

# **Wer zahlt?**

## **Finanzierungsmodelle Früher Hilfen**

---

RA Prof. Dr. Knut Hinrichs, Hochschule für angewandte  
Wissenschaften Hamburg

Regionalkonferenz Zusammenarbeit von Jugendhilfe und  
Gesundheitssystem am 05.09.2008 in Leipzig

---

# Gliederung

---

- Fachliche Ausgangspunkt von Programmen Früher Hilfen**
- Rechtliche Einordnung**
  - **Strukturelle Gemeinsamkeiten**
  - **Rechtsgrundlagen für die Gewährung Früher Hilfen**
    - Rechtsanspruch vs. Ermessen
    - SGB VIII/KJHG
    - Schwangerenkonfliktberatungsgesetz
    - SGB V
    - Gesundheitsverwaltung
  - **Phasenbetrachtung als Ergebnis**
- Fazit**

# Fachlicher Ausgangspunkt Früher Hilfen I

---

## Vielzahl von Projekten

- gefördert vom **BMFSFJ, DJI, BZgA, NZFH, Bundesländer**

### ■ Beispiele

- „Wie Elternschaft gelingt“ auf Basis von STEEP in Hamburg und Brandenburg
- „Guter Start ins Kinderleben“ in Baden Württemberg, Bayern, Rheinland Pfalz und Thüringen
- Usw.  
Guter Einstieg und Überblick in der Kurzevaluation des DJI/BMFSFJ (Helming/Sandmeir/Sann/Walter, 2007), [www.dji.de](http://www.dji.de)

## Vielzahl von Methoden

- **Sozialpädagogische/Sozialarbeiterische Beratung und Therapie**
- **Verhaltens- und sonstige Psychotherapien**

# Fachlicher Ausgangspunkt Früher Hilfen II

---

- **Risikofaktoren in gefährdeten Familien**
  - **Armut**
  - **Überlastung**
  - **Alleinerziehend, kinderreich**
  - **Gewalt und Verwahrlosung der Eltern, auch selbst erfahren**
  - **Psychische Probleme und Krankheit, Sucht**
  - **Fehlende Bildung insbes. Erziehungswissen**
- **Mögliche Folge:**
  - **Bindungs- und Erziehungsstörung**
  - **Verlust an Empathie**
- **Frühe Hilfe stärkt durch Beratung und Therapie Resilienzfaktoren**
  - **Empathie**
  - **Bindungsfähigkeit**
  - **Erziehungswissen**
- **Dadurch: Gewährleistung von „Elternverantwortung“  
gem. Art. 6 Grundgesetz**

# Rechtliche Einordnung I: Strukturelle Gemeinsamkeiten

---

## □ **Frühe Hilfen sind**

- präventiv
- niedrigschwellig
- längerfristig
- freiwillig
- stark elternbezogen

## □ **Frühe Hilfen sind aber auch**

- kontrollierend
- Gefahr abwehrend
- fordernd

## □ **und Frühe Hilfen leiten über**

- zu selbstverantwortlicher Normalität (Idealfall)
- zu weiteren Jugendhilfeleistungen (sicher häufiger)
- zu Eingriffen des Familiengerichts (sicher seltener)

# Rechtliche Einordnung II:

## Rechtsgrundlagen – Projekt- u. Regelfinanzierung

---

- **Zwar sprechen viele (Sozial-)Gesetze den Bürgern Leistungen zu. Trotzdem ist die Finanzierung von Frühen Hilfen hochproblematisch.**

**Warum? –**

**Weil Sozialrecht Geld kostet.**

**Jeder Leistungsträger sagt: die anderen!**

- **Bis jetzt im Wesentlichen: Projektfinanzierung**
- **Erforderlich ist aber: Regelfinanzierung!**
- **Bedingung: Leistungsträger müssen gesetzlich verpflichtet sein.**

# Rechtliche Einordnung III:

## Rechtsgrundlagen – Ermessen vs. Rechtsanspruch

---

- Mit welchem Verpflichtungsgrad ist die Verwaltung gesetzlich gebunden?*
- Durch Auslegung zu ermitteln: „ist befugt“, „darf“, „kann“, „soll“ und „muss“**
  - **Objektiver Leitsatz:**
    - schwächste Verpflichtung,
    - kein subjektives Recht, nicht einklagbar
    - Finanzierung nicht bindend
  - **Ermessen:**
    - schwache Verpflichtung
    - schwaches subjektives Recht, begrenzt einklagbar
    - Finanzierung nicht bindend
  - **Rechtsanspruch:**
    - starke Verpflichtung
    - subjektives Recht, einklagbar
    - Finanzierung bindend

# Rechtliche Einordnung IV:

## Rechtsgrundlagen – SGB VIII/KJHG

---

### **Wortlaut des § 1:**

Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.

Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

Jugendhilfe soll zur Verwirklichung des Rechts nach Absatz 1 insbesondere

1. junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
2. Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
3. Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,
4. dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

### **Problem: nach weit überwiegender Auffassung nur objektiver Leitsatz und Aufgabenzuweisung an das Jugendamt**

### **Kein subjektives Recht/keine Verpflichtung**

### **(Möglicherweise aber – gerichtlich durchzusetzender – Ansatzpunkt das Problem der Anbahnung von Hilfen)**



# Rechtliche Einordnung V:

## Rechtsgrundlagen – SGB VIII/KJHG

---

- § 16: Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie**
  - **Voraussetzungen**
    - Mütter, Väter, Erziehungsberechtigte und junge Menschen (+)**
      - **Problem: Schwangere sind keine „Mütter“**
      - **Problem: Embryonen sind keine „jungen Menschen“**
  - **Rechtsfolge**
    - Leistungen „sollen“ zur besseren Wahrnehmung der Erziehungsverantwortung angeboten werden (+)**
      - **Problem: nach weit überwiegender Meinung nur Ermessensanspruch**
    - Im Übrigen: einzelfallabhängige Leistung**
- Fazit:**
  - **Defizit wird erst ab Geburt erfasst**
  - **schwacher Verpflichtungsgrad**

# Rechtliche Einordnung VI:

## Rechtsgrundlagen – SGB VIII/KJHG

---

- **§ 19: Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder**
  - **Voraussetzungen**
    - **tatsächliche Alleinsorge von Müttern oder Vätern**
      - Problem: Mütter oder Väter existieren erst ab Geburt
      - Problem: Alleinsorge ist zwar *Risikofaktor*, aber keineswegs selbst Gefahr für Kindesentwicklung. Umgekehrt: viele Risikofaktoren neben Alleinsorge bleiben außer Betracht.
    - **Persönlichkeitsentwicklung (+)**
    - **schwängere Frauen: auch vor der Geburt, Abs. 1 Satz 3.**
  - **Rechtsfolge**
    - **Rechtsanspruch auf**
    - **Stationäre Unterbringung in geeigneter Wohnform**
      - Problem: Frühe Hilfen sind ambulant
- **Fazit:**
  - **Defizit wird erst ab Geburt erfasst, bei Schwangeren früher**
  - **Alleinsorge ist Risikofaktor aber nicht Bedingung von Gefahr für Kindesentwicklung**
  - **Rechtsanspruch/starker Verpflichtungsgrad**
  - **Nur stationäre Hilfen**

# Rechtliche Einordnung VII: Rechtsgrundlagen – SGB VIII/KJHG

---

- **§ 27: Hilfe zur Erziehung**
  - **Voraussetzungen**
    - **Personensorgeberechtigung (+)**
      - **Problem: Personensorgerecht existiert erst ab Geburt**
    - **Erzieherisches Defizit = Belastungsfaktoren für Kindesentwicklung und Unfähigkeit der Eltern, sie zu bewältigen (+)**
      - **Aber: Bedarfsfeststellung**
  - **Rechtsfolge**
    - **Rechtsanspruch (+)**
    - **Geeignete und notwendige Hilfe im Einzelfall (+)**
      - **Aber: Einzelfallentscheidung durch VA**
    - **Regelmäßig: Hilfe nach § 27 Abs. 2 Satz 1: „insbesondere“ (+)**
      - **Aber: Verwaltung will lieber Kataloghilfen, z.B. nach § 28 bzw. § 31**
- **Fazit:**
  - **Defizit wird erst ab Geburt erfasst**
  - **Rechtsanspruch auf die „richtige“ Frühe Hilfe/starker Verpflichtungsgrad**
  - **Verwaltungspraktische (also lösbare) Probleme**

# Rechtliche Einordnung VIII:

## Rechtsgrundlagen – SchwangerschaftskonfliktBG

---

### § 2: Schwangerschaftskonfliktberatung

#### ■ Voraussetzungen

##### Frauen und Männer vor Geburt des Kindes (+)

- Problem: nur „Nachbetreuung“ nach der Geburt oder Abbruch

##### Bewältigung von „Schwangerschaftskonflikten“. Bei weiter Auslegung (+) vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 7: „Lösungsmöglichkeiten für psychosoziale Konflikte“.

