

D

Dokumentation 1 Regionale Budgets setzen Anreize, die künstliche Trennung zwischen präventiver, sozialraumgestaltender und ressourcenschaffender Arbeit einerseits und der Arbeit am identifizierten Einzelfall andererseits zu überwinden. Dies dient letztlich einer besseren Fallarbeit und einer besseren Erfüllung des Leistungsanspruches der Betroffenen.

Onlineausgabe

Sozialraum- orientierung auf dem Prüfstand

Dokumentation der Fachtagung
Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe
auf dem Prüfstand
21. Mai 2001, Frankfurt am Main



**SOS
KINDERDORF**

Sozialpädagogisches
Institut

Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand

Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen
zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe

Mit Beiträgen von
Johannes Münder
Wolfgang Hinte
Hubertus Schröer
Reinhard Wiesner
Burkhard Hintzsche
Bernd Hemker
Peter Schmid



**SOS
KINDERDORF**

Sozialpädagogisches
Institut

Dokumentation 1 der SPI-Schriftenreihe

Sozialpädagogisches Institut des SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (2001).
Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Rechtliche und
sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der
Jugendhilfe.

Mit Beiträgen von Johannes Münder; Wolfgang Hinte;
Hubertus Schröer; Reinhard Wiesner; Burkhard Hintzsche; Bernd
Hemker; Peter Schmid.
München: Eigenverlag

ISSN 1435-3016
Onlineausgabe 2010
urn:nbn:de:sos-111-3

Redaktion:
Kristin Teuber, Reinhard Rudeck, SPI
Judith Ammon

© 2001 SOS-Kinderdorf e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SOS-Kinderdorf e.V.
Sozialpädagogisches Institut (SPI)
Renatastraße 77
80639 München
Tel. 0 89/1 26 06-4 32
Fax 0 89/1 26 06-4 17
info.spi@sos-kinderdorf.de
www.sos-kinderdorf.de/spi

Titeltext entnommen aus dem Beitrag von Wolfgang Hinte.

Inhalt

- 4 Vorwort des SPI
- 6 **Johannes Münder**
Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht.
Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V.
- 125 **Wolfgang Hinte**
Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht –
ein Kommentar aus sozialpädagogischer Sicht
- 157 **Hubertus Schröer**
Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht –
ein Kommentar aus der Umsetzungsperspektive einer Kommune
- 175 **Reinhard Wiesner**
Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht –
ein Kommentar aus der Sicht des Bundesgesetzgebers
- 182 **Burkhard Hintzsche**
Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht –
ein Kommentar aus der Sicht eines kommunalen Spitzenverbandes
- 191 **Bernd Hemker**
Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht –
ein Kommentar aus der Sicht eines Wohlfahrtsverbandes
- 204 **Peter Schmid**
Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht –
ein Kommentar aus der Sicht eines freien Trägers
- 214 Die Autoren
- 216 Der Herausgeber

Derzeit erprobt eine wachsende Zahl von Kommunen je nach lokalen Gegebenheiten unterschiedliche Sozialraummodelle in der Kinder- und Jugendhilfe. Diese Modelle unterscheiden sich vor allem in der Ausgestaltung der Erziehungshilfen, der Art der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Trägern und in der Finanzierung. In jedem Fall aber stellt sich die Frage, inwiefern die vorrangige Orientierung fachlichen Handelns an den Gegebenheiten eines Sozialraumes mit den Vorgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) zu vereinbaren ist: Wird der Rechtsanspruch der Leistungsberechtigten auf Erziehungshilfe und ihr Wunsch- und Wahlrecht eingeschränkt? Widerspricht Sozialraumorientierung dem Gebot der Trägerpluralität in der Kinder- und Jugendhilfe? Nimmt das Jugendamt in sozialräumlichen Strukturen seine vom KJHG geforderte Gesamtverantwortung, die Gewährleistungspflicht und Planungsverantwortung und die Steuerungsfunktion ausreichend wahr?

Um diesen Fragen nachzugehen, haben die Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH) und der SOS-Kinderdorfverein bei Prof. Dr. Johannes Münder ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten wurde am 21. Mai 2001 auf der Tagung „Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe auf dem Prüfstand – Rechtliche Bewertungen zu einem sozialpädagogischen Reformprojekt“ zur Diskussion gestellt. Fachkundige Referenten waren eingeladen, ihre Einschätzungen dazu abzugeben: Wolfgang Hinte nahm aus programmatischer, sozialpädagogischer Sicht Stellung, Hubertus Schröder sprach aus der Perspektive einer großstädtischen Kommune, Reinhard Wiesner vertrat die Position des Bundesgesetzgebers, für den Deutschen Städtetag sprach Burkhard Hintzsche,

Bernd Hemker vertrat die Perspektive des paritätischen Wohlfahrtsverbandes, und aus der Praxissicht eines freien Jugendhilfeträgers kommentierte Peter Schmid. Der vorliegende Band dokumentiert das Gutachten und die Tagungsbeiträge.

Die rege Teilnahme an der Tagung sowie die Vielzahl an aktuellen Veröffentlichungen und Veranstaltungen zeigen: Das Prinzip Sozialraumorientierung steht hoch im Kurs. Dabei ist aus fachlicher Sicht die Intention von Sozialraumorientierung weder neu noch strittig: Erziehungshilfen konsequent am Bedarf von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien auszurichten, sie als kreative und individuelle Betreuungsarrangements zu gestalten, die die Leistungen nach den Paragrafen des KJHG weiterentwickeln, und dabei in der fallübergreifenden und fallunabhängigen Arbeit auf die Ressourcen des jeweiligen sozialen Raumes zurückgreifen, gelten als anerkannte, wenn auch nicht überall umgesetzte Leitlinien in der Kinder- und Jugendhilfe. In der Theorie wird auch kaum kritisiert, wenn zielgruppenübergreifend gearbeitet wird, wenn unterschiedliche Leistungsbereiche, wie etwa die Jugendhilfe und die Wohnungshilfe, zusammenwirken oder Träger ihre Angebote in einer Region miteinander abstimmen. Die Diskussion um Sozialraumorientierung verschärft sich allerdings, wenn es um organisatorische und finanzielle Veränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe geht: Wenn beispielsweise die bisher versäulten Finanzierungsstrukturen zu Gunsten von Budgets aufgegeben werden sollen, die sozialen Räumen zugeordnet sind, oder wenn ein Jugendhilfeträger die alleinige Zuständigkeit für einen Sozialraum erhalten soll. Aus fachlicher, aber auch betriebswirtschaftlicher Sicht spricht vieles dafür, neben den gesetzlich garantierten Einzelfalleleistungen auch fallübergreifende und Infrastrukturleistungen zu finanzieren. Maßstab jedes sozialräumlichen Handelns muss die fachliche Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung sein mit dem Ziel, die Situation von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien zu verbessern. Mit sozialräumlichen Konzepten Sparmaßnahmen zu begründen, ohne die fachlichen Implikationen der Ansätze zu berücksichtigen, wäre fatal – das wäre halbierte Sozialraumorientierung. Man kann nicht das eine organisatorisch und finanziell wollen und das andere fachlich-konzeptionell außer Acht lassen.

Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht

Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V.

	Vorbemerkung	8
Kapitel 1	Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab	9
1.1	Die Sozialraumorientierung in der fachlichen Diskussion	9
1.2	Der Untersuchungsgegenstand: Was ist Sozialraumorientierung konkret?	12
1.2.1	Konzeptionelle, rechtlich relevante Aspekte der Sozialraumorientierung	12
1.2.2	Praxismodelle	15
1.3	Der Untersuchungsmaßstab: Das Kinder- und Jugendhilferecht	20
1.3.1	Der Rechtscharakter der Normen des SGB VIII: Zwischen objektiven Rechtsverpflichtungen und subjektiven Rechtsansprüchen	21
1.3.2	Die Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten bei einzelfallbezogenen Leistungen	25
1.3.3	Leistungserbringung durch Dritte und ihre Finanzierung	26
Kapitel 2	Die rechtswissenschaftliche Untersuchung	29
2.1	Sozialraumorientierung und die Rechtsstellung der Leistungsberechtigten	29
2.1.1	Sozialraumorientierung und Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten	29
2.1.1.1	Sozialraumorientierung und materieller Rechtsanspruch	30
2.1.1.2	Hilfeplanverfahren	33
2.1.2	Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten und die Sozialraumorientierung	36

2.1.2.1	Wunsch- und Wahlrecht und die Gestaltung der Leistungserbringung	37
2.1.2.2	Wunsch- und Wahlrecht und die Finanzierung der Leistungserbringung	40
2.1.3	Sozialraumorientierung und Mitwirkungspflichten	41
2.1.4	Sozialraumorientierung und Datenschutz	44
2.1.4.1	Datenschutz und einzelfallbezogenes Handeln	44
2.1.4.2	Datenschutz und Planungshandeln	47
2.1.5	Beteiligung an den Kosten	48
2.2	Sozialraumorientierung und die Rechtsstellung der Leistungserbringer	50
2.2.1	Sozialraumorientierung und Trägervielfalt	51
2.2.2	Die Leistungserbringung bei § 78 a Abs. 1 SGB VIII	55
2.2.3	Leistungserbringung und Finanzierung	56
2.2.3.1	Die (getrennte) Finanzierung der individuellen Leistungen	57
2.2.3.2	Die (getrennte) Finanzierung der infrastrukturellen Leistungen	58
2.2.3.3	Die Mischfinanzierung von individuellen Leistungen und infrastrukturellen Leistungen	64
2.2.4	Rechtliche Anforderung für die Vergabe von Leistungen für einen Sozialraum	67
2.2.4.1	Vergabe durch Förderung/Zuwendung/Subvention	68
2.2.4.2	Vergabe von Leistungen durch gegenseitigen Vertrag	71
2.3	Sozialraumorientierung und die Rechtsstellung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe	76
2.3.1	Aufgabenwahrnehmung bei einzelfallbezogenen Leistungen	77
2.3.2	Aufgabenwahrnehmung bei infra- und sozialstrukturellen Aufgaben	83
2.3.3	Zuständigkeiten zwischen Jugendhilfeausschuss und Verwaltung des Jugendamtes	85
2.3.4	Kostenerstattung	87
Kapitel 3	Ergebnisse und Perspektiven	89
3.1	Zusammenfassung	89
3.2	Ausblicke: Aus juristischer Sicht	94
	Anmerkungen	101
	Literatur	115

Vorbemerkung

Die Sozialraumorientierung spielt in der Kinder- und Jugendhilfe eine zunehmende Rolle. Dies galt zunächst in konzeptioneller Hinsicht. Inzwischen gibt es einige Praxismodelle. Angesichts dieser Situation fand punktuell und aus ganz unterschiedlichen Anlässen heraus eine Befassung mit rechtlichen Aspekten statt. Angesichts der wachsenden Bedeutung und verschiedener Überlegungen zur Praxisumsetzung erscheint es notwendig, sich umfassend und systematisch mit den Rechtsproblemen zu befassen, die im Rahmen der Sozialraumorientierung eine Rolle spielen. Mit dieser Publikation werden die Ergebnisse einer derartigen rechtswissenschaftlichen Untersuchung vorgelegt.

Die Untersuchung geht in der Weise vor, dass in Kapitel 1 der Untersuchungsgegenstand aus rechtlicher Perspektive präzisiert und der Untersuchungsmaßstab (das Kinder- und Jugendhilferecht) in seinen für die Sozialraumorientierung wichtigen Aspekten dargestellt wird. Die Untersuchung selbst findet in Kapitel 2 statt, und zwar jeweils aus den Perspektiven der in diesem Zusammenhang Betroffenen bzw. Agierenden: der Leistungsberechtigten, der Leistungserbringer und der Leistungsverpflichteten. Dabei werden auch die jeweiligen Beziehungen zwischen diesen Beteiligten einbezogen.

Die Prüfung fand vor dem Hintergrund der konzeptionellen Vorstellungen und der existierenden Praxismodelle statt. Bei den Praxismodellen gab und gibt es zum Teil ganz unterschiedliche Gestaltungen in der Anwendung. Somit sind die Ergebnisse der Untersuchung hinsichtlich von Praxisvorhaben vor Ort als eine rechtliche Orientierung geeignet, sie können aber nicht die Einzelprüfungen von Praxisvorhaben, Praxismodellen und angewandter regelhafter Praxis ersetzen.

Kapitel 1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

Untersucht werden soll, ob es rechtliche Einwände oder Bedenken gegen die Sozialraumorientierung gibt. Deswegen ist es zunächst notwendig, den Untersuchungsgegenstand „Sozialraumorientierung“ so zu erfassen, dass er zum Gegenstand einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung gemacht werden kann.

Der Untersuchungsmaßstab, vornehmlich das Kinder- und Jugendhilferecht in seiner sozialrechtlichen (und haushaltsrechtlichen) Einbettung, ist dagegen als Untersuchungsmaßstab klar. Das bedeutet nicht, dass es an verschiedenen Stellen nicht durchaus unterschiedliche rechtsdogmatische Auffassungen gibt. In Kapitel 1.3 erfolgt für die mit der rechtlichen Struktur nicht so vertrauten Leser eine kurze Darstellung des Untersuchungsmaßstabes.

1.1

Die Sozialraumorientierung in der fachlichen Diskussion

Betrachtet man die fachliche Diskussion in der Sozialen Arbeit und speziell in der Jugendhilfe, so ist die Bedeutung der Sozialraumorientierung unstrittig¹. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass sich in dem zunächst vagen Begriff der Sozialraumorientierung unterschiedliche historische Ansätze und aktuelle Diskussionen bündeln lassen² und dass mit dem Begriff der Sozialraumorientierung auch andere Begriffe verbunden werden, etwa der der Flexibilisierung von Hilfen und der Integration von Hilfen.

Befasst man sich mit diesen Entwicklungen und aktuellen Diskussionen, kommt man auch dem fachlichen Inhalt der Sozialraumorientierung näher. Was länger wirkende Entwicklungen anbelangt, so ist hier zunächst das Stichwort der *Gemeinwesenarbeit* für die Sozialraumorientierung von Bedeutung. Die Gemeinwesenarbeit wurde ursprünglich in den 30er-Jahren des letzten Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten von Amerika zur Aktivierung der Ressourcen (vornehmlich ländlicher Räume) der Bevölkerung entwickelt. In Deutschland hat der Gemeinwesenansatz in erster Linie Eingang gefunden im städtischen Bereich bei der Aktivierung von Stadtquartieren. Verbunden

damit war die – wohl auch von der Aufbruchstimmung Anfang der 70er-Jahre getragene – Absicht, mittels einer Mobilisierung der Bevölkerung zu einer Verbesserung der sozialen Infrastruktur zu kommen⁵.

Eine andere wichtige Wurzel ist das Konzept der *lebensweltorientierten Jugendhilfe*. Entwickelt und vertreten wird dieser Ansatz insbesondere von Thiersch⁴. Eingang hat dieses Paradigma unter anderem in dem 1989 vorgelegten achten Jugendbericht gefunden⁵. Der lebensweltorientierten Sozialen Arbeit geht es (neben anderen Aspekten) darum, dass vorhandene konkrete Lebensverhältnisse zwar durchaus problematische und defizitäre Formen der Problemlösung aufweisen, aber auch nutzbare Ansätze und produktive Ressourcen enthalten. Deswegen sei es Aufgabe einer entsprechend angelegten Sozialen Arbeit, diese Ressourcen zu entwickeln. Die lebensweltorientierte Jugendhilfe will erreichen, dass präventive, ambulante, niederschwellige Angebote zur Verfügung stehen, und sie will Handlungsweisen entwickeln, die zum Gemeinwesen hin offen sind: „Die neuen Instrumente der individuellen Hilfeplanung und – analog dazu – einer regional vernetzten Planung im Hinblick auf eine transparente und belastbare soziale Infrastruktur (regionale Neuorientierung der Angebote, Jugendhilfestationen) werden zu zentralen Momenten einer reflexiven, also auf die konkreten Bedingungen von Situation und Region bezogenen Sozialen Arbeit.“⁶

Eine weitere Traditionslinie ist in diesem Zusammenhang die Diskussion um die *Dienstleistungsorientierung*⁷ und der hier besonders betonte Gedanke des Zusammenwirkens zwischen den Dienstleistungserbringern (Dienstleistungsproduzenten) und den Leistungsberechtigten (Dienstleistungsempfängern) unter Hervorhebung des Aspektes des Dienstleistungsempfängers als aktive Produktionsressource. Dieser Theoriestrang legte folgerichtig eine Betonung auf die Aktivierung der von der Sozialen Arbeit besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen, auf den Einbezug der Adressaten und damit verbunden auf die Entwicklung, Stärkung von Ressourcen in den jeweiligen sozialen Räumen.

Neuere Diskussionen aus der Jugendhilfe, speziell im Zusammenhang mit den *Hilfen zur Erziehung*, kommen hinzu⁸. Aus-

gangspunkt ist die (im Grunde genommen im Vergleich zum JWG verdienstreiche) Ausdifferenzierung der Leistungen und Angebote der Jugendhilfe im 2. Kapitel des SGB VIII (§§ 11–41 SGB VIII). In der Praxis ergaben sich hieraus jedoch einige problematische Entwicklungen, insbesondere dann, wenn versucht wurde, möglichst „treffgenau“ einzelne rechtliche Bestimmungen einzelnen Leistungen zuzuordnen. Das hat nicht nur zu einer gewissen Enge der Angebots- und Leistungsentwicklung geführt, sondern damit war zugleich eine Separierung der verschiedenen Leistungen verbunden. Unter dem Stichwort der *Flexibilisierung der Erziehungshilfen*⁹ wird versucht, zu einem ganzheitlicheren Ansatz, der die einzelnen Leistungen nicht streng trennt, zu kommen und so den Bedarfslagen der betroffenen jungen Menschen besser gerecht zu werden. Eingang haben diese Überlegungen auch in die Diskussion um die integrierten Erziehungshilfen¹⁰ gefunden. Die Nähe der Sozialraumorientierung mit vornehmlich aus den Hilfen zur Erziehung stammenden Überlegungen wird dort erkennbar, wo bewusst der Zusammenhang von der Einzelfallhilfe zu einer gemeinwesenbezogenen, sozialraumorientierten Aktivität hergestellt wird, wie dies zum Beispiel unter dem Stichwort „vom Fall zum Feld“¹¹ geschieht. Hier wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Orientierung an den Einzelfällen den Blick dafür verbauen kann, dass es zwar immer auch um Hilfen für einzelne Personen gehen muss, dass aber ein enger Zusammenhang zwischen sozialräumlichen Strukturen und individuellen Problemen besteht. Weswegen es selbst für die Einzelfallhilfe wichtig sei, die Arbeit nicht nur „klinisch“ an Fällen auszurichten, sondern die sozialen Strukturen, die Fälle produzieren, mit im Auge zu haben.

Entsprechende Überlegungen fließen auch in eine Betrachtung der Tätigkeit der öffentlichen Träger der Jugendhilfe, der Jugendämter mit ein. Dies geschieht im Zusammenhang mit der Diskussion über die *Modernisierung des Jugendamtes*. Unter diesem Stichwort wird sicher Verschiedenes verstanden. Es wird in diesem Zusammenhang aber auch deutlich darauf hingewiesen, dass die Leistungsfähigkeit des Jugendamtes nicht nur einfach an dem jeweiligen „Leistungsausstoß“ zu messen ist, sondern daran, welche Auswirkungen das Handeln der Jugendämter auf das Entstehen und die Bewältigung sozialer Probleme hat¹². So zielt die Verwaltungsmodernisierung auch

darauf ab, die Jugendämter zu befähigen, die sozialräumliche Auswirkung ihrer Tätigkeit zu analysieren und zu verbessern.

Wenn es auch nicht an kritischen Nachfragen¹⁵ gefehlt hat, so sind doch keine grundlegenden Einwände gegen die fachliche Bedeutung der Sozialraumorientierung vorgebracht worden. Dies hat möglicherweise damit zu tun, dass der Begriff der Sozialraumorientierung so breit ist, dass er unterschiedliche Theoriekonzepte und aktuelle Diskussionen aufnehmen kann. Dies allerdings erschwert es, den Begriff und Inhalt der Sozialraumorientierung so zu fassen, dass er zu einem operationalen juristischen Untersuchungsgegenstand wird.

1.2

Der Untersuchungsgegenstand: Was ist Sozialraumorientierung konkret?

Wie sich gezeigt hat, beruhen die heutige Diskussion um und die Umsetzung von Sozialraumorientierung auf unterschiedlichen Entwicklungen. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt (noch) keine fest gefügte, weitgehend akzeptierte Definition der Sozialraumorientierung gibt; insbesondere gibt es sie nicht in einer Form, die problemlos zum Gegenstand einer rechtlichen Untersuchung gemacht werden könnte. Deswegen sollen im Folgenden die für die Sozialraumorientierung unter juristischer Prämisse wichtigen Aspekte herausgearbeitet werden. Dies soll sowohl auf der konzeptionellen (vgl. 1.2.1) wie auch auf der pragmatischen (vgl. 1.2.2) Ebene geschehen.

1.2.1

Konzeptionelle, rechtlich relevante Aspekte der Sozialraumorientierung

Zu einer ersten Orientierung über wichtige inhaltliche Markpunkte der Sozialraumorientierung können die die Diskussion beeinflussenden zentralen Dokumente dienen. Hier sind das „Handbuch zur Neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe“¹⁴ und der Bericht der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung „Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe“¹⁵ zu nennen.

Eine gewisse Weiterentwicklung dieses Ansatzes stellt das Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“¹⁶ dar; hier handelt es sich um ein Finanzierungsprogramm, das sich vornehmlich an den Gedanken der Sozialraumorientierung anlehnt, aber andere Schwerpunkte setzt und deswegen hier nicht einbezogen werden soll.

Aus diesen Dokumenten – und den sie begleitenden schriftlichen Äußerungen wichtiger Akteure in diesem Feld – ergibt sich, dass es hinsichtlich der konzeptionellen Auffassung durchaus wichtige Unterschiede gibt. Dies gilt bereits hinsichtlich des Begriffes des „Sozialraumes“ in seiner quantitativen Ausdehnung: So bewegen sich die Vorstellungen eines für die Sozialraumorientierung geeigneten Umfanges des Sozialraumes zwischen 30 000 und 80 000 Einwohnern. Dies geht weiter bei der Frage, welche individuellen Leistungen im Kontext der Sozialraumorientierung einbezogen werden sollen: Sollen es nur die ambulanten Hilfen zur Erziehung sein, sollen es die gesamten Hilfen zur Erziehung (also einschließlich der stationären Leistungen) sein, soll es das gesamte Spektrum der Leistungen in der Jugendhilfe sein, oder – am weitestgehenden – müssten in den Gedanken der Sozialraumorientierung nicht alle individuellen sozialen Leistungen, also neben denen der Jugendhilfe die der Sozialhilfe, der Gesundheitshilfe usw. einbezogen werden¹⁷? Hinsichtlich der für die Sozialraumorientierung wichtigen Aspekte werden vornehmlich drei Punkte erkennbar, die unter rechtlichen Gesichtspunkten Auswirkungen haben und deswegen einer besonderen Prüfung bedürfen.

Das Sozialraumbudget

Ein Kernelement der Sozialraumorientierung und zentraler Aspekt fachlicher Konzeptionen ist das so genannte Sozialraumbudget¹⁸. Bei diesem handelt es sich um ein *Budget*, das *für den jeweiligen Sozialraum* bereitgestellt wird für die (im Einzelnen zum Teil unterschiedliche) Leistungserbringung – vornehmlich bei den Hilfen zur Erziehung. Dieses Budget ist in sich flexibel, das heißt, es werden nicht für spezielle Hilfeformen jeweils entsprechende Summen festgelegt, sondern aus dem jeweiligen Jahresbudget sind die im Laufe eines Jahres anfallenden „Fälle“ zu übernehmen und zu finanzieren. Das Budget ist, falls nicht strukturbedingte Entwicklungen eintreten, ein

festes Budget, das heißt im Laufe des Jahres nicht veränderbar. Mit dem Sozialraumbudget wird die bisherige auf Einzelfallfinanzierung angelegte Finanzierung der individuellen Hilfen verlassen. Diese Einzelfallfinanzierung fand und findet (bei ambulanten Leistungen) ihren Finanzierungsausdruck meist in so genannten Fachleistungsstunden bzw. (bei stationären Leistungen) in so genannten Pflegesätzen. Das Sozialraumbudget soll diese bisherigen Finanzierungsformen durch die geschilderte Finanzierung ablösen. Dies ist in der Umsetzung sicher mit Problemen behaftet, insbesondere gibt es gegenwärtig noch kein hinreichend gesichertes Verfahren, wie und in welcher Weise soziale Indikatoren für die Aufstellung des Sozialraumbudgets operationalisiert werden können¹⁹. Angesichts der Tatsache, dass es sich bezüglich des jeweils vereinbarten Zeitraumes grundsätzlich²⁰ um ein festes Budget handelt, wird das Sozialraumbudget in der Praxis häufig zu einer Deckelung von Ausgaben für die jeweiligen Aufgabenbereiche führen²¹.

Trägerexklusivität

Zweites wesentliches Element der Sozialraumorientierung ist die Tatsache, dass die durch das Sozialraumbudget abzudeckenden Aufgaben im Hinblick auf den jeweiligen Sozialraum für eine bestimmte Zeit an (einen oder einzelne) *bestimmte Träger* vergeben werden. Auch hier sind in den konzeptionellen Überlegungen Details offen und Unterschiedlichkeiten vorhanden. Entscheidend bleibt aber, dass die Erledigung der Aufgaben mit den Mitteln des Sozialraumbudgets grundsätzlich an einen oder an einige bestimmte Träger erfolgt. Damit sind von der Finanzierung durch das Sozialraumbudget hinsichtlich der Aufgabenerledigung andere Träger grundsätzlich ausgeschlossen, es liegt eine exklusive Leistungserbringung vor²².

Steuerungsgremium

Während diese beiden Merkmale sich relativ deutlich aus den konzeptionellen Überlegungen herauskristallisieren lassen, ist dies bezüglich des unter rechtlichen Gesichtspunkten relevanten Aspekts der Steuerung nicht so eindeutig. Festhalten lässt sich zunächst jedoch, dass für die Steuerung der Jugendhilfe in dem jeweiligen Sozialraum grundsätzlich ein *spezifisches Gremium* zuständig sein soll. Die Bezeichnung ist unter-

schiedlich (zum Beispiel „Sozialraumteam“, „Sozialbezirksgremium“ oder Ähnliches). Verbindendes Element ist die Tatsache, dass es sich hier jeweils um ein in den klassischen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung bisher nicht vorhandenes Gremium handelt, dem Vertreter der öffentlichen und der freien Jugendhilfeträger angehören²⁵. Unpräzise sind die Aussagen hinsichtlich der Zusammensetzung und Kompetenz dieses Gremiums. Auch gibt es zwischen den jeweiligen Ausführungen Unterschiede. Was die Zusammensetzung anbelangt, so lässt sich festhalten, dass es auf jeden Fall aus Personen der öffentlichen und freien Träger bestehen soll²⁴. Auch hinsichtlich der Kompetenz dieses Gremiums sind die Aussagen nicht allzu präzise. Sie reichen von der noch recht allgemeinen Aussage der Planung und Steuerung über Fragen der Trägerauswahl²⁵ bis hin zur operativen Einzelfallsteuerung und möglichen Budgetverantwortung²⁶.

Die Auswertung der konzeptionellen Darstellungen zur Sozialraumorientierung ergibt so, dass die genannten drei Elemente – Sozialraumbudget, Trägerexklusivität, spezifisches Steuerungsgremium – in allen Vorstellungen eine Rolle spielt, wenn gleich es zu unterschiedlichen Ausprägungen kommt. Insofern sind sie die Gegenstände, die der rechtlichen Prüfung zu unterziehen sind.

1.2.2

Praxismodelle

Da bereits auf konzeptioneller Ebene Differenzierungen vorhanden sind, ist es nicht verwunderlich, dass bei der Implementierung in die Praxis die genannten drei zentralen Elemente unterschiedliche Ausprägungen erfahren. Praxismodelle, die sich im weitesten Sinne dem Stichwort der Sozialraumorientierung zuordnen oder zuordnen lassen, gibt es mehrere. Sie sind aus Reformbemühungen in Kommunen und Landkreisen entstanden; zu nennen wären hier beispielsweise die Standorte Neunkirchen (Saarland), Borken, Siegen, München²⁷. Besondere Bekanntheit²⁸ haben die INTEGRA-Projekte und ein entsprechendes Vorhaben in Stuttgart erlangt:

- Das mit Bundesmitteln geförderte Modellvorhaben INTEGRA (Integrierte, regionalisierte Angebote der Jugendhilfe) wird

in fünf Regionen (in den vier Städten Celle, Dresden, Erfurt, Frankfurt/Oder und im Landkreis Tübingen) in unterschiedlicher Weise durchgeführt; es konzentriert sich insbesondere auf die konzeptionelle und fachliche Neugestaltung der Erziehungshilfen (bezieht darüber hinausgehend aber auch zum Teil weitere Aspekte der Kinder- und Jugendhilfe ein); es wird wissenschaftlich begleitet und unterstützt durch die Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen²⁹.

- Im Stuttgarter Vorhaben „Umbau der Hilfen zur Erziehung in Stuttgart“ wird bezogen auf die Hilfen zur Erziehung versucht, im Rahmen einer sozialräumlichen Einbettung den freien Trägern insbesondere ein Sozialraumbudget zur Unterstützung einer neuen Fachlichkeit für Sozialräume zur Verfügung zu stellen³⁰.

Beispielhaft wird im Folgenden in Kurzform die Umsetzung der Sozialraumorientierung in Tübingen (als Landkreis) und in Stuttgart dargestellt.

Im *Landkreis Tübingen* (205 000 Einwohner in 15 kreisangehörigen Städten und Gemeinden – darunter die Stadt Tübingen mit ca. 82 000 Einwohnern) soll im Rahmen der Sozialraumorientierung erreicht werden, dass im Landkreis durch die Etablierung von Jugendhilfestationen und Jugendhilfestützpunkten, die – regional jeweils zugeordnet – von drei großen freien Jugendhilfeträgern betrieben werden, eine verlässliche, über die Bearbeitung von Einzelfällen hinausgehende Jugendhilfeinfrastruktur zur Verfügung steht. Unter den Bedingungen eines Landkreises³¹ ergeben sich bezogen auf die unter 1.2.1 für die Sozialraumorientierung bestimmenden Kriterien – wie stets bei der Umsetzung in die Praxis – Modifikationen³²:

- Das *Sozialraumbudget* findet sich in der klassischen Form der programmatischen Entwürfe in Tübingen nicht. Die individuellen Leistungen (in der Terminologie von Tübingen: hilfeplangesteuerten Einzelfallhilfen und Gruppenangebote) werden – wie bisher üblich – durch (nach oben offene) Festsetzungen haushaltstechnisch verankert; die Abrechnung mit den leistungserbringenden Trägern findet über Fachleistungsstunden³³ statt. Daneben gibt es eine Pauschalfinanzierung der freien Träger mit dem Ziel der Sicherung der Jugendhilfeinfrastruktur in einer Region und ein Budget für Aktivi-

täten im Gemeinwesen. Das Sozialraumbudget/Budget für Aktivitäten im Gemeinwesen bezieht sich allerdings nicht auf Sozialindikatoren, sondern knüpft wesentlich (mittels entsprechender Prozentsätze) an den in den jeweiligen Jugendhilfestationen vorhandenen Kosten an.

- Hinsichtlich der *Trägerexklusivität* ergibt sich, dass Vereinbarungen über die Erbringung von Leistungen der Jugendhilfe im Rahmen einer Jugendhilfestation exklusiv für die jeweiligen Regionen mit jeweils einem Träger (insgesamt entsprechend den gebildeten Regionen drei Trägern) abgeschlossen werden. Bei der individuellen Leistungserbringung (hilfeplangesteuerte Einzelfallhilfen und Gruppenangebote) werden jedoch auch andere Träger in Anspruch genommen, faktisch bis zu 50 Prozent bei den Individualleistungen³⁴. Die Exklusivität besteht damit (nur) hinsichtlich der Pauschalfinanzierung zur Sicherung der Infrastruktur. In der Terminologie des Landkreises Tübingen wird demgemäß von Schwerpunktträgern gesprochen.
- Was das *Steuerungsgremium* anbelangt, so ergibt sich aus den Unterlagen, dass für die grundsätzliche Planung, Zielüberprüfung, Gewährleistung die öffentlichen Träger zuständig sind. Die freien Träger sind – wie sonst auch – für die inhaltliche und konzeptionelle Leistungserbringung zuständig. Hinsichtlich einzelfallbezogener Leistungserbringung sind die Aussagen in den entsprechenden Unterlagen nicht ganz klar. Grundsätzlich obliegt die Steuerungsfunktion für die einzelfallbezogene Leistungserbringung (in der Jugendhilfe) dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe und wird durch den allgemeinen Sozialdienst des Kreisjugendamtes wahrgenommen. Allerdings werden die freien Träger so früh als möglich in die Planung und Entscheidungsfindung einbezogen³⁵.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die unter rechtlichen Gesichtspunkten konstituierenden Merkmale der Sozialraumorientierung in Tübingen in reduzierter bzw. „geminderter“ Form vorliegen. Im Landkreis Tübingen geht es insbesondere um die Schaffung einer flächendeckenden Jugendhilfeinfrastruktursituation mittels Jugendhilfestationen. Auf der Ebene der Finanzierung realisiert sich der Gedanke des Sozialraumbudgets durch die Pauschalfinanzierung zur Sicherung der Infrastruktur. Hinsichtlich der Exklusivität der Trägerschaft gilt

dies entsprechend für die Aktivitäten zur Sicherung der Infrastrukturen und über die bei Einzelfallhilfen zunächst immer zu prüfende vorrangige Inanspruchnahme des für den Sozialraum zuständigen Trägers. Hinsichtlich des spezifischen Steuerungsgremiums findet bei der einzelfallbezogenen Entscheidung (anscheinend) eine dichte bis verbindliche Kooperation zwischen den öffentlichen und freien Trägern statt.

Einen eigenständigen Weg der Sozialraumorientierung bei den erzieherischen Hilfen ist *Stuttgart* gegangen. Aus den vorhandenen Materialien ergibt sich bezüglich der rechtlich relevanten Aspekte Folgendes³⁶:

- Hinsichtlich der Finanzierung wurde (ausgehend zunächst von einem regionalen Budget des allgemeinen Sozialdienstes für die Hilfen zur Erziehung) ein raumbezogenes (Träger)budget gebildet, also ein *Sozialraumbudget*. Dieses besteht aus dem Teilbudget A und dem Teilbudget B: Erstes ist für fallbezogene Erziehungshilfe, Zweites zur Realisierung fallunspezifischer Arbeit, sie sind jedoch Teilbudgets des Gesamtbudgets (immer bezogen auf den Bereich der Hilfe zur Erziehung). Eine Nachweispflicht der Kosten für Einzelfälle besteht auf Anforderung (insbesondere Kostenersatzfälle oder Heranziehungsfälle). Das Budget ist grundsätzlich ein in der Höhe festes Budget. In Ausnahmefällen (falls die Jahresabschlussrechnung des Trägers – nach vorher festgelegten Kriterien – zeigt, dass das Budget nicht ausreicht) gibt es vereinbarte Nachverhandlungsmechanismen. Das Sozialraumbudget wird bisher noch nicht nach Sozialindikatoren erstellt, das Teilbudget B für die Realisierung fallunspezifischer Arbeit wird als prozentualer Anteil des Teilbudgets A³⁷ ermittelt.
- *Trägerexklusivität*: Das Budget ist ein trägerbezogenes Budget, das grundsätzlich für den jeweiligen Sozialraum (zurzeit existieren in Stuttgart zwei entsprechende Sozialräume) deziert nur für einen Leistungserbringer zur Verfügung gestellt wird. Im Einzelfall ist es möglich, dass andere Träger Leistungen erbringen; im Jahr 2000 wurden im Umfang von etwa einem Viertel Leistungen von anderen Trägern erbracht, die Entscheidung für eine anderweitige Leistungserbringung fällt durch den Allgemeinen Sozialdienst. Die fallunspezifische Arbeit erfolgt ausschließlich durch den zuständigen freien Träger.

- Hinsichtlich des *spezifischen Steuerungsinstrumentariums* sind in Stuttgart mehrere Elemente vorgesehen: die so genannte Verfahrensverantwortung des Allgemeinen Sozialdienstes, die Hilfeverantwortung des leistungserbringenden Trägers der Erziehungshilfe, die Mitgestaltung der Leistungsberechtigten, die rechts- und anspruchüberprüfende Funktion der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Wichtig hierfür sind die Stadtteilteams (bezogen auf die Hilfe zur Erziehung) und die Kontraktgespräche. Dem Allgemeinen Sozialdienst obliegt die Entscheidung, ob ein Erziehungshilfebedarf vorliegt, er bringt die Fälle in das Stadtteilteam ein, er ist verantwortlich für die Durchführung der Kontraktgespräche mit den Leistungsberechtigten sowie für die Begleitung und Kontrolle des Hilfeprozesses. Das Stadtteilteam dient der Kooperation von Fachkräften des Jugendamtes (Allgemeiner Sozialdienst, wirtschaftliche Jugendhilfe) und des zuständigen Leistungserbringers im Sinne des § 36 SGB VIII. Fallbezogen werden Optionen für die Hilfen sowie für das Vorgehen der Fall- und Hilfeverantwortlichen für das Kontraktgespräch erarbeitet. Im Kontrakt mit dem Leistungsberechtigten wird die eigentliche Hilfevereinbarung zwischen der hilfeverantwortlichen Fachkraft des leistungserbringenden freien Trägers und dem Leistungsberechtigten geschlossen; dies ist von Seiten der verfahrensverantwortlichen Fachkraft des ASD als fachlich angemessen und von Seiten der wirtschaftlichen Jugendhilfe als rechtmäßig zu bestätigen.

Insgesamt ist die Praxisumsetzung in Stuttgart gekennzeichnet durch eine relativ große Nähe zu den konzeptionellen Vorstellungen. Zwar beruht das Sozialraumbudget nicht auf der Entwicklung fallunabhängiger Sozialindikatoren; auch ist eine interne Teilung des Budgets zur Ermittlung des Gesamtbudgets vorgesehen. Grundsätzlich steht das Budget aber als festes Budget raumbezogen den jeweiligen zuständigen Trägern zur Verfügung. Besonders deutlich ist die konzeptionelle Nähe bei der Trägerexklusivität: Im Stuttgarter Modell wird seitens der Initiatoren unter fachlichen Gesichtspunkten ausdrücklich die vorrangige alleinige Aufgabenwahrnehmung durch einen Träger im Sozialraum betont und als zentrales Merkmal der Leistungserbringung in Stuttgart bezeichnet. Auch bei den spezifischen Steuerungsgremien hat Stuttgart mit den Stadtteilteams eine Institution geschaffen, die verbindlich die individuelle Leistungserbringung steuert.

Zusammenfassend³⁸ lässt sich bei einer Betrachtung der Praxismodelle festhalten, dass hinsichtlich der Finanzierung allenthalben fallunspezifische Pauschalen von Bedeutung sind. Die Höhe dieser Pauschalen wird regelmäßig bemessen als ein Anteil der fallspezifischen Kosten. Deutlichere Unterschiede bestehen bei der Finanzierung der einzelfallbezogenen Leistungen. Die Spannweite reicht von einer individuellen Finanzierung der einzelfallbezogenen Leistungen (womit es nur für die fallunabhängige Arbeit Pauschalen gibt) bis zu einem Budget, in dem auch die individuelle Leistungserbringung einbezogen ist. Tendenziell ist die Zusammenlegung der entsprechenden Haushaltsstellen für die Hilfen zur Erziehung in Form eines Sozialbudgets bei den meisten Modellvorhaben beabsichtigt. Es ist allerdings umstritten, ob derartige sozialraumorientierte Finanzierungsmodelle in Form von Sozialraumbudgets in gleicher Weise für Landkreise und Städte, Großstädte und kleinere Städte usw. geeignet sind.

Hinsichtlich der Trägerschaft wird in den Modellstandorten mittels der fallunabhängigen Pauschalen bzw. im Rahmen des Sozialraumbudgets ein Träger, ein Trägerverbund (oder eine beschränkte Zahl von Trägern) grundsätzlich exklusiv und ausschließlich finanziert. Bei der Finanzierung individueller Leistungen besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, andere als den für den Sozialraum primär zuständigen Träger in die Leistungserbringung einzubeziehen.

Am unklarsten sind Programmatik und Praxis hinsichtlich der Zusammensetzung und Aufgaben der spezifischen Steuerungsgremien. Festhalten lässt sich, dass es sie in allen Modellen gibt, ihre Kompetenz ist aber unterschiedlich. Grundsätzlich werden sie (wenn auch in unterschiedlicher Weise) auch hinsichtlich der Steuerung von Einzelfallhilfen einbezogen. Bei der einzelfallunabhängigen, stärker planerisch, entwicklungsbezogenen Ausrichtung der Entwicklung des Sozialraumes spielen sie eine bedeutsame Rolle.

1.3

Der Untersuchungsmaßstab: Das Kinder- und Jugendhilferecht

Ob grundlegende Elemente der konzeptionellen Vorstellungen, programmatische Aspekte oder wichtige Details der Umsetzung

rechtlich haltbar sind bzw. welche rechtlichen Aspekte bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Sozialraumorientierung zu beachten sind, soll (vornehmlich³⁹) anhand des Kinder- und Jugendhilferechts geprüft werden. Dabei ist das Kinder- und Jugendhilferecht des SGB VIII nicht in seiner gesamten Breite relevant. Von besonderer Bedeutung⁴⁰ als Prüfungsmaßstab sind in erster Linie

- der Rechtscharakter der Normen des SGB VIII,
- sofern subjektive Rechte vorliegen, die Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten, also den leistungsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern, den leistungsverpflichteten öffentlichen Trägern und den leistungserbringenden (regelmäßig: freien) Trägern,
- die Erbringung von Leistungen und die Erledigung von Aufgaben durch Dritte und die Finanzierung dieser Leistungen und Aufgaben.

Diese sollen im Folgenden dargestellt werden⁴¹.

1.3.1

Der Rechtscharakter der Normen des SGB VIII: Zwischen objektiven Rechtsverpflichtungen und subjektiven Rechtsansprüchen

Rechtliche Bestimmungen haben durchaus unterschiedliche rechtliche Inhalte. Neben programmatischen Aussagen⁴² ist besonders bedeutsam die Unterscheidung zwischen objektivem Recht und subjektiven Rechten.

