

Gesicherte Rechtsansprüche versus infrastrukturelle Maßnahmen – oder geht auch beides?

Thomas Meysen

Gewähren Jugendämter oder Träger der Eingliederungshilfe Leistungen nach SGB VIII oder SGB IX, so haben sie zuvor das Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen eingehend geprüft und sind dabei tief eingedrungen in die Lebenswelt sowie Persönlichkeitsrechte der Leistungsberechtigten. Diese können nur dann ihre Ansprüche auf Leistungen durchsetzen, wenn sie ihren Pflichten zur Mitwirkung an der behördlichen Amtsermittlung nachkommen. Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis unterstützt also einerseits die Durchsetzung von Rechtsansprüchen in einem gerichtlich nachprüfbarer Verfahren. Es begrenzt andererseits aber auch die Selbstbestimmung bei der Inanspruchnahme von Hilfen. Der Antrag auf eine Sozialleistung bringt eine Unterwerfung unter die Systemlogiken und die Deutungshoheit der Sozialleistungsträger mit sich. Für eine Vielzahl an Leistungsberechtigten der Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe ist dies der sachgerechte und auch in der eigenen Wahrnehmung passende Weg zur Inanspruchnahme der Leistungen. Für andere allerdings wird dem Recht auf bedarfsgerechte Leistungen nur Genüge getan, wenn sie ihr Recht auf Hilfe selbstbestimmt direkt, also niedrigschwellig verwirklichen können, also durch Zugang zu Infrastruktur ohne vorheriges Antragsprüfungsverfahren beim Sozialleistungsträger. Denn auch die Kinder- und Jugendhilfe und die Eingliederungshilfe tragen eine paternalistische Grundveranlagung und das Risiko einer Kolonialisierung von Lebenswelten systemimmanent in sich. Rechtsansprüche und Infrastruktur stehen folglich nur vermeintlich in einem Gegensatz zueinander. Vielmehr ergänzen sie sich notwendig, wenn bedarfsgerechte Angebote der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Eingliederungshilfe gestaltet werden sollen. Sowohl zweiseitige als auch dreiseitige Finanzierung von Leistungen birgt Risiken und Chancen bei der Erfüllung der Rechtsansprüche und keine kann für sich in Anspruch nehmen, die Rechte aller Leistungsberechtigten besser zu wahren als die andere. Die Erfüllung der Rechtsansprüche und die Verwirklichung der Selbstbestimmung der Leistungsberechtigten erfordern daher ein hybrides System der Finanzierung bei der Angebotsgestaltung mit einer strukturell verankerten Qualitätssicherung.

1 Hilfe kolonialisiert Lebenswelten

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind verpflichtet, den Bedarf an Einrichtungen und Diensten zu ermitteln und zur Befriedigung des Bedarfs die notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen (§ 80 Abs. 1 SGB VIII). Sie sind angehalten, dabei die Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten zu berücksichtigen (§ 80 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII). Auch das Entstehen einer bedarfsgerechten Angebotspalette ist somit – nach der gesetzlichen Konstruktion – eine Koproduktion. Planungs- und entscheidungsverantwortlich ist der Jugendhilfeausschuss, dem auch die Träger der freien Jugendhilfe angehören. Mitbestimmen sollen die Leistungsberechtigten insoweit, als ihre Vorstellungen Grundlage der Planung sein sollen. Auch der Bundesgesetzgeber mischt mit, indem er Eckpunkte der Bedarfsgerechtigkeit definiert, etwa die Sicherstellung eines Zusammenwirkens der Angebote in den Lebens- und Wohnbereichen von jungen Menschen und Familien, die Ermöglichung von Kontakterhalt und -pflege in der Familie und im sozialen Umfeld oder die besondere Förderung von jungen Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen (§ 80 Abs. 2 Nr. 1, 3 u. 5 SGB VIII).

In der Eingliederungshilfe nach SGB IX haben die Länder auf flächendeckende, bedarfsdeckende, am Sozialraum orientierte und inklusiv ausgerichtete Angebote hinzuwirken (§ 94 Abs. 3 SGB IX). Den Trägern der Eingliederungshilfe ist ein entsprechender Sicherstellungsauftrag zugewiesen (§ 95 SGB IX). Sie haben dabei Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Selbsthilfegruppen und der Interessenvertretungen von Frauen mit Behinderungen sowie die maßgeblichen Spaltenverbände auf Bundesebene zu beteiligen (§ 36 Abs. 1 S. 3 SGB IX).

Im Wesentlichen definieren somit Staat, Kommunen und freie Träger beziehungsweise Leistungserbringer, welche Bedarfe die Adressat*innen der Kinder- und Jugendhilfe als solche angenommen werden beziehungsweise für die Befriedigung welcher Bedürfnisse ihnen Angebote unterbreitet werden. Diese paternalistische Grundveranlagung spiegelt sich in der konkreten Hilfe selbst. Werden Fachkräfte tätig, um zu helfen oder zu schützen, initiieren sie und wirken sie mit an oft bedeutsamen Veränderungen im Leben der betroffenen Personen. Entscheiden sie über die Gewährung konkreter Leistungen, treffen sie explizit oder implizit Aussagen darüber, ob sie eine Leistung für geeignet und erforderlich ansiehen und wie die Fachkräfte beziehungsweise die Behörde den Bedarf einschätzen. Nicht nur bei der Leistungsgewährung auf Antrag, auch beim proaktiv-ungefragten Anbieten von Hilfe bewegen sich Fachkräfte

zwischen fürsorglicher Belagerung und Selbstbestimmung stärkender Ermächtigung.¹ Insgesamt sind Hilfen regelmäßig geprägt nicht nur von Zuhören, sondern auch von (sozial)pädagogischen oder therapeutischen Mitteln, etwas anzustoßen, von Überzeugen bis hin zu einem Überreden oder von Anreizen zu Inanspruchnahme.² Hilfe geht daher wesensimmanent einher mit Paternalismus und einer Gefahr der Kolonialisierung von Lebenswelten.³ Den Adressat*innen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Eingliederungshilfe werden mit unterschwelliger Verbindlichkeit und mit dem Charme, Gutes zu wollen, Angebote unterbreitet. Dies erfolgt mal scheinbar zwanglos, mal mit „umzäunter Freiwilligkeit“.⁴ Im Ergebnis bleibt eine „unauffällige Verankerung systemischer Imperative“ der (Sozi-)Pädagogik, Therapie, Teilhabeunterstützung und Rehabilitation.⁵