#### ■ Rechtsfolge

##### Rechtsanspruch (+)

##### Information

##### Beratung

##### Unterstützung

- Problem: Therapie nicht erfasst

### Fazit:

- Defizit wird vor Geburt erfasst, danach nur eingeschränkt

- Rechtsanspruch/starker Verpflichtungsgrad

- Betreuungssetting weniger intensiv als erforderlich

# Rechtliche Einordnung IX:

## Rechtsgrundlagen – SGB V

---

### § 27: Krankenbehandlung

#### ■ Voraussetzungen

- nur versicherte Mütter (!)
- Krankheit, hier Verhütung und Früherkennung, vgl. § 28 (+)
- ärztlich verantwortet (+)

#### ■ Rechtsfolge

- Rechtsanspruch (+)
- „ärztliche Betreuung“ bei Schwangerschaft und Mutterschaft, vgl. § 73 Abs. 2 Nr. 4 SGB V (+)
- also Beratung und Unterstützung auch therapeutischer Art, soweit von den Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses erfasst
  - Problem: Psychotherapie (hier Verhaltenstherapie) nicht niedrigschwellig, bei Frühen Hilfen verbreitete Betreuungssettings nicht erfasst
  - Problem: Vergütungssätze der Ärzte für *Beratung* wohl zu gering

### Fazit:

- Krankheitsnahes Defizit der Mütter wird grundsätzlich erfasst
- Rechtsanspruch/starker Verpflichtungsgrad soweit Richtlinienverfahren

# Rechtliche Einordnung X:

## Rechtsgrundlagen – Gesundheitsämter

---

- Auftragsverwaltung der Kommunen (im wesentlichen der Landkreise) für die Länder**
- Kommune übernimmt die Durchführung und Organisation, Land hat Rechts- und Fachaufsicht, sowie die Mittelverantwortung**
- Gesundheitsdienstgesetze der Länder**
  - **Voraussetzungen**
    - keine Rechtsansprüche
    - nur Aufgabenzuweisungen
  - **Rechtsfolge**
    - Weites Ermessen der Verwaltung
    - kein subjektives Recht
- Fazit:**
  - **Frühe Hilfen nur als Folge politischer, nicht rechtlicher Entscheidung**
  - **kein Subjektives Recht/keine Verpflichtung**

