

Florian Gerlach/Knut Hinrichs¹

Sozialraumorientierung *statt* Hilfen zur Erziehung: ein Fachkonzept *als* Sparprogramm

in: Dialog Erziehungshilfen 3-2014, 30-40

„Sozialraumorientierung – Fachkonzept oder Sparprogramm?“ – mit dieser rhetorischen Frage ist ein Beitrag von *Hinte* und *Fehren*² betitelt, in dem dafür gestritten wird, Sozialraumorientierung nicht als Sparprogramm zu verstehen, sondern als ein Fachkonzept. Wir wollen in unseren Ausführungen zeigen, dass diese Entgegensetzung daneben geht; dass vielmehr das *Fachkonzept Sozialraumorientierung wegen seiner Einsparpotenziale* gegenwärtig en vogue in der Jugendhilfe ist.

Kommunale Sparpolitik als Dreh- und Angelpunkt sozialräumlicher Reformen in der Jugendhilfe

Die gegenwärtige Debatte um sozialraumorientierte Steuerungsmodelle findet ihren Ausgangspunkt in einer retrospektiven Analyse der Ausgabenentwicklungen³ im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.

Nahezu *sämtliche* Konzeptpapiere und auch alle tatsächlich durchgesetzten Konzepte nehmen diese Ausgabenentwicklung in den Blick.⁴ Es geht bei der gegenwärtigen Diskussion um sozialraumorientierte Steuerungsmodelle nur am Rande darum, *fachliche* Konzepte der Sozialraumorientierung im Bereich der Kinder und Jugendhilfe auf ihre Zweckmäßigkeit für die Kinder- und Jugendhilfe zu beleuchten, um der Frage nachzugehen, ob solche Modelle einen sachgerechten Beitrag zu den Aufgaben der Jugendhilfe leisten können, also um *Sozialraumorientierung*. In fachlicher Sicht ist man sich weitgehend einig, dass ein Mehr an präventiven, wohnortnahen, flexiblen und an den Bedürfnissen der Betroffenen orientierten Hilfen eine gute Sache ist. Es gibt hier zwar auch in der Sache kontroverse Beiträge⁵; aber die Debatte wird eigentlich erst dann scharf geführt, wenn es um *Sozialraumbudgetierung* bzw. den *Ersatz* von Hilfen zur Erziehung durch sozialraumorientierte Hilfen geht. Dann liegt nämlich die Frage nach der richtigen Finanzierungsform und ihrer rechtlichen Grundlagen auf dem Tisch und insofern auch die Frage nach dem durch die Finanzierungsform erwarteten Einsparpotenzial.

Gegenprobe: Sozialraumorientierung im SGB VIII

¹ *Florian Gerlach* ist Professor an der Evangelischen FH Bochum und lehrt dort Kinder- und Jugendhilferecht im Fachbereich Soziale Arbeit. *Knut Hinrichs* ist Professor an der HAW Hamburg und lehrt dort Jugendhilfe- und Familienrecht am Department Soziale Arbeit.

² *Fehren/Hinte*, Sozialraumorientierung – Fachkonzept oder Sparprogramm? erschienen in der Reihe Soziale Arbeit kontrovers, Berlin/Brühl 2013.

³ Der interessierte Blick spricht schnell von „Kostenexplosion“.

⁴ Vgl. etwa zuletzt: *Kurz-Adam*, Die Weiterentwicklung der Erziehungshilfen, ZKJ 2014, 231-234.

⁵ Kritischer Überblick von *Kessl/Reutlinger*, Stichwort Sozialraumorientierung in: Handbuch Soziale Arbeit, Hrsg. von Otto/Thiersch, 2011. Zu aktuellen Entwicklungen etwa einerseits *Hammer*, Neue Praxis oder Paradigmenwechsel? – Zur Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung und des Kinderschutzes, np 2011, 467-475. Und andererseits *Weber*, Umsteuerung der Jugendhilfe in Hamburg: ein bundesweites Modell?, np 2012, 190-213.

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 Hilfen zur Erziehung (HzE) möglicherweise sogar überflüssig zu machen, dem wäre mit dem gegenwärtig bestehenden Gesetz und dessen Finanzierungsformen gut und ausreichend gedient. Denn dem SGB VIII ist eine Orientierung am Sozialraum keineswegs fremd, vielmehr allgegenwärtig: 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 werden⁶; § 16 SGB VIII spricht von „Nachbarschaftshilfe“ und sogar bei den HzE, die so sehr in die Kritik geraten sind, 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. Überraschend ist das eigentlich nicht. Denn das Konzept der *Lebensweltorientierung* war der inhaltliche Leitfaden, den sich das Gesetz 1989 zu Eigen gemacht hatte und dieses Konzept weist große Überschneidungen mit dem aktuell so viel diskutierten Konzept der Sozialraumorientierung auf. Aber mit einer Sozialraumorientierung, die sich auf das jetzt geltende Recht stützt, sind die Sozialraumreformer eben nicht zufrieden.

Kritik der Sozialraumreformer an den Hilfen zur Erziehung

Man sollte also meinen, dass Sozialraumorientierung auf der Grundlage des bestehenden Rechts einfach umgesetzt werden könnte. Dies verneinen die Protagonisten der Sozialraumorientierung vehement, schließlich würde die „Versäulung der Hilfen“⁷ durch die Erwähnung sozialräumlicher Bezüge im Gesetz nicht beseitigt. Ferner sei das Bewilligungsverfahren einer HzE zu bürokratisch und hochschwellig⁸, wofür insbesondere die Bindung an gesetzliche Vorschriften verantwortlich gemacht wird⁹. Nur die Sozialraumorientierung – unterstützt durch ein *Sozialraumbudget* – gewährleiste es, dass sich die Hilfe an den Bedürfnissen der Betroffenen orientiere, statt der „Verschreibungsmentalität“ der Jugendämtern zu gehorchen, die den freien Trägern die Taschen fülle. Im Übrigen verhindere die Existenz des Rechtsanspruchs auf HzE, dass sozialräumliche Alternativangebote konzipiert und gewährt würden, weil diese Leistungen

⁶ 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. Der Verfasser *Hinrichs* hat sich mit der Reform und ihrer Umsetzung ausführlich auseinandergesetzt: „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 (zitiert: SHA-Rechtsgutachten).

⁷ Vgl. hierzu *Hinte/Litges/Springer*, Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld, Berlin 1999.

