

Prof. Dr. jur. Jan Kepert
E-Mail: kepert@hs-kehl.de
www.fzkj.de



**Rechtsgutachten zur Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII –
Landesrechtliche Regelungsmöglichkeiten zur Umsetzung der mit
Art. 1 des KJSG erfolgten Rechtsänderungen unter Berücksichti-
gung der Planungs- und Finanzierungsverantwortung des örtlichen
Trägers der öffentlichen Jugendhilfe**

Rechtsgutachten im Auftrag von
Arbeitsgemeinschaft Jugendfreizeitstätten
Baden-Württemberg e.V. (AGJF) und
Bund der Jugendfarmen und Aktivspielplätze e.V. (BDJA)

Prof. Dr. jur. Jan Kepert,
Februar 2022

A. Vorbemerkung

I. Gesetzliche Ausgangslage

1. Regelungen im SGB VIII und LKJHG BW

a) Bundesgesetzliche Regelungen im SGB VIII

Die Jugendarbeit ist bundesgesetzlich in § 11 SGB VIII geregelt. Sie stellt eine wichtige Leistung der Kinder- und Jugendhilfe nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII dar, welche den Zielbestimmungen des § 1 SGB VIII verpflichtet ist. Ferner sind die mit § 11 SGB VIII vorgegebenen spezifischen Ziele der Jugendarbeit von Bedeutung. Jugendarbeit soll in besonderem Maße junge Menschen entwickeln, um sie zur Selbstbestimmung zu befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und zu sozialem Engagement anzuregen. Um diese Zielsetzungen zu verwirklichen sind jungen Menschen nach § 11 Abs. 1 S. 1 SGB VIII die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen.

Jugendarbeit ist dabei durch eine Vielzahl unterschiedlicher Angebote gekennzeichnet, welche der Vielfalt der Lebenslagen und Lebenswelten junger Menschen, ihren Interessen und Bedürfnissen entsprechen. Aus diesem Grunde werden mit § 11 Abs. 3 SGB VIII auch in einer nicht abschließenden beispielhaften Aufzählung verschiedene Schwerpunkte und damit auch Angebotsformen der Jugendarbeit benannt.

Hinsichtlich der Finanzierung der Jugendarbeit gibt § 79 Abs. 2 S. 2 SGB VIII Folgendes vor:

„Von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln haben sie (Anmerkung: die Träger der öffentlichen Jugendhilfe) einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden“.

b) Landesgesetzliche Regelungen im LKJHG BW

Der für die Jugendarbeit maßgebliche rechtliche Rahmen wird damit zunächst bundesgesetzlich mit dem SGB VIII aufgrund einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG¹ gesetzt. Ergänzende Regelungen sind aber

¹ S. hierzu BVerfG, B. v. 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., juris.

durch Landesrecht möglich. Dies gilt in besonderer Weise für die Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII. Bundesgesetzlich ist mit § 15 SGB VIII für die Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII ein expliziter Landesrechtsvorbehalt („*das Nähere über Inhalt und Umfang der in diesem Abschnitt geregelten Aufgaben und Leistungen regelt das Landesrecht*“) normiert worden. Der Bundesgesetzgeber hat bei Normierung der §§ 11 bis 14 SGB VIII bewusst nur beschränkt von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und überlässt es den Bundesländern Näheres zu regeln. § 11 SGB VIII gibt daher nur einen Rahmen vor. Dieser kann und sollte insbesondere hinsichtlich der Angebotsformen und der Finanzierung der Leistung der Jugendarbeit durch Landesrecht konkretisiert werden.²

Baden-Württemberg hat mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg (LKJHG BW) von dieser Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht. Mit § 14 LKJHG BW wird die in § 11 SGB VIII enthaltene Vorgabe zur Jugendarbeit konkretisiert.

Die in § 79 Abs. 2 S. 2 SGB VIII enthaltene Vorgabe zur Finanzierung der Jugendarbeit wird mit § 9 Abs. 1 S. 4 LKJHG landesgesetzlich wie folgt aufgegriffen:

„Der Anteil der für die Jugendarbeit bereit gestellten Mittel ist auszuweisen.“

c) Landesgesetzlicher Nachjustierungsbedarf

Aufgrund der nachstehend skizzierten Rechtsänderungen im SGB VIII durch Art. 1 des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG)³ mit Wirkung vom 10. Juni 2021 und im Hinblick auf den tatsächlichen landesrechtlichen Vollzug der Jugendarbeit sind die de lege lata bestehenden Regelungen im LKJHG BW für einen sachgerechten Vollzug der Jugendarbeit nach hiesiger Auffassung nicht mehr ausreichend. Es besteht daher landesrechtlicher Handlungsbedarf.

² S. hierzu Kepert in Kunkel/Kepert/Pattar LPK-SGB VIII, 8. Auflage 2022, § 15 Rn. 1 und 2.

³ BGBl. 2021 Teil I Nr. 29, 1444.

2. Rechtsänderungen durch Art. 1 des KJSG

Die Jugendarbeit hat mit Wirkung vom 10 Juni 2021 durch Art. 1 des KJSG durch Einfügung nachstehenden Satzes 3 in § 11 Abs. 1 SGB VIII eine sehr weitreichende Rechtsänderung erfahren:

„Dabei sollen die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Angebote für junge Menschen mit Behinderungen sichergestellt werden.“

Nach der Gesetzesbegründung soll mit der Neuregelung klargestellt werden, „dass die Angebote der Jugendarbeit in der Regel für junge Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sein müssen. Junge Menschen mit Behinderungen sollen grundsätzlich an den Angeboten der Jugendarbeit partizipieren unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Bedarfe.“⁴

Mit der Neuregelung besteht nach neuer Rechtslage eine objektiv-rechtliche Verpflichtung die Angebote nach § 11 SGB VIII im Regelfall so auszugestalten, dass junge Menschen mit Behinderung die Leistungen unter Berücksichtigung ihrer „spezifischen Bedarfe“ in Empfang nehmen können. Im Vorgriff auf die mit dem KJSG mit der 3. Stufe mit Wirkung zum 1. Januar 2028 beabsichtigte Zusammenführung der Eingliederungshilfe für körperlich, geistig und seelisch behinderte Kinder und Jugendliche unter dem Dach des SGB VIII müssen damit die Angebote nach § 11 SGB VIII bereits mit Inkrafttreten der Rechtsänderungen auf 1. Stufe seit 10. Juni 2021 für körperlich, geistig und seelisch behinderte junge Menschen eine Leistungsanspruchnahme unter Berücksichtigung behinderungsbedingter Bedarfe ermöglichen.

Ferner sind auch die Gesamtverantwortung (§ 79 SGB VIII), die Pflicht zur Qualitätsentwicklung (§ 79a SGB VIII) und die Planungsverantwortung (§ 80 SGB VIII) des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe im Sinne der inklusiven Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts nach neuer Rechtslage ab 10. Juni 2021 umzusetzen. So wird mit § 79a S. 2 SGB VIII ausdrücklich die inklusive Ausrichtung der Aufgabenwahrnehmung als Qualitätsmerkmal benannt.

