

Christian Bernzen

Sozialraumorientierung ohne Sozialraumbudget?

Sozialraumorientierung ist als moderner Ansatz von Sozialer Arbeit im Munde vieler. Zugleich ist nicht selten zu hören, dass die Umsetzung sozialräumlicher Ansätze mit vielfältigen Schwierigkeiten verbunden sei. Der folgende Text will die Grundlinie sozialräumlicher Ansätze kurz skizzieren (1.) und sich dann anhand einer Eilentscheidung des Verwaltungsgerichts Hamburg aus dem Jahr 2004 mit einem der wichtigsten Werkzeuge in der Sozialraumorientierung, dem Sozialraumbudget, auseinandersetzen (2.) und schließlich den Versuch unternehmen, neue Werkzeuge in der Sozialraumorientierung zu kennzeichnen (3.).

1 Die Grundlinie

Sozialraumorientierung¹ ist in sich nichts Neues, sie ist alles, nur keine neue Methode der Sozialen Arbeit². Sozialraumorientierung nimmt die Traditionen gemeinwesenorientierter Ansätze in der sozialen Arbeit auf und will

- am Willen und an den Interessen der Menschen ansetzen,
- diese aktivieren und Selbsthilfe fördern,
- sich auf die Ressourcen der im Sozialraum lebenden Menschen und der sozialräumlichen Strukturen konzentrieren,
- ein zielgruppen- und bereichsübergreifender Arbeitsansatz sein und
- die Kooperation mit unterschiedlichen Akteuren im Blick haben und schließlich die aktivierbaren Ressourcen aufeinander abstimmen.

Damit stehen nicht ausschließlich einzelne Klienten und deren Familien im Fokus, sondern die größeren sozialen Gemeinschaften. Deren sozialen Räume mit ihren jeweiligen Strukturen und Ressourcen sollen bei der Lösung von sozialen Problemen im Mittelpunkt stehen. Grundannahme dabei ist, dass es möglich sei, Menschen, Institutionen und deren Ressourcen im Sinne einer Gemeinschaftsverantwortung zu aktivieren.³

Entscheidende Bedeutung bekommt dieser Ansatz vor dem Hintergrund der vielfältigen Gliederung des deutschen Sozialleistungssystems. Diese Gliederung, vielfach auch als Zersplitterung kritisiert⁴, besteht zum einen in den (vertikalen) Säulen des Sozialleistungssystems, die sich auch

1 Vgl. zu den gedanklichen Ansatz auch Dörner; K., *Leben und sterben, wo ich hingehöre – dritter Sozialraum und neue Hilfesysteme*, Neumünster 2007.

2 Vgl. Hinte, W., Fälle, Felder und Budgets. Zur Rezeption sozialraumorientierter Ansätze in der Jugendhilfe, in: Merten, R. (Hrsg.), *Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit*, Weinheim/München, S. 91 [93].

3 Vgl. Kleve, H., *Der theoretische Blick auf die Sozialraumorientierung – sieben Fragen im Fachdiskurs*, www.ibs-networld.de/ferkel/20/010.html.

4 Vgl. etwa Baur, F., *Solidarität und Subsidiarität Grundfragen des Wohlfahrts- und Sozialstaates und seiner Finanzierung*, http://www.lwl.org/spur-download/bag/27_04an.pdf.

in den Büchern des SGB abbilden⁵. Zum anderen besteht sie in der (horizontalen) Gliederung in den unterschiedlichen Verwaltungsebenen. In dieser Struktur ist das deutsche Sozialleistungssystem zwar leistungsfähig; es ist aber auch schwerfällig. So ist es in seinen Entscheidungen zunächst mit der Frage konfrontiert, welche Einheit denn zuständig sei. Zuständigkeit ist regelmäßig die Pflicht zur Übernahme der Kosten verbunden⁶, was dazu führt, dass Zuständigkeitsklärungen generell eher defensiv erfolgen. Schwerer aber wiegt der Umstand, dass die einzelnen Säulen des Sozialleistungssystems jeweils nur auf die Lösung eines Problems orientiert oder zur Tätigkeit in einem Problembereich aufgerufen sind. Zusätzlich werden Leistungsansprüche regelmäßig dadurch bestimmt, dass eine Mangelsituation besteht; eine Orientierung an den erforderlichen Maßnahmen hingegen strukturiert die Art des Tätigwerdens kaum. So enden etwa Heilbehandlungsmaßnahmen zulasten der gesetzlichen Krankenversicherungen an anderen Stellen als solche zulasten der gesetzlichen Unfallversicherung. Überschneidungen im tatsächlichen Bereich bestehen auch im Übrigen vielfältig, beispielsweise zwischen Eingliederungshilfe und Pflege oder zwischen Jugendhilfe und Arbeitsförderung⁷. Die öffentlichen Stellen stehen also eher vor der Herausforderung, die Leistungszuständigkeit abzuwehren, als Maßnahmen für effektive Hilfen in komplexen Notlagen zu entwickeln.