⁸ Freie und Hansestadt Hamburg, BSG, Neuen Hilfen als Alternative zur Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) – Inhalt und Gestaltung, Konzeptpapier der BSG vom 09.07.2010 (zitiert als: „BSG, Neue Hilfen – Inhalt und Gestaltung“).

⁹ Hierzu *Hinte*, Fälle, Felder und Budgets, (91-126) in: *Merten* (Hrsg): Sozialraumorientierung – Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit, Weinheim 2002 (S. 167-181)

freiwillig und finanziell nachrangig gegenüber Rechtsansprüchen sei. Der Anspruch auf HzE müsste in einen „Verschaffungsanspruch“ weiterentwickelt werden¹⁰.

Kritik an den Sozialraumreformern

Man kann an dieser Praxis vieles kritisieren; aber für den status quo die Steuerungslogik des SGB VIII verantwortlich zu machen ist verfehlt. Noch verfehelter ist es, die gesetzliche Steuerungslogik durch eine sozialräumliche Budgetsteuerung zu ersetzen. Wer etwas genauer hinsehen mag, erkennt, wie haltlos die Kritik der Sozialraumreformer am gegenwärtigen gesetzlichen Steuerungsmodell ist:

Erstens: HzE mögen in der Praxis „versäult“ sein; dies ist aber sicher keine Folge der gesetzlichen Logik, die ausdrücklich einen nicht abgeschlossenen Katalog möglicher Hilfen kennt (§ 27 Abs. 2 S. 1 SGB VIII: „insbesondere“), sondern sich nach dem Bedarf im *Einzelfall* zu richten hat (§ 27 Abs. 2 S. 2 SGB VIII). Das Gesetz *will maßgeschneiderte Hilfen*. Wenn die Jugendämter diese gesetzlichen Vorgaben in der Praxis nicht umsetzen, liegt dies an fehlerhafter Rechtsanwendung, die ihrerseits einer zu hohen Arbeitsbelastung der Fachkräfte und/oder fehlerhaften Vorgaben durch das jugendamtsinterne Controlling geschuldet sind. Die den Jugendämtern durch das Gesetz bewusst eingeräumten Spielräume rund um das Erziehungsgeschehen und die Lebenswelt der Betroffenen werden nicht ausgenutzt, weil *Sparvorgaben* dies verhindern.

Zweitens: *Bürokratisch und hochschwellig* wird ein Bewilligungsverfahren nur dann, wenn es durch die Jugendämter so gestaltet wird; das Gesetz verlangt keineswegs umständliche Anträge, die den Betroffenen Angst machen sowie eine wohlmöglich mehrstufige Genehmigung innerhalb der Jugendamtshierarchie, die natürlich Zeit braucht und Hürden vor den Betroffenen aufbaut. Not täte vielmehr Sozialarbeiterisch-sozialpädagogische Beziehungsarbeit der ASD-Fachkräfte, die in den letzten Jahren leider zurückgedrängt wurde zugunsten eines durch Verwaltungsrationalisierung diktierten Abarbeitens von (möglichst vielen) Fällen.

Drittens: Auch die kritisierte *Verschreibungsmentalität* existiert in der Jugendhilfepraxis, das ist keine Frage. Aber was ist der Grund dafür? Geht es den Fachkräften im Jugendamt darum, die Betroffenen zu bevormunden und ihnen Hilfen aufzuoktroyieren, die man so schön bequem bei den freien Trägern einkaufen kann? Oder geht es den Fachkräften nicht viel mehr darum, sich einer notorischen Überlastungssituation zu erwehren? Man denke z.B. an die sogenannten „Klärungshilfen“, bei denen freie Träger den Sachverhalt in den Familien ermitteln und im Rahmen von SPFH finanziert werden. Dies wäre eigentlich eine originäre Aufgabe des ASD, der dieser Aufgabe nur deshalb nicht nachkommt, weil er nicht über die dafür erforderlichen personellen Ressourcen verfügt.¹¹

Und wieso soll überhaupt die Zuweisung öffentlicher Gelder in Form von Budgets statt in Form von Entgelten für einzelne Fälle das Eigeninteresse freier Träger zügeln? Diesem

¹⁰ „Wiedergewinnung kommunalpolitischer Haushaltsfähigkeit zur Ausgestaltung von Jugendhilfeleistungen – Änderung des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII)“ – (zitiert als „A-Staatssekretäre vom 13.05.2011“.

¹¹ Vgl hierzu: Landes (2011): Das „Bugwellen-Problem“ des ASD – Wie kann die Prozesssteuerung der Hilfen zur Erziehung im Jugendamt verbessert werden; in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg): Wer steuert die Hilfen zur Erziehung? Dokumentation, Berlin S. 49-58.

Eigeninteresse dürfte doch wohl nur eine *neue Verlaufsform* gegeben werden, wenn in Vergabeverfahren heftig um den exklusiven Zuschlag für einen Sozialraum konkurriert wird. „Dabeisein ist alles!“ heißt dann die Devise und die Träger werden alles tun, um die Konkurrenten von den eigenen Pfründen fernzuhalten. Es ist geradezu absurd, das gegenwärtige Steuerungsmodell als neoliberal zu kritisieren, nur um es durch eines zu ersetzen, das sich mindestens ebenso konkurrenzorientiert darstellt: Das ökonomische Resultat von Sozialraumorientierung wird nämlich darin bestehen, dass – „Vom Fall zum Feld“¹² – nicht mehr nur um Fälle, sondern um ganze Felder konkurriert wird.

Viertens zur Frage des Verhältnisses von Rechtsansprüchen und offenen Angeboten: Nach der oben zitierten Logik sind stets die noch gewährten Sozialleistungen der Grund dafür, dass andere gekürzt werden, nie jedoch die politischen Beschlüsse, mit denen die Einsparung von Mitteln im Sozial- und Familienbereich angestrebt wird. Den Anschein von Logik gewinnt diese Argumentation nur dadurch, dass das Sparbedürfnis der Kommunen als Sachzwang unterstellt wird, an dem man ohnehin nichts ändern könne. Diese Logik des Sachzwangs¹³ eint tatsächlich alle Bemühungen zur Rechtfertigung der vergangenen und gegenwärtigen Sozialreformen gegenüber Bürgern Fachöffentlichkeit: Von Hartz I bis Hartz IV, von der Neuen Steuerung bis zur Sozialraumorientierung, von den Neuen Hilfen bis zur Schuldenbremse: Soziales und Familie sind eigentlich immer zu teuer; alle Dysfunktionalitäten der bestehenden Strukturen belegen nur, dass sie niedergerissen werden müssen. Das Niederreißen erledigen die Reformer im Gestus der Kritik an überkommenen Verwaltungsstrukturen, juristischer Borniertheit und konservativer Ausrichtung u.a. des SGB VIII. De facto werden dann die sozialen Probleme mit sozialarbeiterischer Begleitung dorthin zurückverwiesen, wo sie sichtbar werden: in den jeweiligen Sozialraum¹⁴.