⁴ BT-Drs. 19/26107, S 80.

II. Tatsächliche Entwicklung der Jugendarbeit

Die Einhaltung der aus § 79 Abs. 2 S. 2 SGB VIII resultierenden Vorgabe zur Finanzierung der Jugendarbeit erweist sich seit Jahren als sehr problematisch. So wurde bereits im Jahr 2004 mit dem Landesjugendbericht Baden-Württemberg für die 13. Legislaturperiode Folgendes festgehalten:

„Obwohl in den meisten Kommunen die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Angebote der Kinder- und Jugendarbeit akzeptiert ist, leitet sich daraus aus der Sicht der Kämmerer kein ähnlich klar definierter Anspruch auf Finanzierung wie bei den Erziehungshilfen ab. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kinder- und Jugendarbeit auf ständiges Aushandeln der Finanzierung ihrer erbrachten Leistungen verwiesen ist.“⁵

Obgleich es sich bei der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII um keine freiwilligen Leistung, sondern eine zwingende Pflichtaufgabe handelt, welche in einem bedarfsdeckenden Umfang von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe finanziert werden muss⁶, erfolgt die Finanzierung seit Jahren in Baden-Württemberg den eindeutigen gesetzlichen Verpflichtungen aus § 85 Abs. 1 SGB VIII i.V.m. § 79 SGB VIII sowie § 74 SGB VIII zuwider primär durch kommunale Zuschüsse und Landeszuschüsse. Die kommunale Finanzierung erfolgt dabei wohl sehr uneinheitlich. So wurde bereits im Jahr 2004 mit dem Landesjugendbericht Baden-Württemberg für die 13. Legislaturperiode zur Finanzierung Folgendes festgehalten:

„Fasst man die Finanzierungsstruktur der Kinder- und Jugendarbeit zusammen, spielen kommunale und Landeszuschüsse die bedeutendste Rolle für die Kinder- und Jugendarbeit. Die Höhe der kommunalen Finanzierung für die Kinder- und Jugendarbeit

⁵ Landesjugendbericht Baden-Württemberg für die 13. Legislaturperiode, S. 68, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Kinder-Jugendliche/Landesjugendbericht_BW_2005.pdf.

⁶ S. hierzu Kunkel/Kepert in Kunkel/Kepert/Pattar LPK-SGB VIII, 8. Auflage 2022, § 2 Rn. 7, § 11 Rn. 2 sowie § 74 Rn. 30.

*kann nicht geschätzt werden, da die Kriterien für die Zuschüsse und ihre Verortung in den kommunalen Haushalten sehr uneinheitlich ist.*⁷

In den letzten Jahren ist es insbesondere aufgrund des Ausbaus der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege nach §§ 22 ff. SGB VIII sowie eines deutlichen Anstiegs bei den Leistungen der Hilfe zur Erziehung gem. §§ 27 ff. SGB VIII sowie den Leistungen der Eingliederungshilfe (insbesondere für die schulische Inklusion mittels Schulbegleitungen bzw. Integrationshelfern) zu einer deutlichen Kostensteigerung im Haushalt der Kinder- und Jugendhilfe gekommen.

Die Ausgaben für die Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII sind allerdings nicht annähernd in gleichem Maße gestiegen. Während im Jahr 2000 noch 7,6 % der Gesamtausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe in die Jugendarbeit flossen⁸, waren es im Jahr 2019 nur noch 3,2 % der Bruttogesamtausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe.⁹

Bereits im Jahr 2004 wurde ein deutlicher Trend hinsichtlich des Rückgangs der Leistungsangebote nach § 11 SGB VIII festgestellt. Dies wurde wie folgt im 13. Jugendbericht BW festgehalten:

„Der Trend der Zahlen zeigt, dass sowohl Teilnehmer- und Teilnehmerinnenzahlen als auch Maßnahmezahlen abnehmen, mit Ausnahme der Maßnahmen zur außerschulischen Jugendbildung“.¹⁰

Aktuell hat sich dieser Rückgang bei der Finanzierung der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII noch deutlich verstärkt. Der Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) stellt hierzu mit der Berichtserstattung Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg, Berichterstattung 2019, Folgendes fest:

⁷ Landesjugendbericht Baden-Württemberg für die 13. Legislaturperiode, S. 73, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Kinder-Jugendliche/Landesjugendbericht_BW_2005.pdf.

⁸ S. hierzu Landesjugendbericht Baden-Württemberg für die 13. Legislaturperiode, S. 69, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Kinder-Jugendliche/Landesjugendbericht_BW_2005.pdf.

⁹ S. hierzu <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2020320>.

¹⁰ S. hierzu Landesjugendbericht Baden-Württemberg für die 13. Legislaturperiode, S. 74, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Kinder-Jugendliche/Landesjugendbericht_BW_2005.pdf.

„Die Jugendarbeit scheint mit Blick auf die Entwicklung in den letzten Jahren auf Bundesebene zunehmend an Bedeutung zu verlieren. Während die meisten Beschäftigungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe – insbesondere die Schulsozialarbeit, welche mancherorts auch über das Schulsystem finanziert wird – expandieren, ist im Arbeitsfeld der Jugendarbeit seit Jahren ein kontinuierlicher Rückgang an Personal (aktuell 18.652 Vollkraftstellen) und Einrichtungen (aktuell 15.025 Einrichtungen) festzustellen. Beim Anteil der Aufwendungen für die Jugendarbeit an den Gesamtausgaben der Kinder- und Jugendhilfe weisen die aktuellen Zahlen des Statistischen Bundesamtes einen Rückgang auf aktuell 3,93 Prozent (einschließlich Ausgaben der obersten Bundesbehörde) und damit den niedrigsten Wert seit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes aus.“¹¹

Im 16. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung wird diese Entwicklung auch aktuell unterstrichen. So findet sich beispielsweise in dem Bericht für Angebote der politischen Jugendbildung nachstehende Feststellung:

„Angebote politischer Jugendbildung finden vielfach in Jugendbildungsstätten statt oder werden von Jugendbildungseinrichtungen verantwortet. Für diesen Einrichtungstyp ist im Zeitraum 1990 bis 2016 ein massiver Rückgang um mehr als die Hälfte zu verzeichnen, von 562 auf 221 Einrichtungen.“¹²

Mit dem 16. Kinder- und Jugendbericht wird auch festgestellt, dass trotz deutlich gestiegener Anforderungen im Bereich der Jugendarbeit ein stetiger Personalrückgang zu verzeichnen ist. So stellen die Verfasser des Berichts fest, dass die Gesamtausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe zwischen 2006 und 2017 „nominal um 31 Prozent“ erhöht worden sind. Gleichzeitig hat sich die Anzahl der Beschäftigten in der Jugendarbeit seit 2006 um 10 Prozent reduziert.¹³

Der Rückgang der Angebote der Jugendarbeit ist damit ein bundesweites Problem. In Baden-Württemberg stellt sich dieses Problem allerdings mit besonderer Schärfe. So

¹¹ KVJS Berichtserstattung Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg, Berichtserstattung 2019, S. 32, https://www.kvjs.de/fileadmin/publikationen/jugend/2019_Bericht_Jugendsozialarbeit_kommunale_Ebene_BW_Langfassung_01_web.pdf.

