahrensrechtlich, sondern auch materiell-rechtlich aufgeladen und damit der landesgesetzlichen Abweichung nach Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG entzogen.⁵⁰

2.5 Finanzverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen (Art. 104a GG)

Nach dem Lastenverteilungsgrundsatz zwischen Bund und Ländern tragen die Länder bei Gesetzen wie dem SGB VIII, die sie als eigene ausführen (Art. 83 GG; siehe oben Kapitel 2.4), auch die Ausgaben (Art. 104a Abs. 1 GG). Die Ausgaben folgen insoweit den Aufgaben; Aufgabenverantwortung bedeutet Finanzierungsrecht und Finanzierungspflicht („Konnexitätsgrundsatz“).⁵¹ Eine Möglichkeit, dass der Bund sich an den Kosten einer Ausführung der Aufgaben nach SGB VIII beteiligt, besteht nicht. Die Finanzverfassung beschränkt eine solche (Mit)Finanzierung des Bundes auf Geldleistungen (Art. 104a Abs. 3 GG); Sach- und Dienstleistungen wie die Sozialleistungen nach

⁴⁶ Hierzu eingehend Meysen, 2006.

⁴⁷ Von Mangoldt et al./Trute 2018, Art. 84 GG Rn. 58.

⁴⁸ Münder et al./Schäfer/Weitzmann 2018, § 69 SGB VIII Rn. 4 ff.; Meysen 2005, S. 370 f.

⁴⁹ Eingehend Wabnitz, 2006.

⁵⁰ Zur vergleichbaren Situation beim Sozialdatenschutz BVerfG 24.7.1962 – 2 BvF 4/61 et al., Rn. 87.

⁵¹ Hömig/Wolff/Kienemund 2018, Art. 104a GG Rn. 2; Jarass/Pieroth/Pieroth 2018, Art. 104a GG Rn. 5; BK/Tappe 2017, Art. 104a GG Rn. 79 ff.; von Münch/Kunig/Heintzen 2012, Art. 104a GG Rn. 11 ff.

§§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII sind nicht erfasst, wie sich aus der expliziten Aufführung in Art. 104a Abs. 4 GG ergibt.⁵²

Finanzverfassungsrechtlich zählen die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen nach dem bundesstaatlichen Zuordnungsprinzip⁵³ zu den Einnahmen und Ausgaben der Länder (Art. 106 Abs. 9 GG). Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht also von einer dualen bundesstaatlichen Aufbauorganisation aus. Die Kommunen sind verfassungsrechtlich folglich Zurechnungsobjekte. Hieraus leitet sich eine finanzielle Sorgspflicht der Länder für die aufgabengerechte Finanzausstattung ihrer Kommunen ab.⁵⁴ Die Länder tragen insoweit die Hauptverantwortung.⁵⁵ Sie haben die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs (Art. 106 Abs. 7 GG).⁵⁶ Hierüber nehmen sie über die Finanzausstattung der Kommunen indirekten, aber nicht kausal messbaren Einfluss auf den Vollzug der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige.

52 Dreier/Heun 2018, Art. 104a GG Rn. 27; von Mangoldt et al./Hellermann 2018, Art. 104a GG Rn. 84; Sachs/Siekemann 2018, Art. 104a GG Rn. 28; BK/Tappe 2017, Art. 104a GG Rn. 261 ff.; Schmidt-Bleibtreu et al./Henneke 2014, Art. 104a GG Rn. 27; von Münch/Kunig/Heintzen 2012, Art. 104a GG Rn. 43.

53 BK/Hidien 2002, Art. 106 GG Rn. 906.

54 BVerfG 27.5.1992 – 2 BvF 1/88 et al., Rn. 274.

55 HessStGH 21.5.2013 – P.St. 2361 = NVwZ 2013, 1151 (1152).

56 Schmidt-Bleibtreu et al./Henneke 2014, Art. 106 GG Rn. 137.

3 Gegenwärtige einfachgesetzliche Rechtslage

Was die verschiedenen Funktionen der Länder anbelangt, die in Zusammenhang mit §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII relevant werden können, sind folgende zu unterscheiden:

- Die Länder können in diesem Zusammenhang als Gesetzgeber auftreten, da es sich beim SGB VIII um einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung handelt (Art. 72 GG; unter Kapitel 3.1).
- Da es sich beim SGB VIII hinsichtlich der Ausführung dieses Bundesgesetzes weder um Bundesauftragsverwaltung noch um bundeseigene Verwaltung handelt, sind die Länder nach Art. 83 GG zuständig für die Ausführung dieses Bundesgesetzes als eigene Angelegenheit (unter Kapitel 3.2) – mit entsprechenden Konsequenzen für die Finanzierungsverantwortung (siehe oben Kapitel 2.5).
- Schließlich können die Länder, sofern sie überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind, Kompetenzen im Zusammenhang der sachlichen Zuständigkeit nach § 85 SGB VIII erlangen (unter Kapitel 3.3).

3.1 Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer als Gesetzgeber

3.1.1 Gesetzgebungskompetenz der Länder

Die Länder haben hier die Befugnis zur Gesetzgebung (nur) dann, „solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (siehe oben Kapitel 2.2). Damit bestimmen sich die Handlungsmöglichkeiten der Länder im Bereich der Gesetzgebung danach, inwiefern unter dem Gesichtspunkt von „solange und soweit“ der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht

hat. Außerdem kann der Bundesgesetzgeber den Ländern im SGB VIII Gestaltungsmöglichkeiten einräumen. Betrachtet man das gegenwärtige SGB VIII, so geschieht dies in unterschiedlicher Weise und zum Teil auch mit unterschiedlichen Intentionen.

Mit sog. **Landesrechtsvorbehalten**, meist mit der Formulierung: „Näheres regelt das Landesrecht“, weist das SGB VIII an mehreren Stellen darauf hin, dass in diesen Bereichen das Land „Näheres“ regeln kann. Dies geschieht durch sog. Landesrechtsvorbehalte

- in eigenständigen Paragrafen, so zur Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und dem erzieherischen Kinder- und Jugendschutz (§ 15 SGB VIII), zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (§ 26 SGB VIII), zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und in Einrichtungen (§ 49 SGB VIII) oder
- im Kontext konkreter einzelner Paragrafen, so zur allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie (§ 16 Abs. 4 SGB VIII), zur Möglichkeit eines weitergehenden Angebots an Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (§ 24 Abs. 6 SGB VIII), zum Verfahren zur Verteilung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher (§ 42b Abs. 8 SGB VIII), zur Erlaubnis zur Kindertagespflege (§ 43 Abs. 5 SGB VIII), zur Erlaubnis zur Übernahme von Vereinsvormundschaften (§ 54 Abs. 4 SGB VIII), zum Jugendhilfe- und Landesjugendhilfeausschuss (§ 71 Abs. 5 SGB VIII), zur Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder (§ 74a S. 1 SGB VIII), zu Vereinbarungen über die Höhe der Kosten (§ 77 S. 2 SGB VIII) oder zu Schiedsstellen (§ 78g Abs. 4 SGB VIII).

Öffnungsklauseln räumen dem Landesgesetzgeber das Recht ein, von der bundesgesetzlichen Regelung abzuweichen, so etwa die Möglichkeit einer Fristsetzung an die Eltern, innerhalb derer sie den Träger der öffentlichen Jugendhilfe von der beabsichtigten Inanspruchnahme von Leistungen der Förderung ihres Kindes in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege informieren müssen, um ihren Anspruch geltend machen zu können (§ 24 Abs. 5 S. 2 SGB VIII), die Regelung von Ausnahmen von der Aufsicht des Familiengerichts über den Amtsvormund in Vermögensangelegenheiten und beim Abschluss von Lehr- und Arbeitsverträgen oder bei der Anlage von Mündelgeld (§ 56 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 SGB VIII), die fachlichen Anforderung an Beurkundungspersonen (§ 59 Abs. 3 S. 2 SGB VIII), die Erweiterung des Anwendungsbereichs für den Abschluss von Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und

Qualitätsentwicklung (§ 78a Abs. 2 SGB VIII), die Zuständigkeit für den Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie die Beteiligung des überörtlichen Trägers hieran (§ 78e Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 3 SGB VIII), die Übertragung von Aufgaben des überörtlichen Trägers (§ 89g SGB VIII), zur Regelung der pauschalierten Kostenbeteiligung (§ 90 Abs. 1 S. 2 SGB VIII) oder die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Beurkundungen (§ 97c SGB VIII).

Von den **Gegenstandsbereichen** her lässt sich eine **gewisse Konzentration** feststellen:

- Im Leistungsrecht finden sich nur wenige Bestimmungen (§§ 15, 16 Abs. 4, § 24 Abs. 5, 6, § 26 S. 1 SGB VIII). Diese sind vom Bundesgesetzgeber zum Teil aus der Intention und der Hoffnung entstanden, dass die Länder hier weitergehende, den Leistungscharakter der Bestimmung ausbauende Regelungen schaffen würden.
- Quantitativ mehr Regelungen finden sich im Bereich der anderen Aufgaben. Abgesehen von den Öffnungsklauseln bei der Erlaubnis zur Kindertagespflege (§ 43 Abs. 5 SGB VIII) und dem generellen Landesrechtsvorbehalt für Aufgaben der Aufsicht über den Betrieb von Einrichtungen (§ 49 SGB VIII) finden sich hier meist auf Einzelaspekte bezogene Regelungen (§ 54 Abs. 4, § 56 Abs. 2, Abs. 3, § 59 Abs. 3 SGB VIII), mit denen auf bestehende Unterschiede oder kleinere Abweichungsmöglichkeiten reagiert wurde.
- Schwerpunkt der Landesrechtsvorbehalte und Öffnungsklauseln finden sich im Bereich der Finanzierung, so mit § 74a SGB VIII ganz generell hinsichtlich der Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder und in § 77 S. 2, § 78a Abs. 2, § 78e Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 3, § 78g Abs. 4 SGB VIII bei den Vereinbarungen über die Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung.
- Schließlich finden sich solche noch in Vorschriften zur Organisation, zum Verfahren und zur Kostenbeteiligung (§ 69 Abs. 1, § 71 Abs. 5, § 89g, § 90 Abs. 1 S. 2, § 97c SGB VIII).

Von der Auswirkung auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder sind die Regelungen zu möglicher Landesgesetzgebung im SGB VIII unterschiedlich:

- Bei den sog. **Öffnungsklauseln** hätten die Länder keine Gesetzgebungskompetenz, wenn es diese nicht gäbe. Erst dadurch, dass der Bundesgesetzgeber im SGB VIII derartige Öffnungsklauseln geschaffen hat, können die Länder in diesen Bereichen vom Bundesrecht abweichende länderspezifische Regelungen treffen.

- Anders ist es bei den sog. **Landesrechtsvorbehalten**. Diese sind (nur) deklaratorischer Natur. Mit diesen bringt der Bundesgesetzgeber explizit zum Ausdruck, dass er in diesem Bereich seine sich aus der konkurrierenden Gesetzesmaterie ergebende Regelungskompetenz nicht ausgeschöpft hat. Auch wenn es an solchem ausdrücklichem Landesrechtsvorbehalt fehlen würde, könnte der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner originären Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Art. 72 Abs. 1 GG) Regelungen treffen, „solange und soweit“ der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.⁵⁷

Dies ist von besonderer Bedeutung für den hier zu untersuchenden Gegenstandsbereich. Denn weder für Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII) noch für die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) und auch nicht für die Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) finden sich Landesrechtsvorbehalte oder andere bundesrechtliche Erwähnungen zum Landesrecht. Damit gilt für diesen Gegenstandsbereich, dass der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner allgemeinen gesetzgeberischen Kompetenz nach Art. 72 Abs. 1 GG Regelungen nur dann treffen kann, wenn Bundesrecht insoweit den Gegenstandsbereich nicht abschließend geregelt hat.

Zu unterscheiden ist auch hinsichtlich der Materien, in denen die Länder die eben geschilderten unterschiedlichen Funktionen wahrnehmen können. Von Bedeutung sind hier insbesondere Bestimmungen,

- die sich unmittelbar auf die Leistungen der §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII beziehen, sei es hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Regelungen, sei es bezüglich der gemeinsamen Vorschriften nach §§ 36 bis 40 SGB VIII (unter 3.1.2.);
- Bestimmungen, die mittelbar auf die genannten Leistungen nach §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII Auswirkung haben, das sind z.B. die Bestimmungen über die Festlegung des überörtlichen Trägers, den Schutz von Kindern in Familienpflege und Einrichtungen (§§ 44 bis 48a SGB VIII), die Vereinbarungen über die Finanzie-

57 Ein Sonderfall ist in gewisser Weise § 69 Abs. 1 SGB VIII, wo ausgeführt wird, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch Landesrecht bestimmt werden. Hier ergibt sich die Kompetenz der Länder zur Bestimmung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht aus der Regelung der Gesetzgebungskompetenz der Länder in Art. 72 Abs. 1 GG, sondern aus ihrer Exekutivkompetenz zur Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten. Dort enthält Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG das Verbot der unmittelbaren Zuweisung von Aufgaben seitens des Bundes an die Kommunen.

rung von Leistungen (§§ 78b ff. SGB VIII) und sonstige Handlungsaufträge an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die Jugendämter, z. B. § 8a SGB VIII (Kapitel 3.1.3).

Auf der Ebene der Länder gibt es verschiedene landesrechtliche Gesetze und zum Teil Verordnungen.⁵⁸ In allen Ländern finden sich Gesetze, mithilfe derer die bundesgesetzlichen Bestimmungen des SGB VIII auf Länderebene – sofern erforderlich – umgesetzt werden, üblicherweise werden diese als Ausführungsgesetze zum SGB VIII bezeichnet.⁵⁹ In diesen Ausführungsgesetzen werden vornehmlich Organisationsfragen (örtliche, überörtliche Träger, Zusammensetzung von Ausschüssen, Verfahren – z. B. im Jugendhilfeausschuss) geregelt. Neben diesen allgemeinen Organisationsregelungen enthalten viele Ausführungsgesetze konkretisierende Vorgaben zu den Aufgaben der Aufsicht über Kindertagespflege, Vollzeitpflege und Einrichtungen nach §§ 43 bis 48 SGB VIII.⁶⁰ Außerdem enthalten einige Landesgesetze darüber hinaus Bestimmungen zur Jugendarbeit (§§ 11 bis 14 SGB VIII) bzw. zur Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16 bis 21 SGB VIII), die allerdings bisweilen nicht über den Bereich allgemeiner Ausführung hinausgehen. Zum Teil sind die Bereiche Jugendarbeit bzw. Förderung der Erziehung in der Familie in eigenständigen Landesgesetzen geregelt. Fast jedes Land⁶¹ hat eigene Landesgesetze zum Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege.

3.1.2 Unmittelbare landesrechtliche Regelungen zu §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII

Hinsichtlich der Hilfen zur Erziehung (§ 27 ff. SGB VIII), der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) und der Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) selbst finden sich im SGB VIII unmittelbar keine Landes-

58 Vgl. die Übersichten in Kunkel et al., 2018, Anhang 3; Wiesner 2015, Anhang 7.

59 So in Berlin, Brandenburg, Freie und Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen; in Bayern ist es Teil 7 des Ausführungsgesetzes zu den Sozialgesetzen (AGSG), in Baden-Württemberg wird es als Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg bezeichnet, in Hessen als hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch, in Sachsen als Landesgesetz und in Sachsen-Anhalt als Kinder- und Jugendhilfegesetz des Landes Sachsen-Anhalt.

60 Das Land Brandenburg hat außerdem eine umfangreiche Verwaltungsvorschrift zum Schutze von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen vom 6.4.2017.

61 Nur in Hessen sind diese Bestimmungen in das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch integriert.

rechtsvorbehalte o.Ä. Damit gilt für diesen Gegenstandsbereich, dass der Landesgesetzgeber (nur) im Rahmen seiner allgemeinen gesetzgeberischen Kompetenz nach Art. 72 Abs. 1 GG Regelungen treffen kann. Bezüglich der gemeinsamen Vorschriften für alle Hilfen zur Erziehung (§§ 36 bis 40 SGB VIII) finden sich (notwendigerweise) landesrechtliche Regelungen, denn § 39 Abs. 2 und Abs. 5 SGB VIII formulieren, dass die Behörde, die die dort genannten Leistungen zum Unterhalt des Kindes und des Jugendlichen festlegt, durch Landesrecht festgesetzt wird. Insofern finden sich diesbezüglich in allen Ländern entsprechende Regelungen.⁶² Hinsichtlich der Bestimmungen, die sich vornehmlich auf die inhaltlichen Aspekte der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfe und der Hilfen für junge Volljährige beziehen, nämlich §§ 36, 36a, 37 SGB VIII, bleibt es jedoch auch hier dabei, dass der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner allgemeinen gesetzgeberischen Kompetenz nach Art. 72 GG Regelungen treffen kann.

Vier Länder haben in ihrem Landesrecht Bestimmungen direkt zu den hier zu untersuchenden Bereichen der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie zu den Hilfen für junge Volljährige (§§ 27, 35a, 41 SGB VIII) getroffen: Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt.

In **Rheinland-Pfalz** gibt es nur eine Bestimmung: § 20 des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes von Rheinland-Pfalz (AGKJHG) befasst sich mit „Beginn der Hilfeleistung des Jugendamts“. Die Bestimmung sieht vor, dass dann, wenn das Jugendamt Kenntnis davon erhält, dass Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche oder Hilfe für junge Volljährige nach §§ 27 bis 41 SGB VIII erforderlich sein könnte oder sonstige gewichtige Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Wohls eines jungen Menschen vorliegen, sie tätig zu werden haben, auch ohne dass ein Hilfersuchen vorliegt. Dabei soll das Jugendamt sicherstellen, dass die betroffenen jungen Menschen an der Entscheidung über die ihnen zu leistende Hilfe mitwirken können.

Auch in der Freien und Hansestadt **Hamburg** ist nur ein Paragraph relevant. § 26 AG-SGB VIII regelt die „Grundsätze für die Gestaltung der Jugendhilfeleistungen“. Die Bestimmung bezieht sich auf alle Jugendhilfeleistungen und damit auch auf Leistungen nach §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII. Zentrales Anliegen der Bestimmung ist, dass die konkreten individuellen Leistungen verbunden werden mit infrastrukturellen Angeboten, sei es

62 In der Regel sind das die obersten Landesjugendbehörden.

in besonders belasteten Sozialräumen, sei es generell. Hierzu können die Bezirksämter in Hamburg Vereinbarungen über derartige Angebote (und deren Kosten) mit entsprechenden Anbietern abschließen (nach § 77 SGB VIII), für die in § 26 Abs. 3 AG-SGB VIII entsprechende Vorgaben gemacht werden. Anstelle einer Vereinbarung können auch Zuwendungen gewährt werden.

Die Bestimmungen in Berlin und Sachsen-Anhalt sind ausführlicher. Im Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Landes **Berlin** sind in einem eigenständigen Abschnitt („Sechster Abschnitt Hilfe zur Erziehung, Hilfe für junge Volljährige, Eingliederungshilfe“) in §§ 25 bis 29 in vier Bestimmungen verschiedene Aspekte geregelt. Der umfangreiche § 25 bezieht sich auf die Ausgestaltung und Zielrichtung der einzelnen Hilfen. Es wird betont, dass im Bedarfsfall Mischformen möglich sind und dass bei längerfristiger notwendiger Fremdunterbringung für Kinder vorrangig die Unterbringung in Gruppen, in denen mit ihnen erzieherische Fachkräfte zusammenleben und sonstige familienorientierte Hilfen bereitgestellt werden sollen; für Jugendliche und junge Volljährige sollen vorrangig sozialpädagogisch betreute Wohnformen eingerichtet werden. Bei den ambulanten Hilfen (§§ 28 bis 31, 35 SGB VIII) soll der Verbleib des Kindes oder des Jugendlichen in der Familie ermöglicht werden, die Familie entlastet und ihre Fähigkeit zur Selbsthilfe gestärkt werden. Bei der Vollzeitpflege ist sicherzustellen, dass auch einem erweiterten Förderbedarf angemessen Rechnung getragen wird. Bei Leistungen nach § 34 SGB VIII wird ausgeführt, dass die Leistungen so gestaltet sein sollen, dass Kindern und Jugendlichen auch bei krisenhaftem Unterbringungsverlauf und schwieriger Symptomatik angemessen geholfen werden kann, ohne dass sie die Einrichtung wechseln müssen. Sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII sollen im Verbund mit Einrichtungen über Tag und Nacht oder außerhalb solcher Einrichtungen insbesondere in Form sozialpädagogisch betreuter Wohngemeinschaften oder des betreuten Einzelwohnens organisiert werden. Schließlich wird festgehalten, dass die Bedürfnisse behinderter oder von Behinderung bedrohter junger Menschen zu berücksichtigen sind und solche ggf. mit § 35a SGB VIII sowie §§ 53, 54 SGB XII zu kombinieren sind. Geeignete und notwendige therapeutische Leistungen sind im Rahmen der Hilfeplanung zu berücksichtigen und im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII bzw. in Verbindung mit pädagogischen Leistungen als Hilfe zur Erziehung nach § 27 SGB VIII zu erbringen. § 26 befasst sich mit dem Hilfeplan und legt die Verantwortung der fallzuständigen Fachkraft für Aufstellung, Sicherstellung der Beteiligung, regelmäßige Überprüfung usw. fest und befasst sich mit Inhalten des Hilfeplans. § 27 regelt unter der Überschrift „Frühe Hilfen“, dass

bei entsprechendem Bedarf bereits schwangeren Frauen Hilfe angeboten werden soll. Und § 29 befasst sich mit der Werbung von Pflegestellen und dem Pflegevertrag.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz des Landes **Sachsen-Anhalt** befasst sich auch in einem Extraabschnitt (Fünfter Abschnitt – §§ 17 bis 21) mit den Hilfen nach §§ 27 bis 41 SGB VIII. Neben der Erwähnung der Vorhaltepflcht der Träger der öffentlichen Jugendhilfe für entsprechende Hilfen führt § 17 aus, dass verschiedene Hilfen miteinander verbunden werden können. Auch hier befasst sich eine Bestimmung (§ 18) mit dem Hilfeplan. § 19 bringt bei den Hilfen in einer Einrichtung über Tag und Nacht ebenfalls zum Ausdruck, dass auch bei krisenhaftem Unterbringungsverlauf und schwieriger Symptomatik den jungen Menschen angemessen geholfen werden soll, ohne dass sie die Einrichtung wechseln müssen. Außerdem wird ausgeführt, dass bei längerfristiger notwendiger Unterbringung für Kinder Hilfen in Gruppen, in denen sie mit erzieherischen Fachkräften zusammenleben können, bereitgestellt werden sollen. § 20 geht auf die Vollzeitpflege ein und betont, dass Geschwisterkinder grundsätzlich gemeinsam untergebracht werden sollen, dass auf den Abschluss eines schriftlichen Pflegevertrags hinzuwirken ist, der Rechte und Pflichten der Vertragspartner regelt und insbesondere auch Aussagen zur voraussichtlichen Dauer des Pflegeverhältnisses, zu Besuchskontakten und zur Grundrichtung der Erziehung enthält. Außerdem wird organisatorisch festgelegt, dass die oberste Landesjugendbehörde (d. h. das zuständige Ministerium) durch Rechtsverordnung die Leistungen nach § 39 Abs. 4 und 5 SGB VIII regelt. Schließlich legt § 21 fest, dass ebenfalls die oberste Landesjugendbehörde durch Rechtsverordnung den Betrag zur persönlichen Verfügung des Kindes (§ 39 Abs. 2 S. 2 SGB VIII) festsetzt.

Inhaltliche Bestimmungen zu den Leistungen der §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII unmittelbar liegen auf landesrechtlicher Ebene jenseits dieser rechtlichen Regelungen nicht vor. Abgesehen von den Regelungen zu § 39 SGB VIII, die in allen Ländern existieren, gibt es nur in den vorgehend genannten zwei Fällen (Berlin, Sachsen-Anhalt) zu § 36 SGB VIII landesrechtliche Bestimmungen.

3.1.3 Mittelbare landesrechtliche Regelungen

3.1.3.1 Überörtlicher Träger

Die überörtlichen Träger sind für die in § 85 Abs. 2 SGB VIII geregelten Aufgaben zuständig, hier ist insbesondere § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII zur Wahrnehmung der Aufgaben der Erlaubnis und Aufsicht über Einrichtungen nach §§ 45 bis 48a SGB VIII von Bedeutung.

Nach § 69 Abs. 1 SGB VIII werden die Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch Landesrecht bestimmt. Die Bestimmung der überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist in allen Ländern erfolgt. In den meisten Bundesländern sind die Länder (also der Staat) überörtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe, die Aufgabenwahrnehmung liegt hier regelmäßig bei den zuständigen Ministerien, den obersten Landesjugendbehörden. In drei Ländern sind die überörtlichen Träger kommunalisiert: In Baden-Württemberg ist nach § 3 des Landesgesetzes KJHG überörtlicher Träger der Kommunalverband für Jugend und Soziales. In Mecklenburg-Vorpommern ist nach § 8 Abs. 1 des Landesjugendhilfeorganisationsgesetzes (KJHG-Org M-V) überörtlicher Träger der Kommunale Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern, in Nordrhein-Westfalen sind nach § 8 des Ausführungsgesetzes zum KJHG die Landschaftsverbände die überörtlichen Träger.

Nach § 69 Abs. 3 SGB VIII hat jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt zu errichten. Bei den staatlichen überörtlichen Trägern sind die Landesjugendämter meist Teile der obersten Landesbehörden und damit dem zuständigen Ministerium unmittelbar zugeordnet: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen,⁶³ Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen.⁶⁴ Die Aufgabenwahrnehmung liegt hier regelmäßig bei den zuständigen Ministerien. In vier Ländern sind die Landesjugendämter vom Ministerium abgetrennte, rechtlich selbstständige Landes(ober)behörden: Bayern,⁶⁵ Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt.

- 63 Nach § 15 HKJGB obliegt die Wahrnehmung der Aufgaben nach §§ 45 bis 48 SGB VIII dem Landesjugendamt; das Jugendamt, in dessen Bezirk eine Einrichtung oder eine sonstige betreute Wohnform liegt, unterstützt das Landesjugendamt bei der Aufgabenwahrnehmung.
- 64 In Thüringen ist die Aufgabenwahrnehmung geteilt zwischen dem Ministerium, das für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zuständig ist, und dem ansonsten für die Kinder- und Jugendhilfe zuständigen Ministerium.
- 65 In Bayern ist nach Art. 26 AGSG das Landesjugendamt beim Zentrum Bayern Familie und Soziales eingerichtet.

Im Fall der Einordnung der Landesjugendämter in die oberste Landesjugendbehörde bestehen aufgrund der Eingliederung in die zuständige oberste Landesbehörde unmittelbar Einwirkungsmöglichkeiten der Länder. Im Fall der rechtlich eigenständigen Landesjugendämter unterliegen diese regelmäßig der Dienst- und Fachaufsicht des zuständigen Ministeriums. Anders ist es in den drei Bundesländern, in denen die überörtlichen Träger kommunalisiert sind: Hier sind folgerichtig die Landesjugendämter keine staatlichen Behörden, sondern Ämter der höheren Kommunalverbände; angesiedelt in Baden-Württemberg sind sie beim überörtlichen Kommunalverband für Jugend und Soziales, in Mecklenburg-Vorpommern beim Kommunalen Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern und in Nordrhein-Westfalen bei den Landschaftsbehörden, also beim Landschaftsverband Rheinland (LVR) bzw. beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL). Als Teil der höheren Kommunalverbände unterliegen sie grundsätzlich nicht der Fachaufsicht, sondern nur der Rechtsaufsicht der zuständigen Landesministerien. Somit sind hier die Möglichkeiten der Länder auf eine reine Rechtsaufsicht beschränkt.

3.1.3.2 Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (§§ 45 bis 48a SGB VIII)

Hilfen nach §§ 27, 35a, 41 SGB VIII finden nicht selten als außerfamiliale Hilfen statt, sei es in Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII), sei es in Heimerziehung oder sonstiger betreuter Wohnform (§ 34 SGB VIII). Der Schutz von Kindern und Jugendlichen bei diesen Formen der Hilfe zur Erziehung ist bundesgesetzlich in §§ 44 bis 49 SGB VIII geregelt. In diesem Bereich hat der Landesgesetzgeber im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz entsprechend Art. 72 GG die Möglichkeit zur rechtlichen Gestaltung, dies wird deklaratorisch in § 49 SGB VIII nochmals angesprochen.⁶⁶

Bei den außerfamilialen Hilfen nach §§ 27, 35a, 41 SGB VIII haben alle Länder mit Ausnahme von Niedersachsen den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und Einrichtungen auf Landesebene fast durchgängig⁶⁷ gesetzlich in ihren Ausführungsgesetzen zum SGB VIII geregelt:

66 Zur Kompetenz des Landes im Rahmen seiner Exekutivkompetenz (Art. 83 GG) für die Ausführung von Bundesgesetzen vgl. 2.4; für die Kompetenz der Länder – sofern sie überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind – vgl. 3.1.3.1.

67 Ausnahme ist das Land Brandenburg, das neben der gesetzlichen Regelung diesen Bereich in einer Verwaltungsvorschrift zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen gem. §§ 45 ff. SGB VIII (VV SchuKJE) ausführlich gestaltet hat.

Baden-Württemberg: §§ 19 bis 23 LKJHG; Bayern: Art. 40 bis 49 AGSG; Berlin: §§ 30 bis 32 AG KJHG; Brandenburg: §§ 18 bis 20 AGKJHG sowie Verwaltungsvorschrift zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen gemäß §§ 45 ff. SGB VIII (VV-SchuKJE); Bremen: §§ 9 bis 11 BremAGKJHG; Hamburg: § 27 AG SGB VIII; Hessen: §§ 15, 16, 18 HKJGB; Mecklenburg-Vorpommern: § 22 KJHG-Org M-V; Niedersachsen: keine Regelung; Nordrhein-Westfalen: §§ 21 bis 23 AG-KJHG; Rheinland-Pfalz: § 22 AGKJHG; Saarland: § 31 AG KJHG; Sachsen: §§ 27 bis 32 LJHG; Sachsen-Anhalt: §§ 27, 28 KJHG-LSA; Schleswig-Holstein: §§ 41 bis 43 JuFöG; Thüringen: §§ 22 bis 23 ThürKJHAG.

Wie sich zeigt, sind die Regelungen quantitativ und qualitativ unterschiedlich. Sie reichen von keinen ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen (Niedersachsen) bis zu etwas umfangreicheren Regelungen (Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). In der Regel befassen sich die Bestimmungen mit den Voraussetzungen für die Erlaubnisse, Aussagen zu Betreuungskräften, zur räumlichen Ausstattung, zu Informationsrechten der öffentlichen Träger, zu Auskunfts- und Meldepflichten der Einrichtungen, zur Beteiligung von örtlichen Jugendämtern und zentralen Trägern der freien Jugendhilfe, zur Sicherstellung des Schulunterrichts usw. Eine Ausnahme ist das Land Brandenburg, das am 6. April 2017 eine umfangreichere Verwaltungsvorschrift zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen gem. §§ 45 ff. SGB VIII für teilstationäre Angebote für Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfen sowie für Wohnheime bzw. Internate im Land Brandenburg erlassen hat.⁶⁸ Diese enthält eine Vielzahl von Regelungen von der Erlaubnis zum Betrieb einer Einrichtung (Betriebserlaubnisverfahren, Kriterien zur Bewertung von Konzeptionen, Personalbemessung für die unterschiedlichen Angebotsformen, Mindeststandards für die Qualifikation des pädagogischen Personals, Mindestanforderungen an die räumliche Ausstattung), zur Gewährleistung des Kindeswohls während der Betriebsführung von Einrichtungen (Durchführung von örtlichen Prüfungen, Bearbeitung von Meldungen, Tätigkeitsunter-sagungen, Ordnungswidrigkeiten) und zur fachlichen Beratung während der Betriebsführung.

Sofern die Länder als überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII (vgl. 3.1.3.1.) für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrich-

68 In Kraft getreten am 1.4.2017 – Anlass waren die Vorfälle in der Haasenburg GmbH, die eine Einrichtung mit Freiheitsentziehung verbundene Heimunterbringung von Kindern und Jugendlichen betrieben hat; die Einrichtung wurde im Dezember 2013 geschlossen.

tungen sachlich zuständig sind, haben sie zugleich als Verwaltung Einwirkungsmöglichkeiten (vgl. Kapitel 3.3).

3.1.3.3 Finanzierung von Leistungen

Indirekte Auswirkungen auf §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII können sich auch aus den Vorschriften über die Finanzierung der dort angesprochenen Leistungen ergeben. Angesprochen ist dieser Bereich⁶⁹ in § 77 und §§ 78a ff. SGB VIII. Aus diesen Regelungen ergibt sich ein differenziertes Modell der Leistungsfinanzierung und der damit verbundenen Zuständigkeiten:⁷⁰

- Für die in § 78a Abs. 1 SGB VIII aufgeführten teilstationären und stationären Leistungen gelten die bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 78b ff. SGB VIII unmittelbar und zwingend.
- Für andere Leistungen, insbesondere die ambulanten Einzelfallhilfen der §§ 28 bis 31, 35 SGB VIII sowie die in den §§ 35a, 41 SGB VIII angesprochenen ambulanten Einzelfallhilfen, könnte Landesrecht ebenfalls über § 78a SGB VIII die unmittelbare und zwingende Anwendung der §§ 78b ff. SGB VIII bestimmen. Dies ist hinsichtlich der hier zu behandelnden Hilfen bisher nicht geschehen.⁷¹
- Finden die §§ 78b ff. SGB VIII, anders als gegenwärtig der Fall, keine Anwendung, so kommen die allgemeinen Finanzierungsmöglichkeiten des SGB VIII bei der Leistungserbringung zur Anwendung. Für die in dem hier behandelten Bereich der individuellen Leistungen hat die Finanzierung dann auf der Basis des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses zu erfolgen, wenn der Träger der öffentlichen Jugendhilfe über die Leistungsgewährung entscheidet.
- Bei niedrighschwelliger Inanspruchnahme, also ohne Entscheidung des Jugendamts, was bei den hier behandelten Hilfen aber nur hinsichtlich der Erziehungs-

69 Für den hier behandelten Bereich ist nicht einschlägig die Finanzierungsregelung des § 74a SGB VIII, der sich nur auf die Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder bezieht.

70 Vgl. dazu Münder et al./Schindler/Münder 2018, § 78a SGB VIII Rn. 6.

71 Zwar hat Landesrecht von § 78a Abs. 2 SGB VIII Gebrauch gemacht und §§ 78b bis 78e SGB VIII für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen zur Anwendung gebracht (§ 16 KinderförderungsG MV). In der Sache sieht Hamburg ein ähnliches Modell für die Finanzierung ebenfalls im Kindertagesstättenbereich vor, verwendet hierfür allerdings nicht die Öffnungsregelung des § 78a Abs. 2 SGB VIII. Außerdem hat Berlin in gewisser Weise in Wiederholung des § 78a SGB VIII in § 49 Abs. 3 AG KJHG Berlin festgelegt, dass eine Anwendung der §§ 78b bis 78g SGB VIII auch für andere Leistungen sowie für § 42 SGB VIII durch Rechtsverordnung der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung möglich ist.

beratung (§ 28 SGB VIII) der Fall sein kann, erfolgt die Finanzierung zweiseitig. Rechtsgrundlage einer Vereinbarungsfinanzierung wäre hier § 77 SGB VIII.⁷²

Generell bedeutet dies, dass grundsätzlich Vereinbarungen abzuschließen sind zwischen den Leistungsträgern für die Hilfen der §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII und denjenigen freien, privaten Trägern, die die Leistungen erbringen. In diesem Zusammenhang ist für die zu erbringenden Leistungen bedeutsam, dass die Vereinbarungen sich zunächst auf den Inhalt der zu erbringenden Leistungen beziehen müssen. Der durch die Gesetzesformulierung in § 27 Abs. 3 SGB VIII („insbesondere“) teiloffene Leistungskatalog im SGB VIII lässt insoweit landesgesetzgeberische Spielräume und damit ein Gestaltungs- und Beeinflussungspotenzial, etwa zur Beschreibung weiterer Leistungen. Dieses wurde bisher nicht ausgeschöpft.

Sofern es sich um teilstationäre oder stationäre Leistungen handelt, die in § 78a Abs. 1 Nr. 4, 5, 6 SGB VIII genannt sind, sind rechtlich zwingend Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung nach §§ 78b ff. SGB VIII abzuschließen. Diese Bestimmungen zu den Vereinbarungen über Leistungsangebote sind bundesrechtlich sehr stark durchgestaltet. Hier ist ein abgestuftes Vereinbarungsregime vorgesehen, in das auch die Landesebene eingebunden ist.

Möglichkeiten für den Landesgesetzgeber finden sich zunächst in § 78e SGB VIII. Grundsätzlich sind für den Abschluss der Vereinbarungen die örtlichen Träger der Jugendhilfe zuständig, in deren Bereich die jeweiligen Einrichtungen gelegen sind. Allerdings enthält § 78e Abs. 1 S. 1 SGB VIII eine ausdrückliche Öffnungsklausel, wonach die Zuständigkeit der örtlichen Träger der Jugendhilfe nur dann gilt, wenn das Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt hat. Damit ist die Frage der Zuständigkeit für den Abschluss von Vereinbarungen durch den Landesgesetzgeber regelbar, Regelungen liegen allerdings bisher nicht vor. In § 78e Abs. 3 S. 3 SGB VIII ist auch die Regelung enthalten, dass durch Landesrecht vorgesehen werden kann, dass die zuständige Behörde, die für die Aufgaben nach § 85 Abs. 2 Nr. 5 und 6 SGB VIII zuständig ist, beim Abschluss der einrichtungsbezogenen Vereinbarungen zu beteiligen ist. Auch von dieser landesrechtlichen Regelungsmöglichkeit wurde bisher kein Gebrauch gemacht.

72 Im Einzelnen Münder et al./von Boetticher/Münder 2018, VorKap 5 Rn. 6 ff.; Meysen et al. 2014, Rn. 13 ff., 19 ff.

Angesprochen ist die Landesebene auch in § 78f SGB VIII. Hiernach sind auf Landesebene Rahmenvereinbarungen über den Inhalt der Vereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII abzuschließen. Zuständig für den Abschluss der Rahmenverträge sind allerdings nicht die Länder, sondern die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene sowie die Verbände der Träger der freien Jugendhilfe und der Vereinigung sonstiger Leistungserbringer auf Landesebene. Nach § 78f S. 2 SGB VIII sind die überörtlichen Träger der Jugendhilfe zu beteiligen, aber eben nur zu beteiligen. Es handelt sich allerdings eben auch nur um Rahmenvereinbarungen über den Inhalt der nach § 78b Abs. 1 SGB VIII abzuschließenden Vereinbarungen und nicht um die letztlich relevanten einrichtungsbezogenen Vereinbarungen selbst.

Hinzu kommt, dass die Rahmenverträge in ihrer Rechtswirkung wie alle Verträge stets nur die vertragsschließenden Parteien binden, also die kommunalen Spitzenverbände bzw. die Leistungserbringer auf Landesebene. Damit mögen sie faktisch Wirkung erzielen, rechtlich jedoch können sie hinsichtlich der von den örtlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe zu erbringenden Leistung keine Bindung beanspruchen.⁷³ Eine rechtliche Bindung könnte entstehen, wenn die jeweiligen Vertragsparteien der Rahmenverträge (also kommunale Spitzenverbände bzw. Leistungserbringer auf Landesebene) durch ausdrückliche Bevollmächtigung oder ggf. durch ausdrückliche einschlägige Satzungsbestimmungen ihrer Mitgliedsorganisationen entsprechend bevollmächtigt sind. Ein weiteres übliches Verfahren, um die Regelung solcher Rahmenvereinbarungen für die einzelnen Träger der Einrichtungen verbindlich werden zu lassen, sind die sog. Beitrittsregelungen, die vorsehen, dass Vertragsparteien einer einrichtungsbezogenen Vereinbarung (siehe im Folgenden) dieser Rahmenverträge beitreten können. In diesem Falle würde der Inhalt der Rahmenverträge für die einrichtungsbezogenen Vereinbarungen rechtlich verbindlich werden.⁷⁴ Keine Einflussnahme der Länder auf die Hilfen zur Erziehung, die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und die Hilfen für junge Volljährigen ist über § 78g Abs. 4 SGB VIII bei den Schiedsstellen gegeben. Hiernach werden die Landesregierungen durch Rechtsverordnung ermächtigt, das Nähere über die dort genannten Details, insbesondere die Zusammensetzung und das Verfahren, der Schiedsstelle zu regeln. Dies ist in allen Bundesländern geschehen.

73 Münder et al./Schindler/Münder 2018, § 78f SGB VIII Rn. 4; Wiesner/Wiesner 2015, § 78f SGB VIII Rn. 3. Insofern unterscheiden sie sich von den Rahmenverträgen in der sozialen Pflegeversicherung nach § 75 Abs. 1 S. 4 SGB XI, die unmittelbar für die Pflegekassen bzw. die Pflegeeinrichtungen verbindlich sind.

74 Münder et al./Schindler/Münder 2018, § 78f SGB VIII Rn. 6; Wiesner/Wiesner 2015, § 78f SGB VIII Rn. 3.

Allerdings haben diese Bestimmungen über die Schiedsstelle keine, auch keine mittelbare Auswirkung auf die Ausgestaltung der Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII.