Die Regelungen des Kinder- und Jugendhilferechts stellen zunächst (sofern es sich nicht um nur programmatische Aussagen handelt) *objektives Recht* dar. Das ist bedeutsam für die Verwaltung, das heißt also die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, denn diese sind als vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG), für sie ist das objektive Recht rechtlich verbindlich. Der Inhalt der objektiv-rechtlichen Regelungen kann unterschiedlich sein. So kann es sich um grundsätzliche Regelungen handeln (zum Beispiel in den §§ 1–10 SGB VIII), es kann sich um Aufgabenzuweisungen handeln (zum Beispiel in § 69 SGB VIII). Bedeutsam ist der Unterschied zwischen objektivem Recht und subjektiven Rechten insbesondere im Leistungskapitel der §§ 11–41 SGB VIII.

Obwohl der Gesetzgeber dieses Kapitel insgesamt unter dem Begriff der „Leistungen“ zusammengefasst hat, werden unterschiedlich rechtliche Aussagen getroffen. Hier finden sich sowohl objektives Recht wie subjektive Rechte.

Die rechtliche Benennung der Leistungen stellt *zunächst objektives Recht* dar. Das bedeutet, dass die für diese Leistungen zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum einen das Recht haben, hier tätig zu werden, zum anderen aus diesen Bestimmungen sich aber für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe objektive Rechtsverpflichtungen ergeben, das heißt, der Gesetzgeber wollte mit der Benennung der entsprechenden Leistungen nicht nur allgemeine Programme beschreiben, sondern die zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zugleich verpflichten, hier tätig zu werden. Diese *objektiven Rechtsverpflichtungen* bedeuten für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, dass sie einen weiten Gestaltungsspielraum haben, bedeuten jedoch auch, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe diesen Gestaltungsspielraum wahrzunehmen haben. Sie haben damit einen Gestaltungsauftrag. Die Nichttätigkeit auf diesen Gebieten (was faktisch wohl nicht vorkommt) bzw. die minimalisierte Aufgabenwahrnehmung, die ein Leerlaufen bedeuten würde, wäre ein Rechtsverstoß gegen dieses objektive Recht.

Rechtsverstöße gegen objektives Recht können (und müssen gegebenenfalls) das Tätigwerden der Rechtsaufsichtsbehörde auslösen. Objektive Rechtsverpflichtung geht von der Perspektive der Verpflichtung der öffentlichen Jugendhilfeträger aus. Erkennbar sind sie daran, dass sie allgemein gehalten sind, sich an einen unbestimmten Personenkreis (zum Beispiel alle Kinder, Jugendlichen, Eltern) wenden, dass nur der öffentliche Träger verpflichtet wird, Einrichtungen, Dienste, Leistungen bereitzustellen. Mit solchen aus den Aufgabenzuweisungen sich ergebenden objektiven Rechtsverpflichtungen will der Gesetzgeber erreichen, dass für alle Kinder, Jugendlichen, ihre Eltern usw. ein Mindestangebot an entsprechenden kinder- und jugendhilfebezogenen Infrastrukturangeboten zur Verfügung steht.

Während objektive Rechtsverpflichtungen das Handeln des Trägers der öffentlichen Gewalt im Auge haben, gehen subjek-

tive Rechte von der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger aus. Ein *subjektives (öffentliches) Recht* liegt dann vor, wenn der einzelne Bürger kraft öffentlichen Rechts die Rechtsmacht hat, vom Staat (der Verwaltung) im eigenen Interesse ein bestimmtes Verhalten zu verlangen. Die praktische Bedeutung der subjektiven Rechte liegt in der Möglichkeit ihrer gerichtlichen Durchsetzbarkeit: Der Bürger kann dann, aber auch nur dann, die Gerichte anrufen, wenn er die Verletzung subjektiver Rechte geltend machen kann. Anders ist es bei (nur) objektivem Recht: Ein Verstoß hiergegen kann, da kein subjektives Recht, nicht von den Bürgern gerügt werden; rechtlich kann hier nur mit den Mitteln der Rechtsaufsicht vorgegangen werden.

Subjektive Rechte finden sich im 2. Kapitel des SGB VIII (§§ 11–41 SGB VIII), aber nicht alle dort auf den ersten Blick wie „Rechte“ ausschauende Bestimmungen sind subjektive Rechte. Ob es sich im konkreten Fall um eine objektive Rechtsverpflichtung⁴⁵ oder einen subjektiven Rechtsanspruch handelt, ist im Rahmen der allgemeinen juristischen Auslegungsmethoden zu ermitteln.

Bei der Sozialraumorientierung geht es gegenwärtig vornehmlich um die Leistungserbringung bei den Hilfen zur Erziehung. Für diesen Bereich, der juristisch durch die Eingangsbestimmung des § 27 SGB VIII erschlossen wird, ist es unstrittig, dass es sich um subjektive Rechtsansprüche handelt⁴⁴.

Liegen Rechtsansprüche vor, so gibt es hinsichtlich der Rechtsqualität, das heißt hinsichtlich der Tatsache, wie der öffentliche Träger rechtlich verbindlich in die Pflicht genommen wird, drei unterschiedliche Rechtsqualitäten des Anspruches:

- Es gibt Rechtsbestimmungen, wonach bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen *zwingend ein Rechtsanspruch* auf die Leistung existiert. Dies bringen Formulierungen wie „ist zu leisten“, „muss erbringen“ oder „hat Anspruch auf“ zum Ausdruck.
- Es gibt Rechtsbestimmungen, bei denen bei Vorliegen der Voraussetzungen die Leistungen erbracht werden sollen. Das bedeutet, dass *im Regelfall* die Leistung zu erbringen ist und nur in einem atypischen Fall davon abgesehen werden kann, wobei für diesen Fall zwingend eine Begründung vorliegen

muss, die sich aus der Natur der Sache ableitet (Regelrechtsanspruch)⁴⁵. Bei Soll-Leistungen haben die öffentlichen Jugendhilfeträger kein Ermessen. Beweispflichtig für den Ausnahmefall ist der öffentliche Träger⁴⁶.

- Schließlich gibt es Bestimmungen, die bei Vorliegen der Voraussetzungen den öffentlichen Träger zur Erbringung einer Leistung berechtigen, so genannte Kann-Leistungen. Hier liegt es im *Ermessen der Behörde*, ob bzw. wie sie leistet. Ermessen ist immer ein pflichtgemäßes Ermessen, das heißt, es darf nur in strenger Bindung an die Ziele der jeweiligen Rechtsnorm ausgeübt werden. Auf die *pflichtgemäße Ausübung des Ermessens* besteht gemäß § 39 Abs. 1 Satz 2 SGB I ein *Anspruch*. Dabei ist die Behörde bei ihrer Ermessensausübung an rechtsstaatliche Grundsätze gebunden.

Bezüglich der Hilfen zur Erziehung ergibt sich, dass es sich damit um subjektive Rechte auf dem hohen Qualitätsniveau zwingender Rechtsansprüche handelt; bei den Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) ergibt sich, dass es sich um subjektive Rechtsansprüche auf der Ebene von Regelrechtsansprüchen handelt. Insgesamt sind damit im Kinder- und Jugendhilferecht bezüglich der hier infrage stehenden Leistungen der Jugendhilfe Rechtsansprüche der Bürgerinnen und Bürger auf hohem Qualitätsniveau vorhanden.

Der Gedanke, dass aufgrund eines subjektiven Rechts der Bürger vom Staat in Verfolgung eigener Interessen ein bestimmtes Verhalten verlangen kann, ist im Sozialrecht von besonderer Bedeutung. Dies hat der Gesetzgeber durch die ausdrückliche Erwähnung des *Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten* im SGB VIII zum Ausdruck gebracht: Bereits in § 33 SGB I wird dies erwähnt, da es für alle Sozialleistungen von Bedeutung ist. Wegen der besonderen Bedeutung im Kinder- und Jugendhilferecht wird es dort in § 5 SGB VIII aufgegriffen und wegen der wiederum besonderen Bedeutung bei den Hilfen zur Erziehung in § 36 SGB VIII für diesen Bereich wiederholt. Die Realisierung des Wunsch- und Wahlrechts wirft im Einzelnen vielfältige Fragen auf⁴⁷. Es bedeutet jedoch für die Konzeptionierung der Leistungserbringung, dass durch eine entsprechende Gestaltung gesichert werden muss, dass das Wunsch- und Wahlrecht so weit wie möglich realisiert wird.

1.3.2

Die Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten bei einzelfallbezogenen Leistungen

Existieren subjektive Rechte, so haben die Leistungsberechtigten gegenüber den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe entsprechende Ansprüche, diese sind die Leistungsverpflichteten. In der Kinder- und Jugendhilfe erfolgt die unmittelbare Leistungserbringung in vielen Fällen (im Konzept der Sozialraumorientierung ausschließlich) durch Dritte, meist durch die freien Träger der Jugendhilfe. Diese sind die Leistungserbringer. Es existiert damit das sozialrechtliche (konkret das jugendhilferechtliche) Dreiecksverhältnis:

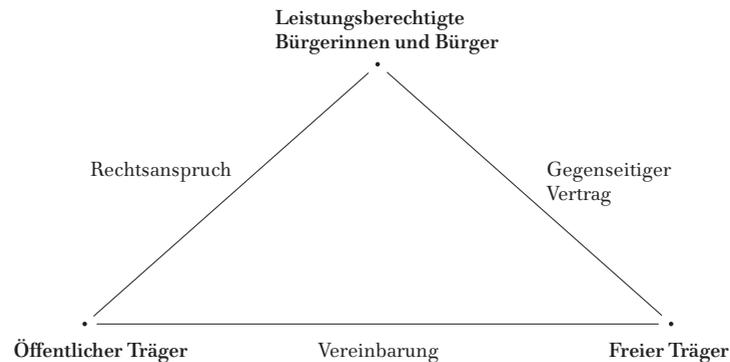
- Zunächst gibt es die Rechtsbeziehungen zwischen den Leistungsberechtigten und den öffentlichen Jugendhilfeträgern als Leistungsverpflichteten. Hier (bei den Hilfen zur Erziehung) handelt es sich um subjektive Rechtsansprüche, die sich gegen den öffentlichen Jugendhilfeträger richten.
- Des Weiteren existieren zwischen den Bürgerinnen und Bürgern einerseits und den leistungserbringenden freien Trägern Verträge. Bei diesen Verträgen handelt es sich regelmäßig nicht um formal geschlossene (zum Beispiel schriftliche) Verträge, sondern oft um stillschweigende oder konkludent geschlossene Verträge. Oft ist den Beteiligten (auch den Professionellen bei den freien Trägern) nicht klar, dass es sich hier um rechtliche Verträge handelt. Aus diesen privatrechtlichen Verträgen ergeben sich entsprechende Ansprüche, so zum Beispiel die der Bürger auf Beratung, Unterstützung, Betreuung, Erziehung usw. Auf der anderen Seite haben die Träger Ansprüche auf ein entsprechendes Entgelt.
- Regelmäßig (und in den Fällen der Sozialraumorientierung stets) bestehen Rechtsbeziehungen zwischen öffentlichen Jugendhilfeträgern und den leistungserbringenden freien Trägern. Inhaltlich werden in derartigen Vereinbarungen die Leistungsangebote der Träger und die dafür zu zahlenden Entgelte festgelegt⁴⁸. Bei diesen Vereinbarungen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verträge⁴⁹.

Solche Vereinbarungen zwischen Einrichtungen und Jugendamt sind nicht zwingend, sie werden jedoch meist abgeschlossen. Rechtsgrundlage ist § 77 SGB VIII, der vorschreibt,

dass derartige Vereinbarungen anzustreben sind. Seit 1.1.1999 schreiben die §§ 78a ff. SGB VIII indirekt den Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen für die in § 78a Abs. 1 SGB VIII genannten – stationären und teilstationären – Leistungen faktisch vor. Denn ohne solche Vereinbarungen sind die Jugendämter regelmäßig nicht zur Übernahme der Entgelte, die die Einrichtungen verlangen, verpflichtet – § 78b Abs. 2 SGB VIII.

Mit solchen Vereinbarungen zwischen Jugendamt und Einrichtungen ist das *jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis* zustande gekommen. Damit sind zum Teil komplizierte Rechtsfragen aufgeworfen⁵⁰.

Das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis



Wichtig für das Verständnis des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses ist die Tatsache, dass die Rechtsverhältnisse grundsätzlich unabhängig voneinander sind. Die Abwicklung der jeweiligen Rechtsbeziehungen ist in den jeweiligen Rechtsverhältnissen zu klären, Streitfragen sind in den jeweiligen Rechtsverhältnissen zu bearbeiten.

1.3.3

Leistungserbringung durch Dritte und ihre Finanzierung

Die im SGB VIII angesprochenen Leistungen und Aufgaben werden bei weitem nicht alle vom Jugendamt erbracht. Die

Mehrzahl der Leistungen wird durch freie Träger der Jugendhilfe, das heißt durch Rechtssubjekte des Privatrechts, erbracht. Geschieht dies, so stellt sich die Frage nach der Bezahlung/ Finanzierung dieser Leistungen. Das Kinder- und Jugendhilferecht kennt in Abhängigkeit von der Beteiligung der Bürger (was nur bei subjektiven Rechten – vgl. 1.3.1 – möglich ist) zwei Möglichkeiten der Leistungserbringung und Finanzierung⁵¹. In ihrer Grundstruktur beruhen die beiden Finanzierungsmodelle entweder auf dreiseitigen Rechtsbeziehungen entsprechend dem jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis bzw. auf zweiseitigen Rechtsbeziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern.

Die auf den dreiseitigen Rechtsbeziehungen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses beruhende Finanzierungsstruktur lässt sich als eine Finanzierungsstruktur der *Entgeltvereinbarung und Entgeltübernahme* bezeichnen. Dieses Modell findet sich in § 77 und ausführlich in den §§ 78a ff. SGB VIII. Auf der Basis von Leistungsentgelten und Kostenübernahme werden typischerweise die gesamten Kosten einer Leistungserbringung – regelmäßig in Höhe der so genannten Selbstkosten – übernommen. Diese Finanzierungsform ist deswegen der klassische Finanzierungsweg von Angeboten und Leistungen dort, wo Dritte bei der Erfüllung von Rechtsansprüchen der leistungsberechtigten Bürger tätig werden. Diese Finanzierungsstruktur ist nicht nur Folge des konsequent rechtlich durchstrukturierten jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses, sondern auch inhaltlich legitimiert: Dort, wo subjektive Rechtsansprüche bestehen, richten sich diese gegen den öffentlichen Träger der Jugendhilfe, dieser ist leistungspflichtig. Mit der Leistungsverpflichtung ist auch die Kostenträgerschaft verbunden. Bei der Leistungserbringung durch Dritte bedeutet dies regelmäßig die Übernahme der (gesamten) für die Leistungserbringung entstandenen Kosten.

Auf zweiseitigen Rechtsbeziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern beruht das Modell der *Förderung/Zuwendung/Subventionierung*. Dieses findet sich in § 74 SGB VIII. Subventionen sind vermögenswerte Leistungen, die vom Träger der öffentlichen Verwaltung einem Privaten gewährt werden, damit dieser einen öffentlichen Zweck erfüllt, ohne dass der Subvention eine konkrete, marktmäßig gekaufte Gegenleistung gegen-

übersteht. Die Finanzierung der Angebote und Leistungen über Zuwendungen und Subventionen findet sich in der Kinder- und Jugendhilfe vornehmlich in den Bereichen, in denen keine Rechtsansprüche bestehen. Oder, falls Rechtsansprüche bestehen, handelt es sich um „Rechtsansprüche auf weiche Leistungen“⁵², da hier regelmäßig die Finanzierung (und Abrechnung) über einzelne leistungsberechtigte Personen nicht möglich oder nicht sinnvoll ist. So finden sich Zuwendungen schwerpunktmäßig in der Jugendarbeit, in der allgemeinen Erziehungsförderung, bei Beratungsangeboten, traditionell auch bei Tageseinrichtungen⁵³, wobei dieses Feld gegenwärtig im Umbruch ist.

In der Praxis kommt es zur *Vermischung der beiden Finanzierungsformen*. Insbesondere in der Weise, dass bei Kosten, die für die Erfüllung von Rechtsansprüchen entstehen, Teile durch Subventionen, andere Teile über Leistungsvereinbarungen/ Kostenübernahme finanziert werden. Diese Vermischung der beiden Finanzierungsmodelle ist rechtlich nicht unproblematisch. Sie besitzt zumindest auf der Basis des SGB VIII nur eine schmale rechtssystematische Basis⁵⁴, da die rechtliche Struktur auf Entmischung der beiden Finanzierungssysteme angelegt ist. Deswegen wird unter anderem zu prüfen sein, inwiefern gegenwärtig praktizierte Finanzierungsformen mit dieser Systematik vereinbar sind.

Mit der Darstellung der zentralen rechtlichen Elemente des SGB VIII sind die wichtigsten Prüfungsmaßstäbe zur Untersuchung der Sozialraumorientierung und ihrer Vereinbarkeit mit den Rechtsvorgaben des Kinder- und Jugendhilferechts benannt.

Kapitel 2

Die rechtswissenschaftliche Untersuchung

Bei der rechtlichen Überprüfung der Sozialraumorientierung am Maßstab des Kinder- und Jugendhilferechts taucht eine Vielzahl von Rechtsfragen auf. Diese lassen sich systematisch bisweilen schwer ordnen. In den folgenden Kapiteln (2.1–2.3) folgt eine Zuordnung der jeweiligen Fragestellungen zu den Beteiligten am jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis: zu den Leistungsberechtigten (2.1), zu den Leistungserbringern (2.2) und zu den leistungsverpflichteten öffentlichen Trägern (2.3). Grundlage dieser Systematisierung ist somit das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis. Da die öffentlichen Träger der Jugendhilfe jedoch nicht nur aufgrund subjektiver Rechte leistungsverpflichtet sind, sondern auch objektiv-rechtliche Aufgaben wahrzunehmen haben, werden in den Kapiteln über die öffentlichen Träger diese Aspekte mit behandelt.

2.1

Sozialraumorientierung und die Rechtsstellung der Leistungsberechtigten

Aus der Perspektive der Leistungsberechtigten sind insbesondere die Fragen nach der Vereinbarkeit der Sozialraumorientierung mit dem individuellen Rechtsanspruch (2.1.1), dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten (2.1.2), den Mitwirkungsverpflichtungen der Leistungsberechtigten (2.1.3) und den datenschutzrechtlichen Bestimmungen (2.1.4) zu untersuchen.

2.1.1

Sozialraumorientierung und Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten

Hierunter ist zu prüfen, inwiefern die Gefahr besteht, dass aufgrund der maßgeblichen Kriterien der Sozialraumorientierung Rechtsansprüche möglicher Leistungsberechtigter nicht oder nicht in hinreichendem Maße erfüllt werden. Denkbar ist, dass es zu Friktionen des materiellen Rechtsanspruches mit dem Merkmal des Sozialraumbudgets (vgl. dazu unter 2.1.1.1) und zu Friktionen der verfahrensrechtlichen Vorschrift des § 36 SGB VIII mit dem Kriterium des spezifischen Steuerungsre-

miums (dazu 2.1.1.2) kommen kann. Angesichts der gegenwärtigen Praxis, die die Sozialraumorientierung bisher bei den Hilfen zur Erziehung realisiert, konzentriert sich die folgende Untersuchung ebenfalls auf die Vereinbarkeit mit den Rechtsansprüchen der Leistungsberechtigten bei den individuellen Hilfen zur Erziehung. Die Ausführungen sind jedoch grundsätzlich von Bedeutung bei allen Rechtsansprüchen auf so genannte „weiche Leistungen“⁵⁵.

2.1.1.1

Sozialraumorientierung und materieller Rechtsanspruch

Dass hier insbesondere das Kriterium des Sozialraumbudgets der Prüfung bedarf, ergibt sich daraus, dass Bedenken geäußert werden, ob bei entsprechender Sozialraumgestaltung die individuellen Rechtsansprüche, die individuelle Bedarfsdeckung der Leistungsberechtigten garantiert sind⁵⁶. Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die Tatsache, dass durch die regelmäßig (zumindest zunächst) begrenzten Budgets die Gefahr bestehen könnte, dass trotz Vorliegen entsprechender Voraussetzungen individuelle Rechtsansprüche aufgrund der finanziellen Vorgaben nicht erfüllt werden können. Ein solches Verhalten wäre rechtlich unzulässig. Die Versagung von Sozialleistungen mit dem Argument, dass keine hinreichenden Finanzmittel zur Verfügung stehen, ist rechtswidrig. Die Erfüllung von Rechtsansprüchen ist nicht von finanziellen Möglichkeiten der Leistungsträger abhängig. *Rechtsansprüche sind immer budgetsparend* und damit auch sozialraumbudgetsparend⁵⁷.

Der Zusammenhang zwischen Rechtsanspruch und den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln wird in den Konzeptionen zur Sozialraumorientierung nur marginal behandelt⁵⁸. Sofern eine etwas ausführlichere Befassung damit stattfindet, geschieht dies auf einer eher deklaratorischen Ebene. Etwa wenn darauf hingewiesen wird, dass durch das Sozialraumbudget Rechtsansprüche nicht ausgehebelt werden, da der öffentliche Träger weiterhin verantwortlich bleibt, und dass Sozialraumbudgets nur einer internen Verrechnung zwischen öffentlichen Trägern und Leistungserbringern dienen⁵⁹. Bei den in die Praxis umgesetzten Modellen von Sozialraumorientierung ist eine Begrenzung der Rechtsansprüche regelmäßig nicht intendiert. Deutlich ist dies beim Modell in Tübingen: Hier

werden die individuellen Einzelleistungen nicht im Rahmen eines gesamten Sozialraumbudgets mit veranschlagt. Aber auch in anderen Modellen zeigt sich dies. So wird auch im Stuttgarter Modell festgehalten, dass die Erfüllung individueller Rechtsansprüche durch das Sozialraumbudget nicht tangiert ist.

Sofern für individuelle Rechtsansprüche und infrastrukturelle Aktivitäten ein gemeinsames Sozialraumbudget konzeptionell oder in der praktischen Umsetzung vorgesehen ist, kann der pauschal finanzierte Infrastrukturanteil tendenziell als Puffer für die Fälle dienen, in denen die im Budget angesetzten Mittel zur Erfüllung der individuellen Rechtsansprüche nicht ausreichend sind. Damit unterscheidet sich Derartiges nicht grundsätzlich von der üblichen kameralistischen Veranschlagung der Jugendhilfeleistungen in den öffentlichen Haushalten: Auch hier wird regelmäßig ein bestimmter Betrag für den Bereich der Rechtsansprüche zur Verfügung gestellt. Sollte dieser Betrag nicht ausreichen, findet aus den Bereichen der durch Rechtsansprüche nicht gebundenen Mittel ein Ausgleich statt⁶⁰.

Somit lässt sich konstatieren, dass von den Konzeptionen und Praxisansätzen her zunächst *keine grundsätzliche Friktion zwischen Sozialraumbudget und individuellem Rechtsanspruch* besteht.

Probleme können sich jedoch *im Praxisvollzug* ergeben. Denn die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen verwenden rechtstechnisch sowohl bei den Voraussetzungen für Rechtsansprüche als auch bei den Rechtsfolgen so genannte unbestimmte Rechtsbegriffe⁶¹. So werden zum Beispiel bei § 27 SGB VIII auf der Tatbestands-Voraussetzungsseite die unbestimmten Rechtsbegriffe „eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet“ verwendet und auf der Rechtsfolgenseite der ebenfalls unbestimmte Rechtsbegriff „Anspruch auf Hilfe (Hilfe zur Erziehung)“⁶². Dies gilt für weite Felder des Kinder- und Jugendhilferechts⁶³.

Bei der Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe besteht zunächst ein faktischer Handlungsvorrang des Jugendhilfeträgers: Die Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist das tägliche Brot der Behörden. Sie sind diejenigen, die zunächst die Präzisierung und Auslegung vornehmen. Die

Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe erfolgt im Kinder- und Jugendhilferecht zum Teil mittels der Einbeziehung prognostischer Elemente⁶⁴. Zudem ist in der Rechtsdogmatik strittig, in welchem Umfang eine Überprüfung der unbestimmten Rechtsbegriffe stattfindet, ob sie gerichtlich voll überprüfbar sind⁶⁵ oder ob den Jugendhilfeträgern ein gerichtlich nicht überprüfbarer Beurteilungsspielraum zusteht⁶⁶.

Aus all dem ergibt sich für die Anwendungspraxis, dass reale Handlungs- und Gestaltungsspielräume vorhanden sind⁶⁷, besonders angesichts der Tatsache, dass die gerichtliche Kontrolle im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts faktisch gering ist. Insofern besteht bei der Anwendung der Gesetzesnormen die Gefahr, dass trotz entsprechender Voraussetzung Rechtsansprüche nicht oder nicht in hinreichendem Umfang realisiert werden. Diese Problematik besteht bei der Gesetzesanwendung stets. In den Fällen der klassischen Aufgabenwahrnehmung⁶⁸ führt dies dazu, dass bei Verneinung des Vorliegens der Voraussetzungen von Leistungen eine Leistungserbringung durch die freien Träger nicht stattfindet (diese somit auch keine entsprechenden Entgelte erhalten). Unter der Sozialraumorientierung mit einem Sozialraumbudget und einer exklusiven Zuständigkeit von Leistungserbringern stellt sich die Situation anders dar.

Hier führt die Verneinung des Vorliegens der Voraussetzungen von Leistungen nicht zu finanziellen Folgen, denn das Sozialraumbudget als solches bleibt insgesamt unverändert. Es werden nur die Anteile zwischen einzelfallabhängigen und sozialstrukturellen Leistungen innerhalb eines Sozialraumbudgets verschoben. Der Anteil des einzelfallunabhängigen Budgetteils, das heißt der Mittel für fallunabhängiges, sozialraumbezogenes Handeln, steigt. Damit kann in der Anwendungspraxis die Versuchung entstehen, mit der (umfassenden) Erfüllung von Rechtsansprüchen (der Bedarfsdeckung des erzieherischen Bedarfs) weniger sorgfältig umzugehen als bei nicht existierenden Sozialraumbudgets. Dies ist wie dargestellt kein grundsätzliches rechtsdogmatisches Problem, sondern ein Problem der Rechtsanwendungspraxis.

Diese Problematik sollte jedoch angesichts des faktischen Handlungsvorranges der öffentlichen bzw. (je nach Modell) der freien Träger nicht unterschätzt werden. Deswegen ist es

angeraten, je nach Modell auch rechtlich empfehlenswert, dass bei der Umsetzung der Sozialraumorientierung dieser *möglichen Gefahr* durch entsprechende Vorkehrungen Rechnung getragen wird. Dies kann zum Beispiel dadurch geschehen, dass das Sozialraumbudget entsprechend gestaltet wird⁶⁹. Es kann dort, wo bewusst ein einheitliches Budget für die Einzelfallhilfen und für die Sozialraumorientierung geschaffen wird, dadurch geschehen, dass durch entsprechende Kontrollen des Praxisvollzugs gesichert wird, dass die skizzierte Gefahr nicht zur Realität wird.

2.1.1.2

Hilfeplanverfahren

Wissend um die Schwierigkeiten der Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe, hat der Gesetzgeber bei den Hilfen zur Erziehung die Problematik dadurch aufzufangen versucht, dass er hinsichtlich der Entscheidung über die Hilfen zur Erziehung ein bestimmtes Verfahren vorschreibt – das Hilfeplanverfahren des § 36 SGB VIII. In dieser Bestimmung sind den am jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis beteiligten Akteuren bestimmte Aufgaben zugeschrieben; verantwortlich für die Gestaltung und Durchführung des Hilfeplanverfahrens sind die öffentlichen Träger. Hier kann es bei der Sozialraumorientierung unter Umständen zu Friktionen mit dem spezifischen Steuerungsgremium kommen.

§ 36 SGB VIII gilt für die Hilfen zur Erziehung, die Eingliederungshilfe und über § 41 Abs. 2 SGB VIII auch für die Hilfen für junge Volljährige. Voraussetzung für die Erstellung eines Hilfeplans ist gemäß § 36 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII, dass eine Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist. Dies bestimmt sich jeweils nach den Verhältnissen des Einzelfalles. Als Zeitraum wird überwiegend von einer voraussichtlichen Hilfewährung von mindestens sechs bis mindestens zwölf Monaten ausgegangen⁷⁰. Neben diesem quantitativen Aspekt sind auch qualitative Überlegungen zu berücksichtigen: Eine Fremdplatzierung wird schon bei einem kurzen Zeitraum wegen ihrer intensiven Wirkung ein Hilfeplanverfahren erfordern, während eine Erziehungsberatung (die unter Umständen nur alle 14 Tage bis drei Wochen für eine Stunde stattfindet) anders zu behandeln ist.

§ 36 Abs.1 SGB VIII enthält zunächst eine umfassende Beteiligungsverpflichtung gegenüber den betroffenen Personen. Dabei ist insbesondere auf die möglichen Leistungen der Jugendhilfe, die Beteiligungsrechte der Betroffenen, datenschutzrechtliche Bestimmungen, Kostenbeitragsregelungen usw. einzugehen⁷¹. Nach § 36 Abs.2 SGB VIII ist ein Hilfeplan zu erstellen. Hieran sind neben den Minderjährigen und Personensorgeberechtigten auch Mitarbeiter der Dienste oder Einrichtungen zu beteiligen, die bei der Durchführung der Hilfe tätig werden⁷². Der Hilfeplan selbst ist der (vorläufige) Abschluss des Hilfeplanverfahrens. Er dient der Qualitätssicherung und Selbstkontrolle des Hilfeplans, ist ein Koordinierungsinstrument zwischen den öffentlichen Trägern und den Trägern der Einrichtungen, die im Einzelfall tätig sind, und hat die Aufgabe, Vorstellungen, Einschätzungen und Erwartungen aller Beteiligter transparent zu machen. Damit enthält der Hilfeplan insbesondere eine Konkretisierung des erzieherischen Bedarfs und Vorschläge für geeignete Hilfen, deren konkrete Aufgaben und Ziele, Beginn, Intensität und voraussichtliche Dauer⁷³.

Wegen der umfangreichen Beteiligung der Betroffenen und der Verpflichtung zur Kooperation wird das Hilfeplanverfahren des § 36 SGB VIII als Aushandlungsprozess beschrieben⁷⁴ (was zum Teil auch zu Auseinandersetzungen geführt hat⁷⁵). Die sozialpädagogische Konzeption dieser Bestimmung geht von einem prozessualen Verfahren der Konsensbildung aus⁷⁶. Dennoch ist es rechtlich so, dass eine „Aushandlung von Sozialleistungen“ formal nicht möglich ist. Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist relevant, dass das Hilfeplanverfahren und der Hilfeplan keine eigenständige Rechtsbedeutung haben. So kann ein nicht in Übereinstimmung mit den Sorgeberechtigten aufgestellter Hilfeplan nicht selbstständig angegriffen werden. Die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens und die Erstellung eines Hilfeplans selbst sind nicht Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Jugendhilfeleistung⁷⁷. Angegriffen werden kann nur die nur teilweise bzw. nicht bewilligte Hilfe. In diesem Zusammenhang kann die Nichtdurchführung eines Hilfeplanverfahrens nur dann von Bedeutung sein, wenn eine Beteiligung der Betroffenen trotz ihrer Bereitschaft nicht stattgefunden hat und es zu einer Ablehnung einer begehrten Hilfe gekommen ist⁷⁸.

Damit führen *spezifisch zusammengesetzte Steuerungsgremien* im Sozialraum *hinsichtlich des Hilfeplanverfahrens und des Hilfeplans* nach § 36 SGB VIII *nicht allein wegen der Zusammensetzung* des Gremiums zu *rechtlichen Einwänden*. Rechtliche Einwände können sich immer nur gegen die konkrete Entscheidung im Einzelfall richten, also wenn zum Beispiel die von den – potenziellen – Leistungsberechtigten gewünschten Leistungen nicht oder nicht in entsprechendem Umfang bewilligt werden, denn nur dann kann die Verletzung subjektiver Rechte gerügt werden (vgl. 1.3.1). Unabhängig davon haben Rechtsvorschriften immer auch einen objektiv-rechtlichen Gehalt, und die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind an entsprechende rechtliche und gesetzliche Vorgaben gebunden. Deswegen ist dort, wo es um Rechtstellung der Leistungsverpflichteten (unter 2.3) geht, zu prüfen, inwiefern hinsichtlich der Kompetenz eines solchen Steuerungsgremiums beim Hilfeplanverfahren und der Aufstellung des Hilfeplans bzw. bei der Kompetenz eines solchen Steuerungsgremiums hinsichtlich der Entscheidung über die Hilfe selbst möglicherweise gegen objektiv-rechtliche Normen verstoßen wird (vgl. dazu unter 2.3.1).

Die Vorschriften des § 36 Abs.2 SGB VIII treffen außerdem verbindliche Aussagen hinsichtlich des Zusammenwirkens mehrerer Fachkräfte und hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Personensorgeberechtigten und den Minderjährigen bei der Aufstellung des Hilfeplans. Diese rechtlich verbindlichen Vorgaben sind auch bei spezifischen Gremien im Rahmen der Sozialraumorientierung einzuhalten. Bezüglich der Beteiligung weiterer Personen, Dienste oder Einrichtungen (§ 36 Abs.2 SGB VIII) geht das Gesetz grundsätzlich davon aus, dass die bei der Leistungserbringung Beteiligten bei der Aufstellung des Hilfeplans zu beteiligen sind. Da in den spezifischen Steuerungsgremien regelmäßig die für die Leistungserbringung vorgesehenen Dienste und Einrichtungen beteiligt sind, wird den rechtlichen Vorgaben insofern Genüge getan.

Über die Beteiligung weiterer Personen sagt das Gesetz nichts aus. Sofern weitere Personen auf Wunsch der Personensorgeberechtigten bzw. der Minderjährigen beteiligt werden, ergeben sich hieraus keine grundsätzlichen Probleme. Bei der Beteiligung anderer Akteure als der in § 36 Abs.2 SGB VIII angespro-

chenen wäre dazu (schon aus datenschutzrechtlichen Gründen – vgl. 2.1.4.1) jeweils das Einverständnis der (potenziellen) Leistungsberechtigten und betroffenen Minderjährigen erforderlich. Denn die Verfahrensvorschriften sind wesentlich auch im Interesse der Beteiligten und Betroffenen, sie dienen der Realisierung ihrer Ansprüche. Insofern muss bei einer Abweichung von dem vorgesehenen Verfahren das Einverständnis der davon (auch) betroffenen (potenziellen) Leistungsberechtigten vorliegen. Somit bedeutet die Tatsache, dass es bei der Sozialraumorientierung gegebenenfalls für die Planung und Durchführung der individuellen Hilfen spezifische Steuerungsgremien gibt, nicht, dass allein dies bereits rechtlich unzulässig wäre. *Entscheidend* wird es auf die *Zusammensetzung* ankommen und – sofern sie über den Kreis des § 36 Abs. 2 SGB VIII hinausreicht – auf das *Einverständnis der Leistungsberechtigten und Minderjährigen* (nach entsprechender Aufklärung über ihre Rechtsstellung).

Somit ergeben sich aus der Sicht der Leistungsberechtigten – bei Einhaltung der eben genannten Aspekte – zunächst keine rechtlichen Probleme hinsichtlich eines spezifischen Steuerungsgremiums im Zusammenhang mit dem Hilfeplanverfahren. Unabhängig davon ist allerdings zu prüfen, inwiefern bezüglich der Kompetenz des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe möglicherweise rechtliche Bedenken gegeben sind (vgl. unter 2.3.1).

2.1.2

Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten und die Sozialraumorientierung

Nach § 5 SGB VIII und nochmals betont für die Hilfen zur Erziehung in § 36 Abs. 1 SGB VIII steht den Leistungsberechtigten das so genannte Wunsch- und Wahlrecht zu. Im Zusammenhang der Sozialraumorientierung ist hier das *Wahlrecht* von besonderer Bedeutung, also das Recht, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen. Dieses Recht der Leistungsberechtigten könnte zu Friktionen mit dem für die Sozialraumorientierung wichtigen Kriterium der *exklusiven Leistungserbringung* und gegebenenfalls dem *Sozialraumbudget* führen. Aufgrund der exklusiven Leistungserbringung könnte das Wahlrecht der Leistungsberechtigten in der

Weise verengt werden, dass sie nur noch auf Leistungen der exklusiven Leistungserbringer zugreifen können. Und hinsichtlich des Sozialraumbudgets könnte die Komplikation auftreten, dass durch eine entsprechende Finanzierung der Arbeit des exklusiven Leistungserbringers das Kriterium der unverhältnismäßigen Mehrkosten der §§ 5, 36 SGB VIII dazu führen könnte, dass der Wahlentscheidung der Leistungsberechtigten unter Hinweis auf unverhältnismäßige Mehrkosten nicht entsprochen wird.

2.1.2.1

Wunsch- und Wahlrecht und die Gestaltung der Leistungserbringung

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass ein Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten nur hinsichtlich rechtlich zulässiger und fachlich geeigneter Hilfen besteht⁷⁹. Insofern ist eine entsprechende fachliche Prüfung vorab vorzunehmen. Entscheidend für das Wahlrecht ist in diesem Zusammenhang jedoch die Tatsache, dass sich das Wahlrecht nur auf *vorhandene Einrichtungen und vorhandene Angebote* erstreckt⁸⁰. Aus dem Wunsch- und Wahlrecht ergibt sich kein Anspruch auf Schaffung von gewünschten Einrichtungen⁸¹.

Damit lässt sich sagen, dass rechtliche Probleme mit dem Wunsch- und Wahlrecht nicht bereits dadurch auftreten, dass im Sozialraum nur Einrichtungen und Dienste eines sozialen Trägers vorhanden sind. Dies ist – ganz unabhängig von der Sozialraumdiskussion – eine Situation, die sich im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe oft findet. Da das Wunsch- und Wahlrecht eben keinen Anspruch der Leistungsberechtigten begründet, dass entsprechende Einrichtungen und Dienste geschaffen werden, hat das Wunsch- und Wahlrecht seine rechtliche Bedeutung nur hinsichtlich vorhandener Einrichtungen und Angebote und der Auswahl zwischen diesen.

Allerdings ist die Leistungserbringung *bei individuellen Leistungen* auch unter der Geltung einer Sozialraumorientierung so zu gestalten, dass die individuellen Leistungsberechtigten im Rahmen ihres Wunsch- und Wahlrechts auch Einrichtungen und Dienste der nicht exklusiven oder vorrangig zuständigen Träger bzw. von Trägern außerhalb des Sozialraumes in Anspruch nehmen können⁸². Denn *das Wahlrecht ist nicht*

räumlich auf den Bereich des sozialräumlichen Anbieters begrenzt. Diese Problematik wurde bisher vornehmlich bei Angeboten des öffentlichen Trägers erörtert, der Leistungsberechtigte auf „seine“ Einrichtungen und Dienste orientieren wollte⁸⁵. Angesichts der Sozialraumorientierung ist die Aussage, dass das Wahlrecht räumlich nicht auf den Bereich der Leistungserbringer begrenzt ist, jedoch nunmehr von genereller Bedeutung. Damit muss bei der Sozialraumorientierung gesichert werden, dass eine Inanspruchnahme anderer Leistungserbringer (innerhalb oder außerhalb des Sozialraumes) als des exklusiven Leistungserbringers möglich ist. Dies bedeutet nicht nur eine formale Sicherung, sondern auch eine inhaltliche, was insbesondere im Zusammenhang mit dem Hilfeplanverfahren und der dort vorgesehenen Beratung der Leistungsberechtigten verankert werden muss.

Unabhängig von der Realisierung des Wunsch- und Wahlrechts im Einzelfall ist jedoch zu beachten, dass § 5 SGB VIII eine Grundorientierung des Kinder- und Jugendhilferechts ist, auch objektives Recht darstellt und deswegen in die *Planungsgestaltung* des Jugendhilfeträgers von vornherein einfließen muss⁸⁴. Das bedeutet, dass Planung und Gestaltung so vorzunehmen sind, dass das Wunsch- und Wahlrecht faktisch entfaltet werden kann⁸⁵. Damit ist § 5 SGB VIII eine Planungsvorgabe für den öffentlichen Träger. Dies kann auch nicht dadurch relativiert werden, dass (aufgrund der Tatsache, dass Leistungsberechtigte gegenwärtig nur selten ihr Wunsch- und Wahlrecht einfordern) die Bedeutung des Wunsch- und Wahlrechts zu einer „Fiktion“ stilisiert⁸⁶ und deswegen als möglicherweise zu vernachlässigende Größe angesehen wird. Neben der individuellen Bedeutung für die Leistungsberechtigten soll durch die Betonung des Wunsch- und Wahlrechts nämlich zugleich sichergestellt werden, dass ein plurales Angebot in der Jugendhilfe zur Verfügung steht. Insofern besteht ein enger Zusammenhang und eine Wechselwirkung zwischen § 5 SGB VIII und § 3 Abs. 1 SGB VIII. Dies ist bei der Gestaltung und Planung durch die öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu beachten.

Die Planungsaufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe sind vornehmlich in § 80 SGB VIII angesprochen. Bezüglich der rechtlichen Bedeutung der Planung ist festzuhalten, dass die *Planungsverpflichtung* und die Beachtung entsprechender Kriterien

bei der Planung selbst eine (nur) *objektive Rechtsverpflichtung* des öffentlichen Jugendhilfeträgers sind⁸⁷, das heißt, die öffentlichen Jugendhilfeträger sind zur Planung verpflichtet, einzelne Bürger, freie Träger usw. haben jedoch keinen subjektiven Anspruch auf eine – (gar) entsprechende – Planung⁸⁸.

Unabhängig davon ist für die Träger der öffentlichen Verwaltung das objektive Recht zu beachten, das heißt, sie müssen ihr Handeln so ausrichten, dass nicht nur nicht das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten nicht beeinträchtigt wird, sondern sie haben auf der Gestaltungs- und Planungsebene so vorzugehen, dass durch ihr Handeln das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten sich entfalten kann. Ob diese objektive Rechtsvorgabe bei der Sozialraumorientierung tangiert ist, lässt sich nicht generell beantworten. Dies hängt zum einen von den vor Ort gegebenen realen Verhältnissen ab, auf die die Träger der öffentlichen Jugendhilfe meist keinen Einfluss haben⁸⁹. Es ist allerdings auch so, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch ihr Handeln die Realisierung des Wunsch- und Wahlrechts beeinflussen können: Gerade die Vergabe eines Sozialraumes an einen oder mehrere exklusive Anbieter kann zu einer planerischen Einengung des Wunsch- und Wahlrechts führen. Entscheidend ist dabei, wie die Exklusivität der Leistungserbringung im Sozialraum gestaltet wird und ob dadurch die Pluralität von Angeboten – die Voraussetzung für das Wunsch- und Wahlrecht ist – beeinträchtigt wird. Dies ist von Bedeutung im Zusammenhang mit der Trägervielfalt bei der Sozialraumorientierung – und wird deswegen dort aufgegriffen (vgl. 2.2.1).