Die paternalistische und kolonialisierende Veranlagung von Hilfen ist nicht per se etwas Kritikwürdiges oder gar Schlechtes. Sie ist vielmehr Begleiterscheinung von etwas Notwendigem und Wünschenswertem. Ethische Praxis wahrt Grund- und Menschenrechte durch eine von Selbstbestimmung geprägte Ermöglichungskultur. Sie verdient allerdings bewusster und stetiger Reflexion und erfordert Beteiligung als Garant für die Wirksamkeit von Hilfen.⁶ Zwar werden sich insbesondere im Kontext von schützenden Hilfen die Machtdisbalancen zwischen jungen Menschen sowie Eltern und Fachkräften nur begrenzt hin zu einer demokratischen

1 Beckmann, Elterliche Selbstbestimmung im Kinderschutz, 2021, S. 215 ff.; Dallmann/Volz, Ethik in der Sozialen Arbeit, 2013, S. 32 f.; Großmaß, Die Bedeutung der Care-Ethik für die Soziale Arbeit, in: Dungs (Hrsg.), Soziale Arbeit und Ethik im 21. Jahrhundert, 2006, S. 319 ff.

2 Dallmann/Volz, Ethik in der Sozialen Arbeit, 2013, S. 66.

3 Beckmann, Elterliche Selbstbestimmung im Kinderschutz, 2021, S. 452 ff.; Ziegler, Unerbetene Hilfen, Versuch einer Begründung einiger Kriterien zur Legitimation paternalistischer Eingriffe in der Sozialen Arbeit. In: Soziale Passagen 6, S. 253 ff.; Thiersch, Lebensweltorientierte Berufsidentität in Spannungen der zweiten Moderne, In: Grunwald/Thiersch (Hrsg.): Praxishandbuch Lebensweltorientierte Soziale Arbeit, 2016, S. 484 (492); Neumann, Libertärer Paternalismus. Theorie und Empirie staatlicher Entscheidungsarchitektur, 2013, S. 39 f.

4 Loschky, Die Beratung mit angeordneter Teilnahme, in: Menne/Weber (Hrsg.), Professionelle Kooperation zum Wohle des Kindes. Hinwirken auf elterliches Einvernehmen im familiengerichtlichen Verfahren (FamFG), 2011, S. 137 ff.

5 Gängler/Rauschenbach, Sozialpädagogik in der Moderne, in: Müller/Otto (Hrsg.), Verstehen oder Kolonialisieren?, 1984, S. 169 (192 f.).

6 Pluto, Partizipation in den Hilfen zur Erziehung, 2007, S. 80.

Gestaltung als Begegnung unter Gleichberechtigten⁷ auflösen lassen.⁸ Aber die Bedingungen für eine Achtung der Selbstbestimmung der jungen Menschen und Erziehungspersonen betreffen nicht nur die gelebte (Sozial-)Pädagogik in der konkreten Hilfe, sondern auch die Ausprägungen und Grundorientierungen sowohl der Systeme der Kinder- und Jugendhilfe sowie Eingliederungshilfe insgesamt als auch der jeweiligen örtlichen Praxis.⁹ Zu betrachten ist daher, welchen Respekt das System mit seiner Ausgestaltung der Angebote den Adressat*innen entgegenbringt.¹⁰

2 Bedarfsgerechtigkeit erfordert Vielfalt der Finanzierungsformen bei der Angebotsgestaltung

Stellen Bürger*innen Anträge auf Leistungen nach SGB VIII oder SGB IX, unterliegt die Gewährung dezidierten Verfahrensvorgaben. Jugendamt und Träger der Eingliederungshilfe haben den Sachverhalt von Amts zu ermitteln und bestimmen dabei Art und Umfang der Ermittlungen (Untersuchungsgrundsatz: § 20 Abs. 1 SGB X). Die Leistungsberechtigten haben alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind. Sie sind verpflichtet, zuzustimmen, wenn der Sozialleistungsträger Auskünfte durch Dritte einholen will (§ 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I). Sie haben auf Verlangen der Behörde persönlich zu erscheinen oder sich ärztlichen und psychologischen Untersuchungsmaßnahmen zu unterziehen (§§ 61 f. SGB I). In der Kinder- und Jugendhilfe findet bei voraussichtlich längerer Gewährung der Leistung ein Hilfeplanverfahren statt (§ 36 Abs. 2 SGB VIII). In der Eingliederungshilfe – auch nach § 35a SGB VIII – findet unter Einsatz systematischer Arbeitsprozesse und standardisierter Arbeitsmittel eine Ermittlung des Rehabilitationsbedarfs statt (§ 13 Abs. 1, § 108 SGB IX). Regelmäßig werden Gutachten eingeholt (§ 13 SGB IX), Teilhabepläne erstellt (§ 19 SGB IX) und, soweit es um die Gewährung von Leistungen nach SGB IX geht, Gesamtplanverfahren durchgeführt (§§ 117 ff. SGB IX).

Alle diese Elemente gehen einher mit erheblicher Kontrolle familiärer Lebenswelten und persönlicher Verhältnisse. Leistungsberechtigte empfin-

7 Wolff, Forum Erziehungshilfen 2007, S. 132 ff.

8 Beckmann, Elterliche Selbstbestimmung im Kinderschutz, 2021, S. 443 ff.; Meysen, Forum Erziehungshilfen 2007, S. 140 f.

