

20 Jahre Streit um die Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe

Knut Hinrichs

1 Einführung

Die Positionen zum Thema Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe scheinen nach vielen Fachaufsätzen¹ und -büchern², nach Empfehlungen und Stellungnahmen³, nach diversen Gerichtsentscheidungen⁴ und Rechtsgutachten⁵, Gesetzesentwürfen und -begründungen⁶ und nach vielen Tausend Stunden Fachvorträgen und Fortbildungen ziemlich festgefahren zu sein. Aus diesem langjährigen Diskurs ganz aktuell zu nennen sind sicher die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hamburg, das die Pauschalfinanzierung der „Sozialräumlichen Hilfen und Angebote (SHA)“ aus Hamburg, soweit sie den Hilfen zur Erziehung der §§ 27 ff. SGB VIII zuzuordnen sind, für rechtswidrig erklärt hat⁷; sowie den Gesetzentwurf aus dem Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) der letzten Legislaturperiode, welcher mit großen Ambitionen der Sozialraumorientierung eine gesetzliche Grundlage geben wollte und dann ziemlich kleinlaut fallen gelassen wurde.

Dieser Beitrag will – auch im Hinblick auf das im Koalitionsvertrag angekündigte Reformvorhaben des SGB VIII⁸ – die widerstreitenden Positionen noch einmal kritisch rekapitulieren. Ausgehend von einer Darstellung der Ausgangslage des Leistungs- und Leistungserbringungsrechts des SGB VIII soll gezeigt werden, wie eine mangelhafte Umsetzung dieser rechtlichen

1 Kritischer Überblick von *Kessl, F./Reutlinger, C.*, Stichwort Sozialraumorientierung in: Handbuch Soziale Arbeit, *Otto, H.-U./Thiersch, H./Treptow, R./Ziegler, H.* (Hrsg.), München 2018; *Hammer, W.*, Neue Praxis oder Paradigmenwechsel? – Zur Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung und des Kinderschutzes, np 2011, 467-475 einerseits und andererseits: *Weber, J.*, Umsteuerung der Jugendhilfe in Hamburg: ein bundesweites Modell?, np 2012, 190-213.

2 Beispielhaft für den Streit: *Noack, M.*, Kompendium Sozialraumorientierung, Weinheim 2015 einerseits und andererseits: *Seithe, M./Heintz, M.*, Ambulante Hilfe zur Erziehung und Sozialraumorientierung, Opladen 2014.

3 Zu beziehen etwa über die Seite: <http://www.igfh.de/cms/igfh/materialien>.

4 Vgl. die Darstellung unter 3.1.

5 Auswahl: *Münster, J.*, Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht, Rechtsgutachten im Auftrag von IGH und SOS-Kinderdorf, in: Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, Hrsg. vom SPI und SOS-Kinderdorf e.V., München 2001; *Hinrichs, K.*, Sind die „Neuen Hilfen/Sozialräumlichen Hilfen und Angebote“ der Freien und Hansestadt Hamburg mit den Leitideen des SGB VIII vereinbar?, Rechtsgutachten initiiert durch MIKO Kinder- und Jugendhilfe, Sonderheft Standpunkt Sozial 2012, 5-68; *Meysen, T./Beckmann, J./Reiß, D./Schindler, G.*, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, Rechtlicher Rahmen und Perspektiven im SGB VIII, Baden-Baden 2014.

6 Vgl. *Wabnitz, R.-J.*, Von der ‚Größten KJHG-Reform zum x-ten Änderungsgesetz zum SGB VIII‘ – Oder: zum ‚Zweiten Bundeskinderschutzgesetz‘, ZKJ 2017, 175 m. ausführlichen, weiteren Nachweisen.

7 VG Hamburg Urteil vom 10.12.2015, Az. 13 K 1532.12 m. Anm. *Hinrichs*, NDV-RD 2016, 42.

8 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur 19. Legislaturperiode, S. 21: Das Kinder- und Jugendhilfegesetz soll „auf Basis des in der letzten Legislaturperiode beschlossenen Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes“ weiterentwickelt werden. „Ausgehend von den unterschiedlichen Bedarfen der Kinder und Jugendlichen und ihrer Eltern sollen die präventiven sozialräumlichen Angebote gestärkt werden.“

Vorgaben in der Praxis der Jugendämter zum Anknüpfungspunkt der Fundamentalkritik durch die Sozialraumorientierung wurde, welches deren Argumente sind und welcher Logik sie folgen. Dagegen wird gezeigt, welche Gründe tatsächlich für die Misere in den Jugendämtern verantwortlich zeichnen. In einem weiteren Teil werden die wesentlichen Aussagen der Rechtsprechung zu den bislang durchgeführten Versuchen, Sozialraumorientierung als Ersatz für die Hilfen zur Erziehung (HzE) der §§ 27 ff. SGB VIII wiedergegeben und deren Rezeption in der rechtswissenschaftlichen Literatur erläutert. Schließlich werden zwei empirische Studien aus Hamburg und Bremen vorgestellt, die sich mit den dort etablierten sozialräumlichen Reformmodellen beschäftigen. Am Ende des Beitrages werden Vorschläge entwickelt, wie die HzE positiv weiterentwickelt werden könnten.

2 Jugendhilferechtliche Vorgaben, Rechtspraxis und die Rezepte der Sozialraumreformer

2.1 Rechtliche Vorgaben des SGB VIII zu Leistungsgewährung und -erbringung bei Hilfe zur Erziehung und offenen Angeboten

2.1.1 Lebensweltorientierung und Steuerung durch Recht

Sozialraumorientierung (SRO) ist kein rechtlich inspiriertes Steuerungsmodell, sondern eines, das eine bestimmte Fachlichkeit propagiert und damit Kosten einzusparen verspricht. Es wendet sich der Sache nach gegen das (noch) geltende Steuerungsmodell des SGB VIII, das 1989 unter dem Stichwort ‚Lebensweltorientierung‘ entwickelt wurde. Kinder- und Jugendhilfe sollte präventiv tätig werden, regional und plural verfügbar sein, um auf diese Weise ein Angebot für die Alltagsbewältigung der Betroffenen darzustellen, statt ihnen normative Vorhaltungen zu machen. Das Konzept der Lebensweltorientierung postulierte damals explizit ein stabiles sozialrechtliches Fundament, um Rechtssicherheit und Wahlmöglichkeiten für die Adressaten zu gewährleisten und so ihre Subjektstellung zu fördern⁹.

Die wesentliche Funktionsweise dieses Steuerungsmodells besteht darin, staatliche und private Fürsorgetätigkeit der Kinder- und Jugendhilfe in einzelne Rechtsansprüche aufzulösen, die den Beteiligten gegeneinander zugebilligt werden und diese durch partizipative Verfahren abzusichern. Soziale Dienstleistungen, die unter Geltung des alten Fürsorgerechts des JWG einer rechtlichen Kontrolle weitgehend entzogen waren, wurden nun rechtlichen Bindungen unterworfen, sodass die nun ‚Leistungsberechtigte‘ genannten ‚Hilfeempfänger‘ diese Leistungen ggf. durch verwaltunggerichtlichen Zwang einfordern konnten. Diese Reform erfüllte in der ersten Dekade der Geltung des SGB VIII die Fachöffentlichkeit durchaus mit einem gewissen Stolz über das ‚moderne Leistungsgesetz‘ mit seinen Rechtsansprüchen und seinen partizipativen Prinzipien und Verfahren.

Angesichts der großen Diskrepanz zwischen dem Steuerungsmodell des SGB VIII und dem der SRO – erinnert sei an die vielen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, in denen die

⁹ „Wenn lebensweltorientierte Jugendhilfe darauf hinzielt, dass Menschen sich als Subjekte ihres eigenen Lebens erfahren, ist Partizipation eines ihrer konstitutiven Elemente. (...) Partizipation ist zunächst eine Frage der Rechtsposition.“ Thiersch, H. u.a., Achter Jugendbericht der Bundesregierung 1990, BT-Drucks. 11/6576, S. 85.

SRO als nicht gesetzeskonform verworfen wurde¹⁰ – erscheint es hilfreich, sich die sozialrechtlichen Vorgaben des SGB VIII noch einmal zu vergegenwärtigen.

2.1.2 Leistungsrecht

Die Personensorgeberechtigten von Kindern und Jugendlichen (in der Regel die Eltern, §§ 1626 ff. BGB) haben bei Vorliegen eines *erzieherischen Bedarfs* einen *Rechtsanspruch* auf Hilfe zur Erziehung (HzE), § 27 Abs. 1 SGB VIII, den sie im Zweifel auch einklagen können. Es handelt sich dabei um einen *unbestimmten Rechtsbegriff*, der bezogen auf den jeweiligen Einzelfall, § 27 Abs. 2 S. 1 SGB VIII, und das zu Grunde liegenden normative Gefüge durch das zuständige Jugendamt auszulegen ist. Dabei ist klar, dass ein solcher Bedarf nicht erst dann vorliegt, wenn das Familiengericht wie bei einer *Kindeswohlgefährdung*, § 1666 BGB, in die Elternverantwortung eingreifen darf; dies wäre ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Umgekehrt führt nicht jede erzieherische Mangellage zu einem Hilfeanspruch. Im Allgemeinen wird zur weiteren Beschreibung der Bedarfslage auf eine konkrete Gefährdung für Eigenverantwortlichkeit und Gemeinschaftsfähigkeit des Kindes oder des Jugendlichen gemäß § 1 SGB VIII abgestellt¹¹. Einen Antrag auf Hilfe verlangt das Gesetz nicht ausdrücklich, die Rechtsprechung lässt eine eindeutige Willensbekundung der Anspruchsberechtigten¹² genügen. Auf der Rechtsfolgeseite besteht ein Rechtsanspruch auf die „*geeignete und notwendige Hilfe*“, ebenfalls ein unbestimmter Rechtsbegriff, der im Leistungskatalog der §§ 28-35 SGB VIII exemplarisch umschrieben wird. Hier finden sich ambulante, teilstationäre und stationäre Hilfen, die mit allem ergänzt, modifiziert und kombiniert werden können, was im Einzelfall aus pädagogischer, psychologischer und sogar alltagspraktischer Sicht erforderlich ist, um den erzieherischen Bedarf zu befriedigen. Freilich muss es sich immer um psychosoziale Dienstleistungen handeln, rein materielle Hilfen etwa sind nicht vorgesehen. Das Gesetz will also eine im Grundsatz maßgeschneiderte soziale Dienstleistung ermöglichen. Dabei soll „das nähere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen“ bei der Leistungserbringung mit einbezogen werden – auch dies ein Gebot des bereits erwähnten Konzeptes der *Lebensweltorientierung*. Nach § 36 SGB VIII ist sodann ein Hilfeplanverfahren durchzuführen, bei dem die Betroffenen unter anderem durch die Respektierung ihres Wunsch- und Wahlrechts (§ 5 SGB VIII) in den Hilfeprozess eingebunden werden sollen.

Darüber hinaus sollen offene Angebote nach den §§ 11, 13 und 16 SGB VIII ohne Bedarfsprüfung und formale Hürden den Betroffenen zur Verfügung gestellt werden, den sie allerdings mangels subjektiv-öffentlichen Rechts nur im Ausnahmefall¹³ einklagen können. Hierin gehören alle Angebote der Jugend- und Schulsozialarbeit, der offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie der offenen Beratungsangebote. All dies kann selbstverständlich mit einer HzE verknüpft werden, wenn es im Einzelfall pädagogisch sinnvoll erscheint.

¹⁰ Vgl. die Übersicht in Anm. 67.

¹¹ Münster, J. u.a., Frankfurter Kommentar zum SGB VIII, 7. Aufl., Baden-Baden 2013, (Tammen/Trenczek), § 27 Rn. 6.

¹² Wiesner, R., SGB VIII, 5. Aufl., München 2015, (Schmid-Obkirchner), § 27, Rn. 26.

¹³ Stichworte: Willkür, Gleichbehandlung, Teilhabe, vgl. Wabnitz, R.-J., Rechtsansprüche gegenüber Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII, Berlin 2005, S. 157 f.; Münster u.a. (Proksch) FK-SGB VIII (Anm. 11), § 16 Rn. 3.

2.1.3 Leistungserbringungsrecht

Die Erbringung von jugendhilfe- und sozialhilferechtlichen Individualleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht – also insbesondere für die Leistungen der Hilfe zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII) – erfolgt im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses durch *Entgeltfinanzierung*, §§ 77 ff. SGB VIII. Liegen die Leistungsvoraussetzungen vor und wurde der Bedarf im Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) unter Beachtung des Wunsch- und Wahlrechtes (§ 5 SGB VIII) konkretisiert, hat der Hilfesuchende Anspruch auf Übernahme der in der Einrichtung bzw. bei dem Dienst entstehenden Kosten, sofern diese Kosten nicht unverhältnismäßig höher sind als diejenigen vergleichbarer Einrichtungen. Zwischen Hilfesuchendem und Einrichtung besteht ein privatrechtlicher *Dienstvertrag mit Leistung und Gegenleistung* (§ 611 ff. BGB): Der Vertrag verpflichtet die Einrichtung zur Erbringung der versprochenen sozialen Dienstleistung und den Hilfesuchenden zur Zahlung der Leistung. Das Dreieck schließt sich, indem diese Kosten vom Jugendamt übernommen und im Regelfall direkt an die Einrichtung gezahlt werden und zwar zu Entgelten, die zuvor zwischen öffentlichen und freien im Wege von Pflegesatzvereinbarungen ausgehandelt wurden. Ausnahmsweise dürfen niedrigschwellige HzE (ausdrücklich genannt wird die Erziehungsberatung gem. § 28 SGB VIII) nach § 36 a Abs. 2 SGB VIII durch die vorweggenommene Übernahme von Kosten für Fallkontingente finanziert werden. Trotz des im Entgeltrecht geltenden *externen Vergleichs* führt der subsidiär geltende interne Vergleich zurück zu den tatsächlichen Selbstkosten der Einrichtung¹⁴, die plausibel nachgewiesen werden müssen. Eine Angebotssteuerung findet auf der Ebene der Entgeltvereinbarungen nicht statt¹⁵, sondern nur über eine Bewilligung im Einzelfall, die ausschließlich fachlichen, nicht aber fiskalischen Motiven zu folgen hat.