¹² 16. Kinder- und Jugendbericht, S. 335, BT-Drs. 19/24200.

¹³ 16. Kinder- und Jugendbericht, S. 393, BT-Drs. 19/24200.

rangiert Baden-Württemberg hinsichtlich der Höhe der Aufwendungen für die Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII im Ländervergleich auf dem viertletzten Platz.¹⁴ Dies ist auch deshalb bedenkenswert, weil im Übrigen in Baden-Württemberg die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ausweislich statistischer Daten quantitativ und qualitativ gut vollzogen werden.¹⁵

Diese schlechte Stellung im Bundesvergleich bei der Leistungserbringung nach § 11 SGB VIII verwundert hier nicht. Eine über die in § 9 Abs. 1 S. 4 LKJHG BW enthaltene schwache Vorgabe („*Der Anteil der für die Jugendarbeit bereit gestellten Mittel ist auszuweisen*“) zur Finanzierung der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII findet sich – entgegen den Regelungen in anderen Bundesländern¹⁶ – im LKJHG BW nicht.

¹⁴ S. hierzu KVJS Berichtserstattung Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg, Berichtserstattung 2019, S. 35, https://www.kvjs.de/fileadmin/publikationen/jugend/2019_Bericht_Jugendsozialarbeit_kommunale_Ebene_BW_Langfassung_01_web.pdf.

¹⁵ S. hierzu Mühlmann in Regionale Unterschiede in der Kinder- und Jugendhilfe, Eine Zusatzanalyse zum „Monitor Hilfen zur Erziehung 2019“ zu erzieherischen Hilfen und Kinderschutzaufgaben der Jugendämter, Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut und Technische Universität Dortmund, S. 22 ff.

¹⁶ S. hierzu z.B. das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – Gesetz zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen, Berlin, Drs. 18/1718, S. 1: „Mit der geplanten Gesetzesänderung werden zudem die Grundlagen für eine bedarfsgerechte Finanzierung der Jugendarbeit geschaffen und ihre qualitativen und quantitativen Standards strukturell abgesichert.“

III. Gesetzliche Änderungsbedarfe

1. Keine bedarfsdeckende Finanzierung trotz bundesrechtlicher Vorgaben

Ausweislich der Daten zur Entwicklung der Finanzierung der Jugendarbeit wird offensichtlich, dass schon lange kein angemessener Anteil i.S.d. § 79 Abs. 2 S. 2 SGB VIII mehr für die Angebote der Jugendarbeit bereitgehalten wird.¹⁷ Der jeweilige örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe müsste nach der geltenden Rechtslage aber garantieren, dass die in § 11 Abs. 3 Nr. 1 bis 6 SGB VIII aufgezählten Angebotsschwerpunkte in inklusiver Normqualität zur Verfügung stehen. Unter Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität der öffentlichen Jugendhilfe und der Pluralität müsste die Leistungserbringung in einem bedarfsdeckenden Umfang vorgehalten und finanziert werden.¹⁸

Dies ist in Baden-Württemberg ausweislich der statistischen Daten augenscheinlich nicht der Fall. Obgleich für die Jugendarbeit ein Finanzierungsanteil von 10 % (s. hierzu § 45 Abs. 2 S. 4 AG KJHG Berlin in der bis zum 31.12.2019 gültigen Fassung) bzw. mindestens 15% (s. hierzu den 11. Kinder- und Jugendbericht, BT-Drs. 14/8181, S. 203) der Gesamtbruttoausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe gefordert wird, betrug der Finanzierungsanteil für die Jugendarbeit in Baden-Württemberg im Jahr 2000 nur 7,6 % der Gesamtausgaben. Nach den aktuell verfügbaren jüngsten Daten bewegte sich der Anteil im Jahr 2019 nur noch bei 3,2 % der Gesamtausgaben. Die Ausgaben für die Jugendarbeit sind damit im prozentualen Verhältnis zu den Gesamtausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren deutlich gesunken, ob-

¹⁷ Die aktuell verfügbaren Daten beziehen sich auf das Jahr 2019, in welchem 3,2 % der Bruttogesamtausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe für die Jugendarbeit verwendet worden sind. Damit hat sich die Praxis weit von gesetzlichen Festschreibungen eines angemessenen Anteils entfernt. S. hierzu z.B. § 45 Abs. 2 S. 4 des AG KJHG Berlin in der bis zum 31.12.2019 gültigen Fassung: „Der nach § 79 Abs. 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch angemessene Anteil für die Jugendarbeit hat mindestens 10 vom Hundert der für die Jugendhilfe bereitgestellten Mittel zu betragen“. Mit dem 11. Kinder- und Jugendbericht wurde ein Anteil von mindestens 15% gefordert, BT-Drs. 14/8181, S. 203.

¹⁸ S. hierzu Kunkel/KePERT in Kunkel/KePERT/Pattar LPK-SGB VIII, 8. Auflage 2022, § 79 Rn. 27.

gleich die Aufgaben der Jugendarbeit komplexer geworden sind. Die besondere Komplexität und Bedeutung der Jugendarbeit wird mit dem Zweiten Berliner Änderungsgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes wie folgt beschrieben:

„Die Anforderungen an die Jugendarbeit gemäß § 11 SGB VIII sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen, insbesondere durch die wachsende Einwohnerzahl Berlins, die Zunahme der Vielfalt unterschiedlicher Lebenswelten, die – verglichen mit dem Bundesdurchschnitt – hohe Kinderarmut, die Integration junger Menschen mit Fluchterfahrungen, die gewachsene Bedeutung der Beteiligung junger Menschen an gesellschaftlichen Entscheidungen und die Notwendigkeit, Gefährdungen durch politisch und religiös motivierten Extremismus entgegenzutreten.“¹⁹

Es ist daher festzustellen, dass eine ausreichende Finanzierung der Jugendarbeit wohl nicht mehr stattfindet. Dieses bundesweit auftretende Problem beruht maßgeblich auf einem von der gesetzlichen Rechtslage abweichenden Verwaltungsvollzug. Nach hiesiger Auffassung bedarf es daher landesgesetzlicher Vorgaben, welche die bestehende Rechtspflicht hinreichend klar und unmissverständlich konkretisieren. Der Regelungsbedarf wird sehr prägnant mit dem Zweiten Berliner Änderungsgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes wie folgt skizziert:

„Die Angebote der Jugendarbeit gemäß § 11 SGB VIII unterliegen einer objektiven Gewährleistungsverpflichtung für den Träger der öffentlichen Jugendhilfe (vgl. § 79 SGB VIII). Es handelt sich um eine bundesrechtlich vorgegebene Leistungspflicht, die durch Landesrecht zu konkretisieren ist. Die bisherigen landesgesetzlichen Vorgaben im Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG) haben sich als nicht geeignet erwiesen, um diese Gewährleistungspflicht und die damit verbundene Planungs- und Finanzierungsverantwortung angemessen umzusetzen.“²⁰

¹⁹ Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – Gesetz zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen, Berlin, Drs. 18/1718, S. 2 und 3.