Im Übrigen: wer sagt eigentlich, dass objektiv-rechtliche Verpflichtungen freiwillige Leistungen wären? De jure ist dieses Argument unrichtig; es zeugt allerdings davon, dass die Kommunen sich taktisch zu ihren Verpflichtungen verhalten. Sie nutzen es aus, dass die Betroffenen diese Verpflichtungen kaum einklagen können. Sie tun offenbar jetzt schon nur das, wozu sie gerichtlich gezwungen werden können. Und dann soll man diesen Rechtsanspruch aufgeben und mit einem „Verschaffungsanspruch“¹⁵ vorlieb nehmen?

Fünftens: Und all diese Probleme sollen durch die Einführung von niedrigschwelligen und pauschalfinanzierten Hilfen gelöst werden können? – Wie soll das möglich sein, wenn schon die Analyse der bestehenden Fehlentwicklungen so an der Sache vorbei geht?

Aber darum geht es eben auch gar nicht wirklich. 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

¹² Vgl. hierzu *Hinte/Litges/Springer*, Vom Fall zum Feld.

¹³ Hierzu: *Hinrichs*, standpunkt : sozial 2010, 15-27.

¹⁴ Vgl. hierzu überzeugend: *Dahme/Wohlfahrt*, Zur Lage der Kommunalfinanzen und ihre Auswirkungen auf die Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe, Hrsg. von Ver.di, Berlin 2011 S: 31.

¹⁵ A-Staatssekretäre vom 13.05.2011.

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“)¹⁶.

Zwischenfazit: die Erfolgsgeschichte der Sozialraumorientierung

Die Sozialraumreformer loben ihr Konzept in den grünen Klee und werden nicht müde, die Erfolgsgeschichte zu preisen, die die Sozialraumorientierung mittlerweile genommen hat¹⁷. Wie konnte es aber geschehen, dass die einst fast linksradikale und so kritische „Gemeinwesenarbeit“ in Gestalt der modernen „Sozialraumorientierung“ sich so erfolgreich in der Jugendhilfelandchaft etablieren konnte? Wie konnte es geschehen, dass heute Kommunalpolitiker und Verwaltungsleute dieses Fachkonzept wie ein Mantra rezitieren?

Zur Beantwortung ist an den Ausgangspunkt der ganzen Debatte zu erinnern: Ungeachtet aller fachlichen Argumente findet sich bei allen Begründungsangeboten der Sozialraumreformer ein Hauptargument, ein roter Faden: Jugendhilfe nach dem bestehenden gesetzlichen Steuerungsmodell ist zu teuer, oder umgekehrt ausgedrückt: Jugendhilfe ist im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln nicht effektiv genug. In der Tat sind die Kosten für die erzieherischen Hilfen seit Einführung des SGB VIII 1989/90 kontinuierlich gestiegen. Ob dieser Anstieg allerdings an einer ineffektiven Hilfestellung liegt, oder ob schlicht die Bedarfe wegen gesellschaftlicher, politischer oder ökonomischen Entwicklungen gewachsen sind, ist damit zwar gar nicht entschieden. Der Jugendhilfe wurde und wird aber dieser Anstieg zur Last gelegt und mit wechselnden Konzepten¹⁸ gegengesteuert. Die Sozialraumorientierung gehört zu den Konzepten, die in diesem Zusammenhang angewandt wurden und werden. Eine Initialzündung für den aktuellen Hype war sicher der Umstand, dass die KGSt in einem Bericht 1998 den Kommunen empfahl, sozialräumlich zu arbeiten und diese Arbeit mittels eines Sozialraumbudgets zu finanzieren¹⁹. Dieser Bericht ist unter Mitwirkung von *Hinte* entstanden. Parallel hierzu empfahl er als Leiter des bereits in den 1980er Jahren gegründeten ISSAB die Einführung von Sozialraumbudgets²⁰. Mit dieser „klugen Verbindung von Ökonomie und Pädagogik“²¹ war dann plötzlich ein Konzept in der Welt, das sowohl den Fachkräften in der Jugendhilfe, als auch den um Konsolidierung bemühten Verwaltungsleuten alles recht zu machen schien: *Eine bessere Jugendhilfe, die weniger kostet*. Das hat natürlich politische Durchschlagskraft. Seither wird in mehr als 50 Kommunen in Deutschland, Österreich und der Schweiz mit diesem Fachkonzept experimentiert.

¹⁶ Gegenseitige Verträge als Finanzierungsinstrument unterliegen noch geringeren Bindungen als die Zuwendungsfinanzierung; man wird hier § 74 SGB VIII analog anwenden müssen, vgl. *Mrozynski*, Leistungsverträge zwischen hoheitlicher Steuerung und privatrechtlichem Wettbewerb, in: *RsDE* 47 (2001), 29 ff. (35).

¹⁷ Statt vieler: *Fehren/Hinte*, Sozialraumorientierung.

¹⁸ „Neue Steuerung“ und „Kontingenzierung“ in den 1990er Jahren, „Wirkungsorientierte Steuerung“ und „Sozialraumorientierung“ in den 2000er Jahren. Hierzu grundsätzlich: *Weber*, Modernisierung öffentlicher Steuerung, Idstein 2006.

¹⁹ *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)*, Bericht Nr. 12/1998 - Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe, Köln 1998.

²⁰ *Hinte*, Fallarbeit und Lebensweltgestaltung – Sozialraumbudgets statt Fallfinanzierung, in: ISA (Hrsg.) Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, Münster 1999, S. 82-94.

²¹ *Hinte*, Sozialraumorientierung auf hoher See, FoE 2010, 185 und unsere Anmerkungen hierzu auf der Website de IGFH, Stichwort „Diskussion Sozialraumorientierung 2010/2011“. Ferner: *Dahme/Wohlfahrt*, Budgetierte Sozialraumorientierung Präventionspolitik oder Sparprogramm NDV 2004, 33-38.