Offene Angebote werden demgegenüber im Wege der Förderfinanzierung (§ 74 SGB VIII) durch Subventionsverwaltungsakte oder durch öffentlich-rechtliche Verträge organisiert. Hier findet durchaus eine Angebotssteuerung statt, weil der öffentliche Träger ein weites Planungsermessen hinsichtlich der sozialen Infrastruktur hat. Er darf also die Förderung einzelner Leistungserbringer unter den Voraussetzungen des § 74 SGB VIII – wozu ausdrücklich auch fiskalische Motive gehören – gewähren oder verweigern, hat also ein Auswahlrecht unter den Leistungserbringern und darüber eine erhebliche Gestaltungsmacht über die am Ende zu erbringende Art und den Umfang der Leistung.

2.2 Die mangelhafte Rechtspraxis als Bezugspunkt für die Sozialraumreformer

2.2.1 Der Paukenschlag der Sozialraumorientierung

Die Idee der Sozialraumorientierung ist vor 20 Jahren, nämlich mit der Veröffentlichung eines KGSt-Berichts 1998¹⁶ und mehrerer Veröffentlichungen unter anderem von Wolfgang Hinte¹⁷,

¹⁴ Vgl. Hinrichs, K./Gerlach, F., Leistungserbringungsrecht, S. 186 m.w.N., in: Grunwald, K./Langer, A. (Hrsg.), Handbuch Sozialwirtschaft, Baden-Baden 2018.

¹⁵ Ebd. S. 184 m.w.N.

¹⁶ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Bericht Nr. 12/1998 – Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe, Köln 1998.

¹⁷ Hinte, W., Fallarbeit und Lebensweltgestaltung – Sozialraumbudgets statt Fallfinanzierung, in: ISA (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster 1999, S. 82-94; Hinte, W./Litges, G./Springer; W., Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld, Baden-Baden 1999.

in der Kinder- und Jugendhilfe geradezu *eingeschlagen*. Neu war daran, dass ein fachlicher Ansatz, nämlich die Gemeinwesenarbeit der 70er Jahre mit einem neuen Finanzierungs- und Steuerungskonzept, nämlich einer Budgetierung sozialer Leistungen verknüpft wurde. Dabei haben sich die Verfechter der SRO von dem Argument, dass ihr Steuerungsmodell gesetzlich nicht vorgesehen ist, nicht sonderlich beeindrucken lassen; vielmehr nahmen sie von vornherein nicht Maß an der *Rechtslage*, sondern an der *Rechtspraxis*. Erst seit dem sog. Papier der A-Staatssekretäre vom 13.5.2011¹⁸ wuchs bei ihnen – zähneknirschend – die Einsicht, dass wohl doch eine Gesetzesänderung erforderlich wäre. Diese Einsicht führte letztlich zum Prozess einer ‚Weiterentwicklung der HzE‘ mit einem Gesetzentwurf 2016¹⁹, der konsequenterweise den Rechtsanspruch auf HzE zu Gunsten einer Ermessenssteuerung durch die Jugendämter ersetzen wollte²⁰. Nachdem die Fachverbände dagegen Sturm liefen, wurde das Vorhaben einstweilen fallen gelassen und fiel dem Prinzip der Diskontinuität zum Opfer.

Jedenfalls herrscht nun etwa 20 Jahre Streit über dieses Konzept und ein Ende ist nicht abzusehen. Dass diese Idee überhaupt so erfolgreich werden konnte und viele Kommunen in Deutschland trotz entgegenstehender Rechtslage danach verfahren, liegt nicht zuletzt daran, dass die gesetzlichen Vorgaben des SGB VIII für die *Praxis der Leistungsgewährung* nur mit vielen Mängeln umgesetzt wurden. Nur vor dem Hintergrund real existierender Probleme in den HzE konnte sich die SRO als die universelle Problemlösung empfehlen.

Welche Probleme sind dies? – Die rechtlichen Vorgaben, die einerseits durch das SGB VIII/KJHG 1989 auf die Praxis zukamen und die andererseits von der Rechtsprechung erst entwickelt wurden, haben die Jugendämter gefordert und vielfach auch überfordert. Das Auseinanderklaffen von normativen Ansprüchen und Rechtswirklichkeit erscheint in der Jugendhilfe extrem hoch²¹. Ein paar Beispiele²² mögen dies schlaglichtartig belegen.

2.2.2 Probleme des Leistungsrechts

So wird vielfach der Begriff des *erzieherischen Bedarfs* mit jenem der *Kindeswohlgefährdung* nach § 1666 BGB gleichgesetzt, sodass eine Leistungspflicht erst bei deutlich erhöhter Gefahrenlage angenommen wird, ein eklatanter Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. § 1666 a BGB)²³. Im Rahmen von Hilfen zur Erziehung werden den Betroffenen nach

18 Koordinierungssitzung der A-Staatssekretäre am 13.5.2011 in Berlin „Wiedergewinnung kommunalpolitischer Haushaltsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen – Änderung des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII)“.

19 Vgl. Wabnitz (Anm. 13), 175 m.w.N.

20 Vgl. hierzu: Gerlach, F/Hinrichs, K., Eine erste Analyse des Entwurfs eines Reformgesetzes zum SGB VIII, Stand: 22.4.2016 (mit einem Nachtrag zum Stand vom 7.6.2016), oder: Wie man mit schönen Worten den Rechtsanspruch auf Hilfe zur Erziehung zurecht stutzt, ZKJ 2016, 284.

21 DESTATIS ermittelt leider keine Zahlen zur Erfolgsquote jugendhilferechtlicher Verfahren bei den Verwaltungsgerichten. Die ‚praktisch gefühlte‘ Erfolgsquote liegt jedenfalls deutlich über dem Schnitt. Zu den Schwierigkeiten, rechtmäßiges Verwaltungshandeln durch Verwaltungsrechtsschutz herzustellen, vgl. Wiesner, R., Implementierung von ombudschaftlichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII, Hrsg. durch den Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V., Berlin 2012.

22 Der Autor ist Leiter eines Theorie-Praxis-Seminars an seiner Hochschule, in dem er Studierende der Sozialen Arbeit begleitet, die u.a. den ASD als Praktikumsstelle gewählt haben. Zum anderen ist er als Prozessvertreter u.a. im Bereich des Jugendhilferechts tätig. Aus diesen Quellen stammen die Beispiele. Weiterführend Seithe, M., Schwarzbuch Soziale Arbeit, 2. Aufl. 2012, insbesondere die S. 164 ff.

23 Hierzu Wiesner, SGB VIII (Schmid-Obkirchner) (Anm. 12), § 27 Rn. 19.

wie vor „Auflagen“ erteilt, obwohl hierfür jede gesetzliche Grundlage fehlt.²⁴ Es werden von den Ämtern ausführliche schriftliche (Formular-)Anträge verlangt, die z.T. ergänzt werden durch formularmäßige Schweigepflichtsentbindungserklärungen und Belehrungen zu einer möglichen Heranziehung zu den Kosten, was von den Betroffenen verständlicherweise als abschreckend empfunden wird – anders die Rechtsprechung, die auch einen konkluident gestellten Antrag ausreichen lässt²⁵. Mit dem Hinweis auf die Nachrangigkeit der Jugendhilfe (§ 10 SGB VIII) wird vielfach versucht, Familienmitglieder, andere Sozialleistungsträger oder die Schulen zu ver- und das jeweilige Jugendamt zu entpflichten²⁶. Verbissen geführte Streitigkeiten über die örtliche oder sachliche Zuständigkeit sind bis heute an der Tagesordnung und den Betroffenen kaum vermittelbar. Großzügigkeit und Verantwortlichkeit, die z.B. in einer Vorleistung ggf. mit anschließendem Kostenerstattungsverlangen bestünde, scheitern immer wieder an mangelnden personellen, bzw. finanziellen Ressourcen. Vielfach zeigen sich ASDs nicht flexibel, sondern geradezu kleinkariert, wenn es um die Gewährung neuer, im Gesetz nicht genannter Hilfeformen geht – anders, als dies in § 27 Abs. 2 SGB VIII durch die Verwendung des Wortes ‚insbesondere‘ intendiert ist. Innovative Hilfeformen werden im Bereich der HzE ungern etabliert, weil man im Rechtsanspruchsbereich Präzedenzfälle fürchtet; wenn, dann geht so etwas eher im Bereich der Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 SGB VIII, weil hier kein für die Zukunft bindender Finanzierungszusammenhang besteht²⁷. Auf der Rechtsfolgeseite wird vielfach gegen den Gesetzeswortlaut so getan, als eröffne § 27 SGB VIII ein Ermessen zu Gunsten des Jugendamtes²⁸; unter der Hand wird mit de jure nicht existierenden Finanzierungsvorbehalten für vermeintlich günstigere Hilfen argumentiert, die sich dann freilich in schriftlichen Begründungen nicht wiederfinden lassen. Auseinandersetzungen bei den Verwaltungsgerichten gleichen Spiegelfechtereien sozialpädagogischer Fachlichkeit, weil die tatsächlich leitenden fiskalischen Vorgaben der Jugendämter evident rechtswidrig sind und daher vor den Gerichten nicht vertreten werden. Das Wunsch- und Wahlrecht des § 5 SGB VIII wird als störend empfunden, sodass Berechtigte darauf nicht, oder fehlerhaft hingewiesen werden.

2.2.3 Probleme des Leistungserbringungsrechts

Anknüpfend an das soeben angesprochene Wunsch- und Wahlrecht: es werden Listen mit ‚empfohlenen‘ Leistungserbringern gepflegt und verbreitet, obwohl einer allgemeinen Trägerauswahl im SGB VIII jede Rechtsgrundlage fehlt. Mit allerlei zweifelhaften Argumenten werden Leistungserbringer zu Pflegesätzen gedrängt, mit denen die Selbstkosten kaum gedeckt werden, natürlich stets von der Polemik begleitet, die Freien Träger würden sich auf Kosten der Allgemeinheit nur ‚die Taschen füllen‘ wollen – nicht selten ist eine Untergrenze erst dann er-

24 Hierzu Radewagen, C./Lehmann, K.-H./Stücker, U., Zur Verwendung des Begriffs ‚Auflage‘ durch Jugendhilfeträger im Rahmen eines Schutzplans bei Kindeswohlgefährdung, JAmt 2018, 10.

25 BVerwG, Beschl. vom 22.5.2008, JAmt 2008, 600.

26 Vgl. etwa die in der Vergangenheit bei Jugendämtern verbreitete Argumentation, Großeltern seien nachrangig unterhaltsverpflichtet, weshalb ihnen als Pflegepersonen kein Pflegegeld zustehe; diese Praxis konnte erst durch eine ausdrückliche Regelung des Gesetzgebers in § 27 Abs. 2 a SGB VIII unterbunden werden.

27 Vgl. etwa die Diskussion zur Einführung der ‚Frühen Hilfen‘, wo die öffentlichen Träger höchst konstruktiv waren, sofern es nicht um die Einführung neuer Rechtsansprüche ging.

28 Hierzu Hinrichs, K., Jugendhilfe und verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte – ein Überblick, JAmt 2006, 377. Vgl. hierzu auch Wiesner, SGB VIII (Schmid-Obkirchner) (Anm. 12), § 27 Rn. 64.

reicht, wenn – im stationären Bereich – die Landesjugendämter auf die Einhaltung von Personalschlüsseln zur Wahrung des Kindeswohls besteht (§ 45 SGB VIII). Die Finanzmacht der öffentlichen Träger wird in Entgeltvereinbarungen zur Angebotssteuerung missbraucht, obwohl dies gerade nicht der Steuerungsidee des SGB VIII entspricht²⁹. Die Offene Kinder- und Jugendarbeit und Familienförderung wird – trotz objektiver Rechtsverpflichtungen in den §§ 11, 13, 16 SGB VIII³⁰ – offensiv als ‚freiwillige Leistung‘ behandelt, also finanziell notorisch knapp gehalten.

Trotz des engagierten Bemühens vieler Sozialarbeiter_Innen vor Ort in den ASDs, ist die Jugendhilfepraxis also seit geraumer Zeit, anders als ihre normativen Grundlagen, in keinem guten Zustand. Und für all diese Probleme und Dysfunktionalitäten versprach die Sozialraumorientierung Abhilfe.