²⁰ Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – Gesetz zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen, Berlin, Drs. 18/1718, S. 4.

2. Nicht ausreichende landesgesetzliche Rechtslage hinsichtlich der Finanzierungspflicht

Die nicht ausreichende Finanzierung der Jugendarbeit ist ein bundesweites Problem. Allerdings dürften insbesondere auch die landesspezifischen Regelungen in Baden-Württemberg dazu beitragen, dass sich das Finanzierungsproblem in Baden-Württemberg in verschärfter Weise stellt und Baden-Württemberg hinsichtlich der Höhe der Aufwendungen für die Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII im Ländervergleich auf dem viertletzten Platz rangiert.²¹

So wird für die Finanzierung der Jugendarbeit in § 14 LKJHG BW die zwingende bundesrechtliche Finanzierungspflicht nach §§ 74, 79 Abs. 2 S. 2 SGB VIII überhaupt nicht erwähnt. Stattdessen enthält § 14 Abs. 7 LKJHG BW folgende Vorgabe:

„Für die Förderung der Jugendarbeit gilt das Jugendbildungsgesetz in der jeweils geltenden Fassung.“

Mit dem Jugendbildungsgesetz wird aber nur die Förderung von freiwilligen Aufgaben bzw. „freiwilliger Tätigkeit“ geregelt (s. hierzu § 2 Abs. 2 Jugendbildungsgesetz). Dabei werden insbesondere mit § 8 Jugendbildungsgesetz klassische Leistungen der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII (Veranstaltungen zur politischen, sozialen, sportlichen und kulturellen Bildung; die pädagogische Gestaltung von Freizeit- und Erholungsmaßnahmen; der internationale Jugendaustausch und anerkannte Studienfahrten zur staatsbürgerlichen Bildung) als „**freiwillige Tätigkeit**“ herabgestuft, welche durch „Zuwendungen“ „bezuschusst“ werden kann. Bei der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII handelt es sich aber um eine **zwingend zu finanzierende Pflichtaufgabe**. § 14 Abs. 7 KJHG BW lässt sich daher nicht mit den bundesrechtlichen Vorgaben des SGB VIII in Übereinstimmung bringen und begegnet hier daher nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

²¹ S. hierzu KVJS Berichtserstattung Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg, Berichtserstattung 2019, S. 35, https://www.kvjs.de/fileadmin/publikationen/jugend/2019_Bericht_Jugendsozialarbeit_kommunale_Ebene_BW_Langfassung_01_web.pdf.

Gerade das baden-württembergische Landesrecht könnte unter Verstoß gegen die bundesgesetzlichen Vorgaben nach dem SGB VIII daher dazu beitragen, dass die aus § 11 SGB VIII resultierende objektiv-rechtliche Verpflichtung i.S.e. zwingenden Bereitstellungs- und Finanzierungspflicht nicht (mehr) im Sinne der gesetzlichen Vorgaben nach §§ 3 bis 5 SGB VIII sowie § 79 SGB VIII i.V.m. § 74 SGB VIII eingehalten wird.

3. Verschärfung der Problemlage mit Neuregelung des § 11 SGB VIII sowie § 79a SGB VIII durch Art. 1 des KJSG

Die Probleme, welche sich aus der bisherigen Verletzung der obenstehend genannten gesetzlichen Vorgaben in der Praxis ergeben, haben sich mit den durch Art. 1 des KJSG, in § 11 SGB VIII und § 79a S. 2 SGB VIII erfolgten Rechtsänderungen deutlich verschärft. Aufgrund der mit Wirkung vom 10. Juni 2021 erfolgten inklusiven Neuregelung des § 11 SGB VIII sind die Anforderungen an die Leistungserbringung nämlich deutlich gestiegen. Eine inklusive Leistungserbringung setzt zunächst eine Barrierefreiheit der Infrastruktur voraus. Auch an die Qualifikation der Mitarbeitenden sind höhere Anforderungen zu stellen. Insbesondere ist aber deutlich mehr Personal für die Leistungserbringung erforderlich. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund einer den Leistungserbringer treffenden Verkehrssicherungspflicht und Aufsichtspflicht.²² Beispielsweise erfordert ein junger Mensch mit Down-Syndrom oder Asperger Autismus eine deutlich erhöhte Aufmerksamkeit bei der Leistungserbringung.

Aufgrund der mit § 11 Abs. 1 S. 3 SGB VIII sowie § 79a S. 2 SGB VIII erfolgten inklusiven Weiterentwicklung der Jugendarbeit ist die in § 79 Abs. 2 S. 2 SGB VIII enthaltene Vorgabe zur Finanzierung der Jugendarbeit in einem ganz neuen Licht zu sehen. Das LKJHG BW enthält aber bisher keine spezifische und verpflichtende inklusive Zielvorgabe für die Jugendarbeit. De lege lata findet sich lediglich in § 12 Abs. 5 LKJHG BW eine unverbindliche allgemeine inklusive Zielbestimmung zur „Integration“ behinderter junger Menschen.

²² Ausführlich hierzu Kepert, Aufsichts- und Verkehrssicherungspflichten bei der offenen Kinder- und Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII, https://www.offene-jugendarbeit.net/pdf/Rechtsgutachten_AGJF_Aufsichtspflicht%20OKJA.pdf.

Aufgrund weiterer Neuregelungen im SGB VIII (z.B. in § 9a S. 4 SGB VIII oder § 13a S. 3 SGB VIII) muss das LKJHG BW im Jahr 2022 neu gefasst werden. In diesem Zuge sollten auch landesgesetzliche Neuregelungen zur Ausgestaltung und Finanzierung der Jugendarbeit erwogen werden. Nachstehend werden Vorschläge für eine Neuregelung der Jugendarbeit, der Bedarfsplanung sowie der Finanzierung im LKJHG BW gemacht.

B. Mögliche Rechtsänderungen im LKJHG BW zur Jugendarbeit sowie zur Planungs- und Finanzierungsverantwortung

I. Mögliche Neuregelungen zur Jugendarbeit in § 14 LKJHG BW

1. Zwingende Pflicht zur Leistungserbringung durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe

a) Jugendarbeit als Pflichtleistung, die von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zu finanzieren ist.