Falls es sich um Leistungen aus dem hier behandelten Bereich handelt, die dort nicht erwähnt sind, also insbesondere um ambulante Angebote der §§ 28 bis 31, 35 SGB VIII oder anderer ambulanter Leistungen, kommt das Vereinbarungsregime der §§ 78b ff. SGB VIII nicht zur Anwendung. Im Falle der ambulanten Leistungen werden deswegen die Aspekte der Inhalte, des Umfangs und der Qualität der Leistungen, die dafür zu entrichtenden Entgelte und entsprechende Aussagen zur Qualitätsentwicklung ausschließlich auf der Ebene der zuständigen Leistungsträger, d.h. auf der Ebene der örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe vereinbart. In diesem Bereich bestehen deswegen auf der Ebene von Vereinbarungen keine Einflussmöglichkeiten der Länder.

Insgesamt lässt sich sagen, dass für die Länder als Gesetzgeber, aber auch über die Beteiligung am Abschluss der Rahmenverträge hinsichtlich der Wirkung auf die vor Ort zu erbringenden Hilfen allenfalls ein geringer Einfluss besteht. Allerdings haben die Rahmenverträge auf Landesebene eine möglicherweise nicht zu unterschätzende, wichtige Orientierungs- und Konsensfunktion und können damit durchaus Einfluss auch auf die auf örtlicher Ebene abzuschließenden Vereinbarungen haben. Inwiefern hier überörtliche Träger – und damit in vielen Fällen die Länder – im Rahmen ihrer Beteiligung inhaltlich mitwirken und Einfluss nehmen können auf die abzuschließenden Rahmenverträge, entzieht sich einer rechtswissenschaftlichen Beurteilung. Hierzu bedürfte es einer rechtstatsächlichen Untersuchung.

3.1.3.4 Sonstige Handlungsaufträge des SGB VIII mit mittelbarem Bezug (§ 8a SGB VIII)

Im Zusammenhang mit dem Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung will § 8a Abs. 4 SGB VIII erreichen, dass die dort genannten fachlichen Mindeststandards auch bei privaten Trägern von Einrichtungen und Diensten zur Anwendung kommen.⁷⁵ Deswegen formuliert § 8a Abs. 4 SGB VIII, dass in Vereinbarungen mit Trägern von Einrichtungen und Diensten die fachlichen Mindeststandards gesichert werden. Dieser Absatz enthält keine ausdrückliche Regelung, wer aufseiten der Träger der öffentlichen

75 Im Einzelnen Mürder et al./Meysen 2018, § 8a SGB VIII Rn. 56 ff.

Hilfe für diese Vereinbarungen zuständig ist. Aus dem Gesamtzusammenhang des § 8a SGB VIII, der in seinen anderen Absätzen stets das Jugendamt anspricht, insbesondere aber natürlich wegen der Regelung des § 85 Abs. 1 SGB VIII sind hierfür die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sachlich zuständig, sie haben also mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten entsprechende Vereinbarungen abzuschließen.

Zu diesen Bestimmungen des SGB VIII enthält das SGB VIII selbst keine Landesrechtsvorbehalte o. Ä. Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz gilt hier – wie stets bei der konkurrierenden Gesetzgebung –, dass nach Art. 72 Abs. 1 GG die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur „soweit“ haben, wie der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht hat.

3.2 Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer beim Gesetzesvollzug

Was die Möglichkeiten der Länder auf der Ebene des Gesetzesvollzugs anbelangt, so sind die Bundesländer auf zwei Ebenen angesprochen:

- Zum einen unmittelbar im SGB VIII selbst, nämlich in § 82 SGB VIII, der mit „Aufgaben der Länder“ überschrieben ist.
- Zum anderen ist verfassungsrechtlich gem. Art. 83 GG der Vollzug von Bundesgesetzen eine eigene Angelegenheit der Länder, sofern nicht ein Fall der Bundesauftragsverwaltung oder der bundeseigenen Verwaltung vorliegt, was hier beim SGB VIII nicht gegeben ist.

Demgemäß haben die Länder auf diesen beiden Ebenen unterschiedliche Möglichkeiten beim Vollzug, d. h. bei der exekutiven Ausführung des Gesetzes.

3.2.1 Aufgaben der Länder nach § 82 SGB VIII

In § 82 SGB VIII ist die Länderebene unterschiedlich angesprochen: In Abs. 2 sind die Länder generell genannt, Abs. 1 bezieht sich auf die obersten Landesjugendbehörden.

In Abs. 2 werden alle Bundesländer angesprochen, inhaltlich bezüglich des gleichmäßigen Ausbaus von Einrichtungen und Angeboten einerseits und der Unterstützung von

Jugendämtern und Landesjugendämtern bei der Aufgabenwahrnehmung andererseits. Dies ist eine objektiv-rechtliche Verpflichtung, die den Ländern als solchen (im Unterschied zu Abs. 1) obliegt, was den stärker gesellschafts- und fachpolitischen Charakter des Abs. 2 deutlich macht.⁷⁶ Der gleichmäßige Ausbau ist kein rein zahlenmäßiger Begriff, sondern hängt von der Bedarfssituation ab, wobei auch die kommunale Leistungsfähigkeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine Rolle spielt. Die Unterstützung von Jugendämtern und Landesjugendämtern kann ein weites Spektrum von der gelegentlichen Beratung bis zur systematischen Unterstützung, Förderung von Veranstaltungen, Vorhaben, Projekten usw. umfassen. Insgesamt ist den Ländern mit § 82 Abs. 2 SGB VIII ein grundsätzlich von den Inhalten und der Form her weites Instrumentarium zur Verfügung gestellt, mit dem sie – auch im Bereich von §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII – inhaltlich beratend, anregend, unterstützend, fördernd einwirken können. In welchem Umfang dies die Länder in dem hier zu untersuchenden Bereich tun, geben die hier untersuchten Regelungsinstrumente ersten Aufschluss (siehe unten Kapitel 5).

In § 82 Abs. 1 SGB VIII sind unmittelbar die obersten Landesjugendbehörden angesprochen, also die oberste Behörde, die auf Landesebene für die Kinder- und Jugendhilfe zuständig ist. Bundesrechtlich ist nicht bestimmt, wer die oberste Landesjugendbehörde ist, dies hängt von dem jeweiligen Ressortzuschnitt auf Landesebene ab, wobei nicht vorgeschrieben ist, dass die gesamten Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe in nur einem Ministerium vorgenommen werden, sodass die Aufgaben zum Teil auch auf zwei Ministerien verteilt sind. In den Stadtstaaten ist diese Aufgabe den Senatsverwaltungen (BE, BR) bzw. der Bürgerschaft (HH) zugeordnet, in den Flächenstaaten den Ministerien. Inhaltlich ist die Anregungs- und Förderungsfunktion zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe angesprochen, hier geht es stärker um die fachliche Anregung und Förderung, sei es durch Förderung der sozialpädagogischen Aufgabenwahrnehmung, sei es durch Förderung entsprechender Infrastrukturen. Die Förderung umfasst auch hier ein weites Spektrum von der inhaltlichen Anregung bis zur finanziellen Unterstützung. Letzteres geschieht insbesondere im Zusammenhang mit der Anregung neuer Projekte und Vorhaben. Auch hier bestehen weite Handlungsmöglichkeiten für die oberste Landesjugendbehörde. Damit ist hier für die oberste Landesjugendbehörde im Feld der §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII eine recht umfassende Einwirkungsmöglichkeit beim Vollzug dieser Aufgaben für die Länder gegeben. Auch hier ist die Aufgabenwahrnehmung in den Ländern unterschiedlich, ob und inwiefern hier entsprechende Anre-

76 Mündler et al./Schäfer/Weitzmann 2018, § 82 SGB VIII Rn. 6; Wiesner/Struck 2015, § 82 SGB VIII Rn. 7.

gungen und Förderungen durch die Länder zur Gestaltung dieses Aufgabenbereichs vorgenommen werden, gibt die Untersuchung der Regelungsinstrumente (siehe unten Kapitel 5) nur begrenzt Aufschluss.

3.2.2 Ausführung des SGB VIII durch die Länder als eigene Angelegenheit (Art. 83 GG)

Grundsätzlich führen die Bundesländer (sofern nicht einer der Sonderfälle des Art. 85 oder Art. 86 GG vorliegt) die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Ausführung oder Vollzug des Gesetzes bedeutet die Umsetzung der generellen gesetzlichen Regelung auf konkret vorliegende Einzelfälle. Dies geschieht – wie Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG verdeutlicht – insbesondere durch die Einrichtung von Behörden und mittels eines geregelten Verwaltungsverfahrens. Damit wird festgelegt, welche Behörde für die Umsetzung des Gesetzes zuständig ist und mit welcher methodischen, verfahrensmäßigen Vorgehensweise dies zu geschehen hat. Grundsätzlich sind die Länder hier frei, was die Einrichtung von Behörden und die Regelung des Verfahrens anbelangt. Allerdings muss ihr Vorgehen hier allgemeinen, rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen und geeignet sein, für eine rechtlich ordnungsgemäße Durchführung des Bundesgesetzes zu sorgen. Eine gewisse „Sicherung“ stellt hierbei Art. 84 Abs. 3 GG dar, wonach die Bundesregierung die Aufsicht darüber führt, dass die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht entsprechend ausführen und ihnen das Mittel der Entsendung eines Beauftragten an die Hand gibt.

Zwar ist es möglich, dass Bundesgesetze hinsichtlich der Einrichtung von Behörden und des Verwaltungsverfahrens Vorgaben machen, aber seit der Föderalismusreform I (in Kraft seit dem 1. September 2006) ist den Ländern letztlich entsprechend Art. 84 Abs. 2 GG eine abweichende rechtliche Regelung möglich. Dies gilt etwa für die Bestimmung des § 69 Abs. 3 SGB VIII, wonach jeder örtliche Träger ein Jugendamt, jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt zu errichten hat. Hier könnten die Länder anderweitige Regelungen vornehmen, das ist bis jetzt nicht geschehen.

Was die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens anbelangt, so ist zu beachten, dass das SGB VIII Teil des Sozialgesetzbuches ist und demgemäß nach § 1 Abs. 1 S. 1 SGB X die Bestimmungen des Zehnten Buches, also das Sozialverwaltungsverfahren und der Sozialdatenschutz, für das SGB VIII gelten. Die Vorschrift des § 1 Abs. 1 S. 2 SGB X kommt hier nicht zur Anwendung, da die Kinder- und Jugendhilfe schon beim Inkrafttreten des

SGB X (1. Januar 1981) besonderer Teil des Sozialgesetzbuches war. Sie gehörte bereits mit dem Inkrafttreten des SGB I – Allgemeiner Teil (zum 1. Januar 1976) – zum Sozialgesetzbuch. Damit ist für das Verwaltungsverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe das SGB X anwendbar. Dies regelt sehr detailliert das Verfahren, sodass für Verfahrensbestimmungen jenseits der Regelungen des SGB X für eigenständige Verwaltungsverfahrenregelungen in der Kinder- und Jugendhilfe kein Platz ist. Dies gilt jedoch nur, sofern es sich um ein Verwaltungsverfahren im Sinne des SGB X handelt. Dieses Verwaltungsverfahren ist auf den Verwaltungsakt ausgerichtet, das ergibt sich schon aus dem Umfang des Dritten Abschnittes im Ersten Kapitel zum Verwaltungsakt in den §§ 31 bis 66 SGB X. Möglichkeiten der Länder, im Gesetzesvollzug das „Verfahren im weiteren Sinne“, also jenseits des Verwaltungsakts, insbesondere im Bereich des schlichten Verwaltungshandelns zu bestimmen, sind davon nicht betroffen, da hierauf das SGB X nicht Bezug nimmt. Das ist von besonderer Bedeutung für § 36 SGB VIII mit den Bestimmungen zum Hilfeplan. Der Hilfeplan ist nach inzwischen unstrittiger Meinung kein Verwaltungsakt, sondern als schlichtes Verwaltungshandeln zu qualifizieren.⁷⁷ Somit können die für den Vollzug des SGB VIII zuständigen Länder hier im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben konkretisierende, erläuternde, ausfüllende Bestimmungen treffen. Diese können sich etwa auf die Inhalte des Hilfeplans beziehen,⁷⁸ auf die Konkretisierung von Begriffen wie „voraussichtlich für längere Zeit“, wie „Feststellungen über den Bedarf“ auf die der regelmäßigen Überprüfung, ob die Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist.

Bei der Konkretisierung im Rahmen der Gesetzesausführungen haben jedoch die Länder ihrerseits wiederum verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten. Bundesrechtlich gilt dies insbesondere für die Vorgabe des Art. 28 Abs. 2 GG, wonach den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Das bedeutet im Allgemeinen die Freiheit von staatlichen Reglementierungen in Bezug auf die Art und Weise der Aufgabenerledigung. Zu den staatlichen Reglementierungen gehören auch detaillierte Vorgaben der jeweiligen Bundesländer zum Gesetzesvollzug. In jedem Fall darf durch derartige Regelungen der Länder zum Gesetzesvollzug die Befugnis der eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte, die Festlegung der Abläufe und der Entscheidungen

77 Münder et al./Schönecker/Meysen 2018, § 36 SGB VIII Rn 54; Münder et al./Trenczek 2018, Anh. I Verfahren Rn. 12; Wiesner/Schmid-Obkirchner 2015, § 36 SGB VIII Rn. 78; Hauck/Noftz/Stähr 2006, § 36 SGB VIII Rn. 40; Kunkel et al./Kunkel/Kepert 2018, § 36 SGB VIII Rn. 48.

78 Vgl. dazu Münder et al./Meysen 2018, § 36 SGB VIII Rn. 52.

tätigkeit für die Wahrnehmung der den Gemeinden übertragenen Aufgaben in ihrem Kernbereich nicht eingeschränkt werden.⁷⁹

Insgesamt bedeutet dies, dass demnach grundsätzlich Regelungen und Vorgaben der Länder aufgrund ihrer Kompetenz zum Verwaltungsvollzug zu § 36 SGB VIII möglich sind, sie dürfen jedoch nicht so detailliert sein, dass sie in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen.

Wie unter 3.1.2. dargestellt, gibt es in den Bundesländern Berlin und Sachsen-Anhalt zum Hilfeplan gesetzliche Regelungen. Verwaltungsinterne Vorgaben, mit denen der Vollzug dieser gesetzlichen Bestimmung gesteuert wird, sind auf Landesebene nicht bekannt. Dass die Länder hier auf dieser Ebene zurückhaltend sind, hat wohl mit der Rücksichtnahme auf Art. 28 Abs. 2 GG und Konnexitätsfragen zu tun. Eine auf der Ebene des Gesetzesvollzugs angesiedelte Beeinflussung der Aufgabenwahrnehmung durch die örtlichen Träger bedürfte einer sorgfältige Abstimmung und Abwägung mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung.

3.3 Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer als überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe

Jenseits der Einflussmöglichkeiten der Länder, die sich aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Gesetzgebungskompetenz (3.1.1.) bzw. aus der Zuständigkeit für die Ausführung von Gesetzen (3.2.) ergeben, bestehen für die Länder Einflussmöglichkeiten, wenn sie als überörtliche Träger sachlich für bestimmte Aufgaben zuständig sind. Ausgehend von einer grundsätzlichen Allzuständigkeit der örtlichen Träger in § 85 Abs. 1 SGB VIII werden in § 85 Abs. 2 SGB VIII enumerativ die Aufgaben aufgezählt, für die die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig sind.⁸⁰

79 Ausführlich zuletzt die Entscheidung des BVerfG im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung nach § 6 SGB II, BVerfG 10.12.2007 – 2 BvR 2433, 2434/04 Rn. 145 ff. m. w. Nachw.

80 Punktuelle Ausnahmen kann es in den Fällen des § 85 Abs. 3 bis 5 SGB VIII geben: im Falle des Abs. 3 sind dann die örtlichen und die überörtlichen Träger für die Wahrnehmung der dort genannten Aufgaben zuständig. Die Abs. 4 und 5 enthalten eine (auf Bayern bezogene) Stichtagsregelung, hierfür sind die dort angesprochenen Behörden für die dort benannten Aufgaben zuständig.

Als überörtliche Träger sind die Länder bzw. die höheren Kommunalverbände (vgl. Kapitel 3.1.3.2) für die in § 85 Abs. 2 SGB VIII benannten Aufgaben sachlich zuständig. Entsprechend der Behördenbestimmung des § 69 Abs. 3 SGB VIII haben die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe Landesjugendämter einzurichten. Abgesehen von den Fällen, in denen die höheren Kommunalverbände zuständig sind und diese die Landesjugendämter einrichten, sind die Landesjugendämter in den Fällen, in denen die Länder überörtliche Träger der Jugendhilfe sind, unterschiedlich in die Behördenorganisation eingebunden: Zum Teil sind es eigenständige, von den obersten Landesjugendbehörden / den Ministerien abgetrennte, rechtlich selbstständige Landes(ober)behörden, so in Bayern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt. In den anderen Fällen sind sie in die entsprechenden obersten Landesjugendbehörden, in die Ministerien eingegliedert (vgl. Kapitel 3.1.3.1).⁸¹ Inhaltlich sind die demnach wahrzunehmenden Aufgaben unterschiedlich.

3.3.1 Fachliche Beratung und Unterstützung (§ 85 Abs. 2 Nr. 1, 3, 4, 7; Nr. 2, 5 SGB VIII)

In den aufgelisteten Aufgaben der überörtlichen Träger finden sich in § 85 Abs. 2 Nr. 1, 3, 4 und 7 SGB VIII allgemeine Beratungs- und Förderungsaufgaben des überörtlichen Trägers in Bezug auf die örtlichen Träger der Jugendhilfe, auf die Träger von Einrichtungen und hinsichtlich der Zusammenarbeit von örtlichen Trägern und anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe. Auch die Planung und Förderung von Einrichtungen, die den örtlichen Bedarf überschreiten, oder von Modellvorhaben ist hier angesprochen. Auf diese Weise gibt es für die überörtlichen Träger (Land bzw. höherer Kommunalverband) die Möglichkeit, im Bereich der §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII entsprechende Aktivitäten zu entwickeln, sie müssen und können sich jedoch nur auf die Förderung, Beratung und ggf. auf die Durchführung von Modellvorhaben beschränken.

Einen engeren Bezug zu den Leistungen nach §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII haben die Aufgaben in § 85 Abs. 2 Nr. 2 und 5 SGB VIII. Hier ist die Sicherstellung von bedarfsgerechten Angeboten speziell für die Hilfe zur Erziehung, für die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und für die Hilfen für junge Volljährige angesprochen und wiederum speziell die Beratung der örtlichen Träger bei den nicht selten besonders komplexen und schwierigen teilstationären und stationären Hilfen der §§ 32 bis 35a SGB VIII. Damit ist es den Ländern als überörtliche Träger der öffent-

81 Zur Kritik vgl. Wiesner/Wiesner 2015, § 69 SGB VIII Rn. 20.

lichen Jugendhilfe möglich, hier ganz bewusst Schwerpunkte zu setzen im Bereich der Planung und Sicherstellung, also im konzeptionellen Bereich, aber auch im operativen Bereich bei der konkreten Auswahl von Einrichtungen, Pflegestellen usw.

Da hier die Länder nicht in ihrer Funktion als Gesetzgeber oder als zuständig für den Vollzug von Bundesgesetzen angesprochen sind, sondern als eigenständige sachlich zuständige Träger, haben sie im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenbeschreibungen, d. h. bezogen auf die Beratung, auf die Anregung, auf die Förderung der Zusammenarbeit und die Beratung bei der Auswahl von Einrichtungen erhebliche Möglichkeiten, sich zu betätigen. Die Landesjugendämter sind jedoch nicht eine vorgesetzte Behörde der örtlichen Jugendämter, sodass sie eben nur mit den Mitteln der Beratung, der Anregung, der Förderung usw. diesen Bereich gestalten können (vgl. § 85 Abs. 2 Nr. 1 bis 5, 7 und 8 SGB VIII).

3.3.2 Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (§ 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII)

Nach § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII sind die überörtlichen Träger (also die Länder bzw. die höheren Kommunalverbände) zuständig für die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen. §§ 45 bis 48a SGB VIII enthalten die materiell-rechtlichen Bestimmungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen. Diese bundesgesetzlichen Regelungen sind durch Landesrecht generell wegen Art. 72 Abs. 1 GG („solange und soweit“) gestaltbar, was sich auch aus der deklaratorischen Bestimmung des § 49 SGB VIII ergibt. Damit haben die Länder grundsätzlich eine „doppelte Regelungsmöglichkeit“ beim Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen: zum einen auf gesetzgeberischer Ebene des Landesgesetzgebers durch Gesetz oder Rechtsverordnung, zum anderen, sofern das Land überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist, über das Landesjugendamt als der für die Aufgabenwahrnehmung zuständigen Behörde.

Damit stehen den Ländern mittels der Behörde Landesjugendamt all die rechtlichen Möglichkeiten zur Verfügung, die in den §§ 45 bis 48a SGB VIII geregelt sind, also für die dort genannten Einrichtungen (§ 45 SGB VIII) sowie für die sonstigen betreuten Wohnformen (§ 48a SGB VIII). Dies reicht von den umfangreichen Möglichkeiten, die bei der Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung eine Rolle spielen, über die während des Betriebs einer Einrichtung möglichen örtlichen Prüfungen (§ 46 SGB VIII) und

bestehenden Meldepflichten (§ 47 SGB VIII), bis hin zu möglichen Tätigkeitsunter-sagungen (§ 48 SGB VIII). Wie dies im Einzelnen in den Ländern wahrgenommen wird, zeigt der rechtstatsächliche Teil des Gutachtens.

Sofern es sich bei den überörtlichen Trägern um höhere Kommunalverbände handelt, hat das Land selbst über die Behörde Landesjugendamt keine unmittelbaren Einwir-kungsmöglichkeiten bei der verwaltungsmäßigen Aufgabenwahrnehmung der §§ 45 ff. SGB VIII, hier stehen den Bundesländern nur die Möglichkeiten im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz zur Regelung dieses Bereichs auf gesetzlicher Ebene zur Ver-fügung (vgl. Kapitel 3.1.3.1).

3.4 Zusammenfassende Erkenntnisse zu den Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer bei der Gesetzgebung und beim Gesetzesvollzug

Als Gesetzgeber haben, bezogen auf direkte, unmittelbare Bestimmungen der §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII, nur vier Bundesländer minimale punktuelle Regelungen getroffen, die sich vornehmlich auf die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII beziehen.

Anders ist es bei den die Leistungen der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungs-hilfe nach § 35a SGB VIII und der Hilfe für junge Volljährige mittelbar beeinflussenden Bestimmungen. Hier haben (fast) alle Länder hinsichtlich des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und Einrichtungen zum Teil ausführliche gesetzliche Regelungen vorgesehen. Auch wird überall (notwendigerweise) die Bestimmung des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe vorgenommen, in der Regel sind es die Bundesländer selbst, in drei Bundesländern höhere Kommunalverbände. Die Finan-zierung der stationären Hilfen ist bundesgesetzlich in §§ 78a bis 78g SGB VIII weitge-hend detailliert geregelt, die verbleibenden geringen und eingeschränkten Gestaltungs-möglichkeiten für die Länder werden landesrechtlich nicht wahrgenommen, die Materie obliegt somit aufseiten der öffentlichen Träger den örtlichen Trägern der Jugendhilfe.

Beim Gesetzesvollzug sind die Länder in unterschiedlicher Weise betroffen. Die den obersten Landesjugendbehörden bzw. den Ländern nach § 82 SGB VIII obliegenden anregenden, fördernden, infrastrukturellen, unterstützenden Aufgaben können von den Ländern als den zuständigen Organen in einer, ihren jeweils landesspezifischen Vor-stellungen entsprechenden Weise wahrgenommen werden.

Hinsichtlich ihrer sich aus Art. 83 GG ergebenden allgemeinen Zuständigkeit zum Gesetzesvollzug ist zu berücksichtigen, dass für das SGB VIII als Teil des Sozialgesetzbuches die Verfahrensbestimmungen und die allgemeinen Vorschriften des SGB X und des SGB I gelten. Außerdem haben die Länder beim Gesetzesvollzug das Recht der Selbstverwaltung der Kommunen (und damit der in der Regel örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe) zu gewährleisten. So gibt es folgerichtig nur vereinzelt punktuelle gesetzliche Regelungen in erster Linie zum Hilfeplan nach § 36 SGB VIII.

Schließlich haben die Länder, sofern sie überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind (was in der Mehrzahl der Länder der Fall ist), beim Gesetzesvollzug als überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 85 SGB VIII neben den allgemeinen Beratungs- und Förderungsaufgaben gerade bei der Sicherstellung bedarfsgerechter Angebote für die Hilfe zur Erziehung, für die Eingliederungshilfe und für die Hilfe von jungen Volljährigen sowie bei der Beratung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in schwierigen Einzelfällen bei der Auswahl von Einrichtungen Aufgaben, die im Zusammenhang mit den genannten Hilfen stehen. Von besonderer Bedeutung in der Funktion als überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist die in § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII genannte Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen: Hier haben die Länder als überörtlicher Träger selbst all die in §§ 45 bis 48a SGB VIII geregelten Möglichkeiten.

4 Vergleich mit der Rechtslage im SGB XII und im SGB II

Dazu, welche Möglichkeiten die Länder zur Regelung von Aufgaben und Leistungen im SGB VIII haben, können Erkenntnisse aus Rechtsmaterien gewonnen werden, die mit dem SGB VIII vergleichbar sind. Dies sind die Sozialhilfe nach dem SGB XII und die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II: Beide Rechtsmaterien unterfallen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, beide Gesetze kennen (zumindest teilweise) die kommunale Zuständigkeit für die Aufgaben nach den jeweiligen Gesetzbüchern, das SGB XII unterscheidet auch zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern und in beiden Rechtsmaterien gibt es Regelungen der Länder.

4.1 Vergleichbarkeit der Regelungen

Die Regelungen zwischen dem SGB II und dem SGB XII unterscheiden sich, wobei – schon aus Traditionsgründen – zwischen dem SGB VIII und dem SGB XII größere Paralleltäten bestehen.

4.1.1 Vergleichbare rechtliche Strukturen in der Sozialhilfe (SGB XII)

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hat der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge. Die Sozialhilfe ist ein, wenn nicht der Kernbereich der öffentlichen Fürsorge. Diese Gesetzgebungskompetenz besteht nach Art. 72 Abs. 2 GG nur dann, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird bei der Sozialhilfe nicht bezweifelt, schon

weil das Sozialhilferecht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁸² die Vorgabe für das einkommensteuerrechtliche Existenzminimum liefert, ist eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich. Hier im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben damit die Länder entsprechend Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, „soweit“ der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht durch Gesetzgebrauch gemacht hat.

Die Durchführung der gesetzlichen Aufgabe nach dem SGB XII ist den Ländern als eigene Aufgabe gem. Art. 83, 84 GG übertragen.

Ebenso wie im SGB VIII kennt auch die Sozialhilfe örtliche und überörtliche Träger. § 3 Abs. 2 SGB XII legt als örtliche Träger die kreisfreien Städte und die Kreise, also die Kommunen, fest, soweit nicht Landesrecht etwas anderes bestimmt. Auch in der Sozialhilfe des SGB XII sind grundsätzlich, insbesondere für die Hilfe zum Lebensunterhalt, die örtlichen Träger zuständig. Das SGB XII als Bundesgesetz enthält in § 97 Abs. 3 SGB XII die Vorgabe, dass für die Eingliederungshilfe, die Hilfe zur Pflege, die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und für die Blindenhilfe der überörtliche Träger zuständig ist, allerdings nur dann, wenn das Landesrecht keine andere Bestimmung trifft. Mit der Festlegung der Kommunen als die primär zuständigen örtlichen Träger ist von den Ländern – ebenso wie im SGB VIII – der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten.

Insgesamt besteht so zwischen dem SGB VIII und dem SGB XII hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder, hinsichtlich des Verwaltungsvollzugs und hinsichtlich der kommunalen Trägerschaft strukturelle Vergleichbarkeit.

4.1.2 Rechtliche Strukturen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende – SGB II – gehört wie das SGB VIII zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Wegen der „Herkunft“ des SGB II aus den Bundesgesetzen der konkurrierenden Gesetzgebung, nämlich aus dem SGB III und dem damaligen Bundessozialhilfegesetz (BSHG), wird die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das SGB II nicht bezweifelt. Für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gelten dieselben Vorgaben, insbesondere die des Art. 72 Abs. 1 GG und die

⁸² BVerfG 25.9.1992 – 2 BvL 5, 8, 14/91.

Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Auch hier ist zentrales Argument für die Erforderlichkeit einer Bundesregelung die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Insofern besteht zwischen dem SGB II und dem SGB VIII Gleichlauf.

Inhaltlich enthält das SGB II zwei große Blöcke von Leistungen: die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (sog. aktive Leistungen) und die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (sog. passive Leistungen). Das seit 1. Januar 2005 geltende SGB II ist eine Zusammenfassung von Eingliederungsleistungen und der ehemaligen Arbeitslosenhilfe (aus dem damaligen SGB III stammend) und der Hilfe zum Lebensunterhalt (aus dem damaligen BSHG stammend).

Mit den Leistungen der §§ 27 ff., 35a, 41 SGB VIII vergleichbar sind die Eingliederungsleistungen des SGB II. Aufgrund dieser verschiedenen Leistungssysteme, aber auch wegen der im Gesetzgebungsverfahren gefundenen Kompromisse finden sich hinsichtlich der Trägerschaft der Leistungen im SGB II „geteilte“ Strukturen: Grundsätzlich ist die Bundesagentur für Arbeit, also eine Bundesbehörde, für den Vollzug des Gesetzes zuständig. Jedoch sind die kommunalen Träger (kreisfreie Städte und Landkreise)⁸³ originär zuständig für die eher ergänzenden kommunalen Eingliederungsleistungen des § 16a SGB II.⁸⁴

In diesem Bereich der originären Zuständigkeit der Kommunen haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, „soweit“ der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Die Länder sind auch hier für den Bereich des Verwaltungsvollzuges zuständig und haben damit die kommunale Selbstverwaltung der Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten.

Aufgrund der im weiteren Gesetzgebungsverfahren vereinbarten Kompromisse kennt das SGB II allerdings hinsichtlich der Trägerschaft eine Besonderheit: Für die grundsätzlich der Bundesagentur für Arbeit obliegenden Eingliederungsleistungen können die Kommunen zuständig werden, wenn sie nach § 6a SGB II zugelassene kommunale Trä-

83 Soweit durch Landesrecht nicht andere Träger bestimmt sind (im Einzelnen § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 SGB II).

84 D.h. für die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, insbesondere für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung, sowie für die Leistungen zur Bildung und Teilhabe.

ger sind.⁸⁵ In diesen Fällen sind kreisfreie Städte oder Kreise als „zugelassene kommunale Träger“ anstelle der Bundesagentur (immer natürlich nur im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit) Träger für die aktiven Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (im Einzelnen § 6b SGB II). In diesem Aufgabenbereich sind die zugelassenen kommunalen Träger nicht originär, sondern eben (nur) als zugelassene Träger tätig, was zu verschiedenen Besonderheiten führt.⁸⁶

Einen Unterschied gibt es auch hinsichtlich der örtlichen / überörtlichen Träger: Da es im Bereich der originären Zuständigkeit der Kommunen (neben den kommunalen Eingliederungsleistungen) um Leistungen aus dem Bereich der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts geht, die als ehemalige Hilfe zum Lebensunterhalt im BSHG zum Aufgabenbereich der örtlichen Träger gehörten, sind hier auch nur die örtlichen Träger angesprochen. „Überörtliche Träger“ für die Leistungen des SGB II gibt es nicht.

Während also bei der Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der zugelassenen kommunalen Träger (bei den Eingliederungsleistungen) die Struktur des SGB II mit dem SGB VIII nur eingeschränkt vergleichbar ist, ist bei den Aufgaben, die nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II den kommunalen Trägern zukommen, strukturelle Vergleichbarkeit gegeben: Die Länder haben im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung die Möglichkeit zu gesetzlichen Regelungen, „soweit“ der Bund seine Gesetzgebungskompetenz nicht durch Gesetz ausgeschöpft hat.

Hinsichtlich des Verwaltungsvollzugs sind die Länder sowohl für den Bereich des § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II als auch bei den zugelassenen Kommunen für den Bereich des § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II (hierzu unten Kapitel 4.2.2) zuständig, der den Kommunen obliegt. Die Länder haben also bei Regelungen, die sie in diesen Bereichen treffen, den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten.

85 Sei es bereits aufgrund der (vor dem 1.1.2005 erlassenen) Kommunalträger-Zulassungsverordnung oder sei es im Rahmen der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales gem. § 6a SGB II begrenzten Zahl weiterer zugelassener kommunaler Träger.

86 Sie unterfallen der Prüfung des Rechnungshofs, für die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln gelten die Rechtsvorschriften des Bundes, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann prüfen, ob Einnahmen und Ausgaben für die besonders zu schaffenden Einrichtungen (§ 6a Abs. 5 SGB II) begründet und belegt sind usw. (im Einzelnen § 6b SGB II).

4.2 Landesregelungen zum SGB XII und SGB II

Wegen der strukturellen Parallelität der Regelungen in SGB VIII und SGB XII können hinsichtlich der Möglichkeiten der Länder aus einer Analyse bestehender Landesregelungen Erkenntnisse für Regelungsmöglichkeiten im SGB VIII gewonnen werden. Das gilt ebenso für den Bereich des SGB II, soweit sich landesrechtliche Regelungen auf den Gegenstandsbereich des nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II originär kommunalen Aufgabenbereich beziehen.

4.2.1 Landesregelungen in der Sozialhilfe (SGB XII)

Der Begriff Landesregelungen umfasst beim SGB XII zum einen in den Länderparlamenten verabschiedete „klassische“ gesetzliche Regelungen und zum anderen Regelungswerke, mit denen auf landesweiter (oder kommunaler) Ebene die Durchführung der Sozialhilfeleistungen beeinflusst werden soll.

4.2.1.1 Rechtliche Regelungen

Wie beim SGB II haben auch beim SGB XII fast alle Bundesländer Landesgesetze zum SGB XII.⁸⁷ Ausnahme ist nur Hamburg, wo im Rahmen einer Verordnung zur Durchführung des SGB XII entsprechende behördliche Zuständigkeitsregelungen vorgenommen sind. Diese Landesgesetze werden in der Regel als Ausführungsgesetze zum SGB XII bezeichnet.⁸⁸ Inhaltlich handelt es sich weitgehend um Organisationsgesetze. So wird in den Ausführungsgesetzen festgelegt, welche Behörde jeweils zuständig ist, wenn im SGB XII von oberster Landesbehörde oder von der „durch Landesrecht bestimmten Stelle“ die Rede ist.⁸⁹ Neben diesen Behördenbestimmungen enthalten die Ausführungsgesetze der Länder zum SGB XII meist Regelungen zur sachlichen Zuständigkeit zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern, zur Heranziehung von Gemeinden, zur Kostenbeteiligung der Länder, Regelungen zur Verteilung der Erstattungsleistungen des Bundes für die Leistungen zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsmin-

87 Vgl. etwa die Übersicht zu den Ausführungsbestimmungen der Länder im SGB XII in Mergler & Zink 2018, Teil II.

88 Nur in Bayern und Sachsen gibt es keine gesonderten Ausführungsgesetze zum SGB XII, sondern Ausführungsgesetze zu den Sozialgesetzen (Bayern: AGSG) bzw. zum Sozialgesetzbuch (Sachsen: SächsAGSGB). Dort werden in jeweiligen Abschnitten bzw. Teilen die Regelungen zum SGB XII vorgenommen.

89 Beispielhaft jeweils zusammenfassend etwa § 7 AGSGB XII-Saarland oder § 15 SächsAGSGB.

derung, zu vorläufigen Hilfeleistungen oder zur Beteiligung sozial erfahrener Personen (§ 116 SGB XII).

Inhaltliche Ausführungen zu den Leistungen des SGB XII (Drittes bis Neuntes Kapitel) enthalten die Ausführungsgesetze grundsätzlich nicht. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich. Das Dritte Kapitel – Hilfe zum Lebensunterhalt §§ 27 bis 40 SGB XII – ist traditionelle Domäne der kommunalen Sozialfürsorge. Hier waren und sind kommunale, örtliche Träger stets zuständig. Insofern hat der Landesgesetzgeber über die Regelung dieser Hilfe zum Lebensunterhalt durch den Bundesgesetzgeber im SGB XII keine weiteren Regelungen vorgenommen, sicherlich in erster Linie wegen der Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG).

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel, §§ 41 bis 46b SGB XII) hat eine besondere Stellung im SGB XII: Im Kontext der Rentenreform von 2001 wurde die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zunächst als eigenständiges Grundsicherungsgesetz beschlossen, das am 1. Januar 2001 in Kraft trat. Im Zusammenhang der Überführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) in das SGB XII wurde sodann die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ab 1. Januar 2005 in die Sozialhilfe, in das dann neu eingeführte SGB XII eingegliedert.⁹⁰ Bei den verbleibenden Leistungen des SGB XII – den Hilfen zur Gesundheit, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Hilfe zur Pflege, der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, der Hilfe in anderen Lebenslagen – sind nach der bundesrechtlichen Vorgabe zur sachlichen Zuständigkeit nach § 97 Abs. 3 SGB XII, soweit Landesrecht keine abweichende Bestimmung zur sachlichen Zuständigkeit trifft,⁹¹ die überörtlichen Träger für die Eingliederungshilfe (§§ 53 bis 60 SGB XII), für die Hilfe zur Pflege (§§ 61 bis 66 SGB XII), für die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 bis 69 SGB XII) und für die Leistungen der Blindenhilfe (§ 72 SGB XII) zuständig. Überörtliche Träger sind nach den Landesausführungsgeset-

90 Ausführlicher dazu Bieritz-Harder et al./Thie 2018, § 41 SGB XII Rn. 1 ff.

91 Von dieser Möglichkeit, die Zuständigkeit anderweitig zu regeln, haben die Länder in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht.

zen regelmäßig die Länder bzw. die höheren Kommunalverbände.⁹² Sofern die Länder selbst überörtliche Träger der Sozialhilfe sind, haben die obersten Behörden der Länder (Ministerien) alle Möglichkeiten des Verwaltungsvollzugs, die Ausführung der Leistungen entsprechend ihren fachlichen Vorstellungen zu gestalten; sind höhere Kommunalverbände überörtliche Träger der Sozialhilfe, so haben die Länder die Rechtsaufsicht und stellen somit die Rechtmäßigkeit der Leistungen sicher.

4.2.1.2 Landesweite Richtlinien oder Ähnliches

Auf Landesebene existieren für die den kommunalen Trägern obliegenden Leistungen (insbesondere Hilfe zum Lebensunterhalt) durchaus weitere, jeweils landesweite Aktivitäten. Diese finden sich unter Bezeichnungen wie Empfehlungen zum Vollzug SGB XII, Sozialhilferichtlinie, Hinweise zur Sozialhilfe usw.⁹³ Hierbei handelt es sich um Veröffentlichungen, die meist von den kommunalen Spitzenverbänden herausgegeben wurden, zum Teil auch um Empfehlungen von Sozialdezernenten o.Ä.⁹⁴ Inhaltlich sind sie bisweilen sehr umfangreich und beziehen sich auf den gesamten Gegenstand des Sozialhilferechts mit Bezug zu den kommunalen Trägern, zum Teil gehen sie (manchmal auch neben den generellen Richtlinien) auf spezielle Bereiche ein (z. B. Kosten der Unterkunft und Heizung). Bisweilen handelt es sich auch um Veröffentlichungen sowohl zur Grundsicherung für Arbeitsuchende als auch zur Sozialhilfe, wenn es sich um Rechtsmaterien handelt, die in beiden Bereichen identisch sind (z. B. die Bedarfe für Bildung und Teilhabe). Rechtlich zuständig sind und bleiben für diese Leistungen die kommunalen Träger. Damit handelt es sich – und das kommt auch in der Bezeichnung bereits zum Ausdruck – eben nur um Empfehlungen, Hinweise, Richtlinien. Diese haben keine die kommunale Verwaltung rechtlich bindende Funktion.

Anders ist die Situation in den Stadtstaaten als Einheitsgemeinden. Hier werden derartige Veröffentlichungen auch formal in der Überschrift bereits anders bezeichnet

92 In Baden-Württemberg der Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS), in Bayern die sieben Bezirke Bayerns (Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Schwaben), in Hessen der Landeswohlfahrtsverband Hessen, in Mecklenburg-Vorpommern der Kommunale Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern, in Nordrhein-Westfalen der Landschaftsverband Rheinland (LVR) und Westfalen-Lippe (LWL), in Sachsen der Kommunale Sozialverband Sachsen.

93 Vgl. dazu jeweils die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

94 Z. B. im Landschaftsverband Westfalen-Lippe.

als Ausführungsvorschriften, Fachanweisungen usw.⁹⁵ In diesem Fall handelt es sich um die Verwaltung rechtlich bindende gesetzespräzisierende und gesetzesergänzende Verwaltungsvorschriften. Solche kann die jeweilige Verwaltung, die für den Vollzug der Hilfen im SGB XII zuständig ist,⁹⁶ zur Steuerung der Verwaltungstätigkeit erlassen. Solche Ausführungsvorschriften bzw. Fachanweisungen der Landesspitze sind in den Stadtstaaten, die ja als Einheitsgemeinden zugleich kommunale Ebene sind, möglich und rechtlich bindend. Ansonsten sind derartige verwaltungsinterne, rechtlich die kommunale Verwaltung bindende Richtlinien bzw. Ausführungsvorschriften nur auf der kommunalen Ebene möglich.