2.3 Die Kritik der Sozialraumreformer an dieser Rechtspraxis, ihre Rezepte und ihre Logik

Gemeinsamer Nenner der Konzepte, die den zumindest teilweisen Ersatz ambulanter HzE durch die SRO fordern und daher zu den verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen geführt haben, ist also eine vehemente Kritik der Jugendhilfepraxis, für die die rechtliche Steuerungslogik des SGB VIII und die dahinterliegende Entgeltfinanzierung verantwortlich gemacht wird.

2.3.1 HzE zu bürokratisch und hochschwellig

Bedarfssfeststellung, Hilfeplanverfahren, Wunsch- und Wahlrecht, Wahrung von Beteiligungsrechten, Herstellung von Pluralität – all diese Stichworte aus dem 8. Kinder- und Jugendbericht³¹ erscheinen den Sozialraumreformern wie leere Hüllen, wie ‚formaljuristisches Zeug‘, mit dem sich die Verwaltung letztlich mit sich selbst beschäftigt, statt mit den Problemen der Klienten. Und daran ist ja so viel richtig, dass für die Jugendhilfepraxis diese Begriffe tatsächlich nicht selten diese Bedeutung haben – siehe die Darstellung der Praxisprobleme oben. Die ganzen fein austarierten Verfahren des SGB VIII, mit denen Lebensweltorientierung und Bedarfsgerechtigkeit rechtlich verbürgt werden sollen, verkommen zu lauter formellen Behinderungen der Sozialen Arbeit, wenn die Ressourcen fehlen, um mit ihnen Jugendhilfe praktisch zu organisieren. Eine Bedarfssfeststellung bedeutet für die Jugendhilfepraxis keine nüchterne Bestandsaufnahme der familialen Situation, wenn fiskalische Vorgaben dazu führen, dieselbe als Hürde vor den Adressaten aufzubauen. Das Hilfeplanverfahren wird dann als Behinderung Sozialer Arbeit wahrgenommen, wenn keine Zeit und keine Ressourcen und deshalb zuweilen auch zu wenig Kompetenzen vorhanden sind, um es als Mittel der Akzeptanzförderung auszustalten. Und, aus der Perspektive der SRO ausgedrückt: Warum sollte man ein Wunsch- und Wahlrecht verteidigen, wenn es in der Praxis sowieso leerläuft?³²

29 H.M., vgl. nur Deutscher Verein, Gutachten vom 21.7.2005, NDV 2005, 494 ff. m.w.N.

30 Wabnitz (Anm. 13), S. 144, 156.

31 Achter Jugendbericht der Bundesregierung 1990, BT-Drucks. 11/6576.

32 Z.B. Hinte, W., Geschichte, Quellen und Prinzipien des Fachkonzeptes ‚Sozialraumorientierung‘, in: Budde, W./Fröchtel, F./Hinte, W. (Hrsg.), Sozialraumorientierung – Wege zu einer veränderten Praxis, Wiesbaden 2006, S. 15.

2.3.2 HzE zu teuer

Nahezu alle praktizierten oder gerichtlich umstrittenen Konzepte nehmen die Ausgabenentwicklung insbesondere im Bereich HzE in den Blick³³, z.T. sollen stationäre Hilfen im Verhältnis zu billigeren ambulanten Hilfen ersetzt werden³⁴, z.T. sollen ambulante Hilfen durch niedrigschwellige oder Gruppenangebote ersetzt werden³⁵. Auch in der Begründung zum Gesetzentwurf wird HzE als zu teure Hilfeform gegeißelt, indem ihr in der jetzigen Form die „Zukunftsfaßigkeit“ abgesprochen wird³⁶, als eine überflüssig intensive auf die Persönlichkeitsentwicklung und -sicherung bezogene Dienstleistung, die letztlich über das Ziel hinausschieße.³⁷

Obwohl es mehr als offensichtlich ist, dass die Kommunalpolitik die SRO deshalb ins Herz geschlossen hat, weil sie mit diesem Konzept ihre haushaltspolitischen Ziele (oder aus ihrer Perspektive: ihre Drangsale) besser durchsetzen kann, verwahren sich die Sozialraumreformer immer wieder gegen den Vorwurf, einer reinen Sparpolitik das Wort zu reden³⁸. Entsprechende Argumente insbesondere aus dem Kreis derer, die eine Aushöhlung von Rechtsansprüchen und eine Absenkung des Leistungsniveaus befürchten, werden als unqualifiziert zurückgewiesen, weil sie angeblich „relevante Wissensbestände über die Konzeptbestandteile, die kritisiert werden, außer Acht“³⁹ lassen. Die Befürchtung sei etwa deshalb haltlos, weil zusätzlich zur steuernden Wirkung eines Budgets fallunabhängige Controlling-Verfahren einzurichten seien, um die Qualität der fachlichen Arbeit sicherzustellen⁴⁰. Dies ist aus zweierlei Gründen merkwürdig.

Zum einen nämlich *wirbt* das Fachkonzept SRO seit Anbeginn damit, Kosten einzusparen – *deshalb* ist es für die Kommunen ja so interessant. Diese „kluge Verbindung von Ökonomie und Pädagogik“ unterstellt nämlich die Unausweichlichkeit öffentlicher Sparzwänge („Gespärt wird auf jeden Fall und das brutal und häufig völlig geistlos“⁴¹ „...umgangliche Konsolidierungen...“⁴²), um auf dieser affirmativen Grundlage Vorschläge dafür zu entwickeln, öffentliche Gelder „effektiv und effizient“ einzusetzen. Mit einem „Fachkonzept“ und einem „unterstützenden Finanzierungsinstrument (Sozialraumbudget)“, das Leistungen „passgenau“, „auf höherem Niveau“, „an den Interessen der Betroffenen orientiert“ ermöglicht und „gleichzeitig die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung nicht in dem Ausmaß steigen“⁴³ lässt wie bisher.

Zum anderen, und das ist schon bemerkenswert forsch, grenzen sich die Sozialraumreformer gegen die *Praxis* ihres eigenen Fachkonzeptes ab und erklären diese programmatisch zu einer Verzerrung ihrer schönen Ideen⁴⁴, denen sie mittels Controlling-Verfahren Einhalt gebieten wollen. Das ist dann schon sehr an der Realität vorbei gedacht. In der geht es darum, mit der

33 So zuletzt in Hamburg: „Die sozialräumlichen Angebote sollen die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung und die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung begrenzen“, in: BASFI, Globalrichtlinie GR J 1/12, S. 3 oben.

34 So etwa das Papier „Konzeptionelle Ziele der im LK Osnabrück umzusetzenden Sozialraumorientierung“ 2008, S. 6.

35 So etwa in Hamburg, BASFI (Anm. 33), S. 4.

36 Begründung zur Arbeitsfassung eines SGB VIII-Reformgesetzes vom 22.4.2016, S. 2 und 7.

37 Z.B. Kurz-Adam, M., Die Weiterentwicklung der Erziehungshilfen, ZKJ 2014, 231-234.

38 Etwa Noack (Anm. 2), S. 182 ff, oder Hinte, Sozialraumorientierung auf hoher See, ForE 3/2010, S. 185.

39 Noack (Anm. 2), S. 183.

40 Noack (Anm. 2), S. 183.

41 Hinte (Anm. 32), S. 15.

42 Noack (Anm. 2), Fn. 83, S. 183.

43 Alle Zitate aus: Hinte (Anm. 38).

44 So etwa in Fehren, O./Hinte, W., Sozialraumorientierung – Fachkonzept oder Sparprogramm? erschienen in der Reihe Soziale Arbeit kontrovers, Berlin/Brühl 2013, S. 43 ff.

von den Sozialraumreformern favorisierten Finanzierungsform eines *Budgets* Front gegen das Entgeltfinanzierungssystem im jugendhilferechtlichen Dreieck zu machen – Controlling- und Qualitätssicherungsverfahren sind stets die Begleiter von Konsolidierungsverfahren in der Sozialverwaltung – und nicht deren Verhinderung⁴⁵.

2.3.3 HzE ist nicht bedarfsgerecht

Wiederum an der schlechten Praxis der Kinder- und Jugendhilfe im Bereich der HzE wird kritisiert, sie sei nicht bedarfsgerecht, presse alles in Schubladen und entscheide so über die Köpfe der Adressaten hinweg. Es wird auf das Faktum dieser mangelhaften Praxis hingewiesen und mit dem Hinweis steht für die Sozialraumreformer auch schon fest, woran diese Missstände liegen: Die im Gesetz genannten Regelbeispiele der §§ 28-35 SGB VIII führten angeblich zu einer „funktionalen Spezialisierung“, die eine „schubladenmäßigen Institutionalisierung“⁴⁶ der HzE zur Folge hätten. Ein Argument für diese These sucht der Leser vergeblich; angeknüpft wird vielmehr an das landläufig verbreitete Vorurteil, Rechtsanwendung bestünde in einer rein formalistischen Zuordnung von Tatbestandsmerkmalen und einer daraus abgeleiteten Rechtsfolge. Die Sozialraumreformer verstehen offenbar von unbestimmten Rechtsbegriffen und den sie erläuternden Regelbeispielen genauso wenig, wie viele Fachkräfte in den ASDs, die unter Verweis auf eine angeblich bestehende Rechtslage immer nur das verfügen, „was es gibt“, wofür man also einen unmittelbar passenden Paragrafen oder eine Kostenstelle findet.

Um es noch einmal klar zu sagen: Diese Missstände sind Folgen einer *engstirnigen Rechtsanwendung*, aber sicherlich nicht von *Rechtsanwendung überhaupt*. Souveräne Rechtsanwendung fände nämlich über die unbestimmten Rechtsbegriffe und Öffnungsklauseln des § 27 SGB VIII sehr wohl Mittel und Wege, eine bedarfsgerechte, flexible, den Bedürfnissen der Betroffenen und ihrem sozialen Umfeld orientierte Hilfe zu konzipieren.

An der Bedarfsfeststellung im Hilfeplanverfahren bemängeln die Sozialraumreformer weiter, sie befördere eine einseitige Orientierung an den *Wünschen* statt am *Willen* der Adressaten⁴⁷. Die Unterscheidung von Wunsch und Wille wird eingeführt, um zu kennzeichnen, dass Soziale Arbeit beim Adressaten nicht an etwas Beliebiges, Herbeigewünschtes anknüpfen dürfe, sondern nur an eine verständige und ernsthafte Willensäußerung. Den HzE wird vorgehalten, die Adressaten dazu einzuladen, die Bearbeitung ihrer Probleme an die Professionellen abzugeben. Dies gehe oft mit einer zunehmenden Passivität der Eltern und einer Aktivität der Fachkräfte einher⁴⁸, im Resultat also das Gegenteil einer Aktivierung von Ressourcen.

Auch dies ist ein merkwürdiger Einwand gegen die bestehende Jugendhilfe und die HzE im Besonderen, richtet er sich doch gegen einen Standpunkt, den in der Praxis niemand hat: Als ob Fachkräfte im ASD und bei freien Trägern den Klienten ihre Probleme einfach abnehmen würden! Als ob nicht die Aktivierung der Klienten, ihr verständiger und ernsthafter Wille⁴⁹ und ihre Eigenverantwortlichkeit (vgl. § 1 Abs. 1 SGB VIII) nicht Leitbild und Bezugspunkt jeder

45 Man erinnere sich an den Zustand der Pflege in Deutschland, bei der gesetzlich gedeckelte Beiträge (§ 55 SGB XI) zu einer systematischen Unterdeckung, also zu einem ‚Pflegenotstand‘ führen, der dann mit Qualitätssicherungsmaßnahmen begleitet und fortgeschrieben wird.

46 Noack (Anm. 2), S. 10.

47 So etwa Hinte, W./Treeß, H., Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe, 3. Aufl., Weinheim 2014, S. 46.

48 Kleve, H., Ambivalenz, System und Erfolg – Provokationen postmoderner Sozialarbeit, Heidelberg 2007, S. 105.

49 Vgl. Achter Jugendbericht der Bundesregierung 1990, BT-Drucks. 11/6576, S. 89.

Sozialen Arbeit mit Familien wären. Dies ist also, mit Verlaub: Alter Wein in neuen Schläuchen.