9 Olk/Otto, Institutionalisierungsprozesse sozialer Hilfe – Kontinuitäten und Umbrüche, in: Olk/Otto (Hrsg.), Soziale Dienste im Wandel 1, 1987, S. 1 ff.

10 Kelly/Meysen, Transnationale Grundlagen für ethische Praxis bei Interventionen wegen Gewalt gegen Frauen und Kinder, 2016.

den dies teilweise als Zumutung oder sogar als Verletzung der individuellen Integrität. Das Erfordernis einer Antragstellung auf Sozialleistungen beim Amt kann daher auch eine Hemmschwelle darstellen, die den Zugang zu Leistungen erschwert oder verhindert. Allgemein als Problem anerkannt und in den letzten Jahren intensiv öffentlich diskutiert ist dies im Kontext von Kindern psychisch kranker Eltern.¹¹ Im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Kinder psychisch- und suchtkranker Eltern heißt es dazu:

„Mit einer psychischen Erkrankung gehe oftmals ein krankheitsbedingt eingeschränktes Kommunikations- und Hilfesuchverhalten insbesondere im Hinblick auf die Beantragung von Hilfen zur Erziehung einher. Die gezielte Förderung von Motivation zur Inanspruchnahme von Leistungen auf Seiten der Eltern und der Kinder müsse darum als Bestandteil von Hilfen sowohl hinsichtlich der Hilfegewährung als auch der Hilfeausgestaltung Berücksichtigung finden.“¹²

Die Arbeitsgruppe betont daher die Notwendigkeit einer Stärkung niedrigschwelliger Zugänge zu Hilfen:

„Evaluationen dieser Modelle belegen, dass leichte und niedrigschwellige Zugänge zu Hilfe und Unterstützung durch die Kinder- und Jugendhilfe für Familien mit einem psychisch- oder suchterkrankten Elternteil besonders relevant sind.“¹³

Aus der Perspektive der Leistungsberechtigten geht es bei Angeboten in sozialräumlicher Infrastruktur in erster Linie darum, anderweitigen Zugang zu den benötigten Hilfen zu erhalten beziehungsweise diesen überhaupt erst zu ermöglichen, indem die Probleme bereits niedrigschwellig im Sozialraum aufgegriffen werden.¹⁴ Einzelfallhilfen und infrastrukturelle Angebote sind aus Betroffenensicht somit nicht gegeneinander auszuspielen, sondern ergänzen und stärken sich wechselseitig.¹⁵ Dies hat das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz aufgegriffen und wie einen roten Faden quer

11 Siehe etwa die Fallbeispiele in *Meysen/Rixen/Schönecker*, Ist-Analyse zu Hilfe und Versorgung in Familien mit Kindern psychisch kranker Eltern. Rechtsexpertise, 2019, S. 163 ff.

12 *Arbeitsgruppe Kinder psychisch- und suchtkranker Eltern*, Abschlussbericht, 2020, S. 22.

13 *Arbeitsgruppe Kinder psychisch- und suchtkranker Eltern*, Abschlussbericht, 2020, S. 7.

14 *Meysen/Rixen/Schönecker*, Ist-Analyse zu Hilfe und Versorgung in Familien mit Kindern psychisch kranker Eltern. Rechtsexpertise, 2019, Rn. 284.

15 *AGJ*, Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken. Positionspapier, 2013.

durch das SGB VIII die ergänzende Stärkung niedrigschwelliger Angebote forciert.¹⁶

2.1 Dreiseitige und zweiseitige Finanzierungsformen im Fokus des Zugangs zu Leistungen

Kann die Antragstellung beim Amt Zugangsbarriere auf dem Weg zur Inanspruchnahme von Leistungen sein, lenkt dies den Blick auch auf die Finanzierungsformen für Leistungen. Leistungen, denen ein Antrag und eine anschließende Leistungsgewährung per Bescheid durch den Sozialleistungsträger zugrunde liegen, unterfallen grundsätzlich der dreiseitigen Entgeltfinanzierung. Bei direkter Inanspruchnahme von infrastrukturellen Angeboten durch die Leistungsberechtigten ohne vorherige behördliche Entscheidung über die Leistungsgewährung entfällt die direkte Beziehung zwischen Leistungsberechtigten und Sozialleistungsträger. Die Ermöglichung niedrigschwelliger Zugänge erfordert daher eine zweiseitige Finanzierung.¹⁷ Insofern haben Finanzierungsregelungen in Sozialgesetzbüchern einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Rechtswirklichkeit. Sie können sichernder und ermöglichernder Faktor, aber auch Erschwernis sein bei der Bereitstellung bedarfsgerechter, passgenauer Angebote.

2.2 Dreiseitige Finanzierung als dominierende Form

Bedürftige treten nicht als Bittsteller, sondern als Berechtigte und Inhaber*innen von Rechtsansprüchen gegenüber den Sozialleistungsträgern auf und machen ihre Rechte geltend.¹⁸ Diesem Grundverständnis folgend dominieren in der derzeitigen Angebotslandschaft der Eingliederungshilfe, aber auch der Kinder- und Jugendhilfe dreiseitig finanzierte Leistungen. Auch die rechtlichen Vorgaben sowohl im SGB VIII als auch im SGB IX sind geprägt von einer Zentrierung auf Dreiecksfinanzierung (vgl. § 36 Abs. 2 SGB VIII, § 95 S. 2 i.V.m. §§ 123 ff. SGB IX). Die Inanspruchnahme

16 Eingehend Meysen, Bedarfsgerechte Hilfen, in: Meysen/Lohse/Schönecker/Smesschaert, Das neue Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, 2021, Kap. 4.

17 Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014, Rn. 2 ff.