Somit ist das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten dann berührt, wenn die leistungsberechtigten Bürger nicht die Möglichkeit haben, Einrichtungen und Dienste in der Weise und dort wahrzunehmen, wie sie es selbst wünschen. Ein Verstoß dagegen kann von den Leistungsberechtigten rechtlich geltend gemacht werden. Auf dieses Recht sind sie im Rahmen der Beratung entsprechend hinzuweisen. Denkbar sind Verstöße gegen die objektive Rechtsverpflichtung, das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten zu sichern – ob dies der Fall ist, hängt von der konkreten Gestaltung ab, wesentlich davon, ob es bei der Sozialraumorientierung zu einer Reduzierung der Trägervielfalt kommt.

2.1.2.2

Wunsch- und Wahlrecht und die Finanzierung der Leistungserbringung

Die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten steht unter dem Vorbehalt, dass dadurch keine *unverhältnismäßigen Mehrkosten* entstehen. Hier kann es rechtliche Probleme bei der Bildung von Sozialraumbudgets geben. Es ist nämlich bisweilen so, dass die Budgets für die sozialräumliche Arbeit auch Kostenbestandteile beinhalten, die eigentlich Einzelfallkosten sind, wie zum Beispiel die Kosten der Fachberatung, der Fachaufsicht, der Leitung und Verwaltung (so genannte Overheadkosten)⁹⁰. Das bedeutet eine Vermischung von einzelfallbezogener Finanzierung (die über Entgeltvereinbarung und Entgeltübernahme zu verrechnen wäre – vgl. 2.2.3) und einer Förderung/Subventionierung im Sinne einer Pauschalfinanzierung. Diese Finanzierungsvermischung ist rechtlich nicht unproblematisch⁹¹. Denn bei der Finanzierung von Kostenbestandteilen der individuellen Leistung durch Sozialsubventionen werden die Kosten, die dann auf die einzelfallbezogene Leistung entfallen, nach unten subventioniert, sodass auf diese Weise das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten ausgehebelt werden könnte. Deswegen wird *zum Teil* ausdrücklich die *Position* vertreten, dass die *Mischfinanzierung* von Sozialsubvention und Entgeltübernahme *grundsätzlich unzulässig sei*, der Einsatz von Subventionen im Bereich von Entgeltübernahmen (Pflegesätzen) systemwidrig, das heißt rechtlich nicht haltbar sei⁹². Im Ergebnis bedeutet dies im Bereich der Entgeltübernahme den Zwang zur monetarischen Finanzierung. Damit wären sämtliche Kosten im Rahmen der Entgelte zu berücksichtigen und – bei Vorliegen der Voraussetzung – vom öffentlichen Träger zu übernehmen.

Der *Gesetzgeber* hat sich – zumindest in den §§ 78 a ff. SGB VIII – (zunächst) *nicht* für ein *konsequentes Verdikt der Mischfinanzierung* ausgesprochen. Er hat (wohl angesichts der existierenden Praxis) eine mildere, eher pragmatische Lösung gewählt. Sie findet sich in § 78 c Abs. 2 Satz 4 SGB VIII, wo im Zusammenhang mit der Festlegung der Leistungsentgelte geregelt ist, dass Förderungen aus öffentlichen Mitteln anzurechnen sind. Damit hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er eine solche Mischfinanzierung – zumindest zurzeit noch – für

zulässig hält. Außerhalb der durch § 78 a Abs. 1 SGB VIII angesprochenen Felder der Kinder- und Jugendhilfe findet sich keine entsprechende gesetzliche Regelung. Hierfür (aber auch für den Bereich des § 78 a Abs. 1 SGB VIII) sind die allgemeinen rechtlichen Grundsätze des KJHG zu beachten. Das bedeutet, dass durch die Mischung von Finanzierungsmodellen nicht gegen rechtliche Grundvorgaben verstoßen werden darf.

Wenn man also eine Mischfinanzierung nicht (wie Neumann) für grundsätzlich unzulässig hält, sondern sie – zumindest gegenwärtig noch – akzeptiert, dann muss die *konkrete Ausgestaltung dieser Mischfinanzierung* so gewählt werden, dass insbesondere das *Wunsch- und Wahlrecht* der Leistungsberechtigten über den Begriff der „unvertretbaren Mehrkosten“ *nicht ausgehebelt* wird⁹⁵. Zur Sicherung des Wunsch- und Wahlrechts sind deswegen sämtliche für die Leistung entstehenden Kosten in die Prüfung, ob unverhältnismäßige Mehrkosten vorliegen, einzubeziehen. Insofern ist eine Bereinigung der Kosten vorzunehmen⁹⁴. Damit sind nicht nur die unmittelbaren, zum Beispiel in die Entgeltvereinbarungen einfließenden Kosten zu vergleichen, sondern auch die Sozialsubventionen, die Leistungserbringer erhalten haben⁹⁵. Bei einer Einbeziehung dieser auf zweiseitiger Basis geleisteten Beträge würde die Subventionierung einer Einrichtung (was ja stets zu Lasten anderer Einrichtungen geschieht) das Wunsch- und Wahlrecht nicht aushebeln. *Geschieht dies nicht*, so ist die *Mischung von Sozialsubvention und Entgeltübernahme* als *unzulässig* anzusehen⁹⁶.

2.1.3

Sozialraumorientierung und Mitwirkungspflichten

Gemäß § 20 SGB X gilt im sozialrechtlichen Verwaltungsverfahren der Grundsatz, dass der Sachverhalt von der Behörde von Amts wegen zu ermitteln ist; in § 21 Abs. 2 SGB X wird festgelegt, dass die Beteiligten bei der Ermittlung des Sachverhaltes mitwirken sollen. Die *Mitwirkungsverpflichtung* der Bürgerinnen und Bürger ist ausführlich in den §§ 60–67 SGB I geregelt. Es handelt sich zwar nicht um klassische „Pflichten“ im rechtlichen Sinne in der Weise, dass diesen Pflichten Ansprüche (etwa der Sozialleistungsträger) entgegenstehen, bei deren Verletzung gegebenenfalls Schadensersatz verlangt werden kann. Vielmehr führt die Verletzung der Mitwirkungs-

pflcht nur zu „Sanktionen“ im weiteren Sinne, nämlich in der Weise, dass (nach entsprechendem schriftlichem Hinweis – § 66 Abs. 3 SGB I) die Sozialleistungsansprüche versagt oder entzogen werden können (§ 66 SGB I). Insofern handelt es sich um „Obliegenheiten“. Obliegenheiten sind nicht erzwingbar, bei Nichterfüllung entstehen keine Schadensersatzpflichten, sondern sie sind lediglich Voraussetzungen dafür, dass Ansprüche erhalten und realisiert werden können⁹⁷. Wegen der Wirkung des § 66 SGB I besteht faktisch ein erheblicher Druck in Richtung auf Erfüllung der Mitwirkungspflichten.

Für die Kinder- und Jugendhilfe sind von besonderer Bedeutung die Mitwirkungspflichten der §§ 60, 61, 62 SGB I. Nach § 60 SGB I haben die Personen, die Leistungen erhalten wollen bzw. erhalten, Tatsachen anzugeben, die für die beantragte Leistung erheblich sind. Wenn sie nicht selbst über entsprechende Angaben und Unterlagen verfügen, muss die Person auf Verlangen des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zustimmen. Wenn Leistungen erbracht werden, muss bei Änderung der für die Leistung maßgeblichen Verhältnisse eine entsprechende Anzeige gegenüber der Behörde erfolgen; gegebenenfalls sind Beweismittel anzugeben oder Beweisurkunden vorzulegen. Nach § 61 SGB I soll (und das kann wegen § 66 SGB I faktisch bedeuten: muss) derjenige, der Leistungen erhält, auf Verlangen der zuständigen Leistungsträger persönlich erscheinen. Diese Bestimmung beruht auf der Überlegung, dass bei einer persönlichen Kontaktaufnahme eine sachgerechte Vorgehensweise und sachbezogene Abklärung der für die Leistung wichtigen Punkte erfolgen kann. Dies ist gerade im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts von besonderer Bedeutung. In vielen Fällen wird eine sachgerechte Entscheidung nur möglich sein bei einer persönlichen Kontaktaufnahme mit den Betroffenen. Die in § 62 SGB I genannten ärztlichen und psychologischen Untersuchungen werden nicht in allen Fällen relevant sein, können jedoch – insbesondere etwa bei § 35a SGB VIII – ebenfalls in der Kinder- und Jugendhilfe als Mitwirkungspflichten Bedeutung erlangen.

Die gesamten *Mitwirkungsverpflichtungen* bestehen gegenüber den *zuständigen Leistungsträgern*⁹⁸. Dies ergibt sich aus der Konzeption der Verpflichtung gegenüber den Leistungsträgern

und aus den – meist eher en passant – vorfindlichen Erwähnungen der zuständigen Leistungsträger in den jeweiligen einschlägigen Bestimmungen⁹⁹. Im Kinder- und Jugendhilferecht sind sachlich die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, das heißt für den Bereich der hier relevanten individuellen Hilfen, Hilfen zur Erziehung, die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Die zuständigen Behörden sind die Jugendämter. Diesen gegenüber besteht die Verpflichtung zur Mitwirkung, und nur die Jugendämter können von Leistungsberechtigten oder möglichen Leistungsberechtigten diese Mitwirkungspflichten verlangen.

Sofern nun ein *spezifisches Steuerungsgremium*, dem Personen angehören, die nicht beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe beschäftigt sind, mit der Erörterung, Bearbeitung oder Entscheidung von Einzelfällen befasst ist, handelt es sich bei einem solchen speziellen Steuerungsgremium nicht um eine Behörde oder Ähnliches des zuständigen Leistungsträgers. Insofern bestehen gegenüber einem solchen Gremium nicht die Mitwirkungsverpflichtungen der §§ 60 ff. SGB I. Hierauf sind die (potenziellen) Leistungsberechtigten entsprechend hinzuweisen.

Daran ändert auch § 36 Abs. 2 SGB VIII nichts. Zwar sind bei der Aufstellung des Hilfeplans nach § 36 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII auch andere Personen, Mitarbeiter von Einrichtungen usw. zu beteiligen, wenn sie bei der Durchführung der Hilfe tätig werden (vgl. 2.1.1.2). Dies gilt aber erst für die Durchführung der Hilfe, nicht für die Entscheidung über die Hilfe. Die Entscheidung über die Hilfe selbst ist nach § 36 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII – wenn die Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist – im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte vorzunehmen. Dabei handelt es sich jedoch nur um Fachkräfte des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe.

Damit bleibt festzuhalten, dass *bei einem spezifischen Steuerungsgremium, dem Personen außerhalb des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe angehören, keine Mitwirkungspflichten* der (potenziellen) Leistungsberechtigten nach den §§ 60–67 SGB I bestehen. Insofern muss bei der sozialraumorientierten Arbeit und der Existenz entsprechender Steuerungsgremien darauf geachtet werden, dass dann, wenn Mitwirkungspflichten relevant sind, diese Mitwirkung nur gegenüber Personen und Gre-

mien geschieht, die zum Leistungsträger der öffentlichen Jugendhilfe gehören.

2.1.4

Sozialraumorientierung und Datenschutz

Die Sozialraumorientierung stellt konzeptionell auf den Zusammenhang individueller Hilfebedürftigkeit und Hilfeleistung und sozialräumlicher Verhältnisse ab. Einzelfälle liefern hier wichtige Informationen für die sozialräumliche Arbeit. Die Datenschutzbestimmungen des Sozialrechts räumen dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Bürgerinnen und Bürger einen hohen Stellenwert ein. Denkbar ist deswegen, dass es zu Friktionen zwischen einer entsprechenden sozialräumlichen Arbeit und den Datenschutzbestimmungen kommen kann in zweierlei Hinsicht: Zum einen sind Probleme möglich bei der Beratung, Steuerung und Entscheidung von Einzelfällen in den entsprechenden Steuerungsgremien, da hierfür personenbezogene Informationen erhoben, weitergegeben usw. werden; zum anderen könnten rechtliche Probleme bei dem sozialplanerischen Handeln dadurch entstehen, dass personenbezogene Informationen aus Einzelfällen für Planungszwecke verwendet werden.

2.1.4.1

Datenschutz und einzelfallbezogenes Handeln

Die Beachtung des bereichsspezifischen Datenschutzes des Kinder- und Jugendhilferechts ist bei einzelfallbezogenem Handeln keine Besonderheit der Sozialraumorientierung, sondern gilt generell. Besonderheiten können jedoch dadurch entstehen, dass bei den entsprechend zusammengesetzten *Steuerungsgremien* eine Beratung und gegebenenfalls Entscheidung¹⁰⁰ über Einzelfälle stattfindet. In diesem Zusammenhang geben die entsprechenden Bestimmungen den datenschutzrechtlich zu beachtenden Rahmen vor.

Voraussetzung dafür ist, dass es sich zunächst – wie § 61 Abs. 1 SGB VIII formuliert – um *Sozialdaten* handelt. Entsprechend der in § 35 SGB I, § 67 Abs. 1 SGB X vorgenommenen Definition sind Sozialdaten „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer

natürlichen Person (Betroffene)“¹⁰¹. Persönliche Verhältnisse sind Angaben über die betroffenen Personen selbst, seine Identifizierung und Charakterisierung (zum Beispiel Name, Anschrift, Familienstand, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit usw.). Sachliche Verhältnisse sind Angaben über einen auf den Betroffenen beziehbar Sachverhalt, so zum Beispiel Einkommen, Vermögen, vertragliche oder sonstige Beziehungen zu Dritten. Sozialdatum ist somit alles, was auf eine Person bezogen werden kann, unabhängig davon, ob es sich um ein besonders sensibles Datum oder um eine eher allgemeine Information (wie zum Beispiel Wohnort) handelt¹⁰¹. Maßgebend ist allein die Tatsache, dass es eine Aussage über eine bestimmte oder bestimmbar Person beinhaltet. Die Definition ist bewusst weit gefasst, und es wird klar, dass bei der Beratung, Begutachtung, Entscheidung usw. individueller Einzelfälle regelmäßig entsprechende personenbezogene Daten eine Rolle spielen können.

Die *Datenschutzbestimmungen* gelten nach § 61 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII für alle öffentlichen Träger. Für freie Träger gelten grundsätzlich nur ihre trägerinternen Sozialdatenschutzregelungen und die allgemeinen Regelungen des BDSG (27 ff. BDSG) bzw. der jeweiligen Landesdatenschutzgesetze¹⁰². Um sicherzustellen, dass ein möglichst umfassender Sozialdatenschutz eintritt, finden mittelbar über entsprechende Vereinbarungen mit den freien Trägern nach § 61 Abs. 4 SGB VIII auch bei den freien Trägern die Sozialdatenschutzvorschriften Anwendung. Außerdem ist der so genannte verlängerte Datenschutz des § 78 SGB X zu berücksichtigen: Erhalten Einrichtungen der freien Träger Sozialdaten vom öffentlichen Träger, dann haben sie diese Daten im selben Umfang geheim zu halten wie der öffentliche Träger selbst (vgl. § 78 Abs. 1 Satz 2 SGB X). Insgesamt soll durch diese Regelung sichergestellt werden, dass bei öffentlichen und freien Trägern hinsichtlich der Sozialdaten faktisch derselbe Schutz wirkt¹⁰⁵.

Der Datenschutz gilt für Stellen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Der Begriff „Stelle“ ist funktional auszulegen: Stelle ist diejenige kleinste Einheit innerhalb eines Amtes, die für die konkrete Aufgabenerledigung funktional zuständig ist¹⁰⁴. Mit dem Begriff der Stelle soll sichergestellt werden, dass zwischen einzelnen Stellen derselben Behörde kein freier Datenfluss zulässig ist, lediglich innerhalb der jeweils – funktional

definierten – einheitlichen Stelle ist die Nutzung der Daten (unter Beachtung des konkreten Zwecks der Datenerhebung) zulässig. Dies gilt auch dann, wenn die Aufgabenerfüllung durch Teams, Hilfekonferenzen oder Ähnliches wahrgenommen wird.

Für die Behandlung von Einzelfällen in den Steuerungsgremien bedeutet dies, dass der Gesetzgeber in den §§ 27, 36 SGB vorgesehen hat, dass in den dort vorgesehenen Fällen (Hilfe voraussichtlich für längere Zeit) die Einzelfallbearbeitung, insbesondere die Entscheidung, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte getroffen werden muss. Dies bezieht sich auf die Fachkräfte des Jugendamtes. Funktionale Stelle in diesem Sinne ist damit – sofern dies so organisiert ist – das jeweilige Fachteam, die Hilfekonferenz oder Ähnliches der Fachkräfte des Jugendamtes, die sich mit den Einzelfällen befasst. Die datenschutzrechtlich relevanten Handlungsschritte sind deswegen nur innerhalb dieser „Stelle“ möglich. Eine *Behandlung von einzelfallbezogenen Fällen in den Steuerungsgremien mit jugendhilfeexternen Personen* ist, sofern personenbezogene Sozialdaten eine Rolle spielen, deswegen *grundsätzlich nicht möglich*.

Dieser Situation kann in rechtlich konformer Weise in der Weise begegnet werden, dass in diesen Steuerungsgremien auch bei der Behandlung von Einzelfällen „Sozialdaten“ keine Rolle spielen. Entsprechend der Definition von Sozialdaten bedeutet dies, dass keine personenbezogenen Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse behandelt werden dürfen. Dies kann durch entsprechende Anonymisierung geschehen, die eine Reanonymisierung nicht erlaubt (§ 67 Abs. 8 SGB X). Ist dies nicht möglich, besteht nur die Möglichkeit, bei entsprechender Einwilligung der Betroffenen (nach § 67b SGB X) eine Behandlung von Sozialdaten in diesen Gremien zu ermöglichen. Eine Einwilligung, die grundsätzlich der Schriftform bedarf (§ 67b Abs. 2 Satz 2 SGB X), setzt voraus, dass vorher eine entsprechend umfassende Aufklärung der Betroffenen stattgefunden hat.

Da es die Jugendhilfe bisweilen auch mit Personen zu tun hat, die nicht ohne weiteres die Komplexität dessen übersehen, zu dem sie eine Einwilligung abgeben sollen, ist von den Fachkräften vorher gründlich zu prüfen, ob eine entsprechende Sozial-

dateninformation in den Steuerungsgremien überhaupt erforderlich ist (§ 62 Abs. 1 SGB VIII). Dies ergibt sich auch aus einem weiteren zentralen Prinzip des Sozialdatenschutzes, dem Erforderlichkeitsgrundsatz. Auch dann, wenn den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern der Sinn der Datenerhebung klargemacht worden ist und sie zustimmen, so gilt immer noch, dass die Fachkräfte sich unabhängig von einer vorliegenden Zustimmung überlegen müssen, inwiefern die Datenerhebung überhaupt erforderlich ist¹⁰⁵. Mit dem Erforderlichkeitsgrundsatz soll vornehmlich einer allgemeinen „Datensammelei“ vorgebeugt werden.

Insgesamt ergibt sich so, dass bei einzelfallbezogenem Handeln unter Sozialdatenschutz-Gesichtspunkten Sozialdaten nur in sehr eingeschränkter Weise in entsprechenden Steuerungsgremien, denen außer den Fachkräften des öffentlichen Trägers weitere Personen angehören, behandelt werden können. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass im Zusammenhang des Sozialdatenschutzes natürlich auch weitere, stets gültige Bestimmungen (zum Beispiel § 65 SGB VIII) zu beachten sind; dies ist jedoch kein Spezifikum eines sozialraumorientierten Handelns.

2.1.4.2

Datenschutz und Planungshandeln

Hier geht es darum, inwiefern die bei Einzelfallhilfen gewonnenen Daten für sozialräumliches Handeln (Steuerung, Planung usw.) verwendet werden können. Die Sozialdatenschutzvorschriften kommen hier dann zur Anwendung, sofern es sich dabei um Sozialdaten handelt. In diesem Fall ist der so genannte *Zweckbindungsgrundsatz* von besonderer Bedeutung. Wegen der Geltung des Erforderlichkeitsgrundsatzes können die Betroffenen grundsätzlich davon ausgehen, dass Sozialdaten nur zu den Zwecken benutzt werden, zu denen sie erhoben worden sind. Der Zweckbindungsgrundsatz soll sicherstellen, dass Daten, die für einen bestimmten Zweck erhoben worden sind, später nicht für andere Zwecke verwendet werden, es sei denn, die Betroffenen stimmen zu oder es liegt eine entsprechende gesetzliche Regelung vor. Dieser Zweckbindungsgrundsatz hat seine besondere Bedeutung bei der Datenübermittlung und Datennutzung und hat in § 64 SGB VIII seinen Nieder-

schlag gefunden. Daraus ergibt sich, dass Sozialdaten nur zweckgebunden für den Zweck genutzt werden dürfen, zu dem sie erhoben worden sind.

Für Zwecke der *Planung* allerdings sieht § 64 Abs. 3 SGB VIII vor, dass der enge Zweckbindungsgrundsatz aufgehoben wird. Erforderlich ist allerdings, dass die Daten unverzüglich anonymisiert werden. Dies dürfte für sozialräumliches Handeln der Steuerungsgremien zu Planungs- und Steuerungszwecken unproblematisch sein: Die Kenntnis von Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse erscheint für Planungszwecke entbehrlich, sodass eine entsprechende Anonymisierung Planungszwecke nicht verhindern wird. Von daher ist die Verwendung von Sozialdaten nach Anonymisierung in den Steuerungsgremien zum Zwecke der Planung rechtlich unproblematisch.

Sollte eine Anonymisierung – aus hier nicht bekannten Gründen – nicht möglich sein, so ist es erforderlich, von jedem einzelnen Betroffenen die schriftliche Einwilligung nach entsprechender Aufklärung über den Verwendungszweck (Planungs- und Steuerungsaufgaben) einzuholen. Inwiefern dies ein praktisch möglicher Weg ist, entzieht sich meiner Erkenntnis.

Insgesamt lässt sich hinsichtlich des Aspektes Sozialraumorientierung und Datenschutz festhalten, dass bei einzelfallbezogenem Handeln die Verwendung von Sozialdaten in entsprechenden Steuerungsgremien rechtlich problematisch sein kann; hier ist eine den rechtlichen Vorgaben entsprechende Gestaltung erforderlich. Unproblematisch ist die Verwendung von (anonymisierten) Sozialdaten zu Zwecken der Planung und Steuerung.

2.1.5

Beteiligung an den Kosten

Aus der Perspektive der Leistungsberechtigten ist auch die Frage relevant, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sie an den Kosten der Leistungen beteiligt werden, die ihnen gegenüber erbracht wurden. Grundsätzlich geht das Kinder- und Jugendhilferecht, was den Einsatz materieller Mittel anbelangt, vom *Nachranggrundsatz* aus; das heißt, vorrangig haben Eltern, Minderjährige, junge Volljährige die ihnen zur Verfügung ste-

henden Mittel einzusetzen. Dieser sehr allgemeine Grundsatz kennt jedoch im Kinder- und Jugendhilferecht vielfältige Ausnahmen. Unter dem Gesichtspunkt der Beteiligung an den Kosten lassen sich drei Bereiche unterscheiden¹⁰⁶:

- Leistungen, bei denen es überhaupt keine Kostenbeteiligung gibt,
- Leistungen, bei denen es eine pauschalierte Kostenbeteiligung (in Form von Teilnahmebeiträgen/Gebühren) gibt, und
- Leistungen, bei denen es eine individuelle Kostenbeteiligung durch Heranziehung zu den Kosten bzw. durch die Überleitung von Ansprüchen (§§ 91–96 SGB VIII) gibt.

Relevant in diesem Zusammenhang ist die *individuelle Kostenbeteiligung*. Diese ist in § 91 SGB VIII geregelt. Hieraus ergibt sich, dass im Grunde genommen nur bei stationären bzw. teilstationären Leistungen eine Kostenbeteiligung stattfindet. Diese ist im Rahmen der gegenwärtigen Praxismodelle der Sozialraumorientierung nur bei wenigen von Bedeutung, da in vielen Fällen die stationären und halbstationären Leistungen noch nicht einbezogen wurden, sie kann aber bei einer entsprechenden Ausweitung des Anwendungsbereiches bedeutsam werden. Gegenwärtig spielt die Kostenbeteiligung etwa bei den Tagesgruppen (§ 91 Abs. 1 Nr. 4a SGB VIII) eine Rolle.

Probleme mit der Sozialraumorientierung können erst dann entstehen, wenn Kosten für *sozialstrukturelle Leistungen* den Kosten *einzelfallbezogener Leistungen zugeschlagen werden*. Dies allerdings ist ebenfalls in der Praxis bisher nicht der Fall. Vielmehr findet sich gerade die andere Situation, nämlich dass Kostenbestandteile einzelfallbezogener Leistung aus den konkreten einzelfallbezogenen Leistungen ausgegliedert werden (vgl. 2.1.2). Hinzu kommt, dass angesichts der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der an den Kosten zu beteiligenden Personen (im Einzelnen vgl. § 91 SGB VIII) faktisch nie die gesamten Kosten der einzelfallbezogenen Leistungen über den Weg der Kostenbeteiligung von den Betroffenen erlangt werden können, sodass sogar dann, wenn – was, wie erwähnt, bisher noch nicht der Fall war – sozialstrukturelle Kostenbestandteile den einzelfallbezogenen Kosten zugeschlagen würden, dies bei der Beteiligung an den Kosten durch die Leistungsberechtigten faktisch nicht relevant würde.

Aus der Perspektive der Leistungsberechtigten stellt sich die Problematik der Kostenbeteiligung also nur dann, wenn die Kosten sozialstruktureller Leistungen den einzelfallbezogenen Kosten zugeschlagen werden und in einem speziellen Fall aufgrund der konkreten Einkommens- und Vermögensverhältnisse eine Beteiligung der Leistungsberechtigten in Höhe dieser gesamten „Einzelfallkosten“ von Bedeutung wäre. In dieser Situation müssten die nicht durch den Einzelfall verursachten Kosten aus den Einzelfallkosten (das heißt den Kosten des Einzelfalls zuzüglich sozialstruktureller Kosten) ausgegliedert werden. Nur an den so ermittelten (harten) Einzelfallkosten ist eine Kostenbeteiligung von Leistungsberechtigten möglich.

2.2

Sozialraumorientierung und die Rechtsstellung der Leistungserbringer

Für die (potenziellen) Leistungserbringer in der Kinder- und Jugendhilfe stellen sich vorrangig andere Probleme als für die Leistungsberechtigten. Fragen ergeben sich daraus, dass bei der Sozialraumorientierung Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe – regelmäßig der gesamte Bereich der Hilfen zur Erziehung – hinsichtlich eines definierten Sozialraumes für einen bestimmten Zeitraum an einen einzelnen oder nur an eine beschränkte Zahl von Leistungserbringern vergeben wird. Dabei macht es rechtlich keinen qualitativen Unterschied, ob ein Leistungserbringer oder eine bestimmte Zahl von Leistungserbringern im Sozialraum vorrangig/exklusiv tätig ist. Entscheidend ist rechtlich, dass nur eine begrenzte Anzahl von Leistungserbringern tätig ist. Im Übrigen wird mit dem Begriff „Leistungserbringer“ bewusst eine weite Begrifflichkeit gewählt, auch wenn in den Praxismodellen bisher nur freie Träger der Jugendhilfe als Leistungserbringer tätig sind; sofern es auf die rechtliche Eigenschaft eines Trägers der freien Jugendhilfe oder eines anerkannten Trägers der freien Jugendhilfe ankommt, wird dies ausdrücklich erwähnt.

Aus der Perspektive der Leistungserbringer stellt sich hinsichtlich der Sozialraumorientierung die Frage, ob die vorrangige/exklusive Zuständigkeit für einen Sozialraum mit der in § 3 Abs. 1 SGB VIII geforderten Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen vereinbar ist (vgl. 2.2.1). Bezüglich der Spezialregelung der §§ 78a ff. SGB VIII ist zu prüfen, ob im

Bereich der dort genannten stationären Leistungen eine vorrangige/exklusive Zuständigkeit eines Leistungserbringers für einen Sozialraum begründet werden kann (vgl. 2.2.2). Wegen des engen Zusammenhanges der vorrangigen/exklusiven Zuständigkeit eines Leistungserbringers und der Finanzierung der in diesem Zusammenhang zu erbringenden Leistungen (seien es einzelfallbezogene Leistungen oder infrastrukturelle Leistungen) ist rechtlich gesondert zu prüfen, wie sich die diesbezüglichen Vorgaben des Kinder- und Jugendhilferechts hinsichtlich der Finanzierung von Leistungen mit der Sozialraumorientierung vereinbaren lassen (unter 2.2.3). Wenn man davon ausgeht, dass eine vorrangige/exklusive Leistungserbringung grundsätzlich rechtlich denkbar ist, steht rechtlich dann im Vordergrund, welche Anforderungen erfüllt und welche Aspekte beachtet werden müssen, damit eine derartige vorrangige/exklusive Leistungserbringung rechtlich möglich ist (unter 2.2.4).

2.2.1

Sozialraumorientierung und Trägervielfalt

In allen Aussagen zu § 3 SGB VIII wird die angesprochene Vielfalt von Trägern als zentrales Strukturelement als wesentlicher Inhalt beschrieben. Unter rechtlichen Gesichtspunkten finden sich in den einschlägigen Äußerungen jedoch keine definitiven Aussagen zur *rechtlichen Qualität* des § 3 Abs. 1 SGB VIII. So ist es schwer, die Norm rechtlich einzuordnen: Handelt es sich (nur) um einen – von der rechtlichen Substanz her letztlich unverbindlichen – Programmsatz, oder handelt es sich um objektives Recht, das für den Träger der öffentlichen Jugendhilfe verbindlich ist?

Die besondere Betonung der Vielfalt von Trägern in der Jugendhilfe hat zunächst historische Gründe. Ohne die Betätigung der Träger der freien Jugendhilfe hätte sich die Jugendhilfe, so wie wir sie in der Bundesrepublik Deutschland kennen, nicht entwickeln können. Auch heute werden noch große Bereiche der Jugendhilfe (Jugendarbeit, Jugendverbände, Jugendgruppen) so gut wie ausschließlich durch die Tätigkeit der Träger der freien Jugendhilfe geprägt. Auch rechtlich gibt es kein Sozialgesetz, das in vergleichbarer Weise die Bedeutung und Stellung von freien Trägern betont, wie das SGB VIII. Dies hat ebenfalls

rechtlich historische Gründe: Im Rahmen der Novellierung des JWG wurde die Stellung der freien Träger der Jugendhilfe ausdrücklich betont, was zu der bekannten Anrufung des Bundesverfassungsgerichts geführt hat; wobei auch das Bundesverfassungsgericht – bei Betonung der Letztkompetenz der Träger der öffentlichen Jugendhilfe – die besondere Bedeutung der Träger der freien Jugendhilfe unterstrichen hat¹⁰⁷. Diese besondere Betonung der Träger der freien Jugendhilfe fand sich auch im Zusammenhang der Wiedervereinigung im Einigungsvertrag. In Art. 32 dieses Einigungsvertrages wurde hervorgehoben, dass die Verbände der freien Wohlfahrtspflege und die Träger der freien Jugendhilfe einen unverzichtbaren Beitrag zur Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes leisten. Seine besondere Bedeutung gewinnt § 3 Abs. 1 SGB VIII schließlich im Zusammenhang mit § 5 SGB VIII: Die Betonung der Pluralität der Jugendhilfe legitimiert sich inhaltlich (nicht nur formal-organisatorisch) aus dem Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten, denn ohne ein plurales Angebot würde das Wunsch- und Wahlrecht eher eine allgemeine Floskel bleiben. Dies alles führt dazu, § 3 Abs. 1 SGB VIII einen objektiv-rechtlichen Inhalt zuzuerkennen¹⁰⁸.

Objektive Rechtsvorgaben bedeuten für die Verwaltung zum Teil nicht unerhebliche Handlungs- und Gestaltungsspielräume. So ergibt sich etwa aus § 3 Abs. 1 SGB VIII nicht die Garantie einer existierenden Angebotsstruktur¹⁰⁹; erst recht ergibt sich daraus nicht die Verpflichtung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zur Schaffung einer bestimmten, gegebenenfalls pluralen, differenzierten Angebotsstruktur. Dennoch bedeutet eine objektive Rechtsverpflichtung für den Träger der öffentlichen Jugendhilfe, dass er sein Handeln so ausrichten muss, dass die *Pluralität in der Jugendhilfe gewährleistet* ist bzw. dass er nichts unternimmt, durch das der Bestand der vorhandenen Vielfalt gefährdet oder die Vielfalt neuer Entwicklungen beeinträchtigt wird¹¹⁰. Die alleinige Leistungserbringung durch einen Träger ist grundsätzlich kein neues rechtliches Problem. So steht der rechtliche Gehalt des § 3 Abs. 1 SGB VIII etwa einer exklusiven Trägerschaft von Angeboten, Diensten, Einrichtungen nicht entgegen. Rechtlich von Bedeutung war in diesem Zusammenhang jedoch stets die Frage, wie das Verfahren und die Modalitäten der Vergabe einer exklusiven Trägerschaft/ Leistungserbringung gehandhabt wurden (vgl. dazu 2.2.4).

Neu in der Qualität ist allerdings die *Exklusivität der Leistungserbringung*¹¹¹ nicht nur für einzelne Angebote, Dienste oder Einrichtungen, sondern *für einen* definierten *Sozialraum*. Eine solche Exklusivität der Leistungserbringung stellt nämlich an die infrage kommenden Leistungserbringer bestimmte Anforderungen. Insbesondere müssen sie über ein hinreichend breites Leistungsspektrum verfügen, um – selbst schon im Bereich der Hilfen zur Erziehung – entsprechend umfangreich flexible und integrierte Hilfe zur Verfügung stellen zu können. Das bedeutet, dass tendenziell eine gewisse (Mindest)größe der Leistungserbringer erforderlich ist¹¹². Kleinere Träger, auf bestimmte Aufgaben, Einrichtungen usw. spezialisierte Träger können sich faktisch bei der „Bewerbung“ um einen Sozialraum nicht beteiligen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die längerfristige Vergabe eines Sozialraumes exklusiv an einen Träger dazu führen kann, dass Angebote anderer Träger reduziert werden bzw. sich nicht weiterentwickeln können, die Etablierung neuer Träger wird wahrscheinlich schwieriger sein.

Dies sind zurzeit nur Bedenken, aufgrund der kurzen Erfahrungszeiten bestehen hierzu noch keine Erkenntnisse. Jedoch handelt es sich um Bedenken¹¹⁵ mit einer nicht unerheblichen Plausibilität. Deswegen ist es durchaus sinnvoll, bereits jetzt bei der Gestaltung der Sozialraumorientierung diese Bedenken zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sind Trägerverbände und zeitliche Befristungen von Bedeutung.

Von fachlicher – und in der angesprochenen Weise auch rechtlicher – Bedeutung wären *Trägerverbände* dann, wenn auf diese Weise die Einbeziehung von kleinen Leistungserbringern und/oder spezialisierten Leistungserbringern erfolgt. Denn solchen Leistungserbringern wäre ansonsten die Erlangung einer exklusiven Zuständigkeit für einen Sozialraum aufgrund ihrer Kleinheit bzw. ihrer Spezialisierung nicht möglich. Solche Trägerverbände könnten dazu beitragen, die in § 3 Abs. 1 SGB VIII als objektiv-rechtliches Erfordernis formulierte Anforderung zu berücksichtigen. Da auch bei objektiv-rechtlichem Gehalt für die Verwaltung Spielräume bestehen, lässt sich – nicht zuletzt aufgrund der bisher kaum vorliegenden Erfahrungswerte – nicht sagen, dass die Bildung von Trägerverbänden ein zwingendes rechtliches Erfordernis für die Vergabe eines Sozialraumes ist. Im Rahmen der bei einem Bewerbungsverfahren

vorzunehmenden Abwägung (vgl. 2.2.4) ist allerdings die Tatsache, dass eine Bewerbergruppe durch die Einbeziehung kleinerer und/oder spezialisierter Träger der objektiv-rechtlichen Anforderung des § 3 Abs. 1 SGB VIII gerecht wird, im Vergleich zu anderen Bewerbern, bei denen dieser Aspekt keine Rolle spielt, ein durchaus rechtlich relevanter Abwägungsgesichtspunkt.

Die Vergabe eines Sozialraumes verlangt einen zeitlichen Planungshorizont. Dies kann zu Problemen mit der durch § 3 Abs. 1 SGB VIII geforderten Pluralität führen. Diesen widersprüchlichen Anforderungen kann mit einer *zeitlich befristeten Vergabe* des Sozialraumes Rechnung getragen werden. Dabei wäre als Untergrenze einer solchen zeitlichen Befristung ein Zeitraum anzusetzen, der es ermöglicht, einem Träger im Sozialraum entsprechend zu arbeiten und durch seine Arbeit Wirkung zu entfalten, das heißt, die Untergrenze würde durch den Aspekt des Planungshorizonts bestimmt werden. Die Obergrenze würde sich aus dem Aspekt der Pluralität ergeben: Die Obergrenze müsste sich danach ausrichten, dass andere Träger noch die Möglichkeit haben, sich bei einer nach Abschluss der Befristung erneuten Vergabe des Sozialraumes real bewerben zu können. Vor dem Hintergrund dieser beiden Anforderungen erscheint eine zeitliche Befristung in einem Zeitraum von etwa drei (längstens fünf) Jahren gegenwärtig als ein Kriterium, das dem Spannungsfeld zwischen fachlichen Anforderungen und objektiv-rechtlichen Vorgaben Rechnung trägt¹¹⁴.

Insgesamt ergibt sich unter dem Aspekt des § 3 Abs. 1 SGB VIII, dass die *Exklusivität der Leistungserbringer* durch einen (oder wenige) Träger im Sozialraum rechtlich *nicht grundsätzlich zu beanstanden* ist. Es wird entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung ankommen: Mit Trägerverbänden und zeitlichen Befristungen kann den rechtlichen Bedenken begegnet werden. Rechtlich relevant ist außerdem, ob bei der Vergabe eines Sozialraumes an einen exklusiv tätigen Leistungserbringer rechtliche Vorgaben beachtet wurden (vgl. 2.2.4). Die Prüfung dieser Frage hängt wiederum wesentlich von der Prüfung der Vorfrage ab, nämlich wie die Finanzierung der unterschiedlichen Aktivitäten eines Leistungserbringers im Sozialraum gestaltet ist (unter 2.2.3).

Diese grundsätzliche Aussage der Zulässigkeit der Exklusivität der Leistungserbringung im Sozialraum bedarf allerdings für den Anwendungsbereich des § 78a Abs. 1 SGB VIII der Präzisierung.

2.2.2

Die Leistungserbringung bei § 78a Abs. 1 SGB VIII

Mit Wirkung vom 01.01.1999 wurden mit dem dritten Abschnitt des fünften Kapitels für den vom Gesetzgeber bestimmten Bereich die Leistungserbringung und deren Finanzierung erstmals durch bundesrechtliche Vorgaben festgelegt¹¹⁵. Der Anwendungsbereich ergibt sich aus § 78a Abs. 1 SGB VIII. Danach beziehen sich diese Spezialregelungen auf die *teilstationären und stationären Leistungen* inklusive der Unterhaltsleistungen. § 78a Abs. 2 SGB VIII ermöglicht, den Anwendungsbereich dieser Regelungen durch Landesrecht zu erweitern für Leistungen (§§ 11–41 SGB VIII), aufgrund der ausdrücklichen Regelung jedoch auch für die §§ 42, 43 SGB VIII.

Mit dem System des §§ 78a ff. SGB VIII hat das sozialrechtliche-jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis „eine quasi gesetzliche Bestätigung erfahren“¹¹⁶. Es wurde eine deutliche gesetzliche Strukturierung der Regelungen getroffen. Das Finanzierungsmodell der §§ 78a ff. SGB VIII ist das *Modell der Entgeltübernahme*¹¹⁷ gegenüber den Leistungsberechtigten: § 78b Abs. 1 SGB VIII formuliert ausdrücklich, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Übernahme des Entgeltes gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet ist. Mit den §§ 78a ff. SGB VIII wurde eine Leistungserbringungs- und Finanzierungsstruktur in der Kinder- und Jugendhilfe eingeführt, die möglicherweise „Ausstrahlungswirkungen“, zumindest in wichtigen Teilbereichen, auf andere Felder der Kinder- und Jugendhilfe haben wird.

In diesem Zusammenhang wurden auch Regelungen über die *Beteiligung und die Zulassung von Leistungserbringern* getroffen. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat mit *allen* Trägern¹¹⁸, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind, entsprechende Vereinbarungen abzuschließen – § 78b Abs. 2 SGB VIII. Zwar ist strittig, ob

sich hieraus ein Anspruch der Leistungsanbieter auf Abschluss von Vereinbarungen ergibt; dies wird von einem Teil der Rechtsdogmatik so vertreten¹¹⁹. Aber auch diejenigen, die nicht ausdrücklich einen subjektiven Rechtsanspruch der Leistungsanbieter bejahen, gehen davon aus, dass für den Träger der öffentlichen Jugendhilfe hinsichtlich des Abschlusses von Vereinbarungen wegen der Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit nur ein sehr begrenztes Ermessen besteht; sollte der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Versagung eines Abschlusses kommen, müssten die dazu maßgeblichen Ermessensgründe offenbart werden¹²⁰. Unstrittig ist in diesem Zusammenhang auch, dass Bedarfs- und Planungsgesichtspunkte nicht in die Ermessensentscheidung mit einfließen dürfen¹²¹.

Solche mit (potenziellen) Leistungsanbietern abzuschließende Vereinbarungen schaffen noch keine unmittelbaren Ansprüche der leistungserbringenden Organisationen auf das Entgelt; diese Ansprüche stehen (über den Weg der Kostenübernahme) den Leistungsberechtigten zu. Die Vereinbarungen sind jedoch Voraussetzungen für den „Marktzugang“ potenzieller Anbieter. Insofern handelt es sich bei dem Modell der §§ 78a ff. SGB VIII um eine „Lizenzierung durch Vereinbarung“. Dies gilt generell und damit auch für die Fälle von Sozialraumorientierung. Aus planerischen Gesichtspunkten oder Bedarfsgesichtspunkten kann deswegen einem Leistungsanbieter der Abschluss von Vereinbarungen nicht verweigert werden.

