A Träger der Sozialen Arbeit

© 2022 W. Kohlhammer, Stuttgart

© 2022 W. Kohlhammer, Stuttgart

1 Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit – ein Überblick

Rudolf Bieker & Heike Niemeyer

☞ Was Sie in diesem Kapitel lernen können

Im modernen Wohlfahrtsstaat sind eine Vielzahl von Organisationen und Institutionen in unterschiedlicher Zuständigkeit damit befasst, Leistungen der Sozialen Arbeit zur Verfügung zu stellen. Im Kern bilden diese die Träger der Sozialen Arbeit. Zur Angebotsstruktur, Ausgestaltung, Weiterentwicklung und Qualitätssicherung Sozialer Arbeit tragen aber auch viele andere Stellen bei, die man als Träger der Sozialen Arbeit im weiteren Sinne verstehen kann. Der Beitrag zeigt die Struktur und Heterogenität dieser Träger im engeren und weiteren Sinne auf. Er fokussiert, wer für die Gewährleistung und die Durchführung gesetzlich gewollter Leistungen der Sozialen Arbeit in der Hauptsache verantwortlich ist, in welchem Verhältnis die verschiedenen Träger zueinanderstehen und welche Mittel sie für ihre Aufgabenerfüllung einsetzen können.

1.1 Zum Begriff des Trägers

»Träger der Sozialen Arbeit« ist der Oberbegriff für in der Regel juristische, z. T. aber auch natürliche Personen, die Dienstleistungen der Sozialen Arbeit erbringen oder für deren Bereitstellung gesetzlich verantwortlich sind (Träger im engeren Sinne). Zu den juristischen Personen zählen insbesondere Verbände, Vereinigungen und Stiftungen; natürliche Personen sind Träger der Sozialen Arbeit, wenn sie ihre Tätigkeit selbständig ausüben, wie z. B. gesetzliche Berufsbetreuer*innen.

Verbände, Vereinigungen und Stiftungen erbringen ihre Dienstleistungen in abgrenzbaren, rechtlich selbständigen oder unselbständigen Organisationseinheiten. Diese werden gewöhnlich als Dienste und Einrichtungen bezeichnet.

© 2022 W. Kohlhammer, Stuttgart

Soziale Dienste und Einrichtungen

Beide Begriffe werden in der Fachliteratur nicht immer einheitlich verwendet. Der Begriff Dienst wird z. T. als Tätigkeit verstanden; er entspricht dann dem Begriff Dienstleistung (Deller & Brake 2014, 208; Horcher 2013, 241). Zum Teil – und davon abgegrenzt – werden Soziale Dienste als »organisatorische Form der sozialen Dienstleistungserbringung« bezeichnet, die aber in dem Begriff Einrichtung aufgeht (»Soziale Dienste sind Einrichtungen …«; Dahme & Wohlfahrt 2013, 36f.). Die Unterscheidung gelingt auch dann nicht, wenn man den Begriff Einrichtung als Kombination von sächlichen und personellen Mitteln versteht, die unter Verantwortung eines Trägers einem bestimmten Zweck zugeordnet sind (Fahlbusch 2017, 214). Sofern man Dienste als abgrenzbare Organisationseinheiten betrachtet (z. B. eine Beratungsstelle), treffen diese Kriterien auch auf Dienste zu.

Im *Sozialrecht* spricht man von Einrichtungen dann, wenn eine Leistung an einem bestimmten Ort (Gebäude mit besonderer Ausstattung) erbracht wird, z. B. die Leistung Pflege in einem Heim. Bei Leistungen, die nicht zwingend an einen festen Ort mit einer bedarfsspezifischen Ausstattung gebunden sind, also z. B. auch auf der Straße oder in der Wohnung einer Person erbracht werden können, wird die ausführende Stelle als Sozialer Dienst bezeichnet (Wiesner 2015, 115; Horcher 2013, 286f.). In diesem Sinne spricht man bei ambulanten, nicht einrichtungsgebundenen Leistungen von Sozialen Diensten, bei teilstationären und stationären Leistungen von Einrichtungen (zur Unterscheidung ambulant, teilstationär, stationär s. u.). Ein Sozialer Dienst ist auch dann eine abgrenzbare Organisationseinheit, wenn es sich lediglich um eine einzelne Stelle handelt, durch die ein Träger seine Aufgaben erfüllt.