Diesen Zustand gilt es zu überwinden. Die Leistungsbereiche des deutschen Sozialleistungssystems und auch andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung⁸ müssen in ihrer Vielfalt so aufeinander bezogen werden, dass die effektive Hilfe zur dauerhaften Problemlösung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückt – und das noch in einer Weise, die die Hilfeempfänger respektiert. Gelingen wird das unzweifelhaft nur dann, wenn es auch wirtschaftlich für alle Beteiligten sinnvoll ist. Das ist derzeit vielfach nicht der Fall.

Eine Lösung könnte darin bestehen, für einen bestimmten Siedlungsbereich Kooperations- und regionale Versorgungsverträge abzuschließen. Darin müssten sich Leistungsanbieter verpflichten, die notwendige Infrastruktur zur Erbringung von Leistungen nach einzelnen Büchern des SGB oder übergreifend auf das SGB bezogene Leistungen⁹ zu gewährleisten. Im Gegenzug erhielten die Leistungsanbieter eine pauschale Jahresvergütung. Dieses Finanzierungs- und Steuerungskonzept wird seit einigen Jahren unter dem Schlagwort der „Sozialraumbudgetierung“ diskutiert.

Der Grundgedanke der Steuerung besteht darin, dass der finanzielle Aufwand des öffentlichen Trägers für die Leistungen festgeschrieben wird und ein oder mehrere Leistungsanbieter sich verpflichten, die erforderlichen Leistungen mit dem festgeschriebenen Bedarf zu erbringen. Dieser Ansatz ist grundsätzlich als auswirkungsorientiert – nicht aber primär als wirkungsorientiert zu bezeichnen¹⁰. Zur Umsetzung ist es zunächst erforderlich, die Region zu beschreiben und den Betrag zu bestimmen. Letzteres kann z. B. im Rückgriff auf die im Vorjahr eingesetzten Mittel geschehen. Von entscheidender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit einer solchen Vereinba-

5 Weitere vertikale Gliederungen finden sich innerhalb der Säulen, so beispielsweise die Unterscheidungen nach den einzelnen Abschnitten des Leistungskapitels im SGB VIII in Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Förderung der Erziehung in der Familie, Kindertagesförderung und ambulanten und stationären Hilfen zur Erziehung.

6 Ausnahmen gelten dann, wenn eine Kostenerstattungspflicht anderer Leistungsträger angeordnet ist.

7 Vgl. dazu auch Baur, F., a.a.O.

8 Insbesondere die Schule in ihren verschiedenen Ausprägungen.

9 Etwa im Sinne des trägerübergreifenden Budgets des § 17 Abs. 2 SGB IX.

10 Vgl. Ashgari, J./Bernzen, C./Borsutzky, A./Grote, A./Schröder, J., Beispiele und Ansatzpunkte wirkungsorientierter Vertragsgestaltung auf dem Gebiet der sozialen Dienste unter besonderer Berücksichtigung der Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff. SGB VIII; Bonn 2003 (www.msbh.de).

rung ist es, dass bestimmt wird, wie die Hilfen den Leistungsberechtigten bewilligt werden. Die vertragliche Konstruktion selbst produziert einen Interessengegensatz, der den üblicherweise bestehenden Interessengegensatz auf den Kopf stellt: Im Falle einer Budgetierung haben nämlich die Leistungserbringer das Interesse, möglichst wenige und kostengünstige Leistungen bewilligt zu sehen, während der öffentliche Träger unabhängig von den Kosten ein Interesse an der Bewilligung der am besten geeigneten Hilfe haben wird. Schließlich ist zu bestimmen, was mit den Mitteln geschieht, die der oder die Leistungserbringer nicht für die Erbringung von Leistungen aufwenden mussten: Verbleiben diese bei ihnen als Gewinn, sollen sie an den öffentlichen Träger zurückfließen oder sind sie von dem Leistungserbringer für andere Aufgaben in der Region einzusetzen?