Somit haben die auf Landesebene existierenden Empfehlungen, Hinweise, Richtlinien nur dann eine rechtliche Bedeutung, wenn sie von den kommunalen Trägern in einem korrekten Rechtsakt für die Kommunen übernommen werden. Inhaltlich erfolgt bisweilen die komplette Übernahme derartiger Empfehlungen, Richtlinien usw. Es gibt jedoch auch die Fälle, dass einzelne Empfehlungen oder Teile von umfassenden Empfehlungen usw. übernommen werden. In diesen Fällen können auf diesem indirekten Weg die auf Landesebene existierenden Empfehlungen, Richtlinien usw. auf örtlicher Ebene rechtlich bindende Bedeutung erlangen, wenn sie zu kommunalen Verwaltungsvorschriften werden. Verwaltungsvorschriften haben zwar grundsätzlich nur eine verwaltungsinterne Bedeutung. Sie erlangen aber bei kontinuierlicher Anwendungspraxis mittelbar eine Außenwirkung: Über den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 GG ist die Verwaltung an die gleichmäßige Handhabung der in den Verwaltungsvorschriften zum Ausdruck kommenden Rechtsanwendung gebunden. Insofern können landesweite Richtlinien usw. bei Übernahme durch kommunale Träger als Verwaltungsvorschriften eine indirekte Rechtswirkung erlangen.

Unabhängig von der rechtlichen – nicht vorhandenen – Bindung der Kommunen an landesweite Richtlinien usw. ist die Wirkung dieser Richtlinien bzw. Hinweise nicht zu unterschätzen. Da sie meist von kommunalen Spitzenverbänden auf Landesebene erarbeitet wurden, finden sie in den örtlich zuständigen Kommunen durchaus Beachtung und in vielen Fällen halten sich die Kommunen – ohne dass eine Übernahme in kom-

95 Das gilt für die Stadtstaaten Berlin, Freie und Hansestadt Hamburg und Freie und Hansestadt Bremen.

96 Dies sind für den hier mit dem SGB VIII vergleichbaren relevanten Bereich bei der Hilfe zum Lebensunterhalt die örtlichen Träger, ansonsten, je nach landesrechtlicher Regelung, die überörtlichen Träger; nur bei der Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel ist der Bund zuständig, sodass es hier weder auf Landesebene Empfehlungen, Richtlinien usw. geben kann noch Verwaltungsvorschriften auf der Ebene der Kommunen.

munale Verwaltungsvorschriften erfolgt – an derartige Empfehlungen. Dies kann wiederum dazu führen, dass aufgrund des zuvor dargelegten Gleichheitsgrundsatzes auch eine verwaltungsexterne Wirkung entsteht: Wenn sich Kommunen kontinuierlich in ihrer Verwaltungspraxis an derartige Richtlinien halten, entsteht wegen des Gleichheitsgrundsatzes eine sog. Selbstbindung der Verwaltung. So können rechtlich nicht bindende Empfehlungen, Richtlinien, Hinweise usw. zu einer mehr oder weniger landesweiten einheitlichen Praxis führen.

Betrachtet man die rechtliche Situation in den Teilbereichen der Sozialhilfe, die mit dem SGB VIII vergleichbar sind, so ist zusammenfassend festzustellen, dass auch im SGB XII die Länder grundsätzlich die Möglichkeit hätten, „soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG), landesrechtliche Regelungen zu treffen. Solche finden sich jedoch nur in den Bereichen, in denen das Bundesgesetz SGB XII den Ländern ausdrücklich überlassen hat, Zuständigkeiten festzulegen, organisatorische Regelungen zu treffen oder sonstige bundesgesetzliche Vorgaben auszufüllen (z. B. § 116 SGB XII).

Inhaltliche Regelungen der Länder zu den Bereichen, in denen die örtlichen Träger, die kommunalen Träger, also die kreisfreien Städte und Kreise, die Leistungen zu erbringen haben, gibt es nicht. Im Wesentlichen wird dies deswegen der Fall sein, weil hier die Landesgesetzgeber die kommunale Selbstverwaltung der kommunalen Träger uneingeschränkt akzeptieren.

Auf Landesebene wird stattdessen der Weg gegangen, dass (meist) kommunale Spitzenverbände Richtlinien, Empfehlungen, Hinweise zur Ausführung der Sozialhilfe geben. Diese werden in manchen Kommunen (umfassend oder zum Teil) ausdrücklich als Verwaltungsvorschriften übernommen. Als kommunale Verwaltungsvorschriften binden sie im Rahmen des Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 3 Abs. 1 und 3 GG die Verwaltung. Unabhängig von einer ausdrücklichen Übernahme in eine kommunale Verwaltungsvorschrift haben diese Richtlinien usw. faktisch eine nicht unerhebliche Wirkung auf die Ausführung der von den örtlichen Trägern zu erbringenden Leistungen, da sich eine nicht unerhebliche Anzahl kommunaler Träger kontinuierlich nach solchen Richtlinien richtet und damit wiederum im Rahmen des Gleichheitsgrundsatzes gebunden ist.

4.2.2 Landesrechtliche Regelungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Beim SGB II ist in mehrfacher Weise zu unterscheiden (siehe Kapitel 4.1.2):

- Träger für die Leistungen des SGB II ist (soweit § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II nichts anderes bestimmt) die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Das bedeutet, dass diese Leistungen des SGB II im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung (Art. 86 GG) durch die Bundesagentur für Arbeit als einer rechtsfähigen bundesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts durchgeführt wird (§ 367 SGB III).
- Träger der in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen (insbesondere kommunale Eingliederungsleistungen, Unterkunft, Heizung, Bildung und Teilhabe) sind die kommunalen Träger. Die Ausführung dieser den kommunalen Trägern als originäre Leistung zugeordneten Aufgaben erfolgt somit (wie üblich) entsprechend des Grundsatzes der Länderexekutive durch die Länder.
- Im Falle der zugelassenen kommunalen Träger (sog. Optionskommunen, § 6a SGB II) werden die ansonsten der Bundesagentur für Arbeit gem. § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II obliegenden Leistungen durch zugelassene kommunale Träger anstelle der Bundesagentur ausgeführt. Hier handelt es sich nicht um originäre Aufgaben der Kommunen, sie nehmen diese aufgrund der Zulassung anstelle der Bundesagentur wahr.

Demgemäß ist ausgehend von § 6 Abs. 1 S. 1 SGB II zu differenzieren: Für die dort in Nr. 1 genannten Aufgaben ist die Bundesagentur für Arbeit als Bundesbehörde zuständig. Somit wird hier gem. Art. 86 GG dieser Teil des Gesetzes im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung ausgeführt. Für die Aufgaben nach Nr. 2, und sofern die Aufgaben nach Nr. 1 von zugelassenen kommunalen Trägern wahrgenommen werden, sind für den Verwaltungsvollzug gem. Art. 83 GG die Länder zuständig. Hier greift somit die übliche Regelung des Art. 83 GG, wonach der Vollzug von Bundesgesetzen eigene Angelegenheit der Länder ist, wobei diese GG die kommunale Selbstverwaltung zu beachten haben (Art. 28 Abs. 2 GG).

4.2.2.1 Rechtliche Regelungen

Hinsichtlich der nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II der Bundesagentur für Arbeit obliegenden Leistungen gibt es für die Ausführung des Gesetzes Regelungen durch die Bundesanstalt für Arbeit. Diese wurden anfangs als fachliche Hinweise bezeichnet, nunmehr als fachliche Weisungen. Dabei ist die formale Bezeichnung nicht relevant, entscheidend kommt es auf den Inhalt der Regelungen an. Diese Inhalte reichen von erläuternden Hinweisen zur Rechtssituation bis hin zu klaren, die Dienststellen rechtlich bindenden Weisungen. Auf diese Weise stellt die Bundesbehörde Bundesagentur für Arbeit sicher, dass alle Dienststellen der Bundesagentur in vergleichbaren Fällen nach einheitlichen Weisungen der Bundesagentur entscheiden.⁹⁷

Anders ist es bei originären Aufgaben der Kommunen entsprechend § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II. Hier handelt es sich beim Verwaltungsvollzug entsprechend Art. 83 GG grundsätzlich um die Zuständigkeit der Länder. Entsprechend dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung sind hier kommunale Träger zuständig, ihnen obliegt allein die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung der Leistungen bei den gemeinsamen Einrichtungen.⁹⁸ Grundsätzlich nicht anders ist es bei den zugelassenen kommunalen Trägern. Hier nehmen die kommunalen Träger anstelle der nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II grundsätzlich zuständigen

97 Dies gilt durchgreifend: Auch bei den mit den im Gebiet eines jeden kommunalen Trägers nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II gem. § 44b SGB II zu bildenden gemeinsamen Einrichtungen wird auf diese Weise sichergestellt, dass für den Bereich, für den die Bundesagentur zuständig ist, sich bundeseinheitlich die Vorgaben der Bundesagentur durchsetzen. Nach § 44b Abs. 3 S. 2 SGB II haben die jeweiligen Träger (hier also die Bundesagentur bzw. ihre Dienststellen) gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen ein Weisungsrecht und sind (so Satz 3) berechtigt, die gemeinsamen Einrichtungen an ihre Auffassung zu binden. In diesem Bereich gibt es also überhaupt keine Handlungs- und Einflussmöglichkeiten für die Länder.

98 Entsprechend des erwähnten § 44b Abs. 3 SGB II haben auch die kommunalen Träger in ihrem Aufgabebereich ein Weisungsrecht gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen und können die gemeinsamen Einrichtungen an ihre Auffassung binden. Die gemeinsamen Einrichtungen – die entsprechend § 6d SGB II „Jobcenter“ heißen – sind die „Nachfolger“ der sog. Arbeitsgemeinschaften (ARGEn). Die dort vorfindliche Mischverwaltung hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 2007 für verfassungswidrig erklärt, u. a. wegen Verstoßes gegen die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 2 GG i. V. m. Art. 83 GG (BVerfG 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 in Bezug auf die damalige Regelung des § 44b SGB II). Hauptargument der Entscheidung war die Tatsache, dass die Arbeitsgemeinschaften dem grundsätzlichen Verbot der Mischverwaltung widersprächen, die verfassungsrechtlich nicht zulässig ist. Das BVerfG erklärte die Regelung jedoch bis zum 31.12.2010 für anwendbar. Im Rahmen der daraufhin folgenden gesetzgeberischen Aktivitäten wurde mit Art. 91e GG die Mischverwaltung verfassungsrechtlich zugelassen und die nunmehrige Regelung des § 44b SGB II getroffen – im einzelnen Münder/Korte 2017, § 44b SGB II Rn. 2; Münder/Münder 2017, § 6a SGB II Rn. 1 f.

Bundeagentur für Arbeit deren genannten Aufgaben wahr.⁹⁹ Damit sind die Länder auch bei den zugelassenen kommunalen Trägern zuständig für den Verwaltungsvollzug. Die Länder haben in diesem Zusammenhang – wie stets – die kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten.

Nach § 48 Abs. 1 SGB II obliegt die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger den zuständigen Landesbehörden. Man könnte meinen, dass die Länder hier in diesem Bereich besondere Aufsichtsmöglichkeiten hätten. § 48 Abs. 1 SGB II hat jedoch nur klarstellende Bedeutung. Bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch kommunale Träger werden die Verhältnisse zwischen Bund, Land und Kommunen in den Art. 83 ff. GG geregelt. Wird ein Bundesgesetz nicht durch die Bundesverwaltung (hier: die Bundesanstalt für Arbeit) ausgeführt, so tritt der grundgesetzliche Regelfall ein: Die Länder führen derartige Gesetze als eigene Angelegenheit aus (Art. 83, 84 GG). Die Folge davon ist, dass die Bundesregierung gem. Art. 84 Abs. 3 GG die Aufsicht darüber hat, dass die Länder die Bundesgesetze rechtmäßig ausführen (Rechtsaufsicht). Dies wird in § 48 Abs. 2 S. 1 SGB II klarstellend geregelt.¹⁰⁰

Fast alle Länder haben Landesausführungsgesetze zum SGB II erlassen,¹⁰¹ in der Regel bezeichnet als „Ausführungsgesetze zum SGB II“.¹⁰² Die Landesregelungen sind regelmäßig sehr kurz gehalten, sie befassen sich vornehmlich mit organisatorischen, verfahrensrechtlichen und finanzverteilungsrechtlichen Fragen, wie Behördenfestlegung, Heranziehung von kreisangehörigen Gemeinden, Betonung der Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, Verteilung der zufließenden Bundesmittel usw.

Die Möglichkeiten, die den Ländern blieben, im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung, nämlich die Befugnis zur Gesetzgebung „soweit“ der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat, werden also gegenwärtig nicht ausgeschöpft. Auch in dem zentralen Bereich der originären kommunalen Zustän-

99 Dort, wo es zugelassene kommunale Träger gibt, gibt es natürlich keine gemeinsamen Einrichtungen. Das Jobcenter besteht hier nur aus dem kommunalen Träger: zum einen als originärer kommunaler Träger für die Aufgaben nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II, zum anderen als zugelassener kommunaler Träger für die Aufgaben nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II.

100 Im Einzelnen Münder/Thie 2017, § 48 SGB II Rn. 2 ff.

101 Ausnahme sind die Stadtstaaten Bremen und Hamburg.

102 Bzw. als AG SGB II und BKG bzw. Bayern und Sachsen als AG SG bzw. AG SGB, Hessen als Hessisches Offensiv-Gesetz.

digkeit, nämlich bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung, haben die Länder wenig inhaltliche Einflussmöglichkeiten, da hier detaillierte Regelungen im Bundesgesetz bestehen. Hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten auf den Gesetzesvollzug durch die Kommunen hat der Bundesgesetzgeber den Ländern in § 22a SGB II nur das Recht eingeräumt, dass diese die Kreise und die kreisfreien Städte durch Gesetz ermächtigen oder verpflichten können, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind. Falls dann die kommunalen Träger derartige Satzungen beabsichtigen, bedürfen diese Satzungen der vorherigen Zustimmung der obersten Landesbehörde (oder einer von ihr bestimmten Stelle).

Sofern die kommunalen Träger als zugelassene kommunale Träger anstelle der Bundesagentur die Aufgaben nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II erfüllen (im Einzelnen § 6b Abs. 1 SGB II) hat der Bund gegenüber den Kommunen besondere Pflichten und Rechte: Der Bund trägt gegenüber den zugelassenen kommunalen Trägern die Aufwendungen (einschl. der Verwaltungskosten), die für die Wahrnehmung der Aufgaben entstehen (§ 6b Abs. 2 SGB II). Das zuständige Bundesministerium, das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) prüft, ob die Einnahmen und Ausgaben (in den von den zugelassenen kommunalen Trägern zur Aufgabenwahrnehmung anstelle der Bundesagentur errichteten besonderen Einrichtungen) begründet und belegt sind. In diesem Zusammenhang kann es faktisch überprüfen, ob die Aufgabenwahrnehmung durch die kommunalen Träger rechtmäßig erfolgt. Das ergibt sich aus § 6b Abs. 5 SGB II, denn danach kann das BMAS von dem zugelassenen kommunalen Träger die Erstattung von Mitteln verlangen, die zulasten des Bundes ohne Rechtsgrund ausgegeben worden sind.

4.2.2.2 Einflussnahme der Länder mittels Zielvereinbarungen

Besondere rechtliche Möglichkeiten der Einflussnahme der Länder auf die Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen sieht das SGB II über die oben genannten allgemeinen Möglichkeiten der Länder im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz bzw. des Verwaltungsvollzugs nicht vor. Eine Möglichkeit der Einflussnahme der Länder auf die zugelassenen kommunalen Träger könnte sich aus § 48b Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II ergeben. Dort ist vorgesehen, dass die zuständigen Landesbehörden mit den zugelassenen kommunalen Trägern Zielvereinbarungen zur Erreichung der Ziele nach dem SGB II schließen. In § 48b SGB II unter dem Stichwort der Zielvereinbarungen handelt es sich um Absprachen zwischen verschiedenen Behörden. Die Inhalte der Zielvereinbarungen

werden in § 48b Abs. 3 SGB II beschrieben. In der Sache handelt es sich weitgehend um eher programmatische Aussagen.¹⁰³ In der Praxis haben die Zielvereinbarungen bisher keine besondere Bedeutung erlangt. § 47 Abs. 4 SGB II bezieht sich speziell auf die zwischen den zuständigen Landesbehörden und den zugelassenen kommunalen Trägern zu schließenden Zielvereinbarungen. Bezüglich der Zielvereinbarungen zwischen den obersten Landesbehörden und den zugelassenen kommunalen Trägern ergibt sich dies auch daraus, dass diese Zielvereinbarungen im Wesentlichen angepasst werden an die Zielvereinbarungen, die zwischen dem BMAS und den zuständigen Landesbehörden geschlossen werden. Mit den Zielvereinbarungen lassen sich auf dieser eher programmatischen Ebene Ziele benennen. Instrumentarien, wie sie im Rahmen üblichen Verwaltungshandelns existieren – wie z. B. Weisungen, Aufsichtsmaßnahmen – ergeben sich aus diesen vertraglichen Vereinbarungen nicht, sodass eine unmittelbare Einflussnahme der obersten Landesbehörden im Rahmen der Zielvereinbarungen auf die zugelassenen kommunalen Träger nicht möglich ist. Erfahrungen über diese Zielvereinbarungen zwischen obersten Landesbehörden und zugelassenen kommunalen Trägern liegen bisher nicht vor.

4.2.2.3 Zwischenbilanz

Insgesamt ergeben sich aus der Untersuchung vergleichbarere Regelungen im SGB II, dass ein struktureller Vergleich nur dort möglich ist, wo Länder auf die Aufgabenwahrnehmung durch kommunale Träger Einfluss nehmen können. Dies gilt vornehmlich für den Bereich der originären Kompetenzen der Kommunen nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II und mit Einschränkungen für die von den zugelassenen kommunalen Trägern nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II wahrgenommenen Aufgaben. Die Länder haben hier wie stets hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz bei der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, „soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Hinsichtlich der Zuständigkeit für den Vollzug der Gesetze gilt in diesem Bereich der Grundsatz der Länderexekutive nach Art. 83 GG.

Die Länder haben zum SGB II Ausführungsgesetze erlassen, die sich jedoch nicht inhaltlich mit den Aufgaben befassen, sondern nur allgemeine organisatorische Aspekte, Zuständigkeitsregelungen usw. beinhalten. Das Instrument der Zielvereinbarung

¹⁰³ Münder/Thie 2017, § 48b SGB II Rn. 6 ff.

gen nach § 48b Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SGB II hat eher programmatische Bedeutung, als dass hierüber eine steuernde Möglichkeit auf das Handeln der zugelassenen kommunalen Träger durch die Länder besteht.

4.3 Zusammenfassende Erkenntnisse aus dem Vergleich mit dem SGB XII und dem SGB II

Das SGB XII und das SGB II sind mit dem SGB VIII hinsichtlich des Bereichs der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und der Hilfe für junge Volljährige strukturell durchaus vergleichbar. Das gilt für die Gesetzgebungskompetenz und für die Zuständigkeit der Länder zum Verwaltungsvollzug. Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz haben die Länder die generelle Möglichkeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG zur Gesetzgebung, „soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Hinsichtlich des Verwaltungsvollzugs haben die Länder entsprechend dem Grundsatz der Länderexekutive (Art. 83 GG) die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit auszuführen.

- Auf gesetzgeberischer Ebene haben die Ländern fast durchgängig sowohl zum SGB XII wie zum SGB II Ausführungsgesetze erlassen. Diese beschränken sich auf formale Aspekte, inhaltliche Regelungen zu den wahrzunehmenden Aufgaben finden sich nicht. Gründe hierfür liegen wohl darin, dass die Länder auf diese Weise gewährleisten, dass die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG respektiert wird und dass der kommunale Finanzausgleich nicht durch Zuweisung von Aufgaben durch das Land an die Kommunen tangiert ist.
- Anstelle rechtlicher Regelungen finden sich auf Länderebenen im Bereich der Sozialhilfe nach SGB XII Richtlinien, Empfehlungen, Hinweise usw. Sofern sich im SGB II entsprechende Regelungen finden (z. B. für Bildung und Teilhabe § 28 SGB II, § 34 SGB XII), beziehen sich diese Richtlinien ansatzweise auch auf das SGB XII. Dabei handelt es sich allerdings nicht um Richtlinien oder Ähnliches der Länder, sondern um solche der kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene.
- Die nach § 48 b SGB II möglichen Zielvereinbarungen haben eher programmatische Bedeutung.

5 Rahmensetzung auf Landesebene

5.1 Vorbemerkung

Die Rahmensetzung auf Landesebene gestaltet sich vielschichtig und in weiten Teilen ausgesprochen divers. Bundesrechtlich vorstrukturiert ist die Rahmensetzung bei der Festsetzung der Pflegegeldpauschalen nach § 39 Abs. 5 SGB VIII (hierzu unten Kapitel 5.2.1), der Rahmenverträge nach § 78f SGB VIII (Kapitel 5.3) und der Vorgaben für die Erteilung von Betriebserlaubnissen nach §§ 45 ff. SGB VIII (Kapitel 5.4). Aber schon bei der abweichenden Höhe des Pflegegeldes finden sich nur wenige Länder, in denen auf Landesebene eine – sich zwischen den Ländern teilweise erheblich unterscheidende – Orientierung vorgegeben ist (Kapitel 5.2.2). Rahmenverträge und Vorgaben für Betriebserlaubnisse befinden sich in einem Wechselspiel, das in den Ländern auf der Ebene von Inhalt, Dichte und Form eine ausgeprägte Unterschiedlichkeit ausweist. Einige Länder geben der örtlichen Praxis ausdifferenzierte Orientierung über Empfehlungen für die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben zu Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und Hilfe für junge Volljährige an die Hand (Kapitel 5.5).

5.2 Pflegegeld

5.2.1 Festsetzung der Pflegegeldpauschalen (§ 39 Abs. 5 SGB VIII)

Wird (teil)stationäre Hilfe nach den §§ 32 bis 35 bzw. § 35a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 4 SGB VIII gewährt, ist der notwendige Unterhalt des jungen Menschen außerhalb des Elternhauses sicherzustellen – sowohl für den Sachaufwand als auch als Honorierung der Erziehungsleistungen (§ 39 Abs. 1 SGB VIII). Der gesamte regelmäßige wiederkehrende Bedarf

(einschließlich Taschengeldbetrag, Aufwendungen für Unfallversicherung und hälftige Alterssicherung gem. § 39 Abs. 2, Abs. 4 S. 2 SGB VIII) soll durch laufende Leistungen gedeckt werden. Diese sollen grundsätzlich in einem monatlichen Pauschalbetrag gewährt werden, soweit nicht nach der Besonderheit des Einzelfalls abweichende Leistungen geboten sind (§ 39 Abs. 4 S. 3 SGB VIII).

Den Ländern ist durch Bundesrecht insoweit ausdrücklich die Konkretisierung zugewiesen. Diese Pauschalbeträge sollen von den nach Landesrecht zuständigen Behörden festgesetzt werden und hierbei durch eine Staffelung auch den altersbedingt unterschiedlichen Unterhaltsbedarfen von Kindern und Jugendlichen Rechnung tragen (§ 39 Abs. 5 S. 1 und S. 2 SGB VIII). Diese rechtlich verbindliche Vorgabe kann sowohl durch Rechtsvorschriften (Gesetz, Rechtsverordnung) als auch durch Verwaltungsvorschriften (z. B. Runderlass) erfolgen.¹⁰⁴ Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Intention möglichst landeseinheitlicher Behandlung von Pflegeverhältnissen werden bloße Landesempfehlungen ebenso problematisch erachtet wie eine Delegation der Festlegung der Pauschalbeträge auf die örtliche Ebene der Jugendämter.¹⁰⁵

Soweit aus den auffindbaren Unterlagen erkennbar,¹⁰⁶ haben bis auf zwei Länder (BB, MV)¹⁰⁷ alle Länder entsprechende Vorgaben getroffen. Zwei Länder (BW, BY) nehmen die Konkretisierung lediglich auf Empfehlungsbasis vor. Etliche Länder (BW, BY, HH, HE, NI, SL, SN, ST, SH) erklären ausdrücklich die „Weiterentwickelten Empfehlungen des Deutschen Vereins für die Bemessung der monatlichen Pauschalbeträge in der Vollzeitpflege (§§ 33, 39 SGB VIII)“ zur Bezugsgröße für ihre Festsetzungen, auch – wenngleich zum Teil etwas zeitverzögert – mit Anpassungen in vergleichbarer Höhe, wie sie der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV) aufgrund seiner

104 Hauck/Noftz/Stähr 2017, § 39 SGB VIII Rn. 25d; Kunkel et al./Kunkel/Pattar 2018, § 39 SGB VIII Rn. 30; Schellhorn et al./Fischer 2017, § 39 SGB VIII Rn. 41.

105 Münder et al./Tammen 2018, § 39 SGB VIII Rn. 20; Wiesner/Schmid-Obkirchner 2015, § 39 SGB VIII Rn. 38 f.; Hauck/Noftz/Stähr 2017, § 39 SGB VIII Rn. 25b; Kunkel et al./Kunkel/Pattar 2018, § 39 SGB VIII Rn. 28.

106 Verweise auf verwendete Ländermaterialien in Tabelle.

107 Die Expertise übernimmt die offiziellen, im Bundesrat verwendeten Länderkürzel: Baden-Württemberg = BW; Bayern = BY; Berlin = BE; Brandenburg = BB; Bremen = BR; Hamburg = HH; Hessen = HE; Mecklenburg-Vorpommern = MV; Niedersachsen = NI; Nordrhein-Westfalen = NW; Rheinland-Pfalz = RP; Saarland = SL; Sachsen = SN; Sachsen-Anhalt = ST; Schleswig-Holstein = SH; Thüringen = TH.

jährlichen Überprüfungen vornimmt.¹⁰⁸ Weitere Länder (z. B. BR, NW, RP) scheinen die DV-Empfehlungen ebenfalls als (unausgesprochenen) Orientierungspunkt zu wählen. Zwei Länder (BE, TH) liegen mit ihren Beträgen jedoch zum Teil deutlich darunter.

Insgesamt ergibt sich – selbst unter den Ländern, die explizit erklären, den DV-Empfehlungen zu folgen – im Bundesgebiet eine heterogene Landschaft an Pauschalbeträgen:

- Alle 14 Länder mit entsprechenden Regelungen arbeiten mit Blick auf die Kosten für den **Sachaufwand** mit einer dreiteiligen **Altersstaffelung**, allerdings mit uneinheitlicher Setzung der Altersgrenzen. Zehn Länder (BW, BY, BR, HH, HE, NI, RP, SL, SN, SH) haben – vergleichbar dem zivilrechtlichen Unterhaltsrecht – die erste Altersstufe bis zum Erreichen des sechsten Lebensjahrs, die zweite Altersstufe vom sechsten bis zum Erreichen des zwölften Lebensjahrs und ab dem zwölften Lebensjahr die dritte Altersstufe gesetzt. Vier Länder (BE, NW, ST, TH) haben jedoch sowohl die erste Altersstufe (bis zum Erreichen des 7. Lebensjahrs) als auch die zweite Altersstufe (siebten bis zum Erreichen des 14. Lebensjahrs) und damit die Bezugsdauer der niedrigeren Beträge – vergleichbar dem Bezug von Sozialgeld nach § 23 Nr. 1 SGB II – verlängert festgelegt.
- Die Pauschalbeträge in der **ersten Stufe** bewegen sich in einer Spannweite von aktuell **399 Euro** (BE) bis **560 Euro** (HH, NI, SH). Bei letzterem Betrag liegt auch die DV-Empfehlung für 2019.
- Die Pauschalbeträge in der **zweiten Stufe** variieren aktuell von **474 Euro** (BE) bis **644 Euro** (HH, NI, SH). Letzterer Betrag entspricht ebenfalls der DV-Empfehlung für 2019.
- Die Pauschalbeträge in der **dritten Stufe** bewegen sich aktuell zwischen **564 Euro** (BE) und **753 Euro** (NW). Letzterer Betrag liegt deutlich über der DV-Empfehlung (709 Euro) für 2019.
- Ebenso sind starke Schwankungen bei den Kosten der Pflege und Erziehung festzustellen, von **195 Euro** (TH) bis **300 Euro** (BY, BE), wobei die DV-Empfehlung für 2019 hier 245 Euro ansetzt.
- In Bremen und Hamburg besteht zudem die Besonderheit, dass „zur Sicherstellung von Gleichbehandlung und aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung [...] einmalige und jährlich wiederkehrende **Sonderbedarfe** im Laufe eines Pflegever-

¹⁰⁸ DV, 2018, Empfehlungen für 2019: Kosten für den Sachaufwand: 0 bis 6 Jahre: 560 Euro, 6 bis 12 Jahre: 644 Euro, 12 bis 18 Jahre: 709 Euro, Kosten für Pflege und Erziehung: 245 Euro.

TABELLE 1: Übersicht der Länder über Vorgaben zu Pflegegeldpauschalen (mit jeweiligen Altersstufen)¹

Land	Kosten für den Sachaufwand			Kosten der Pflege und Erziehung
Deutscher Verein (2019) ²	bis 6: 560€	6 bis 12: 644€	12 bis 18: 709€	245 €
Baden-Württemberg ³	bis 6: 522€	6 bis 12: 592€	12 bis 18: 676€	272 €
Bayern ⁴	bis 6: 502€	6 bis 12: 604€	ab 12: 740€	300 €
Berlin ⁵	bis 7: 399€	7 bis 14: 474€	14 bis 18: 564€	300 €
Bremen ⁶	bis 6: 522+35€	6 bis 12: 592+60€	ab 12: 676+80€ ⁷	240 €
Hamburg ⁸	bis 6: 560+33€	6 bis 12: 644+33€	ab 12: 709+33€ ⁹	259 €
Hessen ¹⁰	bis 6: 522€	6 bis 12: 592€	ab 12: 676€	240 €
Niedersachsen ¹¹	bis 6: 560€	6 bis 12: 644€	ab 12: 709€	245 €
Nordrhein-Westfalen ¹²	bis 7: 542€	7 bis 14: 618€	14 bis 18: 753€	257 €
Rheinland-Pfalz ¹³	bis 6: 522€	6 bis 12: 592€	12 bis 18: 676€	240 €
Saarland ¹⁴	bis 6: 522€	6 bis 12: 592€	12 bis 18: 676€	240 €
Sachsen ¹⁵	bis 6: 522€	6 bis 12: 592€	12 bis 18: 676€	240 €
Sachsen-Anhalt ¹⁶	bis 7: 515€	7 bis 14: 589€	14 bis 18: 676€	237 €
Schleswig-Holstein ¹⁷	bis 6: 560€	6 bis 12: 644€	12 bis 18: 709€	245 €
Thüringen ¹⁸	bis 7: 500€	7 bis 14: 583€	14 bis 18: 699€	195 €

1 Auf dem aktuellen Stand anhand der jeweils zitierten Ländermaterialien.

2 DV, 2018.

3 KVJS / LKT BW / StT BW 2017, Empfehlungen Vollzeitpflege.

4 LKT BY / StT BY 2018, Empfehlungen Vollzeitpflege.

5 Senat BE 2012, AV-Vollzeitpflege-Pflegegeld.

6 Senat BR 2018, RL Vollzeitpflege.

7 Monatliche Zusatzpauschalen zum Abgleich von Sonderbedarfen.

8 PKD-Koordination 2018; BASFI 2018, Festsetzung Pflegegeld.

9 Monatliche Zusatzpauschalen zum Abgleich von Sonderbedarfen.

10 HMSI 2018, Pflegegelderlass.

11 MK NI 2018, RdErl. Pflegegeld.

12 LVR, Rundschreiben 43/5/2018.

13 LSJV RP 2018, Festsetzung Vollzeitpflege.

14 MSGFF SL 2018, Vollzeitpflege.

15 SfsV SN 2017, Vollzeitpflege.

16 KJH-PfG-VO ST 2017.

17 MSGJFS SH 2018, Erlass Pflegegeld.

18 MBJS TH 2018, Festsetzung Vollzeitpflege.

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

hältnisses durch altersgestaffelte, monatlich auszahlende **Pauschalen** abgegolten“ werden.¹⁰⁹ Mit diesen Pauschalen gelten dann insbesondere Aufwendungen für persönliche Anlässe des Pflegekinds (z. B. religiöse Feste, Einschulung, Schulabschluss, Start ins Berufsleben) sowie für Urlaubsreisen, Ferienaktivitäten, Beschaffung eines Fahrrads, Geschenke (Weihnachten, Geburtstag) als abgegolten.¹¹⁰ Hintergrund ist offenbar die Regelung des § 39 Abs. 3 SGB VIII, wonach zu den laufenden Leistungen ggf. einmalige Beihilfen und Zuschüsse gewährt werden können, hinsichtlich bestimmter Kosten (z. B. für Klassenfahrten, zur Wahrnehmung von Umgangskosten, Nachhilfe) auch zu gewähren sind.¹¹¹

5.2.2 Empfehlungen für abweichende Pflegegeldzahlungen nach § 39 Abs. 4 S. 3 SGB VIII

Mit dem Pauschalbetrag sind nur die regelmäßig wiederkehrenden Bedarfe abgedeckt. Soweit nach den Einzelfallumständen ein besonderer wiederkehrender Bedarf besteht, ist dieser in abweichenden Leistungen zu berücksichtigen (§ 39 Abs. 4 S. 3 SGB VIII). Die Prüfung derartiger Sonderbedarfssituationen obliegt dem jeweils zuständigen Jugendamt, ist jedoch als Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs von den Leistungsberechtigten gerichtlich voll überprüfbar, wenn sie der Auffassung sind, dass die Ausstattung des Vollzeitpflegeverhältnisses unzureichend ist.¹¹²

Abweichende Leistungen setzen voraus, dass mit Blick auf den Sachaufwand (z. B. kostenaufwendigere Ernährung) und/oder hinsichtlich des Erziehungsbedarfs (z. B. besondere Entwicklungsbeeinträchtigungen) ein Mehraufwand besteht, der erheblich über das bei Kindern und Jugendlichen typische Maß hinausgeht.¹¹³ Typisierungen bzw. Pauschalierungen für gleichartige Fallkonstellationen sind grundsätzlich auch hier zulässig, können das zuständige Jugendamt jedoch nicht von der individuellen Prüfung im Einzelfall entlasten.¹¹⁴

109 So ausdrücklich in Senat BR 2018, RL Vollzeitpflege, 3.1.1.5.

110 Vgl. BASFI, 2018, Festsetzung Pflegegeld, Fn. 1.

111 Mit etlichen Beispielen und Rspr. –Hinweisen Hauck/Noftz/Stähr 2017, § 39 SGB VIII Rn. 18 f.

112 Hauck/Noftz/Stähr 2017, § 39 SGB VIII Rn. 21a.

113 Kunkel et al./Kunkel/Pattar 2018, § 39 SGB VIII Rn. 22; Münder et al./Tammen 2018, § 39 SGB VIII Rn. 23; Wiesner/Schmid-Obkirchner 2015, § 39 SGB VIII Rn. 34; Hauck/Noftz/Stähr 2017, § 39 SGB VIII Rn. 21a.

114 Schellhorn et al./Fischer 2017, § 39 SGB VIII Rn. 26.

Etwaige Sonderbedarfssituationen und ihre Auswirkungen auf die Prüfungen sind – soweit aus den recherchierten Unterlagen erkennbar – in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aufgegriffen. Neben den beiden Ländern, die von vornherein keinerlei Regelungen i. S. d. § 39 Abs. 5 SGB VIII getroffen haben (BB, MV), scheinen etliche Länder es bei ihren rechtlichen Vorgaben zu den Pflegegeldpauschalen belassen zu haben bzw. geben diesbezüglich weitgehend die rechtlichen Rahmungen wieder (z. B. HE¹¹⁵, NW¹¹⁶). Im Saarland besteht zwar eine allgemeine Arbeitshilfe zur Vollzeitpflege, diese erwähnt jedoch ebenfalls nur allgemein und kurz die Sonderbedarfssituation.¹¹⁷ In Thüringen gibt es demgegenüber zwar sogar eine spezielle Empfehlung zur Ausgestaltung von Vollzeitpflegeverhältnissen für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder, im Rahmen derer die Auswirkungen auf die Bemessung der Unterhaltsleistungen nach § 39 Abs. 4 S. 3 SGB VIII jedoch keine Erwähnung finden.¹¹⁸ Auch in Hamburg sind nur ein paar wenige Beispiele für Sonderbedarfssituationen angedeutet.¹¹⁹ Sachsen verweist als einzige beispielhafte Sonderbedarfssituation auf Fallkonstellationen, in denen Pflegepersonen SGB-II-Leistungsempfänger sind und daher die im Pflegegeld pauschalier-ten Unterkunfts- und Heizkosten bei Pflegepersonen entsprechend anzupassen sind.¹²⁰

115 HMSI 2015, Pflegegelderlass, 5: „Bei besonderem Bedarf für die Pflege, Erziehung und Betreuung ist das Pflegegeld (Grundbetrag und Erziehungsbetrag) angemessen zu erhöhen“.

116 MFJKS NW 2017, RdErl. Vollzeitpflege: „Die Pauschalbeträge umfassen nicht Unterhaltsleistungen für Kinder und Jugendliche in Familienpflege-Stellen nach § 33 Satz 2 SGB VIII. Der Lebensbedarf für diese besonders entwicklungsbeeinträchtigten Kinder und Jugendlichen ist nach den Besonderheiten im Einzelfall zu ermitteln und sicherzustellen.“

117 LKT SL 2004, Arbeitshilfe Vollzeitpflege, 12.1: „Soweit nach den Besonderheiten des Einzelfalls nicht abweichende Leistungen, z. B. bei entwicklungsbeeinträchtigten Kindern und Jugendlichen (§ 33 Satz 2 SGB VIII) erforderlich sind, wird das Pflegegeld als monatlicher Pauschalbetrag [...] gewährt.“

118 LJHA TH 2012, Empfehlungen entwicklungsbeeinträchtigte Kinder.

119 BASFI 2011, FA Unterhaltsleistungen, 7.2: „Sonderbedarf, der die Gewährung eines abweichenden, erhöhten Pflegegeldes rechtfertigen kann, wäre beispielsweise gegeben, wenn das Pflegekind aufgrund besonderer Verhaltensauffälligkeiten ständiger Aufsicht oder wegen einer Behinderung besonderer Pflegebedarf oder wenn wegen einer länger währenden Erkrankung ein höherer Sachaufwand als normal notwendig ist.“

120 SFSV SN 2017, Vollzeitpflege.

In acht Ländern sind nach den recherchierten Unterlagen Orientierungshilfen (BW¹²¹, BY¹²², NI¹²³, RP¹²⁴, SH¹²⁵) bzw. sogar verbindliche Vorgaben (BR¹²⁶, BE¹²⁷, ST¹²⁸) für die Jugendämter vorhanden. Dabei werden ganz überwiegend etwaige Sonderbedarfs-situationen im Rahmen der allgemeinen Empfehlungen bzw. Regelungen zur Vollzeit-pflege mit aufgegriffen. Eine spezielle Empfehlung zu sog. „sozialpädagogischen Pfl-gestellen“ scheint allein in Rheinland-Pfalz zu bestehen. Zudem fällt auf, dass in zwei Ländern (BY, SH) die Empfehlungen durch die Kommunen selbst erarbeitet wurden.

Inhaltlich gehen diese acht Empfehlungen bzw. Vorgaben auf verschiedenen Ebenen unterschiedliche Wege.

5.2.2.1 Bezeichnung und inhaltliche Beschreibungen

Bereits auf der Ebene ihrer Bezeichnung und inhaltlichen Beschreibungen der Sonder-bedarfs-situationen zeigen sich unterschiedliche Vorgehensweisen, z. T. sogar unter Ver-wendung gleicher Begrifflichkeiten mit unterschiedlichen Inhalten:

- **Schleswig-Holstein** verwendet für diese Konstellationen keine eigene Begriff-lichkeit, sondern spricht nur allgemein von „Vollzeitpflege“ und beschreibt darunter u. a. auch solche mit besonderen erzieherischen Bedarfssituatio-nen, nämlich im Falle von seelischen Störungen, Verhaltensauffälligkeiten (1.), körperlichen / geistigen Behinderungen (2.) oder sonstigen Kriterien (wie z. B. besonderer Bedarf aufgrund des Lebensalters des Pflegekinds oder Aufnahme gemeinsamer Geschwisterkinder) (3.).¹²⁹
- In drei Ländern wurde für die Beschreibung der Sonderbedarfssituationen ein eigener Oberbegriff gewählt. **Rheinland-Pfalz** scheint sich insofern auf die Fälle des § 33 S. 2 SGB VIII zu beschränken und verwendet hierfür die Begrifflich-

121 KVJS 2018, Orientierungshilfe Vollzeitpflege.

122 LKT BY / StT BY 2018, Empfehlungen Vollzeitpflege.

123 MSGG NI 2016, Empfehlungen Vollzeitpflege.

124 LSJV RP 2002, Empfehlungen Sozialpädagogische Pflegestellen.

125 Empfehlungen JÄ SH, 2011.

126 Senat BR 2018, RL Vollzeitpflege.

127 Senat BE 2004, Rundschreiben erweiterter Förderbedarf, Senat BE 2012, AV-Vollzeitpflege-Pflegegeld.

128 KJH-PfG-VO ST 2017.

129 Empfehlungen JÄ SH 2011, S. 10.

keit der „sozialpädagogischen Pflegestelle“.¹³⁰ Demgegenüber spricht **Bayern** von „Sonderpflege“ und fasst hierunter besonders entwicklungsbeeinträchtigte junge Menschen sowie junge Menschen mit erhöhtem Betreuungsaufwand.¹³¹ **Berlin** verwendet den Oberbegriff „Vollzeitpflege mit erweitertem Förderbedarf“, von der dann auszugehen ist, wenn besondere, über den allgemeinen Erziehungshilfebedarf hinausgehende Anforderungen aufgrund erheblicher Erziehungsschwierigkeiten und Entwicklungsbeeinträchtigungen, ggf. im Zusammenhang mit einer Behinderung, vorliegen. Dabei wird betont, dass von einer bestimmten Störung bzw. Behinderung nicht automatisch auf das Vorliegen eines entsprechend erweiterten Förderbedarfs geschlossen werden darf.¹³²

- In vier Ländern zeigt sich eine stärkere begriffliche Differenzierung. So erwähnt **Sachsen-Anhalt**, wenn auch ohne für die Autor*innen auffindbare genauere Definitionen, „sonder- und heilpädagogische Pflegestellen“.¹³³ Die größten Differenzierungen zeigen sich jedoch in Baden-Württemberg, Bremen und Niedersachsen, wobei die ersten beiden auf die mit 203 Seiten fachlich sehr ausgearbeiteten Empfehlungen **Niedersachsens** zurückgegriffen zu haben scheinen, wenn auch mit eigenen Differenzierungen. Diese unterscheiden zwischen „Sozialpädagogischer Vollzeitpflege“ und „Sonderpädagogischer Vollzeitpflege“. Beide werden grundsätzlich für besonders entwicklungsbeeinträchtigte oder verhaltensauffällige junge Menschen erbracht bzw. für junge Menschen mit angeborenen oder chronischen Erkrankungen bzw. Behinderungen, die besonderer pflegerischer und/oder erzieherischer Zuwendung bedürfen. Der Unterschied besteht jedoch darin, dass bei „Sonderpädagogischer Vollzeitpflege“ ein erzieherischer bzw. behinderungsspezifischer Bedarf besteht, dem auch mit besonderen, gezielten sozialpädagogischen Zuwendungen nicht ausreichend begegnet werden kann, weil die Beeinträchtigungen des Kindes zu grundlegender Persönlichkeitsstörung geführt haben oder es sich um eine schwere Behinderung bzw. lebensbedrohliche Erkrankung handelt.¹³⁴ **Baden-Württemberg** verwendet dieselben Begrifflichkeiten samt ihrer Definitionen.¹³⁵ Auch **Bremen** greift diese Begrifflichkeiten auf,

130 LSJV RP 2002, Empfehlungen Sozialpädagogische Pflegestellen.

131 LKT BY/StT BY 2018, Empfehlungen Vollzeitpflege, Nr. 4.

132 Senat BE 2004, AV-Pflege, Nr. 4.

133 § 2 Abs. 4 KJH-PfG-VO ST 2017.