Dass mit diesem Fach- und Finanzierungskonzept das bisherige – immerhin gesetzlich normierte – Steuerungsmodell inkompatibel ist, stürzte und stört die Protagonisten budgetierter Sozialraumorientierung wenig. Sie wollen auch nichts davon wissen, dass sich dieses *Sparprogramm*, über den Umweg sozialräumlicher *eigener Kalkulationen* der ausgewählten freien Träger letztlich zu Lasten der AdressatInnen auswirken *muss*: geringere Personalschlüssel, unbefriedigte Hilfebedarfe, sinkende Einkommen der Fachkräfte – eben alle Maßnahmen, die Einsparungen versprechen. Stattdessen wettern sie nun seit gut eineinhalb Dekaden gegen alles und jeden, der sich ihrer Idee in den Weg stellt. Auch entsprechende Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, die in Übereinstimmung mit der jugendhilferechtlichen Literatur unisono die Unzulässigkeit von Sozialraumbudgets festgestellt haben, sind in den Augen der Sozialraumreformer nur das Dokument von Unverständlichkeit, typisch juristischer Borniertheit und sonstiger übler charakterlicher Eigenschaften. Man gewinnt fast den Eindruck, als würden die gerichtlichen Auseinandersetzungen taktisch in Kauf genommen, um die bisherige Jugendhilfesteuern durch Recht sturmreif zu schießen. Unter dieser Perspektive kann man sowohl die Hamburger Initiative zur Weiterentwicklung der HzE²², als auch die entsprechenden Abschnitte im Koalitionsvertrag²³ als Etappensieg werten.

Zur Erinnerung: Warum budgetierte Sozialraumorientierung im Bereich der Hilfen zur Erziehung gegen geltendes Recht verstößt

Was in der Auseinandersetzung über die Sozialraumorientierung ankommt...

In den Streit über die Sozialraumorientierung dringen die Argumente, mit denen die Verwaltungsgerichte und die jugendhilferechtliche Literatur die Sozialraumbudgets und die damit verbundene Auswahl einzelner „Sozialraumträger“ für unzulässig gehalten haben, leider nur sehr verkürzt, z.T. sogar entstellt vor. Als Beispiel möchten wir den eingangs erwähnten Beitrag von *Fehren/Hinte* anführen²⁴. Dort liest man auf Seite 48: *„Allerdings sind Sozialraumbudgets in jüngster Vergangenheit mehrfach juristisch ausgehebelt worden, vornehmlich unter Hinweis auf die grundgesetzlich gesicherte Berufsfreiheit, die dem Gericht wichtiger ist als der ebenfalls grundgesetzlich gesicherte Schutz von Kindern und Familien.“*

Man muss wahrlich kein Jurist sein, um hier eine *Entstellung* des tatsächlichen Argumentationsgangs zu vermuten; sie ist evident: Als ob Gerichte einfach danach entschieden, was ihnen jeweils „wichtiger“ ist und als ob „Berufsfreiheit“ auf der einen und „Schutz von Kindern und Familien“ auf der anderen Seite überhaupt gegeneinander abzuwägen wären; und als ob Sozialraumorientierung jeden erdenklichen Schutz von Kindern und Familie gewährleiste, die Steuerung durch das SGB VIII hingegen keinerlei Schutz... Aber klar, die Botschaft kommt an: den Gerichten sind die Kinder und Familien egal, sie opfern sie überzeugt und gerne den ökonomischen Interessen der klagenden Träger. Einmal mehr kann man sehen, was für üble Leute es sind, die sich gegen ein Sozialraumbudget wenden.

Für alle, die es etwas genauer wissen möchten, erinnern wir noch einmal an die Argumente, mit denen die Verwaltungsgerichte Sozialraumbudgets und die damit verbundene Trägersauswahl für unzulässig gehalten haben.

²² Dieses Thema stand jetzt schon zum dritten Mal auf der Tagesordnung der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) Ende Mai in Mainz.

²³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode vom 27.11.2013, S. 97 f.

²⁴ Vgl. Fn. 2.

...und wie es gemeint war: Argumentation der Verwaltungsgerichte...

Bei den entschiedenen Fällen 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 Eintrittskarte ist Art. 12 GG deshalb, weil die klagenden Träger jeweils ihre Klagebefugnis, das sog. subjektiv-öffentliche Recht darlegen mussten, ohne das man kein verwaltungsgerichtliches Verfahren betreiben kann (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO). Der Grundsatz, dass rechtswidriges Verwaltungshandeln nicht Ausdruck von (rechtfertigenden) Grundrechtsschranken sein kann, führte in den fraglichen Verfahren jedoch 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“²⁵ berücksichtigen. Daher haben sich die Verwaltungsgerichte tatsächlich mit dem *gesamten jeweils zu Grunde liegenden Steuerungs- Organisations- und Finanzierungsmodell* auseinandergesetzt.

Als Essenz der Entscheidungen²⁶ ist festzuhalten: Sozialraumbudgets mit exklusiver Trägerauswahl („Sozialraumträger“) und der pauschalen Finanzierung einer Vielzahl von Fällen

- verletzen die Berufsausübungsfreiheit freier und privatgewerblicher Träger der Jugendhilfe, da ein rechtfertigendes Gesetz 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
- verstoßen gegen den Grundsatz der Trägerpluralität (§ 3 Abs. 1 SGB VIII) und der institutionellen Subsidiarität, § 4 Abs. 2 SGB VIII
- sie verletzen die Partizipationsrechte der Betroffenen, insbesondere das Wunsch- und Wahlrecht des § 5 SGB VIII;
- sie 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;
- sie räumen den ausgewählten „Sozialraumträgern“ Mitentscheidungsbefugnisse ein, die eine sachgerechte und unparteiische Wahrnehmung des staatlichen Wächteramtes vermissen lassen.

²⁵ hierzu insbesondere BVerwG, Urteil vom 21.01.2010, Az. 5 CN 1/09, Buchholz 436.511 § 74a KJHG/SGB VIII Nr. 1.

²⁶ OVG Hamburg, Beschluss vom 10.11.2004, Az. 4 Bs 388/04; OVG Münster, Beschluss vom 18.03.2005, Az. 12 B 1931/04; OVG Berlin, Beschluss vom 04.04.2005, Az. 6 S 415.04; OVG Lüneburg, Beschluss vom 13.03.2006, Az. 4 ME 1/06; OVG Lüneburg, Urteil vom 12.07.2012, Az. 4 LA 55/11. Einen hilfreichen Überblick bietet *Nicke!*, Übersicht über die Rechtsprechung zur Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe, NDV 2013, 303-307 und NDV 2013, 341-345.