2 Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 5.8.2004¹¹

Das Verwaltungsgericht Hamburg hatte am 5.8.2004 in einer Eilentscheidung der Freien und Hansestadt Hamburg, die zugleich örtlicher und überörtlicher Träger der Jugendhilfe ist¹², untersagt, das Finanzierungskonzept der Sozialraumbudgetierung im Bezirk Bergedorf zu praktizieren.

Welcher Sachverhalt lag zugrunde? Die Antragstellerin war anerkannter Träger der freien Jugendhilfe und betrieb ein „Pädagogium Bergedorf“. Sie hatte mit der Antragsgegnerin eine Vereinbarungen nach den §§ 77 und 78 a ff. SGB VIII¹³ für Hilfen nach §§ 30, 31 und 35 SGB VIII geschlossen. Mit fünf anderen Trägern der freien Jugendhilfe hat die Antragsgegnerin einen Kooperationsvertrag und regionale Versorgungsverträge geschlossen. Darin verpflichten sich diese Träger der freien Jugendhilfe u. a. dazu, die notwendige Infrastruktur zur Erbringung von Leistungen nach §§ 29 bis 32 und 35 SGB VIII zu gewährleisten. Im Gegenzug sollte der jeweilige Träger der freien Jugendhilfe eine pauschale Jahresvergütung erhalten. Von dem für die genannten Hilfen bereitgestellten Finanzvolumen sollten 90 % an die fünf Träger der freien Jugendhilfe vergeben werden, die sich verpflichtet hatten, die ihnen übertragenen Fälle mit dem jeweiligen Budget „abzuarbeiten“, wobei im Falle einer die Ressourcen übersteigenden Nachfrage an Hilfen eine Überlastquote von 10 % vereinbart worden war. Die Antragstellerin, die bei der Auswahl der Träger der freien Jugendhilfe, die an diesem Konzept teilhaben, nicht berücksichtigt worden war, sah sich in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG beeinträchtigt.

Das Gericht hat in seiner Entscheidung der eigentlichen Begründung außerordentlich lesenswerte grundsätzliche Erwägungen zur Frage der Sozialraumorientierung vorangestellt. Meiner Auffassung nach stecken in ihr im Detail die wesentlichen Begründungen für die rechtliche Unzulässigkeit jeder Art von Sozialraumbudgets. Aufgrund ihrer Kombination von Praxisnähe und theoretischer Schärfe, möchte ich die Ausführungen hier geschlossen und im Wortlaut zitieren:

„In diesem Rechtsstreit geht es mithin um die Frage, ob das Konzept der Finanzierung von Leistungen der Hilfe zur Erziehung nach dem SGB VIII im Wege der Sozialraumbudgetierung rechtlich zulässig ist und die Antragstellerin als Träger der freien Jugendhilfe und potentiellen Leistungserbringer (im Sinne des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses) in ihrem Grundrecht nach Art. 12 Abs. 1 GG verletzt (zur Einführung in die Problematik vgl. Münder, ZfJ 2002, 416; Wiesner, ZfJ 2004, 241, 246 ff., jeweils m. w. Nachw.).

¹¹ Az.: 13 E 2873/04.

¹² Vgl. § 1 hmb AG SGB VIII.

Die Finanzierung von Leistungen der Hilfe zur Erziehung bezogen auf einen Sozialraum und nicht bezogen auf den individuellen Hilfefall ist zunächst vor dem Hintergrund einer fachlichen Diskussion in der Jugendhilfe zu sehen, nämlich der Sozialraumorientierung jugendhilferechtlicher Maßnahmen. Danach soll bei jugendhilferechtlichen Problemlagen vor allem das soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen erhalten, gefördert und unterstützt werden, um ihnen möglichst gute Lebensbedingungen zu schaffen (Stichwort: Lebensweltorientierung, vgl. dazu näher Kreft/Mielenz, Wörterbuch Soziale Arbeit, Stichwort: Theorie der Sozialarbeit/Sozialpädagogik). Dies macht eine Vernetzung der vielfältigen Angebote und Hilfen notwendig, erfordert ein Zusammenwirken aller Akteure auf dem Gebiet der Jugendhilfe (freie und öffentliche Jugendhilfe, Schule, Vereine, Selbsthilfegruppen, Polizei etc.) und verlangt nach einer Auflösung der „Versäulung“ der verschiedenen Hilfearten der Hilfe zur Erziehung (vgl. zu dem Modellversuch INTEGRA des zust. Bundesministeriums, Koch ZfJ 2000, 201; ferner Marquardt, ZfJ 2002, 18; Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport (Hrsg.), Sozialraumorientierung in der Berliner Jugendhilfe, 2. Aufl. 2002). Diese fachliche Diskussion steht hier nicht zur Entscheidung. Das geltende Jugendhilferecht lässt derartige Ansätze nicht nur zu, sondern verlangt sogar ihre Beachtung (dazu Wiesner, a. a. O. S. 246 f.).