Die Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII wird in der Praxis regelmäßig als freiwillige Leistung bezeichnet, welche nicht zwingend zu finanzieren sei. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch die in § 14 Abs. 7 LKJHG BW enthaltene Vorgabe, nach welcher „für die Förderung der Jugendarbeit (...) das Jugendbildungsgesetz in der jeweils geltenden Fassung (gilt)“. Mit dem Jugendbildungsgesetz wird aber die Förderung von „freiwilliger Tätigkeit“ geregelt (s. hierzu § 2 Abs. 2 Jugendausbildungsgesetz). Damit wird die Rechtsqualität des § 11 SGB VIII verkannt. Im Leistungskatalog der §§ 11 bis 41 SGB VIII gibt es keine freiwilligen Leistungen.²³ Es handelt sich vielmehr um verpflichtend vorzunehmende Aufgaben, die zwingend in einem bedarfsdeckenden Umfang mit einem pluralen Angebot verschiedener Leistungserbringer vorzuhalten sind.²⁴

b) Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Leistungsverpflichtete

Gem. § 3 Abs. 2 S. 2 SGB VIII richten sich Leistungsverpflichtungen, die durch das SGB VIII begründet werden nur an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe tragen nach § 79 SGB VIII die Gesamtverantwortung für den Vollzug des SGB VIII. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe wird daher auch als Leistungsverpflichteter bezeichnet, der eine bedarfsdeckende Leistungserbringung nach §§ 11 bis 41 SGB VIII garantieren muss.²⁵ Verantwortlich für die Umsetzung dieser bundesgesetzlichen Vorgaben sind in Baden-Württemberg nach § 85 Abs. 1 SGB VIII i.V.m. § 69 Abs. 1 und 3 SGB VIII i.V.m. § 1 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 LKJHG BW die

²³ S. hierzu Kunkel/Kepert in Kunkel/Kepert/Pattar LPK-SGB VIII, 8. Auflage 2022, § 2 Rn. 7.

²⁴ S. hierzu Kunkel/Kepert in Kunkel/Kepert/Pattar LPK-SGB VIII, 8. Auflage 2022, § 11 Rn. 2 und § 74 Rn. 30.

²⁵ Kepert in Kepert/Kunkel, Handbuch Kinder- und Jugendhilferecht, 1. Auflage 2017, S. 46 f.

35 Landkreise, neun Stadtkreise und die beiden großen Kreisstädte Konstanz und Villingen-Schwenningen, welche ein Jugendamt zu errichten haben.

Diese zwingende Leistungsverpflichtung der Stadtkreise, Landkreise und großen Kreisstädte Konstanz und Villingen-Schwenningen wird auch mit dem LKJHG BW betont. So wird mit § 9 Abs. S. 1 S. 1 und 2 LKJHG BW Folgendes vorgegeben:

„Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben als Teil ihrer Gesamtverantwortung und des Gewährleistungsauftrags die Planungsverantwortung für alle Aufgaben der Jugendhilfe. Sie sorgen dafür, dass die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienst (sic) und Veranstaltungen zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII eingerichtet werden, und legen die Förderung der freien Jugendhilfe nach § 74 SGB VIII fest.“

Die Verwaltungspraxis in Baden-Württemberg weicht von dieser gesetzlichen Vorgabe hinsichtlich der Finanzierung der Jugendarbeit allerdings ab. So fußt die Finanzierung der Jugendarbeit wohl auf uneinheitlicher Basis durch verschiedenste Stellen.²⁶ Abweichend von der unmissverständlichen bundes- und landesrechtlichen Gesetzeslage im SGB VIII und LKJHG BW wird in Baden-Württemberg insbesondere in einigen Landkreisen die Auffassung vertreten, dass die kreisangehörigen Gemeinden – und nicht der Landkreis – für eine Leistungserbringung der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII die Verantwortung tragen. Diese Auffassung ist mit der Gesetzeslage schlechterdings unvereinbar.

Es besteht mit § 6 LKJHG BW für einen Landkreis lediglich die Möglichkeit durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit kreisangehörigen Gemeinden, die nicht örtlicher Träger der Jugendhilfe sind, gemäß § 69 Abs. 5 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII zu vereinbaren, dass diese einzelne Aufgaben der Jugendhilfe eigenständig durchführen. Diesbezüglich ist allerdings anzumerken, dass die mit § 6 LKJHG BW in Bezug genommene Vorschrift des § 69 Abs. 5 S. 1 SGB VIII seit Jahren außer Kraft getreten ist. Die auch aktuell

²⁶ S. hierzu Landesjugendbericht Baden-Württemberg für die 13. Legislaturperiode, S. 73, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Kinder-Jugendliche/Landesjugendbericht_BW_2005.pdf.

noch mit § 6 LKJHG BW in Bezug genommene Vorschrift des § 69 Abs. 5 SGB VIII sah nur in der Fassung bis 31.12.2006 eine Möglichkeit zur Vereinbarung einer Aufgabenübernahme vor. Seit 01.01.2007 war die Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind, in § 69 Abs. 6 S. 1 SGB VIII geregelt. Seit 16.12.2008 ist auch diese Regelung außer Kraft getreten.

Der in § 6 LKJHG BW enthaltene Verweis geht daher seit gut 13 Jahren ins Leere. Unabhängig hiervon bleibt aber auch bei einer Inanspruchnahme von großen Kreisstädten nach § 6 LKJHG BW der Landkreis leistungs verpflichtet. Der Landkreis muss stets sicherstellen, dass ein bedarfsdeckendes inklusives Leistungsangebot nach § 11 SGB VIII im gesamten Landkreis zur Verfügung steht. Nur die Landkreise – und gerade nicht die kreisangehörigen Kommunen – haben die Gesamtverantwortung und Finanzierungspflicht nach § 74 SGB VIII i.V.m. § 79 SGB VIII.

c) Gesetzlicher Regelungsvorschlag

Zur Sicherstellung eines rechtskonformen Handelns in Baden-Württemberg bei der Leistungserbringung nach § 11 SGB VIII und Finanzierung könnte nachstehende deklaratorische Neuregelung in § 14 Abs. 1 LKJHG BW normiert werden:

„Die Jugendarbeit stellt eine zwingende Pflichtleistung dar. Die Leistungserbringung obliegt ausschließlich den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und ist von diesen zu finanzieren. Sie bleiben auch dann leistungs verpflichtet, wenn große Kreisstädte oder sonstige Gemeinden, die nicht zugleich Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind, Leistungserbringer sind.“

§ 14 Abs. 7 LKJHG BW sollte wie folgt neu gefasst werden:

„Eine über die nach §§ 74, 79 SGB VIII verpflichtend vorgegebene Finanzierung der Jugendarbeit hinausgehende Förderung bleibt nach dem Jugendbildungsgesetz möglich.“