Die erwähnten Grundrechtseingriffe wären nur dann zu rechtfertigen, wenn ein entsprechendes Gesetz vorläge, was indes nicht der Fall ist, da die Finanzierung durch

- die §§ 77, 78a ff. SGB VIII für Rechtsansprüche (Entgeltfinanzierung mittels rechtem Dreiecksverhältnisses) und
- den § 74 SGB VIII für objektive Rechtsverpflichtungen (Zuwendungsfinanzierung)

abschließend geregelt ist.

...und Standpunkte in der jugendhilferechtlichen und sozialwissenschaftlichen Literatur

Sozialraumorientierung mit unterlegtem Budget ist für den Bereich der HzE gleich zu Beginn der Reformprojekte auch in der jugendhilferechtlichen Literatur durchweg auf Ablehnung gestoßen²⁷. Die Argumente brauchen an dieser Stelle nicht wiederholt zu werden; sie sind hinlänglich bekannt und finden sich in den verwaltungsgerichtlichen Urteilen wieder.

Vereinzelt wird ein Sozialraumbudget für rechtlich zulässig gehalten²⁸. Die entsprechenden Argumente überzeugen nicht. Wie Bundesverfassungsgericht²⁹ und Bundesverwaltungsgericht³⁰ richtig und seit langem vertreten, können sich freigeinnützige 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 *bezweckt* ist? Die erwähnte Rechtsprechung³¹ 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 wirkt in diesem Zusammenhang arg konstruiert.

Schließlich bietet die entsprechende Kritik auch noch einmal Anlass, auf einen ehernen Grundsatz des deutschen Haushalts- und Verfassungsrechts hinzuweisen: Haushaltsrecht

²⁷ Auswahl: *Wiesner*, Die Leitideen des KJHG und ihre Vereinbarkeit mit dem sozialräumlichen Planungsansatz, in: Merten (Hrsg.): Sozialraumorientierung – Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit, Weinheim 2002 (S. 167-181); *Krölls*, Die Sozialraumbudgetierung aus jugendhilferechtlicher und jugendhilfepolitischer Sicht, ebd. (S. 183-201); Neumann, Raum ohne Rechte - Zur Rezeption von Sozialraumkonzepten durch die Sozialpolitik, RsDE 33 (2003), 30-46; *Hinrichs/Meier*, Sozialraumbudget in Hamburg gestoppt, ZFSHSGB 2004, 595-597; *Gerlach, Hinrichs*, Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgetierung - Das Osnabrücker Modell, ZKJ 2010, 344; *Münder*, Wieder einmal Sozialraumorientierung auf dem rechtlichen Prüfstand, JAmt 2011, 69. Dem folgt auch der Deutsche Verein, vgl. GA 2/11 u. 8/11 vom 08.11.2011, Zur Zulässigkeit von Kontingentvereinbarungen zwischen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und freien Einrichtungsträgern in: NDV 2012, 89-91.

²⁸ *Stähr*, Juristische Grundlagen für die sozialpädagogische Diskussion um Sozialraumorientierung, in: Budde/Früchtel/Hinte (Hrsg.) Sozialraumorientierung – Wege zu einer veränderten Praxis, 2006, S. 51-69; *Nellissen*, Sozialraumorientierung im aktivierenden Sozialstaat, Baden-Baden 2005. Merkwürdigerweise benennt die Verfasserin die strukturellen Probleme der Budgetsteuerung durchaus, opfert eine angemessene Lösung dann aber dem stereotypen Einwand der Haushaltspolitiker, Leistungen müssten bezahlbar bleiben. Dieser Einwand wird der Sozial- und Familienpolitik entgegengehalten, seit es sie gibt; *rechtlich* ist er ohne Bedeutung. BVerfG NJW 2004, 1648-1650.

²⁹ BVerfGE 95, 15, 20.

³⁰ BVerfGE 95, 15, 20.

³¹ vgl. BVerfG NJW 2005, 273, 274; BVerfGE 46, 120, 137; 82, 209, (223f); BVerwG, Urteil vom 13.05.2004, Az. 3 C 45.03; 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 zu übertragen sein.

entfaltet keine Außenwirkung. „Der Haushaltsplan ist unter das Recht subordiniert.“³² Mit anderen Worten: Rechtsansprüche dürfen nicht budgetiert werden. Die Idee einer „Integration von Haushalts- 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.

Zwischenfazit

10 Jahre der gerichtlichen Auseinandersetzung, bei denen nicht ein Sozialraummodell für zulässig befunden wurde, lehren, dass es für die Sozialraumorientierung als Ersatz für HzE einer Gesetzesänderung bedarf. Leider sind die Gründe dafür in der Fachdebatte kaum präsent. Erstaunlich ist jedenfalls, mit welcher Chuzpe die Sozialraumreformer rechtswidrige Zustände schaffen; in aller Regel wissen die Organisatoren von Sozialraumbudgets, dass sie vor Gericht keine Chance hätten und bemühen sich dann darum, die großen Träger so einzubinden, dass die sich im neuen System ausreichend bedient sehen in der Hoffnung, dass diese letztlich mitmachen – ein schöner Hinweis auf den neuen Korporatismus, der sich da ankündigt. Hinsichtlich kleinerer Träger wird darauf gesetzt, dass sie sich in den neu geschaffenen status quo einfügen, weil ihnen schlicht nichts anderes übrig bleibt.³³

Neuere Entwicklungen

Sozialräumliche Hilfen und Angebote in Hamburg

Hamburg hatte bekanntlich schon in den 2000er Jahren versucht, sozialräumliche Steuerung einzuführen und war damit nach der oben angeführten Entscheidung des VG und des OVG Hamburgs rechtlich gescheitert³⁴. Faktisch hat der Senat freilich an seiner Linie festgehalten und zunächst durch die „Sozialräumliche Angebotsentwicklung (SAE)“, dann durch „Neuen Hilfen (NH)“ bis zuletzt die durch die „Sozialräumlichen Hilfen und Angebote (SHA)“ den sozialräumlichen Umbau der HzE in Hamburg voran getrieben.

Zu Grunde liegendes Konzept

Bei den SHA geht es darum, Haushaltsmittel, die an sich für HzE nach §§ 27 ff SGB VIII vorgesehen waren, so in sozialräumliche Hilfen umzusteuern, dass die Fallzahlen im Bereich der HzE sinken. Auch hier waren bzw. sind die zu hohen Fallzahlen also Ausgangspunkt der Überlegungen. Die Hilfen sollen „neben oder anstelle von HzE“³⁵ eingesetzt werden, ohne selbst HzE zu sein. Es soll sich also, folgt man den Konzeptpapieren der BASFI (Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration) und der Globalrichtlinie entweder um die Schaffung neuer, nämlich im Gesetz nicht vorgesehener Hilfen handeln; oder um solche Hilfen, die

³² Vgl. nur *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 1209.