18 Klie/Maier/Meysen, Verwaltungswissenschaft. Eine Einführung für soziale Berufe, 1999, S. 34 f.

wird, wie gesehen, Verfahrensvorgaben unterworfen, die eine niedrigschwellige Inanspruchnahme ohne vorheriges Durchlaufen des Verfahrens und ohne Entscheidung des Leistungsträgers über die Leistungsgewährung nicht oder nur begrenzt erlaubt.

Im Verhältnis zwischen Sozialleistungsträger und Leistungserbringern haben letztere Anspruch auf Abschluss einer Vereinbarung beziehungsweise auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Abschluss (vgl. § 78b Abs. 2 SGB VIII, § 124 Abs. 1 SGB IX).¹⁹ Das Leistungsbestimmungsrecht liegt zunächst in den Händen des freien Trägers.²⁰ Dieser trägt das wirtschaftliche Risiko der späteren Inanspruchnahme, kann sich aber im Falle einer solchen über die vereinbarte Vergütung sicher sein. Mit dem Abschluss der Vereinbarung erhalten die freien Träger also lediglich die uneingeschränkte Möglichkeit bzw. Zulassung, sich auf dem Markt der Anbieter zu betätigen.²¹ Da der freie Träger das unternehmerische Risiko allein trägt, fehlt es an der „Beschaffung“ im Sinne eines synallagmatischen Verhältnisses, sodass nach einhelliger Auffassung eine Unzulässigkeit von Ausschreibungen besteht.²² Die mit einem Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder Eingliederungshilfe getroffene Vereinbarung ist bei stationären Leistungen nach SGB VIII und insgesamt bei Leistungen nach SGB IX für alle übrigen Leistungsträger bindend (§ 78e Abs. 1 S. 2 SGB VIII, § 123 Abs. 2 S. 1 SGB IX).

Die Finanzierung im leistungsrechtlichen Dreieck bietet damit nicht nur unmittelbare Vorteile für die freien Träger, sondern auch mittelbare Vorteile für die Leistungsberechtigten. Zum einen steht das Angebot verlässlich zur Verfügung, kann von freien Trägern angeboten werden, ohne dass dies vom politischen Willen des Sozialleistungsträgers abhängig wäre. Zum anderen ist die Leistung im Wege der Einzelfinanzierung mehr oder weniger abgrenzbar ausfinanziert und unterliegt tendenziell in geringerem Maße Mischkalkulationen wie bei einer Finanzierung von Infrastruktur.

19 Wiesner, Leistungsvereinbarungen, in: Bernzen/Grube/Sitzler (Hrsg.), Leistungs- und Entgeltvereinbarungen in der Sozialwirtschaft, 2018, § 3 Rn. 31.

20 Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014, Rn. 54.

21 Von Boetticher/Münder, in: Münder/Meysen/Trenczek, FK-SGB VIII, 2019, § 77 SGB VIII Rn. 15; von Boetticher, Das neue Teilhaberecht, 2018, § 3 Rn. 345.

22 OVG Münster 18.3.2005 – 12 B 1931/04; von Boetticher, Das neue Teilhaberecht, 2018, § 3 Rn. 345; Banafshe, in: Hauck/Noftz, SGB VIII, 2018, § 78b SGB VIII Rn. 52; Luthe/Nellissen, in: jurisPK-SGB VIII, 2018, § 77 SGB VIII Rn. 95 u. § 78b SGB VIII Rn. 12; Sen SozialRecht aktuell 2017, S. 90 (92 f.); Glahs/Rafit SozialRecht aktuell 2016, S. 169 (172 ff.); Meysen/Reiß/Beckmann/Schindler SozialRecht aktuell 2015, S. 56 (57 f.).

Das Entgelt beziehungsweise die Vergütung ist also direkter für die individuelle Leistung bestimmt. Damit soll auch die Chance erhöht werden, dass der Einsatz des Entgelts bzw. der Vergütung auch direkt für die Einzelfallhilfe erfolgt und somit bei den Leistungsberechtigten ankommt. Die Risiken einer Beschniedung von Rechtsansprüchen aufgrund von Unterfinanzierung sind – zumindest von der Grundidee her – geringer.²³

2.3 Ringen um Angebote in zweiseitiger Finanzierung

Angebote, die niedrigschwellig ohne vorherige Antragstellung beim Jugendamt oder Träger der Eingliederungshilfe in Anspruch genommen werden können, werden zweiseitig finanziert. Solche infrastrukturellen Angebote werden sinnvollerweise über Pauschalbeträge oder Sockelbeträge mit ergänzender Einzelfallvergütung finanziert. Dies macht eine Trägerauswahl notwendig, denn das wirtschaftliche Risiko für die Inanspruchnahme verbleibt in diesem Fall nicht bei den freien Trägern. Wirtschaftliches Handeln des Sozialleistungsträgers erfordert deshalb eine Finanzierung nur eines bedarfsgerechten Angebots, nicht etwa aller freien Träger, die entsprechende Angebote unterbreiten wollen. Die Definition der Bedarfsgerechtigkeit der Angebotspalette eröffnet – anders als bei dreiseitig finanzierten Leistungen – Spielräume für kommunalpolitische Gestaltung bei der Planung. In Zeiten klammer öffentlicher Haushalte geht dies häufig zulasten zweiseitig finanzieter Infrastruktur (vgl. § 74 Abs. 3 SGB VIII).²⁴

Da sich Bedarfsgerechtigkeit von Angeboten nur mit einer Vielfalt von Angeboten und alternativen Zugangswegen über dreiseitig oder zweiseitig finanzierte Leistungen verwirklichen lässt, wurden in den letzten Jahren lebhafte Diskussionen über eine mögliche Stärkung sozialräumlicher Infrastruktur mit niedrigschwellig zugänglichen Angeboten im unmittelbaren Lebensumfeld geführt. Diese haben sich quer über die Leistungsbereiche

23 Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014, Rn. 375 f.