2. Konkretisierung der Leistung nach § 11 SGB VIII

a) Leistungserbringung nach § 11 SGB VIII in Abgrenzung zur Nutzung öffentlicher Einrichtungen und Leistungen der kommunale Daseinsvorsorge

Bei der Jugendarbeit handelt es sich gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII um eine Leistung der Kinder- und Jugendhilfe, welche den Zielbestimmungen des § 1 SGB VIII verpflichtet ist. Sie zielt daher auf die Förderung der Entwicklung des jungen Menschen zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Zudem sind die mit §§ 3 bis 5 SGB VIII vorgegebenen Grundsätze, welche das Kinder- und Jugendhilferecht maßgeblich prägen, zu beachten. Gem. § 5 Abs. 1 S.1 HS 1 SGB VIII haben die Leistungsberechtigten das Recht, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen. Diese Auswahlmöglichkeit muss sich auf ein plurales Angebot verschiedenster Leistungserbringer beziehen. Gem. § 3 Abs. 1 SGB VIII ist die Jugendhilfe durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen gekennzeichnet. Nach § 3 Abs. 2 S. 1 SGB VIII werden Leistungen der Jugendhilfe von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht. Allerdings ist bei dieser Leistungserbringung der Grundsatz der Subsidiarität der öffentlichen Jugendhilfe zu beachten. Gem. § 4 Abs. 2 SGB VIII soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen, soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können. Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe muss die Erfüllung dieser Grundsätze nach § 79 Abs. 2 SGB VIII sicherstellen²⁷

Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe kann die ihn treffende Leistungspflicht daher auch nur dann erfüllen, wenn die Leistungsangebote die Zielbestimmungen nach § 1 SGB VIII verfolgen und die „Fundamentalnormen“ der §§ 3 bis 5 SGB VIII und § 79 SGB VIII achten.²⁸ Dies bedeutet, dass nicht jede Einrichtung oder jedes Angebot, welches auch jungen Menschen offensteht die Leistungsverpflichtung nach

²⁷ S. hierzu BayVGH, B. v. 06.12.2021, 12 CE 21.2846, Rn. 4 f.

²⁸ S. hierzu Kunkel/Keperter in Kunkel/Keperter/Pattar LPK-SGB VIII, 8. Auflage 2022, § 79 Rn. 3

§ 11 SGB VIII einlösen kann. So kann i.d.R. insbesondere nicht mit öffentlichen Einrichtungen gem. § 10 Abs. 2 GemO BW – wie beispielsweise Grillplätzen, Sportplätzen oder Räumen in Schulen für außerschulische Veranstaltungen²⁹ – die Leistungspflicht nach § 11 SGB VIII erfüllt werden. Ferner kann die Leistungspflicht nach § 11 SGB VIII nicht mit Einrichtungen, die der öffentlichen Sicherheit dienen – wie beispielsweise die Feuerwehr und ihre Einrichtungen³⁰ – eingelöst werden. Auch wenn es zwischen Maßnahmen der Jugendhilfe und der kommunalen Daseinsvorsorge Überschneidungen geben kann³¹, kann die Leistungsverpflichtung nach § 11 SGB VIII i.d.R. schließlich auch nicht durch Angebote der kommunalen Daseinsvorsorge erfüllt werden.

Bei Angeboten öffentlicher Einrichtungen und der kommunalen Daseinsvorsorge, welche auch jungen Menschen offenstehen, handelt es sich aber um wichtige Kooperationsangebote, welche die Jugendarbeit unterstützen und ergänzen können. Die Jugendarbeit kann auch in diese Angebote den spezifischen Ziel- und Leistungscharakter einbringen. Da allerdings nur die Jugendarbeit den Zielbestimmungen des § 1 SGB VIII und § 11 SGB VIII verpflichtet ist und nur durch die Jugendarbeit die Erfüllung der Grundsätze des Wunsch- und Wahlrechts sowie der Subsidiarität der öffentlichen Jugendhilfe und die Pluralität der Jugendhilfe garantiert werden kann, ist eine Abgrenzung notwendig. So stellt beispielsweise ein „gewöhnlicher Spielplatz“ kein Angebot der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII dar. Eine Jugendfarm oder ein Aktivspielplatz, welche spezifisch der Verwirklichung der Zielbestimmungen der §§ 1, 11 SGB VIII sowie § 14 Abs. 1 LKJHG BW verpflichtet sind, stellt aber ohne weiteres ein Angebot der Jugendarbeit dar.

Dies könnte in § 14 Abs. 4 LKJHG BW mit neu zu normierten Sätzen 2 ff. wie folgt klargestellt werden:

„Jugendarbeit ist dabei stets den Zielbestimmungen nach Absatz 1 sowie § 1 und § 11 SGB VIII verpflichtet. Die Grundsätze der §§ 3 bis 5 SGB VIII sind zu

²⁹ S. hierzu Fleckenstein in BeckOK Kommunalrecht BW, Stand 01.10.2021, § 10 Rn. 7.

³⁰ S. hierzu Fleckenstein in BeckOK Kommunalrecht BW, Stand 01.10.2021, § 10 Rn. 8.

³¹ Vgl. hierzu VGH BW, Urt. v. 05.11.2014, 1 S 2333/13, juris Rn. 67.

achten. Die Leistung nach § 11 SGB VIII ist von der Nutzung öffentlicher Einrichtungen nach § 10 Abs. 2 GemO BW und Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge, die auch für junge Menschen offenstehen, abzugrenzen.“

b) Inklusive Leistungserbringung

Seit 10. Juni 2021 muss die Jugendarbeit nach § 11 Abs. 1 S. 3 SGB VIII für junge Menschen mit Behinderungen zugänglich und insbesondere voll nutzbar sein. Nach der Gesetzesbegründung soll sich diese inklusive und gleichberechtigte Teilhabe auf alle Angebote der Jugendarbeit unter Berücksichtigung der spezifischen Bedarfe behinderter junger Menschen erstrecken.³²

Diese bundesgesetzliche Vorgabe könnte mit einem neuen Satz 3 in § 14 Abs. 4 LKJHG BW wie folgt landesrechtlich konkretisiert werden:

„Die Angebote nach Satz 1 sollen in einem bedarfsdeckenden Umfang inklusiv zugänglich und nutzbar sein. Bei der Leistungserbringung ist den spezifischen Bedarfen von körperlich, geistig und seelisch behinderten jungen Menschen angemessen Rechnung zu tragen, sodass eine inklusive Nutzbarkeit sichergestellt werden kann. Der junge Mensch darf für eine Nutzbarkeit der Jugendarbeit nicht auf andere Leistungen verwiesen werden.“

c) Inhalte und Aufgabenschwerpunkte der Jugendarbeit

Mit § 11 Abs. 3 SGB VIII werden bundesgesetzlich die Schwerpunkte und damit auch die Tätigkeitsfelder der Jugendarbeit in nicht abschließender Aufzählung beispielhaft wie folgt benannt:

- außerschulische Jugendbildung mit allgemeiner, politischer, sozialer, gesundheitlicher, kultureller, naturkundlicher und technischer Bildung,
- Jugendarbeit in Sport, Spiel und Geselligkeit,
- arbeitswelt-, schul- und familienbezogene Jugendarbeit,
- internationale Jugendarbeit,
- Kinder- und Jugenderholung,

³² BT-Drs. 19/26107, S 80.