134 MSGG NI 2016, Empfehlungen Vollzeitpflege, 1-9 – 1-13.

135 KVJS 2018, Orientierungshilfe Vollzeitpflege, II.2.2 und II.2.3.

ergänzt jedoch den Begriff der „Sozialpädagogischen Vollzeitpflege“ um den der „heilpädagogischen Vollzeitpflege“, die zusammen genommen als die Personengruppe nach § 33 S. 2 SGB VIII (besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche) definiert werden. Hinzu kommt, dass bei den „sonderpädagogischen Vollzeitpflegen“ unterschieden wird in Situationen, in denen das Pflegekind sechs oder mehr Stunden auswärts ist (Fallgruppe I), und solchen, bei denen es weniger als sechs Stunden auswärts ist (Fallgruppe II).¹³⁶ Demgegenüber unterscheidet auch **Niedersachsen** zwischen zwei unterschiedlichen Konstellationen „sonderpädagogischer Vollzeitpflege“, allerdings nicht anhand der Anwesenheit des Pflegekindes, sondern entsprechend vorhandener sozialpädagogischer / psychologischer Qualifikation bzw. nachgewiesener vergleichbarer Qualifizierung / erzieherische Erfahrung („sonderpädagogische Vollzeitpflege“) oder vorhandener Berufsausbildung in den Bereichen sozialpädagogischer / psychologischer Qualifikation und / oder medizinisch-pflegerischer Qualifikation mindestens eines Pflegeelternteils („sonderpädagogische Vollzeitpflege +“).¹³⁷

5.2.2.2 Verfahren

Zum genaueren Prüfverfahren äußern sich – soweit erkennbar – drei Länder (BW, BY, BE):

- In **Bayern** besteht die Vorgabe, dass die Entscheidung über die Pflegegeldbemessung im Rahmen einer Fachkräftekonferenz getroffen werden soll. Dabei ist auch ein Beispiel für ein sog. „Beurteilungssystem“ im Anhang hinterlegt. Im Rahmen einer Tabelle werden dabei drei verschiedene Ebenen (1. Ursachen/Stressoren in der Vergangenheit; 2. aktuelle Problematik bzgl. Körperbereich, Entwicklungsauffälligkeiten, Lern- / Leistungsbereich, Beziehungsprobleme / Sozialverhalten, Sonstiges; 3. besondere Belastung der Pflegeeltern, z. B. bei erheblicher Behinderung des Kindes, Störungen des Alltags durch Herkunftseltern) abgeprüft und pro Tatbestand werden bis zu drei Punkten vergeben. Nach vorheriger Festlegung eines Grenzwertes (z. B. 35) bis zu dem kein Zuschlag erfolgt, wird dann für die jeweilige Punktüberschreitung ein prozentualer Aufschlag des Erziehungsbeitrags festgelegt.¹³⁸

¹³⁶ Senat BR 2018, RL Vollzeitpflege, 3.1.1.2, 3.2.1 u. 3.2.2.

¹³⁷ MSGG NI 2016, Empfehlungen Vollzeitpflege.

¹³⁸ LKT BY / ST BY 2018, Empfehlungen Vollzeitpflege, 4.2 i. V. m. Anhang.

- **Berlin** macht den Jugendämtern zur zwingenden Vorgabe, im Falle der Vermutung eines erweiterten Förderbedarfs eines Kindes oder Jugendlichen eine fachdiagnostische Stellungnahme einzuholen, die innerhalb von vier Wochen zu erstellen ist.¹³⁹ Grundlage der Förderbedarfsprüfung durch den/die Gutachter*in ist ein Leitfaden, der mit einer tabellarischen Gegenüberstellung von „die Erziehung erheblich erschwerenden Beeinträchtigungen“ und ihren dadurch ggf. bedingten „Auffälligkeiten und Besonderheiten im pädagogischen Alltag“ einerseits und mit den daraus resultierenden „erweiterten Anforderungen an die Erziehungsleistung/ -person“ andererseits arbeitet.¹⁴⁰
- Demgegenüber enthält die Empfehlung in **Baden-Württemberg** zwar keine eigenen Verfahrensvorgaben, verweist jedoch – mit kurzen Verfahrenserklärungen – auf zwei exemplarische Beispiele von Jugendämtern (Karlsruhe – mit Checkliste zur Bedarfserhebung sowie Leitfaden; Mannheim – mit Kriterienkatalog für besondere Bedarfe).¹⁴¹

5.2.2.3 Pflegegeldbemessung

Im Ergebnis zeigen sich in den Ländern auch sehr unterschiedliche Auswirkungen in der konkreten Pflegegeldbemessung:

- In drei Ländern wird die Anerkennung einer Sonderbedarfssituation lediglich auf der Ebene ggf. zu erhöhender Kosten der Erziehung thematisiert: In **Bayern** in Form eines prozentualen Zuschlags im Verhältnis zum zweifachen Erziehungsbeitrag,¹⁴² in **Schleswig-Holstein** mit einem bis zu dreifach erhöhten Erziehungsbeitrag¹⁴³ und in **Sachsen-Anhalt** als Zuschlag von bis zu 100 Euro (im Falle einer sonderpädagogischen Pflegestelle) bzw. bis zu 200 Euro (bei einer heilpädagogischen Pflegestelle).¹⁴⁴

139 Senat BE 2004, AV-Pflege, Nr. 7.

140 Senat BE 2004, AV-Pflege, Anlage 2 „Leitfaden zur Ermittlung eines erweiterten Förderbedarfs bei Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) und teilstationärer Familienpflege (§ 32 Satz 2 SGB VIII).“

141 KVJS 2018, Orientierungshilfe Vollzeitpflege, S. 26.

142 LKT BY/StT BY 2018, Empfehlungen Vollzeitpflege: prozentualer Zuschlag zur Pauschale für den Erziehungsaufwand.

143 Empfehlungen JÄ SH, 2011, S. 10.

144 § 2 Abs. 4 S. 3 KJH-PfG-VO ST 2017.

TABELLE 2: Erhöhter Sach- und Erziehungsaufwand (mit jeweiligen Altersstufen)¹

Land	Erhöhung Sachaufwand	Erhöhung Erziehungsaufwand
Baden-Württemberg ¹	entsprechend realer monatlicher Zusatzkosten	nur Verweis auf Beispiele (Mannheim: 2-, 3- oder 4-fach)
Berlin ³	bis 7: - 10€ 7 bis 14: + 18€ 14 bis 18: + 106€	immer 959 €
Bremen ⁴	bis 6: + 56€ 6 bis 12: + 84€ ab 12: + 111€	Heilpäd/ Sozpäd VP: 480 € (2-fach) Sonderpäd I ⁵ : 720 € (3-fach) Sonderpäd II ⁶ : 912 € (3,8-fach)
Niedersachsen ⁷	Sozialpädagogische Vollzeitpflege: + 10 % Sonderpädagogische Vollzeitpflege: + 20 %	SozialVP: 474 € (2-fach) SonderVP: 948 € (4-fach) SonderVP(+) ⁸ : 1.185 € (5-fach)
Rheinland-Pfalz ⁹	entsprechend realer monatlicher Zusatzkosten	bis zum 5-fachen Satz, ohne nähere Konkretisierungen

1 Auf dem aktuell ermittelbaren Stand anhand der jeweils zitierten Ländermaterialien.

2 KVJS/LKT BW/StT BW 2017, Empfehlungen Vollzeitpflege, S. 24 ff.

3 Senat BE 2012, AV-Vollzeitpflege-Pflegegeld, 2.1.

4 Senat BR 2018, RL Vollzeitpflege, Anlage.

5 Pflegekind ist wochentags durchschnittlich mind. sechs Stunden auswärts.

6 Pflegekind ist wochentags durchschnittlich weniger als sechs Stunden auswärts.

7 MSGG NI 2016, Empfehlungen Vollzeitpflege, 4.1.1.

8 Mind. ein Elternteil hat eine sozialpädagogische/psychologische Berufsausbildung.

9 LSJV RP 2002, Empfehlungen Sozialpädagogische Pflegestellen, S. 16.

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

- In den anderen fünf Ländern (BW, BE, BR, NI, RP) sollen die Sonderbedarfssituationen ausdrücklich sowohl beim Sachaufwand als auch bei den Kosten der Erziehung Berücksichtigung finden. Die sehr unterschiedlichen Verfahrensweisen in der Bemessung sind in Tabelle 2 überblicksartig dargestellt.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Auf dem aktuell ermittelbaren Stand anhand der jeweils zitierten Ländermaterialien.

5.3 Rahmenverträge

5.3.1 Rechtliche Grundlagen

Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII werden zwischen dem Träger der freien Jugendhilfe und dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe geschlossen, in dessen Zuständigkeitsbereich die Einrichtung gelegen ist (§ 78a Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Die auf örtlicher Ebene geschlossenen Vereinbarungen sind für alle örtlichen Träger – also überregional – bindend (§ 78e Abs. 1 S. 2 SGB VIII). Im Bereich ambulanter Leistungen trifft das SGB VIII insoweit keine Regelung. Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und freie Träger stehen also vor der Entscheidung, ob in jedem Jugendamtsbezirk, in dem der Träger tätig wird, eine Vereinbarung abgeschlossen wird oder ob mit einem anderen Träger der öffentlichen Jugendhilfe geschlossene Vereinbarungen auch im Jugendamtsbezirken für die Leistungsbeziehung zugrunde gelegt oder übernommen werden soll.

Für die in § 78a Abs. 1 SGB VIII aufgelisteten (teil)stationären Leistungen ist vorgesehen, dass auf Landesebene zum einen die kommunalen Spitzenverbände und zum anderen die Träger der freien Jugendhilfe sowie die Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer Rahmenverträge abschließen und sich darin über Inhalte der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII verständigen (§ 78f S. 1 SGB VIII). Wenn ein Rahmen gesetzt werden soll, dann bewegen sich die Verhandlungspartner des Vertrags auf Landesebene in einer Abwägung, wie weitgehend sie Dinge im Rahmenvertrag konkretisieren wollen und an welchen Stellen sie Freiraum für Einzelvereinbarungen lassen.¹⁴⁶ Am Prozess der Verhandlungen sind die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen (§ 78f S. 2 SGB VIII), was in einer Vielzahl der Länder eine unmittelbare Beteiligung der Landesregierung bedeutet – auch wenn diese damit nicht zum Vertragspartner wird. Näheres gibt das SGB VIII nicht vor, sondern überlässt dies den Vertragspartnern.

Die Beteiligung der überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe stellt die Verschränkung her zur Betriebserlaubnis nach §§ 45 ff. SGB VIII (hierzu unten Kapitel 5.4). Die Inhalte des Rahmenvertrags widersprechen sinnvollerweise nicht den Anforderungen an die Erteilung einer Betriebserlaubnis, sodass die Leistungsbeschreibung in

¹⁴⁶ Bernzen et al./Grube 2018, § 2 Rn. 31.

einer Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78b SGB VIII später auch genehmigungsfähig ist und umgekehrt eine genehmigungsfähige Konzeption auch Eingang finden kann in eine Vereinbarung. Die Länder können als Beteiligte an den Verhandlungen also erheblichen Einfluss nehmen auf die Inhalte der Rahmenverträge. Dies betrifft auch die Entgelte, da betriebserlaubnisfähige Konzeptionen nur dann Realisierung in der Praxis erfahren können, wenn sie auskömmlich finanziert sind und nicht mehr versprechen, als sie im Lichte der Finanzierung halten können. Auch die Qualitätsentwicklung und -sicherung zählt zu den Anforderungen an die Erteilung einer Betriebserlaubnis (§ 45 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII). Für die Länder ergibt sich daher die Möglichkeit, die fachlichen Anforderungen beim Abschluss der Rahmenverträge zu platzieren und / oder durch rahmende Vorgaben zur Betriebserlaubniserteilung einseitig zu setzen. In den Ländern, in denen die überörtlichen Träger kommunal verfasst sind (BW, MV, NW) oder in denen die Aufsicht „kommunalisiert“ ist (HE), fallen Verantwortung für Inhalt und Qualität mit der Finanzierungsverantwortung zusammen und die kommunale Seite macht den Zielkonflikt mit sich selbst aus.

Für ambulante Leistungen der Hilfen zur Erziehung, der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und der Hilfe für junge Volljährige werden zwar meist Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach § 77 SGB VIII abgeschlossen, aber Rahmenverträge auf Landesebene sind für ambulante Leistungen nicht vorgesehen. Auf freiwilliger Basis können die beteiligten Akteure allerdings Rahmenverträge abschließen, so geschehen in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg. Da ambulante Leistungen nicht betriebserlaubnispflichtig sind, besteht – zumindest in den Flächenstaaten – insoweit keine direkte Einflussmöglichkeit der Länder. In Hamburg nimmt zusätzlich eine Globalrichtlinie zu sozialräumlichen Angeboten der Jugend- und Familienhilfe Einfluss auf die Inhalte der Rahmenverträge.

5.3.2 Eckdaten zu den Rahmenverträgen

Zum Ende 2018 bestehen in 15 Ländern Rahmenverträge nach § 78f SGB VIII. In Nordrhein-Westfalen wurde der Rahmenvertrag von der öffentlichen Seite gekündigt und bislang konnten sich die Vertragsparteien nicht auf einen neuen Vertrag einigen.¹⁴⁷ Von den 15 Rahmenverträgen handelt es sich bei neun noch um die Erstabschlüsse nach

¹⁴⁷ Zu einer Liste der Rahmenverträge siehe unten „Verwendete Ländermaterialien“ Rahmenverträge nach § 78f SGB VIII.

**TABELLE 3: Stand und Anlagen der Rahmenverträge für stationäre Leistungen;
Rahmenverträge für ambulante Leistungen**

Land/ Stand	Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII für stationäre Leistungen Anlagen	Rahmenvertrag für ambulante Leistungen
Baden- Württemberg 1.1.2017	<ul style="list-style-type: none"> • Personalausstattung stationär • Personalausstattung teilstationär • Verzeichnis individueller Zusatzleistungen • Mehraufwand bei konzeptionsbedingten Leistungen • Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren • Protokollnotiz individuelle Zusatzleistungen 	-
Bayern 21.4.2015	<ul style="list-style-type: none"> • Rahmenleistungsvereinbarung stationär • Rahmenleistungsvereinbarung teilstationär • Vereinbarung über Personaleinsatz • Pädagogische Regelversorgung in der Heimerziehung • Betriebsnotwendige Investitionskosten • Gebührenordnungen • Personalkostenpauschalen 	-
Berlin 15.12.2006 i. d. F. vom 1.2.2018	<ul style="list-style-type: none"> • Protokollnotizen • Rahmenvorgaben Leistungs- und Qualitätsbeschreibung • Muster-Trägervertrag • Rahmenleistungsbeschreibungen (1 – 8) • Regeln zur Sicherstellung des Schutzauftrags • Nebenkostenkatalog 	1.2.2018 (ambulant) 14.6.2018 (EFB)
Brandenburg 1.7.1999	<ul style="list-style-type: none"> • soweit ersichtlich keine 	-
Bremen 15.11.2001	<ul style="list-style-type: none"> • Raster einrichtungsindividuelle Leistungsbeschreibung • Leistungsangebotstypenübersicht • Bewertungsgrundsätze und Erläuterungen zur Entgeltgestaltung • Grundsätze und Verfahrensregeln zur Erbringung und Vergütung individueller Zusatzleistungen • Kalkulationsschema mit Personalbogen • Antrag für neue Maßnahmen 	-
Hamburg 29.6.2018	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung des Entgelts • Abrechnung 	29.6.2018
Hessen 22.10.2001	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsvereinbarung mit Arbeitshilfe • Qualitätsentwicklungsvereinbarung • Entgeltvereinbarung mit Kalkulationsblatt und Erläuterungen • Tarifiermittlung (Vordruck) mit beispielhafter Berechnung • Voraussetzungen der Eignung von Betreuungskräften in Heimen • Fachleistungsstunden • Nebenleistungen 	-
Mecklenburg- Vorpommern 1.1.1999	<ul style="list-style-type: none"> • Mögliche Inhalte einer Leistungsbeschreibung • Entgelt einrichtungsindividuelle Grundleistung, individuelle Sonderleistungen, betriebsnotwendige Investitionskosten • Infokatalog • Qualitätsmerkmale 	-

Nieder-sachsen 1.6.2012	<ul style="list-style-type: none"> • Mustervereinbarung • Muster Beschreibung Leistungsangebot • Muster Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung • Grundlagen Qualitätsentwicklungsvereinbarungen • Verfahren Entgeltmittlung • Muster Entgeltvereinbarung • Entgeltblatt • Erläuterung der Kostenarten im Einzelnen • Kalkulationsblatt • Muster Personalkostenkalkulationsblatt • Investitionsfolgekosten 	-
Nordrhein-Westfalen	Rahmenvertrag aktuell gekündigt	-
Rheinland-Pfalz 1.7.2005	<ul style="list-style-type: none"> • Raster für Leistungsbeschreibung, Leistungsvereinbarung • Gemeinsame Empfehlungen zur allgemeinen Entgeltvereinbarung • Gemeinsame Empfehlungen zur allgemeinen Vereinbarung Qualitätsentwicklung 	-
Saarland 1.1.1999 17.4.2008	<ul style="list-style-type: none"> • Geschäftsordnung Kommission Vereinbarung nach § 78b SGB VIII • Leistungsbeschreibung • Entgelt einrichtungsindividuelle Grundleistung • Entgelt betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen (mit Muster) • Infokatalog des Landesjugendamts • Qualitätsentwicklungsvereinbarung • Arbeitshilfe zur Umsetzung des Schutzauftrags, Listen anerkannte Fachkräfte Kinderschutz und zentrale Ansprechpartner*innen, standardisierte Verfahren Risikoeinschätzung gem. § 8a SGB VIII, Musterbogen Kindeswohlgefährdung, Risikoeinschätzung, Ergebnis Teamberatung, Helfer*innenkonferenz 	-
Sachsen 1.4.1999	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsvereinbarung nach § 78b KJHG (Leistungs- und Qualitätsmerkmale) • Verhandlungsunterlagen zum Abschluss der Entgeltvereinbarung • Entgeltvereinbarung • Hinweise zur Erstellung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung 	-
Sachsen-Anhalt	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsvereinbarung (Raster für Leistungsbeschreibung pro Kostensatz) • Entgelt für leistungsspezifische Grundleistungen sowie investitionsbedingte Kosten (mit Kalkulationsblatt) • Qualitätsentwicklungsvereinbarung und Qualitätsprüfungen 	-
Schleswig-Holstein	<ul style="list-style-type: none"> • Verfahrensvereinbarung Jugendhilfe • Formular leistungsgerechtes Entgelt • Formular Personalplan • Formular Kalkulation • Formular Entgeltvereinbarung 	-
Thüringen	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsvereinbarung • Qualitätsentwicklungsvereinbarung • Regelleistungsentgelt • Entgelt für zusätzliche individuelle Erziehungsleistungen • Entgeltvereinbarung • Weitergabe von Unterlagen – Datenblatt für Servicekatalog 	-

Einführung der §§ 78a ff. SGB VIII in 1999, sie datieren zwischen 1999 (BB, MV, SN, TH), 2001 (BR, HE, ST) und dem letzten Erstabschluss in 2005 (RP). Sechs Rahmenverträge wurden zwischenzeitlich aktualisiert, sie sind abgeschlossen zwischen 2008 (SL), 2009 (SH), 2012 (NI), 2015 (BY), 2017 (BW) und 2018 (BY, HH), wobei es sich im Saarland lediglich um eine Zusatzvereinbarung betreffend die Umsetzung des Schutzauftrags gem. § 8a SGB VIII handelt und im Übrigen der Rahmenvertrag aus 1999 uneingeschränkt fortgilt.

Der Umfang der Rahmenverträge variiert erheblich. Er reicht von nur acht Paragrafen in Rheinland-Pfalz bis zu 30 Punkten in Berlin. Dazwischen verteilt sich die Anzahl der Regelungspunkte in den Verträgen von zehn (MV) über elf (SH), zwölf (ST), 14 (BB), 15 (TH), 16 (NI, SL), 17 (HH), 18 (BR), 19 (SN), 20 (BW) bis 22 (BY, HE). Inhaltlich sagt die reine Zahl selbstredend nichts aus, allerdings deuten die erheblichen Unterschiede im Umfang an, dass in den einzelnen Ländern die betreffenden Leistungen zumindest auf verschiedene Weise gerahmt werden.

Dieser Befund bestätigt sich in den Divergenzen beim Umgang mit Anlagen/Anhängen zu den Rahmenverträgen. Auch hier zeigt sich die Vielfalt möglicher Vertragsgestaltungen. In etlichen Ländern haben sich die Vertragspartner auf ausdifferenziertere Ausführungen zur Entgeltbewertungsgrundsätzen, deren Ermittlung und Verhandlungsgrundlagen verständigt (BR, MV, NI, RP, SL, SN, ST, TH) und hierzu zum Teil mit konkreten Mustern für die Auflistung (HE, NI, SL, SN, SH, TH) oder mit entsprechenden Kalkulationsschemata (BR, HE, HH, MV, NI, SH) einen verbindlichen Rahmen vorgegeben. Einzelne Anlagen weisen eine Personalkostenpauschale (BY), einen Nebenkostenkatalog bzw. die Kostenarten (BE, HE, NI, MV), die Abrechnungsmodi (HH) oder eine Gebührenordnung (BY) aus. Vielfach werden die Leistungsbeschreibungen konkretisiert (BY, BE, MV, RP, SL, SN, ST) bzw. mit einem Muster hinterlegt (HE, NI, SL, TH). Zu den individuellen Zusatzleistungen finden sich in fünf Anlagen spezifische Ausführungen (BW, BR, HE, MV, TH), in Baden-Württemberg mit der Auflistung in einem Verzeichnis. Auch Investitionskosten bzw. Investitionsfolgekosten werden in einigen Verträgen gesondert adressiert (BY, NI, SL, ST). Einzelne Anlagen äußern sich explizit zur Personalausstattung (BW, BY) bzw. der Eignung von Betreuungskräften (HE). Zahlreiche Verträge enthalten Zusätze zur Qualitätsentwicklung (BE, MV, NI, RP, SL, SN, ST) bzw. entsprechende Mustervereinbarungen (HE, NI, TH). Der Schutzauftrag wird im Anhang zum Bestandteil in den Rahmenverträgen in Berlin und dem Saarland. Mustervereinbarungen nach § 78b SGB VIII sind Bestandteil des Rahmenvertrags zumin-

dest in drei Ländern (BE, HE, NI). Der Bremer Rahmenvertrag listet in einem Anhang eine Typenübersicht für die Angebote auf. In Schleswig-Holstein wird das Verfahren zum Abschluss von Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII in einer Anlage konkretisiert.

Nur in zwei Ländern – den zwei Stadtstaaten Berlin und Hamburg – konnten Rahmenverträge auch zu ambulanten Leistungen gefunden werden. In Berlin existiert zusätzlich eine Rahmenvereinbarung über Erziehungs- und Familienberatung.

5.3.3 Ausgewählte Vertragsinhalte

5.3.3.1 Leistungsbeschreibung stationärer Leistungen

Die Rahmenverträge treffen allgemein gehaltene Aussagen zu den Grundinformationen, zu denen die Leistungsbeschreibung in den Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII Angaben machen soll. In der Mehrzahl der Vertragsgestaltungen enthält der Rahmenvertrag insoweit selbst eine Auflistung (BW¹⁴⁸, BE¹⁴⁹, BB¹⁵⁰, BR¹⁵¹, HH¹⁵², MV¹⁵³, SL¹⁵⁴, SN¹⁵⁵), andere machen die betreffenden Vorgaben überwiegend in Anlagen zur Leistungsbeschreibung (NI¹⁵⁶, RP¹⁵⁷, TH¹⁵⁸), bei manchen ergänzen sich die Vorgaben im Rahmenvertrag und in einer oder mehreren Anlagen (BY¹⁵⁹, HE¹⁶⁰, ST¹⁶¹). Einige Rahmenverträge trennen insoweit nicht durchgängig zwischen Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung, sondern nähern sich den Inhalten der Leistungsbeschreibung

148 § 7 Abs. 1 RV BW.

149 Ziff. 9.1 BRV Jug (BE).

150 § 4 Abs. 3 RV BB.

151 § 4 Abs. 2 RV BR.

152 § 5 Abs. 1 RV HH.

153 § 2 Abs. 3 RV MV.

154 § 3 Abs. 2 RV SL.

155 § 5 Abs. 2 RV SN.

156 Anlage 2 Leistungsangebot zum RV NI.

157 Anlage 1 Gemeinsame Empfehlungen zur Leistungsvereinbarung nach § 34 SGB VIII – Heimerziehung zum RV RP.

158 Ziff. I.4 der Anlage 1 Leistungsvereinbarung zum RV TH.

159 Z. B. Anlage D Pädagogische Regelversorgung in der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII zum RV BY.

160 §§ 8, 12 RV HE mit Anlage 1 Leistungsvereinbarung.

161 § 3 Abs. 1 RV ST mit Anlage 1 Leistungsvereinbarung.

zum Teil unmittelbar über die Bestandteile des Entgelts (z. B. BY¹⁶²) oder über die Qualitätsmerkmale (z. B. SH¹⁶³).

Ganz allgemein wird gefordert, Art, Ziel und Qualität der Leistung zu beschreiben (BW, BE, HE, HH, MV, SN, ST, SH) – oder nur Art und Qualität (BB), Ziel und Qualität (BY), die Art (BR, SL), das Ziel (NI) oder die Qualität (RP, TH). Ähnlich unkonkret soll über „Inhalt und Umfang“ (MV, NI; RP, SL, SH, TH), über die „fachliche Ausrichtung“ und die „Methoden“ Aufschluss gegeben werden (BB, BR, MV, NI, SL), über Struktur einschließlich der Betreuungsformen (BY, BB, BR, HE, RP, SL), die Leistungsbereiche (Erziehung, Schule, Ausbildung; BR, SL) oder Angebotstypen (BR). Ebenfalls zu den Selbstverständlichkeiten einer Leistungsbeschreibung gezählt werden können die Angaben zum zu betreuenden Personenkreis (BW, BY, BE, BR, HE, MV, NI, SL, SN, ST, SH), zur sächlichen Ausstattung (BW, BB, BR, HE, HH, MV, SN, ST, SH), zur personellen Ausstattung (BW, BY, BE, BB, HE, HH, MV, RP, SL, SN, ST, SH, TH) und zur Qualifikation des Personals (BW, BE, BB, HE, HH, MV, RP, SN, ST). Weiter fordern die meisten Rahmenverträge zu Angaben über die „betriebsnotwendigen Anlagen“ auf (BW, BY, BE, BB, BR, HE, HH, MV, RP, SL, SN, ST, SH, TH). Vereinzelt wird eine Beschreibung gefordert, bei welchen Voraussetzungen eine Leistungserbringung verpflichtend erfolgt (BW; HE, TH). In Hamburg soll die Leistungsvereinbarung bei der Beschreibung der Qualität „insbesondere unmittelbare, mittelbare und sonstige Leistungsmerkmale festlegen“ (im Einzelnen siehe Tabelle 4).

Insgesamt dürfte mit einer schlichten, stichpunktartigen Auflistung von Grundinformationen in Rahmenverträgen vor allem dann eine ordnende Rahmensetzung verbunden sein, wenn zu den allgemeinen Überschriften konkretisierende Leistungsinhalte hinterlegt sind oder wenn die Grundinformationen der Einstieg sind für eine übergeordnete Ordnungsidee. Sind die Merkmale in ein Konzept eingebettet und dienen der Herstellung von Transparenz über das, sowohl was eine stationäre Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe leistet als auch welchen Preis sie dafür erhält, kann dem Rahmenvertrag – im Zusammenspiel mit den Vorgaben zur Erteilung einer Betriebserlaubnis und ggf. weiteren Rahmensetzungen auf Landesebene – erhebliche Steuerungskraft zukommen (Beispiele hierzu sogleich im Anschluss an Tabelle 4). Zu beobachten sind aber auch elaborierte Rahmensetzungskonzepte, in denen die Leistungsbeschreibung

162 § 4 RV BY i.V.m. diversen Anlagen mit Kalkulationsgrundlagen.

163 § 6 Abs. 3 JugH RV SH.

TABELLE 4: Grundinformationen der Leistungsbeschreibung

Land	Art	Ziel	Inhalt und Umfang	Struktur (inkl. Betreuungsformen)	Leistungsbereiche (Erziehung, Schule, Ausbildung)	Angebotstypen	fachliche Ausrichtung, Methoden	zu betreuender Personenkreis	sächliche Ausstattung	personelle Ausstattung	Qualifikation des Personal	Qualität	betriebsnotwendige Anlagen	Voraussetzungen zur (verpflichtenden) Leistungserbringung
Baden-Württemberg	●	●	●					●	●	●	●	●	●	●
Bayern		●		●				●		●		●	●	
Berlin	●	●						●	●	●	●	●	●	
Brandenburg	●			●			●			●	●	●	●	
Bremen	●			●	●	●	●	●	●				●	
Hamburg	●	●						●	●	●	●	●	●	
Hessen	●	●				●		●	●	●	●		●	●
Mecklenburg-Vorpommern	●	●	●				●	●	●	●	●	●	●	
Niedersachsen		●	●				●	●						
Rheinland-Pfalz			●	●						●	●	●	●	
Saarland	●		●	●	●		●	●		●			●	
Sachsen	●	●						●	●	●	●	●	●	
Sachsen-Anhalt	●	●					●	●	●	●	●	●	●	
Schleswig-Holstein	●	●	●				●	●	●	●		●	●	
Thüringen			●				●			●		●	●	●

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

sich nicht von den Grundinformationen her entfaltet, sondern in ein ausdifferenziertes, in Anlagen näher konkretisiertes System von zu bepreisenden Einzelbestandteilen zerlegt sind (z. B. in BY) oder die Leistungsbeschreibung direkt von den Entgelten hergeleitet wird (Ansätze hierzu z. B. in SN).

Über die Rahmenverträge – in Kombination mit der Betriebserlaubnis (siehe unten Kapitel 5.4) – kann Praxis erheblich beeinflusst werden. Dies lässt sich veranschaulichen anhand der Modelle zu Vorgaben über die Ausgestaltung in Baden-Württemberg und Berlin:

- In **Baden-Württemberg** werden die Inhalte der Regelleistungen in einem abschließenden Katalog aufgelistet.¹⁶⁴ Hierzu werden in einer Anlage zur Personalausstattung für nicht alle, aber einige der im Rahmenvertrag ausgewiesenen Bestandteile feste Personalschlüssel oder – allerdings lediglich in Bezug auf Grundbetreuung, Zusammenarbeit und Kontakte, Hilfe- / Erziehungsplanung, Leistungen der Hauswirtschaft – Personalkorridore zugewiesen.¹⁶⁵ Individuelle Zusatzleistungen werden in einem ebenfalls grundsätzlich abschließenden Verzeichnis aufgeführt und hierzu eine Entgeltspanne festgelegt.¹⁶⁶
- In **Berlin** gibt eine Anlage zum Rahmenvertrag eine Rahmenstruktur vor.¹⁶⁷ Alle stationären Leistungsangebote werden darin in einer Matrixstruktur abgebildet, bei der auf der einen Seite die Betreuungsformen unterschieden werden (Gruppenangebote, familienanaloge Angebote, Individualangebote) und auf der anderen Seite in Beziehung gesetzt werden zu den Betreuungsintensitäten (Regelleistung, Intensivleistung, Angebot mit geringer Betreuungsdichte). Für Letztere werden zwei Leistungstypen ausgewiesen:
 - Leistungstyp 1: Stationäre Hilfen zur Erziehung nach §§34, 35 i. V. m. § 41 SGB VIII
 - Leistungstyp 2: Stationäre Hilfen als Bestandteil der Eingliederungshilfe nach § 35a i. V. m. § 41 SGB VIII.

164 § 6 Abs. 2 RV BW.

165 Anlage 1 Personalausstattung für die Regelleistungen nach § 6 Abs 3 RV BW.

166 Anlage 3 Verzeichnis Individueller Zusatzleistungen gem. § 6 Abs. 3 des RV BW.

167 Anlage D.6 Stationäre Hilfen nach §§ 34, 35, 35a i. V. m. § 41 SGB VIII Gemeinsame Erklärung des Ausschusses „Entwicklung von Rahmenleistungsbeschreibungen“ vom 20.4.2007 zum BRV Jug (BE).

Der erste Leistungstyp ist wiederum unterteilt in „Angebote mit geringer Betreuungsdichte (§ 34 SGB VIII)“, „Regelleistung (§ 34 SGB VIII)“ und „Intensivleistung (§ 34 SGB VIII)“ (siehe die vergleichbare Einteilung in der Arbeitshilfe der Landesjugendämter Westfalen-Lippe und Rheinland,¹⁶⁸ die daraus allerdings keine Matrix gestalten). Bei den Betreuungsformen unterscheidet die Matrix Gruppenangebote (eigenständiges Gruppenangebot, betreutes Wohnen in einer sozialpädagogischen Wohngemeinschaft), familienanaloge (Gruppen-)Angebote und Individualangebote, um je nach Betreuungsintensität die Leistungsinhalte zu konkretisieren und anschließend Personalschlüssel und -korridore, Prozentanteile für Leitung/Koordination,

168 Landesjugendämter Westfalen-Lippe & Rheinland 2004, Anlage II S. 23.

TABELLE 5: Strukturierung der Leistungsbeschreibung und Bepreisung im Rahmenvertrag von Baden-Württemberg und Berlin (stationäre Leistungen)

Baden-Württemberg		Berlin	
Inhalte Regelleistungen	hierzu ausgewiesene Personalausstattung	Betreuungsformen	Betreuungsintensität
<ul style="list-style-type: none"> • Grundbetreuung • Zusammenarbeit und Kontakte • Hilfe- / Erziehungsplanung • Regelleistungen • ergänzende gruppen- und personenbezogene Leistungen • Leistungsangebot Sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentrum • Leistungsangebot Berufsausbildung am Heim 	<ul style="list-style-type: none"> • Grundbetreuung • Zusammenarbeit und Kontakte • Hilfe- / Erziehungsplanung • Regelleistungen <ul style="list-style-type: none"> - Leistungsbereich - Verwaltungsbereich - Hauswirtschaftsdienst - Fachdienst (Eingangs-, Verlaufs-, Abschlussdiagnostik, Erziehungs-/Hilfeplanung, Anleitung und Beratung der Mitarbeiter*innen, Sicherung der Kinderrechte, der Partizipation und des Kinderschutzes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gruppenangebot (bei niedriger Intensität differenziert nach eigenständig oder in Kombination mit Regel- oder Intensivangebot) • Familienanaloge (Gruppen-)Angebote • Individualangebote 	<ul style="list-style-type: none"> • Angebot mit geringer Betreuungsdichte (§ 34 SGB VIII) • Regelleistung (§ 34 SGB VIII) • Intensivleistung (§ 34 SGB VIII) • Intensivleistung (Leistungstyp 2) (§ 35a SGB VIII)

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Preise für hauswirtschaftliche Versorgung einschließlich Reinigung, die Form der Gewährung von Sachmitteln, betriebsnotwendigen Anlagen und Nebenkosten sowie Auslastungsquoten und -korridore auszuweisen.

Beide Strukturvorgaben erhöhen die Transparenz der Leistungsinhalte und geben der Verhandlung eine Struktur. In Baden-Württemberg sticht die einfache Handhabbarkeit hervor, allerdings dürfte in der Praxis zu hinterfragen sein, welche Wirkung die starren Vorgaben auf die Gestaltung hybrider sowie familienanaloger Angebote haben. In Berlin gibt die Matrix nicht nur für die Verhandlungen, sondern auch bei der späteren Belegung eine verlässliche Orientierung. Anhand der Einteilung in der Matrix kann eine Verständigung über Setting und Betreuungsintensität stattfinden, die für den jeweiligen jungen Menschen als geeignet angesehen werden, um sodann aus den Einrichtungen des betreffenden Segments das konkret passende Konzept auswählen zu können. Auf der einen Seite bleiben für die Verhandlungen Spielräume, die Flexibilität ermöglichen. Auf der anderen Seite lässt eine Offenheit Raum für stärker divergierende Vorstellungen und kann damit die Einigung beim Abschluss der konkreten Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen erschweren.

5.3.3.2 Individuelle Zusatzleistungen (IZL)

Die meisten Rahmenverträge unterscheiden bei der stationären Unterbringung bzw. bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII zwischen einem Standardangebot und Sonderausstattungen. Lediglich Hamburg verzichtet in seinem Rahmenvertrag, soweit ersichtlich, auf eine betreffende Unterscheidung. Die Bezeichnungen sind bundesgesetzlich nicht determiniert und so findet sich eine regionale Vielfalt:

- Der Standard wird bezeichnet als Regelleistungen (BW, BB, BR, HE, SH, TH), Grundleistung (MV, SL, ST), angebotsspezifische Basisleistung (RP) bzw. Basisentgelt (SN), pädagogische Regelversorgung (BY) oder schlicht Leistungen (BE).
- Die Sonderausstattung firmiert als individuelle Zusatzleistungen (BW, BE, BB, BR, RP), Zusatzleistungen (HE), individuelle Sonderleistungen (BB, MV, NI, SL, ST), zusätzliche individuelle Erziehungsleistungen (SN, SH), zusätzlich erforderliche individuelle Leistungen (BY) oder schlicht Zusatzleistungen (SH); teilweise wird explizit zwischen einrichtungsspezifischen Zusatzleistungen und individuellen Zusatzleistungen unterschieden (RP).

Die individuellen Zusatzleistungen (IZL, hier als Oberbegriff verwendet) können in den Rahmenverträgen auf den Einzelfall bezogen sein, also nicht als einrichtungsprägend beschrieben werden (BY¹⁶⁹, BE¹⁷⁰, BR¹⁷¹, SH¹⁷²), etwa wenn sie explizit nicht Gegenstand der Entgeltvereinbarung sein sollen (BR), als zusätzliche Leistungen stets gesondert zu berechnen sind (SH) oder lediglich im Hilfeplan vereinbart werden (TH). Sie können im Rahmenvertrag aber auch rein strukturell als Wesensmerkmal der Einrichtung mit zusätzlichen, regelhaft über die Regel- / Grundleistung hinausgehenden Leistungsbestandteile (BB¹⁷³, SL¹⁷⁴, TH¹⁷⁵) bzw. als zusätzlich für die spezielle Einrichtung mit Entgelt für bestimmte Personen im Einzelfall hinterlegte Angebote (ST¹⁷⁶) vorgesehen sein. Einige Rahmenverträge beziehen sich explizit auf individuell für den einzelnen jungen Menschen vereinbarte oder strukturell verankerte Angebote (BW¹⁷⁷, MV¹⁷⁸, NI¹⁷⁹, RP¹⁸⁰, SN¹⁸¹). Der Hessische Rahmenvertrag umschreibt die Zusatzleistungen als Leistungsangebot in Form von Fachleistungsstunden und als „Ergänzung“, die sich als „fallbezogene Tätigkeit für und am Klienten“ aus dem Hilfebedarf ergibt und im Hilfeplan festgelegt werden muss.¹⁸² Rheinland-Pfalz differenziert hier auch begrifflich und bezieht „einrichtungsspezifische Zusatzleistungen“ auf ein regelhaftes Angebot für alle oder einen überwiegenden Teil der jungen Menschen in der Einrichtung sowie „individuelle Zusatzleistungen“ auf Ergänzungen, die mit dem belegenden Jugendamt zu vereinbaren sind – also nicht Bestandteil der Vereinbarung nach § 78b SGB VIII werden. Ähnlich verfährt der Rahmenvertrag in Mecklenburg-Vorpommern, wenn er zwischen „indi-

169 § 8 RV BY.