2.3.4 Leistungserbringer zu egoistisch

Die Profiteure des bisherigen Systems sind nach den Sozialraumreformern die Freien Träger:

„Im Rahmen der Einzelfallfinanzierung wird in der Jugendhilfe derzeit genau das bezahlt, was verhindert werden soll: Fälle. Träger benötigen Fälle und die werden sie sich beschaffen. Betriebswirtschaftlich ist das gut nachvollziehbar, aber volkswirtschaftlich völlig daneben. In der Jugendhilfe läuft seit einigen Jahren der Putsch der Betriebswirtschaft gegen die Volkswirtschaft, und dies durch die Installation eines Marktes, der auf Kontrolle, Misstrauen und Konkurrenz beruht.“⁵⁰

Die Logik, die da zur Anwendung kommt, ist so windschief wie verkehrt: Erstens: Es wird der Einzelfallfinanzierung vorgeworfen, dass sie Fälle finanziert, obwohl sie doch diese gerade überflüssig machen sollte – Das ist der allgemeine Widerspruch nachrangiger Fürsorgeleistungen, die vom Ideal eines eigenverantwortlichen Lebens gedacht, immer überflüssig, in der Realität dann aber doch irgendwie notwendig sind – ob als HzE oder als sozialräumliches Angebot. Zweitens: Weil in der Entgeltfinanzierung bestimmte Einheiten finanziert werden, nämlich z.B. Fachleistungsstunden oder Tagessätze, sollen diese den Grund für die Steigerung von Fallzahlen abgeben – wie das? Wie „beschaffen“ sich denn die Leistungserbringer diese Fälle? Sind es nicht Fachkräfte in ASDs, die Leistungen bewilligen, also auch die Rechtsmacht haben, Leistungen im Einzelfall zu konzipieren, zu modifizieren, zu reduzieren? Im oben genannten *Bild* sind die Leistungserbringer im Jugendamt eingezogen und bewilligen sich selbst ihre Fälle oder korrumptieren den ASD – ein absurdes Szenario. Drittens: Freie Träger haben Eigeninteressen, die müssen sie sogar haben, weil sie ansonsten ihren Laden aufgeben müssen. Sie verstehen ihre Eigeninteressen weit überwiegend sogar *sozialanwaltschaftlich*, vertreten also mit ihrem Interesse an einer Deckung der Selbstkosten zugleich das der Betroffenen an einer fachgerechten Hilfe. Fehlentwicklungen bei der Leistungserbringung – die hier nicht bestritten werden sollen – auf die Fallfinanzierung zu schieben und stattdessen eine Pauschalfinanzierung zu empfehlen, greift zu kurz, verlagert nur die Probleme: ein Blick in die Krankenhausfinanzierung mit ihren Fallpauschalen⁵¹ zeigt, dass Pauschalfinanzierung eine taktische und teils zynische Geschäftemacherei keinesfalls bremst, sondern umgekehrt sogar befördern kann.

So genau soll man über das Sittengemälde der Sozialraumreformer aber auch gar nicht nachdenken. Es tut seinen Dienst dafür, die Anklage gegen das bestehende System von ‚checks and balances‘ zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe, wie es im SGB VIII normiert ist, moralisch unwidersprechlich zu machen.

50 Hinte (Anm. 32), S. 15.

51 Die Honorierung der Krankenhausleistungen, die sich bis in die 1990er-Jahre an den entstandenen Selbstkosten orientierte, ist grundsätzlich durch ein System von *Fallpauschalen und Sonderentgelten* ersetzt, welches sich schlagwortartig mit dem Begriff *DRG-System* (= Diagnosis-Related-Groups-System) zusammenfassen lässt. Unabhängig von der tatsächlichen Verweildauer eines Patienten im Krankenhaus wird hier für einen im DRG-System festgelegten Fall ein pauschales Honorar gezahlt, was zur Folge hat, dass für die Krankenhäuser ein Anreiz dafür entsteht, Patienten früher, bisweilen zu früh nach Hause zu schicken und Personal und sächliche Ausstattung zu überlasten.

2.3.5 Die Lösung: Budget- statt Entgeltfinanzierung

Damit ist, zumindest was die ambulanten HzE angeht, klargestellt was der eigentliche Grund für die Missstände der Jugendhilfepraxis darstellt: Es ist das SGB VIII mit seiner rechtlich gestützten Steuerungslogik, das dafür verantwortlich zeichnet, dass die Soziale Arbeit ihre Adressaten nicht erreicht, so teuer und so ineffektiv ist und längst von den Privatinteressen freier Träger okkupiert ist. *Die Steuerung durch Recht soll durch eine Steuerung durch Geld ersetzt werden*⁵² – ausgerechnet die Zuweisung von Budgets soll dazu geeignet sein, die Missstände einer mangelhaften Jugendhilfepraxis zu lösen. Mit einem Budget wird dann alles gut:

„Die Alternative ist ein System, das auf Kooperation, Vertrauen und Transparenz gründet, und dessen Finanzierung hochwertige Arbeit im sozialräumlichen Sinne und vor allen Dingen die Beendigung von Fällen und die Entsaülung von Hilfen belohnt.“⁵³

Die Idee besteht darin, das Geschäftsinteresse der freien Träger (das soeben noch am Pranger stand!) durch die Zuweisung öffentlicher Gelder pauschal zu saturieren und es damit in die vom öffentlichen Träger gewünschte Richtung zu lenken; damit soll aller Streit des bestehenden Systems, in dem fachliche und finanzielle Fragen ineinander verschränkt existieren, und die rechtlich, d.h. durch die Geltendmachung einzelner Ansprüche, zu lösen sind, der Vergangenheit angehören. Dies ist überhaupt *die Verheißung der Sozialraumorientierung*, alle Probleme der Jugendhilfe auf fachlicher, organisatorischer wie finanzieller Ebene für alle Beteiligten – öffentliche, freie Träger, Klienten – auf einen Schlag zu lösen; und dass sie so universell vertreten wird, macht ihren Charakter als einer moderne Heilslehre der Sozialen Arbeit aus. Aber wie in der Auseinandersetzung mit den bestehenden Verhältnissen passt auch in diesem idealisierten Gegenbild nichts zusammen:

Erstens: Wieso soll eigentlich die Zuweisung öffentlicher Gelder in Form von Budgets statt in Form von Entgelten für einzelne Fälle das Eigeninteresse freier Träger zügeln? Sicher, das unwürdige Gefeilsche um Intensität und Dauer von Hilfen bei Hilfeplangesprächen würde zurückgehen – allerdings um den Preis eines umso heftiger geführten Kampfs darum, „dabei zu sein“. Der Konkurrenz der freien Träger würde also nur eine *neue Verlaufsform* gegeben werden, wenn in Interessenbekundungs- oder gar Vergabeverfahren⁵⁴ heftig um den exklusiven Zuschlag für einen Sozialraum gestritten wird⁵⁵. Zweitens: Auf welchem Boden soll „Vertrauen und Transparenz“ gedeihen, wenn durch die Zuweisung von Budgets die Rechtsbindung der öffentlichen Verwaltung für den Einzelfall der fiskalischen Steuerung untergeordnet wird? Drittens: Inwiefern wird durch die geforderte Subventionsfinanzierung eine bessere fachliche Arbeit gemacht? Der Zweck einer effektiveren Nutzung der Arbeit der Fachkräfte durch die möglichst wenig Kosten verursacht werden sollen – dies ein Hauptgrund für die gedankenlose Abarbeitung von Fällen – wird doch durch Budgets gar nicht tangiert. Auf Basis einmal zuge-

52 Wiesner, R., Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus Sicht des Bundesgesetzgebers, in: Sozialpädagogisches Institut des SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), 2001: Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand, München, S. 175 ff.

53 Hinte (Anm. 32), S. 15.

54 Wer die sozialräumliche Finanzierung von Rechtsansprüchen für zulässig hält, muss konsequenterweise auch die Anwendung des Vergaberechts fordern; vgl. zu diesem Problem unten unter 3.2.3.

55 Zu den Friktionen, die für die Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern hier drohen, vgl. ausführlich: Gerlach, F./Hinrichs, K., Weitere Entwicklung der Steuerung der Hilfen zur Erziehung und rechtliche Implikationen einer Förderfinanzierung von Einzelfallhilfen in der Kinder- und Jugendhilfe, ZKJ 2015, 134 ff.

wiesener – knapper – Budgets ginge es im Ergebnis wie zuvor darum, mit der einzelnen Arbeitsstunde möglichst viel „Wirkung“ zu erzielen, sodass Zeitdruck und Oberflächlichkeit nach wie vor das Geschehen bestimmen würden.

Allerdings: Um eine Verbesserung Sozialer Arbeit geht es im Kern auch gar nicht, jedenfalls nicht für die politische Ebene, bei der die SRO so beeindruckend reüssiert. Es geht nicht einfach um die Beseitigung aktueller Fehlentwicklungen in der Jugendhilfe, sondern darum, die dort entstehenden Kosten in den Griff zu bekommen. Die mit der Sozialraumorientierung mehr oder weniger verknüpfte Form der Finanzierung über Zuwendungen bzw. gegenseitige Verträge ist das Mittel, um für die öffentlichen Träger dem Regime des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses zu entkommen. Dieses Dreiecksverhältnis, das die Rechtsansprüche der Betroffenen verbindlich finanziert, ist den Sozialraumreformern als ökonomisches Fundament des Rechtsanspruchs ein Dorn im Auge. Sozialraumorientierung mittels pauschalierter Zuwendungen, bzw. gegenseitiger Verträge, jedenfalls aber durch Budgets, unterwirft Sozialleistungen quasi automatisch einem Finanzierungsvorbehalt (vgl. § 74 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII: „im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel“)⁵⁶.

Umgekehrt: Dass die Finanzierungsfrage die eigentliche Streitlinie bestimmt, beweist eine Gegenprobe: Wem es nur darum geht, präventive Formen von Hilfe und Unterstützung im Sozialraum zu etablieren, dessen Netzwerke als Ressourcen fruchtbar und HzE möglicherweise sogar überflüssig zu machen, der käme nicht zu einer Kritik der Rechtsbindung, sondern gelangte zu einer Ausweitung derselben auf den Bereich objektiver Rechtsverpflichtungen. Denn inhaltlich ist dem SGB VIII eine Orientierung am Sozialraum keineswegs fremd: In § 11 SGB VIII ist von ‚offener Jugendarbeit‘ und ‚gemeinwesenorientierten Angeboten‘ die Rede; § 13 SGB VIII ordnet Angebote dieser Vorschrift Bildungseinrichtungen zu, die erst in der aktuellen Debatte zur ‚Weiterentwicklung der HzE‘ als ‚Regeleinrichtungen‘ besonders betont werden⁵⁷; § 16 SGB VIII spricht von ‚Nachbarschaftshilfe‘ und sogar bei den HzE findet sich in § 27 SGB VIII die Formulierung, dass ‚das nähere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen‘ bei der Leistungserbringung mit einzubeziehen ist, mithilfe von § 31 SGB VIII sollen ‚Alltagsprobleme bewältigt‘ und ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ gegeben werden. All dies dokumentiert die bereits jetzt bestehende Sozialraumorientierung im SGB VIII. Aber mit einer Sozialraumorientierung, die mit den HzE so weitermacht, wie es gesetzlich vorgesehen ist und ange-sichts eines steigenden Bedarfs nach Prävention und niedrigschwelligen Bedarfen die Gewährleistungsverpflichtung des öffentlichen Trägers für die §§ 11, 13 und 16 SGB VIII durch ein Mehr an Rechtsbindung *stärkt*, wollen sich die Sozialraumreformer nicht zufrieden geben.

Die Finanzierungsfrage war daher auch der Kern des Streits um die SHA in Hamburg, wie auch im Gesetzgebungsverfahren 2016. Auf den Punkt gebracht hat dies *Luthe* in einer Rund-mail bzw. einem Blog⁵⁸ dazu. Er war nach eigenem Bekunden maßgeblich an der Entwicklung des Gesetzentwurfs 2016 beteiligt. Es lohnt sich, die Ausführungen im Originalzitat zu beurteilen. Man liest:

56 Gegenseitige Verträge als Finanzierungsinstrument unterliegen noch geringeren Bindungen als die Zuwendungsförderung; man wird hier § 74 SGB VIII analog anwenden müssen, vgl. Mrozynski, P., Leistungsverträge zwischen hoheitlicher Steuerung und privatrechtlichem Wettbewerb, RsDE 47 (2001), 29 ff. (35).

57 Vgl. hierzu insbesondere die Hamburger Reform der „Sozialräumlichen Hilfen und Angebote“, die einen besonderen Schwerpunkt auf Angebote legen, die an den „Regeleinrichtungen“ – Kita, Schule, Bildungseinrichtungen – angesiedelt sind. Hierzu Hinrichs (Anm. 5).

58 Vgl. <http://www.info-sozial.de/infocenter/nachricht.php?id=661>, zuletzt abgerufen am 2.5.2018.

„Das eigentliche Herzstück der Reform liegt daher im Dreiklang einer verstärkten kommunalen Gestaltungs- und Finanzierungsverantwortung (§ 79) mit Ausstrahlungswirkung auf den Bereich der Anbieterfinanzierung (§§ 76a Abs. 1, 78b Abs. 4, 76c) verbunden mit der Einführung eines Abschlussermessens im Bereich der Entgeltfinanzierung (§ 78b Abs. 2), welches indirekt damit auch Ausschreibungen auf der Basis des neuen Vergaberechts (§ 130 GWB) ermöglicht dies alles vor dem Hintergrund der Einführung einer Kombinationsleistung (§ 36b Abs. 4) mit variabel kombinierbaren stationären, ambulanten, individualrechtlichen und infrastrukturellen Leistungsbestandteilen. (...) Die nunmehr eröffnete Möglichkeit der Ausschreibung von Leistungen und damit der Beschränkung des Anbieterkreises, verbunden mit der Möglichkeit der Bildung von Anbieterkonsortien, wird daher – zumindest in meinen Augen – zum Dreh- und Angelpunkt der Reform. Gleichwohl kann sich die Kommune weiterhin auch in den bewährten Bahnen des Dreiecksverhältnisses bewegen: die Wahl der Finanzierungsform liegt im kommunalen Ermessen (§§ 76c, 79). (...) Erwartungsgemäß weht von Anbieterseite derzeit ein heftiger Gegenwind. Es würde mich nicht wundern, wenn die Reform in ihrem Kern, nämlich bei der Einräumung eines kommunalen Wahlrechts hinsichtlich der Finanzierungsform, wieder gekippt wird. Als Politiksegment ist mir die Jugendhilfe ohnehin seit je ein Rätsel. Vielleicht ist es die Instrumentalisierbarkeit einer ausgeprägten Empörungskultur, die das Reformieren hier so schwierig macht. Vielleicht ist aber auch das strategische Leitbild der Sozialraumorientierung schon etwas abgenutzt (...). Wenn ich die Jugendhilfe bspw. vergleiche mit dem Gesundheitssektor, wo derzeit unter den Vorzeichen von Prävention und Patientenorientierung eine Reform nach der anderen durchgepeitscht wird (...) so sind die nunmehr seit fast 20 Jahren andauernden Bemühungen um die Einführung von Sozialraumkonzepten für mich so recht nicht mehr nachzuvollziehen.“

Das ist in der Tat Klartext und dazu geeignet, das ständige Dementi der SRO-Vertreter, es gehe nicht um Fiskalinteressen, zu entkräften. Hier wird Sozialraumorientierung offen und vorwärts gewandt als ein – austauschbares – Vehikel für den fiskalisch orientierten Reformeifer der Politik vorstellig gemacht.