- Jugendberatung

Der Landesgesetzgeber hat mit dem LKJHG BW bisher insbesondere zu den Tätigkeitsfeldern keine nähere Konkretisierung vorgenommen. Damit kann es im Einzelfall schwierig zu bestimmen sein, ob mit einem Angebot die spezifische Leistungspflicht nach § 11 SGB VIII erfüllt wird. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass der Bundesgesetzgeber bei Normierung des § 11 SGB VIII bewusst nur beschränkt von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Er überlässt es den Bundesländern Näheres zu regeln. § 11 SGB VIII gibt daher nur einen Rahmen vor, welcher mittels der durch § 15 SGB VIII eingeräumten Gestaltungsmöglichkeit durch Landesrecht konkretisiert werden kann.³³ Konkretisierende landesrechtliche Regelungen zu den Schwerpunkten und Angebotsformen der Jugendarbeit hätten nach hiesiger Auffassung mehrere Vorteile:

Zunächst würde mit landesrechtlichen Regelungen hinsichtlich Schwerpunkten und Angebotsformen der Jugendarbeit die Rechtsklarheit in Bezug auf die geschuldete Leistung zum Wohle der jungen Menschen erhöht werden. Aber auch die Leistungserbringer hätten hinsichtlich der förderfähigen Schwerpunkte ihrer Tätigkeit Rechtsklarheit. Ferner würden entsprechende landesrechtliche Regelungen für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei den sehr komplexen Entschließungs- und Auswahlentscheidungen hinsichtlich einer Förderung nach § 74 SGB VIII als ermessenslenkende Gesichtspunkte dienlich sein können. Es wird daher angeregt, landesrechtliche Schwerpunkte und Angebotsformen der Jugendarbeit gesetzlich zu normieren. Vorbild könnten die §§ 6b, 6c des Jugendhilfe, Familien- und Jugendfördergesetzes Berlin sein.

Diese Regelungen sollten ausschließlich in § 14 LKJHG BW verortet werden. Nach hiesiger Auffassung ist es nicht sachgerecht, dass de lege lata mit dem Jugendbildungsgesetz klassische Aufgaben der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII als „freiwillige Tätigkeiten“ i.S.d. § 2 Jugendbildungsgesetz geregelt werden. Insbesondere bei den mit § 8 Jugendbildungsgesetz in Bezug genommenen Tätigkeiten (beispielsweise die

³³ S. hierzu Kepert in Kunkel/Kepert/Pattar LPK-SGB VIII, 8. Auflage 2022, § 15 Rn. 1 und 2.

pädagogische Gestaltung von Freizeit- und Erholungsmaßnahmen oder der internationale Jugendaustausch und anerkannte Studienfahrten zur staatsbürgerlichen Bildung) handelt es sich um Leistungen, die auf dem Gebiet der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII und § 14 LKJHG BW zu verorten sind³⁴. Damit handelt es sich um Pflichtleistungen nach § 11 SGB VIII und keine „freiwilligen Tätigkeiten“. Diese Tätigkeiten sollten daher de lege ferenda in § 14 LKJHG BW normiert werden.

d) Umfang und Qualität der Jugendarbeit

Von besonderer Bedeutung für einen sachgerechten Vollzug der Jugendarbeit sind nach hiesiger Auffassung landesrechtliche Regelungen zu Umfang und Qualität der Jugendarbeit. Die Normierung entsprechender Regelungen hat besonders hohe Priorität. Dabei sollte auch die Verpflichtung zur inklusiven Leistungserbringung nach § 11 Abs. 1 S. 3 SGB VIII berücksichtigt werden (ausführlich hierzu die nachstehenden Ausführungen unter II. 1.).

II. Mögliche Neuregelungen zur Planungs- und Finanzierungsverantwortung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe in § 9 LKJHG BW

1. Bedarfsdeckende Planung unter Bezugnahme auf den erforderlichen Umfang und die erforderliche Qualität der Jugendarbeit

Dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe obliegt die Pflicht zur Durchführung einer Jugendhilfeplanung, § 80 SGB VIII. Hierbei handelt es sich um eine zwingend wahrzunehmende „Kernaufgabe“ der öffentlichen Jugendhilfe.³⁵ Insbesondere ist der Bestand und notwendige Bedarf an Einrichtungen und Diensten festzustellen, welche Leistungen nach dem SGB VIII erbringen können. Nach § 80 Abs. 3 S. 1 SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen. Diese Pflicht zur Pla-

³⁴ S. hierzu beispielsweise § 6b und § 6c AG KJHG Berlin.

³⁵ OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 28.08.2019, OVG 6 S 43.19, juris Rn. 8.

nung korrespondiert mit der Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe gem. § 79 SGB VIII. Den öffentlichen Träger trifft die unbedingte Rechtspflicht die für die Leistungserbringung notwendigen Dienste und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen. Diese Rechtspflicht bezieht sich auf die Leistungen nach §§ 11 bis 41 SGB VIII und damit auch auf die Jugendarbeit. Bei den Leistungen nach dem SGB VIII handelt es sich um keine freiwilligen Leistungen, sondern ausnahmslos um Pflichtleistungen.³⁶

Aus dieser Gesamtverantwortung für die verpflichtende Leistungserbringung folgt auch die Pflicht, die für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Finanzmittel bereitzustellen.³⁷ Diese Pflichten werden auch mit § 9 Abs. 1 LKJHG BW wie folgt betont:

„Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben als Teil ihrer Gesamtverantwortung und des Gewährleistungsauftrags die Planungsverantwortung für alle Aufgaben der Jugendhilfe. Sie sorgen dafür, dass die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienst (sic) und Veranstaltungen zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII eingerichtet werden, und legen die Förderung der freien Jugendhilfe nach § 74 SGB VIII fest.“

Die Planungs- und Gesamtverantwortung bezieht sich damit auf die **„erforderlichen und geeigneten Einrichtungen...“**. Nicht einfach zu bestimmen ist aber insbesondere die Erforderlichkeit der Leistungsangebote. Zur sachgerechten Bestimmung der erforderlichen Angebote ist die Bestimmung **des erforderlichen Umfangs und der erforderlichen Qualität** der Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen zwingend.