170 Anlage D.6 zum BRV Jug (BE).

171 § 11 LRV BR mit Anlage 4: „Grundsätze und Verfahrensregelungen zur Erbringung und Vergütung individueller Zusatzleistungen nach § 11 des LRV SGB VIII mit Antragsbogen“. Für Bremen stehen die Angaben unter Vorbehalt, da Anlage 4 im Internet nicht recherchiert werden konnte.

172 § 8 Abs. 7 JugH-RV SH.

173 § 8 RV BB.

174 § 8 RV SL.

175 § 9 RV TH mit Anlage 4 „Entgelt für zusätzliche individuelle Erziehungsleistungen“.

176 § 5 Abs. 4 RV ST mit Anlage 2, Anhang 2 „Kalkulationsblatt für individuelle Sonderleistungen“.

177 § 6 Abs. 3 RV BW mit Anlage 3 „Verzeichnis Individueller Zusatzleistungen“.

178 § 4 Abs. 3 und 4 RV MV mit Anlage 2 „Entgelt für einrichtungsindividuelle Grundleistungen, Entgelt für individuelle Sonderleistungen sowie Entgelt für betriebsnotwendige Investitionskosten“.

179 § 8 RV NI.

180 § 5 Abs. 3 und 4 RV RP.

181 § 9 RV SN.

182 Anlage 6 zum RV, Vereinbarung über Fachleistungsstunden als Zusatzleistung.

viduellen Sonderleistungen“, die auf Grundlage eines Hilfeplans nach § 36 SGB VIII vereinbart werden, und „möglichen Sonderleistungen“, für die in der Leistungs- und Entgeltvereinbarung nach § 78b SGB VIII Pauschalen vereinbart werden sollen, unterscheidet. In Sachsen werden die Zusatzleistungen dann ins Basisentgelt eingerechnet, wenn sie auf Dauer angelegt sind, für alle jungen Menschen in der Einrichtung anfallen und Grund für die Aufnahme in diese spezielle Einrichtung sind. In Baden-Württemberg wird nur indirekt in einer Anlage zum Entgelt über Module für individuelle Zusatzleistungen, also von einer strukturellen Verankerung ausgegangen, allerdings enthält der Rahmenvertrag hier eine eigene Anlage mit einem Verzeichnis möglicher individueller Zusatzleistungen. Auch in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt werden die Leistungsbestandteile individueller Zusatzleistungen in Anhängen gesondert aufgelistet. Hier stellt sich die Frage, welche Strukturierungswirkungen die Verzeichnisse bzw. Listen erzeugen – ob sie vor allem die Entgeltverhandlung zu beeinflussen vermögen oder auch die Entwicklung entsprechender Angebote und die Herstellung von Transparenz bei der späteren Auswahl von passenden Einrichtungen für die einzelnen jungen Menschen. Der Rahmenvertrag in Hamburg befasst sich, soweit ersichtlich, nicht mit Zusatzleistungen.

TABELLE 6: Verankerung individueller Zusatzleistungen in Rahmenverträgen

einzelfall-bezogen	einrichtungs-bezogen	einzelfall- und einrichtungsbezogen	keine Erwähnung
Bayern Berlin Bremen Hessen Schleswig-Holstein	Brandenburg Saarland Sachsen-Anhalt Thüringen	Baden-Württemberg Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Rheinland-Pfalz Sachsen	Hamburg

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Die Einzelfallbezogenheit der individuellen Zusatzleistungen hat den Vorteil, dass keine Einrichtungen nur für „besonders Schwierige“ oder „besonders Beeinträchtigte“ entstehen, sondern eher ein inklusiver Normalitätsansatz in der Angebotsgestaltung entwickelt werden kann. Die Einrichtungsbezogenheit befördert das Entstehen spezifischer Angebote für Personengruppen mit besonderen Bedarfen. Ob mit einem gemischten Modell den Risiken einer Zusammenführung von besonders Belasteten zu eigenen

Gruppen¹⁸³ entgegengewirkt und gleichwohl ein bedarfsdeckendes Angebot an speziellen Leistungen¹⁸⁴ gesichert werden kann, wäre sozialwissenschaftlich zu erkunden.

5.3.3.3 Entgelte

Die Rahmenverträge spiegeln die Realitäten in der Praxis, dass beim Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII für stationäre Leistungen die Entgelte im Zentrum stehen. Dies hat auch strukturelle Hintergründe:

- Einrichtungen werden häufig überregional belegt. Zuständig für die Verhandlung sind aufseiten der Träger der öffentlichen Jugendhilfe jedoch auch bei stationären Leistungen nicht die überörtlichen, sondern die örtlichen Träger (§ 78e Abs. 1 SGB VIII). Das Interesse an der Einflussnahme auf die Leistungsinhalte besteht daher vor allem dann, wenn die Einrichtung vom örtlichen Jugendamt (mit)belegt werden soll.
- Die Träger der freien Jugendhilfe tragen das volle wirtschaftliche Risiko für die Belegung.¹⁸⁵ Im Gegenzug haben sie, wenn sie für ein grundsätzlich geeignetes Angebot eine angemessene Kostenkalkulation vorlegen, gegenüber dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe einen Anspruch auf Abschluss einer Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78b SGB VIII oder einer Vereinbarung über die Höhe der Kosten nach § 77 SGB VIII bzw. einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über deren Abschluss.¹⁸⁶ Welche Angebote der Einrichtungsträger machen will, bestimmt folglich im Wesentlichen er selbst. Korrektiv für die fachliche Angemessenheit ist die Betriebserlaubnis. Ansonsten erlangen Leistungsinhalte bei den Verhandlungen im Wesentlichen vor allem mit Blick auf die Höhe des Entgelts ihre Bedeutung.

183 Siehe rth 2010, S. 12 ff.; Dodge et al., 2006; Dodge et al., 2007.

184 Zur Problematik der Vermeidung von freiheitsentziehenden Unterbringungen siehe etwa AGJ et al., 2018.

185 Meysen et al. 2014, Rn. 58.

186 Münder et al./von Boetticher/Münder 2018, § 77 SGB VIII Rn. 15; beckOGK/Janda 2018, § 77 SGB VIII Rn. 18; Schellhorn et al./Kern 2017, § 78b SGB VIII Rn. 18 ff.; Kunkel et al./Gottlieb 2018, § 78b SGB VIII Rn. 7 f.; Wiesner/Wiesner 2015, § 78b SGB VIII Rn. 24; jurisPK-SGB VIII/Luthe/Nellissen 2015, § 77 SGB VIII Rn. 32; Mroczynski 2009, § 78b SGB VIII Rn. 8; Fieseler et al./Wabnitz 2006, § 78b SGB VIII Rn. 17 f.; Jans et al. 2005, § 78b SGB VIII Rn. 42; Jans et al. 2004, § 77 SGB VIII Rn. 16; Fieseler et al./Heinrich 2000, § 77 SGB VIII Rn. 25.

Dies als Begründung des Erkenntnisinteresses vorangestellt, erfährt dieses bei der Recherche einen deutlichen Dämpfer. Zum einen ist die Zugänglichkeit der maßgeblichen Grundlagen eingeschränkt. Sie finden sich häufig entweder in Anhängen zu den Rahmenverträgen, die nicht überall online zur Verfügung stehen (BR), oder sie sind in Beschlüssen der Vertragskommission nach § 78e Abs. 3 SGB VIII zu finden, die ebenfalls nur teilweise öffentlich zugänglich sind bzw. für die Auswertung vorlagen. Außerdem werden etliche Angaben nicht in Worten dargestellt, sondern finden sich nur in den Formeln der verbindlichen Excelformulare verborgen hinterlegt, was hier nicht ausgewertet werden konnte.

Alle Rahmenverträge nach § 78f SGB VIII widmen sich den Entgelten und regeln dazu in einer (RP¹⁸⁷, ST¹⁸⁸, SH¹⁸⁹), zwei (TH¹⁹⁰), drei (BR¹⁹¹, MV¹⁹²), vier (HH¹⁹³), fünf (BB¹⁹⁴, SN¹⁹⁵), sechs (BW¹⁹⁶, BE¹⁹⁷, HE¹⁹⁸, NI¹⁹⁹, SL²⁰⁰) bis zehn Vorschriften (BY²⁰¹). Etliche weisen ausdrücklich auf die gesetzliche Vorgabe hin, dass die Berechnung der Entgelte prospektiv erfolgt, also in einer Prognose zukünftig anfallender und nicht anhand bisheriger oder aktueller Kosten. Für die Gliederung der Entgeltbestandteile sieht das SGB VIII eine Zweiteilung vor. Es sollen Entgeltvereinbarungen über „differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen“ abgeschlossen werden (§ 78b Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII). Die Rahmenverträge in den beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg belassen es bei dieser Grundanlage einer Zweiteilung. Sie wählen insbesondere einen alternativen Zugang zu individuellen Zusatzleistungen, die in den meis-

187 § 6 RV RP.

188 § 5 RV ST.

189 § 8 JugH-RV SH.

190 §§ 9, 10 RV TH.

191 §§ 9 bis 11 RV BR.

192 §§ 3 bis 5 RV MV.

193 §§ 11 bis 14 RV HH.

194 §§ 6 bis 10 RV BB.

195 §§ 6 bis 10 RV SN.

196 §§ 10 bis 15 RV BW.

197 Ziff. 10, 16 bis 20 BRV Jug (BE).

198 §§ 14 bis 19 RV HE.

199 §§ 5 bis 10 RV NI.

200 §§ 4, bis 9 RV SL.

201 §§ 6 bis 15 RV BY.

ten anderen Rahmenverträgen gesondert aufgeführt werden. Diese folgen der wohl als klassisch zu bezeichnenden Unterteilung zwischen Regel- / Basisleistung, individuellen Zusatz- / Sonderleistungen und betriebsbedingten Investitionskosten (BW, BY, BB, BR, HE, MV, NI, RP, SL, SN, ST, TH). Beim Entgelt für die Regel- bzw. Basisleistung finden sich sprachliche Varianten, mit denen die Unterscheidung zu den anderen Bestandteilen des Entgelts markiert werden soll, wie bspw. einrichtungsbezogenes Entgelt (BW), Leistungsentgelt (BE), Kosten der Erziehung (NI). Einen eigenen Weg geht der Rahmenvertrag in Schleswig-Holstein, wenn er abseits der klassischen Einteilungsmuster vorsieht, insgesamt neun Entgelte einrichtungs- und hilfespezifisch als Pauschalbetrag zu vereinbaren (Leitungs-, Wirtschafts- und Verwaltungspersonal; erforderliche Betreuungskräfte; pädagogische Sachmittel; Verpflegungskosten; sächliche Verwaltungskosten; Fuhrparkkosten; Gebäudekosten, einschl. Bewirtschaftungskosten; Ausstattungskosten / Inventar; sonstige Kosten).²⁰²

Beim Entgelt für die Leistungsangebote geben etliche Rahmenverträge eine Binnendifferenzierung vor. Einige orientieren sich dabei an § 39 Abs. 1 S. 2 SGB VIII, der zwischen den Kosten für den Sachaufwand und den Kosten für die Pflege und Erziehung unterscheidet. Am konsequentesten wird dies, wenn in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern zwischen den Kosten für die pädagogische Versorgung (BY) bzw. Erziehungspauschale (MV) und den Kosten für die Unterkunft und Verpflegung unterschieden wird. Letzterer Bestandteil wird auch in Hamburg und Sachsen-Anhalt explizit aufgeführt. Rheinland-Pfalz weist der Betreuung, Erziehung, Versorgung ein eigenes Entgelt zu. Der Rahmenvertrag in Thüringen clustert die Sachkosten nicht im Zusammenhang mit den Personalkosten, sondern mit den Betriebskosten, um in der Anlage zum Regelleistungsentgelt doch wieder zwischen Personal- und Sachkosten auf der einen Seite und den betriebsnotwendigen Aufwendungen auf der anderen Seite zu unterscheiden.²⁰³ Der Rahmenvertrag in Hessen unterscheidet bei der Fortschreibung der Entgeltvereinbarungen zwischen Sachkosten und Personalkosten.²⁰⁴

Die Mehrzahl der Rahmenverträge verwendet das – nicht direkt an § 39 SGB VIII angelehnte – Cluster der Personal- und Sachaufwendungen / -kosten (BE, HE, HH, NI, RP, SL, SN, ST, TH). Einige der Rahmenverträge rechnen wiederum bestimmte Bestand-

202 § 8 Abs. 4 RV SH.

203 § 10 Abs. 3 Nr. 2 und 3 RV TH, Ziff. II. und IV. der Anlage 3 Regelleistungsentgelt.

204 § 15 RV HE.

TABELLE 7: Gruppierung der Entgeltbestandteile in den Rahmenverträgen

Entgeltbestandteile	BW	BY	BE	BB	BR	HE	HH	MV	NI	RP	SL	SN	ST	SH	TH
einrichtungsbezogenes Entgelt/Leistungsentgelt/ Kosten der Erziehung	●	●	●	●	●			●	●	●	●	●	●		●
• pädagogische Versorgung/ Erziehungspauschale		●						●		●					
• Unterkunft und Verpflegung		●					●	●					●		
• Personal- und Sachaufwendungen/-kosten			●			●	●		●	●	●	●	●		●
• pauschalierter Entgeltanteil/ Nebenleistungen			●	●								●			
• besondere Leistungsbereiche								●	●				●		
individuelle Zusatzleistungen/ zusätzliche Leistungsbereiche Schule u. Ausbildung	●	●		●	●	●		●	●	●	●	●	●		●
betriebsnotwendige Investitionen/ Investitionsentgelt/ Investitionsfolgekosten/ Gebäude und Inventar	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●
Katalog der Bestandteile	●		●	●								●		●	

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

teile aus diesen Personal- und Sachkosten bzw. dem „Regelentgelt“ heraus, um Pauschalen zu gewähren bzw. um sie – je nach Anfall im spezifischen Einrichtungskonzept – gesondert ausweisen zu können (BE²⁰⁵, BB²⁰⁶). Teilweise werden die zusätzlichen Leistungsbereiche Schule und Ausbildung explizit hervorgehoben (z.B. BW, BY, TH). Mit eigens ausgewiesenen Entgelten für „besondere Leistungsbereiche“ operieren die Rahmenverträge in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

Als Maßseinheit für die Berechnung des Entgelts legen sich einzelne Rahmenverträge allein auf Tagessätze fest (z.B. BB, HE, HH, SL). Allerdings dürfte auch hier infrage

205 Ziff. 17.2 BRV Jug (BE).

206 § 6 Abs. 3 RV BB.

stehen, ob für die einzelnen Leistungsbestandteile in der Praxis vor Ort nicht doch teilweise Tagessätze, für andere, wie die individuellen Zusatzleistungen, Fachleistungsstunden und wiederum für andere Angebotselemente Fallpauschalen vereinbart werden (siehe z. B. BE und MV). In Hessen werden Zusatzleistungen in der Maßeinheit der Fachleistungsstunde ausgewiesen.

Die meisten Rahmenverträge verhalten sich zum Umgang mit **Abwesenheitszeiten** bzw. mit Freihaltgeld (BW²⁰⁷, BY²⁰⁸, BE²⁰⁹, BB²¹⁰, BR²¹¹, HE²¹², NI²¹³, RP²¹⁴, SL²¹⁵, SN²¹⁶, ST²¹⁷, SH²¹⁸, TH). Einige regeln eine fortgesetzte Vorhaltepflicht. Etliche Rahmenverträge sehen explizit eine Reduzierung des Entgelts vor. Diese fällt in Baden-Württemberg mit einer Reduzierung auf 75 Prozent am höchsten aus, gefolgt von Sachsen, das in den ersten 30 Tagen auf 80 Prozent und danach auf 60 Prozent reduziert. Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen geben ein geringeres Entgelt in Höhe von 80 Prozent an, Brandenburg und Bremen in Höhe von 90 Prozent. In Hessen und Schleswig-Holstein wird das Verzehrgeld bzw. der Lebensmittelaufwand reduziert, ist ggf. allerdings an die Hilfeempfänger*innen auszuzahlen. In Rheinland-Pfalz wird um den Verpflegungssatz und in Sachsen-Anhalt um den anteiligen Naturalkostenanteil reduziert. In den meisten der genannten Länder sind ausdrücklich abweichende Vereinbarungen als möglich erklärt. In Berlin, Niedersachsen und im Saarland sind in den Rahmenverträgen zwar die Besonderheiten im Zusammenhang mit Abwesenheitszeiten geregelt, aber eine Reduzierung der Entgelte bewusst nicht vorgesehen. Im Saarland endet die Zahlungspflicht hinsichtlich des Vorhaltgelds bereits nach 28 Tagen (mit Ausnahme von Schulferien, gesetzlicher Jahresurlaub, Jugendarrest und Kuraufenthalt), in Schleswig-Holstein hängt sie von der Zustimmung des Kostenträgers ab, in Berlin endet die Pflicht

207 § 15 RV BW.

208 § 13 RV BY.

209 Ziff. 22 BRV Jug (BE).

210 § 10 RV BB.

211 § 13 Abs. 2 bis 5 RV BR.

212 §§ 18, 19 RV HE.

213 § 9 Abs. 3 und 4 RV NI.

214 § 6 Anlage 2 Gemeinsame Empfehlungen zur allgemeinen Entgeltvereinbarung zum RV RP.

215 § 9 Abs. 2 RV SL.

216 § 13 RV SN.

217 § 7 Abs. 2 und 3 RV ST.

218 Ziff. 3,2 VV zum Jug-RV SH.

zur Leistung des vollen Entgelts hingegen erst nach entsprechender Entscheidung im Rahmen der Hilfeplanung. Ansonsten sehen etliche andere Länder eine Weiterzahlung des vollen Entgelts bei Abwesenheit nur für drei Tage vor (BW, BY, BB, BR, HE, SN, TH). Eine umgehende Pflicht zur Information des Jugendamts über Abwesenheiten ist ebenfalls in mehreren Rahmenverträgen aufgenommen (z. B. BW, BY, BE, RP).

Einige Länder listen in breiterem Umfang, andere nur punktuell die Anlässe für vorübergehende Abwesenheiten auf und unterscheiden hierbei zwischen

- Krankenhausbehandlung (BW, BY, BE, HE, RP, SL) bis zu zwei Monaten (NI), 42 Tagen (HE), bis zum 30. Tag (BB, BR), bis zum 28. Tag (BY) bzw. bis zu insgesamt 22 Tagen jährlich (TH),
- Kur oder Rehabilitationsmaßnahme (BE, BR, HE, SL) bis zum 30. Tag (BB) bzw. bis zu insgesamt 42 (HE) bzw. 22 Tagen jährlich (TH),
- Untersuchungshaft (BE) bzw. Jugendarrest (HE, SL),
- gesetzliche Schulferien (BY, BR, RP, SL, SN, TH), wenn nicht zu den Personensorgeberechtigten (BE),
- Wochenend- und Feiertagsurlaub (BY),
- Urlaub (BW, BY, RP, SL) bis maximal 28 (BY, SN) bzw. 30 Tage im Kalenderjahr (BR), wenn nicht zu den Personensorgeberechtigten (BE, BB),
- ungenehmigtes Verlassen der Einrichtung bis zum 14. Tag (BE) bzw. unerlaubtes Entfernen bis zu fünf Tagen (BB, BR),
- ausbildungsbedingte Abwesenheiten (BE),
- sonstige Fälle, bei denen das Jugendamt vorher der Freihaltung zugestimmt hat (BB, BR),
- sonstige triftige Gründe (BE) oder
- insgesamt bis zu 63 Tagen, wobei bis zu 42 Tage auf Krankenhaus-, Kuraufenthalte oder die Verbüßung eines Jugendarrests verfallen dürfen (HE).

In unmittelbarem fachlichen Zusammenhang mit dem Umgang mit den Abwesenheitszeiten in den Entgelten steht die Frage der **Auslastungsquote**. Die in den Leistungs- und Entgeltverträgen hierzu zugrunde gelegten Berechnungswerte haben erheblichen Einfluss auf die fachliche Ausgestaltung des Angebots an stationären Leistungen. Hohe Auslastungsquoten machen bspw. die gleichzeitige Aufnahme von mehreren Geschwistern in der gleichen Einrichtung oftmals unmöglich, da Einrichtungsträger sich nicht leisten können, mehrere Plätze gleichzeitig unbelegt zu halten, weshalb keine gemein-

TABELLE 8: Auslastungsquoten differenziert nach Einrichtungsspezifika

Land	Einrichtungsspezifika	Quote	Jahr
Bayern	• bis zu 10 Plätzen: 337 Tage	92,3%	2015
	• über 10 Plätze: 345 Tage	94,5%	
Berlin	Gruppenangebote		2018
	• Angebote mit geringer Betreuungsdichte (§ 34 SGB VIII)	93 – 94%	
	• Regelleistung (§ 34 SGB VIII)	93%	
	• Intensivleistung (§ 34 SGB VIII)	92 – 95%	
	• Intensivleistung (Leistungstyp 2) (§ 35a SGB VIII)	92 – 95%	
	Familienanaloge (Gruppen-)Angebote	95%	
	Individualangebote	93 – 94%	
Brandenburg	Alle	90%	1999
Hamburg	Alle	95%	2019
Niedersachsen	bei mehr als 10 Plätzen	96%	2012
Saarland	mehrgruppige Einrichtungen	92%	1999

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

same Unterbringung gefunden werden kann. Zudem erschweren sie kleineren Trägern, z. B. mit einem spezialisierten Angebot für weniger häufig vorkommende Bedarfslagen, die Möglichkeit der Betätigung, da sie bei Leerstand schnell in existenziell bedrohliche Unterfinanzierung kommen können. Zu den Auslastungsquoten finden sich nach den vorliegenden Unterlagen konkrete Aussagen in sieben der Rahmenverträge. Während in Hessen²¹⁹ und Schleswig-Holstein²²⁰ nur zur Vereinbarung einer „angemessenen Auslastungsquote“ aufgefordert wird, enthalten die anderen konkrete Zahlenwerte (siehe Tabelle 8). Teilweise differenzieren die Rahmenverträge hinsichtlich der Einrichtunggröße und sehen eine andere Quote für Einrichtungen mit weniger als

219 Anlage 3 zum RV, Entgeltvereinbarung.

220 Ziff. 4.1 der Verfahrensvereinbarung Jugendhilfe – VV JugH – Anlage A zum Jugendhilfe-Rahmenvertrag für Schleswig-Holstein nach § 78f SGB VIII – JugH-RV –.

zehn Plätzen vor (BY²²¹) oder geben bei diesen (NI²²²) bzw. bei eingruppierten Einrichtungen (SL²²³) die Auslastungsquote zur freien Verhandlung im Einzelfall. Berlin²²⁴ differenziert entsprechend seiner Matrix (siehe oben Kapitel 5.3.3.1) je nach Betreuungsform und Betreuungsdichte. Brandenburg²²⁵ und Hamburg²²⁶ gehen von einer „One fits all“-Auslastungsquote aus, wobei der Wert in Brandenburg direkt im Rahmenvertrag angegeben ist und somit noch aus dem Jahr 1999 stammt. Die Auslastungsquoten wurden in den letzten Jahren zunehmend hochgeschraubt, sodass die Vorgabe, dass die Auslastungsquote 80 Prozent nicht unterschreiten dürfe, nur noch historisches Interesse und weniger praktische Relevanz haben und insgesamt zu fragen sein dürfte, inwieweit sich die Praxis an diesem Punkt noch am Rahmenvertrag aus 1999 orientiert.

Sieben Rahmenverträge, den gekündigten Rahmenvertrag in Nordrhein-Westfalen eingerechnet, äußern sich zur **Nettoarbeitsjahreszeit**. Außerdem finden sich Jahresnettoarbeitszeiten in Vorgaben zur Betriebserlaubniserteilung in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Die Werte zeigen eine gewisse Varianz auf. In Nordrhein-Westfalen²²⁷ wurden 2004 1.574 bereinigte Jahresstunden zugrunde gelegt, in Baden-Württemberg²²⁸ wurden 2016 1.582 Stunden festgelegt, in Hessen im Jahr 2001 1.594,2 Stunden, in Schleswig-Holstein²²⁹ lag der Wert 2009 bei 1.603 Stunden. Bayern²³⁰ und Hamburg²³¹ schreiben die Werte regelmäßig fort und gehen derzeit von 1.607 Stunden aus. Bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden wird in Mecklenburg-

221 § 12 Abs. 2 RV BY.

222 Anlage 5 Verfahren zur Entgeltermittlung zum RV NI.

223 Ziff. 4.4 Vereinbarte Interpretationshilfe zu den Anlagen des RV SL.

224 Anlage 6 zum BRV Jug (BE).

225 § 9 Abs. 2 RV BB.

226 Beschluss Rahmendaten der Entgelte 2019 der Vertragskommissionen Hamburger Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII und für ambulante Erziehungshilfe.

227 RV I 2004, Ziff. 2.4.

228 Ziff. 1 der Protokollnotiz zum Beschluss der Kommission Kinder- und Jugendhilfe vom 7.3.2008 zur Anlage 3 „Individuelle Zusatzleistungen zum Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII vom 27.9.2016.

229 Ziff. 4.2.2 der Verfahrensvereinbarung Jugendhilfe – VV JugH – Anlage A zum Jugendhilfe-Rahmenvertrag für Schleswig-Holstein nach § 78f SGB VIII – JugH-RV –.

230 Anhänge F und G nach TVÖD ab 1.3.2018 zum RV BY.

231 Beschluss Rahmendaten der Entgelte 2019 der Vertragskommissionen Hamburger Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII und für ambulante Erziehungshilfe.

TABELLE 9: Berechnungsmodelle für die Nettojahresarbeitszeit

Schleswig-Holstein		Thüringen	
52 Wochen x tarifliche Wochenarbeitszeit TVöD (Stand 1.9: 39 Std.)	2.028 Std.	Bruttojahresarbeitszeit (52 Wochen x 40 Std. + 1 Tag x 8 Std.)	2.088 Std.
./ Feiertag		Allgemeine Minderzeiten	
./ Erkrankungen, Kur-, Heilverfahren, Sanatoriumsaufenthalte		28 Urlaubstage	
./ Erholungsurlaub, Dienstbefreiung, Bildungsurlaub, Mutterschutz, Wehrübung		+ 1 arbeitsfreier Tag x 8 Std.	- 232 Std.
		8 Feiertage	- 64 Std.
		4 Fortbildungstage	- 32 Std.
		5 Krankheitstage u. a.	- 40 Std.
	1.603 Std.	Zwischensumme	1.720 Std.

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Vorpommern²³² im Jahr 2016 von 1.640 Stunden ausgegangen und Thüringen²³³ kam in seiner Modellrechnung von 1999 auf 1.720. Brandenburg²³⁴ kommt in seinen Berechnungen zur Jahresarbeitszeit auf 196 Nettoarbeitstage. Schleswig-Holstein und Thüringen bspw. geben jeweils ein Rechenmodell vor. Anhand der Nettojahresarbeitszeit lässt sich die Frage der Dichte stellen, die ein Rahmenvertrag zur Entgeltberechnung als Orientierung vorgeben soll. Regelmäßig fortgeschriebene Orientierungswerte dürften für die Akteure vor Ort einen möglichen Streitpunkt in den Verhandlungen sicherlich ausräumen helfen. Weshalb in keinem der fünf Länder eine Orientierung an dem Wert der Kommunalen Gemeinschaftsstelle erkennbar ist, der derzeit bei 1.584 Stunden liegt, wäre zu reflektieren.

Einige wenige Rahmenverträge verschränken die Inhalte explizit mit den Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis. So weisen die Rahmenverträge in Baden-Württemberg, Bayern und Berlin Personalschlüssel bzw. Personalkorridore aus. In Baden-Württemberg und Bayern gehen die Rahmenverträge auch auf die Gruppengröße ein (hierzu näher siehe Kapitel 5.4.3).

232 Landesjugendhilfeausschuss 2016, S. 25 (Empfehlungen zur Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in den Einrichtungen (§§ 45 bis 48a SGB VIII)).

233 „B.8.2 Modell der Nettojahresarbeitszeitberechnung“ in Anlage 1 zu § 5 des Rahmenvertrags nach § 78f SGB VIII – Leistungsvereinbarung.

234 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport 2017, S. 157 (ABl., 26. Jg. vom 2.5.2017, Nr. 12).

5.3.3.4 Qualität und Qualitätsentwicklung

Das SGB VIII beschränkt sich bei stationären und teilstationären Angeboten nicht auf den Abschluss von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen, sondern verpflichtet zusätzlich, „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ in einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung festzulegen (§ 78b Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII). Indem das SGB VIII nicht etwa Vereinbarungen über die Qualitätssicherung, sondern über die Qualitätsentwicklung fordert, hebt sich die Kinder- und Jugendhilfe ab von Produktionsprozessen und trägt der Komplexität der Co-Produktion von Prozessen und Ergebnissen der sozialen Arbeit Rechnung.²³⁵ Dass sich die Qualitätsentwicklungsvereinbarung bislang noch nicht in der Breite als fachliches Gestaltungsinstrument durchgesetzt hat,²³⁶ wird unter anderem einem vorrangigen Interesse an der Legitimation des eigenen Handelns bzw. der Ausgaben beim öffentlichen Träger zugeschrieben.²³⁷ Auch hier hindern strukturelle Gründe die Initiierung eines Qualitätsentwicklungsprozesses, denn Interesse daran, sich mit dem Einrichtungsträger in einen aufwendigen, gemeinsamen Dialog über die Qualität zu begeben, haben vor allen Dingen belegende örtliche Träger oder überörtliche Träger aus einer Vogelperspektive. Vertragspartner der Qualitätsentwicklungsvereinbarung sind allerdings die örtlichen Träger am Ort des Sitzes des Einrichtungsträgers (§ 78e Abs. 1 SGB VIII).²³⁸

Der Befund findet seine Bestätigung in den Rahmenverträgen. Zwar sind Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in allen Verträgen eigener Vertragsgegenstand.²³⁹ Aber nur wenige Rahmenverträge zeigen neben der Qualitätsbeschreibung und -prüfung ein Ver-

²³⁵ BT-Drucks. 13/10330, S. 17.

²³⁶ Münder et al./Schindler/Münder 2018, § 78b SGB VIII Rn. 10 m.w.Nachw.

²³⁷ Kindler & Pooch, 2014; Merchel, 2014.

²³⁸ Münder et al./Schindler/Münder 2018, § 78b SGB VIII Rn. 9.

²³⁹ §§ 8, 9 RV BW; §§ 16, 17, RV BY und Formular in Anlage 6.1 „Qualitätsanforderungen“ und Anlage 6.2 „Bericht zur Entwicklung der Einrichtung zum RV BY; Ziff. 11 BRV Jug (BE) und Anlage B Teil D Ziff. 2 bis 6, Teil E BRV Jug (BE); § 5 RV BB, §§ 6–8 RV BR; §§ 8 bis 10 RV HH; § 8 RV MV mit Anlage 4 „Qualitätsmerkmale für Jugendhilfeeinrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern; § 4 RV NI mit Anlage 4 Grundlagen der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen; § 7 RV RP mit Anlage 3 Gemeinsame Empfehlungen zur allgemeinen Vereinbarung Qualitätsentwicklung; § 12 RV SL mit Anlage 6 Qualitätsentwicklungsvereinbarung; §§ 15, 16 RV SN mit Anlage IV Hinweise für die Erstellung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung; § 6 RV ST mit Anlage 3 Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungen sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Qualitätsentwicklungsvereinbarung) und Qualitätsprüfungen nach § 6 Rahmenvertrag (RV); § 6 Abs. 4 JugH-RV SH; § 6 RV TH.

ständnis für Qualitätsentwicklung. So verwechseln die Rahmenverträge in sechs Ländern die Entwicklungsaufgabe mit einer anlassbezogenen Prüfung, ob die beschriebene Qualität auch eingehalten wird, und sehen die Qualität(sentwicklung) als internes Thema bzw. als internen Prozess des Einrichtungsträgers an. In Bremen²⁴⁰, Sachsen²⁴¹, Sachsen-Anhalt²⁴², Schleswig-Holstein²⁴³ und Thüringen²⁴⁴ ist der belegende Träger bzw. der örtliche Träger am Ort der Einrichtung zur Prüfung berechtigt, im Saarland²⁴⁵ wird die Prüfung an ein überregionales externes Prüfungsgremium übertragen.

Im Übrigen finden sich in etlichen Rahmenverträgen lediglich allgemein gehaltene Normative. So wird die Qualitätsentwicklung teilweise einerseits als gemeinsame, andererseits als kontinuierliche bzw. dauerhafte Aufgabe markiert. Transparenz und Vertrauen sollen hergestellt, Qualitätsentwicklungs- und Selbstevaluationsmaßnahmen durchgeführt werden. Häufig findet sich die klassische Unterscheidung zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität, in Niedersachsen²⁴⁶ ergänzt durch eine Eingangsqualität als vierte Kategorie. In neueren Rahmenverträgen werden die Vorgaben des SGB VIII zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz integriert (§ 45 Abs. 2 S. 2 Nr. 3, § 79a S. 2 SGB VIII).

Ausdrücklich zur Qualitätsbeschreibung aufgefordert und durch konkrete Vorgaben dabei unterstützt sind die Einrichtungsträger in Baden-Württemberg²⁴⁷, Bayern²⁴⁸, Berlin²⁴⁹ und Schleswig-Holstein.²⁵⁰ Weiteres Element auf dem Weg hin zu einer Qualitätsentwicklung ist der Qualitätsbericht bzw. sind „Dokumentation und Berichtswesen“, die in sechs Ländern zum verbindlichen Bestandteil der Vereinbarungen nach

240 § 8 Abs. 2 RV BR.

241 § 16 RV SN.

242 § 6 Abs. 2 RV ST mit Anlage 3.

243 Ziff. 8.3 Verfahrensvereinbarung Jugendhilfe – VV JUGH.

244 Ziff. 6 bis 8 der Anlage 2 zum RV TH.

245 § 12 Abs. 2 und 3 RV SL.

246 Anlage 4 zum RV NI.

247 § 9 Abs. 1 RV BW.

248 § 17 Abs. 1 RV BY mit Anlagen 6.1 und 6.2.

249 Ziff. 11.1 BRV Jug (BE) mit Anlage 3.

250 § 6 Abs. 2 und 3 RV SH.

§ 78b SGB VIII und damit der Praxis erhoben werden (BW²⁵¹, BE²⁵², HE²⁵³, HH²⁵⁴, SL²⁵⁵, TH²⁵⁶). Das Gegenstück ist eine Dokumentation, die meist die Funktion hat, eine spätere anlassbezogene Prüfung zu ermöglichen (BB²⁵⁷, MV²⁵⁸, RP²⁵⁹, ST²⁶⁰).

Substanz vermitteln Rahmenverträge für die Qualitätsentwicklung insbesondere dann, wenn sie eine dialogische Qualitätsentwicklung vorsehen, so in Baden-Württemberg,²⁶¹ Berlin,²⁶² Hamburg²⁶³ und in Bayern²⁶⁴ als „fachliche Diskussion“ bezeichnet. Für die gemeinsamen Qualitätsentwicklungsprozesse werden teilweise Muster zur Verfügung gestellt oder eine Gliederung mit einzelnen Punkten für die Qualitätsentwicklung aufgelistet. In einigen Ländern gehen diese allerdings nicht über Allgemeinplätze hinaus und beschreiben Bestandteile der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität, ohne damit eine Zielrichtung für die Entwicklung erkennbar werden zu lassen (MV²⁶⁵, NI²⁶⁶, SL²⁶⁷, SN²⁶⁸). Auch die Formulare in Bayern²⁶⁹ enthalten im Wesentlichen eine Bestandsaufnahme und wenig Ansatzpunkte für eine Qualitätsentwicklung.

- Der Rahmenvertrag in **Hamburg**²⁷⁰ enthält eine echte Grundanlage für Qualitätsentwicklung. Er stellt Grundsätze auf und hebt Partizipation, Kontinuitätssiche-

251 § 9 Abs. 2 RV BW.

252 Anlage B, Teil F zum BRV Jug (BE) mit Muster.

253 Anlage 2 zum RV HE, Qualitätsentwicklungsvereinbarung.

254 § 8 Abs. 1 RV HH (eine gültige Anlage zur Qualitätsentwicklung war nicht auffindbar).

255 § 12 Abs. 1 RV SL.

256 Ziff. 5 der Anlage 2 zum RV TH.

257 § 5 Abs. 2 RV BB.

258 § 8 Abs. 2 RV MV.

259 § 7 Abs. 1 S. 1 RV RP.

260 § 6 Abs. 1 RV ST.

261 § 9 Abs. 2 RV BW.

262 Ziff. 11.2 BRV Jug (BE) mit Anlage B Teil D Ziff. 6, Teil E.

263 § 9 RV HH.

264 § 16 Abs. 2 RV BY.

265 Anlage 4 Qualitätsmerkmale für Jugendhilfeeinrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern zum RV MV.

266 Anlage 4 Grundlagen der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zum RV NI.

267 Anlage 6 Qualitätsentwicklungsvereinbarung zum RV SL.

268 Anlage IV Hinweise für die Erstellung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung zum RV SN.

269 Anlage 6.1 „Qualitätsanforderungen“ und Anlage 6.2 „Bericht zur Entwicklung der Einrichtung zum RV BY.

270 § 8 RV HH; Qualitätsentwicklungsvereinbarung ab 2019 mit Anlagen.

rung und sozialräumliche Orientierung als zentrale Ziele heraus. Im Muster für eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78b Abs. 1 SGB VIII für teil- und stationäre Leistungen nach §§ 19, 32, 34, 35 SGB VIII ist nicht nur eine Entwicklung von Zielen, Maßstäben und der anschließenden Beschreibung sowohl von Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität als auch Maßnahmen und Instrumenten zur Gewährleistung der Qualität vorgesehen, sondern auch Strukturen für Qualitäts(entwicklungs)dialoge und den Fachaustausch zur Qualitätsentwicklung. Als „zehn empirische Wirkfaktoren“ werden Partizipationsmöglichkeiten der jungen Menschen im pädagogischen Alltag, beteiligungsfördernde Gestaltung der Hilfeplangespräche, Mitbestimmung der Fachkräfte in ihren Einrichtungen, die Qualität des Teamklimas, verbindliche Verfahrensregelungen, Wirkungsdialoge, ausgewogene Aufgaben- und Ressourcenplanung, nicht materielle Anreizstrukturen für Fachkräfte, die Qualität der Arbeitsbeziehungen mit den jungen Menschen und eine fachlich-reflexive Ziel- und Handlungskonzeption der Fachkräfte pointiert konkretisiert.²⁷¹

- Auch in **Rheinland-Pfalz**²⁷² sind Qualitätsentwicklungsideen deutlich zu erkennen. Die strukturierenden Vorgaben fokussieren querliegende Qualitätsmerkmale und Schlüsselprozesse – vor allen Dingen mit Blick auch auf „weiche“ sowie Umgebungsfaktoren, die Qualität ermöglichen und befördern. Es werden Qualitätsmerkmale sowie Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung beschrieben. Besonderheit ist die Leitidee, dass nicht nur die Einrichtung, sondern in ausgeglichener Weise auch die Qualität der Arbeit in den Jugendämtern zu bewerten und dialogisch weiterzuentwickeln ist.
- Der Rahmenvertrag in **Berlin**²⁷³ spricht von einem „Kreislauf der Qualitätsentwicklung“ als Aufgabe der Leistungserbringer in der individuellen Hilfeplanung. Der Rahmenvertrag beschreibt Schlüsselprozesse und Qualitätsmerkmale, Maßnahmen und Instrumente zur Gewährleistung der Qualität und ihrer Bewertung im Dialog. Es werden fachpolitische Ziele und Maßstäbe genannt, die im Rahmen einer „lebensweltorientierten Jugendhilfe“ in Berlin für alle Jugendämter, Einrichtungen und Dienste einen verbindlichen Rahmen bilden. Indikatoren für die Qualität sollen vom Leistungserbringer benannt werden und es wird hervorgehoben, dass diese keine objektiven Wahrheitsgehalte vermitteln, sondern der

271 Anlage A 1 zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung 2019/2020 teil- und stationäre Hilfen.

272 Anlage 3 Gemeinsame Empfehlungen zur allgemeinen Vereinbarung Qualitätsentwicklung zum RV RP.

273 Anlage B Teil D Ziff. 2 bis 6, Teil D zum BRV Jug (BE).

TABELLE 10: **Fachliche Kernanliegen der Qualitätsentwicklungsprozesse in Berlin, Hamburg und Rheinland-Pfalz**

Berlin	Hamburg	Rheinland-Pfalz
<p>Qualität als Aushandlungs- und Entscheidungsprozess</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erwartungen der Adressat*innen, des Jugendamts und der Einrichtung sichtbar machen und einvernehmlich zusammenführen <p>Ziele und Maßstäbe</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prävention • Dezentralisierung/ Regionalisierung • Alltagsorientierung in institutionellen Settings und Methoden • Integration • Partizipation <p>Schlüsselprozesse</p> <ul style="list-style-type: none"> • aktive Mitwirkung bei der Hilfeplanung • Gestaltung der Erziehungsplanung • Aufnahmeverfahren/ Beginn der Hilfe • Entlassungsverfahren/ Beendigung der Hilfe • Alltagsgestaltung in ausgewählten Situationen • Schutz vor Kindeswohlgefährdung • Intervention bei Krisen • Abstimmung mit und Einbeziehung von Eltern • Mitwirkung in Abstimmungs- und Planungsverfahren nach §§ 78, 80 SGB VIII 	<p>Partizipation der Adressat*innen ermöglichen und fördern</p> <p>Kontinuitäts-sicherung in der Biographie der Leistungsem pfänger*innen</p> <ul style="list-style-type: none"> • zu Personen und Lebensorten, sofern dies dem Hilfeziel dient • für die Beziehung zum Betreuungspersonal <p>sozialräumliche Orientierung</p> <ul style="list-style-type: none"> • mit Kooperation und Vernetzung mit Personen und Einrichtungen des sozialen Umfelds, um die Integration und Teilhabe zu fördern 	<p>Qualität des Aushandlungsprozesses</p> <ul style="list-style-type: none"> • im Hilfeplan vereinbarte Ziele und Maßnahmen • darauf gerichtete Erwartungen der Adressat*innen, des Jugendamts und der Einrichtung <p>Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Einrichtung</p> <ul style="list-style-type: none"> • institutionelle Schlüsselprozesse für Jugendamt und Einrichtung (Leitbildprozess & Konzeptionsentwicklung, Organisationsentwicklung, Personalmanagement) • gemeinsame Schlüsselprozess bei der Einzelfallarbeit (Regeln & Standards für Zusammenarbeit, Auftrags- und Aufgabenklärung, Aufgabenzuweisung, Rollenklärung/-transparenz, Qualitätszirkel, Wahrung der Kinder- und Elternrechte, Partizipation) • gemeinsame Qualitätsmerkmale (Beschäftigung und Kontinuität, Sozialraumorientierung, transparente Organisations- und Entscheidungsstrukturen, Zusammenarbeit und Vernetzung) <p>Schlüsselprozesse der Einrichtung in Einzelfallarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufnahmeverfahren • Clearingverfahren • Erziehungs- und Förderplanung <p>Gesamtverantwortung Jugendamt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentation Beratungsverlauf vor Hilfeplanung • Anamnese, psychosoziale Diagnose • Entscheidung im Rahmen eines Aushandlungsprozesses • Prüfung der Anrufung des Familiengerichts • Übersicht und Kenntnis der einzelnen Angebote der Einrichtungen • Berücksichtigung Wunsch- und Wahlrecht • qualifizierte Weitergabe über Informationen über jungen Menschen • Entscheidung über Hilfestellung • Dokumentation des Hilfeplans und Fortschreibung

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

Interpretation durch die Beteiligten bedürfen. Das Landesjugendamt wird am Qualitätsdialog beteiligt. Im Anschluss wird ein Leitfaden für die Qualitätsdialoge skizziert (siehe Tabelle 10). Für die Qualitätsentwicklungsdialoge werden in der Anlage zum Rahmenvertrag Dokumentationsbögen und das Muster für einen Qualitätsbericht zur Verfügung gestellt.