24 Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014, Rn. 375.

hinweg entspannt,²⁵ von der Gesundheitsversorgung²⁶ über die Altenhilfe²⁷ und Eingliederungshilfe²⁸ bis zur Kinder- und Jugendhilfe.²⁹ Diskutiert werden insbesondere die Einflussfaktoren im geltenden Recht, die einem verlässlichen Aufbau von sozialräumlicher Infrastruktur entgegenstehen. Den Sozialversicherungen fehlen die Anreize für die Schaffung allgemein zugänglicher Angebote, da diese nicht nur den eigenen, sondern auch anderweitig Versicherten zur Verfügung stehen würden.³⁰ In der Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe binden die Einzelfallhilfen die Ressourcen der Sozialleistungsträger und begrenzen so die Spielräume für die Schaffung von Infrastruktur.³¹ Rein allgemein-appellative bzw. objektiv-rechtliche Aufforderungen oder allgemeine Gewährleistungs- und Sicherstellungsverpflichtungen im Gesetz vermögen hieran wenig zu ändern (siehe § 27 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2, § 79 Abs. 2 Nr. 2, § 80 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII, § 94 Abs. 3, § 95 SGB IX).³² Mehr Verbindlichkeit haben allerdings Finanzierungs- und Leistungsgestaltungsvorgaben, wonach Vereinbarungen die Möglichkeit niedrigschwelliger Inanspruchnahme von Erzie-

-
- 25 Zu Leistungsbereich übergreifenden Analysen *Meysen/Rixen/Schönecker*, Ist-Analyse zu Hilfe und Versorgung in Familien mit Kindern psychisch kranker Eltern. Rechtsexpertise, 2019, Rn. 280 ff.; *Lohse/Meysen/Götte/González Méndez de Vigo/Seltmann*, Akteursübergreifende Prävention. Verknüpfte Planung, Umsetzung und Finanzierung von Präventionsketten, 2017.
- 26 Z.B. *Burgi*, Kommunale Verantwortung und Regionalisierung von Strukturelementen in der Gesundheitsversorgung, 2013.
- 27 Z.B. *Hoberg/Klie*, Sozialer Fortschritt 2015, S. 27 ff.; *Hoberg/Klie/Künzel/Bauer/Hesse/Meysen*, Strukturreform Pflege und Teilhabe. Politikentwurf für eine nachhaltige Sicherung von Pflege und Teilhabe, 2013; *Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG)*, Lebensräume zum Älterwerden – Für ein neues Miteinander im Quartier, 2009.
- 28 Z.B. *Schütte* RdLH 2015, S. 114 ff. und S. 167 ff.
- 29 Z.B.; *Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler*, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014; *Fehren/Hinte*, Sozialraumorientierung – Fachkonzept oder Sparprogramm, Soziale Arbeit Kontovers 4, 2013; *Hinrichs* Standpunkt: sozial Sonderheft, 2012, S. 5 ff.; *Kalter/Schrappner*, Was leistet Sozialraumorientierung? Konzepte und Effekte wirksamer Kinder- und Jugendhilfe, 2006; *Koch*, Mehr Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in den erzieherischen Hilfen, 2002; *Koch/Lenz*, Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Zum Stand und den Perspektiven einer Diskussion, 2000.
- 30 *Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG)*, Lebensräume zum Älterwerden – Für ein neues Miteinander im Quartier, 2009.
- 31 *AGJ*, Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken. Positionspapier, 2013.
- 32 *Meysen/Rixen/Schönecker*, Ist-Analyse zu Hilfe und Versorgung in Familien mit Kindern psychisch kranker Eltern. Rechtsexpertise, 2019, Rn. 282.

hungsberatung oder Betreuung und Versorgung in Notsituationen vorsehen sollen (§ 20 Abs. 3, § 36a Abs. 2 SGB VIII).

Das Kinder- und Jugendhilferecht kennt zweiseitige Finanzierungsformen und sieht hierbei die Förderungs- (§ 74 SGB VIII) und die Vereinbarungsfinanzierung (§ 77 SGB VIII) vor. Im Recht der Eingliederungshilfe nach SGB IX verweist der Sicherstellungsauftrag in § 95 S. 2 SGB IX explizit auf die dreiseitige Vereinbarungsfinanzierung des Kapitels 8. Daraus wird teilweise geschlussfolgert, in der Eingliederungshilfe seien ausschließlich dreiseitige Finanzierungsformen zulässig. In Teil 1 des SGB IX ist zu Struktur-, Qualitätssicherungs- und Vertragsfragen mit § 36 Abs. 3 SGB IX eine subsidiäre Möglichkeit zur zweiseitigen Finanzierung aufgeführt. Andere geeignete Verfahren zur Vergütung können vereinbart (§ 125 Abs. 3 S. 4 SGB IX) und neue Finanzierungsstrukturen können zur Weiterentwicklung erprobt werden (§ 132 Abs. 1 SGB IX). Den allgemeinen Hinwirkungs- und Sicherstellungspflichtungen nach § 94 Abs. 3, § 95 SGB IX steht somit lediglich ein Ermessen der Träger der Eingliederungshilfe zur zweiseitigen Förderung nach § 36 Abs. 3, § 125 Abs. 3 S. 4 oder § 132 Abs. 1 SGB IX (i.V.m. dem jeweils einschlägigen Haushaltsrecht) gegenüber.³³ Dienste und Einrichtungen können gefördert werden, wenn dies zweckmäßig ist und die Arbeit dieser Dienste und Einrichtungen in anderer Weise nicht sichergestellt werden kann. Da diese Ausnahme ebenfalls ausdrücklich auf den Sicherstellungsauftrag Bezug nimmt, ist über den Verweis auf § 95 S. 2 SGB IX die Schaffung zweiseitiger Angebote möglich, wenn nur so flächendeckend bedarfsdeckende, am Sozialraum orientierte und inklusiv ausgerichtete Angebote geschaffen werden können (§ 94 Abs. 3, § 95 S. 1 SGB IX).³⁴ Die Schaffung von direkt, also niedrigschwellig zugänglichen Angeboten in einer Teilhabe ermöglichen Infrastruktur im Sozialraum ist allerdings schon gesetzlich als entlegener Ausnahmefall geregelt und ins Ermessen der Träger der Eingliederungshilfe gestellt.³⁵