Eine weitere Dimension des Themas „Sozialraumorientierung“ betrifft die Frage, ob durch die Fokussierung auf einen Sozialraum der individuelle Anspruch des Leistungsberechtigten Schaden nimmt, wenn nicht er als Person im Mittelpunkt der Betrachtung steht, sondern vielmehr sein Wohnquartier. Schließlich geht es in diesem Zusammenhang auch um die Frage, ob der Träger der öffentlichen Jugendhilfe seiner gesetzlichen Aufgabe noch gerecht wird, wenn er „lediglich“ einen Sozialraum finanziert und die nähere Ausgestaltung der Angebote und Hilfen den Leistungserbringern, regelmäßig den Trägern der freien Jugendhilfe, überlässt. Denn das Jugendamt ist nicht lediglich Kostenträger, sondern Leistungsträger (so eindringlich BVerwG, ZfJ 2001, 310). Wiesener sieht insoweit die Gefahr, dass an die Stelle einer „Steuerung durch Recht“ eine „Steuerung durch Geld“ tritt (a.a.O. S. 248). Auch zu diesen Fragen ist hier nichts zu entscheiden.

Das Thema „Sozialraumorientierung“ wirft aber die hier zu entscheidende rechtliche Frage auf, ob dabei auch neue Wege der Finanzierung der Leistungen beschritten werden dürfen. Dabei ist das Thema noch weiter dahingehend zu präzisieren, ob die neuen Finanzierungs- und Steuerungsmethoden Rechte der Leistungserbringer verletzen können (vgl. dazu Münder, Sozialraumorientierung aus rechtlicher Sicht, ZfJ 2002, 416; Mrozynski, Der Leistungserbringermarkt zwischen Angebotssteuerung und Budgetierung, ZFSH/SGB 2004, 3; Volker Neumann, Die institutionelle Förderung als Instrument der Sozialplanung und Steuerung der Leistungserbringer, SDSRV Bd. 43 (1997) S. 7; ders., Subvention oder Leistungsentgelte? – Drei Anmerkungen zum Leistungserbringungsrecht des SGB VIII, RsDE 31,42; ders., Raum ohne Recht? Zur Rezeption von Sozialraumkonzeptionen durch die Sozialpolitik, RsDE 55, 30; Volker Neumann/Nielandt/Philipp, Erbringung von Sozialleistungen nach Vergaberecht?, Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland, unveröff., 2003; Wiesner, a. a. O. S. 241, 246).

Das Jugendhilferecht nach dem SGB VIII kennt zwei Finanzierungsformen: die Entgeltfinanzierung (§ 77 und §§ 78 a ff. SGB VIII) und die Förderungsfinanzierung nach § 74 SGB VIII (Subventionsfinanzierung), wobei letztere in unterschiedlichen Ausgestaltungen vorkommt (vgl. dazu Baltz, NDV 1998, 377; Frings/Siemes, ZfF 1995, 1; Hilke, ZfJ 2003, 52; Merchel, Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit, S. 189 ff.; V. Neumann, RsDE 31, 42; Stähr/Hilke,

ZfJ 1999, 155; Stähr, ZfJ 1998, 24; Wabnitz, ZfJ 2003, 165, Wiesner, ZfJ 1999, 79). Beide Finanzierungsformen werden auch manchmal miteinander kombiniert bzw. vermischt, was der Klarheit abträglich ist. Die Förderungsfinanzierung bietet sich für niederschwellige Angebote der Jugendhilfe und für Förderungen einer sozialpädagogisch günstigen Struktur der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen an. Dies gilt etwa für die Förderung von Freizeiten, von Jugendtreffs, von Spielplätzen, Jugend-Discos etc., aber auch für die Förderung von Tageseinrichtungen (s. dazu VG Hamburg, ZfJ 2001, 395, insbes. 398 f.). Individuelle Leistungsansprüche, wie die Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII, die im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis erbracht und abgewickelt werden, sollten im Wege der Entgeltfinanzierung finanziert werden (V. Neumann; RsDE 55, 30, 33 f.). Geschieht dies anders, können Probleme mit dem Anspruch des Leistungsberechtigten, vor allem mit seinem Wunsch- und Wahlrecht entstehen. Dies macht ein Beschluss des Hamburgischen Obergerichtes (v. 24. 10. 1994, NDV 1995, 300) deutlich, der in der Fachwelt auf einhellige Kritik gestoßen ist (V. Neumann, RsDE 31, 42; Münder, NDV 1995, 275; Lakies, FuR 1995, 148; GK-SGB VII/Fieseler, § 5 Rn. 10; Neumann in Hauck/Noftz, SGB VIII § 5 Rn. 20).