Damit lässt sich festhalten, dass für den Leistungsbereich des § 78a Abs.1 SGB VIII die Festlegung einer *exklusiven (oder vorrangigen) Leistungserbringung* durch einen oder wenige Träger *unter Sozialraumgesichtspunkten nicht möglich* ist. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben mit jedem Leistungsanbieter für den Anwendungsbereich des § 78a Abs.1 SGB VIII – sei es innerhalb, sei es außerhalb des Sozialraumes – bei Erfüllung der Voraussetzungen entsprechende Vereinbarungen über die Leistungserbringung abzuschließen.

2.2.3

Leistungserbringung und Finanzierung

Die Exklusivität eines (oder mehrerer) Leistungserbringer erfolgt nicht (allein) durch eine entsprechende vertragliche Ver-

einbarung zwischen dem öffentlichen Träger und dem Leistungserbringer, sondern erhält ihr reales Substrat dadurch, dass die Aktivitäten des Leistungserbringers vom öffentlichen Träger entsprechend finanziert werden. Bei der Leistungserbringung durch Dritte¹²² und deren Finanzierung lassen sich generell und somit auch bei der Sozialraumorientierung systematisch folgende Bereiche benennen:

- die einzelfallbezogene, individuelle Leistungserbringung (insbesondere im Bereich der Hilfe zur Erziehung),
- die einzelfallunabhängigen, infrastrukturellen Leistungen, die in Bezug auf den Sozialraum erfolgen¹²⁵.

Bezogen auf die Finanzierungsseite sind hinsichtlich dieser Leistungsbereiche folgende Finanzierungen möglich und real¹²⁴:

- die (getrennte) Finanzierung der einzelfallbezogenen, individuellen Leistungen,
- die (getrennte) Finanzierung der infrastrukturellen Leistungen und
- eine Mischfinanzierung.

Sowohl in den konzeptionellen Vorstellungen wie in den Praxismodellen finden sich alle drei Varianten.

2.2.3.1

Die (getrennte) Finanzierung der individuellen Leistungen

Die auf den Einzelfall bezogene Finanzierung individueller Leistungen ist die im Kinder- und Jugendhilferecht übliche Finanzierung. Sie erfolgt – entsprechend dem jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis (vgl. 1.3.2) – im Wege der Kostenerstattung „über“ die Leistungsberechtigten an die leistungserbringenden Träger. Gesetzliche Vorgaben enthält das Kinder- und Jugendhilferecht für den Bereich der stationären Leistungen in den §§ 78a ff. SGB VIII (vgl. 2.2.2). Für die ambulanten und teilstationären individuellen Leistungen bestehen keine ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmungen. In Bezug genommen werden kann nur § 77 SGB VIII. Die sehr weite Formulierung des § 77 SGB VIII liefert für die hier interessierenden Fragen jedoch kaum rechtliche Aspekte. Die Bestimmung for-

muliert nur sehr allgemein, dass dann, wenn Einrichtungen oder Dienste der Träger der freien Jugendhilfe¹²⁵ in Anspruch genommen werden, Vereinbarungen anzustreben sind. Die Diskussion konzentriert sich hier vornehmlich darauf, ob seitens der freien Träger ein Anspruch auf Abschluss solcher Vereinbarungen existiert¹²⁶. Nach herrschender Meinung bedeutet die Formulierung, dass die freien Träger (nur) einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung des öffentlichen Jugendhilfeträgers über den Abschluss einer Vereinbarung haben¹²⁷. Gesichtspunkte wie Bedarfssteuerung oder Ähnliches können allerdings in diesem Zusammenhang nicht angestellt werden¹²⁸.

Damit bleibt es bei den einzelfallbezogenen, individuellen Leistungen bei den durch das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis gegebenen Vorgaben (vgl. 1.3.2). Liegen die Voraussetzungen für die Leistungserbringung vor, nimmt der Leistungsberechtigte im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (insbesondere § 5 SGB VIII mit dem Mehrkostenvorbehalt – vgl. 2.1.2) bei – irgendeinem – Leistungserbringer Leistungen in Anspruch, so hat der Leistungsberechtigte gegenüber dem leistungsverpflichteten öffentlichen Träger einen Anspruch auf Erstattung seiner Kosten. Da gesetzlich hier keine weiteren Anforderungen formuliert werden, können bei der individuellen Leistungserbringung *Anbieter, die nicht zum Kreis der exklusiven Leistungserbringer gehören*, von der Inanspruchnahme durch leistungsberechtigte Bürgerinnen und Bürger des Sozialraumes *nicht ausgeschlossen werden*. Insofern gibt es keine Exklusivität der individuellen Leistungserbringung.

2.2.3.2

Die (getrennte) Finanzierung der infrastrukturellen Leistungen

Bei den infrastrukturellen Leistungen handelt es sich nicht um eine Leistungserbringung gegenüber individuellen, leistungsberechtigten Personen. Partner der Leistungserbringung sind einerseits der Träger der öffentlichen Jugendhilfe und andererseits der konkrete Leistungserbringer¹²⁹. Für die Abwicklung der Leistungserbringung und Finanzierung bei den infrastrukturellen Leistungen stehen rechtlich zwei¹³⁰ Möglichkeiten zur Verfügung: Die Leistungserbringung und Finanzierung findet im Rahmen von Zuwendungen/Förderung/Subvention statt, oder Grundlage sind gegenseitige Verträge. Für diese bei-

den Varianten ist zunächst ihre grundsätzliche Zulässigkeit hinsichtlich der Vergabe von Mitteln für infrastrukturelle Aktivitäten in einem Sozialraum an einen (oder mehrere exklusiv tätige) Leistungserbringer zu prüfen. Die möglicherweise zu beachtenden Aspekte der Vergabe werden unter 2.2.4 behandelt.

Die Zulässigkeit von Förderung/Zuwendung/Subvention zur Finanzierung infrastruktureller Leistungen

Im Sozialrecht verwendet der Gesetzgeber Begriffe wie „Förderung“, „Förderungsmittel“, „Zuwendung“, „Zuschüsse“, „Finanzhilfen“, „Beihilfen“, und in § 74 SGB VIII ist von der „Förderung der freien Jugendhilfe“ die Rede. In § 14 HGrG und in den §§ 23, 44 BHO/LHO¹⁵¹ wird der Begriff „Zuwendung“ verwandt. In der (sozialrechtlichen) Literatur und Rechtsprechung¹⁵² hat sich der Begriff der „Subvention“ für die hier angesprochenen Geld- und Sachleistungen weitgehend durchgesetzt. Inhaltlich sind unter dem *Begriff der Sozialsubvention* vermögenswerte Leistungen (Geld- oder Sachleistungen) zu verstehen, die ein Träger der öffentlichen Verwaltung an eine Stelle außerhalb der Verwaltung aufgrund eines Hoheitsaktes (Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlicher Vertrag) ohne rechtliche Verpflichtung und ohne marktmäßige Gegenleistungen gewährt, um den Empfänger in die Lage zu versetzen, einen bestimmten (öffentlichen Zweck) zu erfüllen¹⁵³.

Fachgesetzesunabhängige Anforderungen an die Sozialsubventionen finden sich im *allgemeinen Haushaltsrecht*. Sozialsubventionen werden dort unter dem Begriff der „Zuwendung“ in § 14 HGrG und in den §§ 23, 24 BHO erwähnt. Neben einer (recht allgemeinen) Definition dessen, was eine Zuwendung ist, regeln diese Bestimmungen hauptsächlich die Zuwendungsarten¹⁵⁴, die Finanzierungsarten¹⁵⁵ und das gesamte Verfahren der Zuwendungsbewilligung, Bewirtschaftung, Überwachung usw.¹⁵⁶ Als Form der Zuwendung erwähnt Nr. 4 der VV zunächst grundsätzlich den Zuwendungsbescheid (Verwaltungsakt). Schon seit längerer Zeit ist jedoch unstrittig, dass auch Zuwendungsverträge rechtlich zulässig sind¹⁵⁷. Durch Änderung der Nr. 4.3 der VV zu § 44 BHO ist dies nunmehr auch klar gestellt¹⁵⁸. Damit ergeben sich aus dem Haushaltsrecht insbesondere verfahrensrechtliche Vorgaben. Inhaltliche Vorgaben enthält das Haushaltsrecht nicht.

Fachgesetzesakzessorische Anforderungen finden sich im SGB VIII. Bedeutsam ist hier die aufgaben- bzw. leistungsspezifische Förderung. Danach erhalten Organisationen Sozialsubventionen, um bestimmte Leistungen oder Aufgaben erbringen zu können. § 74 Abs.1 SGB VIII nennt im Einzelnen die Voraussetzungen für die Förderung. Relevant ist in diesem Zusammenhang die in Nr. 3 verankerte Förderung nach Gemeinnützigkeit¹⁵⁹. Dadurch werden gewerbliche, auf Gewinnerzielung gerichtete Träger aus dieser Form der Finanzierung ausgeschlossen¹⁴⁰. Ist die Förderung auf Dauer angelegt, so genügt nicht allein die Gemeinnützigkeit, sondern in der Regel müssen die Organisationen als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt werden; außerdem müssen nach wie vor die o. a. Voraussetzungen der Nr.1 bis Nr.5 erfüllt sein¹⁴¹. Damit sind bei einer dauerhaften Finanzierung über den Weg der Förderung/Zuwendung auch Leistungserbringer ausgeschlossen, die zwar gemeinnützig sind, nicht jedoch als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt. In der Praxis ergeben sich bisher keine Probleme, denn die Leistungserbringung bei der Sozialraumorientierung findet gegenwärtig nur durch anerkannte Träger der freien Jugendhilfe statt. Bei einer möglichen Ausweitung und Weiterentwicklung der Sozialraumorientierung ist diese Einschränkung der Finanzierung beim Finanzierungsweg der Zuwendung/Förderung/Sozialsubvention jedoch zu beachten.

Die Zulässigkeit eines gegenseitigen Leistungsvertrages zur Förderung infrastruktureller Leistungen

Die zweite Variante, wie auf der Ebene der rechtlichen Zweierbeziehung zwischen den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und leistungserbringenden Organisationen eine Finanzierung möglich ist, ist die des gegenseitigen Leistungsvertrages. In Abgrenzung zur Zuwendung handelt es sich bei dieser Finanzierung nicht um den Fall, dass die öffentliche Hand Ausgaben an Stellen außerhalb der Verwaltung tätigt, um dadurch die Erfüllung bestimmter Zwecke zu erreichen (das wäre die Sozialsubvention). Sondern es handelt sich um gegenseitige Verträge, in denen die *Erbringung von Leistungen gegen Entgelt* vereinbart wird¹⁴². Insofern entspricht dieses Modell des gegenseitigen Vertrages dem Vertragsmodell, wie es aus den zivilrechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen Vertragspartnern bekannt ist. Der Begriff des (gegenseitigen) Leistungsvertrages will dieses gegenseitige Austauschverhältnis kennzeichnen¹⁴³.

Zunächst ist zu prüfen, ob derartige gegenseitige Leistungsverträge im Kinder- und Jugendhilferecht zulässig sind. Zweifel könnten sich deswegen ergeben, weil zum Teil – recht allgemein – ausgeführt wird, dass für derartige Verträge dann kein Raum ist, wenn einer der Partner solcher Leistungsverträge ein öffentlicher Träger ist, für dessen Tätigkeit ein spezielles Sozialleistungsgesetz (wie hier zum Beispiel das SGB VIII) gilt¹⁴⁴. Eine solche allgemeine Aussage muss jedoch dahingehend präzisiert werden, dass der Anwendungsbereich für derartige gegenseitige Verträge nur dann nicht eröffnet ist, wenn spezialgesetzlich ein anderer Finanzierungsweg erforderlich ist. Das ist gesetzgeberisch ausdrücklich in den §§ 78a ff. SGB VIII der Fall: Im Anwendungsbereich des § 78a Abs.1 SGB VIII sind derartige Verträge unzulässig. Darüber hinaus ist ein solcher zweiseitiger Beschaffungsvertrag dort nicht möglich, wo das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis die Grundlage der Leistungserbringung ist, also dort, wo es um einzelfallbezogene Leistungserbringung geht. Denn im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses beschafft sich die Leistung rechtlich nicht der öffentliche Träger der Jugendhilfe, sondern der leistungsberechtigte Bürger.

Außerhalb dieses Bereiches jedoch ist ein solcher Vertrag grundsätzlich rechtlich möglich. Wenn also der öffentliche Träger seinem allgemeinen Sicherstellungs- und Gewährleistungsauftrag nachkommt, kann er mittels des gegenseitigen Vertrages dafür sorgen, dass eine bestimmte Grundversorgung, Basisicherung usw. (gegebenenfalls regional) sichergestellt ist¹⁴⁵. Damit bestehen *aus kinder- und jugendhilferechtlicher Sicht keine Bedenken* gegen eine Leistungserbringung und Finanzierungsabwicklung auf der Ebene gegenseitiger Verträge bei infrastrukturellen Leistungen.

Allgemeine sozialrechtliche Anforderungen könnten sich aus dem SGB X ergeben. Dort ist in den §§ 53 ff. SGB X der öffentlich-rechtliche Vertrag geregelt. § 53 SGB X befasst sich mit der grundsätzlichen Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Verträgen. Voraussetzung für die Anwendung dieser Vorschriften ist allerdings, dass es sich um ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts handelt. Hier geht es um Leistungen im sozialstrukturellen Bereich und somit um einen Gegenstand, der in den Bereich der Gewährleistungsverpflichtungen

tung (§ 80 SGB VIII) des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe fällt. Rechtsdogmatisch ist die Frage bisher nicht behandelt, ob es sich dann, wenn hier gegenseitige Leistungsverträge abgeschlossen werden, um Verträge auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts oder um privatrechtliche Verträge handelt¹⁴⁶.

Maßgeblich für die Einordnung sind nicht die subjektiven Vorstellungen der Vertragsparteien, sondern die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Rechtsnatur des Vertrages ist objektiv zu bestimmen. Damit haben die Vertragspartner (insbesondere die öffentliche Hand) kein Wahlrecht in dem Sinne, dass sie sich entscheiden könnten, den Vertrag dem öffentlichen Recht oder dem privaten Recht zuzuordnen. Ob derartige Vereinbarungen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sind, ist vornehmlich für den Rechtsweg relevant; von Bedeutung ist die Klärung dieser Frage außerdem für die Vollstreckungsmöglichkeiten, dafür, welche Haftungsregelungen gelten, und dafür, welches Vertragsrecht anzuwenden ist. Wenn sozialstrukturelle Aufgaben der öffentlichen Träger von freien Trägern durchgeführt werden, werden originäre sozialstaatliche Aufgaben der Jugendhilfe gegen Entgelt von freien Trägern wahrgenommen: Die öffentlichen Träger erfüllen auf diesem Wege die ihnen allein und originär obliegenden sozialstaatlichen Aufgaben. Derartige Verträge werden mit freien Trägern regelmäßig nur von Seiten der öffentlichen Träger geschlossen werden. Andere Vertragsparteien als die der öffentlichen Hände gibt es in diesen Situationen faktisch nicht. Das spricht dafür, dass es sich hier wohl regelmäßig um *Verträge öffentlich-rechtlicher Natur* handeln wird.

Wenn man der Auffassung folgt, dass es sich um Verträge auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts handelt, dann sind es so genannte *koordinationsrechtliche Verträge*, das heißt also Verträge zwischen gleichberechtigten Vertragspartnern, da hier die Verwaltung nicht die Möglichkeit hat, anstelle des Vertrages einen Verwaltungsakt zu erlassen¹⁴⁷.

Die Regelungen der §§ 53 ff. SGB X zielen vornehmlich, zum Teil ausschließlich auf den subordinationsrechtlichen Vertrag, sodass sie hier nur bedingt einschlägig sind. Relevant für derartige koordinationsrechtliche Verträge wäre § 55 SGB X. *Austauschverträge*, bei denen sich Leistung und Gegenleistung

gegenüberstehen, sind im Sozialrecht grundsätzlich möglich, da es nicht besonderer Regelungen wie beim subordinationsrechtlichen Vertrag bedarf¹⁴⁸. Hier sind die Verträge nur an bestimmte allgemeine Vorgaben gebunden. So müssen Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis stehen, und es muss zwischen Leistung und Gegenleistung ein sachlicher Bezug bestehen (§ 55 Abs.1 Satz 2 SGB X). Außerdem bedürfen derartige Verträge nach § 56 SGB X der Schriftform. Insgesamt ergibt sich aus den sozialrechtlichen Anforderungen des SGB X, dass gegen den Abschluss derartiger gegenseitiger Leistungsverträge *aus sozialrechtlicher Sicht keine Bedenken bestehen*.

Umfassend mit den gegenseitigen Verträgen befasst sich das *allgemeine Haushaltsrecht*. Einschlägige Bestimmungen finden sich – auf der Basis des § 30 HGrG – vornehmlich in § 55 BHO. Unter den Anwendungsbereich des § 55 BHO fallen alle gegenseitigen Verträge, in denen die Erbringung von Leistungen gegen Entgelt vereinbart wird. Es handelt sich damit um klassische gegenseitige Verträge. Dort, wo öffentliche Träger direkt und mittelbar mit Leistungserbringern auf vertraglicher Basis Leistungen in Anspruch nehmen, ist diese Bestimmung einschlägig¹⁴⁹. Das ist etwa der Fall dort, wo Leistungen freier oder gewerblicher Träger von den öffentlichen Trägern „gekauft“ werden. Beispiel dafür ist etwa die Sicherung bestimmter Beratungs- und Dienstleistungen unmittelbar von Vertragspartnern, die diese Leistungen dann der Allgemeinheit zur Verfügung stellen¹⁵⁰. Hierunter würde auch der Erwerb von Leistungen fallen, mittels derer die Bereithaltung einer Infrastruktur gesichert werden soll¹⁵¹. Die Existenz dieser Bestimmungen bedeutet, dass das Haushaltsrecht davon ausgeht, dass derartige gegenseitige Verträge rechtlich möglich sind, dass sie allerdings bestimmten Modifikationen unterliegen. Das bedeutet für die Sozialraumorientierung, dass die *Leistungserbringung und Finanzierung von infrastrukturellen Leistungen* aus haushaltsrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich mittels eines gegenseitigen Leistungsvertrages rechtlich möglich ist (zu den zu beachtenden rechtlichen Vorschriften vgl. unter 2.2.4).

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass die Leistungserbringung und Finanzierung *infrastruktureller Leistungen sowohl auf der Basis von Förderung/Zuwendung/Subvention als auch auf*

der Basis von *gegenseitigen Leistungsverträgen rechtlich grundsätzlich möglich* sind.

2.2.3.3

Die Mischfinanzierung von individuellen Leistungen und infrastrukturellen Leistungen

Mit dem Stichwort des *Sozialraumbudgets* geht es konzeptionell darum, dass ein (oder wenige) exklusive Leistungserbringer sowohl die individualbezogenen als auch die sozialstrukturellen Leistungen erbringen. Die Anwendungspraxis hat dazu verschiedene Varianten entwickelt. Sofern die jeweiligen Leistungen eindeutig getrennt finanziert werden (wie unter 2.2.3.1 und 2.2.3.2 behandelt), ergeben sich – bei Einhaltung der jeweiligen Vorgaben – keine rechtlichen Probleme. Denn unter juristischen Gesichtspunkten gibt es zwei klare Leistungs- und Kostenbereiche, denen man alle Leistungen und Kosten zuordnen kann: individuelle, einzelfallbezogene Leistungen und infrastrukturelle Leistungen. Hinsichtlich der Finanzierung gibt es ebenfalls zwei klar voneinander unterscheidbare Finanzierungswege: die der dreiseitigen Rechtsbeziehungen auf der Basis des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses für die individuellen, einzelfallbezogenen Leistungen und die auf zweiseitigen Rechtsbeziehungen (mit den unter 2.2.3.2 geschilderten Untervarianten) basierende Finanzierung der infrastrukturellen Leistungen. Im Schaubild ließe sich die klare Zuordnung von Leistung und Finanzierung wie folgt darstellen:

Art der Finanzierung	Art der Leistung	
	Einzelfallleistungen	Infrastrukturelle Leistungen
Dreiseitige Rechtsbeziehungen: jugendhilferechtliches Dreiecksverhältnis/ Kostenerstattung	ja	nein
Zweiseitige Rechtsbeziehungen: Förderung/Zuwendung/ Subvention; gegenseitiger Leistungsvertrag	nein	ja

Konzeptionell und in der Praxis gibt es bei der Sozialraumorientierung auch die so genannte Mischfinanzierung, das heißt, die jeweiligen Leistungs- und Kostenbereiche werden nicht, wie oben geschildert, den jeweils klaren, unterschiedlichen Finanzierungswegen zugeordnet und entsprechend finanziert, sondern aus- bzw. anders gegliedert. Faktisch ist dies bisher nur bei Leistungen/Kosten für Einzelfälle bedeutsam, so etwa bei arbeitsplatzbezogenen Sachkosten, Raum-, Raumnebenkosten, Kosten für Sicherung der Einzelfalleistungen wie Kosten für Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung, Fachberatung, Leitung, Verwaltung usw. (vgl. auch 2.1.2).

Bezüglich dieser Kosten gibt es – in der Praxis – zwei Anwendungsvarianten. Einmal ist denkbar, dass diese eigentlich einzelfallbezogenen Leistungskosten in einer „gesonderten“ Kategorie (bisweilen so genannter) einzelfallunabhängiger Fallkosten ausgegliedert werden. Denkbar ist auch, dass derartige Kosten den infrastrukturellen Kosten zugeordnet werden. Gemeinsam wiederum ist diesen beiden Varianten, dass die Finanzierung dieser Kosten nicht im Wege der klassischen einzelfallbezogenen Finanzierung, also im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses über individuelle Kostenerstattungen stattfindet, sondern im Wege der zweiseitigen Finanzierung, sei es über Zuwendung, sei es über gegenseitige Leistungsverträge. Angesichts dieser Praxis stellt sich die Rechtsfrage, ob derartige „Mischfinanzierungen“ rechtlich zulässig sind.

Die Vermischung der beiden grundlegenden Finanzierungsmodelle der Entgeltübernahme und Finanzierung auf der Basis von rechtlichen Zweierbeziehungen hat in der Jugendhilfe Tradition. Zu erklären ist dies unter anderem aus den lange Zeit gering entwickelten Rechtsansprüchen von Leistungsberechtigten. Rechtliche Probleme können sich bei dieser Mischform insbesondere aus der *Perspektive des leistungsberechtigten Bürgers* bezüglich des ihm nach § 5 SGB VIII zustehenden Wunsch- und Wahlrechts ergeben. Wie unter 2.1.2.2 ausgeführt, ist die Mischfinanzierung nach gegenwärtiger Rechtslage (noch) rechtlich zulässig, wenn bei der Anwendung dafür gesorgt wird, dass bei der Inanspruchnahme anderer Träger, die nicht eine entsprechende Finanzierung erhalten, die Rechte der Leistungsberechtigten nicht verkürzt werden. Im Überblick würde

sich bezüglich der Mischfinanzierung die rechtliche Situation wie folgt darstellen:

Art der Finanzierung	Art der Leistung		
	Einzelfallleistungen	So g. einzelfall-unabhängige Leistungen	Infrastrukturelle Leistungen
Dreiseitige Rechtsbeziehungen: jugendhilferechtliches Dreiecksverhältnis/ Kostenerstattung	ja	ja	nein
Zweiseitige Rechtsbeziehungen: Förderung/Zuwendung/ Subvention; gegenseitiger Leistungsvertrag	(Zurzeit noch) möglich, wenn bei der Rechtsanwendung die Rechte der Leistungsberechtigten gesichert sind.		ja

Wenn so bei der Mischfinanzierung in erster Linie die Rechte der Leistungsberechtigten bei der rechtlichen Beurteilung eine Rolle spielen, so ergeben sich doch *auch aus der Sicht der Anbieter/Leistungserbringer* zu beachtende *rechtliche Aspekte*. Da die Mischfinanzierung eine Vermengung der beiden grundsätzlichen Finanzierungsformen des SGB VIII ist, bedeutet es zunächst, dass die Anforderungen der jeweiligen Finanzierungsmodelle zu beachten sind, es sich also kumulative Anforderungen ergeben: Es sind sowohl die für die Finanzierungsstruktur Entgeltvereinbarungen/Kostenübernahme wichtigen rechtlichen Aspekte zu berücksichtigen als auch die für die Finanzierungsstruktur Förderung/Zuwendung/Subvention wichtigen Aspekte.

Von besonderer Bedeutung aus der Perspektive der Anbieter ist die Einhaltung der für die Sozialsubventionen relevanten rechtlichen Vorgaben und der hinsichtlich der Vergabe von Leistungen für einen Sozialraum zu beachtenden rechtlichen Anforderungen (vgl. dazu gleich unter 2.2.4). Diese Vorschriften dienen nicht nur der Sicherung eines rechtlich korrekten Verhaltens der Verwaltung, sondern sind auch im Interesse der Anbieter, der anderen freien Träger: Die Förderung eines Trägers kann wegen Beeinträchtigung des sich aus Art. 2 Abs. 1 GG ergebenden Rechts auf Wettbewerbsfreiheit unter subventionsrechtlichen Gesichtspunkten eben die Benachteiligung eines

nicht geförderten Trägers sein. Damit liegt die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben auch im Interesse der nicht geförderten Träger, das heißt der im Rahmen der Sozialraumorientierung nicht zum Zug gekommenen Anbieter. Diese haben deswegen auch rechtliche Möglichkeiten. Erforderlich ist allerdings, dass es sich um eine konkrete, nicht nur um eine abstrakte Konkurrenzsituation handelt. Diejenigen Träger, die sich benachteiligt sehen, müssen ein konkretes Interesse hinsichtlich einer Förderung darlegen und etwa bezüglich eines Sozialraumes ebenfalls als Bewerber, potenzielle Anbieter aufgetreten sein. In diesen Fällen haben sie die Möglichkeit einer so genannten negativen Konkurrentenklage¹⁵², das heißt die Möglichkeit, auf Unterlassung der Subventionierung des konkurrierenden Trägers, der „den Zuschlag“ für den Sozialraum bekommen hat, zu klagen. Somit können sie auch bei entsprechender Eigenbetroffenheit als Anbieter/potenzielle Leistungserbringer selbst gerichtliche Schritte unternehmen.

2.2.4

Rechtliche Anforderung für die Vergabe von Leistungen für einen Sozialraum

Aus den bisherigen Ausführungen ergab sich, dass die Leistungserbringung durch einen (mehrere) Anbieter und deren Finanzierung im Sozialraum (außerhalb von § 78a ff. SGB VIII – vgl. 2.2.2) exklusiv grundsätzlich möglich ist. Dabei sind allerdings – je nach Art der Gestaltung – weitere rechtliche Vorgaben zu beachten. Darauf hinzuweisen bleibt, dass eine „Vergabe“ von Leistungen für einen Sozialraum *durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht bei einzelfallbezogener Leistungserbringung* erfolgen kann. Hier erfolgt die Vergabe der Leistung im Rahmen des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses durch den Leistungsberechtigten. Allerdings ist es rechtlich möglich, dass Rahmenbedingungen durch die öffentlichen Träger formuliert werden. In § 78b SGB VIII ist dies sogar ausdrückliche Voraussetzung (Leistung, Entgelt, Qualitätsentwicklung) dafür, dass Leistungsberechtigte mit dem Anspruch auf Kostenerstattung die Angebote von Leistungserbringern wahrnehmen können. Ansonsten ergibt sich dies indirekt aus § 77 SGB VIII sowie aus der allgemeinen Überlegung, dass durch die Festlegung von Rahmenbedingungen, die sicherstellen sollen, dass geeignete Leistungen er-

bracht werden, die Rechtsposition der Leistungsberechtigten (noch) nicht berührt ist.

Bedeutung hat die Vergabe von Leistungen für einen Sozialraum damit für den Bereich der sozialstrukturellen Leistungen. Rechtliche Basis einer Leistungsvergabe in diesem Bereich sind allein die zweiseitigen Rechtsbeziehungen (ausschließlich) zwischen den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und den Leistungserbringern. Geschehen kann dies durch die Form der Förderung/Zuwendung/Subvention bzw. durch zweiseitige Verträge¹⁵⁵. Je nach Form ergeben sich unterschiedliche Anforderungen für die Gestaltung aus dem Kinder- und Jugendhilferecht, dem Haushaltsrecht und dem Wettbewerbsrecht¹⁵⁴.

2.2.4.1

Vergabe durch Förderung/Zuwendung/Subvention

Bei den Sozialsubventionen ergeben sich aus dem Haushaltsrecht und dem Wettbewerbsrecht keine gesetzlichen Anforderungen, die bei der Vergabe zu beachten wären.

Anforderungen ergeben sich jedoch *aus dem Kinder- und Jugendhilferecht*, vornehmlich aus § 74 Abs. 3–5 SGB VIII. Ausgangspunkt dieser Regelungen ist zunächst die Tatsache, dass seitens der Leistungserbringer auf Subvention kein subjektiver Rechtsanspruch einzelner Träger besteht, sondern die öffentlichen Träger haben hinsichtlich der Förderung ein Ermessen¹⁵⁵. Da die Bestimmungen aber auch im Interesse der freien Träger sind, besteht für den einzelnen freien Träger ein *Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung*¹⁵⁶. Vor diesem Hintergrund sind bestimmte rechtliche Vorgaben bei der Vergabe von Sozialsubventionen und damit verbunden bei der Vergabe von infrastrukturellen Leistungen für einen Sozialraum zu beachten.

Erforderlich ist zunächst, dass das Ermessen überhaupt ausgeübt wird. Die Nichtausübung des Ermessens ist ein Ermessensfehler und damit rechtswidrig. Das gilt auch dann, wenn die Nichtausübung des Ermessens damit begründet wird, dass keine (weiteren) Haushaltsmittel zur Verfügung stehen¹⁵⁷. Bei der Ausübung des Ermessens steht den öffentlichen Trägern ein Wertungsrahmen zu, den sie im Rahmen der kommunalpolitischen Optionen ausschöpfen können¹⁵⁸.

Wichtiger Aspekt der Ermessensausübung ist der *Gleichheitsgrundsatz*. Der Gleichheitsgrundsatz schließt insbesondere den Grundsatz der *Chancengleichheit* ein. Hier ist grundsätzlich allen Trägern, die Interesse artikulieren, die Teilnahme an entsprechenden Verfahren zu ermöglichen. In der Rechtsprechung ist in diesem Zusammenhang der Bewerbungsverfahrenanspruch entwickelt worden¹⁵⁹, der das Recht auf eine faire, chancengleiche Behandlung unter Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens einschließlich etwaiger Anhörungs- und Beteiligungsrechte beinhaltet.

Die Entscheidung über die Förderung/Sozialsubvention hat nach § 71 Abs. 2 SGB VIII der *Jugendhilfeausschuss* zu treffen, nicht die Verwaltung des Jugendamtes (vgl. dazu auch 2.3). Für die Entscheidung über Förderungsanträge¹⁶⁰ und über die Anträge auf Trägerschaft von Einrichtungen¹⁶¹ ist dies ausdrücklich so entschieden worden. Dies gilt entsprechend auch für die Vergabe der sozialstrukturellen Leistungserbringung im Sozialraum. Da in den Jugendhilfeausschüssen nicht selten die Dominanz von (möglicherweise gar teilweise betroffenen) Verbänden und Trägern besteht, hat die Chancengleichheit beim Bewerbungsverfahrenanspruch besondere Bedeutung¹⁶².

Die Vergabe von Sozialsubventionen erfolgt üblicherweise entsprechend den haushaltsrechtlichen Zeiträumen, das heißt meist für ein Jahr; aufgrund mancher landeshaushaltsrechtlicher Bestimmungen können Bindungen für einen zweijährigen Zeitraum eingegangen werden. Grundsätzlich ergibt sich daraus, dass im Rahmen der Sozialsubventionen keine „Dauer-subventionen“ möglich sind, was bedeutet, dass die „dauerhafte“ bzw. „langfristige“ Vergabe von infrastruktureller Leistungserbringung in einem Sozialraum über den Weg der Förderung/Zuwendung/Subvention nicht möglich ist. Das aus dem Gebot der Pluralität des § 3 Abs. 1 SGB VIII rechtlich abgeleitete Kriterium der zeitlichen Befristung ergibt sich also bei der Finanzierung über den Weg der Sozialsubvention zwingend aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften für die Förderung. Darauf hinzuweisen bleibt, dass die sich so ergebende zeitliche Befristung nicht „umgangen“ werden darf, etwa dadurch, dass eine „automatische“ Weitersubventionierung stattfindet. Vielmehr ist bei der Finanzierung über den Weg der Sozialsubvention jeweils nach Ablauf des Haushaltsjahres eine erneute

Vergabe der Sozialsubvention unter Einhaltung des entsprechenden Verfahrens erforderlich, wobei es natürlich möglich ist, dass der bisherige Träger weiterhin die Subvention erhält. In diesem Zusammenhang ist der Verweis darauf, dass keine Mittel zur Verfügung stehen, da „bewährte“ Träger bereits jahrelang gefördert würden, rechtswidrig¹⁶⁵.

Neben diesen aus dem Gleichheitsgrundsatz sich ergebenden Vorschriften sind im Rahmen der Ermessensausübung auch inhaltliche Aspekte zu berücksichtigen. Ausdrücklich ist in § 74 Abs. 3 SGB VIII die *Eignung* der Maßnahme angesprochen. Inhaltlich handelt es sich um eine Voraussetzung, die gegeben sein muss, damit überhaupt eine Förderung möglich ist. Ungeeignete Maßnahmen kommen von vornherein nicht in Betracht; deswegen ist der Begriff „Eignung“ auch gerichtlich voll überprüfbar¹⁶⁴. Insofern hat der öffentliche Träger bei der Vergabe von sozialstrukturellen Leistungen in einem Sozialraum über den Weg einer Sozialsubvention zu prüfen, inwiefern die Bewerber für die Erbringung dieser Leistungen im entsprechenden Sozialraum geeignet sind.

Als inhaltliches Kriterium spielt in diesem Zusammenhang auch der in § 3 Abs. 1 SGB VIII geforderte *Trägerpluralismus* eine Rolle (vgl. 2.2.1). Das ergibt sich daraus, dass bei der Leistungserbringung im Sozialraum aufgrund der Anforderungen, die an die Leistungsfähigkeit und Leistungsbreite der Träger gestellt werden, eine Einschränkung der Trägerpluralität eintreten kann und wohl auch eintreten wird. Mittels *Trägerverbänden* kann einer solchen Entwicklung vorgebeugt werden. Bei der Entscheidung zwischen verschiedenen Bewerbern hat deswegen die Tatsache von Trägerverbänden und der dadurch in höherem Maße gegebenen Sicherung der Trägerpluralität ein besonderes inhaltliches Gewicht¹⁶⁵. Sofern es möglich ist – etwa in Großstädten –, kann der inhaltliche Aspekt der Trägerpluralität auch dazu führen, dass für unterschiedliche Sozialräume unterschiedlichen Trägern/Trägerverbänden die Aufgabenerledigung übertragen wird. Denn damit besteht hinsichtlich der einzelfallbezogenen Leistungserbringung für die Leistungsberechtigten die Möglichkeit, ihr Wunsch- und Wahlrecht realisieren zu können.

Als inhaltliches Kriterium nennt § 74 Abs. 4 SGB VIII selbst die *Betroffenenorientierung*. Im Rahmen der Ermessensausübung

ist deswegen vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu prüfen, inwiefern Bewerber für die Leistungserbringung im Sozialraum entsprechende betroffenenorientierte Methoden und Vorgehensweisen entwickelt haben und anwenden. Diese inhaltlichen Kriterien sind neben der Einhaltung der verfahrensbezogenen Kriterien bei der Ermessensentscheidung zu beachten.

Zusammenfassend lässt sich bei der Vergabe sozialstruktureller Leistungen für einen Sozialraum über den Finanzierungsweg der Sozialsubvention festhalten, dass wegen § 74 SGB VIII der Gleichheitsgrundsatz im Verfahren, insbesondere die Chancengleichheit der Bewerber zu beachten ist, dass eine dauerhafte Vergabe nicht möglich ist und dass inhaltliche Aspekte des Trägerpluralismus und des Wahlrechts der Leistungsberechtigten bei der Ermessensausübung eine Rolle spielen.

2.2.4.2

Vergabe von Leistungen durch gegenseitigen Vertrag

Bei der Vergabe infrastruktureller Leistungen für einen Sozialraum durch Vertrag sind kinder- und jugendhilferechtliche oder sozialrechtliche Vorschriften nicht unmittelbar von Bedeutung¹⁶⁶. Relevant sind *haushaltsrechtliche Vorgaben*, wie sie sich in der BHO und darauf beruhend in der *Verdingungsordnung für Leistungen* (VOL) finden, und *wettbewerbsrechtliche Bestimmungen*, wie sie insbesondere im GWB niedergelegt sind. Diese Bestimmungen sind einschlägig, denn bei der Vergabe sozialstruktureller Leistungserbringung besorgt sich die öffentliche Hand diese Leistungen selbst. Zwar kommen entsprechende Aktivitäten den Bürgerinnen und Bürgern eines Sozialraumes zugute, es handelt sich jedoch nicht um eine individuelle Sozialleistungserbringung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Auftraggeber für derartige sozialstrukturelle Leistungen sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe¹⁶⁷.

Haushaltsrechtliche Vorgaben finden sich in der BHO; in den vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 55 BHO werden diese Vorgaben im Einzelnen konkretisiert¹⁶⁸. Entsprechend den vorläufigen Verwaltungsvorschriften sind bei der Vergabe von Leistungen die speziellen Verdingungsordnungen zu beachten (VV Nr. 2); für den hier relevanten Bereich kommt die Verdin-

gungsordnung für Leistungen (VOL) in Betracht. Die Vorschriften des Vergaberechts wurden lange Zeit als interne Verwaltungsvorschrift angesehen, die der Sicherstellung eines gleichmäßigen wettbewerbskonformen Verwaltungshandelns dienen sollte¹⁶⁹. Als Verwaltungsbinnenrecht diente es nur dem öffentlichen Interesse, nicht aber dem Interesse Dritter, den Anbietern wurden also keine subjektiven Rechte eingeräumt¹⁷⁰. Ein Verstoß gegen die Vergabevorschriften konnte so zwar zum Einschreiten der Aufsichtsbehörde führen, Bietern stand aber kein Rechtsschutzinstrumentarium zur Verfügung. Mit den Rechtsmittelrichtlinien der EU¹⁷¹ war dieser Zustand unvereinbar. Mit der in den §§ 57 a–c HGrG gefundenen „haushaltsrechtlichen Lösung“ wurde der (untaugliche) Versuch unternommen, eine Vergabenachprüfung einzuführen, ohne subjektive Bieterrechte vorzusehen. Wegen der Unhaltbarkeit dieser Regelung kam es zum 01.01.1999 durch das Vergaberechtsänderungsgesetz zu Änderungen. Mit dem Inkrafttreten des Vergaberechtsänderungsgesetzes und der gleichzeitig verkündeten Neubekanntmachung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wurde in den §§ 97–129 GWB ein subjektives Recht der Bieter auf Einhaltung der Verfahrensvorschriften eingeräumt. Diesen steht nunmehr der gerichtliche Rechtsschutz offen. Gegen die Entscheidung der – für die Nachprüfungsanträge erstinstanzlich zuständigen – Vergabekammer ist das Rechtsmittel der sofortigen Beschwerde zum Vergabesenat des zuständigen OLG möglich¹⁷².

Die VOL enthält unter anderem nähere Ausführungen über das Ausschreibungsverfahren, über Ausnahmen von der offenen Ausschreibung, über die Art der Vergaben usw. Der dort enthaltene – abschließende – Katalog enthält keine Bestimmungen, die eine besondere Bevorzugung gemeinnütziger Träger der sozialen Arbeit zulassen würden.

Aus diesen Vorschriften ergibt sich nach § 55 Abs. 1 BHO, konkretisiert in § 2 Nr. 1 VOL/A, dass die *Leistungen in der Regel im Wettbewerb* zu vergeben sind und dass deswegen (§ 3 Nr. 1 VOL/A) der Vergabe solcher Verträge eine *öffentliche Ausschreibung* vorauszugehen hat¹⁷³; hierauf kann nur in Ausnahmefällen verzichtet werden. Dies gilt auch dort, wo sich gemeinnützige freie Träger der Jugendhilfe beteiligen. Auch durch § 3 Nr. 40 VOL/A, der im Regelfall die freihändige Vergabe bei

Leistungen vorsieht, die (unter anderem) an Einrichtungen der Jugendhilfe vergeben werden sollen, ist die öffentliche Ausschreibung nicht ausgeschlossen: Bei der Vergabe von infrastrukturellen Leistungen an Träger der Jugendhilfe handelt es sich nicht um Einrichtungen der Jugendhilfe. Außerdem ist – wie § 7 Nr. 6 VOL/A verdeutlicht – diese Vorschrift entstanden, um Wettbewerber, die nicht über die privilegierte (gemeinnützige) Stellung von Trägern der Jugendhilfe verfügen, vor einem möglichen Wettbewerb zu schützen, da die in § 7 Nr. 6 VOL/A genannten Teilnehmer ansonsten den Wettbewerb verzerren könnten.

Aus dem Prinzip der Ausschreibung und der Auswahl der Bieter nach Preis-Leistungs-Kriterien ergibt sich, dass als Vergütung der *Marktpreis* anzusetzen ist. Dieser Grundsatz ist auch ausdrücklich in § 1 der Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen festgelegt¹⁷⁴. Ausnahmsweise darf gemäß § 5 der Verordnung PR ein Selbstkostenpreis zugrunde gelegt werden, wenn ein Marktpreis nicht festzustellen oder mangels Wettbewerb unter den Anbietern die Preisbildung verzerrt ist.

Bisher wenig erörtert ist die Frage, ob es sich bei solchen Verträgen um öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verträge handelt. Bei den (alten) Pflegesatzvereinbarungen – denen nunmehr vom Rechtscharakter her die Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII entsprechen – ist inzwischen geklärt, dass sie, weil durch besondere öffentliche Regelungen weitgehend vorgeformt, dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind¹⁷⁵. Bei den genannten haushaltsrechtlichen Bestimmungen und den Vergabevorschriften bei infrastrukturellen Leistungen wird man eine solche öffentlich-rechtliche Vorprägung nicht ohne weiteres annehmen können, da sie nur ein wettbewerbskonformes Verhalten der öffentlichen Hand sicherstellen wollen, sodass derartige Verträge wohl dem Privatrecht zuzurechnen sind¹⁷⁶.