Ausweislich der statischen Daten ist der Finanzierungsanteil für die Jugendarbeit in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Dieser Rückgang ist sachlich kaum zu begründen. In der Praxis werden die für die Kinder- und Jugendhilfe essentiell wichtigen „Fundamentalnormen“ der §§ 79, 80 SGB VIII sowie § 9 LKJHG BW hinsichtlich der Jugendarbeit damit geschwächt. Dies dürfte maßgeblich darauf beruhen, dass sich die

³⁶ S. hierzu Kunkel/Kepert in Kunkel/Kepert/Pattar LPK-SGB VIII, 8. Auflage 2022, § 2 Rn. 7,

³⁷ Wiesner in Wiesner SGB VIII, 5. Auflage 2015, § 79 Rn. 6.

Jugendhilfeplanung nicht in einem ausreichenden Maße an dem erforderlichen Umfang und der erforderlichen Qualität der Jugendarbeit orientiert. Nach hiesiger Auffassung könnten gesetzliche Vorgaben hinsichtlich des Erforderlichen der Leistungserbringung hilfreich sein. Diese Erforderlichkeit der Leistungserbringung könnte mit der Normierung von **fachlichen Standards zu Umfang und Qualität** der Leistungserbringung nach § 11 SGB VIII konkretisiert werden. Bedarfsdeckend kann die Jugendhilfeplanung nämlich nur dann ausgestaltet werden, wenn konkrete Vorstellungen hinsichtlich Umfang sowie Qualität der Leistung bestehen. Entsprechend dieses Umfangs und der erforderlichen Qualität, welche insbesondere auch die inklusive Leistungserbringung nach § 11 Abs. 1 S. 3 SGB VIII umfassen muss, hat die erforderliche Finanzierung nach § 79 Abs. 2 S. 2 SGB VIII i.V.m. § 74 SGB VIII zu erfolgen.

Eine Verpflichtung zur Festlegung von Umfang und Qualität der Leistung könnte auf Ebene des Landesgesetzes erfolgen. Inhaltliche Festsetzungen, welche der Bedarfslage im jeweiligen Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes entsprechen, könnten mittels Satzung oder Verwaltungsvorschrift durch den jeweiligen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erfolgen.³⁸

§ 9 Abs. 1 S. 3 LKJHG BW könnte wie folgt neu gefasst werden:

„Der Anteil der für die Jugendarbeit bereitgestellten Mittel, welcher auszuweisen ist, muss sich an dem erforderlichen Umfang und der notwendigen Qualität der Leistung orientieren. Der Fachstandard Umfang beschreibt den Umfang von Angeboten der Jugendarbeit und orientiert sich an der Anzahl der jungen Menschen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Der Fachstandard Qualität bildet den erforderlichen Ausstattungsstandard in personeller und sächlicher Hinsicht ab. Dabei ist in besonderem Maße den Erfordernissen einer inklusiven Leistungserbringung Rechnung zu tragen. Die konkreten Inhalte der Fachstandards Umfang und Qualität werden

³⁸ S. hierzu die Gesetzesbegründung zu § 6c des Jugendhilfe-, Familien- und Jugendfördergesetz Berlin, Drs. 18/1718, S. 20.

durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch Satzung oder Verwaltungsvorschrift festgelegt.“

2. Subjektives Recht des Leistungserbringers auf ordnungsgemäße Jugendhilfeplanung

Nach hiesiger Auffassung ist es ferner nicht sachgerecht, dass die Leistungserbringer kein subjektives Recht haben, die Erfüllung der Pflichten hinsichtlich der Gesamtverantwortung und Jugendhilfeplanung durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Klagewege einzufordern.³⁹ Ein Verstoß gegen die „Fundamentalnormen“ der §§ 79 und 80 SGB VIII⁴⁰ bleibt daher de lege lata folgenlos. Dieses grundsätzliche Problem wird auch in der Gesetzesbegründung zur Gesamtverantwortung nach § 79 SGB VIII wie folgt benannt:

„Die Vorschrift stellt eine Korrespondenznorm zu den Rechtsansprüchen und sonstigen Leistungsverpflichtungen in den vorangehenden Kapiteln dar. Die bloße finanzielle Sicherstellung einer Leistung würde dem Hilfebedürftigen wenig nützen. Jugendhilfe würde im wesentlichen auf „Sozialhilfe für junge Menschen“ reduziert, wenn die Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht verpflichtet wären, für die notwendige Infrastruktur an Einrichtungen und Diensten zu sorgen.“⁴¹

Eine qualitativ gute und insbesondere tatsächlich bedarfsdeckende Jugendhilfeplanung ist elementare Basis eines sachgerechten Vollzugs der Kinder- und Jugendhilfe. Sie ist Grundvoraussetzung dafür, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe der Gesamtverantwortung nach § 79 SGB VIII zur Bereitstellung der erforderlichen Einrichtungen und Dienste nachkommen kann. Aus diesem Grunde wurde beispielsweise

³⁹ S. hierzu Kunkel/KePERT in Kunkel/KePERT/Pattar LPK-SGB VIII, 8. Auflage 2022, § 79 Rn. 24; Eger in jurisPK-SGB VIII, 2. Auflage 2018, § 79 Rn. 24 und § 80 Rn. 31 und 33.

⁴⁰ Kunkel/KePERT in Kunkel/KePERT/Pattar LPK-SGB VIII, 8. Auflage 2022, § 79 Rn. 3.

⁴¹ S. hierzu BT-Drs. 11/5948, S. 100.

in Berlin jüngst auch die Planungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe stärker mit landesgesetzlichen Neuregelungen ausgestaltet.⁴²

Um die „Fundamentalnormen“ der § 79 SGB VIII und § 80 SGB VIII auch in Baden-Württemberg zu stärken und der Rechtspflicht hinsichtlich einer tatsächlich bedarfsdeckende Jugendhilfeplanung auf örtlicher Ebene Nachdruck zu verleihen, könnte in § 9 Abs. 1 LKJHG BW ein subjektives Recht des Leistungserbringers auf Durchführung einer ordnungsgemäßen Jugendhilfeplanung festgeschrieben werden. In § 9 Abs. 1 LKJHG BW könnte folgender neuer Satz 5 normiert werden:

„Die Träger der freien Jugendhilfe mit Sitz im Zuständigkeitsbezirk des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe haben ein subjektives Recht auf ordnungsgemäße und bedarfsdeckende Durchführung der Jugendhilfeplanung. Verstöße gegen die Pflicht zur Jugendhilfeplanung i.S.d. § 80 SGB VIII können auch als Verletzung einer gesetzlichen Grenze der Ermessensausübung zur Rechtswidrigkeit einer Entscheidung nach § 74 SGB VIII oder § 77 SGB VIII führen.“

Gez. Prof. Dr. Jan Kepert

⁴² S. hierzu z.B. das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – Gesetz zur Förderung der Beteiligung und Demokratiebildung junger Menschen, Berlin, Drs. 18/1718, S. 2.