Die Finanzierung eines Sozialraumes durch Zurverfügungstellen eines Budgets für Leistungen der Hilfe zur Erziehung, die von Trägern der freien Jugendhilfe als Leistungserbringer zu erbringen sind, sieht die Antragsgegnerin offenbar als eine – wenn auch pauschale und vorweggenommene – Entgeltfinanzierung an. Ob dies zutrifft, oder ob nicht Elemente der Förderungsfinanzierung überwiegen, kann hier letztlich offen bleiben. Denn es geht im Kern allein um die Frage, ob ein potentieller Leistungserbringer, hier die Antragstellerin, durch diese Art der Finanzierung in ihren Rechten verletzt ist.

Die sozialraumorientierte Finanzierung macht es notwendig, die Leistungserbringung im Sozialraum zu prognostizieren, dafür ein Budget zur Verfügung zu stellen und vor allem dieses Budget auf einen festen Kreis von Leistungserbringern zu verteilen. Mit einer offenen Zahl von Leistungserbringern ließe sich die Sozialraumbudgetierung praktisch nicht verwirklichen.“

Der Antrag der Antragstellerin, diese Art der Finanzierung zu unterbinden, hatte – wie bereits oben ausgeführt – Erfolg. Das Gericht führt zur Begründung im Wesentlichen Folgendes aus:

„Die Antragstellerin hat einen entsprechenden Unterlassungsanspruch hinreichend glaubhaft gemacht. Dieser folgt aus Art. 12 Abs. 1 GG, wonach die Antragstellerin nicht hinnehmen muss, durch Maßnahmen betroffen zu werden, die ihre Berufsfreiheit rechtswidrig einschränken.

Die Antragstellerin ist Trägerin des Grundrechts der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Der Schutzbereich dieses Grundrechts ist durch das Konzept und die Durchführung der sozialraumorientierten Finanzierung auch betroffen (vgl. nur BVerwGE 89, 281). Damit liegt ein Eingriff im Sinne der Grundrechtsdogmatik vor. Dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht zu 100 % an den Kreis der ausgewählten Leistungserbringer verteilt werden, steht der Annahme eines Eingriffs nicht entgegen. Die Marktchancen der Antragstellerin sind jedenfalls nennenswert betroffen. Der Eingriff in die Berufsfreiheit wäre nur zulässig, wenn es dafür eine durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geschaffene Rechtsgrundlage gäbe. Das ist indes nicht der Fall. Vorschriften des SGB VIII lassen sich nicht finden, die es zuließen, einen Leistungserbringer von vornherein aus dem Kreis der Anbieter auszuschließen bzw. sie auf ein geringes Restkontingent von zu erbringenden Leistungen zu verweisen.

Zwar besitzt ein Leistungserbringer weder im Rahmen der Entgeltfinanzierung noch im Rahmen der Förderungsfinanzierung einen Anspruch darauf, in die Leistungserbringung einbezogen zu werden. Bei der Entgeltfinanzierung trifft der Leistungsträger nach fachlichen Gesichtspunkten – im besten Fall auf Grund eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII – eine Entscheidung darüber, welcher Leistungserbringer die Leistung durchführen soll, wobei der Leistungserbringer freilich nicht im Auftrag des Leistungsträgers handelt, sondern eine eigene Aufgabe wahrnimmt, zu deren Übernahme er nicht verpflichtet werden kann. Durch das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten kann allerdings das Auswahlermessen des Leistungsträgers eingeschränkt sein. Der Leistungserbringer hat somit nur eine tatsächliche Chance, auf dem Markt der Leistungserbringer zum Zuge zu kommen. Es braucht hier nicht entschieden zu werden, unter welchen Voraussetzungen ein Leistungserbringer von dem Leistungsträger übergangen werden kann. Jedenfalls müssten es ermessensgerechte und fachliche Gründe sein. Liegen sie vor, kann kein Leistungserbringer es beanstanden, nicht berücksichtigt worden zu sein.