In einem erweiterten Verständnis lassen sich dem Begriff Träger auch solche Organisationen zuordnen, die für die Verfügbarkeit, den Umfang, die Qualität und die Weiterentwicklung der Sozialen Arbeit eine große Bedeutung haben, auch wenn sie selbst keine Angebote der Sozialen Arbeit bereitstellen. Typisch für diese Träger ist, dass es ihrer jeweiligen Zielsetzung oder rechtlichen Verpflichtung nach zu ihren regelmäßigen, dauerhaft wahrgenommenen Aufgaben gehört, auf das Vorhandensein und die Weiterentwicklung Sozialer Arbeit in Theorie und Praxis Einfluss zu nehmen (Träger im weiteren Sinne).

Institutionen und Organisationen

Unter *Institutionen* versteht man ganz allgemein dauerhaft existente Strukturelemente einer Gesellschaft, die das Zusammenleben der Gesellschaftsmitglieder lenken und entlasten.

© 2022 W. Kohlhammer, Stuttgart

Beispiele solcher mehr oder weniger stabilen gesellschaftlichen Einrichtungen bzw. Ordnungselemente sind: Ehe, Familie, Religion, Justiz, Politik, Schule, Sport, Monogamie.

Soziale Institutionen sind einerseits menschengemacht, andererseits treten sie den Gesellschaftsmitgliedern als quasi-objektive Wirklichkeit gegenüber mit einer mehr oder weniger selbstverständlichen Geltung (vgl. Biermann 2007, 70).

Organisationen sind Institutionen (soziale Gebilde) eines bestimmten Typs. Sie verbinden: Menschen in unterschiedlichen Rollen (z. B. Leitung, Sachbearbeitung, Hilfstätigkeiten), Sachmittel (Gebäude, Ausstattungen) und Regeln für die Aufgabenerledigung (Vorgehen bei der Diagnostik, Aktenführung, Arbeitszeiten, Kommunikationswege, Konzepte, Methoden), um mehr oder weniger dauerhaft einen klar definierten Zweck zu verfolgen.

Beispiel: Hilfevereine sind als Muster sozialen Handelns einerseits eine gesellschaftliche Institution; als Anbieter von sozialen Dienstleistungen sind sie zugleich eine bewusst zweckgerichtet tätige soziale Organisation. Die Mitarbeiter*innen des Vereins arbeiten nach bestimmten Regeln (Zuständigkeiten, Kompetenzen, Vorgehensweisen) zusammen, um einen bestimmten Zweck zu verfolgen, z. B. Geflüchteten zur Integration in die Aufnahmegesellschaft zu verhelfen.

Institutionen können zugleich Organisationen darstellen, allerdings sind nicht alle Institutionen Organisationen, wie z. B. die Familie.

Zusammengenommen lassen sich die Träger im engeren und weiteren Sinne wie folgt gruppieren.

Träger im engeren Sinne

- Bund und Länder als Gesetzgeber und Finanziers
- Leistungsträger nach dem Sozialgesetzbuch (z. B. Jugendamt als öffentlicher Träger der Jugendhilfe)
- öffentliche und private Leistungserbringer

Träger im weiteren Sinne

- Berufsverbände, Sozialverbände, Selbsthilfeorganisationen, aber auch Hochschulen u. a. als ideelle Träger

© 2022 W. Kohlhammer, Stuttgart

1.2 Funktionale Struktur der Träger

Die in Abschnitt 1.1 unterschiedenen Träger erfüllen mit Blick auf die Soziale Arbeit jeweils bestimmte Funktionen (▶ Kap. 1.1). Mehrere Funktionen können hierbei zusammentreffen. So sind fast alle Träger im engeren Sinne auch Träger im weiteren Sinne, d. h. zugleich ideelle Träger. Umgekehrt gilt dies nicht.