2.4 Sachliche Paradoxien, politische und finanzielle „Sachzwänge“ – wovon die Sozialraumreformer nichts wissen wollen

Der Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe, sich um die Bildung einer selbstverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu kümmern, Kindeswohlgefährdungen wirksam zu begegnen und dabei die grundrechtlich geschützte vorrangige Erziehungsverantwortung der Eltern zu achten und zu unterstützen, stellt eine in höchstem Maße widersprüchliche Angelegenheit dar. Sie führt für die Sozialarbeiter_Innen, unabhängig davon, ob sie bei öffentlichen, oder bei freien Trägern beschäftigt sind, zu vielen Gradwanderungen zwischen *Leistung und Eingriff, Hilfe und Kontrolle, Partizipation und deren Instrumentalisierung* für Anliegen, die die Betroffenen zunächst nicht teilen. Das Programm des SGB VIII wollte diese Widersprüche, die Jugendhilfe zu einer *grundsätzlich aufwendigen Sozialleistung* machen, vor allem dadurch lösen, dass die Betroffenen in die Lage versetzt wurden, eigene Sozialleistungsansprüche durchzusetzen; darin sollten sie selbstbewusst agieren dürfen; und das Gesetz setzte offensiv darauf, dass die Berechtigten bei Missachtung der gebotenen fachlichen Grundsätze auch Rechtsmittel einlegen würden, um diese Fachlichkeit notfalls gerichtlich zu erzwingen.

Dieses Programm unterstellt freilich, dass die Jugendämter als Sozialleistungsträger über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, um auftretende Bedarfe adäquat zu befriedigen. Und es unterstellt, dass die Berechtigten die ihnen zugestandenen Rechtsansprüche wirklich souverän verfolgen würden. An beidem mangelte es jedoch: Für die Kommunalpolitik blieb die Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen eine steuerfinanzierte Sozialleistung, die keine künftigen Steuereinnahmen und daher auch keinen volkswirtschaftlichen Nutzen erwarten ließ. Insbesondere die Hilfe zur Erziehung erschien ihr als eine Aufgabe, die sich vor allem jenen Randbereichen bürgerlicher Normalität widmet, die im Umfeld von Prekarität und Verwahrlosung kaum Aussicht auf eine irgendwann eintretende Besserung aufwies. Insgesamt reichen beide Beurteilungen politisch dafür aus, Jugendhilfe per se als „zu teuer“ zu befinden. Das ist zwar nicht besonders nachhaltig gedacht, da der Kostenstandpunkt geeignet ist, jugendhilferechtliche Bedarfe zuzuspitzen, die dann im Ergebnis zu weit höheren Ausgaben führen. Gleichwohl scheint es vom Kostenstandpunkt her eine gewisse Notwendigkeit dafür zu geben, die Dinge so zu sehen, lassen sich doch ähnliche Phänomene auch z.B. im Sozialhilfe- und Grundsicherungsrecht, oder im Kranken- und Pflegeversicherungsrecht beobachten.⁵⁹

Von den durch Rechtsansprüche geschützten ‚Pflichtleistungen‘ jedenfalls blieb häufig nur ein für den Kinderschutz unerlässlicher Torso übrig; parallel dazu wurden die niedrigschwelligen sozialen Infrastrukturangebote, die als objektive Verpflichtungen im Kommunalhaushalt zu den ‚freiwilligen Leistungen‘ zählen, z.T. zusammengestrichen, z.T. auch knapp ausgestattet erweitert⁶⁰. Daher hatte die Umsetzung des rechtspolitischen Programms des SGB VIII gegen das alte eingriffsorientierte Fürsorgesystem des JWG, die so ambitioniert begann, von vornherein mit finanziellen Insuffizienzen zu tun, die ziemlich folgerichtig zu der oben skizzierten schlechten Rechtspraxis führten: Ein Fortleben des alten JWGs in Gestalt einer überkommenen eingriffsorientierten Fachlichkeit bei gleichzeitiger notorischer Infragestellung der neuen Rechtsansprüche.

Diese widersprüchliche Lage verschärfte sich über die Jahre sowohl nach der Seite der finanziellen Ausstattung, wie nach der Seite der zu bearbeitenden Bedarfe. Was die finanzielle Ausstattung angeht, sei verwiesen auf die Politik der „Neuen Steuerung“ und der Pflegesatzdeckelung der 1990er und 2000er Jahre sowie auf die Austeritätspolitik seit der Finanzkrise nach 2008. Was die Bedarfe angeht, wird mit jedem Nationalen Armutsbericht (im Jahr 2017 gab es seit 2001 bereits den Fünften!) ein weiteres fortschreitendes Auseinanderklaffen von Arm und Reich beklagt⁶¹, was natürlich auch Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe hat: die soziale Lage in Deutschland hat sich ohne jeden Zweifel verschärft und stellt damit auch die Kinder- und Jugendhilfe vor neue Herausforderungen. Denn materielle Not korrespondiert stark mit erzieherischen Bedarfen bis hin zu Kindeswohlgefährdungen⁶². Wenn also die Sozialpolitik durch die sog. Hartz-Reformen die Rahmenbedingungen schafft für eine einerseits anspruchs-

59 Hierzu Hinrichs, K., Der ‚Sachzwang‘ im Sozialbereich zu sparen und die Rechtsbindung in der Jugendhilfe, standpunkt: sozial 2010, 15-27.

60 Beispiel hierfür sind etwa die Programme zu den ‚Frühen Hilfen‘, die die Leistungen von Familienhebammen beinhalten und die von den Kommunen nur mit Zuschüssen des Bundes zu realisieren waren. Auch hier finden sich in der beruflichen Realität der Fachkräfte Arbeitsetze und schlechte Bezahlung, was im Ergebnis auch die Arbeitsqualität beeinträchtigt.

61 Lebenslagen in Deutschland – Der Fünfte Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, abrufbar unter <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.4.2018.

62 Fendrich, S./Pothmann, J./Tabel, A., Monitor Hilfen zur Erziehung 2016, S. 21 f., abrufbar unter http://hze-monitor.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/documents/Monitor_Hilfen_zur_Erziehung_2016.pdf

vollere Indienstnahme der Bevölkerung durch die Unternehmen und andererseits für eine Pauperisierung ganzer Bevölkerungsteile, dann laufen die so geschaffenen Bedarfe in der Kinder- und Jugendhilfe, speziell in den HzE, auf⁶³.

Und als ob dieses Auseinanderfallen von finanzieller Unterausstattung der öffentlichen Jugendhilfe und wachsenden Bedarfen nicht genügen würde, kamen weitere Probleme in der Ausbildung und Anstellung der Fachkräfte hinzu: Eine Reduzierung der Studienplätze in der fachhochschulischen Ausbildung bei gleichzeitiger Absenkung des Gehaltsniveaus durch von oben hart geführte Tarifauseinandersetzungen führte zu dem, was heute Fachkräftemangel genannt wird; der Übergang von Diplom- zu Bachelorstudiengängen im Rahmen des Bologna-Prozesses, der mit einer radikalen Komprimierung des Stoffes sowie einem weiträumigen Ersatz von Berufseinmündungsphasen („Anerkennungsjahr“) durch zusammenkürzte Praktika einhergingen, führte zu einer Verflachung der vermittelten Kompetenzen, die mit dem anspruchsvollen Programm einer rechtsgebundenen Sozialen Arbeit einfach nicht in Einklang zu bringen sind.

Es liegt buchstäblich auf der Hand, dass unter solchen Bedingungen eine qualitativ hochwertige Soziale Arbeit in den HzE kaum noch möglich ist⁶⁴. Und dann stellt sich genau die Lage ein, die von den Sozialraumreformern beklagt, aber nicht richtig analysiert und fälschlicherweise der Fallarbeit und -finanzierung angekreidet wird.

3 Jugendhilferechtliche Diskussion zur Sozialraumorientierung

3.1 Die Haltung der Rechtsprechung zur Sozialraumorientierung

Oben wurde bereits ausgeführt, dass die SRO ein anderes Steuerungsmodell vorsieht als das sozialrechtliche des SGB VIII. Es verwundert daher nicht, dass die Verwaltungsgerichte keinen

df, zuletzt abgerufen am 19.4.2018. Alle dort genannten Faktoren für eine erhöhte Inanspruchnahme von HzE – Alleinerziehung, Transferleistungsbezug und Migrationshintergrund – weisen die Gemeinsamkeit auf, dass die von Erwerbsarbeit abhängige soziale Lage für die Erziehung von Kindern und Jugendlichen problematische psychosoziale Folgen zeitigt. Dass es auch Fälle von ‚Wohlstandsverwahrlosung‘ gibt, ändert nichts an der Tatsache, dass es HzE überproportional mit prekären Lebensverhältnissen zu tun hat – eine Binsenweisheit in der Sozialen Arbeit.

- 63 Mühlmann, T., Wie hängen „Kinderarmut“ und Ausgaben für Hilfen zur Erziehung zusammen, KomDat Jugendhilfe 01/2017, 4 ff. Man behauptet übrigens nicht einen Automatismus zwischen materieller Notlage und erzieherischen Bedarfen, wenn man aus der Allgegenwärtigkeit dieses Zusammenhangs auf seine Notwendigkeit schließt; auch wenn von den Betroffenen noch einige gedankliche Übergänge zwischen schlechten Lebensbedingungen und schlechter Erziehung gemacht werden, die nicht gelehnt werden sollen.
- 64 Eine ausführliche Kritik der Praxis der HzE und ihrer schlechten Bedingungen anhand empirischen Materials enthält Seithe/Heintz (Anm. 2) auf den S. 101 ff. Aktuell bestätigt wird diese Bestandsaufnahme durch die repräsentative Studie von Beckmann, K./Ehling, T./Klaes, S., Berufliche Realitäten im Jugendamt: der ASD in strukturellen Zwängen, Berlin 2018. Die Studie hat ihren Weg sogar in die öffentliche Berichterstattung gefunden: 16.000 fehlende Fachkräfte bei den Jugendämtern, Fallzahlen von z.T. mehr als 100 pro Fachkraft, Dokumentations- und Bürozeiten, die mehr als zwei Drittel der Arbeitszeit in Anspruch nehmen, Inobhutnahmen, die mehr zum Selbst- als zum Kinderschutz vorgenommen werden. Vgl. SZ vom 15.5.2018. Dabei bleibt anzumerken, dass die Zahl 16.000 methodisch zweifelhaft erscheint, vgl. Mühlmann, T./Pothmann, J., Fehlen 16.000 Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst?, abrufbar unter http://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/Analysen/HzE/Stellungnahme_ASD_2018.pdf, zuletzt abgerufen am 2.6.2018.

einzigsten Versuch der Sozialraumreformer, unterhalb einer Gesetzesänderung zu einer Etablierung derartiger Reformmodell zu gelangen, bestätigt haben.

Bei den durch die Rechtsprechung entschiedenen Fällen zu SRO bildete die Berufung auf Art. 12 GG, die Berufsfreiheit, die ‚Eintrittskarte‘ zur Überprüfung der Zulässigkeit sozialräumlicher Steuerungsmodelle, die mittels Budget und exklusiver Trägerauswahl Hilfen nach §§ 27 ff SGB VIII organisieren und finanzieren sollten. Eine Eintrittskarte⁶⁵ ist Art. 12 GG deshalb, weil die klagenden Träger jeweils ihr subjektiv-öffentlichtes Recht darlegen mussten, um klagen zu können (§ 42 Abs. 2 VwGO). Da rechtswidriges Verwaltungshandeln nicht Ausdruck von rechtfertigenden Grundrechtsschranken sein kann, führte in den fraglichen Verfahren im Ergebnis zu einer objektivrechtlichen Prüfung der Rechtmäßigkeit eines etwaigen Eingriffs in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG und nicht nur zu einer Überprüfung der möglichen Verletzung der subjektiven Rechte freier Träger. Dies ist für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im Hinblick auf eine mögliche Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 GG) sogar noch ausgeweitet worden. Danach müsste ein Eingriff „die Strukturprinzipien des SGB VIII“ als „vorrangige Gemeinwohlbelange“⁶⁶ berücksichtigen. Daher haben sich die Verwaltungsgerichte tatsächlich mit dem *gesamten jeweils zu Grunde liegenden Steuerungs- Organisations- und Finanzierungsmodell* auseinandergesetzt.