Die haushaltsrechtlichen Vorschriften beziehen sich schwerpunktmäßig auf verfahrensrechtliche Fragen, jedoch spielen auch inhaltliche Aspekte eine Rolle, zum Teil aus dem Haushaltsrecht selbst heraus, zum Teil aus dem Kinder- und Jugendhilferecht.

Da es sich um einen Vertrag auf dem Gebiet des Kinder- und Jugendhilferechts handelt, sind zunächst *inhaltliche Aspekte des Kinder- und Jugendhilferechts* zu beachten, insbesondere dann, wenn es sich um objektiv-rechtliche Anforderungen handelt. Denn die Verwaltung darf sich solchen objektiv-rechtlichen Anforderungen nicht durch die „Flucht ins Vertragsrecht“ entziehen, sie ist auch dann, wenn sie die Form eines Vertrages wählt, an diese Vorgaben gebunden. Solche inhaltlichen Aspekte können (und müssen) in die nach § 8 VOL/A erforderliche Leistungsbeschreibung einfließen. Der öffentliche Träger muss also bei seiner Leistungsbeschreibung deutlich machen, welche inhaltlichen Vorgaben er dafür hat. Er ist dabei an den (weiten) programmatischen Rahmen und die entsprechenden objektiven Rechtsverpflichtungen des Kinder- und Jugendhilferechts gebunden, sodass auch hier Aspekte der *Trägerpluralität*, der (in § 74 Abs. 4 SGB VIII angesprochenen) *Betroffenenorientierung*, der Flexibilität der Leistungserbringung usw. eine Rolle spielen.

Auch aus dem *Haushaltsrecht* ergeben sich *inhaltliche Überlegungen*. Die genannten Vorschriften des Haushaltsrechts dienen der Sicherstellung eines Wettbewerbs (um so unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten kostengünstig zu wirtschaften). Dies ist bei der Vertragsvergabe inhaltlich zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass durch den Inhalt des Vertrages das konstitutive Merkmal eines funktionierenden Wettbewerbs nicht ausgehöhlt werden darf. Von Bedeutung ist dies hier bei der *Laufzeit der Verträge*. Würde durch eine entsprechend lange Vertragslaufzeit die Wirkung eintreten können, dass Wettbewerber ausscheiden müssten bzw. sich neue Wettbewerber nicht etablieren könnten, kann eine solche Vertragsdauer nicht gewählt werden. Von daher ergibt sich aus der objektiv-rechtlichen Anforderung zur Sicherung der Trägerpluralität (§ 3 Abs. 1 SGB VIII) in Verbindung mit dem haushaltsrechtlichen Grundgedanken der Sicherstellung eines Wettbewerbs, dass dann, wenn ein gegenseitiger Leistungsvertrag zur Finanzierung sozialstruktureller Leistungen gewählt wird, eine nur zeitlich befristete Vergabe möglich ist. Dabei sind die Zeiträume so zu wählen, dass nach Ablauf der Zeiträume sich auch andere Anbieter bewerben können. Zeitliche Präzisierungen sind in diesem Zusammenhang (noch) nicht erfolgt. Dies wird auch je nach konkreter Gestaltung unterschiedlich sein; akzeptabel

erscheint ein Zeitraum von etwa drei bis (wohl nicht mehr als) fünf Jahren. Anschließend ist – wiederum – ein entsprechendes Vergabeverfahren einzuhalten, eine „stillschweigende“ Verlängerung¹⁷⁷ ist nicht möglich.

Wie schon erwähnt, sind – spätestens seit der Änderung des Vergaberechtsänderungsgesetzes zum 01.01.1999 – *wettbewerbsrechtliche Vorschriften* zu beachten. Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) befasst sich der vierte Teil in den §§ 97–129 GWB mit der Vergabe öffentlicher Aufträge, damit sind diese Vorschriften dann zu beachten, wenn der Weg des Leistungsvertrages gewählt wird. Es ist nicht nötig, hier die Einzelheiten der Bestimmungen darzustellen¹⁷⁸. Die Bestimmungen sind anwendbar auf öffentliche Aufträge. Dies sind entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen, die unter anderem Dienstleistungen zum Gegenstand haben (§ 99 GWB). In diesen Fällen sind die in § 97 GWB niedergelegten Grundsätze zu beachten, so zum Beispiel der Grundsatz der Gleichbehandlung (§ 97 Abs. 2 GWB), die Berücksichtigung auch mittlerer und kleiner Unternehmen dadurch, dass die Teilung von Aufträgen vorgenommen wird (§ 97 Abs. 3 GWB), die Zuschlagerteilung auf das wirtschaftlichste Angebot (§ 97 Abs. 5 GWB), was nicht bedeutet, dass das billigste Angebot den Zuschlag erhält, sondern hier sind Gesichtspunkte wie die Qualität der Leistung, die Nachhaltigkeit der Leistung usw. zu berücksichtigen. Durch eine entsprechende Verfahrensgestaltung (grundsätzlich Vorrang das offene Verfahren § 101 GWB) soll sichergestellt werden, dass die inhaltlichen Grundsätze konkret auch zur Anwendung kommen. Dies alles wird gesichert dadurch, dass ein umfangreiches Nachprüfungsverfahren vor entsprechenden Vergabeprüfstellen (§ 103 GWB) und Vergabekammern (§ 104 GWB) vorgesehen ist. Dieses Verfahren dient auch dem Schutz von Mitbewerbern, die damit die Möglichkeit haben, wenn sie der Auffassung sind, ein wirtschaftlicheres Angebot abgegeben zu haben, die Vergabe mittels einer Konkurrentenklage zu blockieren. Nach gegenwärtiger Rechtslage kommen die Vorschriften des GWB nur bei Überschreitung der entsprechenden Schwellenwerte (§ 100 Abs. 1 GWB) zur Anwendung. Diese belaufen sich zurzeit auf 200 000 ECU, bei Dienstleistungen ist der Auftragswert der Dienstleistung für vier Jahre zugrunde zu legen¹⁷⁹.

So ergeben sich aus dem Wettbewerbsrecht ebenfalls inhaltliche Aspekte: Auch hier spielen die Chancengleichheit der Bewerber und die Sicherung von kleineren und mittleren Bewerbern (durch Teilung der Aufträge) eine Rolle.

Dass die Vergabe von sozialstrukturellen Leistungen über den Weg eines Leistungsvertrages bei den haushaltsrechtlichen und wettbewerbsrechtlichen Überlegungen inhaltlich in dieselbe Richtung gehen, ist nicht verwunderlich, da sich die §§ 97 ff. GWB aus den haushaltsrechtlichen Vorgaben entwickelt haben. Zusammenfassend ergibt sich, dass durchgängig Aspekte der Sicherung der Chancengleichheit des Wettbewerbs und der dauerhaften Aufrechterhaltung des Wettbewerbs eine Rolle spielen. Um dies zu erreichen, wird durchgängig die Einhaltung bestimmter Verfahren vorgeschrieben.

Zusammenfassend lässt sich für die *Vergabe infrastruktureller Leistungen* im Sozialraum sowohl über den Weg der *Förderung/Subvention* wie auch den Weg des *gegenseitigen Leistungsvertrages* sagen, dass beide Wege *grundsätzlich zulässig* sind und dass in beiden Fällen inhaltlich in etwa dieselben Aspekte zu beachten sind: nämlich der *Gleichheitsgrundsatz* des Art. 3 GG, die *Chancengleichheit* der Bewerber, die Durchführung eines dieser Kriterien sichernden Verfahrens, die Berücksichtigung der sich *aus dem Kinder- und Jugendhilferecht ergebenden inhaltlichen Vorgaben*.

2.3

Sozialraumorientierung und die Rechtsstellung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe

§ 69 SGB VIII benennt die Kreise und die kreisfreien Städte als Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Diese sind damit zuständig für sämtliche im SGB VIII genannten Aufgaben¹⁸⁰. Als Behörde zur Wahrnehmung der Aufgaben werden in § 69 Abs. 3 SGB VIII die Jugendämter festgelegt¹⁸¹. Im Konzept der Sozialraumorientierung stellt sich deswegen die Frage, inwiefern die Wahrnehmung von Aufgaben, für die grundsätzlich die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig sind, durch (freie) Träger, die in verwaltungsrechtlichem Sinne¹⁸² privatrechtliche Organisationen sind, rechtlich möglich ist. Bezüglich der Gesamtheit der im SGB VIII genannten Aufgaben spielen gegen-

wärtig die so genannten anderen Aufgaben der §§ 42–60 SGB VIII bei der Sozialraumorientierung (noch) keine Rolle, sodass diesbezüglich eine Untersuchung gegenwärtig entbehrlich ist¹⁸⁵.

Von Bedeutung ist die Frage somit bei der Erbringung individueller Leistungen an Leistungsberechtigte einschließlich des gesamten damit zusammenhängenden Verwaltungsverfahrens (unter 2.3.1) und bezüglich der infra- bzw. sozialstrukturellen Aufgaben, die durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe wahrzunehmen sind – §§ 79, 80 SGB VIII (vgl. dazu unter 2.3.2). Aufgrund der speziellen Organisationsstruktur des Jugendamtes, wonach die Aufgaben des Jugendamtes gemäß § 70 SGB VIII durch den Jugendhilfeausschuss und die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen werden, ist dann im Einzelnen zu untersuchen, wer dieser beiden Organisationseinheiten welche Aufgaben wahrzunehmen hat bzw. wer die entsprechenden rechtlichen Schritte vornehmen muss, damit – falls zulässig – entsprechende Aufgaben durch privatrechtliche Organisationen wahrgenommen werden können (dazu 2.3.3). Durch die Aufgabenwahrnehmung in der Form der Sozialraumorientierung können auch andere Sozialleistungsträger und andere Träger der öffentlichen Jugendhilfe betroffen sein, insbesondere dann, wenn es um die Frage der Kostenerstattung geht (unter 2.3.4).

2.3.1

Aufgabenwahrnehmung bei einzelfallbezogenen Leistungen

Die unmittelbare Leistungserbringung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern findet – wie unter 2.2 behandelt – in der Kinder- und Jugendhilfe meist durch private Organisationen, in der Sozialraumorientierung ausschließlich durch freie Träger der Jugendhilfe statt. Davon unberührt bleibt zunächst die Aufgabe der *öffentlichen Träger* bei den einzelfallbezogenen Leistungen: Sie sind diejenigen, die über die *Leistungsbewilligung entscheiden*. Dies ist dort, wo die Verwaltung Ermessen hat, auf der Hand liegend, denn sie muss ja zunächst ihr Ermessen ausüben. Es gilt aber auch dort, wo es um subjektive Rechtsansprüche geht¹⁸⁴, denn auch hier werden die abstrakten Gesetzesvorgaben hinsichtlich ihrer Anwendung auf den Einzelfall durch die Verwaltungsbehörde konkretisiert, unbe-

stimmte Rechtsbegriffe ausgelegt und somit eine für den Bürger rechtsverbindliche Entscheidung getroffen.

Somit sind die Sozialleistungsträger, ihre Behörde, und das heißt im konkreten Fall die Jugendämter, nicht etwa nur die Beteiligten des Verfahrens, sondern die „Herren“ des Verfahrens. Ihre Aufgabe ist es, in einem geregelten *Verwaltungsverfahren* die entsprechende Entscheidung über die Leistungsbewilligung herbeizuführen. Dazu gehört die Prüfung der Voraussetzungen (mit allen damit verbundenen Aspekten, wie der Ermittlung, der Einforderung der Mitwirkung der Leistungsberechtigten (vgl. dazu 2.1.3), der Einhaltung der Datenschutzvorschriften (vgl. dazu 2.1.4) bis hin zur Vorbereitung und zum Erlass der Verwaltungsentscheidung)¹⁸⁵.

Diese Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts gelten auch für das sozialverwaltungsrechtliche Verfahren, wie es im SGB I und SGB X geregelt ist.

Im Konzept der Sozialraumorientierung und bei einigen Modellen der Praxisumsetzung gibt es Aspekte, die in diesem Zusammenhang rechtlich zu bedenken sind. Diese ergeben sich daraus, dass der für einen Sozialraum zuständige Träger in umfangreicher Weise in diesem Sozialraum auch hinsichtlich der Erbringung von Sozialleistungen aktiv ist und so möglicherweise Kompetenzen ausüben kann, die mit dem eingangs geschilderten Verwaltungsverfahren kollidieren können. Das kann generell die Kompetenzen des spezifischen Steuerungsgremiums für den Sozialraum sein, wenn es um eine Entscheidung über einzelfallbezogene Hilfen (hier speziell: Hilfen zur Erziehung) geht, dies kann speziell dann der Fall sein, wenn es um flexible Hilfeerbringung und integrierte Hilfen geht, um die Verknüpfung verschiedener Hilfen, um den Übergang von einer Hilfe zur anderen. Derartige Aspekte sind regelmäßig konzeptionelle Bestandteile der Sozialraumorientierung, und die fachliche Sinnhaftigkeit der Sozialraumorientierung wird gerade auch mit der flexiblen und integrativen Hilfeerbringung begründet. Zu prüfen ist also, ob und in welchem Umfang *Aufgaben beim Verwaltungsverfahren*, die grundsätzlich durch die entsprechenden Behörden wahrzunehmen sind, im Modell der Sozialraumorientierung von den *für den Sozialraum zuständigen Trägern* wahrgenommen werden können.

Nun ist nicht zu verkennen, dass die spezifischen sozialpädagogischen Leistungen, die in der Kinder- und Jugendhilfe von Bedeutung sind, sich von den klassischen Sachleistungen in anderen Sozialleistungsbereichen unterscheiden. Insofern könnte man daran denken, aufgrund dieser Besonderheit des Kinder- und Jugendhilferechts zu Abweichungen zu kommen. Dem steht allerdings zunächst § 37 SGB I entgegen: Hiernach gelten die allgemeinen Bestimmungen von SGB I und SGB X generell, das heißt auch für das Kinder- und Jugendhilferecht, soweit sich aus den spezialgesetzlichen Regelungen, hier aus dem SGB VIII, nichts Abweichendes ergibt. Insofern bedürfte es einer entsprechenden abweichenden Regelung im SGB VIII.

Eine solche abweichende Regelung stellt § 76 SGB VIII dar. Diese Bestimmung bezieht sich auf den Bereich der anderen Aufgaben, speziell auf die in § 76 SGB VIII angesprochenen anderen Aufgaben. Diese anderen Aufgaben der §§ 42–60 SGB VIII werden – umgangssprachlich – meist als hoheitliche Aufgaben bezeichnet. Inhaltlich kommt damit zum Ausdruck, dass es sich bei der Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich um eine Tätigkeit handelt, die grundsätzlich nur durch Verwaltungsorganisationen, die mit der Kompetenz zur hoheitlichen, das heißt einseitigen Aufgabenwahrnehmung ausgestattet sind, vorgenommen werden können. Inhaltlich ergibt sich dies daraus, dass derartige Aufgaben – sei es positiv oder negativ – Rechte von Bürgerinnen und Bürgern berühren. Eine solche Kompetenz steht grundsätzlich nur staatlichen Stellen zu. Deswegen bedarf es gesonderter auf gesetzlicher Grundlage beruhender Bestimmungen, die derartige Kompetenzen privaten Organisationen übertragen. Ein solcher Fall ist der des § 76 SGB VIII. Im Bereich der hier angesprochenen einzelfallbezogenen Leistungen allerdings hilft diese Bestimmung nicht weiter, da die Leistungen des SGB VIII, insbesondere auch die Hilfen zur Erziehung, nicht unter den Anwendungsbereich des § 76 SGB VIII fallen.

Die klassische Rechtsfigur, mit Hilfe derer private Organisationen hoheitliche Aufgaben wahrnehmen können, ist die des *Beliehenen* bzw. des beliehenen Unternehmers¹⁸⁶. Beliehene sind Einzelpersonen oder juristische Personen des Privatrechts, die mit der hoheitlichen Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben betraut werden. Sie sind und bleiben – status-

mäßig – Privatpersonen, sie handeln jedoch – funktional – in begrenztem Umfang öffentlich. Mittels der Beleihung „nutzt“ der die Beleihung aussprechende Verwaltungsträger die Sachkunde, die Fachlichkeit, das Interesse, die personelle Kompetenz von Privaten – und entlastet sich damit zugleich. Der Beliehene ist dann zur Wahrnehmung der ihm übertragenen Verwaltungsaufgaben berechtigt und verpflichtet, er hat – je nach gesetzlicher Regelung oder entsprechender Vereinbarung – finanzielle Ansprüche gegenüber dem Beliehenden. Die Übertragung von Hoheitsrechten durch Beleihung kann jedoch nicht bereits dann erfolgen, wenn sie aus der Sichtweise des jeweiligen Verwaltungsträgers zweckmäßig erscheint. Voraussetzung für eine Beleihung ist, dass ein entsprechendes Gesetz oder eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung vorliegt. Ohne eine solche gesetzliche Grundlage ist eine Beleihung nicht möglich¹⁸⁷. Für die einzelfallbezogenen Leistungen, speziell auch für die Hilfen zur Erziehung, muss festgehalten werden, dass es *keine* derartige gesetzliche *Grundlage für eine Beleihung* gibt. Damit ist in diesem Bereich über den Weg der Beleihung die Möglichkeit verschlossen, Hoheitsrechte auf private Organisationen zu übertragen¹⁸⁸.

Zu erwägen wäre, inwiefern aufgrund des *spezifischen Charakters der Kinder- und Jugendhilfe* und der diesen Rechtsbereich prägenden Strukturprinzipien über § 37 SGB I hinaus (der eine entsprechende ausdrückliche gesetzliche Regelung vorschreibt) aus den Grundgedanken dieses Rechtsgebietes eine Abweichung von dem eingangs geschilderten verwaltungsrechtlichen Verfahren möglich ist.

Diese Problematik wird in der Kinder- und Jugendhilfe durchaus gesehen, und sie wurde im Kontext der *Erziehungsberatung* als Hilfe zur Erziehung gemäß § 28 SGB VIII auch erörtert. Durch die Einbeziehung der Erziehungsberatung in § 28 SGB VIII in die Hilfen zur Erziehung ergab sich das Problem, inwiefern die Einhaltung eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zuzüglich gegebenenfalls des in § 36 SGB VIII vorgeschriebenen Hilfeplanverfahrens dazu führt, dass die von ihrem inhaltlichen Profil unter anderem als niederschwellig ausgezeichnete Erziehungsberatung nicht mehr in dem entsprechenden Maße wahrgenommen würde, weil durch die Durchführung der genannten Verfahren eine „hohe Schwelle“ errichtet

würde¹⁸⁹. In dieser Diskussion wurde der Gedanke eingebracht, dass aufgrund der besonderen Strukturprinzipien des Kinder- und Jugendhilferechts eine Abweichung von dem geschilderten Verfahren möglich sein müsse und die „Entscheidung“ über die Erbringung der Erziehungsberatung somit (im Falle einer Beratungsstelle eines freien Trägers) durch den freien Träger vorgenommen werden könne¹⁹⁰. Auf der anderen Seite wurde dem entgegengehalten, dass die Erziehungsberatung als Hilfe zur Erziehung eine individuelle Hilfeleistung sei, die grundsätzlich wie alle derartigen Erziehungshilfen den Vorschriften für solche Einzelfallhilfen unterläge und auch hier eine Entscheidung des Jugendamtes in Form eines Verwaltungsaktes notwendig sei¹⁹¹. Auch wenn in dieser Frage gegenwärtig „pragmatischer Burgfrieden“ herrscht¹⁹², ist zu konstatieren, dass die rechtsdogmatische Auseinandersetzung bisher zu keiner Klärung geführt hat. So nachvollziehbar aus sozialpädagogischen Gründen die Argumentation für eine Abweichung vom üblichen Verwaltungsverfahren ist, so steht sie doch rechtsdogmatisch auf unsicheren Beinen.

Die *fachlich-sozialpädagogischen Gründe* für einen Ansatz, der eine Loslösung vom Verwaltungsverfahren befürwortet, *sind nachvollziehbar*. Es ist die Besonderheit der sozialpädagogischen Hilfeleistung. Diese Besonderheit ergibt sich daraus, dass die Feststellung des individuellen Bedarfs (verwaltungsverfahrensrechtlich gesprochen: die Prüfung der Voraussetzungen) sehr eng mit der Hilfe, der individuellen Leistungserbringung verknüpft ist (verwaltungsverfahrensrechtlich gesprochen: mit der Verwaltungsentscheidung). Hinzu kommt, dass bei derartigen personenbezogenen Dienstleistungen, noch dazu dort, wo sie auf Kinder und Jugendliche bezogen sind, von der Sache her eine Entwicklungsdynamik gegeben ist. Das bedeutet, dass es zu Veränderungen, Weiterentwicklungen kommt. Hierauf muss flexibel reagiert werden, was quantitativ und qualitativ durchaus unterschiedlich sein kann. Die jeweilige Durchführung eines Verwaltungsverfahrens in solchen Fällen würde zu praktischen Komplikationen führen. Der Gesetzgeber des SGB VIII hat diesen Problemen auch in gewisser Weise Rechnung getragen, er hat bei den einzelfallbezogenen Leistungen bewusst ein kooperatives Entscheidungsfindungsverfahren etabliert. Dies kommt in besonderer Weise bei § 36 SGB VIII zum Ausdruck. Die Bedeutung des Leistungsempfängers als wichtiger Faktor

für eine gelingende Leistungserbringung findet sich jedoch auch in Bestimmungen wie den §§ 5, 9 SGB VIII. In diesem Zusammenhang wird im Übrigen auf die gesetzliche Krankenversicherung (SGB V) verwiesen. Dort (§ 15 Abs. 1 SGB V) findet die Entscheidung über die ärztliche oder zahnärztliche Behandlung auch nicht durch den Sozialleistungsträger (die Krankenkasse) statt, sondern es gibt einen unmittelbaren Zugang der Leistungsberechtigten (Patienten) zu den Leistungserbringern, die im Uno-actu-Prinzip über den Umfang der Leistungserbringung entscheiden und die Leistung erbringen. Die sozialpädagogische Sozialleistung – so die Argumentation – sei mit der ärztlichen Sozialleistung, da es sich bei beiden um stark personenbezogene Dienstleistungen handele, durchaus vergleichbar, weswegen auch für die Kinder- und Jugendhilfe dort, wo es um einzelfallbezogene Leistungen gehe, Entsprechendes gelten müsse.

Gegen diese in der Sache durchaus nachvollziehbare Argumentation ist jedoch *rechtlich einzuwenden*, dass wegen der Bindung des Verwaltungshandelns an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) für eine derartige Modifizierung und Abweichung von den verwaltungsrechtlichen Vorgaben eine entsprechende gesetzliche Grundlage vorhanden sein müsste. Selbst in dem zur Begründung mit herangezogenen SGB V ist es so, dass über die grundsätzliche Leistungsberechtigung vom Sozialleistungsträger entschieden wird: Nach § 15 Abs. 2, 3 SGB V kann ärztliche Behandlung nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die entsprechende Krankenversicherungskarte (die ja die grundsätzliche Leistungsberechtigung bescheinigt) vorgelegt wird bzw. bei spezifischen Leistungen ein entsprechender ausdrücklicher Berechtigungsschein der Krankenkasse. Zudem unterscheidet sich die gesetzliche Krankenversicherung vom SGB VIII dadurch, dass dort mit dem Sachleistungsprinzip ein „dritter Weg“ gesetzlich gewählt wurde. Diesen Weg ist das SGB VIII nicht gegangen.

Solange die bestehende Rechtslage nicht durch eine Gesetzesänderung modifiziert wird, kommt man nicht umhin, dass die *Prüfung der Voraussetzungen*, die *Abklärung*, ob und gegebenenfalls welche Hilfen zur Erziehung zu gewähren sind im Verfahren nach § 36 SGB VIII, und die *Entscheidung* über die Sozialleistung als zentrale und originäre *Aufgaben der öffentli-*

chen Verwaltung von dieser selbst vorzunehmen sind und nicht auf Privatrechtssubjekte übertragen werden können¹⁹⁵. Das bedeutet, dass bei einzelfallbezogenen Hilfen, insbesondere bei den Hilfen zur Erziehung, diese zentralen verwaltungsverfahrensrechtlichen Tätigkeiten vom Jugendamt selbst vorzunehmen sind.

2.3.2

Aufgabenwahrnehmung bei infra- und sozialstrukturellen Aufgaben

Neben den auf die Bürgerinnen und Bürger bezogenen Leistungs- und Aufgabenverpflichtungen haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Verpflichtungen, die sich als infrastrukturelle Aufgaben bezeichnen lassen. Es sind dies insbesondere die in den §§ 78, 80 SGB VIII genannte Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung und der Gewährleistungsverpflichtung. Die Gesamtverantwortung und die Gewährleistungsverpflichtung stellen nach herrschender Meinung eine (nur) objektive Rechtspflicht des öffentlichen Trägers und keinen subjektiven Rechtsanspruch (vgl. dazu 1.3.1) dar¹⁹⁴. Diese Aussage – nur objektives Recht, kein subjektiver Rechtsanspruch – gilt auch für die in § 80 SGB VIII ausführlicher behandelte Jugendhilfeplanung¹⁹⁵. Damit entsteht kein jugendhilferechtliches Dreiecksverhältnis. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist in der Aufgabenwahrnehmung und Gestaltung relativ frei.

Dies hat Bedeutung für die Tätigkeit freier Träger im Sozialraum. Entsprechend dem Konzept der Sozialraumorientierung werden von dem für den Sozialraum zuständigen Träger auch Aufgaben erledigt, die in den Bereich der Gesamtverantwortung, der Gewährleistung und der Planungsverantwortung fallen. Es ist deswegen erforderlich abzuklären, in welchem Umfang hier Aufgaben durch den für den Sozialraum zuständigen Träger getätigt werden können.

Verpflichtet zur Aufgabenwahrnehmung nach den §§ 79, 80 SGB VIII ist der öffentliche Träger. Das bedeutet aber nicht, dass er alle dort angesprochenen Aspekte selbst erledigen muss. Besonders deutlich wird dies bei der Jugendhilfeplanung: Die Feststellung des Bestandes an Einrichtungen und Diensten und auch die Ermittlung des Bedarfs unter Einbeziehung der

Beteiligten sind Tätigkeiten, die nicht vom Jugendamt selbst durchgeführt werden müssen. Derartige Aktivitäten sind auch durch andere Träger möglich¹⁹⁶. Rechtlich entscheidend bleibt, dass auch dann, wenn privatrechtliche Organisationen hier tätig sind, der *öffentliche Träger sich seiner Gesamtverantwortung und Gewährleistung nicht entziehen kann*. Er hat insofern die „Kompetenz-Kompetenz“. Deswegen wurde in Anlehnung an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹⁹⁷ bewusst auch der Begriff der „Gesamtverantwortung“ gewählt. Diese kann er nicht „abgeben“.

Verbunden mit dieser Letztverantwortung sind auch die zentralen Kompetenzen für die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung und der Gewährleistungsverpflichtung. So ist die Kompetenz, über die Schaffung von Einrichtungen und Diensten zu entscheiden, vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht abgebar¹⁹⁸. Aus der nicht abgebbaren Gesamtverantwortung und Gewährleistungsverpflichtung folgt deswegen, dass der im Sozialraum tätige Träger Vorschläge, Empfehlungen und Aussagen zur Schaffung von Einrichtungen und Diensten machen kann, dass allerdings die Letztentscheidung darüber, ob derartige Einrichtungen und Dienste geschaffen werden, beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe liegen muss.

Aus den konzeptionellen Vorstellungen zur Sozialraumorientierung und aus den vorhandenen Praxismodellen ergeben sich jedoch bezüglich dieser rechtlichen Aussage keine Problematiken. Nach den mir zugänglichen Informationen ist in keinem der Modelle vorgesehen, dass derartige Letztkompetenzen vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf den im Sozialraum tätigen Träger übergehen. Somit ergibt sich aus der vom Gesetzgeber bewusst weit gehaltenen (nur) objektiven Rechtspflicht für den öffentlichen Träger, dass er die damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben (insbesondere bei der Jugendhilfeplanung) zur Erledigung an den im Sozialraum tätigen Träger weitergeben kann. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe bleibt in der Gesamtverantwortung und Gewährleistungsverpflichtung, er bleibt für Letztentscheidungen über die Etablierung von Einrichtungen und Diensten zuständig.

2.3.3

Zuständigkeiten zwischen Jugendhilfeausschuss und Verwaltung des Jugendamtes

Bisher wurde, wenn von der Behörde des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe die Rede war, allgemein der Begriff „Jugendamt“ verwandt. Der Gesetzgeber hat mit den §§ 70, 71 SGB VIII eine *funktionelle Zuständigkeitsregelung zwischen Jugendhilfeausschuss und Verwaltung des Jugendamtes* getroffen. Aus den Bestimmungen ergibt sich, dass die Verwaltung des Jugendamtes für die Geschäfte der laufenden Verwaltung zuständig ist, allerdings „im Rahmen ... der Beschlüsse ... des Jugendhilfeausschusses“, während der Jugendhilfeausschuss dementsprechend für grundsätzliche Angelegenheiten zuständig ist¹⁹⁹. Im Verhältnis zur so genannten Vertretungskörperschaft ist der Jugendhilfeausschuss gemäß § 71 Abs. 3 SGB VIII unter anderem an die von der Vertretungskörperschaft erlassene Satzung bzw. an die von der Vertretungskörperschaft gefassten Beschlüsse gebunden. Insofern hat der Jugendhilfeausschuss nur Handlungsmöglichkeiten innerhalb des ihm von der Vertretungskörperschaft gesteckten Rahmens.

Im Verhältnis Jugendhilfeausschuss/Verwaltung des Jugendamtes ist somit der *Jugendhilfeausschuss* funktional für alle *grundsätzlichen Angelegenheiten* zuständig, und es ist zu klären, welche Aufgaben im Zusammenhang mit der Sozialraumorientierung als grundsätzlich anzusehen sind. Die Abgrenzung erfolgt zwischen Geschäften der laufenden Verwaltung und grundsätzlichen Angelegenheiten. Der Begriff der „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ war bereits im RJWG vorhanden. Als Geschäfte der laufenden Verwaltung werden diejenigen Aufgaben angesehen, die zu einer ungestörten und ununterbrochenen Fortdauer der Verwaltungstätigkeit notwendig sind²⁰⁰, die also keine (fach- oder jugendhilfepolitische) Entscheidung von Lenkungsorganen erfordern, da bereits (sei es durch Gesetz oder entsprechende Beschlüsse) entsprechende Vorgaben geliefert wurden²⁰¹. Grundsätzliche Angelegenheiten sind damit Gegenstände, die fachlich-inhaltliche, fachpolitische Richtungen vorgeben, innerhalb deren dann die Verwaltung handeln kann. In Bezug auf die Sozialraumaktivitäten wird man deswegen als *grundsätzliche Angelegenheiten*, die in die funktionelle Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses fallen, vornehmlich folgende bezeichnen können: die Etablierung und

Festlegung von Sozialräumen, die Festlegung der durch privatrechtliche Organisationen vorzunehmenden Aufgaben innerhalb eines Sozialraumes, das gesamte Auswahl- und Vergabeverfahren hinsichtlich eines Sozialraumes an einen bzw. einige wenige Träger oder Trägerverbände, die Etablierung spezifischer Steuerungsorgane im und für den Sozialraum, die grundsätzliche Aufstellung und die gegebenenfalls damit verbundene Aufteilung des Sozialraumbudgets. Im Einzelnen wird es dabei auf die genaue Ausformulierung und rechtliche Ausgestaltung der jeweiligen Aspekte ankommen²⁰². Alle anderen Aktivitäten, die nicht entsprechende grundlegende Richtungsentscheidungen sind, obliegen der Verwaltung des Jugendamtes. Allerdings ist (nochmals) darauf hinzuweisen, dass die Verwaltung auch bei den laufenden Geschäften durch entsprechende Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses gebunden werden kann.

Während es bei der Frage der funktionellen Zuständigkeit zwischen Jugendhilfeausschuss und Verwaltung des Jugendamtes um das „Binnenverhältnis“ des Jugendamtes als solches geht, geht es bei der *Kompetenzabgrenzung zur Vertretungskörperschaft* um das Außenverhältnis. Entsprechend den Ausführungen des § 71 Abs. 3 SGB VIII bestehen Beschlussrechte des Jugendhilfeausschusses, das heißt, er kann entsprechende verbindliche Entscheidungen treffen. Dies aber nur innerhalb eines dreifach durch die Vertretungskörperschaft beschränkten Rahmens: nämlich durch entsprechende finanzielle Mittel, durch die Satzung und durch die von der Vertretungskörperschaft gefassten Beschlüsse. Damit liegt es weitgehend im Rahmen des politischen Gestaltungswillens einer Vertretungskörperschaft, in welchem Umfang sie sich mit entsprechenden Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe befasst. Im Grunde genommen ist die Vertretungskörperschaft im Verhältnis zum Jugendhilfeausschuss das „übergeordnete Gremium“²⁰³. Die Vertretungskörperschaft kann allerdings ihre Kompetenz nicht so umfangreich wahrnehmen, dass dem Jugendhilfeausschuss keine Entscheidungen mehr von substantiellem Gewicht verbleiben²⁰⁴. Die Vertretungskörperschaft hätte ihre Kompetenz überschritten, wenn auf dem gesamten Feld der Kinder- und Jugendhilfe dem Jugendhilfeausschuss keine substantiellen Handlungsmöglichkeiten mehr verbleiben.

Angesichts der Neuigkeit der Sozialraumorientierung ist es deswegen denkbar und rechtlich möglich, dass die Vertretungskörperschaft selbst sich mit grundlegenden Aspekten der Sozialraumorientierung befasst. Solche wären etwa die Etablierung der Sozialräume, die Festlegung von Aufgaben in den Sozialräumen, die Festlegung eines Sozialraumbudgets, die Etablierung spezifischer Steuerungsorgane. Die Kompetenzverteilung in diesen Angelegenheiten zwischen Jugendhilfeausschuss einerseits und Vertretungskörperschaft andererseits ist deswegen – unterhalb der Grenze der „Aufgaben von substantiellem Gewicht“ – damit keine rechtliche, sondern letztlich eine kommunalpolitische Frage.

2.3.4

Kostenerstattung

Die §§ 89a ff. SGB VIII regeln die Kostenerstattung zwischen den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Der Umfang der zu erstattenden Kosten wird in § 89 f. SGB VIII festgelegt. Danach sind Kosten zu erstatten, soweit die Erfüllung der Aufgaben den Vorschriften des SGB VIII entspricht. Zu erstatten sind die Nettoausgaben, das heißt die Ausgaben nach Abzug der in dem Zusammenhang erzielten Einnahmen²⁰⁵. Ob die Vorschrift des § 109 Satz 1 SGB X Anwendung findet, wonach Verwaltungskosten nicht zu erstatten sind – das ist für die Kinder- und Jugendhilfe strittig²⁰⁶ –, kann hier offen bleiben, denn bei den Verwaltungskosten handelt es sich um die Sach- und Personalkosten des Trägers der öffentlichen Verwaltung.

Diese spielen für die Frage der Kostenerstattung im Rahmen der Sozialraumorientierung gegenwärtig keine Rolle. Hier ist von Bedeutung, dass nur die Kosten erstattet werden können, die für die entsprechende rechtmäßige Hilfe aufgebracht wurden, das heißt hier nur die einzelfallbezogenen Kosten und nicht die Kosten für sozialstrukturelle Aufgaben. In der Sache ergibt sich eine Parallelität zu den bei der Kostenbeteiligung (vgl. 2.1.5) zu berücksichtigenden Aspekten. Rechtliche Probleme können nur dann entstehen, wenn die Kosten der sozialstrukturellen Leistungen in die Kosten für einzelfallbezogene Leistungen einfließen. Dies ist in der Praxis bisher jedoch nicht der Fall, vielmehr ist es so, dass Kostenbestandteile einzelfallbezogener Leistungen aus den Kosten der einzelfallbezogenen Kos-

ten ausgegliedert und zum Teil pauschaliert finanziert werden (vgl. 2.1.2).

Werden (möglicherweise zukünftig) Kosten für sozialstrukturelle Tätigkeiten den einzelfallbezogenen Kosten zugeschlagen, wären die „einzelfallbezogenen Kosten“ eben nicht streng einzelfallbezogen, sondern erhöht um sozialräumliche Leistungsanteile. Wäre dies der Fall, dann müssten dort, wo eine Kostenerstattung relevant wird, diese sozialstrukturellen Kostenanteile wiederum aus den (nur so genannten) einzelfallbezogenen Kosten herausgerechnet werden. Nur der so ermittelte, durch den Einzelfall verursachte Kostenanteil könnte im Rahmen der Kostenerstattung gemäß § 89 f. SGB VIII vom Kostenerstattungspflichtigen Träger verlangt werden.

Kapitel 3 Ergebnisse und Perspektiven

Die Zusammenfassung der Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Untersuchung ergibt eine Aussage zu den gegenwärtig vorfindlichen Programmatiken und Pragmatiken der Sozialraumorientierung und ihrer juristischen Beurteilung; dies ist eine Momentaufnahme. Hilfreich erscheint es deswegen, zu möglichen weiteren Entwicklungen einige Anmerkungen zu machen, dies allerdings nur aus juristischer, nicht aus soziologischer oder sozialpädagogischer Sicht.

3.1 Zusammenfassung

Die Überschrift mag suggerieren, dass die bisher ausführlich dargestellten Ergebnisse hier zusammengefasst würden zu einer Art Übersicht für schnelle Leser. Dies kann jedoch nicht geboten werden. Zunächst ist festzuhalten, dass die *juristischen Aussagen* zur Sozialraumorientierung weitgehend *abhängig* sind *von den Konzepten* und *von den konkreten Ausgestaltungen* der Sozialraumorientierung. Diese sind – wie dargestellt – recht unterschiedlich. Geht es um die Beurteilung der jeweils vor Ort umgesetzten Sozialraumorientierungen, so bedarf es der Einzelfallprüfung. Eine solche kann sich dabei nicht nur auf die inhaltlichen Konzepte konzentrieren, sondern muss auch die Verfahrensgestaltung der Umsetzung selbst mit einbeziehen. Diese Arbeit kann durch die hier generell vorgenommene rechtswissenschaftliche Untersuchung nicht abgenommen werden. Die unterschiedlichen Gestaltungen haben auch Auswirkungen auf die rechtswissenschaftliche Beurteilung selbst. Diese muss sich auf die verschiedenen Varianten und Ausgestaltungen einlassen. Das erlaubt es nicht, eine durchgängig einfache und klare rechtswissenschaftliche Aussage zu treffen. Deswegen kann die hier gelieferte Zusammenfassung auch nicht die Lektüre der Details ersetzen.

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte lässt sich – nach nochmaligem Hinweis auf die im Einzelnen wesentlich differenzierteren Ausführungen – folgende grobe Strukturierung der Ergebnisse vornehmen:

- Eine Anzahl von Aspekten, die für die Sozialraumorientierung von Bedeutung sind, sind – ohne dass es regelmäßig einer allzu großen Anstrengung bei der Gestaltung bedarf – mit den rechtlichen Gegebenheiten vereinbar und damit realisierbar;
- andere Aspekte der Sozialraumorientierung bedürfen dagegen einer an die rechtlichen Erfordernisse genauer angepassten Gestaltung, um letztlich rechtlich haltbar zu sein;
- schließlich gibt es – zumindest in den programmatischen Vorstellungen – Aspekte, die mit rechtlichen Vorgaben nicht vereinbar sind und wo mir gegenwärtig eine Gestaltung nicht vorstellbar ist, die rechtlichen Erfordernissen Rechnung tragen könnte.

Mit rechtlichen Anforderungen grundsätzlich vereinbar

Punkte, die ohne große Mühe mit rechtlichen Erfordernissen vereinbar sind, finden sich auf verschiedenen Ebenen. Aus der Sicht der Leistungsberechtigten steht im Vordergrund die *Sicherung der materiellen Rechtsansprüche* dort, wo subjektive Rechte von Bürgerinnen und Bürgern bestehen. Aus den gegenwärtig vorliegenden Konzepten der Sozialraumorientierung und ihren Realisierungen ergibt sich, dass eine Einschränkung des materiellen Rechtsanspruches auf das Leistungsangebot des/der exklusiven Leistungserbringer im Sozialraum nirgendwo zwingend vorgesehen ist. Auch die Realität scheint dem gegenwärtig nicht zu widersprechen: Nach den vorliegenden Angaben werden zum Teil mehr als die Hälfte der individuellen Leistungen von Trägern außerhalb der exklusiven Trägerzuständigkeit erbracht. Sofern bezüglich des Sozialraumes getrennte Budgets für individuelle Einzelfallhilfen und sozialstrukturelle Aktivitäten zur Verfügung stehen, sind gegenwärtig auch keine weiteren Problematiken zu erwarten, zumindest keine Problematiken, die über die Problematik der Realisierung von Leistungsansprüchen der Berechtigten bei der gegenwärtigen Konstellation hinausgehen. Dort, wo die Sozialraumorientierung von ihrer Programmatik her konsequenter realisiert ist, insbesondere durch ein einheitliches Budget für Einzelfalleleistungen wie für sozialstrukturelle Aktivitäten, kann und muss durch entsprechende Maßnahmen dafür Sorge getragen werden, dass der „Verführung“ einer reduzierten Leistungserbringung bei individuellen Ansprüchen zu Gunsten eines Umschichtens der

Mittel in die sozialstrukturellen Aktivitäten rechtzeitig begegnet und sie verhindert werden kann.

Auch bei der *Verfahrensgestaltung für die individuelle Leistungserbringung*, soweit die Einbeziehung weiterer Personen und Organisationen über den in § 36 SGB VIII beschriebenen Kreis hinaus stattfindet, entstehen keine ernsthaften rechtlichen Probleme. Hier ist gegebenenfalls durch entsprechende Information, Aufklärung und daran anschließende Einwilligung der betroffenen Personen sicherzustellen, dass deren Rechte gewahrt bleiben. Dies gilt ebenso für die *Datenschutzvorschriften*: Auch hier kann dort, wo unter datenschutzrechtlichen Aspekten die Rechtsstellung der Leistungsberechtigten möglicherweise tangiert ist, durch entsprechende Information, Aufklärung und darauf beruhendem Einverständnis der Leistungsberechtigten die ordnungsgemäße Anwendung dieser Vorschriften gesichert werden.