5.4 Betriebserlaubnis

5.4.1 Verhältnis von Rahmenverträgen zur Betriebserlaubnis

Rahmenverträge werden zwischen den kommunalen Spitzenverbänden auf Landesebene und den Landesverbänden der freien Träger abgeschlossen; das Landesjugendamt ist an den Verhandlungen zu beteiligen, aber kein Vertragspartner (§ 78f SGB VIII). Übliche, häufig in den Rahmenverträgen ausdrücklich vorgegebene Praxis ist, dass vor den Verhandlungen über den Abschluss einer Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78b SGB VIII die Betriebserlaubnis einzuholen ist. Über die Vorgaben zur Erteilung einer Betriebserlaubnis nehmen die Landesjugendämter also Einfluss auf die Inhalte der Leistungsbeschreibung und damit auch auf die Entgelte und die Qualität. So können die Mindeststandards für den Betrieb einer Einrichtung bei den Verhandlungen nicht aus Kostengründen gesenkt werden. Auch Strukturierungsvorgaben, wie etwa eine Einteilung der Einrichtungen in Kategorien sowie Anforderungen an die Leistungsbestandteile für bestimmte Angebotsformen, wirken in die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen hinein. Diese wiederum haben als Rechtskonkretisierung mittels öffentlich-rechtlicher Normsetzungsverträge ganz erheblichen Einfluss auf die Rechtswirklichkeit der stationären Kinder- und Jugendhilfe.²⁷⁴

5.4.2 Vorgaben zur Strukturierung der (teil)stationären Angebotsformen

Mit der Betriebserlaubnis – in Kombination mit den Rahmenverträgen (Kapitel 5.4.1) – können die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen ihrer Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen nach §§ 45 ff. SGB VIII auf verschiedenen Ebenen Einfluss nehmen auf das Entstehen und Fortbestehen von

²⁷⁴ AGJ 2018, S. 6.

Rechtswirklichkeit. Wenn Landesministerien oder überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe Setzungen vorgeben, welche Mindeststandards zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen zu wahren sind, wählen sie verschiedene Regelungsinstrumente. So finden sich

- in den jeweiligen Amts- oder Ministerialblättern veröffentlichte Landesverordnungen (SH), Richtlinien (BY, BR, SL, ST), Erlasse (SN), Verwaltungsvorschriften (BB) bzw. Informationen (BB) der zuständigen Jugendministerien,
- von den Landesjugendhilfeausschüssen verabschiedete Richtlinien (HE), Empfehlungen (MV) bzw. fachliche Empfehlungen (TH) oder Hinweise (NI),
- Veröffentlichungen des überörtlichen Trägers zur Beratung nach § 85 Abs. 2 Nr. 7 (bzw. Nr. 1) SGB VIII, die zwar im Effekt aufgrund der Praxis bei der Betriebserlaubniserteilung regelmäßig faktisch verbindlich, aber formal nicht rechtsetzend sind, werden auch hier unterschiedlich überschrieben mit „Grundlagenpapier“ bzw. „Grundlagen“ (BW), Arbeits- und Orientierungshilfe (RP) bzw. nur Arbeitshilfen (NW), Empfehlungen (BY, RP, SL), Bestimmungen (ST), Anforderungen und Rahmenbedingungen (ST) oder Entscheidungshilfen (ST),
- vereinzelt auch Vereinbarungen (RP).

Beispielsweise der Landschaftsverband Rheinland und das Land Berlin regeln ergänzend und informieren fortlaufend mit dem Instrument von Rundschreiben. Andere wählen hierzu die Form von Runderlassen. Weitere Konkretisierung erfolgt in einer Mehrzahl der Länder ferner über Beschlüsse, Bekanntmachungen oder Mitteilungen der Vertragskommissionen.

Inhaltlich ist bei den Vorgaben zu beachten, dass in der örtlichen Praxis anspruchsvolle Verfahren zu gestalten sind. Bei Verhandlungen zu Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII prallen bei den Kosten harte Interessengegensätze zwischen Leistungsträger und Einrichtungsträger aufeinander. Es ist daher für die Praxis eine wichtige Errungenschaft, wenn den Antragstellern für eine Betriebserlaubnis und den Verhandlungspartnern klare Strukturierungsvorgaben gemacht werden, die eine Basis bieten, unabhängig von Kostendruck ein qualitativ verlässliches Angebot zu gestalten und in den Verhandlungen die Positionen in Aushandlung zu bringen. Hierbei sind sowohl bürokratisch-verfahrensmäßige als auch fachliche Strukturvorgaben erforderlich.

Über Formulare und konkrete Vorgaben, welche Kriterien für die Erteilung einer Betriebserlaubnis zu erfüllen sind und für die im Anschluss ein Entgelt zu vereinbaren ist, können bürokratische Hürden auf- oder abgebaut werden, die exkludierende Wirkungen der Verfahren reduzieren (hierzu Kapitel 5.4.3). Eine Orientierung, die nicht an den Regelungen über einen Verwaltungsakt zur Betriebserlaubnis (§ 45 SGB VIII) oder die öffentlich-rechtlichen Verträge zu Leistung, Entgelt und Qualitätsentwicklung (§ 78b SGB VIII) stehen bleibt, kann Potenziale für die spätere Hilfgewährungs- und Leistungserbringungspraxis nutzen. Gerade über Betriebserlaubnis und Rahmenverträge können Strukturierungsideen vorgegeben werden, anhand derer die Fachkräfte in den Jugendämtern bei der Belegung zusammen mit den Adressat*innen die passenden, für die spezifischen Bedarfe geeigneten Angebote auswählen. Hierzu konnten nur in einigen Ländern Strukturvorgaben bzw. Ansätze zu solchen ausfindig gemacht werden, bei denen erkennbar wird, dass damit nicht nur die bürokratisch-verfahrensmäßigen Anforderungen an die Verwaltungsverfahren zum Erlass eines rechtmäßigen Verwaltungsakts bzw. zum Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags im Blick sind, sondern auch die Gestaltung der Rechtswirklichkeit in der späteren Hilfepraxis.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter hat, soweit ersichtlich, bislang keine Empfehlung zur Einteilung und Strukturierung der (teil)stationären, erlaubnispflichtigen Einrichtungen vorgelegt.²⁷⁵ Sie definiert – als Oberbegriff – allerdings nur die spezifische Angebotsform „individualpädagogische Betreuungsstellen“ und beschreibt – allerdings ganz überwiegend rein formal-strukturelle – Prüfkriterien.²⁷⁶ Die Empfehlung verzichtet darauf, für die begriffliche und konzeptionelle Vielfalt (ausdrücklich aufgeführt sind Erziehungsstellen, Projektstellen, sozialpädagogische Lebensgemeinschaften) auf übergeordneter, bundesweiter Ebene einen fachlich strukturierenden Ordnungsrahmen zu entwickeln. Positiv formuliert, achtet die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter damit die Diversität stationärer Angebote in den Bundesländern. Kritisch ist anzumerken, dass die Belegung der Einrichtungen überregional und häufig auch über Landesgrenzen hinweg erfolgt, was aufgrund der fehlenden Strukturideen für die Angebote zu einer Intransparenz bei der Belegung führt und damit die Auswahl der passenden Einrichtungen für den einzelnen jungen Menschen zumindest erschwert.

275 Siehe das Verzeichnis zu den Empfehlungen der BAG Landesjugendämter zu Einrichtungen der Erziehungshilfe im Anhang.

276 BAG Landesjugendämter, 2010.

TABELLE 11: Gesetzes- und strukturorientierte Angebotscluster für Betriebserlaubnis (ohne Tageseinrichtungen, Inobhutnahmestellen, Mutter / Vater-Kind-Einrichtungen nach § 19 SGB VIII, Angebote außerhalb des SGB VIII)

Baden-Württemberg	Bayern	Brandenburg	Bremen
<p>Angebotsformen der Hilfe zur Erziehung nach §§ 32, 34 SGB VIII</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wohngruppe (in der Stammeinrichtung) • Wohngruppe für Jugendliche in Berufsausbildung • Sonstige betreute Wohnformen • Betreutes Jugendwohnen als Einzelwohnen • Betreutes Jugendwohnen als akkumuliertes Einzelwohnen (bis zu 3 Plätze) • Jugendwohngemeinschaft (3 bis 4 Plätze) • Heimerziehung in häuslicher Gemeinschaft • Erziehungsstelle (1 bis 2 Plätze) • Familienwohngruppe (3 bis 4 Plätze) <p>Tagesgruppe</p> <p>Angebotsformen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII (Stationäre Wohnform nach § 35a)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wohngruppe (in einer Stammeinrichtung) • Dezentrale Wohngruppe 	<p>Heilpädagogische Tagesstätten</p> <p>Heilpädagogische Heime</p> <p>Offen geführte Wohnform</p> <p>Geschlossen geführte Wohnform</p> <p>Sonstige Einrichtungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kurzzeiteinrichtungen • Wohnheime für Jugendliche und junge Volljährige mit Behinderung in Berufsvorbereitung und Berufsausbildung • Einrichtungen für intensivpflegebedürftige Kinder, Jugendliche und junge Volljährige 	<p>Wohngruppe in Einrichtungen nach SGB VIII</p> <p>Angebotsformen mit innewohnender pädagogischer Fachkraft</p> <p>Jugendwohngemeinschaft</p> <p>Betreutes Einzelwohnen</p> <p>Tagesgruppen</p>	<p>Heimerziehung / Wohngruppe</p> <p>5 Wochentage</p> <p>Heimerziehung / Wohngruppe</p> <p>7 Wochentage</p> <p>Heimerziehung heilpädagogische / therapeutische Wohngruppe</p> <p>Heimerziehung Familienanaloge Wohngruppe</p> <p>Erziehungsstellen</p> <p>Heimerziehung Jugendwohngemeinschaft</p> <p>Betreutes Jugendwohnen</p> <p>Mobile Betreuung</p> <p>Gemeinsame Wohnform für Schwangere und Mütter mit ihren Kindern nach § 34 SGB VIII</p> <p>Heilpädagogische Tagesgruppe</p>

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

In einigen Ländern finden sich, soweit aus den mitgeteilten oder aufgefundenen Materialien ersichtlich, im Kontext der Vorgaben zur Erteilung von Betriebserlaubnissen nach §§ 45 ff. SGB VIII Einrichtungencluster, von denen auch fachliche Orientierung ausgeht oder ausgehen könnte. Allerdings bleibt von diesen wiederum ein Teil in einer Orientierung am Gesetz, an der örtlich-räumlichen Struktur oder der Gruppengröße, also einer eher bürokratischen Einteilung stecken. Das SGB VIII spricht von „Einrichtung über Tag und Nacht (Heimerziehung)“ und sonstigen betreuten Wohnformen (§ 34 S. 1, § 35a Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII), von geeigneten Formen der Familienpflege (§ 33 S. 2, § 35a Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII) und intensiver sozialpädagogischer Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII). Nah hieran orientiert sind die Grundlagen in Baden-Württemberg²⁷⁷, Bayern²⁷⁸, Brandenburg²⁷⁹ und Bremen.²⁸⁰ In Baden-Württemberg fällt hierbei eine klare Trennlinie zwischen den Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII auf, was einerseits differenzierende angemessene fachliche Ausstattung zur Wahrung der Kinderschutzstandards nach §§ 45 ff. SGB VIII erleichtern kann, andererseits besonderes Augenmerk auf die Vermeidung exkludierender Effekte erfordert, die bspw. eintreten können, wenn die Aufnahme vom Vorliegen oder Nichtvorliegen einer psychischen Erkrankung oder eines bestimmten Intelligenzquotienten (IQ) abhängig gemacht wird.

Einige Länder strukturieren partiell vergleichbar, unterlegen die jeweilige Angebotsform aber mit je eigenen Papieren. Der Landschaftsverband Rheinland (LVR) formuliert in dieser Weise „Mindeststandards“, setzt sie in Beziehung mit dem Rahmenvertrag und gibt weitere Strukturanforderungen vor (unterschieden wird im hier relevanten Bereich zwischen Tagesgruppen nach § 32 SGB VIII; Kinderhäusern, Kinder- und Jugendhäusern; Internaten mit Hilfen zur Erziehung; individualpädagogischen Betreuungsstellen; sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften; siehe Anhang Verzeichnisse, Materialien zur Betriebserlaubnis). In Rheinland-Pfalz existiert im vorliegenden Kontext Schutz von Kindern in Einrichtungen eine Arbeits- und Orientierungshilfe Betreutes Wohnen aus dem Jahr 1999.²⁸¹ In diesen wird für mehrere Formen des betreuten

277 KVJS 2017, S. 9 f.

278 Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, 2017.

279 Verwaltungsvorschrift zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen gemäß §§ 45 ff. SGB VIII, 26. Jg. 2017, ABl. 12, S. 146 (149).

280 Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen, 2008, ABl. Nr. 142, S. 1083 (1092).

281 LSJV, 1999.

Wohnens – neben den Strukturanforderungen – auf die Indikation und den Personenkreis eingegangen, werden Inhalte und Intensität der Betreuung skizziert. Außerdem existieren Empfehlungen für sozialpädagogische Pflegestellen aus dem Jahr 2002.²⁸²

Mit Blick auf die Herstellung von Transparenz für die spätere Hilfestellungs- und Inanspruchnahmepraxis verdient somit auch nach Sichtung der vorliegenden Materialien der Innovationsgehalt der Berliner Matrix einer Einteilung von Einrichtungen einerseits nach Betreuungsintensität und andererseits nach Betreuungsform als Modell besondere Beachtung (siehe oben 5.3.3.1 mit Tabelle 5).

5.4.3 Strukturvorgaben zum Personal

Für die Erteilung oder Versagung einer Betriebserlaubnis sind Vorgaben erforderlich, welche Angebotsform wie personell auszustatten ist. Zum Fachkräftegebot (§ 72 SGB VIII) in erlaubnispflichtigen teilstationären und stationären Einrichtungen setzt die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter den Rahmen.²⁸³ Etliche Länder konkretisieren, welches Personal für welche Einrichtungen und Aufgaben zulässig einbezogen bzw. auf den Personalschlüssel angerechnet werden kann. Hierbei wird unterschiedlich differenziert (vgl. z. B. BY²⁸⁴, BB²⁸⁵, BR²⁸⁶, HE²⁸⁷, NI²⁸⁸, RP²⁸⁹, ST²⁹⁰, TH²⁹¹; siehe Tabelle 12). Leitung wird regelmäßig gesondert ausgewiesen und teilweise mit Erwartungen an die Fachlichkeit hinterlegt. In Bayern werden unterschiedliche Anforderungen gestellt für Leitung, pädagogische und pflegerische Fachkräfte, gruppenübergreifende Fachdienste, qualifizierte und weitere Hilfskräfte. Hier haben die überörtlichen Träger, angeführt von der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter,²⁹² Orientierung gegeben (zu einzelnen Beispielen siehe die Empfehlungen zum Schutz von Kindern

282 LSJV, 2002.

283 BAG Landesjugendämter, 2017.

284 Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales 2017, Punkt 18.

285 Brandenburgisches Ministerium für Bildung, Jugend und Sport 2017, S. 152 f.

286 Freie Hansestadt Bremen 2008, S. 1087 f.

287 Landesjugendhilfeausschuss Hessen 2014, S. 4 ff.

288 Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie 2011, Ziff. 7.3.

289 Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung – Landesjugendamt, 1999.

290 Richtlinien, RdErl. vom 30.5.1994, MBl. LSA Nr. 49/1994, Ziff. 3.4.

291 LJHA Thüringen 2018, Ziff. 8.

292 BAG Landesjugendämter, 2013, 2013a und 2015.

TABELLE 12: **Erlaubnisfähige Fachkräfte für betriebserlaubnispflichtige Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung**

geeignete pädagogische Fachkräfte	BY	BB	BR	HE	NI	RP	ST	TH
Sozialarbeiter*innen	●	●	●	●	●	●	●	●
Sozialpädagog*innen	●	●	●	●	●	●	●	●
staatlich anerkannte Erzieher*innen	●	●	●	●	●	●	●	●
Dipl.-Pädagog*innen od. BA	●		●	●	●	●		●
Sonderpädagog*innen	●			●		●	●	
Psycholog*innen		●	●	●	●	●	●	●
Psychotherapeut*innen							●	
Kinder- und Jugendpsychiater*innen							●	
Psychagog*innen							●	
Pädiater*innen							●	
Heilerziehungspfleger*innen	●	●			●	●	●	●
Heilerzieher*innen					●	●		
Heilpädagog*innen	●	●	●	●	●	●	●	●
Krankenpfleger*innen						●	●	
Religionspädagog*innen					●			
Diakon*innen (Soz.-Päd.)	●							
einrichtungsorientierte Ausbildung	●							
vergleichbare Abschlüsse			●	●		●	●	
Fachkraft für Soziale Arbeit								●
gruppenübergreifende Fachdienste								
Sozialarbeiter*innen	●							
Sozialpädagog*innen	●			●				
Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut*innen	●			●				
Psycholog*innen	●			●				
Dipl.-Pädagog*innen	●							
Lehrer*innen				●				
Kindheitspädagog*innen	●							
Heilpädagog*innen	●			●				
Musiktherapeut*innen	●							
Ergotherapeut*innen	●			●				
Physiotherapeut*innen	●			●				
Logopäd*innen	●			●				
Konduktor*innen	●							
Sportlerzieher*innen				●				

© Bertelsmann Stiftung, mit finanzieller Unterstützung des Landes NRW und des Europäischen Sozialfonds.

und Jugendlichen sowie zur Beteiligung und Beschwerde in betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen im Verzeichnis 2.5 in Anlage).

Was die Personalschlüssel für die jeweiligen (teil)stationären Angebotsformen angeht, so werden, soweit vorhanden, die Strukturierungsideen entsprechend mit Werten hinterlegt. Übergeordnet hat die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter ausgeführt, dass der Mindestpersonalbedarf an Fachkräften 0,5 Stellen pro Platz bei Sicherstellung einer umfassenden Betreuung (24 Std. Betreuung) umfasst und dass der Träger die Vertretung der Betreuer*innen bei Krankheit, Urlaub, Fortbildung etc. in den jeweiligen Betreuungsstellen durch Fachkräfte sicherzustellen hat.²⁹³ In den Ländern werden die Personalschlüssel als feste Werte angegeben, teilweise als Marge oder als Mindestwerte („größer als“, „kleiner als“, „<“, „>“). In einigen Bundesländern werden die Zahlen transparent und prominent veröffentlicht (z. B. BW, BY, BE, BB, BR, HE, NW, TH). In Sachsen-Anhalt verweisen die Richtlinien für Hilfen zur Erziehung auf die „jeweils gültigen Pflegesatzvereinbarung des Landes Sachsen-Anhalt“, deren Bezugnahmen zum SGB VIII nicht aufgefunden werden konnten, und wird ansonsten nur angemerkt, dass die Gruppenstärke maximal zwölf Kinder betrage und dass während der betreuungsintensiven Zeit „je Gruppe mindestens ein Gruppenerzieher“ und bei Gruppen mit besonderem erzieherischem oder pflegerischem Bedarf zwei Gruppenerzieher anwesend sein sollen.²⁹⁴ In anderen Ländern sind sie in öffentlichen Quellen nicht (verlässlich) auffindbar (MV, NI, RP, ST, SH). Im Stadtstaat Berlin sind Personalschlüssel und Gruppengröße im Rahmenvertrag aufgeführt.

Die Empfehlungen des Landesjugendhilfeausschusses in Mecklenburg-Vorpommern²⁹⁵ zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen machen Ausführungen zum „Personalbedarf für Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung“, beschränken sich auf allgemeine Aussagen aus Rechtsprechung und Literatur sowie Ausführungen zu Jahresnettoarbeitszeit und Jahresbetreuungszeit, machen aber keine Angaben zu Personalschlüssel oder Gruppengröße. Diese konnten auch anderweitig nicht verlässlich recherchiert werden. In Niedersachsen²⁹⁶ wird zwar klargestellt, dass sowohl in stationären Einrichtungen nach SGB VIII eine Gruppe nicht mehr als zehn junge Menschen

293 BAG Landesjugendämter 2010, Ziff. 4.4.

294 Richtlinien, RdErl. vom 30.5.1994, MBl. LSA Nr. 49/1994, Ziff. 3.3.

295 Landesjugendhilfeausschuss Mecklenburg-Vorpommern 2016, S. 25 f.

296 Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie 2011, Ziff. 4.2.

umfassen und eine Tagesgruppe in der Regel nicht mehr als zehn Plätze haben soll, aber Aussagen zum Personalschlüssel fehlen.

Bei den Ländern, in denen entsprechende Angaben zu Personalschlüssel und/oder Gruppengröße auffindbar sind, fällt die Divergenz in Zählweise und Zuordnung auf (näher siehe Tabelle 13). Vollzeitstellen oder Stellenanteile werden pro Platz, pro jungen Menschen oder pro Gruppe festgelegt. Wenn die Angaben als Margen zwischen einem Wert X und einem Wert Y angegeben sind, fehlen regelmäßig die dahinter liegenden Kriterien für die Praxis der Betriebserlaubniserteilung, ob je nach Konzeption ein anderer Personalschlüssel Anwendung findet oder ob die Einrichtungen nur gehalten sind, sich in dieser Spanne zu bewegen.

Die Angaben zur Gruppengröße stehen eindeutig in Korrelation zu den Einrichtungsclustern, in denen die erlaubnispflichtigen Einrichtungen zusammengefasst sind. Je größer und damit ungenauer die Cluster, desto breiter ist teilweise die Gruppengröße (mit einem Maximum von 15 bis 240 für Jugendwohnheime, Berufsinternate und Berufsbildungswerke im Rheinland) oder desto höher sind die Werte. Kleinere Gruppen werden vor allem dann beschrieben, wenn diese mit entsprechenden Einrichtungstypen hinterlegt sind (z. B. Erziehungsstelle, Familienwohngruppe, familienintegrative Settings, betreutes Einzelwohnen bzw. betreutes Jugendwohnen als akkumuliertes Einzelwohnen, Jugendwohngemeinschaften). Teilweise scheint die Gruppengröße aber auch Ausgangspunkt für die dahinterliegenden konzeptionellen Cluster (bspw. in Brandenburg).

TABELLE 13: Personalschlüssel und zulässige Gruppengröße für die Betriebsurlaubnis in stationären und teilstationären Einrichtungen

Baden-Württemberg ¹	Personal	Gruppe
Angebotsformen der Hilfe zur Erziehung nach §§ 32, 34 SGB VIII		
Wohngruppe (in der Stammeinrichtung)	3,60–4,30 VK	8 od. 9
Dezentrale Wohngruppe	3,60–3,92 VK	6 od. 7
Wohngruppen für Jugendliche in Berufsausbildung	3,33 VK	6 bis 8
Sonstige betreute Wohnformen		
• Betreutes Jugendwohnen als Einzelwohnen	0,25 VK pro Platz	
• Betreutes Jugendwohnen als akkumuliertes Einzelwohnen	0,25 VK pro Platz	bis zu 3
• Jugendwohngemeinschaft (3 bis 4 Plätze)	0,33 VK pro Platz	3 bis 4
Heimerziehung in häuslicher Gemeinschaft		
• Erziehungsstelle (1 bis 2 Plätze)	• 0,5 VK pro Platz	1 bis 2
• - Familienwohngruppe (3 bis 4 Plätze)	• 0,5 VK pro Platz	3 bis 4
Tagesgruppe (Grundbetreuung, Erziehungs- und Hilfeplanung, Eltern- und Familienarbeit)	0,25-0,29 VK pro Platz	8 bis 10
Angebotsformen der Eingliederungshilfe nach dem SGB VIII (stationäre Wohnform nach § 35a SGB VIII)		
Wohngruppe (in der Stammeinrichtung)	3,60–4,30 VK	8 od. 9
Dezentrale Wohngruppe	3,60–3,92 VK	6 od. 7
Bayern²		
Sozialpädagogische Gruppen	4 VK im Gruppendienst (max. 1 Hilfskraft) 0,25 Std. pro Woche / Platz gruppenergänzende Fachkräfte	max.12
Heilpädagogische Gruppen	4–5 VK Fachkräfte im Gruppendienst 1–2 Std. pro Woche / Platz gruppenergänzende Fachkräfte	6 bis 9
Therapeutische Gruppen	mind. 5 VK Fachkräfte im Gruppendienst mind. 2 Std. pro Woche / Platz gruppenergänzende Fachkräfte	4 bis 8

Berlin ³	Personal	Gruppe
Gruppenangebote		
• Angebot mit geringerer Betreuungsdichte (§ 34 SGB VIII)	1 : > 2,17	
• Regelleistung (§ 34 SGB VIII)	1 : > 2,17	
• Intensivleistung (§ 34 SGB VIII)	1 : > 2,17	
• Intensivleistung (Leistungstyp 2) (§ 35a SGB VIII)	1 : > 2,17	
Familienanaloge (Gruppen-)Angebote		
• Angebot mit geringerer Betreuungsdichte (§ 34 SGB VIII)	0,15–0,31 Stelle / Platz	
• Regelleistung (§ 34 SGB VIII)	2,95 Stellen / Platz	6
• Intensivleistung (§ 34 SGB VIII)	2,7 Stellen / Platz	5
	2,45 Stellen / Platz	3 bis 4
	1,40 Stellen / Platz	2
	0,90 Stellen / Platz	1
• Intensivleistung (Leistungstyp 2) (§ 35a SGB VIII)	2,70 Stellen / Platz	5
	2,45 Stellen / Platz	3 bis 4
	1,40 Stellen / Platz	2
	0,90 Stellen / Platz	1
Gruppenangebote		
• Angebot mit geringerer Betreuungsdichte (§ 34 SGB VIII)	1 : > 3,25	
• Regelleistung (§ 34 SGB VIII)	1 : > 3,25	
• Intensivleistung (§ 34 SGB VIII)	1 : > 3,25	
• Intensivleistung (Leistungstyp 2) (§ 35a SGB VIII)	1 : > 3,25	
Brandenburg⁴		
Wohngruppen (WG)	4,5 VZÄ	bis zu 9
Angebote mit inwohnender pädagogischer Fachkraft (IE)	1,2 VZÄ	1 bis 2
	1,8 VZÄ	3 bis 4
	2,0 VZÄ	5 bis 6
Jugendwohngemeinschaften (JWG)	1,2 VZÄ	4 bis 5
Betreutes Einzelwohnen (BEW)	8 Std. pro Woche / Platz	
Tagesgruppen	1 : 4	6 bis 10
	1,5 VZÄ	6
	2,5 VZÄ	10

	Personal	Gruppe
Bremen⁵		
Heimgruppen		max. 10
• Wohngruppe	1 : 1,9 bis 1 : 2,2	
• heilpädagogische / therapeutische Wohngruppe	1 : 1,3 bis 1 : 1,7	
familienanaloge Einrichtungen / Gruppen	1 : 1,9 bis 1 : 2,3	max. 7
Jugendwohngemeinschaften	1 : 2,0 bis 1 : 2,5	max. 7
Erziehungsstellen	0,5 : 1,0	max. 2
betreutes Jugendwohnen	1 : 7,0	
heilpädagogische Tagesgruppe	1 : 3,0 bis 1 : 3,6	
Hessen⁶		
Gruppen mit Kindern und Jugendlichen mit besonders hohem erzieherischem Bedarf		6 bis 8
• Heimerziehung	1 : 1,8	
• sonstige betreute Wohnform	1 : 3,0 bis 1 : 5,0	
• intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	1 : 1,0 bis 1 : 2,0	
Jugendwohnheime		15
Tagesgruppen	1 : 3,0 bis 1 : 4,0	10
Nordrhein-Westfalen⁷		
Intensivangebot	< 1,7, 1,0 bis 1,69	
Regelangebot	1,9, 1,7 bis 2,13	
Angebot mit niedrigem Betreuungsaufwand	> 2,13, 2,14 bis 8,0	
Rheinland⁸		
Kinderhäuser, Kinder- und Jugendhäuser	1 : 1,70 bis 1 : 2,13	6 bis 8
Jugendwohnheime, Berufsinternate, -bildungswerke	1 : 10 bis 1 : 15	15 bis 240
Tagesgruppe	1 : 3,00	6 bis 10
Heime, sonstige betreute Wohnformen	1,80 bis 2,50	max. 9
Tagesgruppen	1 : 4,00	max. 10

Saarland⁹

Heime, sonstige betreute Wohnformen	1,8 bis 2,5	max. 9
Tagesgruppen	1 : 4,00	max. 10

Sachsen¹⁰

§ 34 SGB VIII	Doppelbesetzung für 4 Std. /Tag ab Gruppenstärke von 6, sonst Einzelbesetzung	max. 12
Tagesgruppen	1 : 4,00	max. 10

Thüringen

	Personal	Gruppe
Heimgruppe gem. § 34 SGB VIII	Schicht- und Nachtbereitschaftsdienst	max. 10
Heimgruppen gem. § 34 SGB VIII mit Plätzen der Eingliederungshilfe nach § 34a SGB VIII	Schicht- und Nachtbereitschaftsdienst	max. 10 (davon bis zu 2 gem. § 35a)
Therapeutische Gruppen/ Intensivgruppen gem. §§ 34, 35a SGB VIII		max. 8
Familienintegrative Settings gem. §§ 34, 35a SGB VIII		1 bis 2
Wohngruppen mit inwohnender Fachkraft gem. §§ 34, 35a SGB VIII		max. 6
Betreutes Wohnen gem. §§ 34, 35a SGB VIII		max. 6
Betreutes Einzelwohnen gem. §§ 34, 35a SGB VIII		1 bis 2
Tagesgruppen gem. §§ 32, 35a Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII		max. 10

1 KVJS 2017, S. 9.

2 Zentrum Bayern Soziales und Familie 2014, S. 47.

3 Berliner Rahmenvertrag, Anlage D.6.

4 Ministerium für Bildung, Jugend und Sport 2017, S. 151 f.

5 Freie Hansestadt Bremen 2008, S. 1086 und 1092.

6 Landesjugendhilfeausschuss Hessen 2014, S. 8; Hessische Rahmenvereinbarung 2001, S. 11 f.

7 Rahmenvertrag NW, Anlage II.

8 LVR-Landesjugendamt, 2008; LVR-Landesjugendamt, 2014; LVR-Landesjugendamt, 2012.

9 Richtlinien 2001, Ziff. 2.7 und 2.8

10 Erlass des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz 2015, Ziff. C.2.a und C.4.

5.5 Fachliche Empfehlungen

5.5.1 Beratung durch die überörtlichen Träger (§ 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII)

Landesjugendämter haben als überörtliche Träger die Aufgabe, Empfehlungen zur Erfüllung der Aufgaben nach SGB VIII zu entwickeln (§ 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII). Funktion ist die überregionale Sicherung qualitativer Standards.²⁹⁷ Es handelt sich um eine Aufgabe, die vom überörtlichen Träger nicht autoritativ durch Setzung von Standards geleistet werden kann, sondern regelmäßig nur in enger Kooperation mit den örtlichen Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe Strahlkraft zu entfalten vermag.²⁹⁸ Jenseits der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in teilstationären und stationären Einrichtungen nach §§ 45 ff. SGB VIII haben die Landesjugendämter deutlich weniger von dieser Form der „weichen“ Rahmensetzung Gebrauch gemacht.

Die allgemeine Beratungsaufgabe gegenüber der örtlichen Ebene nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII nehmen einige überörtlichen Träger teilweise auch in Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Praxisentwicklungsinstituten wahr, so etwa in Niedersachsen,²⁹⁹ oder sie veröffentlichen von ihnen in Auftrag gegebene Untersuchungen, etwa in Brandenburg³⁰⁰. Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beauftragen turnusmäßig Wissenschaftler*innen, die zusammen mit den Landesjugendämtern Landesberichte zu den Hilfen zur Erziehung erstellen.³⁰¹ Die Produkte dieser Beauftragungen sind in der Regel neben forschenden Anteilen, partizipativen Erarbeitungsprozessen und der Qualifizierung über Fortbildung und Fachtagungen meist Publikationen, die zwar in Autor*innenschaft der Forschenden bzw. Praxisentwickelnden stehen, aber mit der Autorität der Landesbehörde veröffentlicht und im Land – teilweise darüber hinaus – verbreitet werden (siehe einige wenige Beispiele hierzu in Verzeichnis 2.6 in Anlage).

²⁹⁷ Kunkel et al./Nonninger 2018, § 85 Rn. 15; Wiesner/Loos 2015, § 85 SGB VIII Rn. 11.

²⁹⁸ Kunkel et al./Nonninger 2018, § 85 Rn. 15.

²⁹⁹ Meyer et al., 2013; Glaum & Langenohl, 2012/2014.

³⁰⁰ Ehmann, 2018; Hédervári-Heller, 2000.

³⁰¹ Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz, 2016; Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, LWL-Landesjugendamt Westfalen & LVR-Landesjugendamt Rheinland, 2017.

5.5.2 Zur Eingliederungshilfe wegen (drohender) seelischer Behinderung nach § 35a SGB VIII

Die Prüfung von Leistungsansprüchen nach § 35a SGB VIII zählt in Jugendämtern mit zu den besonders anspruchsvollen Aufgaben. Sie agieren in diesem Kontext nicht nur als Träger der öffentlichen Jugendhilfe, sondern auch als Rehabilitationsträger (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 SGB IX) mit eigenen verfahrensrechtlich zu beachtenden Vorgaben aus dem SGB IX. Hilfsansprüche junger Menschen mit Behinderungen nach § 35a SGB VIII bewegen sich zudem typischerweise an vielfältigen Schnittstellen (zur Kinder- und Jugendpsychiatrie, Gesundheitshilfe, Schule, anderen Rehabilitationsträgern etc.) sowie fachlich komplexen Fragestellungen und relevanten Prüfpunkten, die weitreichende Kenntnisse erfordern (z.B. zu Störungsbildern – nicht nur in seelischer, sondern auch körperlicher und geistiger Ausprägung; Kenntnis/Anwendung adäquater Diagnoseinstrumente und -verfahren, Lesen/Prüfung ärztlicher Gutachten, Gestaltung barrierefreier, bedarfsgerechter Beteiligungsformen für die leistungsberechtigten jungen Menschen).

Die Jugendämter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 35a SGB VIII durch Empfehlungen i.S.d. § 85 Abs. 2 SGB VIII zu unterstützen, erscheint daher besonders naheliegend. Soweit aus den recherchierten Unterlagen erkennbar, haben sich fünf Länder dieser Aufgabe durch Empfehlungen nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII angenommen und entsprechende „Hinweise“ (BY³⁰²), „Arbeitshilfen“ (BE³⁰³, NW³⁰⁴, RP³⁰⁵) bzw. eine „Handreichung“ (NI³⁰⁶) zu § 35a SGB VIII erarbeitet. Die ältesten datieren von 2007 (BY, RP), die jüngste von 2015 (NW). Thematisch greifen alle Empfehlungen ähnliche Inhalte auf, von der Beschreibung der zu prüfenden Leistungsvoraussetzungen des § 35a Abs. 1 SGB VIII (Abweichung der seelischen Gesundheit und Teilhabebeeinträchtigung) über die hierfür einzuholende ärztliche Stellungnahme und die Abgrenzungen zur Entscheidungskompetenz des Jugendamts bis hin zu verfahrensrechtlichen Besonderheiten. Auch die typischen Abgrenzungsfragen im Kontext junger Menschen mit Behinderungen, insbesondere im Verhältnis zur Schule, zum SGB XII oder auch zu Krankenkassen,

302 ASFF BY 2007, Hinweise § 35a SGB VIII.

303 Senat BE, Arbeitshilfe § 35a SGB VIII.

304 LVR/LWL 2015, Arbeitshilfe § 35a SGB VIII.

305 ISM 2007, Arbeitshilfe § 35a SGB VIII.

306 IBN NI 2012, Handreichung § 35a SGB VIII.

werden in allen fünf Empfehlungen thematisiert. Allerdings variieren sie stark hinsichtlich ihrer Vertiefungsintensität und ihres Umfangs. Während die Empfehlungen in Bayern und Berlin in eher knapp gehaltenen, überblicksartigen Hinweisen bestehen, sind in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz eigene, zum Teil sehr umfangreiche Arbeitshilfebroschüren erstellt worden, um der Praxis ein „umfassendes Hintergrundwissen und Strukturierungshilfen“³⁰⁷ bzw. einen „strukturierten und aktuellen Leitfaden für das Verfahren der Prüfung und Hilfestellung im Jugendamt“³⁰⁸ zur Verfügung zu stellen. Hier finden sich beispielsweise sehr ausführliche Erörterungen zu Störungsbildern, Bezugnahmen auf medizinische Leitlinien und Studien (z. B. KiGGS), vertiefende Darstellungen des multiaxialen Klassifikationsschemas oder sogar ein Fachbeitrag zum aktuellen Kenntnisstand von wirksamen, evidenzbasierten Maßnahmen bei ADHS und Autismus.

Neben den beschreibenden Inhalten sind in vier Empfehlungen auch praktische Arbeitsmaterialien enthalten, wie z. B. Ablaufschemata (BE, NI, NW, RP), Einschätzungsbögen und/oder Vorlagen für ärztliche Stellungnahmen (BE, NI, NW, RP), Hinweise auf Rechtsprechung (NI, NW, RP). Auch die bayerischen Hinweise enthalten eine Anlage. Diese besteht allerdings lediglich in einer zusätzlichen Empfehlung „Kriterien für die gutachterliche Stellungnahme“, im Rahmen derer in Kürze das multiaxiale Klassifikationsschema dargelegt und darauf hingewiesen wird, dass die ärztliche Stellungnahme vor allem den Abgrenzungsfragen in Richtung SGB V und SGB XII diene.

Mit der Ende 2016 verabschiedeten großen Reform zur Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG),³⁰⁹ die bis 2023 sukzessiv in Kraft tritt, erfolgten auch für die Aufgabenerfüllung der Jugendämter nach § 35a SGB VIII grundlegende Änderungen. Vor allem hinsichtlich der zum 1.1.2018 in Kraft getretenen verfahrensrechtlichen Neuerungen sind die Jugendämter seitdem auf der Suche nach Verständnis, Orientierung und Übersetzung in die eigenen Verfahrensabläufe. Vor diesem Hintergrund bedürfen auch die Empfehlungen zu § 35a SGB VIII entsprechender Überarbeitungen und Anpassungen. Insofern haben die beiden Landesjugendämter in Nordrhein-Westfalen in Rundschreiben gegenüber den Jugendämtern auch ausdrücklich erklärt, dass die Arbeitshilfe „aus dem Jahr 2014 in

307 IBN NI 2012, Handreichung § 35a SGB VIII, 2.

308 LVR/LWL 2015, Arbeitshilfe § 35a SGB VIII, Vorwort.

309 BGBl. I 2016, 3234.

Teilen keine Gültigkeit mehr“ habe³¹⁰ und für erste Orientierungen die wichtigsten verfahrensrechtlichen BTHG-Neuerungen kurz beschrieben.