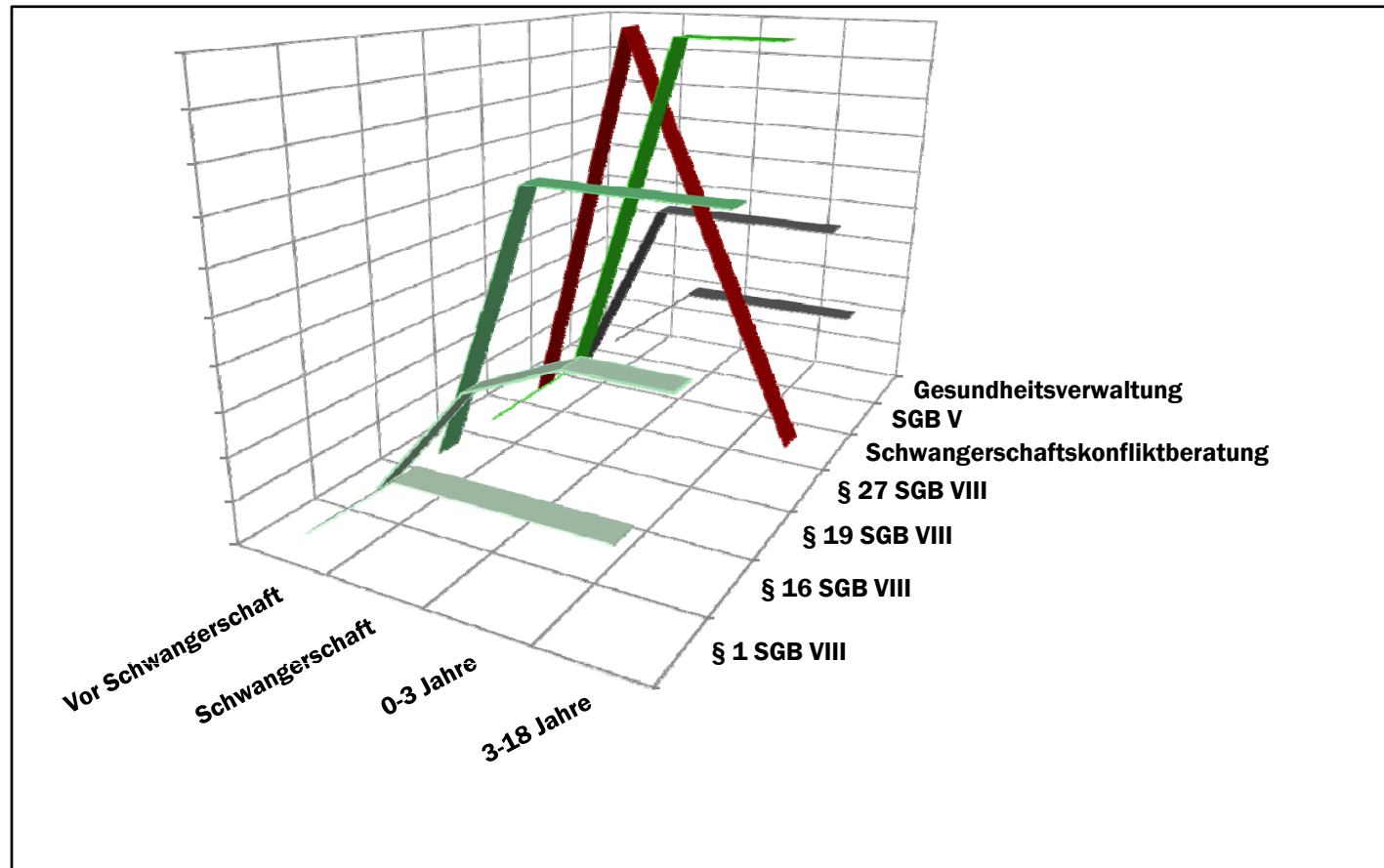
# Betrachtung nach Phasen: Tabellarische Übersicht

## □ Verpflichtungsgrade verschiedener Rechtsnormen

| Zeitraum                         | Vor Schwangerschaft | Schwangerschaft    | 0-3 Jahre          | 3-18 Jahre         |
|----------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <b>Rechtsnorm</b>                |                     |                    |                    |                    |
| § 1 SGB VIII                     | Aufgabe/Leitsatz    | Aufgabe/Leitsatz   | Aufgabe/Leitsatz   | Aufgabe/Leitsatz   |
| § 16 SGB VIII                    | (-)                 | Ermessen (fr.)     | Ermessen           | Ermessen           |
| § 19 SGB VIII                    | (-)                 | Anspruch (schwach) | Anspruch (schwach) | Anspruch (schwach) |
| § 27 SGB VIII                    | (-)                 | Anspruch (fr.)     | Anspruch (stark)   | Anspruch (stark)   |
| Schwangerschaftskonfliktberatung | (-)                 | Anspruch (stark)   | Anspruch (schwach) | (-)                |
| SGB V                            | (-)                 | Anspruch (schwach) | Anspruch (schwach) | Anspruch (schwach) |
| <b>Gesundheitsverwaltung</b>     | Aufgabe/Leitsatz    | Aufgabe/Leitsatz   | Aufgabe/Leitsatz   | Aufgabe/Leitsatz   |

# Betrachtung nach Phasen: Graphische Übersicht

## □ Verpflichtungsgrade verschiedener Rechtsnormen





# Fazit

---

- **Bei Schwangerschaft:**
  - **Betroffene haben Anspruch auf Schwangerschaftskonfliktberatung.**
  - **Regelfinanzierung Früher Hilfen dort am erfolgversprechendsten**
- **Nach Geburt:**
  - **Betroffene haben Anspruch auf Hilfe zur Erziehung**
    - § 27 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII: „insbesondere“
    - nicht: §§ 27, 28, 31 SGB VIII
    - aber: Bedarf muss individuell festgestellt und Hilfe bewilligt werden
  - **Regelfinanzierung Früher Hilfe dort – rechtlich – gesichert**
- **Ärztliche Versorgung läuft krankheitsnah parallel**
- **Gesundheitsämter abhängig von politischer Entscheidung**
- **Ausweitung der Leistungsverpflichtungen des Jugendamtes durch gefahrenabwehrrechtliche Ausweitung des Wächteramtes**