Keine größeren rechtlichen Probleme ergeben sich schließlich unter dem Aspekt der *Kostenbeteiligung* (durch die Bürgerinnen und Bürger) bzw. der *Kostenerstattung* (durch andere zuständige Leistungsträger). Gegenwärtig ist es so, dass die auf den Einzelfall entfallenden Kosten im Konzept der Sozialraumorientierung in den meisten Fällen nicht die gesamten Einzelfallkosten enthalten, Teile dieser Einzelfallkosten sind ausgelagert. Insofern kann es zu keiner überzogenen Kostenbeteiligung bzw. Kostenerstattung kommen. Sollte im Laufe der Entwicklung hier eine Änderung eintreten, kann durch eine entsprechende interne Rechnung sichergestellt werden, dass nur hinsichtlich der tatsächlich auf den Einzelfall entfallenden Kosten eine Kostenbeteiligung bzw. Kostenerstattung stattfindet.

Hinsichtlich der *Vergabe nur von infrastrukturellen und sozialstrukturellen Aufgaben* an freie Träger sehe ich letztlich auch keine entscheidenden rechtlichen Bedenken. Hier wird es allerdings wesentlich darauf ankommen, ob das *Verfahren der Vergabe* dieser Aufgaben an freie Träger der Jugendhilfe so gestaltet ist, dass es den materiellen Ansprüchen der Chancengleichheit der interessierten Träger gerecht wird. Da dies Anforderungen sind, die für einen Teil der Träger der öffentlichen Jugendhilfe neu sind, gilt es, diesen Aspekt in besonderer Weise im Auge zu behalten.

Bei entsprechender Gestaltung mit rechtlichen Anforderungen vereinbar

Zwischen den Bereichen, die ohne größeren Aufwand mit den rechtlichen Vorgaben vereinbar sind, und den Bereichen, wo es einer detaillierteren und im Einzelfall gegebenenfalls zu prüfenden Gestaltung bedarf, damit sie mit den rechtlichen Vorgaben vereinbar sind, besteht ein mehr oder weniger breiter Übergangsbereich. Nach den Ergebnissen der rechtswissenschaftlichen Untersuchung bedarf es insbesondere zur Sicherung des Wunsch- und Wahlrechts, der Trägerpluralität und bei der Vergabe des (gesamten) Sozialraumes als solchen besonderer Anstrengungen, um den rechtlichen Vorgaben gerecht zu werden.

Zwischen der Sicherung des *Wunsch- und Wahlrechts* und einer *Angebotspluralität* besteht ein enger Zusammenhang. Schon angesichts der unterschiedlichen Situationen vor Ort²⁰⁷ ließe sich die Aussage nicht halten, dass eine Sozialraumorientierung notwendigerweise gegen das Wunsch- und Wahlrecht und die Pluralität des Angebotes verstoßen würde. Zu berücksichtigen ist aber bei der Sozialraumorientierung, dass es sich hierbei nicht um eine „natürlich gewachsene“ Situation handelt, sondern um eine durch das Handeln des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe „technisch“ hergestellte Situation. Wegen der Bindung der Verwaltung an die objektiv-rechtlichen Vorgaben des Kinder- und Jugendhilferechts hat diese deswegen darauf zu achten, dass die Pluralität des Angebots und damit auch das Wunsch- und Wahlrecht gesichert werden. Immer in Abhängigkeit von der vorhandenen konkreten Situation vor Ort haben deswegen aus inhaltlichen Gründen die Schaffung von *Trägerverbänden* im Zusammenhang mit der Sozialraumorientierung und die zeitliche *Befristung der Vergabe* eines Sozialraumes wichtige Bedeutung zur Sicherung des Wunsch- und Wahlrechts und der Pluralität des Angebotes.

Diese Aspekte sind auch von Bedeutung bei der „Vergabe des Sozialraumes“ in seiner Gesamtheit an einen Träger der freien Jugendhilfe. Das Wort „Vergabe in seiner Gesamtheit“ will zum Ausdruck bringen, dass es dabei nicht nur um den (oft schmalen) Bereich sozialstruktureller und infrastruktureller Aktivitäten geht, sondern auch darum, dass die Erbringung individueller Leistungen an Leistungsberechtigte vorrangig (oder gar

exklusiv) durch einen oder wenige Leistungserbringer erfolgt. Wie im Gutachten ausführlich dargestellt, ist eine „Vergabe“ individueller Leistungserbringung rechtlich nicht möglich. Die vorrangige Zuständigkeit eines Leistungserbringers für einen Sozialraum wird allerdings faktisch zur Stärkung seiner Position im Sozialraum führen. Deswegen ist hier in besonderem Maße auf eine entsprechende Gestaltung Wert zu legen.

Inhaltlich kann den sich durch die faktische Entwicklung ergebenden Problemen mit den bereits geschilderten Trägerverbänden und der strengen zeitlichen Befristung begegnet werden. Zugleich ist besonderer Wert auf ein entsprechendes, die Chancengleichheit potenzieller Bewerber sicherndes *Verfahren* zu legen. Welchen rechtlichen Weg man auch immer geht (Zuwendung, gegenseitige Verträge): Nur eine strenge Beachtung der sich aus den unterschiedlichen Rechtsmaterien ergebenden Anforderungen, die inhaltlich jeweils auf die Sicherung der Chancengleichheit und die Erhaltung einer Bewerberkonkurrenzsituation zielen, kann gewährleisten, dass den rechtlichen Anforderungen genüge getan wird.

Zwingende rechtliche Vorgaben

Schließlich gibt es Bereiche, bei denen eine „Gestaltung“ nur in der Weise möglich ist, dass den rechtlichen Vorgaben gefolgt wird. Sofern dies in den Konzeptionen bzw. in den praktischen Umsetzungen nicht der Fall ist, sind die Konzeptionen bzw. die Umsetzungen als rechtswidrig zu qualifizieren. Auch diese Aspekte sind auf verschiedenen Ebenen angesiedelt.

Aus der Sicht des Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern sind die §§ 78 a ff. SGB VIII zu nennen: Das dort vorgesehene Verfahren der „Zulassung“ eines Leistungsanbieters schließt die Exklusivität, Vorrangigkeit usw. eines Leistungsanbieters für einen Sozialraum aus: Hier sind alle Leistungsanbieter, die die Voraussetzungen der §§ 78 a ff. SGB VIII erfüllen, zuzulassen.

Was die Rechtsbeziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe anbelangt, so entziehen sich all die Bereiche einer „Gestaltung“, die den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe aufgrund ihrer

hoheitlichen Kompetenz zugeordnet sind und von diesen – nach gegenwärtiger Rechtslage – nicht abgegeben oder übertragen werden können. Dies sind etwa die *Mitwirkungspflichten*, die den (potenziellen) Leistungsberechtigten obliegen, diese bestehen nur gegenüber den Sozialleistungsträgern, das heißt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe. Und dies gilt hinsichtlich des *gesamten (verwaltungsrechtlichen) Verfahrens*, das *bei individuellen Leistungen* von Bedeutung ist: der Sachverhaltsaufklärung, der Prüfung der Voraussetzungen, des Verfahrens nach § 36 SGB VIII und der Entscheidung über die Leistung. Dies ist eine dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe obliegende Aufgabe, die nicht auf privatrechtliche Organisationen übertragbar ist.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund sind die gegenwärtig vorhandenen Modelle der Sozialraumorientierung im Einzelnen zu prüfen bzw. dort, wo das Konzept der Sozialraumorientierung umgesetzt werden soll, entsprechend zu entwickeln.

3.2

Ausblicke: Aus juristischer Sicht

Die rechtswissenschaftliche Begutachtung der (gegenwärtigen) Sozialraumorientierung stellt eine Momentaufnahme dar. Es erscheint deswegen sinnvoll, sich abschließend Gedanken darüber zu machen, ob das Konzept der Sozialraumorientierung unter langfristigen Gesichtspunkten eine zukunftssträchtige Entwicklung ist. Dabei ist es geboten, sich auf rechtliche Aspekte zu beschränken, also darauf, ob die rechtlichen Entwicklungen der letzten Jahre tendenziell mit den Perspektiven der Sozialraumorientierung übereinstimmen oder diesen möglicherweise partiell widerläufig sind.

Will man sehr vergrößert die Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Untersuchung benennen, so lässt sich sagen, dass die Umsetzung der Sozialraumorientierung bei entsprechender Gestaltung rechtlich möglich ist. Bei der Lektüre verschiedener Papiere der Sozialraumorientierung drängt sich jedoch bislang – und dies mag eine subjektive Interpretation sein – der Eindruck auf, dass rechtlichen Erfordernissen, sofern sie in den Blick geraten, zwar Rechnung getragen wird, dass aber eine konsequente Sozialraumorientierung (eigentlich) darüber

hinausgehen will. Dies ist unter fachlichen Gesichtspunkten eine durchaus legitime Position. Denn auch Gesetze sind nicht unveränderlich und können neuen Entwicklungen angepasst werden. Deswegen könnte es hilfreich sein zu überlegen, ob Erwartungen realistisch sind, dass rechtliche Gegebenheiten so verändert werden, dass eine konsequentere Sozialraumorientierung möglich ist. Aufgrund dreier wichtiger Teilaspekte bin ich hier gegenwärtig eher skeptisch: Es sind dies die Exklusivität der Leistungserbringung, die Finanzierung bei der Sozialraumorientierung und die Stellung der Leistungsberechtigten.

Im Konzept der Sozialraumorientierung ist die *Vorrangigkeit*, die *Exklusivität* eines oder mehrerer Träger, für den Sozialraum ein zentrales Kriterium, das auch fachlich untermauert ist. Rechtsentwicklungen in diesem Bereich sind in den letzten Jahren jedoch in die andere Richtung gegangen. Dies wird an hervorgehobener Stelle bei den §§ 78a ff. SGB VIII deutlich. Mit diesen Bestimmungen hat der Gesetzgeber im Bereich der stationären, teilstationären Hilfen gerade einen anderen Weg gewählt, nicht den Weg der Exklusivität, sondern den Weg der Öffnung: Grundsätzlich werden – bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen – alle Leistungsanbieter zugelassen. Dabei handelt es sich nicht um eine singuläre Entwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts. Vielmehr beruhen diese Vorschriften auf Entwicklungen, die in anderen Sozialleistungsbereichen (insbesondere: SGB V, SGB XI, BSHG) zum Teil bereits früher vorgenommen wurden. Dies veranlasst mich zu der Aussage, dass es sich dabei zumindest mittelfristig nicht um rechtliche Entwicklungen handelt, die ohne weiteres veränderbar oder rücknehmbar sind. Von daher ist eher zu erwarten, dass das Konzept der Öffnung anstelle der Exklusivität auch in weiteren Leistungsbereichen des Kinder- und Jugendhilferechts von Bedeutung ist. Dies zeigt etwa die Diskussion um den ganzen Bereich der Kindertagesstätten²⁰⁸. Und mit der Öffnungsklausel des § 78a Abs. 2 SGB VIII besteht die Möglichkeit, die auch konkret erörtert wird, weitere Leistungsbereiche in das Lizenzierungsverfahren der §§ 78a ff. SGB VIII einzubeziehen und damit das Angebot nicht exklusiv zu gestalten, sondern zu öffnen.

Nachfragen ergeben sich auch hinsichtlich der *Finanzierung der Leistungserbringung und Aufgabenwahrnehmung im Sozial-*

raum. Die Schaffung von Budgets ist sicher zunächst eine Planungsgröße. Die „Vergabe“ solcher Budgets an freie Träger als Leistungserbringende im Sozialraum folgt strukturell eher dem Finanzierungsmodell einer Zuwendungsfinanzierung als dem Finanzierungsmodell einer Entgeltübernahme oder eines Leistungsvertrages. Beim Sozialraumbudget werden stärker auf den Sozialraum bezogene Finanzierungsaspekte betont als Finanzierungsaspekte, die sich auf die individuellen Leistungsberechtigten beziehen. Das ist zwar in den Konzepten unterschiedlich, insbesondere bei deutlich getrennten Budgets (einzelfallbezogenen Budgets, sozialraumbezogenen Budgets) zeigt sich dies nicht in voller Schärfe. Aber auch dort wird die Erledigung der sozialstrukturellen Aufgaben im Finanzierungsmodell der Zuwendungsfinanzierung vergeben²⁰⁹.

Die rechtlichen Entwicklungen im Bereich der Finanzierung sind in den letzten Jahren jedoch immer stärker vom Modell der zweiseitigen Finanzierung zum Modell der dreiseitigen Finanzierung, also *von der Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung* gegangen. Auch hier sind die §§ 78a ff. SGB VIII ein deutliches Beispiel dafür. Auch dies ist eine Entwicklung, die in anderen Sozialleistungsbereichen von Bedeutung ist. Insbesondere in der sozialpolitischen und rechtswissenschaftlichen Fachdiskussion wird zunehmend der Vorrang der Subjektfinanzierung betont, die Zulässigkeit von möglichen Mischfinanzierungen bestritten bis verneint. Die (zurückhaltende) Einschätzung dieser Entwicklung veranlasst mich zu der Annahme, dass Modelle einer zweiseitigen, das heißt objektbezogenen Finanzierung im Vergleich zu Modellen einer dreiseitigen, das heißt subjektbezogenen Finanzierung momentan nicht auf der Linie der rechtspolitischen Entwicklung liegen.

Sowohl mit der Öffnung für Leistungsanbieter (anstelle der Exklusivität von Leistungsanbietern) wie auch mit der subjektbezogenen Finanzierung verbunden, möglicherweise gar die Grundlage dieser Entwicklung ist die *Stellung der Leistungsberechtigten im System der Sozialleistungen*. Die Betonung der Rechtsstellung der Leistungsberechtigten hat in den letzten Jahren sozialpolitisch an Gewicht erlangt. Auch die rechtliche Verbesserung der Stellung der Leistungsberechtigten ist in den letzten Jahren gestiegen. Dies dokumentiert sich besonders in der Herausarbeitung des sozialrechtlichen (speziell auch

jugendhilferechtlichen) Dreiecksverhältnisses, das wiederum in den §§ 78a ff. SGB VIII seine gesetzliche Umsetzung (§ 78b Abs.1 SGB VIII) gefunden hat. Damit sind die Leistungsberechtigten rechtlicher Dreh- und Angelpunkt der Leistungserbringung. Bei der Lektüre von Papieren zur Sozialraumorientierung bin ich mir nicht durchgängig sicher, ob dies so beachtet und gesehen wird. Wenn etwa (immer wieder) ausgeführt wird, dass die Vergabe individueller Leistungserbringungen durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe an die Träger der freien Jugendhilfe erfolge, so ist dies eine Verkennung der rechtlichen Struktur des Dreiecksverhältnisses: In diesem wird die Erbringung der individuellen Leistungen nicht durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe, sondern durch die Leistungsberechtigten „vergeben“. Zwar ist es Aufgabe der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, im Einzelnen zu prüfen und zu entscheiden, ob Ansprüche bestehen. Ist dies aber erfolgt, so haben die Leistungsberechtigten mittels des Wunsch- und Wahlrechts die (auch rechtliche) Kompetenz, Leistungen bei den Anbietern in Anspruch zu nehmen, die – bei Berücksichtigung der entsprechenden Vorgaben – entsprechende Leistungen anbieten. Auch wenn die Realität davon zum Teil weit entfernt sein mag, so gilt es nicht, die rechtliche Anwendung des Kinder- und Jugendhilferechts der Realität anzupassen. Vielmehr muss – gerade auch durch sozialpädagogisches Handeln – dafür gesorgt werden, dass die Realität ein kleines Stück näher an die rechtlichen Vorgaben des Kinder- und Jugendhilferechts herangeführt wird. Sich immer wieder dieser rechtlichen Grundlinie bei individuellen Leistungen zu vergewissern ist ein zentraler Aspekt für die rechtlich korrekte Implementierung von Sozialraumorientierung.

An dieser Stelle zeigt sich auch das möglicherweise grundlegende Spannungsverhältnis bei einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung der Sozialraumorientierung. Dieses Spannungsverhältnis ist bereits selbst im SGB VIII angelegt. Es lässt sich vereinfacht und stichwortartig beschreiben als das Spannungsverhältnis zwischen subjektiven Rechtsansprüchen, deren Erfüllung dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe geboten ist, und infrastruktureller Verantwortung, die die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu gewährleisten haben. Dieses *Spannungsverhältnis zwischen einer Rechtsanspruchspolitik und Infrastrukturpolitik* ist ein sich immer in Bewegung befindendes

Verhältnis, das durch fachliche Diskussion und insbesondere politische Entscheidungen beeinflusst wird. Die rechtlichen Änderungen der letzten Jahre standen stärker unter dem Stichwort einer Rechtsanspruchs- denn einer Infrastrukturpolitik. Im Kinder- und Jugendhilferecht hat ein Ausbau von Rechtsansprüchen stattgefunden. Die – notwendige – Wahrnehmung der Infrastrukturaufgaben wurde in manchen Bereichen bei Trägern der öffentlichen Jugendhilfe fast zu einer „vernachlässigbaren“ Restgröße. Es ist das fachpolitische Verdienst der Sozialraumorientierung, deutlich gemacht zu haben, dass Infrastrukturpolitik keine vernachlässigbare Restgröße, sondern eine objektiv-rechtliche Verpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist. Darüber hinaus hat die Sozialraumorientierung den Zusammenhang zwischen individuellen Einzelfallleistungen und Sozialstrukturen (wieder) verdeutlicht. Ob damit rechtliche Entwicklungen mittelfristig beeinflusst wurden oder werden können, steht jedoch auf einem anderen Blatt. Entscheidend für eine fachliche Infrastrukturpolitik ist letztlich die Bereitstellung entsprechender Finanzmittel durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Möglich ist allerdings, dass durch die Diskussion um die Sozialraumorientierung eine neue Dimension sozialpolitischer Erörterung in der Jugendhilfe eröffnet wird, die dann längerfristig auch Auswirkungen für die rechtliche und gesetzliche Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe hätte. Das jetzige Kinder- und Jugendhilferecht ist – wie dargestellt – durch eine gegenüber den Bürgern verpflichtete Rechtsanspruchspolitik und durch eine der Verwaltung aufgetragene Infrastrukturpolitik geprägt. Denkt man die für die Sozialraumorientierung bestimmenden Elemente konsequent zu Ende, würde sich ein anderes Modell ergeben. Die bestimmenden Elemente wären dann die Steuerung des Zuganges der Leistungserbringer durch den öffentlichen Träger durch entsprechende Zugangsbeschränkungen für Leistungserbringer, ein Budget für die gesamte Tätigkeit der Leistungserbringer im Sozialraum und ein hoher bis ausschließlicher Einfluss der Leistungserbringer auf den Zugang von Leistungsberechtigten zu den Leistungen und auf Art und Umfang der Leistungen. Ein solches Modell würde dann nicht mehr unterscheiden zwischen den individuellen Rechtsansprüchen und Infrastrukturaufgaben, sondern beide Teilbereiche würden einheitlich behandelt. Dies wäre ein

anderes Modell der Leistungsverpflichtung, der Leistungserbringung und der Finanzierung, als wir es gegenwärtig haben. In der Kinder- und Jugendhilfe wird dies – meines Erachtens weitgehend ohne das Bewusstsein darüber, dass es ein anderes Modell ist – bei den Erziehungsberatungsstellen erörtert. Die Diskussion um die Niederschwelligkeit des Zuganges, um die Finanzierung usw. hat ja zu dem „pragmatischen Ergebnis“ geführt, dass die Leistungserbringer (Erziehungsberatungsstellen) selbst über die Leistungsberechtigung der Bürgerinnen und Bürger entscheiden (vgl. 2.3.1).

Eine solche Struktur – und darauf wird ja auch in der Diskussion hingewiesen – ist für den Sozialleistungsbereich nicht völlig neu. In der gesetzlichen Krankenversicherung (SGB V) ist dieses Modell zum Teil Realität: Hier erhalten die Leistungsberechtigten unmittelbar von den Leistungserbringern Sachleistungen, die von den leistungsverpflichteten Krankenkassen direkt an die Leistungserbringer finanziert werden, es entsteht kein sozialrechtliches Dreiecksverhältnis. Die Nähe der sozialpädagogischen Dienstleistungen zu medizinischen, therapeutischen Leistungen ist sicherlich ein Grund dafür, dass derartige Gedanken auch im Kinder- und Jugendhilferecht eine Rolle spielen. Bei solchen Erwägungen ist es jedoch notwendig, sich die gesamten Konsequenzen eines solchen anderen Modells deutlich zu machen. Denn ein solcher Systemwechsel hätte nicht nur die von manchen Verfechtern betonten positiven Aspekte, sondern es ist auch die Rückseite der Medaille zu berücksichtigen, wie wir sie gegenwärtig in der Diskussion um die gesetzliche Krankenversicherung erleben. Stichworte wären hier etwa die – wirkliche – Budgetierung (mit entsprechenden Abzügen bei den Leistungserbringern) und die deutliche rigidere (in quantitativer und qualitativer Hinsicht) Kontrolle der Leistungserbringer. Und ob die Vorteile für die Leistungsberechtigten bei einem solchem Modell steigen würden, lässt sich gegenwärtig nicht beantworten. Zu beachten wäre bei diesen Überlegungen auch, dass sich auch bei der sozialpolitischen und sozialrechtlichen Diskussion der gesetzlichen Krankenversicherung eher eine tendenzielle Abkehr von diesem Modell zeigt.

Die fachlich-sozialpädagogische und die sozialpolitische Diskussion um die Sozialraumorientierung und damit auch um

wesentliche Aspekte der Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe ist notwendig und wird in den nächsten Jahren weitergehen müssen. Sie sollte nicht ohne Berücksichtigung konkreter rechtswissenschaftlicher Erkenntnisse und rechtlicher Entwicklungen stattfinden.

Anmerkungen

- 1
Vgl. die Beiträge in ISA 1999; Koch/Lenz 1999.
- 2
Vgl. Olk 2000.
- 3
In den späteren Jahren ist dieser umfassende Ansatz von Gemeinwesenarbeit „bescheidener“ geworden oder auch „gezähmt“ worden: Gemeinwesenarbeit wurde neben der Gruppenarbeit und der Einzelfallhilfe eine Methode in der Sozialen Arbeit; zu neueren Ansätzen der Gemeinwesenarbeit vgl. Ries/Steinmetz/Hornfeld 1997.
- 4
Zu einer Zusammenfassung seiner diesbezüglichen Arbeiten vgl. insbesondere Thiersch 1992.
- 5
Bericht über die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe – Gesamtbericht – BT-Ds 8/3684 und 8/3685; Vorsitzender der Sachverständigenkommission für diesen achten Jugendbericht war Thiersch.
- 6
Thiersch 1999.
- 7
Die dafür zentralen Gedanken finden sich insbesondere in Gross/Badura 1977; Gartner/Riessmann 1978.
- 8
Zusammenfassend zu dieser gesamten Diskussion insbesondere Bürger 1999.
- 9
Ausführlich insbesondere Klatetzki 1995.
- 10
Ausführlich Peters/Trede/Winkler 1998; Wolff 2000.
- 11
Vgl. Hinte/Litges/Springer 1999.
- 12
Von Bedeutung ist hier insbesondere die Aktivität der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt); zur Modernisierung des Jugendamtes vgl. z. B. KGSt-Berichte Nr. 9/1994; 10/1995; 3/1996; 4/1998; 12/1998.
- 13
Z. B. Santen u. a. ArchSozArb 2000; Peters/Struck 1998.
- 14
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart u. a. 2000; bei diesem Handbuch handelt es sich wesentlich um die Darstellung der Ergebnisse eines Modellvorhabens, das vom zuständigen Bundesministerium in den Jahren 1996 bis 1999 gefördert wurde.
- 15
KGSt-Bericht Nr. 12/1998; dieser Bericht wurde von W. Hinte und R. Heinz (unter Mitarbeit von E. Litges) erarbeitet.
- 16
Dieses mit Datum vom 11.11.1999 aufgelegte Programm des zuständigen Bundesministeriums hat das Ziel, Ressourcen und Maßnahmen für Sozialräume zu mobilisieren, die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe in diesen Sozialräumen zu qualifizieren und den Blick auf Probleme und Schwierigkeiten junger Menschen in Sozialräumen zu richten.
- 17
Vgl. zu der Diskussion hierüber z. B. Merchel 1999, S. 138 ff.; Olk 2000, S. 19.

18
Vgl. KGSt 12/1998, 34 ff.; Schröder 2000, 115; Materla 2000, 103 ff.;
Olk 2000, 18, 24 f.; Hinte 1999, 82 ff.

19
Ausführlich dazu Institut für soziale Arbeit, Soziale Praxis, Heft 20,
1999.

20
Ausdrücklich KGSt 12/1998, 39.

21
Santen u. a. ArchSozArb 2000, 129.

22
Vgl. hierzu KGSt 12/1998, 36, 38; Schröder 2000, 115; Hinte 1999, 88;
Olk 2000, 22.

23
Ausführlich Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und
Jugend 1999, 68 ff.; Schröder NDV 1998, 53 f.; KGSt 12/1998, 39.

24
Beispielhaft dazu vgl. KGSt 12/1998, 39, FN 60.

25
Vgl. dazu KGSt 12/1998 a. a. O.

26
Vgl. ebenfalls KGSt 12/1998 a. a. O.; Bundesministerium für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend 1999, 76; Schröder NDV 1998, 52:
„Sukzessive in die Umsetzungsverantwortung eintreten“, 54:
„Einfluss auf die operative Steuerung“.

27
Vgl. auch die Darstellung von Praxisbeispielen in Schröder 2000,
32 ff. (München), 58 ff. (Neuenkirchen); vgl. die Darstellungen der
Abläufe in Göppingen und Stuttgart in: Bundesministerium für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1999, 147 ff.; siehe auch den
Überblick bei Trede 1998, 97 ff.

28
Insbesondere durch entsprechende Publikationen und Tagungen.

29
Dieses Projekt wird durchgeführt vom 1.10.1998 bis 30.9.2001; vgl.:
Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH) e.V.: Bun-
desmodellprojekt INTEGRA zur Implementierung und Qualifizierung
integrierter, regionalisierter Angebotsstrukturen in der Jugendhilfe
am Beispiel von fünf Regionen – Projektkonzeption (Schaumainkai
101–103, 60596 Frankfurt/Main) bzw. INTEGRA@igfh.de; Koch/Lenz
1999; sowie die Rundbriefe INTEGRA der IGfH.

30
Vgl. die Materialien zur Fachtagung „Erziehungshilfen im 21. Jahr-
hundert“, insbesondere das zentrale Papier Früchtel/Krieg-Rau/
Pfeifle/Scheffer 1999; vgl. auch Früchtel/Krieg-Rau/Scheffer Forum
Erziehungshilfe 2000; Früchtel/Scheffer NDV 2000.

31
Das erfordert notwendigerweise Übereinkünfte zwischen dem
Landkreis als öffentlicher Träger der Jugendhilfe und den einzelnen
Städten und Gemeinden, die bestimmte Aufgabenbereiche über-
nehmen; beispielsweise liegen die Verantwortung und Finanzie-
rung für die offene Jugendarbeit bei den Gemeinden.

32
Unterlagen für die Auswertung des Tübinger Modellvorhabens sind
die Kreistagsdrucksache Nr. 110/00 des Landratsamtes Tübingen
und insbesondere die „vorläufige Vereinbarung über die Erbrin-
gung von Leistungen der Jugendhilfe im Rahmen einer Jugendhil-
festation und deren Finanzierung“ (mit acht Anlagen und drei Mate-
rialien) – Entwurfsstand: 18. Dezember 2000; außerdem ein Papier
des zuständigen Dezernenten für Soziales und Gesundheit, Rilling
2000, und Auskünfte der Regionalstelle Tübingen des Bundes-
modellprojekts INTEGRA (vom 28. Dezember 2000).

33
Dabei handelt es sich um „reduzierte“ Fachleistungsstunden, d. h.,
die Kosten der auf den Einzelfall bezogenen Fachleistungsstunden
sind dadurch reduziert, dass bestimmte Kostenteile (z. B. Kosten
der Fachberatung und Fachaufsicht, der Leitung und Verwaltung,
arbeitsplatzbezogene Sachkosten, Raum- und Raumnebenkosten)
aus den Fachleistungsstunden herausgenommen werden und pau-
schal durch entsprechende Zahlungen an die leistungserbringen-
den Träger finanziert werden.

34
So laut Auskunft der Regionalstelle Tübingen von INTEGRA.

35
So entsprechend der vorläufigen Vereinbarung S. 12 (s. Anm. 32);
in der Anlage 1 zur vorläufigen Vereinbarung ist (unter 2.2) aller-
dings die Rede davon, dass die örtlich zuständige Jugendhilfestation
bei Bedarf in die Planung einer Erziehungshilfe einbezogen
wird; unklar ist auch die dort unter 2.4 getroffene Formulierung,
dass die zuständige Mitarbeiterperson der Jugendhilfestation an
den genannten Verfahren „mitwirkt“.

36
Die Erkenntnisse beruhen auf den in FN 30 genannten Materialien
und auf dem Inhalt der Gemeinderatsdrucksachen der Landes-
hauptstadt Stuttgart GR Drs 585/1999 und GR Drs 1024/2000;
„Rahmenvereinbarung zur Hilfeplanung und Fallbearbeitung im
HzE-Projekt“ (vom 14.09.2000).

37
Das Teilbudget A wird im ersten Jahr auf der Grundlage von Einzel-
fallkosten ermittelt, die Fortschreibung der allgemeinen Kosten-
steigerung sowie die Ergebnisse der Nachverhandlung fließen in
den Folgejahren ein.

38
Vgl. auch Koch 2000.

39
Die Untersuchung anhand des Maßstabes des SGB VIII blendet
andere Aspekte, die im Zusammenhang der Sozialraumorientie-
rung eine Rolle spielen, aus, so etwa arbeitsrechtliche Fragen (die
insbesondere bei den leistungserbringenden freien Trägern hin-
sichtlich der Mitarbeiterschaft von Bedeutung sind). Einbezogen
wird das für das SGB VIII bedeutsame Sozialrecht (SGB I, SGB X);
außerdem werden – wegen des hohen Stellenwerts von Finan-
zierungsfragen – das Haushaltsrecht und die darauf beruhenden
Regelungen (Verdingungsordnung für Leistungen) einbezogen.
Diese Beschränkung ist vertretbar, denn in der gegenwärtigen
Phase gilt es, zunächst die rechtlichen Grundsatzfragen zu klären.

40
Weitere Aspekte werden dann in den Kapiteln 2.1 bis 2.3 ausgeführt.

41
Ich stütze mich dabei auf meine Ausführungen in Münder 2000;
in diesem Buch sind die hier kurz angesprochenen Aspekte gründ-
licher ausgeführt.

42
Zu den Programmsätzen sowie generell zur inhaltlichen Bestimmung
des Begriffes vgl. Münder 2000, 52 f.

43
Ausführlich zu der Abgrenzung zwischen subjektiven Rechtsan-
sprüchen und objektiven Rechtsverpflichtungen vgl. Münder 2000,
51 ff., dort auch zu den so genannten Programmsätzen.

44
Vgl. im Einzelnen Münder 2000, 106 ff.

45
Finanzmangel z. B. ist kein atypischer Umstand, der Rechtsan-
spruch ist nicht an finanzielle Aspekte gebunden; vgl. BVerwG
FEVS 39, 1 ff. = NDV 1990, 58 ff.

46
BVerwGE 56, 200, 223; 64, 318, 323.

47
Ausführlich dazu Münder RsDE 38.

48
Gerade für die Sozialraumorientierung spielt die Festlegung der zu zahlenden Entgelte eine wichtige Rolle. Traditionell wird bei ambulanten Leistungen das Entgelt im Rahmen von Fachleistungsstunden festgelegt, bei stationären Leistungen im Rahmen der Vereinbarungen nach den §§ 78a ff. (die oft noch als Pflegesätze bezeichnet werden). Es wird im Einzelnen zu prüfen sein, ob eine Festlegung von Entgelten, die die Entgelte nicht in engen und alleinigen Zusammenhang mit den konkreten Kosten der Leistung stellt – wie dies bei Konzepten der Sozialraumorientierung z.T. der Fall ist –, rechtlich zulässig ist.

49
BGHZ 116, 339 ff.; BVerwGE 94, 202 ff.; zur Frage des Rechtscharakters von Verträgen bei zweiseitigen Rechtsbeziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern vgl. 2.2.3.2.

50
Ausführlich zum jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis Neumann 1992; Neumann RsDE 2; RsDE 33; Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII vor Kap 2 Rz 14 ff.

51
Münder TuP 1997; Neumann JW 1993.

52
Zur Begrifflichkeit des „harten Rechtsanspruches auf eine weiche Leistung“ und den damit verbundenen Inhalten vgl. Münder 2000, S. 53 f.

53
Da bis zum 01.01.1996 dort keine Rechtsansprüche existierten – vgl. im Einzelnen dazu Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 24a Rz 1 ff.; Münder 2000, 101.

54
Ausführlich Neumann RsDE 31; Neumann SDSRV 43; Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII vor § 73 Rz 9 f.

55
Zu dem Begriff der „harten Rechtsansprüche auf weiche Leistungen“ vgl. Münder 2000, 54.

56
Vgl. z. B. Wiesner SGB VIII Vor § 78a Rz 25.

57
Die Tatsache, dass die Erfüllung von Rechtsansprüchen nicht an finanzielle Möglichkeiten gebunden ist, ist völlig unstrittig. Vgl. z. B. Schellhorn SGB VIII/KJHG § 27 Rz 25; Wiesner SGB VIII § 27 Rz 61; Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII VorKap 2 Rz 8; aus der Rechtsprechung etwa BVerwG FEVS 39, 1 ff.; jüngst VG Hamburg ZfJ 2000, 275 f.; VG Hamburg ZfJ 2000, 276 f.

58
Vgl. z. B. Wehrhum 2000, 84: „Durch das Budget dürfen nicht die individuellen Rechtsansprüche Betroffener gedeckelt werden.“

59
So Hinte 1999, 89.

60
Üblicherweise geschieht dies innerhalb der jeweiligen Haushaltsbereiche; wenn z. B. die veranschlagten Mittel für die individuellen Hilfen zur Erziehung nicht ausreichen, wird vorrangig versucht, durch Umschichtung der Mittel aus dem gesamten Kinder- und Jugendhilfehaushalt zu einer Mitteldeckung in den durch Rechtsansprüche gesicherten Bereichen zu kommen. Eine solche Mittelumschichtung geht in den geschilderten Fällen damit immer zu Lasten rechtsanspruchsgesicherter Bereiche. Ist ein Ausgleich innerhalb der jeweiligen Teilhaushalte (also des Kinder- und Jugend-

hilfehaushaltes) nicht möglich, sind zusätzliche Haushaltsmittel bereitzustellen.

61
Unbestimmte Rechtsbegriffe sind Begriffe, die sich durch eine gewisse inhaltliche Unschärfe auszeichnen und deswegen ausgelegt werden müssen. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist in allen Rechtsgebieten gang und gäbe. Auch dort, wo man bisweilen meint, man wüsste genau, was der Begriff bedeutet, ist es bei detaillierter Befassung damit meist nicht so. Ein Beispiel ist etwa der Begriff „Kindergarten“: Auch hier handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, denn es ist z. B. unklar, was der Begriff hinsichtlich des zeitlichen Umfanges, der Betreuungsdichte, des Betreuungsschlüssels usw. bedeutet.

62
Hinsichtlich der Rechtsfolgen wird zum Teil auch die Auffassung vertreten, dass es sich hier nicht (nur) um unbestimmte Rechtsbegriffe handele, sondern dass der Verwaltung (sogar) ein Auswahlermessen hinsichtlich der unterschiedlichen Hilfen zur Erziehung eingeräumt sei.

63
Deutlich wird der Unterschied etwa im Vergleich zu § 24 SGB VIII, wo es sich um die präzisen Begriffe „Vollendung des 3. Lebensjahres“ und „Schuleintritt“ handelt.

64
Vgl. Wiesner SGB VIII § 27 Rz 39; Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 27 Rz 5 ff.

65
Für eine grundsätzliche volle gerichtliche Überprüfung unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts z. B. Münder 2000, 63. Mit Verweisen auf die entsprechende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausführlich und überzeugend Ollmann ZfJ 1995; ebenso Kunkel JH 1995; Lakies 1996, 84 f.; Höfling RdJB 1995, Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII Anhang Verfahren Rz 7 f., 85 f.; Maas NDV 1993, 468 f.

66
So z. B. Wiesner SGB VIII Vor § 11 Rz 110, § 27 Rz 65 ff.; VGH Baden-Württemberg ZfSH/SGB 1998, 739 ff.; VG Gelsenkirchen NDV-RD 2000, 115 ff.; OVG Rheinland-Pfalz ZfJ 2001, 23 ff.

67
Der anspruchskonkretisierende Bericht der Fachkräfte ist somit die verwaltungsinterne Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe – ausführlich zum anspruchskonkretisierenden Bericht vgl. Münder u. a. Frankfurter LKP-KJHG/SGB VIII § 27 Rz 26 ff.

68
Unter klassischer Aufgabenwahrnehmung verstehe ich dabei die Tatsache, dass die Prüfung der rechtlichen Voraussetzung ausschließlich durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe vorgenommen wird und die Inanspruchnahme eines freien Trägers für die Leistungserbringung im Anschluss an die (rechtskräftige) Verwaltungsentscheidung stattfindet.

69
So ist z. B. in Tübingen kein einheitliches Sozialraumbudget sowohl für Einzelfallhilfen wie für die Sozialraumarbeit vorhanden, sondern getrennte Budgets. „Einsparungen“ bei den einzelfallbezogenen Budgetteilen führen so nicht automatisch zu einer entsprechenden Erhöhung des sozialraumbezogenen Budgets.

70
Vgl. z. B. Wiesner SGB VIII § 36 Rz 46.

71
Ausführlich Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 36 Rz 9 ff.

72
Jordan/Schrappner 1994.

73
Ausführlich dazu Deutscher Verein NDV 1994, 317 ff.; Bayerisches Landesjugendamt 1994.
74
Etwa in Jordan/Schrappner 1994; Merchel/Schrappner NDV 1995.
75
Vgl. Maas NDV 1997.
76
Vgl. Werner NDV 1997.
77
BVerwG FEVS 51, 152 ff.; VGH Baden-Württemberg ZfJ 2000, 115; zu den Besonderheiten im Gerichtsverfahren vgl. Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII Anhang Verfahren Rz 84.
78
Ausführlicher Münder 2000, 130 f.
79
Vgl. Münder RsDE 38, 62.
80
Vgl. Neumann RsDE 1, 4.
81
Vgl. Wiesner SGB VIII § 5 Rz 10; Schellhorn SGB VIII/KJHG § 5 Rz 8.
82
Zu einer ähnlichen Problematik vgl. die so genannte Kontingentvereinbarung in Hamburg zwischen den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und Wohlfahrtsverbänden mit den damit verbundenen Auswirkungen auf die Einschränkung des Wunsch- und Wahlrechts; dazu Krölls NDV 2000, 57; NDV 2000, 212; vgl. auch die Erwidern von Apitzsch NDV 2000, 208, die jedoch auf die hier angesprochene Problematik nicht eingeht.
83
Vgl. Wiesner SGB VIII § 5 Rz 10a.
84
Vgl. Oehlmann-Austermann ZfJ 1997, 457 ff.
85
Vgl. ausführlich Münder RsDE 38, 55 f.
86
Vgl. Olk 2000, 23.
87
Zur Thematik „objektive Rechtsverpflichtung“ und „subjektive Rechtsansprüche“ vgl. unter 1.3.1.
88
Ausführlich Becker/Münder VSSR 1997, 343 ff.; Münder/Becker 1998; Preis/Steffan FuR 1993; Busch/Heck ArchSozArb 1993, 286 ff.
89
So ist – etwa in Landkreisen – die Situation nicht selten so, dass in einer Region, in einem Sozialraum real nur ein Träger entsprechende Angebote macht und Leistungen erbringt.
90
Vgl. dazu ausführlicher unter 2.2.3. Siehe auch Rilling 2000, 57, wo eine derartige Vorgehensweise beschrieben und damit begründet wird, dass man aus psychologischen Gründen die Kosten für einzelne Fachleistungsstunden nicht zu hoch ausweisen wollte.
91
Vgl. dazu grundsätzlich unter 1.3.3 und 2.2.3.
92
So ausdrücklich Neumann SDSRV 43, 17, 30.
93
Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: In zwei völlig vergleichbaren Einrichtungen mögen die gesamten Kosten der zu erbringenden Leistung täglich 250 DM betragen. Wenn in einer Einrichtung mittels Sozialsubvention dieser Betrag z. B. auf 180 DM „herunter“subventioniert wird, so darf dem Leistungsberechtigten, wenn er die Leistung in der Einrichtung wünscht, in der die Kosten

– wegen der monistischen Finanzierung – korrekt 250 DM betragen, nicht entgegengehalten werden, dass er diese Einrichtung wegen unverhältnismäßiger Mehrkosten nicht in Anspruch nehmen darf.
94
Ausführlich Münder RsDE 38, 69 ff.; Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 5 Rz 24.
95
Vgl. Neumann RsDE 31, 42 ff.; Wiesner SGB VIII § 5 Rz 15; Jans u. a. SGB VIII § 5 Rz 16.
96
Dies hat die erwähnte Entscheidung des OVG Hamburg NDV 1995, 300 ff., nicht beachtet, was zu entsprechend scharfer Kritik an dieser Entscheidung geführt hat; vgl. neben den Angaben in der vorgehenden FN u. a. Münder NDV 1995, 275 ff.; Lakies FuR 1995, 149 ff.; Oehlmann-Austermann ZfJ 1997, 455 ff.; Neumann a. a. O.: „fadenscheinig“.
97
Kretschmer GK-SGB I vor §§ 60–67
Rz 7 f.
98
Vgl. Trenk-Hinterberger in Giese/Krahmer SGB I § 60 Rz 4.
99
So wird in den §§ 60 SGB I durchgängig die Formulierung verwandt, dass entsprechende Mitwirkungspflichten auf (z. B.) „Verlangen des zuständigen Leistungsträgers“ vorzunehmen sind, womit das Gesetz auf die in § 18 ff. SGB I genannten Leistungsträger verweist.
100
Inwiefern in diesen spezifischen Steuerungsgremien Einzelfallentscheidungen stattfinden, lässt sich nicht klar aus den Ausführungen entnehmen – vgl. dazu unter 1.2; vgl. auch im Detail unter 2.3.1.
101
Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 61 Rz 4 ff.
102
Ausführlich speziell auch zu den freien Trägern Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII VorKap 4 Rz 19 f.
103
Die Sicherstellung der Wirkung der Datenschutzvorschriften bei den leistungserbringenden Trägern geschieht oft durch entsprechende ausdrückliche Vereinbarungen. Bisweilen findet eine förmliche Verpflichtung auf die Datenschutzvorschriften statt – so z. B. im Landkreis Tübingen.
104
Ausführlich Wiesner/Mörsberger SGB VIII § 61 Rz 7 ff.
105
Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 62 Rz 1 ff.
106
Ausführlich mit entsprechenden Überblicken und Schaubildern vgl. Münder 2000, 183 ff.
107
BVerfGE 22, 180.
108
So in der Tendenz auch Wiesner SGB VIII § 3 Rz 8 ff.; Schellhorn SGB VIII/KJHG § 3 Rz 3 ff.
109
Vgl. Wiesner SGB VIII § 3 Rz 8.
110
Vgl. z. B. Hauck/Mainberger § 3 Anm. 3.
111
Bezüglich des Stichwortes der „Exklusivität“ weise ich nochmals darauf hin, dass hierunter auch die regelhafte, vorrangige Inanspruchnahme des bzw. der für den Sozialraum zuständigen Träger zu verstehen ist, also nicht nur der Fall, dass ein Träger tatsächlich allein zu hundert Prozent für einen Sozialraum zuständig ist.