1.2.1 Bund und Länder

Bund und Länder sind für die Soziale Arbeit in zweifacher Hinsicht von herausgehobener Bedeutung: Als Gesetzgeber und als mittelbare und unmittelbare Finanziers von Leistungen der Sozialen Arbeit.

Gesetzgebungsfunktion

Die meisten Leistungen, die Menschen im föderal organisierten staatlichen Gefüge in Anspruch nehmen können, beruhen auf einer bundes- oder landesgesetzlichen Grundlage. Über Leistungsgesetze kommen Bund und Länder dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes nach (Art. 20 Abs. 1 GG). Leistungsversprechen gegenüber dem*der Bürger*in, wie er z. B. im Anspruch von Eltern auf erzieherische Unterstützung oder dem Anspruch einer psychisch beeinträchtigten Person auf Betreutes Wohnen zum Ausdruck kommt, können nur durch den Gesetzgeber selbst, nicht aber durch andere öffentliche Institutionen (z. B. die Gemeinden) erfolgen. Dieser staatliche Gesetzesvorbehalt (kein Leistungsanspruch ohne Gesetz) bindet zwar keine privaten Anbieter Sozialer Arbeit, ihrerseits tätig zu werden (z. B. die Kirchen); wegen des großen Bedarfs bzw. der hohen Kosten können private Angebote aber stets nur ergänzenden Charakter zu den staatlichen Leistungen haben. In der Masse fußt der Sozialstaat auf der Gesetzgebungstätigkeit von Bund und Ländern. Hier obliegt es in der Hauptsache dem Bund, auf dem Gebiet der Sozialgesetzgebung und damit auch dem der Sozialen Arbeit tätig zu werden, während die Länder nur eine ergänzende Rolle spielen. In der Regel steht den Ländern aber das Recht zu, bundesrechtliche Regelungen durch eigenes Recht weiter auszuformen, z. B. durch entsprechende Ausführungsgesetze.

Finanzierungsfunktion

Bund und Länder entscheiden mit Hilfe von Leistungsgesetzen nicht nur weitgehend über Art, Spektrum und Volumen sozialer Leistungen (die Soziale Arbeit eingeschlossen), sondern sie beteiligen sich auch an deren Finanzierung. Dies geschieht zum einen *mittelbar* über die allgemeine Steuerverteilung im Staat, zum anderen *unmittelbar* über spezielle gesetzliche Regelungen (z. B. zur Beteiligung des Landes an der Kita-Finanzierung). Hinzu kommen besondere Förderprogramme, die von den Ministerien oder nachgeordneten Behörden verwaltet wer-

© 2022 W. Kohlhammer, Stuttgart

den. Ein Beispiel hierfür ist der Kinder- und Jugendplan, der Bundesmittel für besondere Aufgaben in der Jugendarbeit bereitstellt (Bödege-Wolf & Schellberg 2010, 84, 93).

Finanzielle Förderungen

… können sich z. B. beziehen auf

- Dienste und Einrichtungen der Sozialen Arbeit auf örtlicher Ebene, d. h. die soziale Infrastruktur (z. B. Beratungs- und Anlaufstellen, Frauenhäuser, Jugendeinrichtungen, Einrichtungen für Geflüchtete, Ausbau und Betrieb von Kindertageseinrichtungen),
- Verbände der Sozialen Arbeit (z. B. die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege),
- bundeszentrale Einrichtungen (z. B. die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, Deutsches Jugendinstitut),
- Forschungs- und Entwicklungsprojekte (z. B. zur Qualitätsentwicklung und Wirkungsorientierung in der Jugendhilfe),
- Fachtagungen, Sozialberichterstattung (z. B. Jugendbericht nach § 84 SGB VIII),
- Modellprogramme, z. T. in Co-Finanzierung mit der EU (Europäischer Sozialfond).