5.5.3 Pflegekinderhilfe und ambulante Hilfen zur Erziehung

Zentrale Leistungssegmente der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und Hilfe für junge Volljährige sind die Vollzeitpflege (§§ 33, 35a Abs. 2 Nr. 3, § 41 Abs. 2, § 44 SGB VIII) und die sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII). Für beide Bereiche sind, basierend auf umfangreicher Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Handbücher veröffentlicht.³¹¹ Die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter hat in einem intensiven Erarbeitungs- und Beteiligungsprozess Empfehlungen zu Qualitätsmaßstäben und Gelingensfaktoren für die Hilfenplanung nach § 36 SGB VIII verabschiedet.³¹² Empfehlungen zu Hilfe zur Erziehung in Pflegefamilien und in familienähnlichen Formen datieren zurück auf das Jahr 2002³¹³ und beziehen die vielfältigen Entwicklungen sowie vertieften wissenschaftlichen Erkenntnisse seitdem entsprechend noch nicht ein.

Einige Landesjugendämter haben umfassende, multimodale Empfehlungen zu Hilfen zur Erziehung in toto erarbeitet und veröffentlicht. Die Empfehlungen in **Bayern** widmen sich – nach allgemeinen Ausführungen und abgesehen von den erlaubnispflichtigen Angeboten – insbesondere der sozialpädagogischen Familienhilfe. Der Praxis werden insoweit Muster zur Verfügung gestellt, etwa zur Entbindung von der Schweigepflicht, zur Durchführung von Kontrollaufgaben im Kontext von § 8a SGB VIII. Bei der Vollzeitpflege geben die Empfehlungen Orientierung zur Abgrenzung von der Heimerziehung. Eine vergleichbare Orientierungshilfe findet sich in Brandenburg. In **Berlin** hat die Senatsverwaltung der Praxis online ein „Handbuch Hilfe zur Erziehung“ zu Verfügung gestellt, das – wie in Bayern – in einer Art Bausteinkasten aufgebaut ist. Im Zentrum stehen Arbeitshilfen, etwa zur Hilfeplanung, zu § 35a SGB VIII, zum Kinderschutz oder zu freiheitsentziehenden Maßnahmen, aber auch zu Umfang und Dauer der ambulanten sozialpädagogischen Familienhilfe. Danach wird bei der Gewährung von Leistungen nach § 31 SGB VIII mindestens eine Bewilligung von 312 Fachleistungs-

310 LVR 2017, Rundschreiben § 35a SGB VIII; LWL 2018, Rundschreiben § 35a SGB VIII.

311 Kindler et al., 2011; Helming et al., 1998.

312 BAG Landesjugendämter, 2015.

313 BAG Landesjugendämter, 2002.

stunden für einen Zeitraum von zwölf Monaten als notwendig angesehen, was rechnerisch mindestens sechs Fachleistungsstunden in der Woche entspricht; die Senatsverwaltung reagiert damit auf die Erkenntnis, dass zum Jahresabschluss 2014 der Median in Berlin bei lediglich 3,8 Fachleistungsstunden lag.³¹⁴

Sowohl in Bezug auf die inhaltliche Dichte und den Umfang heben sich „Anregungen und Empfehlungen“ zur „Weiterentwicklung der Vollzeitpflege“ in **Niedersachsen** aus dem Kreis der Empfehlungen eindeutig heraus. Sie sind 2016 bereits in dritter Auflage erschienen, geben Orientierung zu den Formen der Vollzeitpflege, zur Organisation und Kooperation, zu den Anforderungen an Fachkräfte sowie zur Ausstattung der Pflegekinderdienste, zu den Kosten und zur Personalbemessung. Neben diesen Fragen der Strukturqualität werden eingehend die Qualitätsstandards und Prozessqualitäten in der fachlichen Arbeit der Pflegekinderdienste beschrieben, in der Wahrnehmung von Aufgaben in der Hilfeplanung, in der Gestaltung der Prozesse im Vorfeld, in der Begleitung und nach Beendigung der Pflegeverhältnisse sowie in der Arbeit mit den Herkunftseltern und in fallübergreifenden Arbeitsbereichen. Weiter existiert in Niedersachsen für die Hilfen zur Erziehung und die Hilfe für junge Volljährige eine im Rahmen der integrierten Berichterstattung erstellte Handreichung zum Aufbau von Kompetenzen einer selbstständigen Lebensführung.

In **Rheinland-Pfalz** hat der Landesjugendhilfeausschuss für den Bereich ambulanter Hilfen zur Erziehung Empfehlungen zur Entwicklung und Sicherung notwendiger Qualität beschlossen. Darin wird die Qualität von Begleitung, Unterstützung und Schutz in zehn Standards beschrieben und den Ausführungen werden zehn Thesen vorangestellt. Auch **Schleswig-Holstein** widmet sich den ambulanten Hilfen, konkret auf deren Wirksamkeit im Kontext von Kindeswohlgefährdungen. Nach statistischen Befunden zur Entwicklung der Hilfen zur Erziehung werden aktuelle Problemlagen durch Fachwissenschaft und Fachpraxis bewertet. In den Schlussfolgerungen werden Ausführungen zu Wirksamkeitsfaktoren gemacht.

In **Brandenburg** widmet sich das Land in drei Empfehlungen dem sexuellen Missbrauch. Zwei betreffen Pflegekinderverhältnisse und befassen sich einmal mit dem Umgang mit sexuellem Missbrauch durch Pflegeeltern und zum anderen mit der Vermittlung sexuell missbrauchter Mädchen und Jungen in Pflegefamilien. Außerdem wird der Praxis

314 Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, 2015.

für den Umgang mit sexuellem Missbrauch durch Fachkräfte bei Trägern ambulanter Hilfen zur Erziehung eine Handlungsanleitung an die Hand gegeben.

Hamburg als Stadtstaat sticht mit drei Fachanweisungen für Organisationseinheiten der Bezirksjugendämter heraus, je eine zu Vormundschaft und Pflegschaft, zum Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und zum Pflegekinderdienst. Für Letzteren hat auch die zuständige Senatsverwaltung in Berlin Ausführungsvorschriften zur Rahmenkonzeption verabschiedet.

6 Resümee

1. Bei den Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII), der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit (drohender) seelischer Behinderung (§ 35a SGB VIII) und der Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) sind Möglichkeiten der Länder, konkretisierend oder ergänzend als Gesetzgeber tätig zu werden, vorhanden (z. B. hinsichtlich einer möglichen Benennung weiterer Hilfen – „insbesondere“ in § 27 SGB VIII, bei der Präzisierung der Vorgaben des Hilfeplanes – § 36 SGB VIII). Die gesetzgeberische Nutzung dieser Möglichkeiten durch die Länder steht in einem Spannungsfeld: Gesetzliche Ausdifferenzierungen auf Landesebene können einerseits zu einer Überregulierung führen, die notwendige Spielräume für die Entfaltung sozialpädagogischer Fachlichkeit einschränkt, andererseits können gesetzliche Konkretisierungen Impulse für die Schärfung von Fachlichkeit sein. Traditionell sind bei den Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII), der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit (drohender) seelischer Behinderung (§ 35a SGB VIII) und der Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) bisher keine gesetzlichen Regelungen durch die Länder erfolgt. Grund hierfür ist wohl (zumindest zum Teil) der Respekt der Länder vor der verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltung der Kommunen (Art. 28 Abs. 2 GG); diese ist bei gesetzgeberischen Aktivitäten der Länder zwingend zu beachten.

2. Ähnliches gilt für die Möglichkeiten, die sich für die Länder aus der Zuständigkeit für den Gesetzesvollzug des SGB VIII ergeben. In den Ausführungsgesetzen der Länder werden zwar in der Regel die notwendigen landesrechtlichen Regelungen getroffen (z. B. Bestimmung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe – § 69 SGB VIII). Darüber hinaus greifende Regelungen finden sich nur vereinzelt. Für den Verwaltungsvollzug des SGB VIII ergibt sich dies insbesondere aus der Tatsache, dass das SGB I und das SGB X den Verwaltungsvollzug für das SGB VIII bundesrechtlich relativ ausführlich prägen.

3. Anders ist die Situation dort, wo das Land selbst unmittelbar (überörtlicher) Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist. Hier werden die mit der sachlichen Zuständigkeit verbundenen Kompetenzen der Länder regelmäßig genutzt und in hoch unterschiedlicher Weise ausgestaltet (z. B. §§ 45 bis 48a SGB VIII). Zu beachten ist, dass nicht in allen Bundesländern die Länder überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind, sondern es auch kommunal verfasste überörtliche Träger gibt (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen).

4. Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten auf das Handeln der örtlich zuständigen Träger (in der Regel die Kommunen) in den Feldern der §§ 27, 35a, 41 SGB VIII ergeben sich insbesondere aus Hinweisen, Empfehlungen und Rahmenvereinbarungen. Diese – die örtlich zuständigen kommunalen Träger der öffentlichen Jugendhilfe rechtlich nicht bindenden – Hinweise, Empfehlungen, Rahmenvereinbarungen können in der Praxis (wie insbesondere auch ein Vergleich mit dem SGB XII und dem SGB II zeigt) durchaus Einfluss auf das kommunale Handeln haben; dies gilt auch für die Rahmenvereinbarungen des SGB VIII (und des SGB XII), an denen die Länder (sofern sie überörtliche Träger sind) zu beteiligen sind. Die Landesjugendämter und die Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter setzen zahlreich auf eine Rahmensetzung mittels solcher Instrumente. Empfehlungen auf Landesebene sind häufig in intensiven Erarbeitungsprozessen zustande gekommen, meist unter Beteiligung der Kommunen (Spitzenverbände auf Landesebene und/oder örtliche Ebene) sowie Leistungserbringer (Wohlfahrtsverbände und Zusammenschlüsse auf Landesebene), was die Akzeptanz und Rezeption in der Praxis potenziell erhöht.

5. Deutlich anders ist die Situation in den Stadtstaaten. Hier sind in den Ländern Berlin und Hamburg die Stadtstaaten selbst, d. h. die Länder, zugleich örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und damit auch selbst für die Aufgabenwahrnehmung nach §§ 27, 35a, 41 SGB VIII zuständig. Durch die Identität von Landes- und kommunaler Ebene ist die Einflussnahme auf die Rahmenverträge, die Verschränkung mit den Anforderungen an die Erteilung einer Betriebserlaubnis, der Abschluss von Rahmenverträgen für ambulante Leistungen eher möglich und der direkte Einfluss auf die Ausgestaltung der Leistungspalette sowie Leistungsgewährungspraxis unmittelbarer. Im Stadtstaat Bremen allerdings ist nicht der „gesamte“ Stadtstaat ein örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe, sondern haben die Stadtgemeinden Bremerhaven und Bremen je eigene Jugendämter; Auswirkungen des Handelns des Landes Bremen ergeben sich unmittelbar nur für die Stadtgemeinde Bremen, wohingegen Bremerhaven

spezielle, landesverfassungsrechtlich zusätzlich garantierte Selbstverwaltungskompetenzen hat.

6. Die den Ländern obliegende Festsetzung der Pflegegeldpauschalen (§ 39 Abs. 5 SGB VIII) zeigt bei den entsprechend festgesetzten Beträgen eine hohe Divergenz. Selbst zwischen Ländern mit einer ausdrücklichen bzw. anzunehmenden Orientierung an den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV) bestehen Schwankungen von bis zu 77 Euro/Monat (vgl. Sachaufwand 3. Altersstufe). Im Verhältnis zu Ländern, die die DV-Empfehlungen nicht zugrunde legen, ergeben sich sogar Unterschiede von bis zu 189 Euro/Monat beim Sachaufwand (vgl. 3. Altersstufe) bzw. 105 Euro/Monat bei den Kosten der Erziehung. Die vom Pauschalbetrag abweichende Bemessung des Pflegegeldes (§ 39 Abs. 4 S. 3 SGB VIII) wird vielfach und ohne weitere Orientierungsgrundlagen der jeweiligen örtlichen Praxis überantwortet. Sofern Empfehlungen bzw. zum Teil sogar verbindliche Bemessungsvorgaben vorliegen, entziehen sich diese einer Vergleichbarkeit und bringen vielmehr die landesspezifische Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und Hilfe für junge Volljährige zum Ausdruck.

7. Die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in der Mehrzahl der Länder angesiedelt in den ressortzuständigen Landesministerien oder diesen als nachgeordnete Behörde unterstellt, haben breite Gestaltungsoptionen im Kontext der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen nach §§ 45 ff. SGB VIII. Insbesondere werden erhebliche Anstrengungen unternommen, durch ausdifferenzierte Vorgaben sowie Formulare und Muster ein rechtmäßiges, klar strukturiertes Verfahren zur Erteilung von Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII und zur Wahrnehmung der Meldepflichten nach § 47 SGB VIII zu gestalten. Die insoweit beschriebenen Anforderungen haben unmittelbare Rückwirkung auf die Verhandlungen zu Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII. Auffällig ist, dass die Gestaltungsoptionen insoweit weniger zur fachlich-inhaltlichen Strukturierung der (teil)stationären Angebote, sondern mehr zur Erleichterung der Entscheidungsfindungsprozesse, Verfahren und Verhandlungen genutzt werden. Die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Rechtswirklichkeit der Leistungsgewährungspraxis bleiben somit weitgehend ungenutzt. Innovatives Potenzial zur Herstellung von Transparenz in der Praxis hat insoweit die Einteilung der stationären Einrichtungen im Rahmen einer Matrix, die auf der einen Seite differenziert je nach Betreuungsintensität und auf der anderen Seite je nach Betreuungssetting. So ist erleichtert, im Einzelfall vor Ort bei der

Gewährung und Inanspruchnahme entsprechender Leistungen das jeweils passende Angebot anhand der Matrix zu finden, indem innerhalb der nach Betreuungsdichte und -setting passenden Einrichtungen diejenige Einrichtung mit dem möglichst geeigneten Konzept ausgewählt werden kann.

8. Im Bereich ambulanter Hilfen zur Erziehung, der Vollzeitpflege und den Hilfen für junge Volljährige bleibt die Rahmensetzung der Länder deutlich hinter den stationären Angeboten zurück. Einige Länder widmen sich über Empfehlungen oder im Rahmen von landesfinanzierten Forschungs- oder Praxisentwicklungsprojekten erstellten Handreichungen und Orientierungshilfen der Qualitätssicherung in der Praxis. Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen beauftragen Forschende in regelmäßigen Abständen mit der Erstellung umfassender Landesberichte zu den Hilfen zur Erziehung. Jenseits stationärer und teilstationärer Leistungen hat die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII bei den Landesjugendämtern – gemessen an veröffentlichten Empfehlungen – vermutlich die meiste Aufmerksamkeit erfahren.

Verwendete Ländermaterialien³¹⁵

Pflegegeld

Baden-Württemberg

Kommunalverband Jugend und Soziales, Landkreistag BW, Städtetag BW: Empfehlungen zu Leistungen zum Unterhalt (Pflegegeld) für Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege nach dem SGB VIII, 5.10.2017 → [KVJS/LKT BW/StT BW 2017, Empfehlungen Vollzeitpflege](#)

Kommunalverband Jugend und Soziales: Rahmenbedingungen in der Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII – Eine Orientierungshilfe mit Empfehlungen für Baden-Württemberg, Mai 2018 → [KVJS 2018, Orientierungshilfe Vollzeitpflege](#)

Bayern

Landkreistag BY, Städtetag BY: Empfehlungen des Bayerischen Landkreistags und des Bayerischen Städtetags für die Vollzeitpflege nach dem SGB VIII, Anlage zum Rundschreiben Nr. S 046/2018, 27.3.2018 → [LKT BY/StT BY 2018, Empfehlungen Vollzeitpflege](#)

Berlin

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend, Sport: Ausführungsvorschriften über Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) und teilstationärer Familienpflege (§ 32 Satz 2 SGB VIII) (AV-Pflege), 21.6.2004 → [Senat BE 2004, AV-Pflege](#)

315 Keines der nachfolgenden Verzeichnisse erhebt den Anspruch auf Vollständigkeit.

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend, Sport: Voraussetzungen und Verfahren für die Feststellung eines erweiterten Förderbedarfs in Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) und teilstationärer Familienpflege (§ 32 Satz 2 SGB VIII), Rundschreiben Jug 5/2004, 30.6.2004 → [Senat BE 2004, Rundschreiben erweiterter Förderbedarf](#)

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend, Sport: Ausführungsvorschriften über die Leistungen zum Unterhalt des Kindes oder Jugendlichen nach § 39 SGB VIII – für Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) und teilstationärer Familienpflege (§ 32 Satz 2 SGB VIII) (AV-Vollzeitpflege-Pflegegeld), 1.1.2012 → [Senat BE 2012, AV-Vollzeitpflege-Pflegegeld](#)

Bremen

Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport: Landesrichtlinie zur Regelung der finanziellen Leistungen in der Vollzeitpflege und der Bereitschafts- /Übergangspflege, Dez. 2016, Stand der Anlagen: 1.7.2018 → [Senat BR 2018, RL Vollzeitpflege](#)

Hamburg

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration: Fachanweisung Leistungen zum Unterhalt junger Menschen – nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII), FA 910.32-2-1 vom 1.6.2011 → [BASFI 2011, FA Unterhaltsleistungen](#)

PflegeKinderDienste der Bezirksämter – Koordinationsstelle: Informationen zum Pflegegeld, Jan. 2018 → [PKD-Koordination 2018](#)

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration: Festsetzung monatliche Pflegegeldpauschalen für Hilfen nach §§ 27 und 33 i. V. m. § 39 Abs. 3–6 SGB VIII ab 1.1.2019, FS 2213/Tiedtke, 26.9.2018 → [BASFI 2018, Festsetzung Pflegegeld](#)

Hessen

Ministerium für Soziales und Integration: Laufende Leistungen zum Unterhalt (§ 39 SGB VIII) für Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) (Pflegegelderlass), 5.3.2018 → [HMSI 2018, Pflegegelderlass](#)

Ministerium für Soziales und Integration: Laufende Leistungen zum Unterhalt (§ 39 SGB VIII) für Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII) (Pflegegelderlass), 19.6.2016 → [HMSI 2015, Pflegegelderlass](#)

Niedersachsen

Niedersächsisches Kultusministerium: Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege; Festsetzung der monatlichen Pauschalbeträge (Pflegegeld), Runderlass 6.11.2018
→ [MK NI 2018, RdErl. Pflegegeld](#)

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung: Weiterentwicklung der Vollzeitpflege – Anregungen und Empfehlungen für die Niedersächsischen Jugendämter, 3. Aufl. 2016 → [MSGG NI 2016, Empfehlungen Vollzeitpflege](#)

Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit: Pauschalbeträge bei Vollzeitpflege und Barbeträge gem. § 39 SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, Runderlass IV B2 – 6122.1 v. 10.10.2000, Stand: 4.12.2017 → [MFKJKS NW 2017, RdErl. Vollzeitpflege](#)

Landschaftsverband Rheinland 2018: Finanzielle Aufwendungen für Pflegestellen und Erziehungsstellen, Rundschreiben 43/5/2018 → [LVR, Rundschreiben 43/5/2018](#)

Rheinland-Pfalz

Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung: Monatliche Pauschalbeträge für die Vollzeitpflege (§§ 33, 39 SGB VIII) in Rheinland-Pfalz, Festsetzung vom 10.9.2018
→ [LSJV RP 2018, Festsetzung Vollzeitpflege](#)

Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung – Landesjugendamt: Empfehlungen Sozialpädagogische Pflegestellen in Rheinland-Pfalz, 2002 → [LSJV RP 2002, Empfehlungen Sozialpädagogische Pflegestellen](#)

Saarland

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie: Pauschalsätze für Vollzeitpflege ab 1.4.2018, 20.3.2018 → [MSGFF SL 2018, Vollzeitpflege](#)

Landkreistag Saarland: Arbeitshilfe zur Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII, 2004
→ [LKT SL 2004, Arbeitshilfe Vollzeitpflege](#)

Sachsen

Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz – Landesjugendamt: Bekanntmachung über die Fortschreibung der Pauschalbeträge für laufende Leistungen zum Unterhalt bei Vollzeitpflege (§§ 39, 33 SGB VIII) für 2018 vom 12. September 2017, 10.10.2017 → [SfSV SN 2017, Vollzeitpflege](#)

Sachsen-Anhalt

Kinder- und Jugendhilfe-Pflegegeld-Verordnung (KJH-PfIG-VO), 30.3.2017
→ [KJH-PfIG-VO ST 2017](#)

Schleswig-Holstein

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren: Pflegegeld in der Jugendhilfe – Festsetzung der Pauschalbeträge für laufende Leistungen zum Unterhalt nach § 39 Abs. 5 SGB VIII (VIII 315 – 55282/2018), Erlass v. 18.10.2018
→ [MSGJFS SH 2018, Erlass Pflegegeld](#)

Empfehlungen der Kreise und kreisfreien Städte für fachliche Standards für das Pflegekinderwesen in Schleswig-Holstein, März 2011 → [Empfehlungen JÄ SH, 2011](#)

Thüringen

Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit – Landesjugendamt: Festsetzung der laufenden Leistungen zum Unterhalt des Kindes oder des Jugendlichen in Vollzeitpflege gemäß § 39 Absatz 5 Sozialgesetzbuch – Achstes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), Festsetzung zum 1.1.2014 → [MSFG TH 2014, Festsetzung Vollzeitpflege](#)

Landesjugendhilfeausschuss: Fachliche Empfehlungen zur Ausgestaltung der Vollzeitpflege für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder gemäß § 22 Satz 2 SGB VIII, Beschlussvorlage 80/12, 10.12.2012 → [LJHA TH 2012, Empfehlungen entwicklungsbeeinträchtigte Kinder](#)

Rahmenverträge nach § 78f SGB VIII

Baden-Württemberg

Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII für Baden-Württemberg

- Anlage 1: Personalausstattung für Regelleistungen nach § 6 Abs. 2
- Anlage 2.1: Eckpunkte und Personalausstattung für das Leistungsangebot der Tagesgruppen nach § 32 SGB VIII
- Anlage 3: Verzeichnis Individueller Zusatzleistungen gemäß § 6 Abs. 3
- Anlage 4.1: Mehraufwand bei konzeptionsbedingten Leistungen
- Anlage 4.2: Gemeinsame Erklärung zu § 6 Abs. 2 Buchst. f) und g)
- Protokollnotiz zum Beschluss der Kommission Kinder- und Jugendhilfe vom 7.3.2008 zur Anlage 3 „Individuelle Zusatzleistungen“ vom 27.9.2016

Bayern

Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII i. d. F. vom 21.4.2015

- Anhang A: Rahmenleistungsvereinbarung für stationäre Einrichtungen Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfe und Hilfen für junge Volljährige (§ 4 Abs. 1 des Rahmenvertrags zu § 78f SGB VIII)
- Anhang B: Rahmenleistungsvereinbarung für teilstationäre Einrichtungen Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe (§ 4 Abs. 1 des Rahmenvertrags zu § 78f SGB VIII)
- Anhang C: Personalausstattung der Einrichtungen (§ 4 Abs. 2 Rahmenvertrag zu § 78f SGB VIII)
- Anhang D: Zu § 4 Abs. 4 Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII Pädagogische Regelversorgung in der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII
- Anhang E: Betriebsnotwendige Investitionskosten (§ 7 Abs. 4 Rahmenvertrag zu §§ 78a ff. SGB VIII)
- Anhang F: Gebührenordnung § 8 Abs. 1
- Anhang G: Gebührenordnung § 8 Abs. 2
- Anhang H: Personalkostenpauschalen
- Anlage 1: Strukturhebungsbogen für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe
- Anlage 2: Angebot zum Abschluss einer Vereinbarung gem. § 78b Abs. 1 SGB VIII
- Anlage 3: Vereinbarung Schutzauftrag
- Anlage 4: Persönliche Eignung

- Anlage 5: Leistungsbeschreibung mit Beispielen
- Anlage 6.1: Qualitätsanforderungen
- Anlage 6.3: Bericht zur Entwicklung der Einrichtung

Berlin

Berliner Rahmenvertrag für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe (BRV Jug) vom 15.12.2006, Fassung vom 1.2.2018

- Anlage A: Protokollnotizen
- Anlage B: Rahmenvorgaben für die Leistungs- und Qualitätsbeschreibung des Trägers als Grundlage für den Trägervertrag (in der Fassung vom 1.3.2017)
- Anlage C: Muster-Trägervertrag
- Anlage D.1: Ambulante sozialpädagogische Erziehungshilfen nach §§ 29, 30, 31 und 35 SGB VIII (in der Fassung vom 1.2.2018)
- Anlage D.2: Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII (in der Fassung vom 1.2.2018)
- Anlage D.3: Begleiteter Umgang nach § 18 Abs. 3 SGB VIII (in der Fassung vom 1.2.2018)
- Anlage D.4: Jugendberufshilfe als Teil der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 2 und 3 SGB VIII (in der Fassung vom 1.2.2018)
- Anlage D.5: Ambulante therapeutische Leistungen gemäß SGB VIII (in der Fassung vom 1.2.2018)
- Anlage D.6: Stationäre Hilfen nach §§ 34, 35, 35a i. V. m. § 41 SGB VIII Gemeinsame Erklärung des Ausschusses „Entwicklung von Rahmenleistungsbeschreibungen“ vom 20.4.2007
- Anlage D.7: Stationäre sozialpädagogische Krisenintervention im Rahmen der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII (in der Fassung vom 1.2.2018)
- Anlage D.8: Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder nach § 19 SGB VIII (in der Fassung vom 1.2.2018)
- Anlage E: Regeln zur Sicherstellung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung gemäß § 8a SGB VIII und der persönlichen Eignung gemäß § 72a SGB VIII durch die Leistungserbringer (in der Fassung vom 3.3.2016)
- Anlage F Nebenkosten-Katalog (in der Fassung vom 4.9.2008)

Rahmenvereinbarung über Erziehungs- und Familienberatung im Land Berlin (RV EFB) vom 10.9.2009, zuletzt geändert vom 14.6.2018

Brandenburg

Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII

Bremen

Landesrahmenvertrag nach § 78f SGB VIII

Hamburg

Hamburger Rahmenvertrag nach § 78f des Achten Buches Sozialgesetzbuch

- Anlage 1: „Ermittlung des Entgelts“ zu § 12 des Rahmenvertrags
- Anlage 2: „Abrechnung“ zu § 14 des Rahmenvertrags
- Beschluss Vertragskommissionen Hamburger Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII und für ambulante Erziehungshilfen Rahmendaten der Entgelte 2019
- Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78b Abs. 1 SGB VIII ab 1. Januar 2019 für teilstationäre/stationäre Hilfen nach §§ 19, 32, 34, 35 SGB VIII
- Anlage A 1: Zehn empirische Wirkfaktoren zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung 2019/2020 teilstationäre/stationäre Hilfen
- Anlage A 2: Themen bei der Hilfestaltung (Vorschläge) zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung 2019/2020 teilstationäre/stationäre Hilfen
- Anlage A 3: Verfahren gem. Ziffer 2, 3 und 4 des Verfahrens A zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung 2019/2020 teilstationäre/stationäre Hilfen
- Anlage B 1: Fragebogen zu Fortbildungsangeboten und Praxisberatungen der Beschäftigten in teilstationären/stationären Hilfen zur Qualitätsentwicklungsvereinbarung 2019/2020 teilstationäre/stationäre Hilfen

Hamburger Rahmenvertrag für ambulante Erziehungshilfen

- Anlage 1: „Ermittlung des Entgelts“ zu § 12 des Rahmenvertrags
- Anlage 2: „Abrechnung“ zu § 14 des Rahmenvertrags

Globalrichtlinie GR J 1/12 Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe vom 1. Februar 2012

Hessen

Hessische Rahmenvereinbarung für die Gestaltung der Einzelvereinbarungen über Leistungsangebote, Qualitätsentwicklung und Entgelte nach §§ 78a ff. SGB VIII (KJHG) vom 22.10.2001 (gekündigt)

Mecklenburg-Vorpommern

Rahmenvertrag Kinder- und Jugendhilfe Mecklenburg-Vorpommern

- Anlage 1: Mögliche Inhalte einer Leistungsbeschreibung nach § 2 Abs. 2 der Rahmenvereinbarung
- Anlage 2: Entgelt für einrichtungsindividuelle Grundleistungen, Entgelt für individuelle Sonderleistungen sowie Entgelt für betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen nach § 3 Abs. 3 der Rahmenvereinbarung
- Anlage 3: Info-Katalog
- Anlage 4: Qualitätsmerkmale für Jugendhilfeeinrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern

Niedersachsen

Rahmenvertrag nach § 78f Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) in der Fassung vom 1. Juni 2012

- Anlage 1: Mustervereinbarung § 8a SGB VIII
- Anlage 2: Leistungsangebot
- Anlage 3: Muster einer Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung
- Anlage 4: Grundlage der Qualitätsentwicklungsvereinbarung
- Anlage 5: Verfahren zur Entgeltermittlung
- Anlage 6: Muster einer Entgeltvereinbarung
- Anlage 7: Entgeltblatt
- Anlage 8: Erläuterung der Kostenarten im Einzelnen
- Anlage 9: Kalkulationsblatt
- Anlage 10: Empfohlenes MUSTER – Personalkostenkalkulationsblatt
- Anlage 11: Investitionsfolgekosten
- Anlage 12: Verfahren zur Prüfung gemäß § 14 des Rahmenvertrags
- Beschluss des Beirates zum Niedersächsischen Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII vom 27.4.2015
- Arbeitsgruppe zur Erstellung einer Orientierungshilfe für die Anlage 4 des Niedersächsischen Rahmenvertrags nach § 78f SGB VIII
- Beitrittserklärung – nur für Einrichtungsträger, die keinem Spitzenverband angeschlossen sind

Nordrhein-Westfalen

Landesjugendämter Westfalen-Lippe und Rheinland (2004). Das Entgeltrecht. Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung in NRW. Arbeitshilfen. §§ 78a bis g SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Rahmenvertrag (Teil I) mit Anlagen, Rahmenvertrag (Teil II) mit Anlagen, Service. (der Rahmenvertrag ist gekündigt).

Rheinland-Pfalz

Rahmenvertrag gem. § 78f SGB VIII und § 13 AGKJHG Rheinland-Pfalz über den Inhalt der Vereinbarungen nach § 78b SGB VIII

- Gemeinsame Empfehlungen zur Leistungsvereinbarung nach § 34 SGB VIII – Heimerziehung (Anlage 1 zu § 5 Abs. 5 des Rahmenvertrags)
- Gemeinsame Empfehlungen zur allgemeinen Entgeltvereinbarung (Anlage 2 zu § 6 Abs. 4 des Rahmenvertrags)
- Gemeinsame Empfehlungen zur allgemeinen Vereinbarung Qualitätsentwicklung (Anlage 3 zu § 7 Abs. 2 des Rahmenvertrags)

Saarland

Rahmenvereinbarung gemäß §§ 78a ff. KJHG nebst Anlagen

- Anlage 1: Geschäftsordnung
- Anlage 2: Leistungsbeschreibung
- Anlagen 3 und 4: Entgelt für einrichtungsindividuelle Grundleistungen nach § 6 Abs. 1 der Rahmenvereinbarung – Anlage 3 – sowie für betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen – Anlage 4 –
- Muster zu Anlage 2, 3 und 4
- Anlage 5: Info-Katalog des Landesjugendamts
- Anlage 6: Qualitätsentwicklungsvereinbarung
- Anlage 7: der Rahmenvereinbarung gem. §§ 78a ff. SGB VIII VEREINBARUNG zur Umsetzung des Schutzauftrags gem. § 8a und § 72a Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) – Kinder und Jugendhilfegesetz –

Vereinbarung zur Änderung der Rahmenvereinbarung nach §§ 78a ff. SGB VIII vom 8. März 1999

- Anlage 1: Arbeitshilfe zur Umsetzung des Schutzauftrags gemäß §§ 8a und 72a SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfegesetz –
- Anlage 2: Liste der anerkannten Fachkräfte Kinderschutz und zentrale Ansprechpartner zum Thema Kinderschutz (Fachkräfte gem. § 8a SGB VIII)
- Anlage 3: Trägervereinbarung Standardisiertes Verfahren, Risiko-Einschätzung gem. § 8a SGB VIII
- Anlage 4: Musterbogen Kindeswohlgefährdung/Risikoeinschätzung/Ergebnis der Teamberatung/Helfer*Innenkonferenz

Sachsen

Rahmenvertrag nach § 78f Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) im Freistaat Sachsen (Rahmenvertrag KJHG)

- Anlage I: Leistungsvereinbarung nach § 78b KJHG
- Anlage 1: Leistungs- und Qualitätsmerkmale 1. Allgemeine Angaben
- Anlage 2: Leistungs- und Qualitätsmerkmale 2. Angaben zur personellen Ausstattung, 3. Angaben zur inhaltlichen Arbeit
- Anlage 3: Leistungs- und Qualitätsmerkmale 4. Angaben zur räumlichen und sächlichen Ausstattung
- Anlage II: Verhandlungsunterlagen zum Abschluss der Entgeltvereinbarung nach § 78b Abs. 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
- Anlage III: Entgeltvereinbarung nach § 78b KJHG
- Anlage IV: Hinweise für die Erstellung der Qualitätsentwicklungsvereinbarung
- Vereinbarung zur Bildung einer Kommission nach § 78e Abs. 3 KJHG im Freistaat Sachsen – Kommissionsvereinbarung KJHG –

Sachsen-Anhalt

Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII für das Land Sachsen-Anhalt

- Anlage 1: Leistungsvereinbarung
- Anhang 2: Kalkulationsblatt für individuelle Sonderleistungen gemäß § 5 Abs. 4 des Rahmenvertrags (RV) in vollstationären Einrichtungen
- Anlage 2: Entgelt für leistungsspezifische Grundleistungen sowie investitionsbedingte Kosten gemäß § 5 Abs. 1 bis 3 Rahmenvertrag (RV)
- Anhang 1: Kalkulationsblatt für leistungsspezifische Grundleistungen gemäß § 5 Abs. 3 Rahmenvertrag (RV)

- Anhang 2: Kalkulationsblatt für individuelle Sonderleistungen gem. § 5 Abs. 4 des Rahmenvertrags (RV) in vollstationären Einrichtungen
- Anlage 3: Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungen sowie über geeignete Maßnahmen z ihrer Gewährleistung (Qualitätsentwicklungsvereinbarung) und Qualitätsprüfungen nach § 6 Rahmenvertrag (RV)

Schleswig-Holstein

Jugendhilfe-Rahmenvertrag für Schleswig-Holstein nach § 78f SGB VIII –
JugH-RV –

- Anlage A: Verfahrensvereinbarung Jugendhilfe – VV JugH –
- Anlage 1: zur Verfahrensvereinbarung Jugendhilfe (– VV JugH –) Angebot zur Vereinbarung eines leistungsgerechten Entgelts
- Anlage 2a: zur Verfahrensvereinbarung Jugendhilfe (– VV JugH –) Personalplan für die angebotene Leistung (Pauschalierte Kalkulation)
- Anlage 2b: zur Verfahrensvereinbarung Jugendhilfe (– VV JugH –) Personalplan für die angebotene Leistung (Einzelkalkulation)
- Anlage 3: Kalkulation
- Beiblatt zu Ziffer 3 der Anlage 3 zur VV JugH (Kalkulation)
- Anlage 4: zur Verfahrensvereinbarung Jugendhilfe (– VV JugH –) Hinweise und Erläuterungen zu den Anlagen 2a und 3
- Anlage 5: zur Verfahrensvereinbarung Jugendhilfe (– VV JugH –) Entgeltvereinbarung nach § 78c SGB VIII
- Rahmenleistungsvereinbarung für Leistungen nach § 34 SGB VIII (Einrichtungen über Tag und Nacht)
- Rahmenleistungsvereinbarung für Leistungen nach § 19 SGB VIII (Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder)
- Rahmenleistungsvereinbarung für Leistungen nach § 32 SGB VIII (Erziehung in der Tagesgruppe)

Thüringen

- Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII
- Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarung
- Anlage 1: zu § 5 des Rahmenvertrags nach § 78f SGB VIII – Leistungsvereinbarung

- Anlage 2: zu § 6 des Rahmenvertrags nach § 78f SGB VIII – Kriterien zur Qualitätsentwicklung für den Abschluss von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zwischen den örtlichen Trägern der Jugendhilfe und den Einrichtungsträgern
- Anlage 3: zu § 6 des Rahmenvertrags nach § 78f SGB VIII – Regelleistungsentgelt
- Anlage 4: zu § 9 des Rahmenvertrags nach § 78f SGB VIII – Entgelt für zusätzliche individuelle Erziehungsleistungen
- Anlage 5: zu § 10 des Rahmenvertrags nach § 78f SGB VIII – Entgeltvereinbarung
- Anlage 6: zu § 13 des Rahmenvertrags gemäß § 78f SGB VIII – Weitergabe von Unterlagen – Datenblatt für den Servicekatalog

Unterlagen zur Erteilung einer Betriebserlaubnis nach §§ 45 ff. SGB VIII

Baden-Württemberg

- Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS). *Voraussetzungen zur Erteilung einer Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII. Grundlagenpapier für Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche über Tag und Nacht betreut werden.* KVJS Jugendhilfe Service
- Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS). *Grundlagen für die Betriebserlaubnis für Einrichtungen der Heimerziehung in häuslicher Gemeinschaft in Baden-Württemberg.* KVJS Jugendhilfe Service
- Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS). *Grundlagen für die Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII für Sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII.* KVJS Jugendhilfe Service

Bayern

- Richtlinien für Heilpädagogische Tagesstätten, Heime oder sonstige Einrichtungen für Kinder und Jugendliche und junge Volljährige mit Behinderung, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration vom 1.7.2017, Az. IV4/6417.01-1/26
- Zentrum Bayern Familie und Soziales – Bayerisches Landesjugendamt, *Fachliche Empfehlungen zur Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII – Fortschreibung. Beschluss des Bayerischen Landesjugendhilfeausschusses vom 11. März 2014*

Berlin

- relevante Vorgaben sind im Rahmenvertrag integriert (siehe oben)

Brandenburg

- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport. *Verwaltungsvorschrift zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen gemäß §§ 45 ff. SGB VIII für teilstationäre Angebote der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfen sowie für Wohnheime bzw. Internate im Land Brandenburg (VV-SchKJE) vom 6. April 2017*. ABl. vom 2.5.2017, 26. Jg., Nr. 12, S. 146–156
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport. *Information über die Berechnungsgrundlage für den Mindestpersonalschlüssel. Mitteilung 31/17 vom 6. April 2017*. ABl. vom 2.5.2017, 26. Jg., Nr. 12, S. 157
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2018). *Hinweise zu den Meldepflichten gemäß § 47 SGB VIII. Verfahren und Formulare*.
- Landesjugendamt Brandenburg (2011). *Orientierungshilfe zur Erarbeitung und Prüfung einer Konzeption für stationäre und teilstationäre Hilfen zur Erziehung*
- Landesjugendamt Brandenburg (2002). *Verknüpfung der Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII mit Familienähnlichen Betreuungsformen der Heim-erziehung nach § 34 SGB VIII*

Bremen

- Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen und zur Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen gemäß §§ 45 bis 48a SGB VIII im Lande Bremen, ABl. vom 22.12.2008, Nr. 142, S. 1083–1092
- Anlage: Empfehlungen zu den Personalstandards, S. 1092

Hessen

- Richtlinien für (teil)stationäre Einrichtungen in Hessen, die gemäß § 45 Aechtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – einer Betriebserlaubnis bedürfen (außer Tageseinrichtungen für Kinder), beschlossen vom Landesjugendhilfeausschuss am 24.2.2014

Mecklenburg-Vorpommern

- Empfehlungen zur Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in den Einrichtungen (§§ 45 bis 48a SGB VIII) in Mecklenburg-Vorpommern, beschlossen durch den Landesjugendhilfeausschuss am 25.2.2016

Niedersachsen

- Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, Hinweise für die Erteilung der Betriebserlaubnis von Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen nach §§ 45 ff. SGB VIII durch das Landesamt, beschlossen vom Landesjugendhilfeausschuss am 13.6.2006, überarbeitet und abgestimmt mit dem Niedersächsischen Ministerium Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration am 24.5.2011, per Dienstanweisung im Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie in Kraft gesetzt am 8.6.2011
- Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie, Merkblatt über die Voraussetzungen zur Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung oder sonstigen betreuten Wohnform gem. § 45 i.V.m. § 48a SGB VIII (Stand: 27.4.2015)
- Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie Merkblatt über die Voraussetzungen zur Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung oder sonstigen betreuten Wohnform für Kinder und Jugendliche mit Behinderung gem. § 45 i.V.m. § 48a SGB VIII (Stand: 28.3.2012)

Nordrhein-Westfalen

- Landschaftsverband Rheinland – LVR-Landesjugendamt, Hinweise zur Erteilung der Betriebserlaubnis von Einrichtungen und sonstigen Wohnformen nach § 45 SGB VIII (Stand: 20.11.2013)
- LVR-Landesjugendamt, 2.1 Mindeststandards für Tagesgruppen nach § 32 SGB VIII (Dezember 2008)
- LVR-Landesjugendamt, 2.2 Kinderhäuser, Kinder- und Jugendhäuser (23.5.2014)
- LVR-Landesjugendamt, 2.3 Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder nach § 19 SGB VIII (6.2.2015)
- LVR-Landesjugendamt, 2.4 Jugendwohnheime, Berufsinternate, Berufsbildungswerke (27.3.2018)
- LVR-Landesjugendamt, 2.5 Internate und Sportinternate (8.12.2014)
- LVR-Landesjugendamt, 2.6 Arbeitshilfe zur Erteilung einer Betriebserlaubnis für individualpädagogische Betreuungsstellen (2.11.2016)