112

Vgl. Landeshauptstadt Stuttgart Gemeinderatsdrucksache 585/1999, S. 12 f.

113

In diesem Zusammenhang soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass auch dann, wenn keine grundsätzlichen Bedenken bestehen, die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Exklusivität der Leistungserbringung entscheidend von dem (unter 2.2.4 darzustellenden) Verfahren und den Entscheidungsschritten abhängig sein wird.

114

Gegenüber dem Einwand, dass dieser Zeitraum möglicherweise etwas willkürlich gegriffen ist, wäre darauf hinzuweisen, dass in wettbewerbsrechtlichen Zusammenhängen – und solche sind hier von wichtiger Bedeutung, vgl. auch 2.2.4 – der Vierjahreszeitraum bei Dienstleistungen (hinsichtlich des Auftragswertes) der maßgebliche Zeitraum ist – vgl. dazu Art. 7 der Richtlinie 92/50 EWG vom 18.06.1992, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft 1992 Nr. L 209.

115

Zur Entstehungsgeschichte im Einzelnen vgl. Baltz NDV 1998/1999, Stähr/Hilke ZfJ 1999; Wiesner ZfJ 1999.

116

Stähr/Hilke ZfJ 1999, 159.

117

Vgl. dazu die systematischen Ausführungen unter 1.3.3.

118

Im Gegensatz zu § 77 SGB VIII hat der Gesetzgeber ausdrücklich darauf verzichtet, dass derartige Vereinbarungen nur mit freien Trägern oder gar nur mit anerkannten freien Trägern der Jugendhilfe abgeschlossen werden können. Damit steht die „Zulassung durch Lizenzierung“ – politisch gewollt – auch gewerblichen Anbietern offen.

119

So Wiesner SGB VIII § 78 b Rz 24; Wiesner ZfJ 1999, 83; tendenziell auch Baltz NDV 1998, 381; Stähr/Hilke ZfJ 1999, 163; Hauck/Stähr § 78 b Anm. 35.

120

Schellhorn SGB VIII/KJHG § 78 b Rz 17; Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 78 b Rz 9.

121

Neben den in den beiden vorgenannten FN Genannten auch Neumann 1992, S. 189 ff.; für die entsprechende Bestimmung des § 93 BSHG in der Sozialhilfe: OVG Lüneburg FEVS 28, 26 ff.; BVerwGE 94, 202 ff.

122

Ausführlich Schmitt 1990.

123

In den Praxismodellen erfolgt nicht immer eine solche eindeutige Trennung. So werden z. B. Leistungsanteile, die eigentlich einzelfallbezogen sind, dem infrastrukturellen Finanzierungsbudget zugeordnet – zum Teil aus der Überlegung heraus, dadurch die einzelfallbezogenen Kosten zu senken – vgl. 2.1.2.2. Eine solche Zuordnung eigentlich einzelfallbezogener Leistungsanteile zu einem Infrastrukturbudget ist etwa dann gegeben, wenn arbeitsplatzbezogene Sachkosten, Raum- und Raumnebenkosten, Kosten für Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung, Kosten für Leitung und Verwaltung, Kosten für Fachberatung, Fachaufsicht usw. nicht den sie verursachenden Einzelfällen, sondern den allgemeinen, infrastrukturellen Leistungen zugeordnet werden.

124

Vgl. dazu den Überblick bei 1.3.3.

125

Hier spricht das Gesetz – im Gegensatz zu § 78 b Abs. 2 SGB VIII – von Trägern der freien Jugendhilfe, sodass hier gewerbliche Anbieter ausgeschlossen sind.

126

Vgl. insbesondere Ludemann 1994; Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 77 Rz 7.

127

Vgl. BVerwGE 94, 202 ff.; Neumann RsDE 31, 51 ff.

128

Vgl. dazu BVerwGE a. a. O. und oben FN 121.

129

Damit finden in diesem Fall die Leistungserbringung und Finanzierung auf der Basis zweiseitiger Rechtsbeziehungen statt im Unterschied zu den dreiseitigen Rechtsbeziehungen beim jugendhilferrechtlichen Dreiecksverhältnis.

130

Außerdem ist eine Vermischung zwischen der Abwicklung bei individueller Leistungserbringung und der Abwicklung bei infrastruktureller Leistungsabwicklung möglich – vgl. dazu im Folgenden unter 2.2.3.3.

131

Die Bundeshaushaltsordnung und die Landshaushaltsordnungen sind weitgehend gleich lautend. Aus Vereinfachungs- und Lesbarkeitsgründen verwende ich im Folgenden regelmäßig nur die Bestimmungen der BHO.

132

Die ehemals vorgenommene Unterscheidung zwischen Zuwendung und Subvention hat durch die Neuregelung der §§ 49 Abs. 3 VwVfG und 47 Abs. 2 SGB X (Widerruf von Subventionsbescheiden auch mit Wirkung für die Vergangenheit) seine Bedeutung verloren. Mit dem Gesetz zur Änderung der verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften vom 02.05.1996 BGBl. I, S. 656, hat der Bundesgesetzgeber (und ihm folgend dann die Landesgesetzgeber) den Widerruf von Leistungsbescheiden wegen Zweckverfehlung mit Wirkung für die Vergangenheit nunmehr in dem genannten Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt. Deswegen muss nun nicht mehr auf die spezialgesetzliche Widerrufermächtigung des § 44 a BHO zurückgegriffen werden; dieser galt eben nur für die Zuwendungen.

133

Vgl. etwa Geis 1997, S. 184; Badura in: Schmidt-Aßmann 1995 Rz 79; Neumann SDSRV 43, 9.

134

Die Zuwendungsarten werden in Nr. 2 VV zu § 23 BHO festgelegt als die Projektförderung und die institutionelle Förderung. Ausführlich zu diesem und zum Folgenden: Münder 1994, 36 ff.

135

Die Finanzierungsarten werden in Nr. 2 VV zu § 44 BHO als Anteilsfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung und Festbetragsfinanzierung festgelegt.

136

Die Verfahrensvorschriften befinden sich vornehmlich in der VV zu § 44 BHO, beginnend mit den Bewilligungsvoraussetzungen über die Auszahlung zu den Verwendungsnachweisen bis zur Verwaltung von Mitteln und Vermögensgegenständen inklusive der allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze.

137

Vgl. Münder 1994, 44 f.

138

In dieser Änderung wird auf § 54 VwVfG als Rechtsgrundlage für den Vertrag verwiesen; hier im Sozialrecht wäre § 53 SGB X als die spezialgesetzliche Regelung einschlägig.

139
Die regelmäßig durch Anerkennung der Gemeinnützigkeit im Sinne von § 51 AO nachgewiesen wird.

140
Was im Bereich der Zuwendungen für rechtlich zulässig angesehen wird – vgl. BVerwG RsDE 3, 75 ff.; VGH Baden-Württemberg FEVS 38, 329 ff.

141
OVG Nordrhein-Westfalen FEVS 43, 164 ff.

142
Vgl. zu diesen Abgrenzungsfragen die Anlage zu Nr. 1.2.4 zu § 23 BHO „Abgrenzung der Zuwendungen von den Entgelten aufgrund von Verträgen, die unmittelbar den Preisvorschriften für öffentliche Aufträge unterliegen“.

143
Für diesen Vertragstypus besteht auch in terminologischer Hinsicht keine einheitliche Bezeichnung. Wegen der Weite des Begriffes verwende ich hier die Bezeichnung „gegenseitiger Leistungsvertrag“; zu anderen Bezeichnungen (z. B. „Beschaffungs-“ oder „Bedarfsdeckungsvertrag“) vgl. Stähr/Hilke ZfJ 1999, 158.

144
So z. B. die allgemeine Aussage in BBJ 1997, 37.

145
Stähr/Hilke differenzieren in ihren Ausführungen zwischen dem (allgemeinen) Leistungsvertrag und dem von ihnen so genannten Beschaffungsvertrag – vgl. ZfJ 1999, 158; die Rechtsgrundlage für den Leistungsvertrag sehen sie in § 77 SGB VIII; diese Unterscheidung hat insbesondere die Konsequenz, dass sie § 77 SGB VIII als Spezialnorm zum allgemeinen Haushaltsrecht ansehen und deswegen die Vorschriften des allgemeinen Haushaltsrechts für nicht anwendbar erachten.

146
Dazu Münder 1994, 50 f.; zum Rechtscharakter der Vereinbarungen im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis vgl. 1.3.2.

147
Anders der subordinationsrechtliche Vertrag, der vorliegt, wenn die Behörde auch einen Verwaltungsakt erlassen könnte, statt einen Vertrag abzuschließen.

148
Diese Regelungen bei subordinationsrechtlichen Verträgen legitimieren sich aus dem Schutz des Bürgers: Durch die Vertragsform sollen nicht Rechte der Bürger „umgangen“ werden, die bei einseitigem Handeln der Behörden über den Weg des Verwaltungsaktes zwingend zu berücksichtigen wären.

149
Stähr/Hilke ZfJ 1999 halten die Ausschreibungsverpflichtung bei dem von ihnen auf der Rechtsgrundlage des § 77 konstruierten Leistungsvertrag nicht für anwendbar, da diese Bestimmung nur zugeschnitten sein soll auf den Typus des so genannten Beschaffungs- oder Bedarfsdeckungsvertrages – ohne dies allerdings weiter zu begründen; in der Sache kommen sie allerdings letztlich zu ähnlichen Ergebnissen, da sie wegen der Geltung des Gleichheitsgrundsatzes auch bei der Ablehnung der Anwendung des § 55 BHO zu einem die Chancengleichheit der Bewerber berücksichtigenden Verfahren kommen.

150
Konkrete Beispiele wären etwa der Betrieb von Gemeinweseneinrichtungen, Nachbarschaftseinrichtungen, Beratungseinrichtungen, Freizeiteinrichtungen usw.

151
Beispiele wären etwa das Bereithalten von Diensten für die Inobhutnahme, die Sicherung von Fachberatung für die Erbringung von Jugendhilfeleistungen usw.

152
OVG Hamburg RsDE 27, 81 ff.

153
An dieser Stelle braucht nicht darauf eingegangen zu werden, ob der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zwischen diesen beiden hier genannten Finanzierungswegen frei wählen kann, was in Schriften weitgehend bejaht wird – ausdrücklich dafür Stähr RdJB 2000, 164 –, oder ob es jeweils vom Zweck, der mit der Finanzierung angestrebt ist, Einschränkungen gibt – so anscheinend Mrozynski 2001, 57.

154
Dabei ist zu beachten, dass sich die Anforderungen nicht alternativ ergeben (etwa Anforderungen des Kinder- und Jugendhilferechts oder des Wettbewerbsrechts), sondern je nach gewählter Form kumulativ, d. h., es sind sowohl die Anforderungen des Kinder- und Jugendhilferechts, die Anforderungen des Haushaltsrechts und ggf. die Anforderungen des Wettbewerbsrechts zu beachten.

155
BVerfGE 22, 208; VG Köln RsDE 29, 109 ff.; VG Frankfurt/Main ZfJ 1995, 335; OVG Münster NDV-RD 1996, 100 m. Anm. Baltz; sowie fast durchgängig die Kommentarliteratur, kritisch Steffan in LPK-SGB VIII § 74 Rz 20.

156
BVerfGE 27, 297; BVerwGE 45, 197; OVG Hamburg FEVS 31, 404; Frings/Siemes ZfJ 1995, 3; Schellhorn SGB VIII/KJHG § 74 Rz 12; Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 74 Rz 15.

157
Weil sie z. B. schon an andere, jahrelang geförderte Träger vergeben wurden; vgl. VG Stade v. 13.11.1996 – 1 A 298/96.

158
VG Ansbach RsDE 18, 85 ff.

159
VG Frankfurt/Main RsDE 5, 76, bestätigt durch VGH Hessen RsDE 6, 110.

160
VGH Baden-Württemberg FEVS 36, 135; OVG Münster RsDE 38, 88.

161
VG Frankfurt/Main RsDE 5, 76.

162
Vgl. Barabas/Barabas RsDE 5, 53 ff.

163
VG Stade, a. a. O.

164
OVG Hamburg FEVS 31, 413; VG Frankfurt/ Main ZfJ 1995, 339; Preis/Steffan FuR 1993, 200.

165
Vgl. Heinrich in GK-SGB VIII § 74 Anm. 34.

166
Mittelbar allerdings kann das SGB VIII von Bedeutung werden. Wenn z. B. in einem Leistungsvertrag ein überhöhtes Entgelt gezahlt wird, so stellt dies ggf. eine Förderung/Subventionierung desjenigen dar, der die Leistung erbringen muss. In diesem Fall sind Förderungsgrundsätze des SGB VIII zu beachten – vgl. dazu auch Mrozynski 2001, 47 ff.

167
Stähr/Hilke wollen die haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht anwenden; sie sind der Auffassung, dass § 55 BHO auf den Typus von so genannten Beschaffungs- und Bedarfsverträgen zugeschnitten sei, zwar sei die Übernahme dieses Vertragstypus rechtlich möglich, jedoch nicht zwingend – vgl. Stähr/Hilke ZfJ 1999, 158; anderer Auffassung (meines Erachtens zu Recht) Krölls NDV 2000, 210, mit weiteren Nachweisen.

168
So z. B. der Begriff der „öffentlichen Ausschreibung“, „Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung“ usw.

169
So noch BBJ 1997, 37.

170
Der Schutz von Anbietern vor der Willkür des öffentlichen Auftraggebers war eher „Nebenfolge als Absicht“ des haushaltsrechtlichen Vergaberechts – vgl. dazu Pietzcker DÖV 1981, 539 ff.; Otting JA 1998, 505.

171
Richtlinie 89/665/EWG, geändert durch Richtlinie 92/50/EWG v. 18.06.1992, ABIEG L Nr. 209 S. 1 v. 24.07.1992 (Rechtsmittelrichtlinie), und Richtlinie 92/13/EWG v. 25.02.1992, ABIEG Nr. L 76 S. 14, v. 23.03.1992 (Rechtsmittel-Sektorenrichtlinie).

172
Am bekanntesten ist bisher die Entscheidung des OLG Brandenburg zum Flughafen Berlin-Schönefeld geworden – vgl. OLG Brandenburg NVwZ 1999, 1142.

173
Vgl. dazu auch Stähr/Hilke ZfJ 1999, 163.

174
Vgl. auch § 15 VOL/A.

175
BHGG 116, 339 ff.; BVerwGE 94, 202 ff.

176
So auch BBJ 1997, 38. Der Deutsche Städtetag vereint in einem Papier die Ausschreibungspflicht für Jugendhilfeleistungen – vgl. Deutscher Städtetag in Koch/Lenz 2000, 149 ff. – mit der Begründung, dass es sich hier nicht um Verträge handle, die dem Privatrecht zuzurechnen seien. Abgesehen davon, dass dies gerade eine offene Frage ist – vgl. vorgehend –, wird in dem Papier nicht klar unterschieden zwischen zweiseitigen und dreiseitigen Rechtsbeziehungen.

177
Als eine solche stillschweigende Verlängerung wäre etwa ein Vertragspassus anzusehen, nach dem der Vertrag weiterläuft, wenn er nicht bis zu einem bestimmten Zeitraum von einer der Parteien gekündigt wird.

178
Vgl. zum neuen Vergaberecht z. B. Boyk NJW 1998, 2774; Schneevogel/Horn NVwZ 1998, 1142; zur Vergabe öffentlicher Aufträge unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten vgl. auch Rittner NVwZ 1995, 313 ff.; Hermes JZ 1997, 909 ff.

179
Ausführlich Boesen 1999, 22.

180
Der Begriff „Aufgabe“ wird hier im allgemein verwaltungsrechtlichen Sinne verstanden, somit weiter als in § 2 SGB VIII, wo sich der Begriff „Aufgabe“ auf die Leistungen und sonstigen Aufgaben beschränkt. In diesem Sinne gehören etwa auch die in den §§ 73–81, §§ 90–97 a, §§ 98–103 SGB VIII genannten Bereiche zu den Aufgaben.

181
Auch wenn § 69 SGB VIII vorsieht, dass kreisangehörige Gemeinden Aufgaben wahrnehmen können bzw. mehrere örtliche Träger zur Aufgabenwahrnehmung gemeinsame Einrichtungen errichten können, so ändert es nichts daran, dass die öffentliche Verwaltung für die Aufgaben des SGB VIII zuständig ist.

182
Mit dem Begriff in verwaltungsrechtlichem Sinn soll klargestellt werden, dass auch dann, wenn ein solcher Träger den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft hat (etwa Kirchengemeinden),

es im verwaltungsrechtlichen Sinne sich dennoch um privatrechtliche Organisationen handelt.

183
Hier sieht das Gesetz in § 76 SGB VIII im Übrigen eine Spezialregelung vor für die Beteiligung privatrechtlicher Organisationen – nur: anerkannter Träger der freien Jugendhilfe.

184
Dies gilt unabhängig von der Frage der Selbstbesorgung in der Jugendhilfe, vgl. zu dieser – umstrittenen – Frage Münders 2000, 60 ff.

185
Bei der Verwaltungsentscheidung wird es sich dort, wo es um einzelfallbezogene Leistungen geht, regelmäßig um Verwaltungsakte handeln; zu dem Begriff der „Verwaltungsentscheidung“ gehört jedoch auch der öffentlich-rechtliche Vertrag.

186
Grundsätzlich dazu vgl. Steiner 1975; Heimburg 1982.

187
§ 76 SGB VIII ist eben die entsprechende gesetzliche Grundlage für die Beleihung im Bereich der dort genannten Aufgaben.

188
Ebenso Mrozynski 2001, 25.

189
Zur Situation und zum Diskussionsstand hierzu vgl. Münders u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 28 Rz 21 ff.; ausführlich Wiesner SGB VIII § 28 Rz 28 ff.

190
So insbesondere Wiesner a. a. O.; Schleicher in GK-SGB VIII/Schleicher § 28 Rz 13 ff.; Nonninger in: LPK-SGB VIII § 28 Rz 13.

191
So insbesondere Schellhorn SGB VIII/ KJHG § 28 Rz 13; Kunkel LPK-SGB VIII § 36 Rz 2.

192
Diese Position des Pragmatismus findet sich insbesondere in der gemeinsamen Erklärung des Deutschen Städtetages und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe – vgl. ZfJ 1995, 496.

193
Ich lasse dabei die die Beteiligten gegenwärtig befriedende pragmatische „Lösung“ bei § 28 SGB VIII außer Betracht.

194
So Wiesner SGB VIII § 79 Rz 9; Schellhorn SGB VIII/KJHG § 79 Rz 10; a. A. GK-SGB VIII/Fieseler § 79 Rz 8, dessen Argumentation jedoch nicht nachvollziehbar ist, da er schlicht aus jeder objektiven Verpflichtung auf subjektive Rechte schließt.

195
Vgl. dazu Münders u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 80 Rz 20 ff.; ausführlich Münders/Becker 1997.

196
Es braucht sich in diesem Zusammenhang noch nicht einmal um den Träger oder die Träger zu handeln, die für den Sozialraum vorrangig/exklusiv zuständig sind. Denkbar ist auch, dass dies durch eine ganz andere Organisation geschieht.

197
BVerfGE 22, 180 ff.

198
Etwa anderes gilt dann, wenn eine privatrechtliche Organisation Einrichtungen im Aufgabenfeld der Kinder- und Jugendhilfe schafft, ohne dass hierfür entsprechende Unterstützung (Förderung o. Ä.) seitens des öffentlichen Trägers verlangt wird. In diesem Fall sind ggf. nur Betriebserlaubnisse o. Ä. erforderlich.

199
Dies ist unstrittig, vgl. etwa einschlägige Kommentarliteratur, z. B. Münders u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII § 70 Rz 4 f.; ausführlich Münders/Ottenberg 1999.

200

So schon BGH DVBl 1955, 462.

201

Vgl. etwa Wiesner SGB VIII § 70 Rz 15.

202

So sind die Aufstellung und Aufteilung der verschiedenen Teile der Sozialraumbudgets regelmäßig eine Grundsatzangelegenheit. Wenn allerdings der Anteil für die sozialräumlichen Aktivitäten in einem Prozentsatz der einzelfallbezogenen Hilfen festgelegt wird, dann ist die Festlegung des Volumens keine grundsätzliche Aufgabe, da sie sich rechnerisch aus den Gesamtkosten der einzelfallbezogenen Leistungen ergibt. Allerdings ist die Festlegung des entsprechenden prozentualen Anteils eine Grundsatzangelegenheit.

203

Ausführlich dazu vgl. Münder/Ottenberg 1999, 59 ff., 84 ff.

204

OVG NRW NWVBl 1972, 17; BVerwG ZfSH/SGB 1995, 303; vgl. auch Gutachten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge NDV 1996, 334.

205

Dabei wird es sich insbesondere um die Beteiligung von Minderjährigen, Personensorgeberechtigten, jungen Volljährigen an den Kosten handeln – vgl. 2.1.5.

206

Vgl. einerseits Wiesner SGB VIII § 89 f. Rz 5; Grüner/Dalichau SGB X § 109 Anm. II; andererseits Giese in Giese/Krahmer SGB X Anm. 8.

207

Diese Unterschiede zeigen sich insbesondere im Vergleich der Situationen in verdichteten Ballungsgebieten (Großstädten) und dünner besiedelten Regionen (Landkreisen): In nicht wenigen Landkreisen ist die Jugendhilfesituation etwa dadurch gekennzeichnet, dass dort gegenwärtig – ohne dass der Gedanke der Sozialraumorientierung überhaupt eine Rolle spielt – oft nur ein Träger mit Angeboten vorhanden ist.

208

Besonders deutlich wird dies bei der Diskussion etwa um die Kita-Card, die ein Beispiel einer konsequenten Umstellung von einer (teilweisen) Objektfinanzierung zu einer Subjektfinanzierung ist und das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten auch faktisch deutlich verstärkt.

209

Auch dort, wo die Grundlage ein (gegenseitiger) Leistungsvertrag für die Erbringung der sozialstrukturellen Leistungen ist, ist diese Grundstruktur beibehalten, denn es handelt sich hier um eine Finanzierung auf zweiseitiger Rechtsebene, nicht auf dreiseitiger Rechtsebene wie bei der individuellen Leistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis.

Literatur

Apitzsch, Martin (2000). Nochmals: Budgetierung per Kartellabsprache? Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 7, 206–209.

Badura, Peter (1995). Wirtschaftsverwaltungsrecht. In E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht (S. 201–297). 10. neu bearb. Aufl. Berlin: de Gruyter.

Baltz, Jochen (1996). Förderung der freien Jugendhilfe. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 11, 360–365.

Baltz, Jochen (1998). Leistungsentgelte in der Jugendhilfe. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 12, 377–381.

Baltz, Jochen (1999). Leistungsentgelte in der Jugendhilfe. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 1, 24–28.

Barabas, Friedrich & Barabas, Willi (1989). Anmerkungen zur Vergabe eines Kinderhauses an einen anerkannten Träger der freien Jugendhilfe. Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, 5, 76–84.

Bayerisches Landesjugendamt (1994). Vorschläge zum Hilfeplan. 2. Aufl. München: Hillmeier.

BBJ (Hrsg.) (1997). Sozialstaatsgebot und gemeinnützige Träger. Berlin: BBJ Consult Info.

Becker, Patric (1999). Neue Erkenntnisse zum Hilfeplan: Wodurch zeichnen sich gute Pläne aus? Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 10, 324–331.

Becker, Susanne & Münder, Johannes (1997). Rechtliche Aspekte von Jugendhilfeplanung. Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 4, 343–367.

Boesen, Arnold (1999). Das neue Vergaberecht. Köln: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2000). Handbuch zur neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe. Schriftenreihe Band 187. Stuttgart: Kohlhammer.

Bürger, Ulrich (1999). Erziehungshilfen im Umbruch. Sozialpädagogisches Institut im SOS Kinderdorf e.V. (Hrsg.). München: Eigenverlag.

Busch, Klaus & Heck, Michael (1993). Pflichtaufgabe Jugendhilfeplanung. Archiv für soziale Arbeit, 4, 286–305.

Byok, Jan (1998). Das neue Vergaberecht. Neue Juristische Wochenschrift, 38, 2774–2779.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1994). Empfehlungen zur Hilfeplanung nach § 36 KJHG. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 9, 317–326.

Ferber, Christian von & Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.) (1977). Soziologie und Sozialpolitik. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 19. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Fieseler, Gerhard & Schleicher, Hans (1998 ff.). Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII. Loseblatt. Neuwied: Luchterhand. (Zitiert: GK-SGB VIII/Bearbeiter)

Frings, Peter & Siemes, Andreas (1995). Rechtliche Grundlagen der Finanzierung ambulanter Angebote der freien Träger der Jugendhilfe bei Hilfen zur Erziehung nach den §§ 16–19, 27–41 KJHG. Zeitschrift für das Fürsorgewesen, 1, 1–7.

Früchtel, Frank, Krieg-Rau, Christine, Pfeifle, Bruno & Scheffer, Thomas (1999). Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe. Modellvertrag zur sozialräumlichen Budgetierung von Trägern der Hilfen zur Erziehung (§ 27 ff. KJHG). Stuttgart: Landeshauptjugendamt.

Früchtel, Frank, Krieg-Rau, Christine & Scheffer, Thomas (2000). Die neue Fachlichkeit und ihr Finanzierungsinstrument: Budgetierung in den Hilfen zur Erziehung. Forum Erziehungshilfen, 3, 146–156.

Früchtel, Frank & Scheffer, Thomas (2000). Experimentieren bis zur Serienreife. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 6, 183–188.

Gartner, Alan & Riessmann, Frank (1978). Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Geis, Max-Emanuel (1997). Die öffentliche Förderung sozialer Selbsthilfe. Baden-Baden: Nomos.

Giese, Dieter & Kraemer Utz (Hrsg.) (1990 ff.). Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil und Verfahrensrecht. SGB I und SGB X. Kommentar. 2. Aufl. Köln: Heymann. (Zitiert: Bearbeiter in: Giese & Kraemer SGB I)

Gross, Peter & Badura, Bernhard (1977). Sozialpolitik und soziale Dienste. Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen. In C. v. Ferber & F.-X. Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik (S. 361–385). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Grüner, Hans & Dalichau, Gerhard (1996 ff.). Verwaltungsverfahren (SGB X). Kommentar. Starnberg: Schulz.

Hauck, Karl Hrsg. (1991 ff.). Sozialgesetzbuch VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar. Loseblattsammlung. Berlin: Schmidt.

Heimburg, Sybille von (1982). Verwaltungsaufgaben und Private. Schriftenreihe zum öffentlichen Recht 417. Berlin: Duncker & Humblot.

Hermes, Georg (1997). Gleichheit bei Verfahren durch staatliche Auftragsvergabe. Juristenzeitung, 19, 909–915.

Hinte, Wolfgang (1999). Fallarbeit und Lebensweltgestaltung – Sozialraumbudgets statt Fallfinanzierung. In Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.): Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Soziale Praxis, 20, 82–94.

Hinte, Wolfgang, Litges, Gerd & Springer, Werner (1999). Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Berlin: Edition Sigma.

Höfling, Wolfram (1995). Die Prüfungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts und die Dogmatik des exekutiven Beurteilungsspielraumes. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 4, 387–397.

Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.) (1999). Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Soziale Arbeit Heft 20. Münster: Votum.

Jans, Karl Wilhelm, Happe, Günter & Saurbier, Helmut (1991 ff.). Kinder- und Jugendhilferecht. Kommentar. Loseblatt. 3. Aufl. Köln: Deutscher Gemeindeverlag.

Jordan, Erwin & Schrapper Christian (Hrsg.) (1994). Hilfeplanung und Betroffenenbeteiligung. Münster: Votum.

Jordan, Erwin & Schone, Reinhold (Hrsg.) (1998). Handbuch Jugendhilfeplanung. Münster: Votum.

Klatetzki, Thomas (Hrsg.) (1995). Flexible Erziehungshilfen. Ein Organisationskonzept in der Diskussion. Münster: Votum.

Koch, Josef (2000). Gratwanderungen – Entwicklungen und offene Fragen beim Aufbau flexibler, integrierter und sozialräumlich angelegter Erziehungshilfen. Zeitschrift für Sozialreform, 7, 603–619.

Koch, Josef & Lenz, Stefan (Hrsg.) (1999). Auf dem Weg zu einer integrierten und sozialräumlichen Jugendhilfe. Dokumentation des 2. Bundestreffens INTEGRA der IGfH in Blankenese. Frankfurt am Main: IGfH Eigenverlag.

Koch, Josef & Lenz, Stefan (Hrsg.) (2000). Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Frankfurt am Main: IGfH Eigenverlag.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1994). Output-orientierte Steuerung der Jugendhilfe. Bericht Nr. 9/1994. Köln: KGSt.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1995). Das neue Steuerungsmodell – erster Zwischenbericht. Bericht Nr. 10/1995. Köln: KGSt.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1996). Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe. Bericht Nr. 3/1996. Köln: KGSt.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1998). Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen. Bericht Nr. 4/1998. Köln: KGSt.

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

Kretschmer, Hans-Jürgen, Maydell, Bernd von & Schelldorn, Walter (1996). Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil. 3. Aufl. Neuwied: Luchterhand. (Zitiert: Bearbeiter GK-SGB I)

Krölls, Albert (2000). Budgetierung per Kartellabsprache? Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 2, 56–59.

Krölls, Albert (2000). Kooperation als Legalitätserersatz. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 7, 209–217.

Kunkel, Peter-Christian (1995). Jugendhilfe – Hilfe durch Leistung und Eingriff. Jugendhilfe, 5, 277–284.

Kunkel, Peter-Christian (1995). Jugendhilfe – Hilfe durch Leistung und Eingriff. Jugendhilfe, 6, 348–359.

Kunkel, Peter-Christian (Hrsg.) (1998). Kinder- und Jugendhilfe. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden: Nomos. (Zitiert: Bearbeiter LPK-SGB VIII)

Lakies, Thomas (1995). Anmerkungen zu OVG Hamburg. Familie und Recht, 2, 146–150.

Lakies, Thomas (1996). Probleme des Jugendhilferechts im System des Sozialgesetzbuches. In: J. Münder & E. Jordan (Hrsg.), Mut zur Veränderung (S. 76–88). Münster: Votum.

Ludemann, Georg (1994). Förderung und Kostenerstattung im Kontext der Leistungsansprüche nach dem KJHG. Jugendwohl, 8/9, 389–398.

Maas, Udo (1993). Leistungen der Jugendhilfe als Sozialleistungen. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 12, 465–472.

Maas, Udo (1997). Der mißverständene Charakter von Hilfeplanung. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 7, 219–222.

Materla, Karl (2000). Sind Sozialraumbudgets gleichermaßen für Landkreise und Städte geeignet? In J. Schröder (Hrsg.), Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen (S. 103–113). Bonn: Eigenverlag.

Merchel, Joachim & Schrapper, Christian (1995). Hilfeplanung gemäß § 36 KJHG als fachliche und organisatorische Herausforderung an das Jugendamt. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 4, 151–156.

Mrozynski, Peter (2001). Freie Träger im Spannungsfeld zwischen Kontraktmanagement und Förderung. Rechtsgutachten im Auftrag des Landesjugendrings Nordrhein-Westfalen. Fachhochschule München.

Münder, Johannes (1994). Die Übernahme sozialstaatlicher Aufgaben durch freie Träger – eine Falle für die freien Träger? Berlin: BBJ Consult Info III und IV.

Münder, Johannes (1995). Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten in der Jugendhilfe – Realität oder Phrase? Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 7, 275–278.

Münder, Johannes (1997). Überblick über mögliche Finanzierungen der Dienste und Einrichtungen freier Träger. Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 8, 20–28.

Münder, Johannes (1998). Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten in der Jugendhilfe. Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, 38, 55–77.

Münder, Johannes (2000). Familien- und Jugendhilferecht Band 2. Kinder- und Jugendhilferecht. 4. Aufl. Neuwied: Luchterhand.

Münder, Johannes & Becker, Susanne (1997). Rechtliche Aspekte von Jugendhilfeplanung und Jugendhilfeplänen. Münster: Votum.

Münder, Johannes & Becker, Susanne (1998). Rechtliche Aspekte von Jugendhilfeplanung und Jugendhilfeplänen. In: E. Jordan & R. Schone (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung (S. 207–250). Münster: Votum.

Münder, Johannes & Jordan, Erwin (Hrsg.) (1996). Mut zur Veränderung. Festschrift zum 60. Geburtstag von Dieter Kreft. Münster: Votum.

Münder, Johannes & Ottenberg, Peter (1999). Der Jugendhilfeausschuss. Münster: Votum.

Münder, Johannes u. a. (1998). Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG/SGB VIII. 3. Aufl. Münster: Votum. (Zitiert: Münder u. a. Frankfurter LPK-KJHG/SGB VIII)

Neumann, Volker (1988). Das Wunsch- und Wahlrecht des Sozialhilfeberechtigten auf Hilfe in einer Anstalt, einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung. Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, 1, 1–31.

Neumann, Volker (1988). Zum Dreiecksverhältnis im Jugendwohlfahrtsrecht. Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, 2, 45–60.

Neumann, Volker (1992). Freiheitsgefährdung im kooperativen Sozialstaat. Köln: Heymann.

Neumann, Volker (1993). Allgemeiner Überblick über Finanzierungsfragen der freien Wohlfahrtspflege. Jugendwohlfahrt, 3, 148–151.

Neumann, Volker (1996). Subventionen oder Leistungsentgelte? – Drei Anmerkungen zum Leistungserbringungsrecht des SGB VIII. Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, 31, 42–60.

Neumann, Volker (1996). Leistungserbringungsverträge im Einrichtungsbereich der Sozialhilfe. Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, 33, 124–145.

Neumann, Volker (1998). Die institutionelle Förderung als Instrument der Sozialplanung und die Steuerung der Leistungserbringer. In Institutionelle Förderung im Sozialrecht – Subventionen und Zuwendungen. Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbandes, 43, 7–32.

Oehlmann-Austermann, Alfred (1997). § 5 SGB VIII – Wunsch- und Wahlrecht (Selbstbeschaffung) ohne Grenzen? Zentralblatt für Jugendrecht, 12, 455–460.

Olk, Thomas (2000). Strukturelle und fachliche Konsequenzen der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Auswirkungen auf Träger, Adressaten und das Jugendamt. In J. Schröder (Hrsg.), Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen (S. 10–27). Bonn: Eigenverlag.

Ollmann, Rainer (1995). Fachkompetenz und Beurteilungsspielraum. Zentralblatt für Jugendrecht, 2, 45–51.

Otting, Olaf (1998). Einführung in das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe. Juristische Arbeitsblätter, 6, 505–510.

Peters, Friedhelm & Struck, Norbert (1998). Flexible Hilfen und das neue Steuerungsmodell: Warum Flexibilität nicht gleich Flexibilität ist. In F. Peters & W. Trede & M. Winkler (Hrsg.), Integrierte Erziehungshilfen (S. 73–94). Frankfurt am Main: IGfH Eigenverlag.

Peters, Friedhelm, Trede, Wolfgang & Winkler, Michael (Hrsg.) (1998). Integrierte Erziehungshilfen. Frankfurt am Main: IGfH Eigenverlag.

Pietzcker, Jost (1996). Die deutsche Umsetzung der Vergabe- und Nachprüfungsrichtlinien im Lichte der neuen Rechtsprechung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 4, 313–317.

Preis, Ulrich & Steffan, Ralf (1993). Anspruchsrechte, Planungspflichten und Förderungsgrundsätze im Kinder- und Jugendhilferecht. Familie und Recht, 4, 185–204.

Ries, Heinz-A., Elsen, Susanne, Steinmetz, Bernd & Homfeldt, Hans G. (Hrsg.) (1997). Hoffnung Gemeinwesen. Neuwied: Luchterhand.

Rilling, Dieter (2000). Sozialräumliches Finanzierungsmodell im Landkreis Tübingen. In J. Koch & S. Lenz (Hrsg.), Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen (S. 51–65). Frankfurt am Main: IGfH Eigenverlag.

Rittner, Fritz (1995). Das deutsche Auftragswesen im europäischen Kontext. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 4, 313–320.

Santen, Eric van, Seckinger, Mike, Pluto, Liane & Pothmann, Jens (2000). Sozialindikatoren, Fremdunterbringung und Sozialraumbudgetierung – Ein Bermudadreieck für Fachlichkeit? Archiv für soziale Arbeit, 2, 101–134.

Schellhorn, Walter (Hrsg.) (2000). SGB VIII/KJHG – Sozialgesetzbuch Aachtes Buch Kinder und Jugendhilfe. Neuwied: Luchterhand. (Zitiert: Bearbeiter in Schellhorn SGB VIII/KJHG)

Schmitt, Jochen (1990). Leistungserbringung durch Dritte im Sozialrecht. Köln: Heymann.

Schneevogel, Kai-Uwe & Horn, Lutz (1998). Das Vergaberechtsänderungsgesetz. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 12, 1242–1245.

Schröder, Jan (1998). Freie Träger und Leistungsberechtigte – Betroffene oder Beteiligte in der neuen Steuerung im Sozialbereich. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 2, 51–56.

Schröder, Jan (2000). Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. Bonn: Eigenverlag.

Stähr, Axel (2000). Die Leistungsvereinbarung als neues Instrument in der Jugendhilfe (§§ 78a–78g SGB VIII). Recht der Jugend und des Bildungswesens, 2, 159–180.

Stähr, Axel & Hilke, Andreas (1999). Die Leistungs- und Finanzierungsbeziehungen im Kinder- und Jugendhilferecht vor dem Hintergrund der neuen §§ 78a–78g SGB VIII. Zentralblatt für Jugendrecht, 5, 155–170.

Steiner, Udo (1975). Öffentliche Verwaltung durch Private. Schriftenreihe zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht 10. Hamburg: Heitmann.

Thiersch, Hans (1992). Lebensweltorientierte soziale Arbeit. Weinheim: Juventa.

Thiersch, Hans (1999). Integrierte und flexible Hilfen. In J. Koch & S. Lenz (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer integrierten und sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe (S. 16–32). Frankfurt am Main: IGfH Eigenverlag.

Trede, Wolfgang (1998). Integrierte Erziehungshilfen – Praxismodelle im Vergleich. In: F. Peters & W. Trede & M. Winkler (Hrsg.), Integrierte Erziehungshilfen (S. 97–117). Frankfurt am Main: IGfH Eigenverlag.

Trenk-Hinterberger, Peter (1998). Die Rechtsstellung der Leistungserbringer als Subventionsempfänger. In Institutionelle Förderung im Sozialrecht – Subventionen und Zuwendungen. Schriftenreihe des deutschen Sozialrechtsverbandes, 43, 33–88.

Vollmer, Ralf (2000). Integrierte Hilfen – rechtliche Rahmenbedingungen der Finanzierung. In: J. Koch & S. Lenz (Hrsg.), Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen (S. 39–49). Frankfurt am Main: IGfH Eigenverlag.

Wehrhum, Bernd (2000). Werden Innovationswille und Wunsch- und Wahlrecht durch sozialräumliche Arbeitsansätze und Finanzierungsformen befördert? In J. Schröder (Hrsg.), Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen (S. 78–84). Bonn: Eigenverlag.

Werner, Heinz Hermann (1997). Mißverständnisse über den Aushandlungsprozeß in der Jugendhilfe. Nachrichtendienst des deutschen Vereins, 5, 147–152.

Wiesner, Reinhard (1999). Die neue Regelung der Entgeltfinanzierung in der Jugendhilfe. Zentralblatt für Jugendrecht, 3, 79–85.

Wiesner, Reinhard (Hrsg.) (2000). SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. 2. Aufl. München: Beck. (Zitiert: Wiesner/Bearbeiter – sofern nicht von Herausgeber selbst bearbeitet – SGB VIII)

Wolff, Mechthild (2000). Integrierte Erziehungshilfen. Weinheim: Beltz.

Wolfgang Hinte

Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus sozialpädagogischer Sicht

Mein Blickwinkel auf das Rechtsgutachten von Johannes Münder ist der eines Sozialpädagogen und Organisationsentwicklers, der sich theoretisch und auch in der praktischen Beratung mit Sozialraumorientierung und ihren Finanzierungsformen beschäftigt. Insofern ist mir Münders Abgrenzung willkommen, er mache Anmerkungen „nur aus juristischer, nicht aus soziologischer oder sozialpädagogischer Sicht.“ (Münder 2001, S. 89 in diesem Band) Ich möchte in meinem Beitrag unter anderem versuchen, einigen Mustern auf die Spur zu kommen, die es so schwer machen, den Gegenstand „Sozialraumorientierung“ angemessen zu erfassen und ihn in seinen finanzierungstechnischen Anteilen nüchtern auszuleuchten. Dabei werde ich auch auf einzelne Aussagen des Gutachtens zu sprechen kommen.

Sozialraumorientierung oder Sozialraumbudgets – worum geht es?

Auf den Seiten 9ff. seines Gutachtens versucht Münder, „den Untersuchungsgegenstand ‚Sozialraumorientierung‘ so zu erfassen, dass er zum Gegenstand einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung gemacht werden kann“. (Ebd., S. 12) Er wählt zu einer „ersten Orientierung über wichtige inhaltliche Markpunkte der Sozialraumorientierung“ (ebd.) das „Handbuch zur Neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe“ (BMFSFJ 2000), den Bericht 12/1998 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt 1998) sowie das Bundesprogramm „Entwicklung und Chancen in sozialen Brennpunkten“ – Publikationen, in denen wenig zu inhaltlichen Aspekten der Sozialraumorientierung gesagt wird, allenfalls, und das in recht unterschiedlicher Qualität, zur Finanzierung und Organisation. Wenn Münder damit die

Sozialraumorientierung implizit auf Finanzierungsstränge reduziert, hat er zwar den Gegenstand handlich eingegrenzt, aber eben leider nicht in seiner Gesamtheit erfasst. So kommt Münder dann zu Aussagen wie: Ein „Kernelement der Sozialraumorientierung und zentraler Aspekt fachlicher Konzeptionen“ sei das „so genannte Sozialraumbudget“ (ebd., S. 13).