Als Essenz der Entscheidungen⁶⁷ ist festzuhalten: Sozialraumbudgets mit exklusiver Trägerauswahl („Sozialraumträger“) und der pauschalen Finanzierung einer Vielzahl von Fällen im Bereich der Hilfen zur Erziehung

- verletzen die Berufsausübungsfreiheit freier und privatgewerblicher Träger der Jugendhilfe, da ein rechtfertigendes Gesetz – bislang – nicht ersichtlich ist;
- ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit liegt bereits bei Einführung eines – auch „virtuellen“ – Budgets vor und nicht erst bei darauf gegründeten einzelnen Umsetzungsakten;
- verstößen gegen den Grundsatz der Trägerpluralität (§ 3 Abs. 1 SGB VIII) und der institutionellen Subsidiarität, § 4 Abs. 2 SGB VIII;

65 Dass die Berufsfreiheit freier Träger in den verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten nur die Funktion hat, als subjektiv-öffentlichtes Recht die prozessuale Hürde des § 42 Abs. 2 VwGO zu überspringen, stößt in der Sozialen Arbeit auf Unverständnis (etwa: *Fehren/Hinte* (Anm. 4), S. 48, oder *Kunstreich, T./Panitzsch-Wiebe, M.*, Die Sozialraum-Orientierung ist tot – es lebe die Sozialraum-Orientierung!, Forum Kinder- und Jugendarbeit 2016-02, S. 45 ff.). Fälschlicherweise wird unterstellt, die Verwaltungsgerichte würden eine Interessenabwägung zwischen den Erwerbsinteressen freier Träger und den Bedürfnissen von Familien, Kindern und Jugendlichen vornehmen. Tatsächlich war die Berufung auf Art. 12 GG nach Lage der Dinge der einzige juristische Hebel, um den sozialräumlichen Richtungswechsel zumindest zu bremsen, weil nur sie es vermochte, den Systemwechsel in der Organisation sozialer Dienstleistungen als solchen anzugreifen. Leistungsempfänger könnten nur den einzelnen – unterbliebenen, schlecht erfüllten usw. – Leistungsakt rügen. Derartige Klageverfahren haben Jugendämter, die SRO eingeführt hatten, stets dadurch zu verhindern gewusst, dass klagewillige Leistungsberechtigte im Einzelfall umgehend saturiert wurden – in der Kalkulation darauf, dass die Masse der Leistungsberechtigten ohnehin nicht klagen würde.

66 Hierzu insbesondere *BVerwG*, Urteil vom 21.1.2010, Az. 5 CN 1/09, Buchholz 436.511 § 74 a KJHG/SGB VIII Nr. 1.

67 *OVG Hamburg*, Beschluss vom 10.11.2004, Az. 4 Bs 388/04, ZfJ 2005, 118-121; *OVG Münster*, Beschluss vom 18.3.2005, Az. 12 B 1931/04, ZfJ 2005, 484-485; *OVG Berlin*, Beschluss vom 4.4.2005, Az. 6 S 415.04, RsDE 63 (2006), 67-74; *OVG Lüneburg*, Beschluss vom 13.3.2006, Az. 4 ME 1/06, NVwZ-RR 2006, 618; *OVG Lüneburg*, Urteil vom 12.7.2012, Az. 4 LA 55/11, NVwZ-RR 2010, 850-853. Zuletzt: *VG Hamburg* (Anm. 7). Einen Überblick bietet *Nickel, D.*, Übersicht über die Rechtsprechung zur Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe, NDV 2013, 303-307 und NDV 2013, 341-345.

- verletzen die Partizipationsrechte der Betroffenen, insbesondere das Wunsch- und Wahlrecht des § 5 SGB VIII;
- gefährden den gemäß Art. 6 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Bedarfsdeckungsgrundsatz, weil sie nicht sicherstellen können, dass im Einzelfall eine Bedarfsdeckung tatsächlich erfolgt;
- räumen den ausgewählten „Sozialraumträgern“ Mitentscheidungsbefugnisse ein, die eine sachgerechte und unparteiische Wahrnehmung des staatlichen Wächteramtes vermissen lassen;
- missachten den Grundsatz, dass Rechtsansprüche – mit Ausnahme von Leistungen, die der Erziehungsberatung entsprechen (§ 36 a Abs. 2 SGB VIII) – durch Leistungsentgelte im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis gem. §§ 77, 78 a ff. SGB VIII finanziert werden müssen;
- sind nicht vergaberechtlich auszuschreiben, da insoweit die Finanzierung im jugendhilfrechtlichen Dreiecksverhältnis vorgeht und dies die Annahme eines ‚öffentlichen Auftrags‘ i.S.d. § 99 GWB ausschließt⁶⁸.

Möglich sind sozialräumliche Steuerungen, auch einschließlich Budgets, hingegen bei der Organisierung objektiver Rechtsverpflichtungen gem. §§ 11, 13 und 16 SGB VIII; sie dürfen durch Zuwendungsverwaltungsakte oder durch öffentlich-rechtliche Verträge gem. § 74 SGB VIII, ggf. in analoger Anwendung, erfolgen. Sie müssen dann ggf. öffentlich ausgeschrieben werden.

3.2 Die rechtliche Debatte zur Sozialraumorientierung

3.2.1 Ablehnung der SRO mit unterlegtem Budget

Sozialraumorientierung mit unterlegtem Budget ist für den Bereich der HzE gleich zu Beginn der Reformprojekte auch in der jugendhilferechtlichen Literatur durchweg auf Ablehnung gestoßen⁶⁹. Die Argumente wurden oben bereits aufgegriffen und anhand der Kernthesen der SRO gegen die Fallfinanzierung dargelegt. Im Übrigen finden sie sich in den verwaltungsgerichtlichen Urteilen – vgl. die strukturierte Darstellung oben – wieder.

68 Vgl. zu diesem Problem unten unter 3.2.3.

69 Auswahl: *Wiesner, R.*, Die Leitideen des KJHG und ihre Vereinbarkeit mit dem sozialräumlichen Planungsansatz, in: *Merten, R.* (Hrsg.): Sozialraumorientierung – Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit, Weinheim 2002, S. 167-181; *Krölls, A.*, Die Sozialraumbudgetierung aus jugendhilfrechtlicher und jugendhilfepolitischer Sicht, ebd., S. 183-201; *Neumann, V.*, Raum ohne Rechte – Zur Rezeption von Sozialraumkonzepten durch die Sozialpolitik, RsDE 33 (2003), 30-46; *Hinrichs, K./Meier, R.*, Sozialraubudget in Hamburg gestoppt, ZFSHSGB 2004, 595-597; *Gerlach, F./Hinrichs, K.*, Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgetierung – Das Osnabrücker Modell, ZKJ 2010, 344; *Münster, J.*, Wieder einmal Sozialraumorientierung auf dem rechtlichen Prüfstand, JAmT 2011, 69. Dem folgt auch der *Deutsche Verein*, vgl. GA 2/11 u. 8/11 vom 8.11.2011, Zur Zulässigkeit von Kontingentvereinbarungen zwischen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und freien Einrichtungsträgern, NDV 2012, 89-91.

3.2.2 Zustimmung zur SRO mit unterlegtem Budget

Vereinzelt wurde ein Sozialraumbudget auf Basis des bestehenden Rechts für zulässig gehalten⁷⁰. Die entsprechenden Argumente überzeugen jedoch nicht. Wie Bundesverfassungsgericht⁷¹ und Bundesverwaltungsgericht⁷² richtig und seit langem vertreten, können sich freigemeinnützige Träger auf Art. 12 GG berufen. Und wie sollte man einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit unterlegener freier Träger bezweifeln, wenn er doch durch ein Sozialraumbudget gerade *bezoegt* ist? Die erwähnte Rechtsprechung⁷³ lässt sogar faktische und mittelbare Beeinträchtigungen der Berufsausübungsfreiheit für einen Eingriff ausreichen, wenn die betreffende hoheitliche Maßnahme eine *deutlich erkennbare berufsregelnde Tendenz* aufweist. Die Annahme von bloß vorbereitenden Handlungen durch die Einführung einer sozialräumlichen Steuerung wirkt in diesem Zusammenhang arg konstruiert.

Schließlich bietet die entsprechende Kritik auch noch einmal Anlass, auf einen Grundsatz des deutschen Haushalts- und Verfassungsrechts hinzuweisen: Haushaltrecht entfaltet keine Außenwirkung. „Der Haushaltspolitik ist unter das Recht subordiniert.“⁷⁴ Mit anderen Worten: Rechtsansprüche dürfen nicht budgetiert werden. Die Idee einer „Integration von Haushalt- und Leistungsrecht“ kommt zwar den Bedürfnissen der kommunalen Finanzpolitik entgegen, liest aber gegen den Wortlaut und Dogmatik in jeden unbestimmten Rechtsbegriff des Sozialrechts einen Finanzierungsvorbehalt hinein. Sie stellt damit das Leistungsspektrum (auch) der Kinder- und Jugendhilfe zur Disposition der Haushaltspolitik. Wer die Gewährung von Rechtsansprüchen für eine Sicherung der Rechtsposition der Betroffenen hält, kann dies nicht für überzeugend halten.

Diesen rechtsstaatlichen Bedenken, die in ihrem Kern auf die Etablierung des Rechtsanspruchs auf Fürsorgeleistungen durch die Rechtsprechung des BVerwG 1954 zurückgehen⁷⁵, ist von Seiten der Sozialraumreformer nie etwas anderes entgegengesetzt worden als Unverständ-

70 Stähr, A., Juristische Grundlagen für die sozialpädagogische Diskussion um Sozialraumorientierung, in: Budde/Fröhlich/Hinte (Hrsg.) (Anm. 32); Nellissen, G., Sozialraumorientierung im aktivierenden Sozialstaat, Baden-Baden 2005. Merkwürdigerweise benennt die Verfasserin die strukturellen Probleme der Budgetsteuerung durchaus, ordnet dann aber ihre Überlegungen dem stereotypen Einwand der Haushaltspolitiker unter, Leistungen müssten bezahlbar bleiben. Dieser Einwand wird der Sozial- und Familienpolitik entgegengehalten, seit es sie gibt; *rechtlich* ist er ohne Bedeutung.

71 BVerfG NJW 2004, 1648.

72 BVerwGE 95, 15 (20).

73 vgl. BVerfG NJW 2005, 273 (274); BVerwGE 46, 120 (137); 82, 209 (223 f.); BVerwG, Urteil vom 13.5.2004, Az. 3 C 45.03, NJW 2004, 3134; BVerwGE 121, 23 (27); 89, 281 (283). Diese Rechtsprechung hat sich zur sog. „Krankenhausbedarfsplanung“ entwickelt und dürfte auf die Planungs- und Gesamtverantwortung im Bereich der Jugendhilfe übertragbar sein.

74 Vgl. nur Stern, K., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 1209.

75 „Der Einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. Darum darf er nicht lediglich Gegenstand staatlichen Handelns sein. Er wird vielmehr als selbstständige sittlich verantwortliche Persönlichkeit und deshalb als Träger von Rechten und Pflichten anerkannt. Dies muss besonders dann gelten, wenn es um seine Daseinsmöglichkeit geht. (...) Die unantastbare, von der staatlichen Gewalt zu schützende Würde des Menschen verbietet es (...), ihn lediglich als Gegenstand staatlichen Handelns zu betrachten, soweit es sich um die Sicherung des ‚notwendigen Lebensbedarfs‘, (...) also seines Daseins überhaupt handelt.“ – BVerwGE 1, 159-163. Diese Entscheidung führte zur Normierung eines Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe in § 4 BSHG und hatte erhebliche Strahlkraft für das gesamte Fürsorgerecht.

nis⁷⁶ sowie der Vorwurf, aus juristischer Borniertheit innovative Hilfen für Familien, Kinder und Jugendliche verhindern zu wollen⁷⁷.

3.2.3 Anwendbarkeit des Vergaberechts?

Sozialraumbudgets werfen in rechtlicher Hinsicht die Frage auf, ob möglicherweise Vergaberecht anzuwenden ist. Im Unterschied zur Entgeltfinanzierung im jugendhilferechtlichen Dreieck, bei der der öffentliche Träger den Leistungsberechtigten von einer Zahlungspflicht freistellt, die originär zwischen diesem und dem Leistungserbringer entstanden ist, entsteht die Leistungspflicht bei einem Budget originär zwischen öffentlichem Träger und Leistungserbringer – dies entspricht der ‚klassischen‘ Interessenlage bei öffentlichen Beschaffungen: der Staat kauft *sich* Waren oder Leistungen verfährt damit nach seinem Willen, gibt diese geldwerten Güter ggf. an Private weiter.