³³ Bezeichnend hierzu zum Beispiel die Aussage eines Vertreters eines großen öffentlichen Trägers der Jugendhilfe, man müsse von vornherein so steuern, dass „alle bedient seien“, um „Rechtssicherheit“ zu gewährleisten. Mit Rechtssicherheit war nicht etwa Gerichtsfestigkeit gemeint, sondern die Hoffnung, dass kein Träger klagen werde.

³⁴ Vgl. oben Fn. 26.

³⁵ BASFI, Globalrichtlinie GR J 1/12 Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe vom 01.02.2012, S. 1.

bislang den §§ 11, 13 und 16 SGB VIII zuzuordnen sind. Jedenfalls geht die BASFI davon aus, die SHA im Wege von Zuwendungen nach § 74 SGB VIII zu finanzieren. Und in der Tat entkommt sie damit dem jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis, welches für die öffentlichen Träger die fiskalisch ungünstigste Form der Finanzierung ist. Die Zuwendungsfinanzierung hat demgegenüber für die Stadt den Vorteil, die „verfügbaren Haushaltsmittel“ als Ermessensgrenze für eine Zuwendungsentscheidung zu normieren, vgl. § 74 Abs. 3 SGB VIII. Der erklärte *Zweck des Vorhabens*, nämlich die *Begrenzung der Fallzahlen und die Senkung der Kosten* (oder deren Deckelung, dies läuft bei steigenden Bedarfen auf das gleiche hinaus) kann also nur erreicht werden, wenn die Umsteuerung in den Bereich der Zuwendungsfinanzierung führt.

Woran bislang sozialraumorientierten Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe bei den Verwaltungsgerichten gescheitert waren, nämlich der Budgetierung und/oder Deckelung des Bedarfs, soll nun in zwei Schritten überwunden werden: der erste Schritt besteht in einer Umsteuerung weg vom Rechtsanspruch auf HzE hin zu Leistungen, die entweder im Gesetz nicht genannt werden, oder lediglich als objektive Rechtsverpflichtung normiert sind; der zweite Schritt besteht in der in diesem Leistungsbereich zulässigen Zuwendungsfinanzierung, die eben erst dann zulässig wird, wenn mit ihr keine Rechtsansprüche finanziert werden sollen³⁶.

Rechtliche Bewertung

Für eine Beurteilung muss jede einzelne Hilfe auf im Gesetz vorhandene Rechtsgrundlagen zurückgeführt werden, um dann die hierfür zulässigen Finanzierungsformen zu ermitteln. Zwei der neu eingeführten Hilfetypen wollen wir auf dieser Grundlage exemplarisch bewerten³⁷:

- Jene Bestandteile der Umsteuerung, die *SHA als Alternative zur HzE* gewähren sollen, um dieselbe zu vermeiden (insbesondere die „*verbindlichen Einzelhilfen*“³⁸ als Alternative zur sozialpädagogischen Familienhilfe nach §§ 27, 31 SGB VIII), sind rechtswidrig. Diese Hilfebestandteile decken den „erzieherischen Bedarf“ des § 27 SGB VIII nicht, sondern speisen die Berechtigten mit einem vereinfachten und günstigeren Hilfetypus ab („*SPFH light*“), der freilich die gleichen Resultate zeitigen soll, wie eine „echte“ HzE. Diese Hilfen sollen gleichwohl ein „hohes Maß an Verbindlichkeit“³⁹ aufweisen. Die vorgesehene „schriftliche Vereinbarung“ ist geradezu eine Kopie des Hilfeplanes nach § 36 SGB VIII.⁴⁰ Auch der *Nachranggrundsatz* kann die Hürden nicht rechtfertigen, die die Betroffenen überwinden müssen um in den Genuss einer „echten“

³⁶ Münder FPK SGB VIII, 6. Aufl. 2009, VorKap 5, Rn. 6. , Wiesner, SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 11, Rn. 66. Vgl hierzu insbesondere auch die Darlegungen im Rechtsgutachten zur Systematik des Leistungserbringungsrechts in der Kinder- und Jugendhilfe auf S. 21 ff.

³⁷ Für Einzelheiten: Hinrichs, SHA-Rechtsgutachten Sonderheft Standpunkt Sozial 2012, 5-68.

³⁸ BASFI, Globalrichtlinie GR J 1/12, S. 8 unter 5.1. In den Kooperationsvereinbarungen wird auch von „*Familienförderplänen*“ gesprochen.

³⁹ BSG, Neue Hilfen – Inhalt und Gestaltung, S. 9.

⁴⁰ Ähnliches gilt im Übrigen für einen Teil der „Frühen Hilfen“, die nach der Globalrichtlinie (S. 4 unter 3.1) durch Zuwendungen finanziert werden sollen, obwohl sie von der Bedarfslage her teilweise nicht niedrigschwellig angelegt sind und in den Bereich des § 27 SGB VIII fallen. Vgl. hierzu ausführlich: Gerlach/Hinrichs, Regelfinanzierung von Frühen Hilfen in der Kommune, in: Freese/Göppert/Paul (Hrsg.) Frühe Hilfen und Kinderschutz in den Kommunen, Wiesbaden 2011.

HZE kommen⁴¹. Fehlt damit eine gesetzliche Grundlage für diesen Hilfetypus, kann auch die Zuwendungsfinanzierung gem. § 74 SGB VIII keine Anwendung finden; und zwar auch nicht über die Ausnahmegvorschrift des § 36a Abs. 2 S. 2 SGB VIII, da hier erkennbar ein an sich erforderliches Hilfeplanverfahren umgangen werden soll. Der „*Flucht in die Zuwendungsfinanzierung*“ steht die Gewährleistungsverantwortung des § 79 SGB VIII und der Gesetzesvorbehalt des § 31 SGB I entgegen.

- Anders sieht es im Bereich der Finanzierung von Leistungen und Angeboten im Rahmen der SHA aus, die im Bereich der §§ 11, 13 und 16 SGB VIII angesiedelt sind. Angesprochen sind hier alle Bestandteile des Reformprogramms, die niedrigschwellige Hilfe und Unterstützung für Eltern und ihre Kinder im Sozialraum und an den „Regeleinrichtungen der Jugend- und Familienhilfe, den Kitas, Schulen, den Einrichtungen des Gesundheitssystems sowie der beruflichen Integration“⁴² versprechen und nicht einer HZE entsprechen. Diese Bestandteile sind rechtmäßig und können durch Zuwendungen finanziert werden.