So liegt es hier indes nicht. Die Antragsgegnerin kann nicht behaupten, sie habe nur gleichsam im Vorhinein nach fachlichen Gesichtspunkten und unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens eine Auswahl der in Frage kommenden Leistungserbringer getroffen. Diese Annahme verbietet sich schon deshalb, weil gerade keine Einzelfallentscheidungen getroffen werden, sondern ohne Rücksicht auf die individuellen Hilfefälle ein Budget an bestimmte Träger der freien Jugendhilfe verteilt wird, wobei deren Eignung nicht in Frage gestellt werden soll. Eine derartige „Vergabe“ öffentlicher Mittel, lässt sich mit der Entgeltfinanzierung nicht mehr rechtfertigen. Diese Form der Finanzierung, für deren Durchführung Leistungs- und Vergütungsverträge (im stationären Bereich nach §§ 78 a ff. SGB VIII, im ambulanten nach § 77 SGB VIII) abgeschlossen werden, eröffnen dem jeweiligen Vertragspartner gerade die Marktchancen, um die es hier geht. Dabei ist es anerkannt, dass über den Abschluss solcher Verträge nach pflichtgemäßem Ermessen und nach dem fachlichen Kriterium der Eignung zu entscheiden ist und Gesichtspunkte des Bedarfs an (weiteren) Leistungserbringern keine Rolle spielen dürfen (BVerwGE 94, 202). Der faktische Ausschluss des Antragstellers vom Markt der Leistungserbringer lässt sich somit nicht mit Gesichtspunkten der Entgeltfinanzierung rechtfertigen.

Wenn das Konzept der Sozialraumorientierung und -finanzierung als Form der Förderungsfinanzierung nach § 74 SGB VIII zu deuten sein sollte, ergäbe sich nichts anderes. Zwar besteht auch insoweit kein Anspruch auf finanzielle Zuwendungen. Darum geht es der Antragstellerin auch nicht. Sie möchte vielmehr lediglich ihre Marktchancen gewahrt sehen. Dass es auf dem Gebiet der Hilfe zur Erziehung Marktchancen gibt, liegt letztlich darin begründet, dass es sich insoweit um Ansprüche der Leistungsberechtigten handelt, die beim Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen erfüllt werden müssen. Förderungsfinanzierung findet hingegen auf Feldern statt, in denen keine Leistungsansprüche vorzufinden sind, bei denen es um „freiwillige“ Leistungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe geht. Auf diesem Gebiet kann daher von Marktchancen, die durch die Förderung eines anderen Trägers der freien Jugendhilfe betroffen sein könnten, schwerlich die Rede sein. Auf diesem Gebiet hat es der Träger der öffentlichen Jugendhilfe selbst in der Hand, Strukturen zu beeinflussen und zu gestalten. Hier zeigt sich ein weiteres Mal, dass die Förderungsfinanzierung bei der Erfüllung von Leistungsansprüchen die ungeeignete Finanzierungsform ist. Denn durch die Förderung eines Trägers der freien Jugendhilfe kann der Leistungsanspruch des Leistungsberechtigten nicht erfüllt werden.

Sollte das Konzept der Finanzierung eines Sozialraums Elemente der Förderungsfinanzierung enthalten, ginge es der Antragstellerin mithin nicht darum, ebenfalls eine entsprechende Förderung zu erhalten, sondern vielmehr darum, durch die Förderung der Konkurrenten nicht in ihren Marktchancen beeinträchtigt zu werden. Es ist anerkannt, dass die Förderung eines Marktkonkurrenten einen unzulässigen Grundrechtseingriff darstellen kann, sofern die Förderung nicht durch eine gesetzliche Vorschrift legitimiert ist. Jedenfalls hätte die Antragsgegnerin über eine Förderung der Antragstellerin nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden müssen. Eine solche Entscheidung ist indes nicht getroffen worden; es ist der Antragstellerin lediglich mitgeteilt worden, dass ihre Teilnahme am Regionalen Versorgungsvertrag nicht beabsichtigt sei, da Voraussetzung sei, dass mindestens 1 ganze Stelle im Bereich ambulante Hilfen zur Erziehung vorhanden sei. Das sei bei der Antragstellerin nicht der Fall.