Soweit die Finanzierung einer sozialen Dienstleistung im jugendhilferechtlichen Dreieck erfolgt, unterfällt sie *nicht der Richtlinie 2014/24/EU*, die ein vereinfachtes Vergabeverfahren eröffnet. Denn hier wird *nicht die Beschaffung der Leistung vertraglich vermittelt* – weder generell noch im Einzelfall. Kostenzusage und Entgeltvereinbarung sind *keine entgeltlichen Verträge* im vergaberechtlichen Sinne, weil sie nicht Leistung und Gegenleistung synallagmatisch verknüpfen.⁷⁸ Diese Auffassung ist in einem Verfahren durch das OVG Münster ausdrücklich bestätigt worden⁷⁹, in dem es um die Ausschreibung von sozialpädagogischer Familienhilfe durch den Kreis Steinfurt im Rahmen eines Sozialraumbudgets ging. Dies ist überzeugend, allerdings nicht unbestritten.⁸⁰

Insoweit zutreffend erscheint hier die Überlegung von *Luthe*⁸¹, der ebenfalls eine ausschließende Alternativität der Finanzierungswege annimmt: Wenn nämlich im sozialrechtlichen Dreieck finanziert wird, fehlt es an einer *Selektivität* der Verwaltungssentscheidung i.S.d. Richtlinie 2014/24/EU: es können grundsätzlich alle Anbieter am Markt sozialer Dienstleistungen teilnehmen. Andererseits meint *Luthe*, und da ist ihm nicht zu folgen, die öffentlichen Träger der Jugendhilfe hätten in Art. 28 Abs. 2 GG, der Garantie kommunaler Selbstverwaltung, eine

76 Richtig *Wohlfahrt, N.*, Neue Subsidiaritätsprinzip – Welfare mix – Neue Subsidiarität, TuP 2015, 329.

77 Vgl. *Hinte* (Anm. 32), S. 15 gegen das Rechtsgutachten von *Münster* (Anm. 5), oder *Noack* (Anm. 2), S. 179 gegen einen Beitrag des Verfassers u.a., in dem die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte gegen die SRO im LK Osnabrück wiedergegeben werden. Im dortigen Vertragswerk war die Möglichkeit einer Einflussnahme freier Träger auf die Entscheidungen des ASD durch *gemeinsame Entscheidungsstrukturen* angelegt; und dies reicht für einen Grundrechtseingriff – auf den es in diesem Zusammenhang alleine ankam – aus.

78 *Neumann, V./Bieritz-Harder, R.*, Vergabe öffentlicher Aufträge in der Sozial- und Jugendhilfe?, RsDE 48 (2001), 1; *Neumann, V./Nielandt, D./Philipp, A.*, Erbringung von Sozialleistungen nach Vergaberecht?, Baden-Baden 2004, S. 58 f. Ebenso *VG München*, Urteil vom 30.4.2014, Az. M 18 K 12.6299, Sozialrecht aktuell 2015, 83. Unklar *Engler, U.*, Die Leistungserbringung in den Sozialgesetzbüchern II, II, VIII und XII im Spannungsverhältnis zum europäischen und nationalen Vergaberecht, Baden-Baden 2010, S. 132 ff., die das Vorliegen eines „öffentlichen Auftrags“ bejaht, aber in der Folge dann das Vorliegen eines Synallagmas verneint.

79 *OVG Münster*, Beschluss vom 18.3.2005, Az. 12 B 1913/04, ZfJ 2005, 284-285.

80 Für eine Anwendung des Vergaberechts etwa *Kingreen T.*, Vergaberecht und Verfahrensgerechtigkeit in der jugend- und sozialhilferechtlichen Leistungserbringung, VSSR 2006, 369-397; ebenso *Rixen, S.*, Vergaberecht in der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), SDSRV 60 (2010), 69-83; *Nelissen* (Anm. 70), S. 93 ff.

81 *Luthe, E.-W.*, Die Vergabe sozialer Dienstleistungen nach § 130 GWB, SGb 2016, 489.

hinreichende Rechtsgrundlage für ein sehr weites Auswahlermessen hinsichtlich der Wahl der Finanzierungsform. Dies ist wohl eine Überdehnung des Art. 28 Abs. 2 GG, die von der teleologischen Bemühung zeugt, angebotssteuernd einem behaupteten ‚Wildwuchs von Anbietern‘⁸² entgegenzuwirken.

Daran ändert sich auch nichts, wenn man die Sondervorschrift des § 36 a Abs. 2 SGB VIII betrachtet, in dem die unmittelbare Inanspruchnahme von niedrigschwelligen Leistungen und deren Finanzierung geregelt wird. Sieht man sich eine solche Vereinbarung für Erziehungsberatungsstellen⁸³ an, wird dort weder ein *Leistungskontingent* vereinbart, noch die *exklusive Zuordnung eines Gebietes* mit Ratsuchenden zugewiesen und dafür ein konkretes Entgelt gezahlt. Dies wäre auch mit der Gewährleistungsverantwortung des § 79 SGB VIII, über den die Partizipationsrechte der Berechtigten Einzug halten – Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII), plurales Angebot (§ 3 SGB VIII), partnerschaftliche Zusammenarbeit mit und institutionelle Subsidiarität der freien Jugendhilfeträger (§ 4 SGB VIII) – nicht zu vereinbaren. Es kann also im Rahmen des § 36 a SGB VIII niemals um eine exklusive Auswahlentscheidung gehen, sondern immer nur um eine „Abkürzung des Verfahrens“ inhaltlich-fachlich: des Hilfeplanverfahrens des § 36 SGB VIII; finanziell-organisatorisch: der Kostenzusage für die Abrechnung im Einzelfall. Vereinbarungen sind vielmehr mit allen interessierten Leistungserbringern abzuschließen, wobei das wirtschaftliche Risiko der Auslastung dann beim Leistungserbringer verbleibt.

Aus allem folgt jedoch: Wer die Anwendung des Vergaberechts im Bereich rechtsanspruchsgestützter Leistungen im Kinder- und Jugendhilfe will, muss sich um eine Gesetzesänderung bemühen. Diese müsste dem öffentlichen Träger ermöglichen, von der Finanzierung im Dreieck Abstand zu nehmen, also etwa so, wie es 2016 im Gesetzgebungsverfahren versucht wurde⁸⁴. Rechtspolitisch erscheint dies jedoch wenig sinnvoll.

Ebenfalls *nicht anwendbar* dürfte Vergaberecht bei der Finanzierung objektiver Rechtsverpflichtungen durch Subventionsverwaltungsakte sein, denn dann geht die Spezialregelung in § 74 SGB VIII vor. Insbesondere fehlt es auch hier regelmäßig an einem öffentlichen Auftrag i.S.d. § 99 GWB⁸⁵.

Anders sieht es bei objektiven Rechtsverpflichtungen aus, die durch öffentlich-rechtliche Verträge finanziert werden sollen. Denn dann liegt ein öffentlicher Auftrag im Sinne eines synallagmatischen Beschaffungsvertrages vor, der also nicht einer bloßen Dienstleistungskonzeession entspricht. Dann muss, wenn der Schwellenwert von gegenwärtig 750.000 EUR⁸⁶ überschritten wird, öffentlich ausgeschrieben werden.

⁸² Luthe (Anm. 81). Dementsprechend fand sich in der Entwurfssatzung des „Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen vom 7.6.2016 die Formulierung: ‚Die Neuerungen in den §§ 76 a, 78 b und 79 gewährleisten eine Flexibilisierung der Finanzierungsformen, sie schaffen Rechtssicherheit und schaffen eine Möglichkeit der Anbieterkreisverkleinerung.‘

⁸³ Vgl. hierzu etwa BKE, ZfJ 2002, 97.

⁸⁴ Vgl. Entwurfssatzung des „Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen“ vom 7.6.2016; Hinrichs/Gerlach (Anm. 20).

⁸⁵ Münker u.a. FK-SGB VIII (Anm. 11), vor Kap 5, Rn. 13; vgl. hierzu Hinrichs (Anm. 5), S. 29 f. mit weiteren Einzelheiten (allerdings zur Rechtslage vor Novellierung des Vergaberechts 2014).

⁸⁶ Art. 74 i.V.m. Art. 4 d) Richtlinie 2014/24/EU, §§ 106 Abs. 2 Nr. 1; 130 Abs. 1 S. 1 GWB. Vgl. auch hierzu Hinrichs (Anm. 5), S. 30 f. mit weiteren Einzelheiten.

3.2.4 Die ‚Sozialräumlichen Hilfen und Angebote (SHA)‘ der Freien und Hansestadt Hamburg

Hamburg hatte bei seinem Reformprojekt der sog. ‚Sozialräumlichen Hilfen und Angebote (SHA)‘ bereits Lehren aus der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gezogen und versucht, den entwickelten Grundsätzen dadurch auszuweichen, dass Hilfemaßnahmen, die in vereinfachter Form einer HzE entsprechen sollten (nämlich die sog. ‚verbindlichen Einzelhilfen‘, die einer Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII nachgebildet waren), nicht mehr den §§ 27 ff. SGB VIII zugeordnet werden, sondern den offenen Angeboten nach den §§ 11, 13, 16 ff. SGB VIII. Hierdurch versprach man sich eine Reduzierung von Fallzahlen und Kosten der HzE, indem die entsprechenden Ersatzleistungen im Wege von Zuwendungen (§ 74 SGB VIII) bzw. Leistungsverträgen (§ 77 SGB VIII) erbracht werden sollten. Nach diesen Vorschriften können Budgets relativ einfach umgesetzt werden, da § 74 Abs. 3 SGB VIII einen ausdrücklichen Haushaltsvorbehalt aufweist, bzw. von § 77 SGB VIII gar keine inhaltlichen Vorgaben gemacht werden. Im Ergebnis läuft dies freilich auf eine Budgetierung von Rechtsansprüchen heraus – was vom VG Hamburg zutreffend erkannt wurde⁸⁷.

Die Ablehnung durch das Hamburger Verwaltungsgericht betraf nur den ‚Etikettenschwindel‘ durch die ‚verbindlichen Einzelhilfen‘ sowie bestimmte Teile der ‚Frühen Hilfen‘ die im Ergebnis zu der Budgetierung von Rechtsansprüchen geführt hätten. Im Übrigen aber, auch dies geht aus der Entscheidung hervor, können sozialräumliche Hilfen als Ergänzung und im Vorfeld von Hilfen zur Erziehung selbstverständlich auf die §§ 11, 13, 16 SGB VIII gestützt werden und selbstverständlich auch im Wege von Zuwendungen finanziert werden.

3.2.5 Rechtsgutachten des DIJuF

Ein Jahr vor der Hamburger Entscheidung erschien ein Rechtsgutachten, welches das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) im Auftrag der Länder Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erstattet hat.⁸⁸ Auch dieses Rechtsgutachten ermöglicht im Ergebnis sozialräumliche Handlungsformen, verteidigt aber auch den Rechtsanspruchsscharakter von HzE. Zur Abgrenzung zwischen Entgeltfinanzierung im Dreieck und von Zuwendungsfinanzierung gem. § 74 SGB VIII bzw. von Beschaffungsverträgen andererseits wird – wie nach der hier vertretenen Auffassung – auf die durch die Erforderlichkeit der Aufstellung eines Hilfeplans als Indikator für die Intensität und Verbindlichkeit einer Hilfe abgestellt. Danach ergibt sich, dass

– niedrigschwellige, sozialraumorientierte Angebote nach § 16 SGB VIII ohne Bewilligungsentscheidung des Jugendamtes möglich und nicht im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis zu finanzieren sind, wobei allerdings darauf zu achten sei, „dass die Etikettierung als ‚16er-Leistung‘ nicht der Verfahrensanordnungen in § 36 SGB VIII dient. Von einer solchen unzulässigen Einordnung in § 16 SGB VIII wird dann auszugehen sein, wenn die Leistung wegen Intensität sowie Adressat/inn/enkreis in ihrer Ausgestaltung und in ihren Qualitätsanforderungen den Leistungen aus dem Katalog der §§ 27ff. SGB VIII entspricht.“⁸⁹

87 VG Hamburg (Anm. 7); vgl. zum Ganzen auch Hinrichs (Anm. 5).

88 Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler (Anm. 5).

89 Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler (Anm. 5), Rn. 122.

- niedrigschwellige, sozialraumorientierte Angebote nach §§ 27 ff. SGB VIII ohne Bewilligungsentscheidung des Jugendamtes im Rahmen des § 36 a Abs. 2 SGB VIII möglich und nicht im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis zu finanzieren sind. Dabei müssen die Hilfen im Ergebnis der Erziehungsberatung ähnlich sein und es darf keine Hilfeplanung nach § 36 Abs. 2 S. 1 SGB VIII vorzunehmen sein; was dann der Fall ist, wenn die Hilfe über eine längere Dauer zu leisten ist. Da die SPFH nach § 31 S. 2 SGB VIII „in der Regel auf längere Zeit angelegt“ ist, kann SPFH nicht gem. § 36 a Abs. 2 SGB VIII außerhalb des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses organisiert und finanziert werden⁹⁰. Auch hier gilt allerdings: „Das Absehen von einer Einzelfallentscheidung – und somit einer Aktivierung des jugendhilferechtlichen Dreiecks – hat jedenfalls dann Grenzen, wenn damit die Umgehung der besonderen gesetzlichen Verfahrens- und Finanzierungsvorgaben intendiert ist.“⁹¹

Diese Feststellungen sind eigentlich eindeutig, und sie decken sich mit den Überlegungen, die das VG Hamburg zu einer Ablehnung des Hamburger Reformvorhabens bewogen haben. Daraus sind die Relativierungen dieser Entscheidung seitens eines der Verfasser des Gutachtens, Meysen nämlich⁹², nicht ganz verständlich und betreffen auch nur Randbereiche der Entscheidungsgründe. Im Kern aber bleibt festzuhalten, dass das VG Hamburg mit seiner Warnung davor, dass Rechtsanspruchsleistungen nicht pauschal finanziert werden dürfen, den Nagel auf den Kopf getroffen hat.