33 Schneider, in: Hauck/Noftz, SGB IX, 2012, § 19 Rn. 16; Fuchs/Gitschmann, in: Cramer/Fuchs/Hirsch/Ritz, SGB IX, 2011, § 19 Rn. 26; Welti, in: Lachwitz/Schellhorn/Welti, SGB IX, 2010, § 19 Rn. 29; übersehend, dass Haushaltsrecht auch zu den für die Rehabilitationsträger „geltenden Rechtsvorschriften“ zählt O’Sullivan, in: jurisPK-SGB IX, 2018, § 36 Rn. 33.

34 Meysen/Rixen/Schönecker, Ist-Analyse zu Hilfe und Versorgung in Familien mit Kindern psychisch kranker Eltern. Rechtsexpertise, 2019, Rn. 290.

35 Schneider, in: Hauck/Noftz, SGB IX, 2012, § 19 Rn. 14 ff.; Mrozyński/Jabben, SGB IX, 2011, § 19 Rn. 30; Fuchs/Gitschmann, in: Cramer/Fuchs/Hirsch/Ritz, SGB IX, 2011, § 19 Rn. 25; von der Heide, in: Kossens/von der Heide/Maass, SGB IX, 2015, § 19 Rn. 12; siehe auch von Boetticher, Das neue Teilhaberecht, 2018, § 3 Rn. 186, der darauf hinweist, dass das SGB IX mit § 36 Abs. 3 keine wirk-

2.4 Empirie spricht für hybride Angebotspalette

Ein Modellprojekt zur Quartiersentwicklung und sozialen Prävention in einem Stadtteil in der Freien und Hansestadt Bremen hat den Ausbau sozialräumlicher Angebote unter gleichzeitiger Schulung der Fachkräfte in den Sozialen Diensten im Jugendamt in Sozialraumarbeit über einen Zeitraum von vier Jahren (2011 bis 2014) wissenschaftlich begleitend evaluiert.³⁶ Die auch niedrigschwellig zugängliche Infrastruktur im Sozialraum wurde hierbei gerade nicht als Gegenüber der Leistungsgewährung durch Einzelfallentscheidung des Jugendamts gestaltet, sondern als ergänzende und auch für den Allgemeinen Sozialen Dienst nutzbare Option. Die Evaluation ist von folgenden Wirkhypotesen ausgegangen:

„Die quantitative Verstärkung des Personaleinsatzes verbunden mit neuen, sozialraumorientierten und passgenauen Vorgehensweisen führt

- (1) zu einer Mobilisierung der Ressourcen des Sozialraums Walle sowie der Adressatinnen und Adressaten der Hilfen zur Erziehung;
- (2) diese werden für die Fallarbeit nutzbar gemacht;
- (3) dadurch verbessert sich die Lebenssituation der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfen zur Erziehung;
- (4) auf diese Art und Weise wird die Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung gesteigert;
- (5) mittel- und langfristig können so die Intensität der Intervention sowie die Fallzahlen und die Fallkosten im Bereich der Hilfen zur Erziehung gesenkt werden.“³⁷

Alle Hypothesen haben sich im Laufe der vierjährigen Evaluation bestätigt. Beispielsweise haben die Leistungsberechtigten 19 % mehr Beratung und 40 % weniger ambulante Hilfe zur Erziehung in Anspruch genommen. Die Fachkräfte haben ihren Handlungsspielraum bei der Vermittlung von Angeboten der Hilfe erweitert. Die Leistungsempfänger*innen bewerten den Hilfeverlauf und die Beteiligungsmöglichkeiten positiver. Die außerfamiliale Unterbringung ist um 30 % zurückgegangen, allerdings

same und geeignete Maßnahme zur „gemeindenahen“ Organisation, Stärkung und Erweiterung der Leistungen nach Art. 26 UN-BRK darstellt.

36 Olk/Wiesner, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPQ) (2011–2014) in Bremen, 2015.

37 So scheinbar von Boetticher/Münder, in: Münder/Meysen/Trenczek, FK-SGB VIII, 2019, Vor §§ 73–78 Rn. 3; Wienser, in: ders., SGB VIII, 2015, § 77 Rn. 5; Schindler/Elmauer, in: Kunkel/Kepert/Pattar, LPK-SGB VIII, 2018, § 77 Rn. 1.

erst im 4. Projektjahr. Die Gesamtkosten haben sich trotz erheblicher Investitionen in die sozialräumliche Infrastruktur und die Qualifizierung der Fachkräfte im Vergleich von 2014 zu 2011 um 28 % reduziert.³⁸ Die Gestaltung eines hybriden, miteinander verschränkten Angebots an Einzelfallhilfen im jugendhilferechtlichen Dreieck und zweiseitig finanziert Infrastruktur hat sich auf allen Ebenen als Win-Win-Modell herausgestellt.