Rechtsgutachten des DIJuF

Bestätigt wird dieses Ergebnis aus unserer Sicht übrigens durch das Rechtsgutachten, welches das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) im Auftrag der Länder Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erstattet hat.⁴³ Auch dieses Rechtsgutachten ermöglicht im Ergebnis sozialräumliche Handlungsformen, verteidigt aber auch den Rechtsanspruchscharakter 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 sind und nicht im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis zu finanzieren sind, wobei allerdings darauf zu achten sei, „*dass die Etikettierung als ‚16er-Leistung‘ nicht der Verfahrensordnungen 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 §§ 27 ff. SGB VIII entspricht.*“⁴⁴
- niedrigschwellige, sozialraumorientierte Angebote nach §§ 27 ff. SGB VIII ohne Bewilligungsentscheidung des Jugendamtes im Rahmen des § 36a 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. § 36a Abs. 2 SGB VIII außerhalb des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses organisiert und finanziert

⁴¹ Vgl. insbesondere BVerwG ZKJ 2007, 410-412.

⁴² BASFI, Globalrichtlinie GR J 1/12, S. 4 oben.

⁴³ *Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler*, Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, Rechtlicher Rahmen und Perspektiven im SGB VIII, Baden-Baden 2014 (zit.: Recht der Finanzierung).

⁴⁴ *Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler*, Recht der Finanzierung, Rdn. 122.

werden⁴⁵. 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.“⁴⁶

Zwar sind insbesondere die „verbindlichen Einzelhilfen mit einer mittleren Bezugszeit von 15 Sitzungen⁴⁷ eher an der unteren Schwelle einer Hilfe, die auf längere Dauer angelegt ist, einzuordnen. Aber sie sind vom ganzen Zuschnitt her der SPFH nachgebildet; sie sollen auch das gleiche erreichen, wie eine „echte“ SPFH und bedienen sich der gleichen Verfahren, insbesondere auch einer „schriftlichen Vereinbarung“, der der Aufstellung des Hilfeplans nachempfunden ist⁴⁸.

Damit müsste das DIJuF jedenfalls für die „verbindlichen Einzelhilfen“ zum gleichen Ergebnis kommen, wie einer der Autoren in seinem Rechtsgutachten: rechtswidrig wegen intendierter Umgehung der gesetzlichen Verfahrens- und Finanzierungsvorgaben.⁴⁹

Schlaglichter aus der Praxis

Die ASDs in Hamburg kommen erst dann in den Genuss von SHA-Mitteln, wenn einige organisatorische Vorgaben erfüllt sind. So ist etwa ein/e Netzwerkmanager/managerin vorzusehen, der/die sich um die SHA besonders kümmert. Man hört nun aus Fachkreisen, dass ein/e Mitarbeiter/in vor einer Bewilligung von HzE sich stets bei den Netzwerkmanager/innen zu rechtfertigen hat. Der oben angedeutete Schematismus bei der Prüfung des Nachrangs einer HzE macht sich also in der Praxis durchaus bemerkbar – zumal jetzt der Gesichtspunkt praktisch wird, dass es sich bei SHA-Maßnahmen um solche handelt, die bereits bezahlt sind. Mit anderen Worten: die ASDs neigen dazu, die schon bezahlten Hilfefälle auch zu nutzen – wohl eine durch Budgets hervorgerufene Fehlsteuerung.

Bei den freien Trägern, die SHA-Maßnahmen übernommen haben und die nicht selten aus dem Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit stammen, häufen sich nun Fälle, die in den offenen Settings nur schwer zu bearbeiten sind (konkret nehmen offenbar die Fälle der sog. „Systemsprenger“ zu). Wie soll etwa ein „Haus der Jugend“ solche Fälle adäquat behandeln? Warum übernehmen solche Träger überhaupt „verbindliche Einzelhilfen“ im Rahmen der „SHA“? Es drängt sich die Antwort auf, dass dies mit der Kürzung der Mittel für die offene Kinder- und Jugendarbeit im Jahr 2011 in Hamburg zusammenhängt.

All dies wirft Fragen auf, die im Rahmen von Forschungsvorhaben untersucht werden müssen, die Fachöffentlichkeit wartet auf valide Ergebnisse aus der „blackbox“ der Sozialraumorientierung⁵⁰.

⁴⁵ Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler, Recht der Finanzierung, Rdn. 110 ff.

⁴⁶ Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler, Recht der Finanzierung, Rdn. 132.

⁴⁷ BSG, Neue Hilfen – Inhalt und Gestaltung, S. 11.

⁴⁸ Vgl. zu den Einzelheiten: Hinrichs, SHA-Rechtsgutachten S. 59 ff. Vgl. für die „verbindlichen Gruppenangebote“ S. 48 ff.

⁴⁹ Hinrichs, SHA-Rechtsgutachten S. 61. Leider hat das DIJuF die „verbindlichen Einzelhilfen“ nicht als Beispielfall durchsubsumiert, vgl. Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler, Recht der Finanzierung, Rdn. 40 und 41.

⁵⁰ So treffend Wiesner im Vorwort der ZKJ 6/2014.

Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung

Es ist kein Zufall, dass aus Hamburg der Vorschlag kam, den Rechtsanspruch auf HzE in einen „Verschaffungsanspruch“ zu verwandeln⁵¹ und dass in Hamburg eine solche Reform betrieben wird. Denn die Reform geht taktisch mit dem Rechtsanspruch auf HzE um und versucht ihn über den Nachranggrundsatz und über die faktische Beschneidung der geeigneten und notwendigen Hilfe auszuhebeln. Insofern entspricht das Vorgehen dem politischen Ansinnen, den Rechtsanspruch auf Hilfe abzuschaffen, auszuhöhlen oder einen Finanzierungsvorbehalt in ihn hineinzulesen. Dementsprechend schlagen die Wellen in der Fachpresse seit drei Jahren hoch, davon zeugt eine Fülle von Fachtagungen seit 2011. Allerdings scheint der Angriff auf den Rechtsanspruch auf HzE mittlerweile etwas gebremst zu sein.⁵² Allenthalben wartet man nun auf Lösungsvorschläge des Gesetzgebers.

Zu bewältigende „Baustellen“

Und dies wird keine leichte Aufgabe. Denn die Sozialraumreform bringt die gesamte Steuerungslogik des SGB VIII mit ihrem austarierten Verhältnis von Leistungsträgern, Leistungserbringern und Leistungsberechtigten durcheinander. Folgende „Baustellen“ lassen sich ausmachen.