Die Antragsgegnerin hat zu dem zentralen Einwand der Antragstellerin, das Finanzierungs-konzept verletze sie in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG, nicht Stellung genommen. Dabei ist die Grundrechtsbetroffenheit infolge dieses Konzepts offenkundig und es bedürfte der normativen Ermächtigung für diese Vorgehensweise. Die Antragsgegnerin (...) befasst sich lediglich mit Gesichtspunkten, die wenig bis nichts mit der Grundrechtsproblematik zu tun haben. So ist es etwa unerheblich, ob das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten weiterhin gewahrt ist. Dafür dürfte sogar einiges sprechen, denn das Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII) bezieht sich regelmäßig nur auf vorhandene Einrichtungen und Dienste. Wenn die Leistungsberechtigten in ihren Rechten also nicht beschnitten sein sollten, heißt dies für eine etwaige Grundrechtsbetroffenheit der Antragstellerin nichts. Auch die Inanspruchnahme der Planungs- und Gesamtverantwortung (§§ 79, 80 SGB VIII) durch die Antragsgegnerin, die sie freilich zu erfüllen hat, sagt nichts darüber aus, wie weit diese Verantwortung Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen vermag. Dass die Antragsgegnerin mit Trägern der freien Jugendhilfe, die nicht an dem neuen Konzept beteiligt sind, weiterhin partnerschaftlich zusammenarbeiten will, versteht sich von selbst, kann aber nicht deren weitgehenden Ausschluss vom Markt rechtfertigen. Aus § 77 SGB VIII kann schließlich ebenfalls keine Rechtfertigung für Grundrechtseingriffe hergeleitet werden. Die Vorschrift mag viele Möglichkeiten der Kooperation mit Trägern der freien Jugendhilfe zulassen. Verträge, die andere Träger in ihren Grundrechten zulässiger Weise beschränken dürften, sind jedenfalls nicht zugelassen. Zu Recht heißt es in dem Vermerk des LEB¹³, dass die hier beanstandeten Vereinbarungen keine Vereinbarungen im Sinne des § 77 SGB VIII seien, sondern diese nur präzisierten, denn Grundlage der Vergütung sei weiterhin die Leistungs- und Vergütungsvereinbarung, die übrigens auch die Antragstellerin mit der Antragsgegnerin abgeschlossen hat. Dass diese Vereinbarungen nur eine Marktchance eröffnen, aber noch nichts darüber aussagen, ob der jeweilige Träger auch zum Zuge kommt, wird erneut deutlich. Erst durch die beanstandeten Kooperations- und Versorgungsverträge erfolgt eine Zuteilung am Markt; sie nehmen dem begünstigten Träger der freien Jugendhilfe das unternehmerische Risiko. Auch das nicht ausdrücklich erwähnte, aber durchaus zentrale Motiv der Antragsgegnerin, die Kosten der Hilfe zur Erziehung, die in den letzten 10 Jahren mehr als erheblich angestiegen sind, in den Griff zu bekommen (Stichwort: fachlichen Druck auf die freien Träger ausüben) kann das neue Finanzierungskonzept nicht rechtfertigen. Dieses Motiv ist allerdings in keiner Weise zu beanstanden (vgl. Stellungnahme des Familien-, Kinder- und Jugendausschusses an den federführenden Haushaltsausschuss, BüDr. 18/100 Anlage D). Es muss indes mit den rechtlich zulässigen Mitteln verfolgt werden. Dafür bietet sich vor allen Dingen eine verstärkte fachliche Steuerung durch die Jugendämter

13 Landesbetrieb Erziehung und Berufsbildung.

im Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) an. Es mag sein, dass durch eine Reduzierung der Zahl der agierenden Leistungserbringer eine Reduzierung der „Nachfrage“ nach Hilfen zur Erziehung und damit eine Kostendämpfung erreicht werden könnte. Solange der freie Markt der Leistungserbringer indes durch gesetzliche Regelungen nicht regulierbar ist, darf die Antragsgegnerin deren Aktivitäten auf dem Markt nicht „durch die Hintertür“ beschränken. Wie der freie Markt durch Leistungs- und Vergütungskonkurrenz „gezähmt“ werden kann, zeigen die Vorschriften der §§ 78 a SGB VIII.