3 Infrastruktur weder rechtsanspruchs- noch risikofrei

Die Vorstellung, Rechtsansprüche ließen sich nur im sozialrechtlichen Dreieck verwirklichen,³⁹ wird bei einem näheren Blick auf die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe widerlegt und ist rechtlich nicht zu halten:⁴⁰

- Erziehungsberatungsstellen sind niedrigschwellig zugänglich. Die Leistungsberechtigten haben notfalls gerichtlich durchsetzbare Rechtsansprüche auf die zweiseitig finanzierten Beratungsleistungen (§§ 17, 18 Abs. 3, § 28 SGB VIII).
- Die Förderung in Tagesbetreuung und in Kindertagespflege (§ 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII) erfordert keinen vorherigen Antrag beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe, wird in einer Mehrzahl der Länder zuwendungsfürniert und ist doch rechtsanspruchsgesichert und einklagbar.
- Aufsuchende Hilfen und nahezu alle Hilfen zur Erziehung können niedrigschwellig gestaltet und finanziert werden, um eine bedarfsgerechte Angebotspalette zu gewährleisten. Insoweit besteht ein breiter kommunaler Gestaltungsspielraum (§ 36a Abs. 2 SGB VIII: „insbesondere“), ohne dass die Leistungen ihren verbindlichen Rechtsanspruchsscharakter verlören.⁴¹

38 Olk/Wiesner, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPO) (2011–2014) in Bremen, 2015.

39 Olk/Wiesner, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPO) (2011–2014) in Bremen, 2015.

40 Meysen/Rixen/Schönecker, Ist-Analyse zu Hilfe und Versorgung in Familien mit Kindern psychisch kranker Eltern. Rechtsexpertise, 2019, Rn. 74 ff.

41 Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014, Rn. 81 ff.

Gesicherte Rechtsansprüche versus infrastrukturelle Maßnahmen – oder geht auch beides?

Es ist also nicht der Rechtsanspruch, der durch zweiseitig finanzierte, infrastrukturelle Angebotsformen ausgehöhlt würde. Dieser ist vielmehr Grundvoraussetzung für die verlässliche Gestaltung, damit eine Durchsetzung der Rechte möglich bleibt, wenn in der sozialräumlichen Infrastruktur die Bedarfe nicht hinreichend gedeckt werden. Allerdings bestehen neben den Vorteilen einer selbstbestimmten Inanspruchnahme niedrigschwellig angebotener Leistungen auch Risiken. Auch in der Infrastruktur kann es dazu kommen, dass Leistungsberechtigte keine bedarfsdeckenden Angebote erhalten. Denkbar sind auch die Zurückweisung von Anträgen durch den Sozialleistungsträger mit Verweis auf die frei zugänglichen Angebote in der Infrastruktur und damit ein Zurückspielen der Aktivierungslast auf die Leistungsberechtigten. Außerdem unterliegen die Angebote bei gewandeltem politischem Willen einem stärkeren Risiko von Diskontinuitäten, Finanzierungsunsicherheiten und Qualitätseinbußen.⁴² Diesen Risiken hat das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz daher bei einer gesetzlichen Stärkung von sozialräumlicher Infrastruktur durch gesetzliche Qualitätssicherung versucht entgegenzuwirken.⁴³

4 Ausblick: qualitätsgesicherter Ausbau der Infrastruktur ohne Konkurrenz zu Einzelfallhilfen

Der Anspruch auf Abschluss von Leistungs- und Entgelt-/Vergütungsvereinbarungen und damit der Erhalt der Dreiecksfinanzierung jenseits von exkludierender Trägerauswahl und Ausschreibungen sind essenziell für die Sicherstellung bedarfsgerechter Angebote. Fehlen allerdings niedrigschwellige Zugänge zu Leistungen, wird für bestimmte Leistungsberechtigte die Geltendmachung ihrer Rechtsansprüche erschwert oder verhindert. Um Bedarfsgerechtigkeit der Einrichtungen und Dienste vor Ort zu gewährleisten, sind daher Formen hybrider Finanzierung von Leistungen zu stärken.⁴⁴ Werden Rechtsansprüche auf erzieherische Hilfen, denen gesteigerte Bedarfe der Leistungsberechtigten zugrunde liegen, in der sozialräumlichen Infrastruktur erfüllt, sind ebenso gesteigerte Anforderungen

42 Eingehender zu den Risiken Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014, Rn. 370 ff.

43 Eingehend Meysen, Stärkung niedrigschwelliger Hilfen und Koordinierung der Angebote im Sozialraum, in: Meysen/Lohse/Schönecker/Smessaert, Das neue Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, 2021, Kap. 1 Rn. 34 ff.

44 Eingehend Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014, Rn. 363 ff.

an die Qualität der Leistungen zu stellen. Auch dies greift das Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) auf (§ 36a Abs. 2 S. 3 SGB VIII). In der Gesetzesbegründung ist hierzu ausgeführt:

„Die Erweiterung unmittelbar zugänglicher niedrigschwelliger Hilfen und der damit verbundene Wegfall der Einzelfallsteuerung durch das Jugendamt vor allem im Rahmen der Hilfeplanung erfordert eine Kompensation auf struktureller Ebene durch geeignete Maßnahmen, um Bedarfsgerechtigkeit und Qualität der Angebote zu sichern.“⁴⁵

Bei der Jugendhilfeplanung für niedrigschwellige Leistungen der Hilfe zur Erziehung sollen auch „Maßnahmen der Qualitätsgewährleistung“ geplant werden (§ 36a Abs. 2 S. 3 SGB VIII). Vereinbarungen über entsprechende Leistungen sollen nunmehr auch Bestimmungen „über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung, über Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistung und über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ enthalten (§ 77 Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Der Katalog der niedrigschwellig anzubietenden Leistungen der Hilfen zur Erziehung ist erweitert worden (§ 20 Abs. 3, § 36a Abs. 2 S. 1 SGB VIII). Auch in der Eingliederungshilfe sind zaghafte Spuren zur Erprobung zweiseitiger Finanzierung gelegt, die perspektivisch auch direkte Inanspruchnahme ermöglichen könnte (§ 36 Abs. 3, § 125 Abs. 3 S. 4, § 132 Abs. 1 SGB IX). Dies sind Schritte in die richtige Richtung. Die Entwicklungen in der Praxis bleiben abzuwarten.