Trägerauswahl

Wenn mehr Hilfen unmittelbar in Anspruch genommen werden sollen, wird man um eine förmliche Trägerauswahl nicht herum kommen. Dann wird um diese Auswahl aber auch viel härter gekämpft werden. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Jugendhilfe nach § 4 SGB VIII wird in Mitleidenschaft gezogen. Wie in anderen Leistungsbereichen auch – beispielsweise das Kassenarzt- und Apothekenzulassungsrecht, das Krankenhausfinanzierungsrecht – wird es zu vielen verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen kommen, weil die Träger es sich schlicht nicht leisten können, sich um die Zulassung zu Sozialräumen nicht zu kümmern. Hier wäre dann zu entscheiden, ob man ein eigenes jugendhilferechtliches Vergabeverfahren schaffen oder das förmliche Vergabeverfahren nach GWB eröffnen will. So oder so wird dies zu einem erheblichen administrativen Aufwand bei allen Beteiligten führen.

Pluralität des Leistungsangebots, Partizipation der Betroffenen

Werden Träger für die Aufgaben im Sozialraum und an den Regeleinrichtungen ausgewählt, leidet zwangsläufig die Vielfältigkeit des Angebots und der Trägerlandschaft; für die Betroffenen bedeutet dies ein Weniger an Wahlmöglichkeiten. Zwar wird eine solche Einschränkung für zulässig erachtet⁵³. Es wird aber schwerfallen, hier sachgerechte Trennlinien zu finden. Jedenfalls wird es Anstrengung kosten, die Adressatenorientierung

⁵¹ Vgl. das A-Staatssekretäre-Papier vom 13.05.2011 mit dem nachfolgenden Dementi der BASFI vom 24.11.2011: „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung – Was wir wirklich wollen“.

⁵² Vgl. etwa die Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung der AGFJ zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung, NDV 2014, 7 ff. und die moderaten Formulierungen der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK), http://www.jfmk.de/pub2014/TOP_5.3_Weiterentwicklung_HzE.pdf.

⁵³ Vgl. *Meysen/Beckmann/Reiß/Schindler*, Recht der Finanzierung, Rdn. 77 ff.

des SGB VIII, die wesentlich über das Wunsch- und Wahlrecht vermittelt wird, zu retten gegenüber einer bürokratischen Zuweisungspraxis der Jugendämter.

Kontrolle der „Sozialraumträger“

Im Rahmen der Ermöglichung der „direkten Inanspruchnahme“ von Hilfen wächst den freien Trägern eine mehr oder weniger eigenständige Ermessensausübung über die geeignete und notwendige Hilfe, sowie Teile des staatlichen Wächteramts zu; beides bis jetzt hoheitliche Tätigkeiten. Dies wäre eigentlich nur durch förmliche *Beleihung* rechtlich und verfassungskonform machbar, wobei dann der Grundsatz der „Eigenständigkeit der freien Jugendhilfe“, tangiert ist – schon wieder ein verfassungsrechtliches⁵⁴ Problem. Wir haben zu diesem Problem noch keinen überzeugenden Vorschlag gehört. Auch das DIJuF-Gutachten schweigt sich hierzu aus. Dass dieses Problem keineswegs aus der Luft gegriffen ist, zeigt die aktuell in Graz geführte Kontroverse um das dort installierte Sozialraummodell nach den Grundsätzen des Duisburg-Essener ISSAB⁵⁵.

Rechtsschutz der Betroffenen

Hieran schließt sich sogleich die Frage an, wie ein Träger, der gemäß einer sozialräumlich-fiskalischen Steuerung Hilfen gewährt oder versagt, aus der Sicht der Betroffenen überprüft werden kann. Auch dieses Problem unterstellt eigentlich eine *Beleihung*, weil dann der öffentlich-rechtliche Rechtsschutz aktiviert werden kann. Zumindest wird man dann zwingend Ombudsstellen mit umfassenden Klagerechten einrichten müssen, um den Rechtsschutz der Betroffenen sicher zu stellen.

Fazit

Sind den Sozialraumreformern die Konsequenzen ihres Ansinnens bewusst? Wir wagen das zu bezweifeln. Aber dieser Umstand wird sie von ihrem Vorhaben kaum abbringen; offenbar ist der Druck der Haushaltspolitik einfach zu groß, die Jugendhilfe als immer weiter wachsenden Ausgabeposten fiskalisch in den Griff zu bekommen. Dass die politisch beabsichtigte Reform die Qualität von Sozialer Arbeit in der Jugendhilfe unangetastet ließe, ist für uns kaum vorstellbar. Geringere Personalschlüssel, oberflächlichere Hilfesettings, eher mehr als weniger Fälle pro Sozialarbeiter/in im ASD – wie sollte man sonst in diesem Bereich sparen? Den Idealismus der Sozialraumreformer, niedrigschwellige Hilfen würden dazu führen, Hilfebedarfe gar nicht erst entstehen zu lassen, teilen wir angesichts der Härte der Bedingungen, unter denen die überwiegende Anzahl der Klienten von Jugendhilfe lebt, nicht. Auch die Hartz-IV-Reform war seinerzeit angetreten, Hilfebedarfe durch eine Effektivierung des Hilfesystems gar nicht erst entstehen zu lassen. Sie ist allen Warnungen aus Fachkreisen zum Trotz durchgezogen worden. Die dadurch hervorgerufenen neuen Härten und rechtlichen Friktionen – vgl. die nicht enden wollende Klagewelle in Hartz-IV-Verfahren – hat der Gesetzgeber in Kauf genommen.

⁵⁴ Wiesner, SGB VIII, § 4, Rdn. 12; BVerfGE 22, 180, (202).

⁵⁵ Vgl. Höllmüller, Modell Graz - organisationstheoretische und entscheidungstheoretische Aspekte einer top-down-Reform des Jugendamtes Graz, <http://www.fh-kaernten.at/fileadmin/media/gesundheit-soziales/Modellgraz.pdf> einerseits und andererseits Vincent, Der Teufel an der Wand und die Faust in der Tasche, Replik auf einen Beitrag von H. Höllmüller (FH Kärnten) über Sozialraumorientierung in Graz, https://www.uni-due.de/imperia/md/content/biwi/einrichtungen/issab/richardt_vincent_2014_-_replik_-_beitrag_von_h._h%C3%B6llm%C3%BCller