1.2.2 Leistungs- und Kostenträger

Als Leistungsträger werden nach § 12 SGB I öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Behörden (und nur diese) bezeichnet, die aufgrund gesetzlicher Regelung verpflichtet sind, bestimmte soziale Leistungen (z. B. erzieherische Hilfen, Beratung, Hilfen für Menschen mit Behinderung, Ausbildungsförderung) zu erbringen, sofern die jeweils geltenden Voraussetzungen (z. B. Vorliegen einer Bedürftigkeit) erfüllt sind. Zu den Leistungsträgern gehören vor allem die kreisfreien Städte und Kreise, aber auch andere öffentlich-rechtliche Körperschaften wie die Bundesagentur für Arbeit und die sonstigen Träger der Sozialversicherung.

Das Bestehen einer Leistungsverpflichtung bedeutet nicht, dass die zuständige Stelle (z. B. das Sozialamt) jede der Sozialleistungen, für die sie zuständig und verantwortlich ist, selbst zu erbringen hat, solange sie wirksam dafür sorgt, dass Hilfeberechtigte die ihnen zustehenden Hilfen tatsächlich bekommen. Das gilt für personenbezogene Dienstleistungen, bei denen eine Gewährleistungspflicht, aber keine Ausführungspflicht besteht. Geldleistungen muss der Leistungsträger dagegen selbst erbringen.

Seinen Verpflichtungen kann der verantwortliche Leistungsträger folglich dadurch nachkommen, dass er die Ausführung der Leistung, z. B. die sozialpädagogische Familienhilfe für Familie X., einem Dritten als Leistungserbringer überträgt (z. B. einem Wohlfahrtsverband oder einer freiberuflich tätigen Sozialarbeiterin).

© 2022 W. Kohlhammer, Stuttgart

Mit diesem Beauftragten schließt der Leistungsträger in der Regel eine schriftliche Vereinbarung über die Aufgabenwahrnehmung und deren Finanzierung ab. Dies setzt voraus, dass der Leistungserbringer zu der gewünschten Aufgabenübernahme bereit ist. Steht kein in Frage kommender Leistungserbringer zur Verfügung (z. B. weil er die angebotenen vertraglichen Konditionen nicht für ausreichend hält), muss der öffentliche Leistungsträger den Anspruch der Leistungsberechtigten (z. B. auf Betreuung in einer Kindertageseinrichtung) selbst erfüllen. Nach dem Sozialrecht und der ihm folgenden Praxis stellt die Überlassung der Leistungsausführung den Regelfall dar (▶ Kap. 1.3). Eine vom Jugendamt gewährte Hilfe zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) wird deshalb nur im Ausnahmefall von diesem selbst durchgeführt.

Die erwähnte Gewährleistungspflicht ist in § 17 SGB I einheitlich für alle Sozialgesetzbücher geregelt.

§ 17 SGB I Ausführung der Sozialleistungen

1. Die Leistungsträger sind verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass
2. jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält,
3. die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (…).

Die Erfüllung der Anforderungen »erforderlich«, »rechtzeitig« und »ausreichend« (zur Auslegung s. u. a. Münder u. a. 2009, 681) erfordert eine qualifizierte Planung der sozialen Infrastruktur, damit die benötigten Leistungen bedarfs- und zeitgerecht zur Verfügung stehen. Der verpflichtete Leistungsträger kann sich seiner Verantwortung nicht entziehen, auch nicht dadurch, dass er auf fehlende Haushaltsmittel verweist. Das gilt insbesondere dann, wenn der Gesetzgeber Leistungsberechtigten einen unmittelbaren, einklagbaren Anspruch auf eine Leistung eingeräumt hat. Deshalb ist etwa der Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB II, SGB XII) auch dann zu erfüllen, wenn die Kassen leer sind. Menschen, die nach Prüfung ihrer Situation einen Anspruch auf Hilfe haben, dürfen folglich von der Behörde nicht abgewiesen oder auf später vertröstet werden.