Literatur

- AGJ, Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken. Positionspapier, 2013
- Arbeitsgruppe Kinder psychisch- und suchtkranker Eltern, Abschlussbericht, 2020
- Beckmann, Elterliche Selbstbestimmung im Kinderschutz, 2021
- von Boetticher, Das neue Teilhaberecht, 2018
- Burgi, Kommunale Verantwortung und Regionalisierung von Strukturelementen in der Gesundheitsversorgung, 2013
- Dallmann/Volz, Ethik in der Sozialen Arbeit, 2013
- Fehren/Hinte, Sozialraumorientierung – Fachkonzept oder Sparprogramm, Soziale Arbeit Kontrovers 4, 2013

45 BT-Drucks. 19/26107, S. 48.

Gesicherte Rechtsansprüche versus infrastrukturelle Maßnahmen – oder geht auch beides?

- Gängler/Rauschenbach*, Sozialpädagogik in der Moderne, in: Müller/Otto (Hrsg.), *Verstehen oder Kolonialisieren?*, 1984, S. 169
- Glahs/Rafii*, Das Verhältnis des neuen Kartellvergaberechts zur Leistungserbringung nach den Sozialgesetzbüchern II, VIII und XII. In: *SozialRecht aktuell* 2016, S. 169
- Großmaß*, Die Bedeutung der Care-Ethik für die Soziale Arbeit, in: Dungs (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Ethik im 21. Jahrhundert*, 2006, S. 319
- Hinrichs*, Sind die „Neuen Hilfen/Sozialräumlichen Hilfen und Angebote“ der Freien und Hansestadt Hamburg mit den Leitideen des SGB VIII vereinbar? Rechts-gutachten. In: *Standpunkt: sozial* Sonderheft, 2012, S. 5
- Hoberg/Klie*, Strukturreform Pflege und Teilhabe. Erster Teil: Zwischen Cure und Care, Kommunen und Sozialversicherung. In: *Sozialer Fortschritt* 2015, S. 27
- Hoberg/Klie/Künzel/Bauer/Hesse/Meysen*, Strukturreform Pflege und Teilhabe. Politikentwurf für eine nachhaltige Sicherung von Pflege und Teilhabe, 2013
- Kalter/Schrappner*, Was leistet Sozialraumorientierung? Konzepte und Effekte wirksamer Kinder- und Jugendhilfe, 2006
- Kelly/Meysen*, Transnationale Grundlagen für ethische Praxis bei Interventionen wegen Gewalt gegen Frauen und Kinder, 2016
- Klie/Maier/Meysen*, Verwaltungswissenschaft. Eine Einführung für soziale Berufe, 1999
- Koch*, Mehr Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in den erzieherischen Hilfen, 2002
- Koch/Lenz*, Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Zum Stand und den Perspektiven einer Diskussion, 2000
- Lohse/Meysen/Götte/González Méndez de Vigo/Seltmann*, Akteursübergreifende Prävention. Verknüpfte Planung, Umsetzung und Finanzierung von Präventionsketten, 2017
- Loschky*, Die Beratung mit angeordneter Teilnahme, in: Menne/Weber (Hrsg.), Professionelle Kooperation zum Wohle des Kindes. Hinwirken auf elterliches Einvernehmen im familiengerichtlichen Verfahren (FamFG), 2011, S. 137
- Meysen*, Herrschaft des Volkes über den Kinderschutz – ein Risiko. In: *Forum Erziehungshilfen* 2007, S. 140
- Meysen*, Stärkung niedrigschwelliger Hilfen und Koordinierung der Angebote im Sozialraum, in: *Meysen/Lohse/Schönecker/Smessaert*, Das neue Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, 2021, Kap. 1 Rn. 34-56
- Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler*, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014
- Meysen/Reiß/Beckmann/Schindler* Vergabe von Leistungen nach SGB VIII – oder: Wie frei sind die freien Träger?. In: *SozialRecht aktuell* 2015, S. 56
- Meysen/Rixen/Schönecker*, Ist-Analyse zu Hilfe und Versorgung in Familien mit Kindern psychisch kranker Eltern. Rechtsexpertise, 2019
- Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG)*, Lebensräume zum Älterwerden – Für ein neues Miteinander im Quartier, 2009

- Neumann*, Libertärer Paternalismus. Theorie und Empirie staatlicher Entscheidungsarchitektur, 2013
- Olk/Otto*, Institutionalisierungsprozesse sozialer Hilfe – Kontinuitäten und Umbrüche, in: Olk/Otto (Hrsg.), Soziale Dienste im Wandel 1, 1987, S. 1
- Olk/Wiesner*, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung“ (ESPO) (2011–2014) in Bremen, 2015
- Pluto*, Partizipation in den Hilfen zur Erziehung, 2007
- Schütte*, Trägerbudgets in der Eingliederungshilfe - Die sozialrechtliche Sicht am Beispiel von Trägerbudgets in Hamburg (Teil 1 und 2). In: RdLH 2015, S. 114 und S. 167.
- Sen*, Wettbewerb im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis und Ausschreibungen nach EU-Vergaberecht. In: SozialRecht aktuell 2017, S. 90
- Thiersch*, Lebensweltorientierte Berufsidentität in Spannungen der zweiten Moderne, In: Grunwald/Thiersch (Hrsg.): Praxishandbuch Lebensweltorientierte Soziale Arbeit, 2016, S. 484
- Wiesner*, Leistungsvereinbarungen, in: Bernzen/Grube/Sitzler (Hrsg.), Leistungs- und Entgeltvereinbarungen in der Sozialwirtschaft, 2018
- Wolff*, Demokratische Kinderschutzarbeit – zwischen Risiko und Gefahr. In: Forum Erziehungshilfen 2007, S. 132
- Ziegler*, Unerbetene Hilfen, Versuch einer Begründung einiger Kriterien zur Legitimation paternalistischer Eingriffe in der Sozialen Arbeit. In: Soziale Passagen 6, S. 253