- LVR-Landesjugendamt, 2.7 Sozialpädagogische Lebensgemeinschaft (SPLG) (1.12.2013)
- LVR-Landesjugendamt, 2.8 Einrichtungen der Eingliederungshilfe gem. SGB XII (3.2.2015)
- LVR-Landesjugendamt & LWL-Landesjugendamt, 2.12 Fachkräfte in der stationären Jugendhilfe – Regelungen der Anerkennung bei berufsbegleitenden Ausbildungen (Stand 10/2016)
- LVR-Landesjugendamt, 3.10 Informationsblatt für ASD-Mitarbeitende (September 2016)
- LVR-Landesjugendamt & LWL-Landesjugendamt, 3.11 Empfehlung zur Leistungserbringung der stationären Erziehungshilfe im Ausland (März 2018)
- LVR-Landesjugendamt, Grundsätze zur Einrichtungsaufsicht nach §§ 45 ff. SGB VIII
- Landschaftsverband Rheinland, Förderung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und der Schutz ihrer Freiheits- und Persönlichkeitsrechte. Positionspapier für Jugendämter, Kinder und Jugendliche und ihre Personensorgeberechtigten sowie für Träger von stationären Einrichtungen im Sinne der §§ 45 ff. SGB VIII
- LWL-Landesjugendamt, Schulen, Koordinationsstelle Sucht, Hinweise zur Erteilung der Betriebserlaubnis von Einrichtungen und sonstigen Wohnformen nach § 45 SGB VIII (Stand: 20.10.2013)
- LVR-Landesjugendamt Rheinland & LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe (2016). Junge Kinder in den Angeboten der stationären Erziehungshilfe

Rheinland-Pfalz

- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung – Landesjugendamt, Vereinbarung über die Voraussetzungen der Eignung von pädagogischem Personal nach § 45 Abs. 2 SGB VIII in Heimen und anderen Einrichtungen der Jugend- und Sozialhilfe in Rheinland-Pfalz vom 20.4.1999
- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung – Landesjugendamt, Betreutes Wohnen – Arbeits- und Orientierungshilfen, Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 22.2.1999
- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung – Landesjugendamt, Empfehlungen Sozialpädagogische Pflegestellen in Rheinland-Pfalz, Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 16.12.2002

- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung – Landesjugendamt, Positionspapier Freiheitsentziehung in Einrichtungen für Minderjährige – Grundlagen und Kriterien für die Betriebserlaubnis nach §§ 45 ff. SGB VIII, Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 19.9.2005
- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung – Landesjugendamt, Merkblatt zur Personal- und Belegungsmeldung in betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen für Minderjährige (Stand: Januar 2017)
- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung – Landesjugendamt, Voraussetzungen für die Gründung einer Einrichtung der Jugendhilfe in Rheinland-Pfalz (Stand: Januar 2017)
- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung – Landesjugendamt, Merkblatt zum Umgang mit besonderen Vorkommnissen in betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen für Minderjährige (Stand: Juni 2017)

Saarland

- Richtlinien zur Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen durch das Landesjugendamt gem. §§ 45 bis 48a SGB VIII vom 17.8.2001
- Landesamt für Jugend, Soziales und Versorgung – Landesjugendamt, Empfehlungen für die Gewährung von Hilfen zur Verselbstständigung von jungen Menschen in der Form des „Betreuten Wohnens“ (Stand: 1.1.2005)

Sachsen

- Erlass des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz – Oberste Landesjugendbehörde – zur Ausgestaltung des Betriebserlaubnisverfahrens nach § 45 SGB VIII vom 25.9.2015, Az. 45-6928.00/1
- Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Situation zum Personalbedarf in den Hilfen zur Erziehung im Freistaat Sachsen, zur Kenntnis genommen vom Landesjugendhilfeausschuss am 20.3.2018

Sachsen-Anhalt

- Richtlinien für Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen für behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfen für junge Volljährige und den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und in Einrichtungen entsprechend dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, RdErl. des MS vom 30.5.1994, MBl. LSA Nr. 49/1994, S. 1805–1817

- Landesverwaltungsamt – Landesjugendamt, Bestimmungen zur Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung (Stand: August 2012)
- Landesverwaltungsamt – Landesjugendamt, Anforderungen und Rahmenbedingungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII in Sachsen-Anhalt für individualpädagogische Betreuungsstellen (Mai 2011)
- Landesverwaltungsamt – Landesjugendamt, Entscheidungshilfe zum Einsatz von Fachkräften in erlaubnispflichtigen Einrichtungen der Jugendhilfe (§ 45 SGB VIII) und in erlaubnispflichtigen Einrichtungen zur Betreuung von behinderten Kindern und Jugendlichen (§ 75 SGB XII), 2/2013

Schleswig-Holstein

- Landesverordnung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (Kinder- und Jugendeinrichtungsverordnung – KJVO), vom 13. Juli 2016, verordnet durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung

Thüringen

- Fachliche Empfehlungen für den Betrieb erlaubnispflichtiger Einrichtungen gemäß § 45 SGB VIII (außer Kindertageseinrichtungen), Beschluss-Reg-Nr. 95/18, LJHA Thüringen vom 4.6.2018

Empfehlungen der BAG Landesjugendämter zu Einrichtungen der Erziehungshilfe

139	Handlungsempfehlung Radikalisierung und Extremismus in stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe	2018
131	Das Fachkräftegebot in erlaubnispflichtigen teilstationären und stationären Einrichtungen (ergänzte Fassung)	2017
129	Handlungsempfehlungen Beratung und Aufsicht bei Angeboten der stationären Erziehungshilfe mit freiheitsentziehenden Maßnahmen (feM)	2017
122	Sexuelle Grenzverletzungen, Übergriffe und Gewalt in betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen nach §§ 45 ff. SGB VIII. Handlungsleitlinien zur Prävention und Intervention	2015

116	Sexuelle Grenzverletzungen, Übergriffe und Gewalt in betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen nach §§ 45 ff. SGB VIII. Handlungsleitlinien zur Prävention und Intervention	2013
115	Sexuelle Grenzverletzungen, Übergriffe und Gewalt in betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen nach §§ 45 ff. SGB VIII. Handlungsleitlinien zur Prävention und Intervention	2013
110	Fachliche Empfehlungen zur Betriebserlaubniserteilung nach §§ 45 ff. SGB VIII für individualpädagogische Betreuungsstellen, Erziehungsstellen, Projektstellen, sozialpädagogische Lebensgemeinschaften u. Ä.	2010
108	Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Betriebserlaubniserteilung für Einrichtungen der Erziehungshilfe Eine Arbeitshilfe für die Aufsicht nach §§ 45 ff. SGB VIII. Eine Orientierung für Träger der Jugendhilfe	2009
104	Handlungsrahmen für den Umgang mit sexueller Gewalt in Einrichtungen	2008

Empfehlungen zu vollstationären Einrichtungen: Schutz, Beteiligung, Beschwerde et al.

BAG Landesjugendämter

- (2015). Sexuelle Grenzverletzungen, Übergriffe und Gewalt in betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen nach §§ 45 ff. SGB VIII. Handlungsleitlinien zur Prävention und Intervention
- (2013). Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren im Rahmen der Betriebserlaubniserteilung für Einrichtungen der Erziehungshilfe. Eine Arbeitshilfe für die betriebserlaubniserteilenden Behörden nach §§ 45 ff. SGB VIII. Eine Orientierung für Träger der Jugendhilfe. 2., aktualisierte Fassung
- (2013a). Handlungsleitlinien zur Umsetzung des Bundeskinderschutzgesetzes im Arbeitsfeld der betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen nach § 45 SGB VIII. 2., aktualisierte Fassung

Baden-Württemberg

- Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) (2017). Beteiligung leben! Anregungen und Ideen aus der Praxis für die Praxis. Materialband zur Umsetzung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren in der Heimerziehung. KVJS Forschung
- Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS), Landkreistag Baden-Württemberg & Städtetag Baden-Württemberg (2015). Sonderaufwendungen im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) – vollstationäre Hilfe

Bayern

- Zentrum Bayern Familie und Soziales – Bayerisches Landesjugendamt, Fachliche Empfehlungen zur Heimerziehung gemäß § 34 SGB VIII – Fortschreibung. Beschluss des Bayerischen Landesjugendhilfeausschusses vom 11. März 2014.

Berlin

- Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Loseblatt). Handbuch Hilfe zur Erziehung

Brandenburg

- Landesjugendamt Brandenburg (2013). Orientierungshilfe zur Entwicklung und Anwendung von Handlungsleitlinien zur Beteiligung und zur Beschwerde von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen sowie Wohnheimen und Internaten.
- Landesjugendamt Brandenburg (2007). Umgang mit sexuellem Missbrauch von Mädchen und Jungen durch Pflegeeltern. Arbeitshilfe für Fachdienste der Vollzeitpflege. Prävention Intervention

Hessen

- Hessisches Sozialministerium (2013). Präventionskonzepte in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Kriterien zur Entwicklung und Implementierung
- Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Hessisches Sozialministerium, Hessisches Kultusministerium & Landespräventionsrat Arbeitsgruppe „Vernachlässigung von Kindern“ (2012). Aktionsplan des Landes Hessen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt in Institutionen

Schleswig-Holstein

- Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung (2014). „Demokratie in der Heimerziehung“ – Dokumentation eines Praxisprojektes in fünf Schleswig-Holsteinischen Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe

Empfehlungen der Landesjugendämter nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII zu Hilfen zur Erziehung (ohne Einrichtungen der Erziehungshilfe und § 35a SGB VIII)

BAG Landesjugendämter

- (2015). Qualitätsmaßstäbe und Gelingensfaktoren für die Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII. Empfehlungen
- (2002). Hilfe zur Erziehung in Pflegefamilien und in familienähnlichen Formen

Bayern

- Zentrum Bayern Familie und Soziales – Bayerisches Landesjugendamt (2001). Empfehlungen zu den Hilfen zur Erziehung. Teil A – Grundlagen aller Hilfen zur Erziehung nach § 27 ff. SGB VIII. Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 24.1.2001
- Zentrum Bayern Familie und Soziales – Bayerisches Landesjugendamt (2006). Empfehlungen zur Beurteilung der Qualität von individualpädagogischen Maßnahmen der Hilfen zur Erziehung im Ausland. Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 12.10.2006
- Zentrum Bayern Familie und Soziales – Bayerisches Landesjugendamt (2014). Fachliche Empfehlungen für Fachkräfte der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) gemäß § 31 SGB VIII. Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 21.10.2014
- Zentrum Bayern Familie und Soziales – Bayerisches Landesjugendamt (2011). Fachliche Empfehlungen zur Erziehung in Tagesgruppen gemäß § 32 SGB VIII. Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 6.10.2011
- Zentrum Bayern Familie und Soziales – Bayerisches Landesjugendamt (1988). Orientierungspunkte zur Abgrenzung zwischen § 33 (Vollzeitpflege) i. V. m. § 44 und § 34 (Heimerziehung) i. V. m. § 45 SGB VIII. Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 26.10.1998

Berlin

- Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung (Loseblatt). Handbuch Hilfe zur Erziehung
- Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (2018). Ausführungsvorschriften zur „Rahmenkonzeption Pflegekinderdienst Berliner Jugendämter“ (AV-PKD) vom 1.7.2018. SenBildJugFam – III D 14

Brandenburg

- Landesjugendamt Brandenburg (2002). Verknüpfung der Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII mit familienähnlichen Betreuungsformen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.

Hamburg

- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2018). Fachanweisung Vormundschaft und Pflegschaft
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2015). Fachanweisung Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2013). Fachanweisung Pflegekinderdienst

Niedersachsen

- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2016). Weiterentwicklung der Vollzeitpflege. Anregungen und Empfehlungen für die Niedersächsischen Jugendämter. 3. überarbeitete Auflage.
- Meyer Friedrich-Wilhelm, Gabel Henning & Glaum Joachim (2013). Aufbau von Kompetenzen einer selbständigen Lebensführung im Rahmen der Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. und der Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Handreichung. Erstellt im Rahmen der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) unter Beteiligung des Niedersächsischen Landesamts für Soziales, Jugend und Familie.

Nordrhein-Westfalen

- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, LWL-Landesjugendamt Westfalen & LVR-Landesjugendamt Rheinland (Hrsg.) (2017). HzE Bericht 2017. Entwicklungen bei der Inanspruchnahme und den Ausgaben erzieherischer Hilfen in Nordrhein-Westfalen. Datenbasis 2015. Erstellt von Agathe Tabel, Jens Pothmann & Sandra Fendrich.

Rheinland-Pfalz

- Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz (2016). Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren. 5. Landesbericht
- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung (2013). Ambulante Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Empfehlungen des Landesjugendhilfeausschusses zur Entwicklung und Sicherung notwendiger Qualität
- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung – Landesjugendamt (1996). Empfehlungen zur Zusammenarbeit der Jugendämter bei der Durchführung einer Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege

Schleswig-Holstein

- Wirksamkeit ambulanter Hilfen im Kontext von Kindeswohlgefährdungen. Bericht der Landesregierung, LT-Drucks. 18/2025 vom 16.6.2014

Empfehlungen der Landesjugendämter nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII und Materialien der Länder zu § 35a SGB VIII

Bayern

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen: Ministerielle Bekanntmachung – Anpassung der Hinweise zu § 35a SGB VIII, mit Anlage: Empfehlungen zu den Kriterien für die gutachterliche Stellungnahme im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a Abs. 1a SGB VIII i. V. m. § 36 Abs. 3 SGB VIII bei vorhandener oder drohender seelischer Behinderung; AMS VI 5/7225/3/07 vom 31.1.2007 → [ASFF BY 2007, Hinweise § 35a SGB VIII](#)

Berlin

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft: Handbuch Hilfe zur Erziehung, I.7 Arbeitshilfe zu § 35a SGB VIII (Loseblattwerk) → [Senat BE, Arbeitshilfe § 35a SGB VIII](#)

Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung: Zuständigkeit für die Gewährung von Eingliederungshilfe für Minderjährige und junge Volljährige mit körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung, Jugend-Rundschreiben Nr. 4/2011, III B 4, 14.7.2011 → [Senat BE 2011, Zuständigkeit Eingliederungshilfe](#)

Niedersachsen

Integrierte Berichterstattung (IBN): Erarbeitung standardisierender Empfehlungen zu § 35a SGB VIII – Handreichung zum § 35a SGB VIII, 2012, aktualisiert 2014
→ [IBN NI 2012, Handreichung § 35a SGB VIII](#)

Nordrhein-Westfalen

Landschaftsverband Rheinland (LVR), Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL): Arbeitshilfe zur Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII, 2015 → [LVR/LWL 2015, Arbeitshilfe § 35a SGB VIII](#)

LVR-Landesjugendamt Rheinland: Auswirkungen des Inkrafttretens der zweiten Stufe des Bundesteilhabegesetzes auf die Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII, Rundschreiben 43/9/2017, 22.12.2017 → [LVR 2017, Rundschreiben § 35a SGB VIII](#)

LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe: Auswirkungen des Inkrafttretens der zweiten Stufe des Bundesteilhabegesetzes auf die Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII, Rundschreiben Nr. 1/2018, 9.1.2018 → [LWL 2018, Rundschreiben § 35a SGB VIII](#)

Rheinland-Pfalz

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e. V.: Einführung und Arbeitshilfe zur Eingliederung nach § 35a SGB VIII, 2007 → [ISM 2007, Arbeitshilfe § 35a SGB VIII](#)

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (Hrsg.) (2006). *Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Kinder- und Jugendhilfe*. Berlin: AGJ Eigenverlag.
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (2013). „Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken“. Positionspapier. Berlin (zu finden unter www.agj.de »Positionen). https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2012/Foerderung_Infrastrukturleistungen__2_.pdf (Download 17.5.2019).
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (2018). „Recht wird Wirklichkeit – von den Wechselwirkungen zwischen Sozialer Arbeit und Recht“. Positionspapier. Berlin. https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2018/Recht_wird_Wirklichkeit.pdf (Download 17.5.2019).
- Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ, Deutsche Gesellschaft für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik, Psychotherapie (DGKJP), Bundesarbeitsgemeinschaft der Leitenden Klinikärzte für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie (BAG KJPP), Berufsverband für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie (BKJPP) (2018). „Vom Kind und der Familie aus denken, nicht von den Institutionen“. Gemeinsames Positionspapier zur Zusammenarbeit von Kinder- und Jugendhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie/-psychotherapie. Berlin. https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2018/Von-Kind-u-Familie_-aus-denken-nicht_von-Institutionen.pdf (Download 17.5.2019).
- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (2019). „Monitor Hilfen zur Erziehung 2019“. Dortmund. (Auch online unter <http://www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/>, Download 11.9.2019.)

- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, LWL-Landesjugendamt Westfalen & LVR-Landesjugendamt Rheinland (Hrsg.) (2017). *HZE Bericht 2017. Entwicklungen bei der Inanspruchnahme und den Ausgaben erzieherischer Hilfen in Nordrhein-Westfalen. Datenbasis 2015*. Erstellt von Agathe Tabel, Jens Pothmann, Sandra Fendrich. Münster/Köln. https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/jugend_mter_1/jugendhilfeplanung/daten_und_demografie/hze/HZE-Bericht_2017_Web1.pdf (Download 17.5.2019).
- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (2012). „Monitor Hilfen zur Erziehung 2012“. Dortmund. (Auch online unter http://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/Analysen/HZE/Monitor_HZE_2012_1.pdf, Download 11.9.2019.)
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales (2017). „Richtlinien für Heilpädagogische Tagesstätten, Heime und sonstige Einrichtungen für Kinder und Jugendliche und junge Volljährige mit Behinderung (2162-A). Bekanntmachung vom 1. Juli 2017“, Az. IV4/6417.01-1/26. https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/wohnen/3.8.4.1_richtlinein_fur_heilpad._170701_2162-a_heimrichtlinien.pdf (Download 17.5.2019).
- Beck-online.GROSSKOMMENTAR (beckOGK) (online). SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Marina Wellenhofer & Rolf Jox (Hrsg.). Beate Gsell, Wolfgang Krüger, Stephan Lorenz & Christoph Reymann (Gesamthrsg.). München: C.H. Beck. (zit. beckOGK/Autor*in Jahr, § X SGB VIII Rn. Y)
- Bernzen, Christian, Christian Grube & Rebekka Sitzler (Hrsg.) (2018). *Leistungs- und Entgeltvereinbarungen in der Sozialwirtschaft. Regulierungsinstrumente in der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe*. Baden-Baden: Nomos. (zit. Bernzen et al./Autor*innen 2018, § X Rn. Y)
- Bertelsmann Stiftung (2016). „Kein Kind zurücklassen! Kommunen schaffen Chancen“. *Schwerpunkte der Bertelsmann Stiftung in der Transferphase (2016–2020)*. Projektnotiz. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/77_Kein_Kind_zuruecklassen/BS-0263_Projektnotiz_Kein_Kind_zuruecklassen_2018-06_Korr.pdf (Download 10.12.2018)
- Bieritz-Harder, Renate, Wolfgang Conrads & Stephan Thie (Hrsg.) (2018¹¹). *Sozialgesetzbuch XII Sozialhilfe, Lehr- und Praxiskommentar*. Baden-Baden: Nomos. (zit. Bieritz-Harder et al./Autor*in 2018, § X SGB XII Rn. Y)
- Bonner Kommentar (BK) (Loseblatt). *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*. Hrsg. von Wolfgang Kahl, Christian Waldhoff & Christian Walter. Heidelberg: C.F. Müller. (zit. BK/Autor*in Jahr, Art. X GG Rn. Y)

- Brandenburgisches Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2017). „Verwaltungsvorschrift zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen gemäß §§ 45 ff. SGB VIII für teilstationäre Angebote der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfen sowie für Wohnheime bzw. Internate im Land Brandenburg (VV-SchKJE) vom 6. April 2017“. ABl. vom 2.5.2017, 26. Jg., Nr. 12, S. 146–156. http://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/vv_schukje (Download 17.5.2019).
- Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (BAG Landesjugendämter) (2002). *Hilfe zur Erziehung in Pflegefamilien und in familienähnlichen Formen.*
- Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (BAG Landesjugendämter) (2010). *Fachliche Empfehlungen zur Betriebserlaubniserteilung nach §§ 45 ff. SGB VIII für individualpädagogische Betreuungsstellen, Erziehungsstellen Projektstellen, sozialpädagogische Lebensgemeinschaften u.a. Empfehlungen Nr. 110 beschlossen auf der 109. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter vom 10. bis 12. November 2010 in Bremerhaven.* www.bagljae.de/downloads/110_empfehlungen-zur-betriebserlaubniserteilun.pdf (Download 17.5.2019).
- Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (BAG Landesjugendämter) (2015). *Qualitätsmaßstäbe und Gelingensfaktoren für die Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII. Empfehlungen.*
- Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (BAG Landesjugendämter) (2017). „Das Fachkräftegebot in erlaubnispflichtigen teilstationären und stationären Einrichtungen, inklusive Ergänzung. Beschlossen auf der 123. Arbeitstagung vom 15. bis 17. November 2017“. http://www.bagljae.de/downloads/123_hifelplanung-gem.-36-sgb-viii_2015.pdf
- Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend & Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2012). *Runder Tisch „Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“ (RTKM) (2011). Abschlussbericht, Band I und II.* Berlin. http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Abschlussbericht_RTkm.pdf?__blob=publicationFile (Download 17.5.2019).
- Burgi, Martin (2013). *Kommunale Verantwortung und Regionalisierung von Strukturelementen in der Gesundheitsversorgung.* Baden-Baden: Nomos Verlag.

- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV) (2018). *Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Fortschreibung der Pauschalbeträge in der Vollzeitpflege (§§ 33, 39 SGB VIII) für das Jahr 2019*.
- Dodge, Kenneth A., Thomas J. Dishion & Jennifer E. Lansford (2007). „Deviant Peer-Einflüsse in der Intervention und der Jugendpolitik“. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ)*, Heft 2, S. 190–198.
- Dodge, Kenneth A., Thomas J. Dishion & Jennifer E. Lansford (2006). „Deviant Peer Influences in Intervention and Public Policy for Youth“. *Social Policy Report* 20(1), pp. 3–19.
- Dreier, Horst (Hrsg.) (2015³). *Grundgesetz. Kommentar. Band II: Artikel 20–82*. Tübingen: Mohr Siebeck. (zit. Dreier/Autor*in 2015, Art. X GG Rn. Y)
- Dreier, Horst (Hrsg.) (2018³). *Grundgesetz. Kommentar. Band III: Artikel 83–146*. Tübingen: Mohr Siebeck. (zit. Dreier/Autor*in 2015, Art. X GG Rn. Y)
- Ehmann, Tanja (2018). *Bedarfsanalysen im Kontext professionellen Handelns innewohnender Fachkräfte in Familienanalogen Angebotsformen der Hilfen zur Erziehung im Land Brandenburg*. Potsdam.
- Eschelbach, Diana & Thomas Meysen (2011). *Mögliche Doppelstrukturen bei der Integration in Ausbildung und Arbeit von individuell und sozial benachteiligten Jugendlichen. Gutachten des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht eV (DIJuF) vom 8. September 2011*. Erstellt im Auftrag der Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie/Psychotherapie des Universitätsklinikums Ulm.
- Fehren, Oliver & Wolfgang Hinte (2013). *Sozialraumorientierung – Fachkonzept oder Sparprogramm, Soziale Arbeit Kontrovers 4*. Berlin: Verlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V.
- Fieseler, Gerhard, Hans Schleicher, Manfred Busch & Reinhard Joachim Wabnitz (Hrsg.) (Loseblatt). *GK-SGB VIII. Kinder- und Jugendhilferecht. Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII*. Köln: Luchterhand. (zit. Fieseler et al./Autor*in Jahr, § X SGB VIII Rn. Y)
- Glaum, Joachim & Sabina Langenohl (2012/2014). *Handreichung zum § 35a SGB VIII. Integrierte Berichterstattung (IBN). Erarbeitung standardisierender Empfehlungen zu § 35a SGB VIII*. 2012. aktualisiert 2014. Hannover.
- Hauck, Karl & Wolfgang Noftz (Hrsg.) (Loseblatt). *Sozialgesetzbuch (SGB) VIII: Kinder- und Jugendhilfe. Ein Erläuterungswerk für Praxis und Rechtsprechung*. Hrsg. Axel Stähr. München: Erich Schmidt Verlag. (zit. Hauck/Noftz/Autor*in Jahr, § X SGB VIII Rn. Y)

- Hédervári-Heller, Éva (2000). *Eine Untersuchung zu Vorzeitigen/ungeplanten Beendigungen von Pflegeverhältnissen (Abbrüche) nach § 33 SGB VIII im Land Brandenburg im Jahr 1997*. Oranienburg. http://www.agsp.de/assets/applets/Vorzeitige-ungeplante_Beendigungen..._Hedervari_.pdf (Download 17.5.2019).
- Helming, Elisabeth, Herbert Blüml & Heinz Schattner (1998). *Handbuch Sozialpädagogische Familienhilfe*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Band 182. Stuttgart: Kohlhammer.
- Hinrichs, Knut (2012). „Sind die „Neuen Hilfen/ Sozialräumlichen Hilfen und Angebote“ der Freien und Hansestadt Hamburg mit den Leitideen des SGB VIII vereinbar? Rechtsgutachten“. *standpunkt: Sozial*, Sonderheft, S. 5–68.
- Hoberg, Rolf & Thomas Klie (2015). „Strukturreform Pflege und Teilhabe“. *Sozialer Fortschritt*, S. 27–33.
- Hoberg, Rolf, Thomas Klie, Gerd Künzel, Fritz Bauer, Werner Hesse & Thomas Meysen (2013). *Strukturreform Pflege und Teilhabe. Politikentwurf für eine nachhaltige Sicherung von Pflege und Teilhabe*. Freiburg i. Br.: AGP Sozialforschung Eigenverlag.
- Hoehn, Jochen., Michael Lindner & Matthias Röder (2004). „Konzept zur ressourcenorientierten Steuerung der Erziehungshilfen. Fachliche Neuausrichtung und Herstellung notwendiger Steuerungsfähigkeit des Erziehungshilfesystems“. In: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV)*, S. 216–221.
- Hömig, Dieter & Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.) (2018²²). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Handkommentar*. Baden-Baden: Nomos. (zit. Hömig/Wolff/Autor*in 2018, Art. X GG Rn. Y)
- Institut für Soziale Arbeit eV (ISA) (Hrsg.) (2001). *Expertise Sozialraumorientierte Planung. Begründungen, Konzepte*. Berlin: Eigenverlag der Regiestelle Entwicklung & Chancen des SPI.
- Jans, Karl-Wilhelm, Günter Happe, Helmut Saurbier & Udo Maas (Hrsg.) (Loseblatt). *Kinder- und Jugendhilferecht mit Sozialgesetzbuch Allg. Teil (SGB I) sowie Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X). Kommentar*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer. (zit. Jans et al./Autor*in Jahr, § X SGB VIII Rn. Y)
- Jarass, Hans D. & Bodo Pieroth (2018²⁵). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. München: C.H. Beck. (zit. Jarass/Pieroth/Autor 2018, Art. X GG Rn. Y)
- Jestaedt, Matthias (2011²). „Das Kinder- und Jugendhilferecht und das Verfassungsrecht“. In: Johannes Münder, Reinhard Wiesner & Thomas Meysen (Hrsg.). *Kinder- und Jugendhilferecht. Handbuch*. Baden-Baden: Nomos, S. 101–128.

- juris Praxiskommentar SGB VIII (online). „SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe“.
 Ernst-Wilhelm Luthe & Gabriele Nellissen (Hrsg.). Rainer Schlegel & Thomas Voelzke (Gesamthrsg.). Saarbrücken: juris GmbH. (zit. jurisPK-SGB VIII/Autor*in Jahr, § X SGB VIII Rn. Y)
- Kalter, Birgit & Christian Schrappner (Hrsg.) (2006). *Was leistet Sozialraumorientierung? Konzepte und Effekte wirksamer Kinder- und Jugendhilfe*. Weinheim: Juventa.
- Kindler, Heinz, Elisabeth Helming, Thomas Meysen & Karin Jurczyk (Hrsg.) (2011). *Handbuch Pflegekinderhilfe*. München: Eigenverlag des DJI.
- Kindler, Heinz & Marie-Theres Pooch (2014). „Qualität und Qualitätsindikatoren in den Hilfen zur Erziehung: Eine Perspektive in fünf Thesen“. In: *Das Jugendamt (Amt)*, Heft 7–8, S. 354–358.
- Koch, Josef (2002). *Mehr Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in den erzieherischen Hilfen. Zwischenergebnisse aus dem Bundesmodellprojekt INTEGRA*. Frankfurt a.M.: IGfH Eigenverlag.
- Koch, Josef & Stefan Lenz (Hrsg.) (2000). *Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Zum Stand und den Perspektiven einer Diskussion*. Frankfurt a.M.: IGfH Eigenverlag.
- Kunkel, Peter-Christian, Jan Kepert & Andreas Kurt Pattar (2018⁷). *Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfe. Lehr- und Praxiskommentar*. Baden-Baden: Nomos. (zit. Kunkel et al. /Autor*in 2018, § X SGB VIII Rn. Y)
- Landesjugendämter Westfalen-Lippe und Rheinland (2004). *Das Entgeltrecht. Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung in NRW. Arbeitshilfen*. Köln und Münster.
- Landesjugendamt Brandenburg (2011). *Orientierungshilfe zur Erarbeitung und Prüfung einer Konzeption für stationäre und teilstationäre Hilfen zur Erziehung*. https://mbjs.brandenburg.de/media_fast/6288/2012_01_01_orientierungshilfe_konzeption.pdf
- Leibholz, Gerhard, Hans-Justus Rinck & Dieter Hesselberger (Hrsg.) (Loseblatt). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. Köln: Verlag Otto Schmidt. (zit. Leibholz et al. /Autor*in Jahr, Art. X GG Rn. Y)
- Lohse, Katharina, Thomas Meysen, Stephanie Götte, Nerea González Méndez de Vigo & David Seltmann (2017). *Akteursübergreifende Prävention. Verknüpfte Planung, Umsetzung und Finanzierung von Präventionsketten*. Hrsg. von Bertelsmann Stiftung. Materialien zur Prävention, Rechtsgutachten. Gütersloh: Eigenverlag.
- Mangoldt, Hermann von, Friedrich Klein & Christian Starck (Begr.) (2018⁷). *Grundgesetz. Band 2 Artikel 20–82*. München: C.H. Beck. (zit. von Mangoldt et al. /Autor*in 2018, Art. X GG Rn. Y)

- Maunz, Theodor & Günter Dürig (Begr.) (Loseblatt). *Grundgesetz. Kommentar*. München: C.H. Beck. (zit. Maunz/Dürig/Autor*in Jahr, Art. X GG Rn. Y)
- Merchel, Joachim (2014). *Von unangemessenen und möglicherweise produktiven Perspektiven, um Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe umfassend zu verankern. Eine Antwort auf den Beitrag von Kindler/Pooch in JAmt 07-08/2014*. In: *Das Jugendamt (JAmt)*, S. 503–507.
- Mergler, Otto & Günther Zink (Hrsg.) (Loseblatt) (2018). *Handbuch der Grundsicherung und Sozialhilfe. Teil II: SGB XII – Sozialhilfe und Asylbewerberleistungsgesetz*. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Meyer, Friedrich-Wilhelm, Gabel Henning & Glaum Joachim (2013). *Aufbau von Kompetenzen einer selbständigen Lebensführung im Rahmen der Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. und der Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Handreichung*. Erstellt im Rahmen der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) unter Beteiligung des Niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie. Hannover.
- Meysen, Thomas (2005). „Wer bestimmt, was Jugendhilfe leistet: Bund, Länder, Kommunen?“ In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB)*, S. 355–374.
- Meysen, Thomas (2006). „Föderalismusreform: Folgerungen für die Kinder- und Jugendhilfe“. In: *Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ (Hrsg.)*. *Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Kinder- und Jugendhilfe*. Berlin: Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ, S. 53–66.
- Meysen, Thomas (2006a). „Föderalismusreform – Themenkomplex Soziales: Mögliche Auswirkungen auf das Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) sowie das Rehabilitationsrecht. Hinweise zur Anhörung im Rechtsausschuss des Bundestags mit dem Bundesrat am 2. Juni 2006 zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD“. In: *Das Jugendamt (JAmt)*, S. 217–220.
- Meysen, Thomas, Janna Beckmann, Daniela Reiß & Gila Schindler (2014). *Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Rechtlicher Rahmen und Perspektiven im SGB VIII*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Meysen, Thomas & Diana Eschelbach (2012). *Das neue Bundeskinderschutzgesetz*. Baden-Baden: Nomos.
- Meysen, Thomas & Gila Schindler (2004). *Ausbau der Kindertagesbetreuung – Ein Gesetzentwurf zwischen Einigkeit und Reizthema*. In: *Das Jugendamt (JAmt)*, S. 277–289.

- Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz (2016). *Hilfen zur Erziehung in Rheinland-Pfalz. Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext sozio- und infrastruktureller Einflussfaktoren*. 5. Landesbericht. Mainz. https://www.berichtswesen-rlp.de/fileadmin/uploads/downloads/PDFs/Landesberichte/5.Landesbericht_HzE.pdf
- Möller, Winfried (2017²). *SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe. Praxiskommentar*. Köln: Bundesanzeiger. (zit. Möller / Autor*in 2017, § X SGB VIII Rn. Y)
- Mrozynski, Peter (2009⁵). *SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar*. München: C.H. Beck.
- Münch, Ingo von & Philip Kunig (Begr./Hrsg.) (2012⁶). *Grundgesetz. Kommentar. Band 2: Art. 70 bis 146*. München: C.H. Beck. (zit. von Münch/Kunig/Autor*in 2012, Art. X GG Rn Y)
- Münder, Johannes (Hrsg.) (2017⁶). *Sozialgesetzbuch II Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar*. Baden-Baden: Nomos. (zit. Münder / Autor*in 2017, § X SGB II Rn. Y)
- Münder, Johannes, Thomas Meysen & Thomas Trenczek (Hrsg) (2018⁸). *Frankfurter Kommentar SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe*. Baden-Baden: Nomos. (zit. Münder et al. / Autor*in 2018, § X SGB VIII Rn. Y)
- Münder, Johannes, Reinhard Wiesner & Thomas Meysen (Hrsg.) (2011²). *Kinder- und Jugendhilferecht. Handbuch*. Baden-Baden: Nomos.
- Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) (2017). *Grundlagen der Kooperation: Recherche zu landesrechtlichen Vorgaben und Förderprogrammen. Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit von Kindertagesbetreuung, Familienzentren, Familienbildung und Frühen Hilfen in den Bundesländern*. Erstellt vom Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism), Sarah Schmenger & Elisabeth Schmutz. Köln: NZFH Eigenverlag.
- NDV – Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (Hrsg.). 2019. „Kooperationsverbund zur Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung“. Ein Zwischenbericht. Heft März 2019. 120–133.
- Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG) (2009). *Lebensräume zum Älterwerden – Für ein neues Miteinander im Quartier. Memorandum des Netzwerks: Soziales neu gestalten* (SONG). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2016). *Weiterentwicklung der Vollzeitpflege. Anregungen und Empfehlungen für die Niedersächsischen Jugendämter*. 3. Überarbeitete Auflage. Hannover.

- Olk, Thomas & Tina Wiesner (2015). *Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPQ) (2011–2014) in Bremen*. Halle / Saale.
- Runder Tisch „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ (rth) (2010). Abschlussbericht 2010. Berlin. <https://www.diakonie-portal.de/system/files/2010-12%20Abschlussbericht%20Runder%20Tisch%20Heimerziehung%2050er%20und%2060er%20Jahre.pdf>
- Sachs, Michael (Hrsg.) (2018⁸). *Grundgesetz. Kommentar*. München: C.H. Beck. (zit. Sachs / Autor*in 2018, Art. X GG Rn. Y)
- Santen, Eric van (2011). „Perspektiven, Erklärungsansätze und Analyseoptionen für regionale Disparitäten“. *Kinder- und Jugendhilfereport 3. Bilanz der empirischen Wende*. Hrsg. Thomas Rauschenbach und Matthias Schilling. Weinheim und München. 160–177.
- Schellhorn, Walter, Lothar Fischer, Horst Mann, Helmut Schellhorn & Christoph Kern (Hrsg.) (2017⁵). *SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar*. Köln: Luchterhand. (zit. Schellhorn et al. / Autor*in 2017, § X SGB VIII Rn. Y)
- Schmid-Obkichner, Heike (2011²). Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familien(tages)pflge und in Einrichtungen, §§ 43 bis 49 SGB VIII. In: Johannes Münder, Reinhard Wiesner & Thomas Meysen (Hrsg.). *Kinder- und Jugendhilferecht. Handbuch*. Baden-Baden: Nomos, Kap. 13.3.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Franz Klein, Hans Hofmann & Hans-Günter Henneke (Begr./Hrsg.) (2018¹⁴). *GG Kommentar zum Grundgesetz*. Köln: Wolters Kluwer. (zit. Schmidt-Bleibtreu et al. / Autor*in 2018, Art. X GG Rn. Y)
- Schoch, Friedrich & Joachim Wieland (2003). *Kommunale Aufgabenträgerschaft nach dem Grundsicherungsgesetz*. Stuttgart: Boorberg Verlag.
- Schoch, Friedrich & Joachim Wieland (2005). Verfassungsrechtliche Probleme sozialrechtlicher Vereinbarungen. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)*, S. 223–242.
- Schütte, Wolfgang (2015). „Trägerbudgets in der Eingliederungshilfe – Die sozialrechtliche Sicht am Beispiel von Trägerbudgets in Hamburg“. In: *Rechtsdienst der Lebenshilfe (RdLH)*, S. 114–117, 167–170.
- Sodan, Helge (Hrsg.) (2018⁴). *Grundgesetz. Beck'sche Kompakt-Kommentare*. München: C.H. Beck. (zit. Sodan / Autor*in 2018, Art. X GG Rn. Y)
- Wabnitz, Reinhard Joachim (2006). „Neugestaltung des Artikel 84 Grundgesetz und Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe“. In: *Sozialrecht aktuell (SRa)*, S. 153–156.

- Wiesner, Reinhard (2015a). „Wer kontrolliert die Jugendämter und die freien Träger? Rahmenbedingungen der (Fach-)Aufsicht in der Kinder- und Jugendhilfe“.
In: *Das Jugendamt (JAmt)*, S. 349–355.
- Wiesner, Reinhard (Hrsg.) (2015⁵). *SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe*. München: C.H.Beck. (zit. Wiesner/Autor*in 2015, § X SGB VIII Rn. Y)



Akteursübergreifende Prävention

Zum gelingenden Aufwachsen eines Kindes tragen zahlreiche Akteure bei. Neben den Eltern sind dies unter anderem die Jugendhilfe, das Gesundheitssystem, die Schule, aber auch Sportvereine, Jobcenter oder Arbeitsagenturen. Am effektivsten sind die Unterstützungsangebote der verschiedenen Akteure, wenn sie ineinandergreifen und lebensabschnittsübergreifend gedacht und geleistet werden. Doch lässt das Recht eine stabile Präventionskette zu? Dieser Band geht der Frage nach, beleuchtet die Potenziale und Grenzen für die aktorsübergreifende Planung, Umsetzung und Finanzierung von Präventionsangeboten und untersucht die Tauglichkeit verschiedener Organisationsrechtsformen.



Kriterien für eine gute Heimerziehung

Laut Gesetz sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit den Trägern der Einrichtungen in sogenannten Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nicht nur über Inhalte, Umfang und Entgelte für die verschiedenen Leistungsangebote beschließen, sondern auch zu Grundsätzen und Maßstäben für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote übereinkommen. Letzteres wird in der Praxis immer noch unzureichend umgesetzt. In einer Reihe von Workshops erörterten Praktiker*innen aus Jugendämtern, aus Einrichtungen der Erziehungshilfe sowie aus Verbänden, Ministerien und Landesjugendämtern Möglichkeiten der Verbesserung dieser Verfahren. Die Ergebnisse der Diskussion sind in diesem Werkstattbericht zusammengefasst. Der Autor unterbreitet zudem einen Vorschlag für ein praktisches, dialogisch ausgerichtetes Verfahren der Qualitätsentwicklung, mit dem die gesetzliche Verpflichtung fachlich produktiv gestaltet werden kann.

In Deutschland nehmen mehr als eine Million junge Menschen Hilfen zur Erziehung (HzE) in Anspruch. Die Durchführung von HzE sind – nach der Kindertagesbetreuung – das zweitgrößte Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Grundsätzlich obliegt die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben in den Hilfen zur Erziehung den Kommunen. Relativ wenig im Fokus stand bisher die Frage, wie die Bundesländer die Rahmenbedingungen der Gewährung von Hilfen zur Erziehung auf kommunaler Ebene (mit-)gestalten. Dabei obliegt es den Bundesländern, die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Es stellt sich also die Frage, wie die Bundesländer die Rahmenbedingungen der Gewährung von Hilfen zur Erziehung auf kommunaler Ebene gestalten und ob sie dabei unterschiedlich vorgehen. Die vorliegende Expertise widmet sich der Frage nach den rechtlichen Rahmenseetzungen der Bundesländer im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Ziel des Gutachtens ist es, die zentralen rechtlichen Elemente, die für den Untersuchungsbereich von Bedeutung sind, herauszuarbeiten und ein erstes Schlaglicht auf die unterschiedliche Praxis der Bundesländer zu werfen.

More than one million young people in Germany receive some form of youth welfare assistance (Hilfen zur Erziehung, HzE). After daycare, HzE measures comprise the second largest area of child and youth welfare work in the country. In principle, municipalities and local governments are broadly responsible for carrying out HzE tasks. To date, however, relatively little attention has been paid to the question of how Germany's federal states help shape the conditions needed to ensure local implementation of HzE measures. The fact that the federal states are required to support municipalities in performing their duties raises the question as to how each state goes about ensuring the framework for HzE implementation at the local level and whether the states go about this in different ways. The expertise featured in this publication focuses on the question of the legal frameworks for HzE that are provided by the federal states. It identifies the key legal issues relevant to the field and sheds light on the differences in approaches taken by each federal state.

www.bertelsmann-stiftung.de/kekiz

DOI 10.11586/2020004