Auch ein Anordnungsgrund ist gegeben. Die Antragstellerin würde in ihrem von Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Marktchancen erheblich beeinträchtigt werden, wenn das neue Finanzierungskonzept durchgeführt würde. Dabei ist es nicht entscheidend, dass sie ihre Leistungen außerhalb des Konzepts weiterhin anbieten kann. Auch ist es nicht entscheidend, in welchem Umfang ihre bisherige Tätigkeit betroffen sein sollte. Denn das Grundrecht der Berufsfreiheit ist „zukunftsgerichtet“ (BVerwGE 75, 109). Auch ein beruflicher Neustart oder eine berufliche Tätigkeitsausweitung fallen in den Schutzbereich des Grundrechts. Der Grundsatz effektiven Rechtsschutzes verlangt es zu verhindern, dass vollendete Tatsachen eintreten. Insofern wäre zu befürchten, dass die Antragstellerin in einem nicht unerheblichen Umfang als Leistungserbringer von vornherein ausfällt und damit nachhaltig und längerfristig vom Markt verdrängt werden könnte.“

Die Argumente, die in dieser m.E sehr gründlich und klug begründeten Entscheidung zusammengestellt worden sind, lassen deutlich werden, dass eine mit dem geltenden Recht vereinbare Form der Sozialraumbudgetierung nicht gefunden werden kann. Das kann man als gute Nachricht ansehen, weil nur so sicherzustellen ist, dass sich Soziale Arbeit orientiert an den Bedürfnissen der Menschen weiterentwickeln kann. Man kann es aber auch als schlechte Nachricht ansehen, weil eine Bemühung zur Lösung eines wichtigen Problems auf dem Gebiet der Sozialen Arbeit gescheitert ist. Wenn man die Sache so betrachtet, stellt sich nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hamburg die Frage, welche andere Lösungsstrategie in Betracht zu ziehen ist.

3 Neue Werkzeuge: Wirkungsorientierung

Wesentliche Bedeutung für eine Implementierung von Sozialraumorientierung in die praktische Soziale Arbeit haben deren Finanzierungsformen. Die Finanzierung der Tätigkeit der freien Träger ist traditionell ein zentrales Feld der Auseinandersetzungen in der Sozialen Arbeit. Lange Zeit war ausschließlich die Höhe des öffentlichen (Ko-)Finanzierungsanteils Fokus der Auseinandersetzung. Mit der Einführung von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen für alle wichtigen Bereiche der sozialen Arbeit hat sich aber eine Möglichkeit zur Neuausrichtung dieser Diskussionen ergeben: Es entsteht die Chance, Wirkungen der sozialen Arbeit in das Zentrum der Auseinandersetzungen zu stellen und somit auch deren Wert und Nutzen erkennbar zu machen. Bei Wirkungsorientierung geht es vor allem darum, anhand einfacher, Branchenkennern sicher banal erscheinender Kriterien ein Gefühl für die Wirksamkeit sozialer Arbeit zu schaffen. In der Perspektive der Sozialraumorientierung könnte dies zentral mit dem Gedanken verbunden werden, den Nutzen der Sozialen Arbeit für den Sozialraum für viele erkennbar zu machen. Notwendigerweise müsste dabei nach Beschreibung von Erfolgskriterien gesucht werden, die gerade nicht an den engen Grenzen einer Säule in dem Sozialleistungssystem orientiert sind. Dann gäbe es Chance, dass auch Menschen außerhalb des Fachs deren Nutzen verstehen. Das könnte der Beginn neuer sozialpolitischer Debatten sein, in denen herausfordernde Lebensgeschichten und nicht Ideen von Haushaltskonsolidierung die wichtigste Rolle spielen. Es könnten die spannen-

den Geschichten vom Gelingen trotz schwieriger Situationen sein, Geschichten, wie es beinahe gut gegangen wäre und fesselnde Erzählungen davon, wie es geklappt hat, obwohl niemand damit rechnen konnte. Es könnte um einen Erfahrungsaustausch darüber gehen wie Menschenleben wieder auf einen Weg geraten sind, der gut, oder doch ziemlich gut ist und auf dem die Hoffnungen und Wünsche von einst Chancenlosen Wirklichkeit geworden sind – kurz: Geschichten von Teilhabe und Teilnahme. Es könnte so sein, dass wieder öffentlich verstehbar über soziale Arbeit gesprochen wird¹⁴. Im Sozialraum und auch anderswo.

Verf.: Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Bernzen (Katholische Hochschule für Sozialwesen Berlin), BERNZEN SONNTAG Rechtsanwälte, Mönckebergstraße 19, 20095 Hamburg, E-Mail: bernzen@msbh.de

14 Bernzen, C./Duus, S., Wirkungsorientierung in der sozialen Arbeit – wem nutzt das?, Sozialrecht aktuell 2007, 17.