Eng mit der Rolle des Leistungsträgers verbunden, aber nicht vollkommen in ihr aufgehend, ist die Funktion des *Kostenträgers*. Als eigener Begriff taucht der Begriff Kostenträger nur in bestimmten Sozialgesetzbüchern auf (z. B. SGB V und XI). Grundsätzlich gilt: Wer zu einer Sozialleistung gesetzlich verpflichtet ist, hat auch deren Kosten zu tragen. Das Jugendamt hat deshalb nicht nur Hilfen zur Erziehung zu (gewähr-)leisten, sondern diese auch zu finanzieren. Ohne Mittelbereitstellung des Leistungsträgers für Personal, Räume, Sachmittel liefe die Leistung praktisch leer oder sie hinge davon ab, ob und inwieweit ein Dritter (z. B. ein Wohlfahrtsverband) willens und finanziell in der Lage ist, für den öffentlichen Träger mit eigenen Mitteln einzustehen. Der moderne Sozialstaat würde sich damit in einen Almosenstaat zurückentwickeln, dem gesetzlich verbriefte Leistungen fremd sind.

© 2022 W. Kohlhammer, Stuttgart

Dennoch muss die Kostentragungspflicht nicht auf den Leistungsträger alleine beschränkt sein. Ein Beispiel dafür ist die Finanzierung der Leistung »Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen« (§ 22a SGB VIII) in Nordrhein-Westfalen. Nach § 74a SGB VIII in Verbindung mit §§ 32ff. Kibiz NRW vom 03.12.2019 wird die Finanzierung der Leistung auf eine Mehrzahl von Schultern verteilt:

- die örtlichen Jugendämter (laufende Kosten, im Wesentlichen auf der Grundlage von »Kindpauschalen«),
- das Land (Beteiligung an den Aufwendungen des Jugendamtes sowie Zuschüsse zu den investiven Kosten),
- Elternbeiträge (fakultativ, sozial gestaffelt),
- Eigenmittel der Träger (gestaffelt nach Art des Trägers).

Obwohl also die Jugendämter der kreisfreien Städte, der Kreise oder bestimmter Gemeinden oder Gemeindeverbände als örtliche Träger der Jugendhilfe Leistungs- und Gewährleistungsträger für die Leistung »Kindergarten« sind, sind sie nicht deren alleiniger Kostenträger. So können im Sozialrecht nach Maßgabe des jeweiligen Gesetzes grundsätzlich auch die Nutzer*innen einer Leistung verpflichtet sein, im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in einem begrenzten Umfang zu den Kosten beizutragen. Leistungen können auch nach oben gedeckelt sein, wie z. B. in der Pflegeversicherung (»Teilkasko«).

1.2.3 Leistungserbringer

Der bürokratisch anmutende sozialrechtliche Begriff Leistungserbringer bezeichnet Organisationen, die Soziale Dienste und Einrichtungen für Menschen bereitstellen, die in einer bestimmten Lebenslage oder Lebensphase die Unterstützung dafür ausgebildeter Fachkräfte (und ggf. auch zusätzlicher ehrenamtlicher Kräfte) benötigen.

Die Betreiber dieser Dienste können einen höchst unterschiedlichen Zuschnitt haben nach Rechtsform (z. B. Verein, GmbH, Stiftung), Größe (Zahl der Einrichtungen, Plätze, Mitarbeitenden), Umsatz (Einnahme-/Ausgabevolumen), räumlicher Verbreitung (Bundesländer, Regionen), weltanschaulicher Bindung und Aufgabenspektrum (z. B. Konzentration auf bestimmte Angebote oder Zielgruppen). Anbieter von Dienstleistungen sind zwar auch Städte, Kreise und Gemeinden, überwiegend sind es aber privatrechtliche Vereinigungen, wie z. B. die großen Wohlfahrtsverbände (Caritas, Arbeiterwohlfahrt etc.) und weitere selbständige Träger (z. B. Elterninitiativen; dazu unten mehr), die meist aber den Wohlfahrtsverbänden angeschlossen sind.