4 Erste empirische Untersuchungen zur Wirkung von SRO

4.1 Hamburg

Die Hamburger – qualitative – Studie von 2016⁹³ stellt die Frage, ob durch die Sozialräumliche Umsteuerung in Hamburg die Hilfen verbessert werden konnten. Ein erster Zugang zum Feld wurde durch ExpertInnen-Interviews gewonnen. Dabei äußerten sich die Professionellen, die bei Hamburger ASDs und freien Trägern beschäftigt waren, durchweg positiv über präventives, sozialräumliches Handeln, sofern es finanziell gut ausgestattet sei. Problematisch wird die Verknüpfung mit dem Ziel der Einsparungen bei HzE gesehen. Aus der Perspektive der Fachkräfte im ASD wird ferner kritisch angemerkt, die Freien Träger würden sich Projekte zum eigenen Selbsterhalt zurechtstricken; aus der Perspektive der freien Träger wird genau der spiegelbildliche Verdacht geäußert, der ASD würde Hilfen wegen des dahinterstehenden Kostenstandpunktes ggf. zusammenstreichen. Es herrsche also, so die Studie weiter, wechselseitiges Misstrauen, das jedoch von öffentlichen und freien Trägern zugleich auch beklagt und durch bessere Kooperationsarbeit bekämpft werde.

In der eigentlichen Studie wurden 14 Professionelle und 14 Adressat_Innen auf ihre Erfahrungen mit den neuen Hilfetypen hin befragt. Die Fachkräfte waren sämtlich bei freien Trägern beschäftigt und waren an SHA-Projekten beteiligt, die Unterstützung für Familien anboten; die Intensität reichte von offenen Sprechstunden bis zu aufsuchender Familientherapie. Die Betrof-

⁹⁰ Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler (Anm. 5), Rn. 110 ff.

⁹¹ Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler (Anm. 5), Rn. 132.

⁹² Meysen, T., Anmerkungen zu VG Hamburg Urteil vom 10.12.2015, Az. 13 K 1532.12, JAmt, 2016, 272.

⁹³ Düssler, U./Hagen, J./Weber, J., Sozialräumliche Hilfen und Angebote (SHA) in Hamburg auf dem Prüfstand, np 2016, 394.

fenen wurden bei der Organisation von Gebrauchsgegenständen unterstützt und zu Behördengängen begleitet, um Leistungsansprüche durchzusetzen. Es handelte sich weiter um Gruppenangebote wie Mütter- oder Elterngruppen, -frühstücke, -cafés, Mädchen- oder Schülergruppen, Kochgruppen, kulturelle oder Freizeitangebote, Deutschkurse und Beratungsrunden für Lehrer.

Die Fachkräfte beurteilen dabei positiv die Flexibilisierung der Hilfe, die Entbürokratisierung und Präsenz der Hilfe ohne vorgesetztes langwieriges Bewilligungsverfahren, die Möglichkeit der anonymen und kostenfreien Inanspruchnahme. Insgesamt wird die Freiwilligkeit als wesentliches Konstruktionselement der SHA hervorgehoben. Bei komplexeren Bedarfslagen, insbesondere in Multiproblemfällen kämen die SHA jedoch an ihre Grenzen. Kritisch werden auch die sog. „Verbindlichen Einzelhilfen“ gesehen, die explizit als Ersatz für HzE konzipiert wurden. Argument ist hier vor allem, dass die freien Träger sich z.T. wie eine Unterabteilung des Jugendamtes behandelt fühlen, dadurch Vertrauenskonflikte mit ihren KlientInnen bekämen und letztlich Probleme bewältigen sollten, die in diesem Hilfesetting so nicht zu lösen seien.

Die AdressatInnen äußern sich grundsätzlich positiv über den pragmatischen Ansatz der Hilfe und die vor allem gesehene einfache Zugang und die Freiwilligkeit des Settings, die gegen klassische HzE gehalten wird. Bevormundung und Druck durch das JA seien hier weniger präsent, sodass man auch bereit sei, selber mehr mitzumachen. Teilweise wird gleichwohl auch der Wunsch nach intensiverer (psychologischer) Beratung geäußert.

4.2 Bremen

Die Bremer Studie begleitete das Projekt Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ) von 2011-2014⁹⁴. Das Modellprojekt in Bremen-Walle wurde unter der Überschrift Sozialraumorientierung eingeführt, hat jedoch einen anderen Ansatz: Eine Erhöhung der ASD-Stellen im betroffenen Stadtteil um sechs Stellen bei gleichzeitiger intensiver Schulung der bereits vorhandenen und neu hinzugekommenen Fachkräfte nach den fachlichen Prinzipien der SRO (vgl. oben unter II. 3): Orientierung am Willen der AdressatInnen, Sozialräumliches Fallverständen, niedrigschwelliger Zugang, mehr Fallunspezifische Arbeit). Es wurden also die Auswirkungen von zwei kommunalen Investitionen untersucht.

Dabei wurde erfasst, wie viele Neufälle mit Klärungsbedarf auftreten, wie viele Fälle, die Kosten verursachen, vorhanden sind, wie viele Beratungsfälle es gibt und wie viele Fälle abgeschlossen wurden.

Dabei war festzustellen, dass der Einsatz ambulanter Maßnahmen sank, während die Beratungen durch das Team anstiegen, dass insbesondere die SPFH rückläufig war und eine Zunahme von sog. „Insbesondere“-Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII zu verzeichnen ist. Die stationären Leistungen blieben im Wesentlichen stabil. Insgesamt ergab sich ein leichter Kostenrückgang, der die Investitionskosten übersteigt. Inzwischen ist das Modellprojekt unter dem Namen JuWe auf ganz Bremen ausgeweitet worden⁹⁵.

⁹⁴ Olk, T./Wiesner, T., Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Modellprojekt „Erziehungshilfe, Soziale Prävention und Quartiersentwicklung (ESPQ), 2011-2014, Halle (Saale).

⁹⁵ Diener, R., Die Lebenswelt der Familie als Basis: Weiterentwicklung der Jugendhilfe in Bremen, Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 1/2018, 72.

4.3 Schlussfolgerungen

In Hamburg wie in Bremen sind positive Effekte auf die Fachlichkeit der Jugendhilfe durch die Reformbestrebungen zu verzeichnen. Diese positiven Effekte sind jedoch nur zum Teil Folge dessen, was in der Fachdiskussion unter dem Titel Sozialraumorientierung gefasst wird. In Hamburg wie in Bremen ist schlicht eine bessere finanzielle Ausstattung des ASDs und eine größere Verfügungsbandbreite durch dessen Fachkräfte zu verzeichnen; dessen Arbeit zuvor durch immer weitere Einsparwellen fachlich unterminiert worden war. In Hamburg geschah dies *mit der expliziten Verknüpfung* von SHA-Projekten mit der durch sie erhofften Absenkung der Fallzahlen im Bereich der ambulanten HzE⁹⁶. In Bremen geschah dies *ohne diese explizite Verknüpfung*, aber mit dem erfreulichen Resultat, dass tatsächlich weniger intensivere Hilfen, insbesondere SPFH notwendig waren. Dass komplizierte, sog. Multiproblem-Bedarfe möglicherweise ungedeckt bleiben, wird in der Hamburger Studie problematisiert, insbesondere hinsichtlich der ‚verbindlichen Einzelhilfen‘, in der Bremer Studie nicht. Das solche Phänomene in Hamburg eher auftreten können als in Bremen, klärt sich vor diesem Hintergrund leicht auf: Das Bremer Angebot ist ein zusätzliches, die *HzE-ergänzendes*, das Hamburger Angebot ein *HzE-ersetzendes*.

Erfreulich und für die AdressatInnen sicher spürbar ist der pragmatische Ansatz der Hilfen, der für sie tatsächlich einen stärker akzentuierten Angebotscharakter aufweist. Dies zeigt aber nicht eine größere Wirkkraft des Konzeptes ‚Sozialraumorientierung‘ gegenüber den Hilfen zur Erziehung, sondern nur, wie sehr Hilfe zur Erziehung und ihre Organisation als einer gemeinsamen Aufgabe von öffentlichen und freien Trägern durch den Kostenstandpunkt einer ambitionierten deutschen Sozial- und Familienpolitik *verballhornt* worden ist. Erst vor diesem Hintergrund erscheinen nun diese Initiativen als eine Verbesserung.

5 Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung

Unter diesem Stichwort wird seit etwa 2011 in der Fachöffentlichkeit darüber gestritten, ob und wenn ja, welcher Paradigmenwechsel nach nun fast 30 Jahren SGB VIII notwendig geworden ist. Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass bei dieser Frage der Haushaltsstandpunkt der Kommunen die Richtschnur vorgibt und die Fachlichkeit unter die Räder zu geraten droht.

Dabei wird sich die Verheißung der Sozialraumorientierung, nämlich eine bessere Jugendhilfe, die weniger kostet, nicht erfüllen. Sie gleicht der unmöglichen Quadratur des Kreises. Sozialraumorientierung wird etwas ganz anderes leisten: die Unterordnung fachlicher Kriterien der Sozialen Arbeit unter Zwecksetzungen wie Drangsale eines ‚wohlwollenden Verwaltungshandelns‘⁹⁷ durch eine deutliche Reduzierung der Rechtsbindung.

Zielführend für eine Weiterentwicklung der HzE wären sieben Punkte:

Erstens bedarf es einer *stärkeren rechtlichen Verbindlichkeit offener Angebote* für die öffentlichen Jugendhilfeträger: es müsste unmöglich gemacht werden, dass sie sich mit einem Hinweis auf bloß ‚freiwillige Leistungen‘ aus der Verantwortung stehlen. Dies wäre durch entsprechende Formulierungen im Gesetzestext deutlich zu machen.

⁹⁶ BASFI (Anm. 33), S. 10. Wobei nach dem Kenntnisstand des Verfassers das dort geregelte Junktim zwischen Mittelzuweisung und einer Absenkung der Fallzahlen im Bereich der ambulanten HzE in der Praxis außer einer geänderten Verfügungspraxis zu keinen Konsequenzen führte.

⁹⁷ Vgl. *Wohlfahrt* (Anm. 76), S. 329.

Zweitens müssten die *HzE von bürokratischen Hürden* befreit werden; einerseits richtet sich auch dies an den Gesetzgeber, der etwa weiter klarstellen könnte, dass eine geeignete HzE auch in einem Gruppenangebot bestehen kann und dass auch alltagspraktische Hilfen (z.B. Hausaufgabenhilfen) verfügt werden können. Andererseits richtet sich diese Forderung an die Kommunalverwaltung, die die finanziellen und verwaltungstechnischen Freiräume für eine fachlich gute Soziale Arbeit mit Familien sicherstellen muss.

Drittens muss ernsthaft darüber nachgedacht werden, ob die *Finanzierung der Kommunen* so bleiben kann, wie sie ist, wenn durch die Unterschiedlichkeit der finanziellen Ausstattung in armen Kommunen der eine und in reichen Kommunen der andere fachliche Standard gilt.

Viertens wäre es eine Aufgabe für den Gesetzgeber, *ombudschaftliche Strukturen* zu schaffen, die freilich unabhängig gegenüber der Kommunalverwaltung sein müssten, um Interessenkolliktionen zu verhindern. Modell wäre etwa der Landesdatenschutzbeauftragte, der wie ein Richter nur der Dienst- nicht aber der Rechts- und der Fachaufsicht unterliegt.

Fünftens bleibt zivilgesellschaftlich weiterhin Bedarf für die sich gegenwärtig weiter vernetzenden und organisierenden *Rechtshilfesfonds und freien Ombudsstellen*, die im Einzelfall Prozesskosten übernehmen und Kontakte zur Anwaltschaft vermitteln können.

Sechstens sollten sich die *freien Träger ihre sozialanwaltschaftliche Rolle* nicht durch die öffentliche Polemik abkaufen lassen. Sie müssen für die Rechtmäßigkeit der Verhältnisse streiten und dürfen sich nicht selbst zum Erfüllungsgehilfen der öffentlichen Träger degradieren.

Siebtens müssen die *Studienkapazitäten* an den FHs bzw. HAWs *ausgebaut* werden, um genügend Menschen für die Soziale Arbeit zu gewinnen. Dabei sollte die Rechtsausbildung berücksichtigen, dass die Gewährung, Organisierung und Finanzierung sozialer Dienstleistungen komplex ist und zu den größten Streitpunkten der beruflichen Praxis gehört. Wir brauchen SozialarbeiterInnen, die eine größere Sicherheit im Umgang mit den einschlägigen Rechtsgrundlagen haben, um eine schematische Rechtsanwendung zu verhindern.

Verf.: Dr. Knut Hinrichs, Fettstr. 15, 20357 Hamburg, Jurist und Professor an der HAW Hamburg, Fakultät Wirtschaft & Soziales, Department Soziale Arbeit, Jugendhilfe- und Familienrecht, E-Mail: email@knuthinrichs.de, www.knuthinrichs.de