Über die Leistungserbringer erfüllt der öffentliche Leistungsträger (z. B. das Jugendamt der Stadt) die Verpflichtungen, die ihm der Gesetzgeber aufgetragen hat (z. B. Angebote der offenen Jugendarbeit bereitzustellen). Damit verbunden sind die Übernahme aller oder der hauptsächlichen Kosten, die Bewilligung einer (Geld-)Zuwendung oder der Abschluss von Vereinbarungen über den Inhalt und die Qualität des jeweiligen Angebots (▶ Kap. 1.4.5). Durch die Überlassung

© 2022 W. Kohlhammer, Stuttgart

der Leistungsausführung an einen Dritten (z. B. das Jugendzentrum Step e. V.) kann sich der Leistungsträger im Wesentlichen darauf beschränken, a) durch Planung und Abstimmung mit den Angebotsträgern dafür zu sorgen, dass das Gesamtangebot bedarfsgerecht ist, b) dass neuen Bedarfen mit neuen Angebotsformen begegnet wird (z. B. Projekte gegen Gewalt und Rassismus) und c) dass Bürger*innen, die einen individuellen, ihnen persönlich zustehenden Anspruch auf eine Leistung haben, diese Leistung durch die erforderliche Bewilligung erhalten. Daraus ergibt sich die folgende Leistungskette (▶ Abb. 1.1).

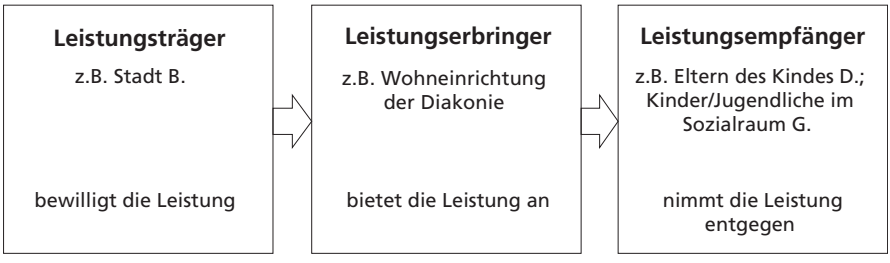

Abb. 1.1: Sozialrechtliche Leistungskette (Regelfall) (eigene Darstellung)

Die Leistungen werden für Menschen erbracht, deren besonderer Hilfebedarf zwar öffentlich anerkannt ist (insbesondere durch Verankerung in einem Leistungsgesetz des Sozialgesetzbuches), der aber nicht über den Markt befriedigt werden kann, d. h. durch Kauf der benötigten Leistung. Eltern mit einem Bedarf an »Hilfe zur Erziehung« sind im Regelfall nicht in der Lage, sich die benötigten Leistungen bei kommerziellen Anbietern zu Marktpreisen zu beschaffen. Bei allgemeinen Leistungen wie Stadtteilarbeit, pädagogischem Kinder- und Jugendschutz oder Kriminalprävention wären Menschen von vorneherein gar nicht bereit, ein Entgelt zu zahlen, weil der Nutzen nur sehr eingeschränkt ihnen selbst, sondern im Wesentlichen der Allgemeinheit zufällt. Überhaupt keine Zahlungsbereitschaft dürfte gegeben sein, wenn es sich um Maßnahmen handelt, die individuell als Eingriff und Kontrolle wahrgenommen werden (z. B. Jugendgerichtshilfe, Inobhutnahme bei Kindeswohlgefährdung) oder um Leistungen, die rein vorsorglich bereitgehalten werden (z. B. Notaufnahmeeinrichtungen für Kinder). Ebenso müssten Leistungen entfallen, die sich unter Marktgesichtspunkten nicht rentieren, weil die Fallzahlen zu gering sind (z. B. Jugendarbeit im ländlichen Raum). Aufgrund des im Sozialleistungsbereich typischen »Marktversagens« (vgl. Geest 2013, 649) finanziert der Staat die von Sozialen Diensten und Einrichtungen erbrachten Dienstleistungen aus Steuermitteln.

Die Angebote der Leistungserbringer beziehen sich schwerpunktmäßig auf gesetzlich definierte Leistungen, die in den verschiedenen Sozialgesetzen z. T. sehr präzise, z. T. aber auch mehr oder weniger offen beschrieben sind (z. B. im SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe). Die darin aufgeführten »Sozialleistungen« können individuelle Leistungsansprüche (z. B. auf eine Hilfe zur Erziehung) ebenso beinhalten wie Leistungen für ›Jedermann‹ (z. B. Jugendarbeit, Altenhil-

© 2022 W. Kohlhammer, Stuttgart