Kernelemente der Sozialraumorientierung

Zu den Kernelementen der Sozialraumorientierung zähle ich dagegen die konsequente Beteiligung der Wohnbevölkerung, die Prinzipien der Aktivierung und Ressourcenorientierung, unter Umständen auch Prinzipien der Kooperation und Vernetzung, keinesfalls jedoch das Sozialraumbudget. Auch Münders Behauptung, die drei Elemente Sozialraumbudget, Trägerexklusivität und Steuerungsgremium (ebd., S. 13 ff.) seien wichtige Aspekte der Sozialraumorientierung, halte ich für unzutreffend: Die Diskussion um Trägerexklusivität entzündet sich ausschließlich an der Budgetfrage, und Steuerungsgremien wurden innerhalb der sozialpädagogischen Debatte um Sozialraumorientierung wahrlich noch nie gefordert. Sie wurden erstmals im Zuge der Management- und Steuerungsdiskussion im Verwaltungsbereich Ende der Neunzigerjahre thematisiert. Natürlich ist es sinnvoll, die von Münder genannten drei Elemente zu untersuchen. Ich halte es jedoch für fahrlässig, sie ohne geschichtlichen und fachlichen Kontext gleichsam isoliert für sich zu betrachten und dies dann als Beschäftigung mit dem Gesamtkonzept Sozialraumorientierung auszugeben. „Auch dort, wo man bisweilen meint, man wüsste genau, was der Begriff bedeutet, ist es bei detaillierter Befassung damit meist nicht so.“ (Ebd., Fußnote 61, S. 105) In der Tat!

Sozialraumbudgets

Problematisch finde ich – und ich bin nicht sicher, ob das der Gutachter oder die Auftraggeber durch ihre Fragestellung verschuldet haben –, dass Münder die Begriffe „Sozialraumorientierung“ und „Sozialraumbudget“ häufig synonym gebraucht. Nicht überall, wo Sozialraumorientierung draufsteht, ist auch Sozialraumorientierung drin. Für dieses Gutachten gilt das allemal. Hier wie auch in weiten Teilen der Fachdiskussion wird das fachliche und organisatorische Prinzip der Sozialraum-

orientierung auf das Finanzierungsinstrument Sozialraumbudget reduziert, möglicherweise sogar auf ein verzerrtes Bild dieses Instrumentes (etwa Pröbß 2000). Ein Blick zurück in die Geschichte der Sozialraumorientierung zeigt, dass gegen das fachliche Prinzip Sozialraumorientierung kaum jemand etwas einzuwenden hatte – bis zu genau dem Zeitpunkt, als ein Finanzierungsinstrument vorgeschlagen wurde, das das Fachprinzip effektiv unterstützen sollte. Seitdem wird ausgiebig über ein Instrument diskutiert und der Blick davon abgelenkt, worum es bei dem Fachprinzip eigentlich geht.

Ohnehin werden Modelle zur Einführung von sozialraumbezogenen Finanzierungsformen derzeit unglaublich unpräzise diskutiert. Diese Ungenauigkeiten bilden sich auch in dem vorliegenden Gutachten ab, wenn sich der Autor einmal zur Sozialraumorientierung, ein andermal zu Budgets und wieder ein andermal zu weiteren budgetähnlichen Finanzierungsformen äußert, ohne dass deutlich wird, welche Budgetregelungen jeweils genau gemeint sind. Da hilft auch der Hinweis nicht, es gebe Budgets etwa in der Spanne von Tübingen bis Stuttgart (ebd., S. 15 f.). Münder hätte zumindest die Details dieser verschiedenen Budgetregelungen so ausleuchten müssen, dass jenseits der bloßen Etikettierung „Sozialraumbudget“ die substanziellen Bestandteile von Budgetregelungen deutlich in Erscheinung treten. So jedoch bleibt beim Leser des Gutachtens das schale Gefühl zurück, dass der Autor – juristisch vermutlich sehr kompetent – ein Phantom begutachtet, über das er einiges ahnt, wenig weiß und manches fantasiert.¹ In Münders Gutachten geht es also an keiner Stelle um Sozialraumorientierung als Gesamtkonzept, sondern allenfalls um den Aspekt der Sozialraumbudgets. Das ist ungefähr so, als wenn ich ein Gutachten unter der Überschrift „Jugendhilfe auf dem Prüfstand“ abliefern und mich lediglich dezidiert zum Thema „Fachleistungsstunde“ äußere.

Zur Rezeption sozialraumorientierter Ansätze in der Jugendhilfe

Es mangelt dem Gutachten auch an einer soliden Rezeption der vorliegenden Literatur. Münders oberflächlicher Versuch, auf zwei (!) Seiten Sozialraumorientierung diffus zu verorten zwischen Gemeinwesenarbeit, flexiblen Hilfen, Dienstleis-

tungsorientierung und Modernisierung des Jugendamtes (2001, S. 9 ff.), reiht sich nahtlos ein in den – wie ich finde geradezu fahrlässigen – Umgang mit Bezugsliteratur mancher Jugendhilfeautorinnen und -autoren. Anhand dieser wie zahlreicher anderer Publikationen wird sichtbar, dass in den letzten Jahren viele Jugendhilfeakteure – speziell der redenden und schreibenden Zunft (zum Beispiel Struck 2000, Prölß 2000, Schröder 2001) – Ansätze von Sozialraumorientierung und entsprechende Finanzierungsformen unterstützen oder auch kritisieren, ohne sich vorher gründlich mit Inhalten, Praxis und insbesondere den organisatorischen Grundlagen beschäftigt zu haben. Ein positives Gegenbeispiel stellen van Santen u. a. dar (Santen, Pluto, Pothmann & Seckinger 2000).

Deckelung, Aufgabe des Wunsch- und Wahlrechtes, Kartellbildung, Aushebelung gesetzlicher Vorschriften oder Abbau des Leistungsanspruches – allzu häufig wird ohne Detailkenntnis von Budgetverträgen und Sozialraumfinanzierungen alles erdenklich Bedrohliche mit dem Begriff des Budgets verbunden. Dies gilt etwa für Reiner Prölß (2000), der sich in seinem Beitrag zu Sozialraumbudgets äußert, durchaus pointiert, was ich zu schätzen weiß, aber dabei nicht den Eindruck erweckt, dass er sich besonders gut auskennt, wie in der Praxis mit Sozialraumbudgets operiert wird. Ähnlich irritierend fand ich auch den Vortrag von Reinhard Wiesner auf dem Stuttgarter Kongress im April 2000, als er sich dort auf der Grundlage einiger meines Erachtens richtiger Positionen kritisch zum Sozialraumbudget äußerte – leider aber nicht zu dem Budget, wie es in Stuttgart existiert. Überhaupt fällt auf, dass sich die meisten Autorinnen und Autoren allenfalls auf Ausschnitte der Literaturlage seit zirka 1995 beziehen; die (überschaubare) Anstrengung der Lektüre von Literatur zur Sozialraumorientierung aus den Siebziger-, Achtziger- und frühen Neunzigerjahren hätte indes dazu beitragen können, einige der heute die Diskussion prägenden Missverständnisse zu vermeiden oder zumindest vorhandene Widersprüche präzise auf den Punkt zu bringen.²

Historische Wurzeln der Sozialraumorientierung

In der aktuellen Diskussion wird immer wieder übersehen, dass Jugendhilfe bezüglich Sozialraumorientierung durchaus auf eine solide Tradition zurückblicken kann. Sie war ein

wesentliches Element in der Diskussion um die Neuorganisation Sozialer Dienste (NOSD) in den Siebzigerjahren (siehe hierzu etwa Dolls & Hammett 1988), sie war die zentrale inhaltliche Grundlage für die Neuausrichtung des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) in den Achtzigerjahren (siehe dazu Greese, Güthoff, Kersten-Rettig & Noack 1993), und sie wurde konzeptionell und praktisch insbesondere in der Jugendarbeit weiterentwickelt (siehe dazu Böhnisch & Münchmeier 1990; Deinet 1999). Seit einiger Zeit feiert Sozialraumorientierung eine Renaissance (Kreft 2001, S. 7; Prölß 2000, S. 141), was so mancher Autor mit einer von ihm selbst eingeleiteten Geburt zu verwechseln scheint: „sozialraumorientierte Sozialraumorientierung“ (Schröder 2001, S. 153) – das hat uns gerade noch gefehlt! „Sozialraumorientierung“ wird mehr und mehr zu einem willkürlich benutzten Trendbegriff. Positive Ausnahmen werden in den Publikationen im Zusammenhang mit den INTEGRA-Projekten der IGfH dargestellt (Koch & Lenz 1999; 2000; Peters 1997).

Zum konzeptionellen Ansatz der Sozialraumorientierung

Das Konzept der Sozialraumorientierung verlangt,

- die Interessen der Wohnbevölkerung als Ausgangspunkt jedweden professionellen Handelns zu sehen,
- die artikulierten Bedürfnisse von Menschen unmittelbar zu erfragen und daraus Konsequenzen zu ziehen,
- aktivierend und ressourcenorientiert zu arbeiten,
- kooperativ und vernetzend zu agieren sowie
- die von den Menschen definierten sozialen Räume als Ausgangspunkte jedweder Organisation zu sehen.

Wenn von Akteuren der Jugendhilfe, der die Vertreter der Gemeinwesenarbeit (GWA) in den Siebzigerjahren mühsam erklärt hatten, dass Betroffene überhaupt Rechte haben, nun mit warnend erhobener Finger gesagt wird, das Konzept Sozialraumorientierung laufe Gefahr, die herausgehobene Stellung der Leistungsberechtigten nicht zu berücksichtigen oder innerhalb bürokratischer Verfahren ihre Rechte zu missachten, dann ist das vor diesem geschichtlichen Hintergrund gesehen geradezu absurd. Ich kann dieser Jugendhilfefraktion nur sagen: Wer im Glashaus sitzt, soll nicht mit Steinen werfen. Oder: Wer selber kokst, sollte tunlichst keine Haaranalyse anfordern.

Besonders erstaunlich ist in diesem Zusammenhang die jugendhilfeinterne Rezeption der Gemeinwesenarbeit: Jahrelang wurde sie behandelt wie ein außerehelich gezeugtes, ungeliebtes Kind, das man am liebsten dauerhaft stationär untergebracht hätte, um es sich vom Leibe zu halten; und auf einmal wird aus dem verstoßenen Kind, auf das man jahrelang – von unten – herabgeschaut hatte, gleichsam per fachlicher Rückführung ein vollwertiges Familienmitglied. Und alle tun so, als wüssten sie genau Bescheid über dieses Kind. Ein solches Vorgehen halte ich für geschichtslos und für ziemlich oberflächlich: „Neues erscheint häufig jenen als neu, die sich kein historisches Gedächtnis aneignen konnten und die deshalb Schwierigkeiten haben, in Jahrzehnten zu denken statt in Etatjahren.“ (C.W. Müller 2000, S. 18) So viel vom Langzeitgedächtnis der Sozialpädagogik.

„Lebensweltorientierung“, „Ressourcenarbeit“, „Case Management“ und „Empowerment“ sind zeitgenössische Trendbegriffe, „die unschwer in die Tradition etablierter Gemeinwesenarbeit anzuordnen sind.“ (Ebd.) Wir Vertreter der GWA haben das alles in den Achtzigerjahren nicht geschrieben, damit heute einige Technokraten und Juristen Sozialraumorientierung flugs auf Sozialraumbudgets reduzieren können. Aber haken wir das als Missverständnis ab und kommen zum Thema zurück.

Regionalisierung und Produktorientierung

Spätestens seit den Zeiten der Neuorganisation sozialer Dienste in den Siebzigerjahren wird in der Jugendhilfe über Regionalisierung, Dezentralisierung und auch Sozialraumorientierung diskutiert. Seit damals ist es beispielsweise unstrittig, dass der ASD möglichst dezentral arbeitet (siehe dazu etwa Kühn 1994; Liebig 2001). Aber auch schon damals und verstärkt in den Achtzigerjahren wurde auf allen Kongressen von Regionalisierung und Dezentralisierung gesprochen, vor Ort jedoch arbeiteten zahlreiche Dienste genauso weiter wie immer, schmückten sich aber dennoch mit den modischen Etiketten (siehe dazu Hinte 1991 a).

Woran lag das? Zum einen war und ist in der Jugendhilfe nur rudimentär das notwendige Methodenwissen bezüglich sozialräumlicher Ansätze vorhanden: Das zeigt sich immer wieder

an den dürftigen Versuchen mancher Autorinnen und Autoren, die Theoriediskurse aus den Siebziger- und Achtzigerjahren zu rezipieren.³ Gleichzeitig werden Ergebnisse aus Praxisprojekten sehr selektiv publiziert oder bleiben für die Entwicklungen der Jugendämter folgenlos. Zum anderen lenken Finanzierungsstränge und Organisation in der Jugendhilfe trotz aufrichtiger Bemühungen zahlreicher Innovatorinnen und Innovatoren vor Ort immer wieder vom Sozialraum weg. Das wurde mir in den Achtzigerjahren deutlich, als ich bei den ASDs lernte, dass sie eben nicht auf Träger der Hilfen zur Erziehung (HzE) im Sozialraum zurückgreifen konnten und sie deshalb immer wieder außerhalb des Sozialraumes nach Trägern suchen mussten. Da keine dauerhaft tragenden Kontakte im Sozialraum bestanden, war man immer wieder mit externen Trägernetzen beschäftigt. Die geforderte Integration auf sozialräumlicher Ebene wurde zudem dadurch erschwert, dass Hilfen kleinteilig und zergliedert verschrieben wurden und dadurch nicht im Sozialraum geleistet werden konnten.

Die wirksamsten Steuerungsmittel in der deutschen Kommunalverwaltung waren immer schon Geld, Recht und Höhergruppierungen. In der deutschen Kommunalverwaltung wird zuallererst gefragt: Dürfen wir das? In der Gemeinwesenarbeit habe ich gelernt, zuerst zu fragen: Was will ich eigentlich?, und danach: Will ich das wirklich?, und erst dann: Was kostet das? sowie: Welche rechtlichen Grundlagen gibt es dafür? Bereits Anfang der Neunzigerjahre habe ich für regionale Budgets votiert. Das blieb damals folgenlos, weil uns die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung von den wirklich drängenden Problemen abgelenkt hat: Die von ihr angeregte Produktorientierung führte uns weg von integrierten Jugendhilfeleistungen und erst recht von der Sozialraumorientierung. Bei dieser Umorientierung auf Produkte hat die Jugendhilfe eifrig mitgewirkt, zumindest hat sie nicht eindeutig Position bezogen. Wie stolz waren damals manche Jugendhilfeakteure, wenn sie in den Gutachtergruppen der KGSt sitzen durften und in irgendeinem Bericht erwähnt wurden!

Die Jugendhilfe wurde von der wuchtigen KGSt-Welle unverhofft überrollt; und wenn Reinhard Wiesner gelegentlich sagt, er habe den Eindruck, in Deutschland hätten Berichte der KGSt „mancherorts die Autorität gesetzlicher Vorschriften erlangt“ (Wiesner 2001, S. 4), so hat er damit völlig recht.

Als die KGSt in den Neunzigerjahren mit ihrer „outputorientierten Steuerung“ (KGSt 1994) zum Spitzenreiter der Jugendhilfe-Zitiercharts wurde, war für viele Fachleute in der Sozialarbeit klar, dass hier ein Programm zur Banalisierung und Konsolidierung der Jugendhilfe aufgelegt worden war. Viele von uns haben sich gegen die Produktfetschisten, Vorstufenrationalisierer, Kennziffernfanatiker und Leitbildtechnokraten gewehrt, und dies mit gutem Grund: Wir wollten die Gestaltungskraft der Jugendhilfe sowie die Leistungsansprüche der Betroffenen auf fachlich hochwertige Leistungen erhalten und verbessern. So wurde uns in den Diskussionen mit den Steuerungsakrobaten und fachfernen Unternehmensberatungen immer häufiger klar, dass eben wesentliche Steuerungsinstrumente der Jugendhilfe (etwa die Jugendhilfeplanung oder das Hilfeplanverfahren nach § 36 KJHG) nur selten dahin steuerten, wohin viele das wollten – und gelegentlich auch überhaupt nicht steuerten.

Ich wurde damals – nach einigen rüden Attacken meinerseits – von dem für die Jugendhilfe zuständigen KGSt-Referenten angesprochen, gemeinsam mit ihm Jugendhilfeempfehlungen zu entwickeln, die stärker an die fachliche Diskussion der Sozialen Arbeit anknüpfen und präziser auf Probleme der Jugendhilfe in Kommunen und Landkreisen eingehen. So entstand der KGSt-Bericht „Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe“ (KGSt 1998).

Damals fiel auf, dass bei der Gestaltung der lokalen Jugendhilfe freie und öffentliche Träger häufig auf eine Art und Weise miteinander umgingen, die einer gestaltenden Jugendhilfe eher abträglich war. Es fanden keine folgenreichen inhaltlichen Diskussionen statt, etwa in einer Arbeitsgruppe nach § 78 KJHG oder im Jugendhilfeausschuss, stattdessen waren Hinterzimmerverhandlungen, hartes Konkurrenzgerangel und Diskussionen über Finanzierungen ohne inhaltliche Konzeptionen oder Wirkungskontrolle an der Tagesordnung. Alles in allem herrschte damals, wie das auch heute noch vielerorts der Fall ist, unter den Beteiligten eine gepflegte Misstrauenskultur.

Kernstück des genannten KGSt-Berichtes war die Entwicklung eines systematisch angelegten Kontraktmanagements, das fachliche und finanzierungstechnische Aspekte miteinander verbinden sollte. Gleichsam als Nebenprodukt entstand die Idee der Finanzierung von Hilfen zur Erziehung über regionale Budgets. Im Bericht schränkten wir sie ein auf die ambulanten Hilfen aus Rücksicht auf Städtetag und Landkreistag, die zumindest damals vehement auf der Pflegesatzfinanzierung bestanden und der Einzelfallfinanzierung das Wort redeten. Ich habe nie einen Hehl daraus gemacht, dass ich diesen Einstieg fachlich und finanzierungstechnisch für falsch halte, und plädiere auch heute noch dafür, in regionale Budgets alle Hilfen zur Erziehung der §§ 27 ff., 41 und 42 KJHG zusammenzufassen.

Die Reaktionen auf den Bericht reichten innerhalb der Jugendhilfe von begeisterter Zustimmung über wütende Proteste bis hin zu entsetztem Totschweigen. Die inhaltlichen Vorschläge stießen jedoch auf relativ breite Zustimmung, insbesondere die Tatsache, dass die KGSt von ihrer engen Produktlogik Abstand nahm und sich endlich an aktuelle Fachdiskurse anknüpfte. An dem von uns erarbeiteten Finanzierungsvorschlag – in Stuttgart war übrigens etwa zeitgleich in eine ähnliche Richtung gedacht worden – entzündete sich eine heftige Diskussion. Dieser Finanzierungsvorschlag wird seitdem juristisch und haushaltstechnisch auf Herz und Nieren geprüft, ohne dabei zu berücksichtigen, dass er nur ein Mosaikstein in einem umfassenden, komplexen und differenzierten Gesamtgebilde ist. Diese Diskussion verselbstständigte sich: Es ging immer weniger um sozialräumliche Gestaltung, Betroffenenbeteiligung, Ressourcenorientierung und ein anderes Verhältnis zwischen den beteiligten Trägern, sondern immer mehr um verzerrte Darstellungen von Sozialraumbudgets, die angeblich das Wunsch- und Wahlrecht einschränken oder den Konsolidierungsfantasien der Kammereien Vorschub leisten.

Wer ein Rührei machen will, muss Eier zerschlagen. Und wer Sozialraumorientierung ernsthaft einführen will, muss an Traditionen rütteln und Zöpfe abschneiden. Durch das Instrument „Budget“ wird es plötzlich ernst mit der Sozialraumorientierung. Das zeigt sich etwa am Beispiel des ASD. Die zentralen Diskussionen in den Achtzigerjahren über Dezentralisierung und Sozialraumorientierung im ASD (siehe etwa Institut für

soziale Arbeit 1991) waren keine wirklich fachlichen Kontroversen. Über die fachlichen Wünsche war man sich durchaus einig. Doch trotz der Plädoyers für die Orientierung am Sozialraum und einer flächendeckenden Regionalisierung arbeiteten viele dezentralisierte Einheiten so weiter, als seien sie noch immer zentral organisiert (siehe dazu Hinte 1991 a). Auch die Erbringer der Hilfen zur Erziehung hatten nichts gegen die Dezentralisierung des ASD einzuwenden, denn sie wussten, dass sich am herkömmlichen, einzelfallbezogenen Verschreibungssystem nichts ändern würde. Jetzt wird das fachlich von allen Gewünschte plötzlich durch ein Finanzierungsinstrument unterstützt, dem man sich nicht mehr so ohne weiteres entziehen kann. Und genau an diesem Punkt verliert die Diskussion um die Sozialraumorientierung an Rationalität und wird durch unausgesprochene Interessen irrational aufgeladen. Unversehens steht das Instrument, das der Unterstützung des Fachprinzips dienen soll, im Vordergrund der Diskussion, und alle, öffentliche wie freie Träger, bekommen kalte Füße.⁴

Diese seltsame Spaltung in Programmatik und Finanzierung findet sich auch im KJHG wieder. Da wird für den Einbezug des sozialen Umfeldes, für die Gestaltung von Lebenswelten, für die Autonomie der Menschen plädiert – und gleichzeitig schafft man ein Finanzierungssystem, das nicht wirklich dazu dient, Menschen auf die Beine zu helfen, und erst recht nicht dabei unterstützt, Lebenswelten zu gestalten. Der Verdacht liegt nahe, dass die fachlichen Inhalte doch nicht so ernst gemeint, sondern nur schmückendes Beiwerk für Großveranstaltungen wie Jugendhilfetage sind, während der Alltag durch knallharte Fallfinanzierungsverhandlungen und heftige Rivalitäten zwischen den Trägern vor Ort geprägt ist.

Die ernsthafte Anwendung eines Finanzierungsinstrumentes zur Unterstützung der Sozialraumorientierung würde diesen widersprüchlichen Zustand zumindest im Ansatz bearbeiten. An diesem Punkt steht die Jugendhilfe heute.

Aspekte der aktuellen Situation in der Jugendhilfe

An die Modelle einer sozialraumbezogenen Finanzierung werden in der aktuellen Fachdiskussion Fragen gestellt, die in

dieser Form nie an die geltende Einzelfallfinanzierung gerichtet worden sind, zum Beispiel: Wird der Leistungsanspruch der Betroffenen eingeschränkt? Kann das Wunsch- und Wahlrecht tatsächlich ausgeübt werden? Ist die Beteiligung der Betroffenen gefährdet? Droht der Unterschied zwischen Leistungsbewilligern und Leistungserbringern zu verwischen? Wird durch die Budgets den Konsolidierern in den Kommunen in die Hände gespielt?

Ich finde es sehr bemerkenswert, dass genau diese Fragen die desolate Situation des derzeit praktizierten Systems offenbaren: Im System der Fallfinanzierung wird knallhart und geistlos konsolidiert durch zentral dirigierte Leistungsbeschränkungen, Herabstufungen von Leistungen im Einzelfall sowie durch Festsetzung von pauschalen Finanzgrenzen für einzelne Hilfearten.

Das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen wird heute überall erschwert: Es gibt zahlreiche Leistungen, die eben nur von einem Träger angeboten werden. In vielen Kommunen gibt es beispielsweise Sozialpädagogische Familienhilfe nur bei der Caritas oder Tagesgruppen nur bei der Arbeiterwohlfahrt. Auch können die Betroffenen nicht zwischen verschiedenen Fachkräften wählen – was in der Fachdiskussion bislang nur selten kritisch angemerkt wurde (siehe dazu Hinte 2000).

Die Beteiligung der Betroffenen sowohl an der Hilfeplanung als auch an der Gestaltung der Hilfen steckt zurzeit in Deutschland noch in den Kinderschuhen. Wir erleben vielerorts ein von Bürokratie und Finanzfragen überlagertes Hilfeplanverfahren (siehe dazu Schwabe 2000), das den gesetzlichen Vorgaben geradezu spottet. Da kann man nun wirklich nicht behaupten, dass die Leistungsberechtigten Aufträge an die Leistungserbringer vergeben.

Die Unterscheidung zwischen leistungsgewährender und leistungserbringender Instanz ist in Deutschland häufig nicht geregelt: Zahlreiche kommunale Träger haben innerhalb des ASD die Hilfen zur Erziehung institutionell verankert, sodass der ASD die Fälle erfasst und selbst bearbeitet; das gilt auch für freie Träger als Einleiter und Durchführer von Hilfen. Dieses System wurde bislang selten öffentlich kritisiert, geschweige denn in seinen juristischen Dimensionen ausgeleuchtet.

Zurzeit rivalisieren vielerorts öffentliche und freie Träger miteinander und liefern sich harte Kämpfe. Viele Jugendamtsleiter geben hinter vorgehaltener Hand zu, dass ihnen die Finanzierung der Erbringer der Hilfen zur Erziehung seit Jahren aus dem Ruder läuft. Sie schätzen die Finanzierung als Stückwerk ein, die Konjunktoren gehorche, Konsolidierungszwängen unterliege und von Zufälligkeiten abhängig sei.

In der Jugendhilfe wird oft versucht, Fehler zu tilgen, indem man eifrig neue macht. Das wild wuchernde Gestrüpp an Leistungs- und Entgeltvereinbarungen, Pflegesatzkommissionen und Fachleistungsstunden-Gremien dient nicht der Steuerung der Jugendhilfe, sondern bedeutet arbeitsaufwändiges Stückwerk, das eine konzeptionell durchdachte lokale Gesamtstrategie vermissen lässt. Die Wirkungen der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen in der Jugendhilfe ähneln denen der Produkte im Rahmen der Verwaltungsreform. Einzelne Vereinbarungen mögen fachlich durchaus hochwertig sein, aber da sie in der Regel nicht in einen jugendhilfepolitischen Kontext eingebunden sind, stehen sie häufig isoliert. Indem sie die Leistungen immer kleinteiliger und standardisierter beschreiben, zergliedern sie letztlich die Jugendhilfe genauso wie die Produkte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle. Unter Bezug auf – hoffentlich falsch interpretierte – gesetzliche Regelungen werden mit einer abstrusen finanziellen Steuerung völlig unstrittige fachliche Positionen ausgehebelt. In Leistungsbeschreibungen wird festgelegt, wie viele Fortbildungstage zugelassen und wie viele Toiletten es in der Einrichtung gibt, ob die Fenster nach Süden, die Eingänge nach Norden zeigen und die Betten gen Mekka stehen oder wie hoch die Zimmertemperatur am Morgen beziehungsweise am Abend ist. Ähnlich absurde Leistungskataloge entstehen derzeit überall im Land – in Erfüllung der Vorschriften des § 78 KJHG, das heißt, man konzentriert sich auf die Strukturqualität, während es bei den Sozialraumbudgets endlich auch um die Prozess- und Ergebnisqualität geht.⁵

Dass diese Fragen an das derzeit praktizierte System so nicht gestellt werden, mag auch daran liegen, dass vom Status quo zahlreiche Institutionen und Akteure profitieren: Die Träger erhalten – trotz aller Kürzungen – über das beschriebene, volkswirtschaftlich völlig unsinnige Verfahren immer wieder

die Fälle, die sie benötigen, um ihre Existenz zu sichern. Der öffentliche Träger agiert vielerorts als Blackbox, der die Fälle in intransparenten Verfahren als HzE-Fälle definiert. Die Fallvorbereitung durch den ASD und die Kooperation an der Schnittstelle ASD – HzE – Erbringer sind eindeutig verbesserungsbedürftig, insbesondere um unnötige Doppelarbeit zu vermeiden.

Zahlreiche Akteure wollen ihre über dieses System erlangte prozessuale Bedeutung nicht aufgeben. Sie sitzen in Pflegesatzkommissionen, in Entgeltkommissionen oder in anderen Gremien, die im Rahmen der geltenden Finanzierungsvorgaben die Absätze und Paragraphen interpretieren, Finanzierungsregelungen präzisieren, Pflegesätze aushandeln oder jede einzelne Leistungsvereinbarung im Rahmen der Angebote eines stationären Trägers überprüfen.

Und last but not least profitieren vom derzeitigen Zustand ganze Beratungsunternehmen, Institute, Kongressveranstalter, Fahrtkostenjäger und Kongresspilger, die überhaupt kein Interesse an einer Veränderung des Systems haben und jegliche grundlegende Innovation in das Reich der Utopie oder der Ungesetzlichkeit verweisen.

Angesichts dieser Situation schlage ich vor, künftig jedwede kritische Anfrage an die derzeit diskutierten Innovationen in Richtung Sozialraumbudgetierung in derselben Schärfe und Intensität auch an das herrschende System zu richten. Es muss mit gleicher Elle gemessen werden, und zwar sowohl hinsichtlich der Präzision der Argumentation als auch des eingesetzten Ressourcenaufwandes.

Budgets als Unterstützung sozialraumorientierter Arbeit

Regionale Budgets sind lediglich ein mögliches Instrument zur Unterstützung einer gestaltenden sozialraumorientierten Jugendhilfe in Kommunen und Landkreisen. Sie sind nicht per se positiv oder negativ und dienen keinem Selbst- oder Konsolidierungszweck. Insofern sind sie nur sinnvoll, wenn bei den Umbauprozessen in den Kommunen einige auch in dem KGSt-Bericht Nr. 12/1998 (KGSt 1998) beschriebene Schritte vorher oder parallel vollzogen werden. Bevor regio-

nale Budgets berechnet und verankert werden, muss man sich über ein gemeinsames Konzept verständigen, Fachkräfte trainieren, Trägerrunden moderieren, Führungskräfte coachen, Politiker überzeugen, Amtsstrukturen umbauen, Mitarbeiterbeteiligung organisieren, Verfahren entbürokratisieren, Formulare verbessern und immer wieder auf fachliche Standards verweisen (siehe dazu etwa Hinte, Lüttringhaus & Streich 2001).

Ich kenne keine Finanzierungsform, die besser geeignet wäre, uns von jahrzehntelang gepflegtem Falldenken, der Zergliederung von Einzelleistungen, der Trägerkonkurrenz und der Misstrauenskultur wegzubringen als Sozialraumbudgets. Allein im Zuge der örtlichen Diskussionen um regionale Budgets wurden vielerorts beachtliche Schritte in Richtung einer transparenteren, an den Betroffenen orientierten und sozialräumlichen Jugendhilfe getan. Hier werden Leistungsberechtigte in der Tat im münderschen Sinne zu Auftraggeberinnen und Auftraggebern – vielleicht jagt genau dies so manchem Bürokraten einen gehörigen Schrecken ein.

Grundsätzliche Annahmen für die Einrichtung von Budgets

Bei der Einrichtung eines Sozialraumbudgets bezieht man sich auf folgende grundsätzliche Annahmen:

1. Es gibt durch das Jugendamt begrenzt beeinflussbare Zusammenhänge zwischen Sozialisationsbedingungen im weitesten Sinne und der Entstehung von Leistungsansprüchen (als Grundlage dazu immer noch lesenswert: Ames & Bürger 1997).
2. Die Definitionen, wann ein HzE-Fall ein solcher wird, sind vielfältig und von zahlreichen, oft zufälligen Aspekten abhängig.
3. Die Kenntnis der Faktoren, die in einem Fall zu einem Leistungsanspruch führen, hilft in einem anderen Fall, die Bedingungen für das Entstehen eines Leistungsanspruches zu verhindern.

4. Sich das Wissen über sozialstrukturelle Ressourcen bei jedem Einzelfall gesondert anzueignen bedeutet, in erheblichem Maße Zeit und Geld zu verschwenden.
5. Frühzeitige Kooperation von Kostenträgern, Leistungserbringern und Leistungsberechtigten führt im weiteren Fallverlauf zu erheblichen Verbesserungen der Hilfeleistungen; sie funktioniert aber nur bei entsprechenden finanziellen Anreizen.
6. Die planerischen und sozialarbeiterischen Grundkenntnisse über die Bedingungen im Sozialraum sind für präventive Arbeit und für die Einzelfallarbeit im Bereich der Hilfen zur Erziehung prinzipiell dieselben. Die durch die verschiedenen Finanzierungsstränge beförderte künstliche Trennung von Prävention und „Pflichtaufgaben“ in Einzelfällen führt dazu, dass sich die Fachkräfte in beiden Arbeitsfeldern diese Kenntnisse erarbeiten müssen – eine unnötige Doppelarbeit, falls denn der Erwerb dieser Kenntnisse von Professionellen überhaupt für wichtig erachtet wird.
7. Der Zeitpunkt des erstmals festgestellten beziehungsweise artikulierten Leistungsanspruches ist von vielen Zufällen abhängig und lediglich aus juristischer Sicht von Bedeutung. Fachlich und finanztechnisch gesehen ist es naiv, methodische Intervention und Finanzierung hauptsächlich an diesem Zeitpunkt auszurichten.

Für die Einrichtung von Budgets spricht auch, dass im derzeitigen Finanzierungssystem das Geld ineffektiv und ineffizient eingesetzt wird. Es gibt zahlreiche durch das derzeitige Finanzierungssystem verursachte, fachlich jedoch fragwürdige Arbeitsakte sowie überbezahlte und überflüssige Tätigkeiten, die bei einem Budget allesamt wegfallen würden – etwa der hohe Aufwand, der beim öffentlichen Träger betrieben wird, um einen Überblick über zahlreiche stationäre Einrichtungen außerhalb der jeweiligen Kommune zu behalten, die immensen Anstrengungen der freien Träger, sich immer wieder neu zu positionieren, um in der Phase der Fallverteilung auch erfolgreich den Finger heben zu können, der äußerst lästige Aufwand, den einzelne ASD-Fachkräfte immer wieder betreiben müssen, um Kinder, die in ihnen nicht bekannten oder zum Teil sehr fern liegenden Einrichtungen untergebracht worden

sind, angemessen zu betreuen, der Einsatz von hoch bezahlten Fachkräften für relativ schlichte Tätigkeiten (Kind zum Kindergarten bringen, Wohnung putzen, Behördengänge erledigen), die künstliche Ausweitung von Leistungsansprüchen durch die HzE-Erbringer zur Sicherung von Finanzierungen oder der Aufwand für die Kontaktaufnahme mit der neuen Bezugsperson beim Wechsel einer Hilfeform.

Einzelfallbezogene und sozialstrukturelle Leistungen

Erschwert wird die aktuelle Diskussion zweifellos dadurch, dass die Zusammenhänge zwischen einzelfallabhängigen und sozialstrukturellen Leistungen innerhalb eines Sozialraumbudgets nicht deutlich genug dargestellt werden. Derartige Unklarheiten sind unter anderem auf die Formulierungen mancher Budgetverträge zurückzuführen, die nahe legen, dass auf der einen Seite Mittel für fallunspezifische Arbeit vorhanden sind und auf der anderen Seite Mittel für die Erfüllung von Rechtsansprüchen im Einzelfall zur Verfügung stehen.

Im Grunde scheint hier eine alte Diskussion auf: In der herkömmlichen Finanzierungssystematik gibt es zahlreiche Leistungen der Jugendhilfe, die im Vorfeld des § 27 KJHG angesiedelt sind – und es gibt ausgewiesene Leistungen, die aufgrund eines Einzelfallanspruches gewährt werden, in der Regel festgelegt im Verfahren nach § 36 KJHG. Regionale Budgets sind genau aus der Analyse dieser Differenz entwickelt worden. Zahlreiche leistungsbegründende Ansprüche entstünden in dieser arbeitsaufwändigen und kostenträchtigen Form erst gar nicht, wenn mehr Ressourcen für fallunspezifische Arbeit bereitgestellt werden würden. Außerdem weiß jeder Träger, dass er mit einem fallunabhängigen Ressourcenpool innerhalb eines Sozialraumes erheblich bessere und kostengünstigere Hilfen zur Erziehung anbieten könnte. Da aber die Finanzierungssystematik immer wieder dazu nötigt, die entsprechende Leistung über den identifizierten Einzelfall, also über den angemeldeten Rechtsanspruch – und auch erst ab diesem Zeitpunkt –, zu gewähren, legen natürlich bis dahin fast alle Instanzen die Hände in den Schoß. Wer sparen will, gewährt Geld erst dann, wenn der Rechtsanspruch es auch wirklich erfordert; wer im Alltag überlastet ist, wird erst dann tätig werden, wenn die Situation schon eskaliert ist; und ein Erbringer von Hilfen

zur Erziehung wird sich erst dann um einen Fall bemühen, wenn er ihn offiziell erhalten hat und ihm Geld zufließt.

Regionale Budgets unterstützen alle Beteiligten und setzen Anreize, die künstliche Trennung zu überwinden von präventiver, sozialraumgestaltender und ressourcenerkundender Arbeit einerseits und der Arbeit am identifizierten und finanzierten Einzelfall andererseits mit dem Ziel, dass dies letztlich einer besseren Fallarbeit und einer besseren Erfüllung des Leistungsanspruches der Betroffenen dient.

Für die Gestaltung des Sozialraumes ist selbstverständlich nicht nur die Jugendhilfe zuständig, sondern zum Beispiel auch das Stadtentwicklungsamt, die Kulturarbeit, das Grünflächenamt oder die Wohnungsbaugesellschaften. Insofern muss Jugendhilfe bei ihrem Sozialraumengagement immer im Auge behalten, dass sie Rechtsansprüche zu erfüllen hat. Ein regionales Budget ermöglicht es, Mittel sowohl für die Erfüllung dieser Rechtsansprüche, also für die „Bedarfsdeckung des erzieherischen Bedarfs“ (Münder 2001, S. 32), als auch für die Erkundung, den Aufbau und die Pflege von Ressourcen für eine bessere Fallarbeit einzusetzen.

Wenn ein freier Träger durch seine ausgezeichneten Kontakte bereits im Vorfeld einer Hilfe zur Erziehung mitwirken kann, wird zum einen die Anlaufzeit bei der Kontaktaufnahme erheblich verkürzt und zum anderen vieles bereits in einer Phase bearbeitet, in der normalerweise der ASD nur Bedarfsfeststellung betreiben würde. Es gibt in der örtlichen Jugendhilfe viele solcher Möglichkeiten, die angesichts des konservativen Finanzierungssystems überhaupt nicht kreativ genutzt werden können. Ich habe durchaus Verständnis für die Zurückhaltung der freien Träger: Wer sich bei der so genannten Präventivarbeit immer fragen muss: Wer bezahlt mir das eigentlich?, wird sich nicht engagieren. Und somit stimmt es eben nicht, dass, wie Münder schreibt, bei der „Verneinung des Vorliegens der Voraussetzungen von Leistungen (...) nur die Anteile zwischen einzelfallabhängigen und sozialstrukturellen Leistungen innerhalb eines Sozialraumbudgets verschoben“ (ebd., S. 32) werden. Diese beiden Bestandteile des Budgets sind lediglich rechnerische und zum Teil recht zufällig gegriffene Größen, die zusammen gesehen werden müssen und nur als Ganzes ihren steuernden Wert erhalten.

Gerade deshalb ist es so wichtig, dass das Sozialraumbudget beim Erbringer der Hilfen zur Erziehung angesiedelt ist: Denn damit verbleibt die Entscheidung darüber, ob ein Rechtsanspruch besteht oder nicht, beim öffentlichen Träger, der, wenn er budgetverantwortlich wäre, eben genau dieser von Münders so genannten Versuchung (ebd.) viel stärker unterliegen würde, „mit der (...) Erfüllung von Rechtsansprüchen (...) weniger sorgfältig umzugehen“ (ebd.).

Diese Gefahr, die Münders beim Sozialraumbudget wittert, besteht im derzeitigen System viel stärker als bei den mir bekannten Budgetprojekten, und tatsächlich unterliegen viele öffentliche Träger derzeit täglich dieser Versuchung. Spätestens an dieser Stelle macht sich Münders Unkenntnis über Steuerungswirkungen von Budgets und deren konzeptionellen Hintergrund bemerkbar, denn manche juristische Bedenken würden sich bei besserer Sachkenntnis des begutachteten Gegenstandes erübrigen. Die Versuchung, die im Rahmen von Sozialraumbudgets entstehen könnte, ist indes eine ganz andere: Der Träger, gleichsam gezwungen, die Leistung zu erbringen, könnte zur Aufwandsreduzierung neigen, weil er eben befürchtet, in seinem Budget zu wenig Geld zur Verfügung zu haben. Damit dies nicht geschieht, bedarf es fallunabhängiger Controllingverfahren (siehe Hinte 1999; Anhang in Früchtel, Lude, Scheffer & Weißenstein 2001).

Anmerkungen zu einzelnen Aussagen des Rechtsgutachtens

- Im Hinblick auf „spezifisch zusammengesetzte Steuerungsgremien im Sozialraum hinsichtlich des Hilfeplanverfahrens und des Hilfeplans“ (Münders 2001, S. 35) muss gesagt werden, dass diese Gremien selbstverständlich nicht die Leistung gewähren und folglich bezüglich der Entscheidung über die Hilfen zur Erziehung die Kompetenzen des öffentlichen Trägers in keiner Weise eingeschränkt werden. Dass indes diese „Steuerungsgremien“ – ich würde sie im Übrigen Sozialraumteams nennen – auf der institutionellen Ebene fachliche Sichtweisen abgleichen, Ressourcen besser bündeln und gleichsam der Beratung und Korrektur des öffentlichen Trägers dienen, ist durchaus sinnvoll. Ansonsten halte ich die Hinweise Münders (ebd., S. 35–36) bezüglich der Beteiligung

der Leistungsberechtigten bei der Aufstellung des Hilfeplans für völlig zutreffend. Meiner Erfahrung nach werden in sozialraumorientierten Projekten genau diese Standards vorbildlich erfüllt.

- Über das Wunsch- und Wahlrecht ist mit Münders Ausführungen (ebd., S. 36 ff.) hoffentlich alles gesagt. Ich habe dem nichts hinzuzufügen und verweise auf meine bisherigen Aussagen dazu, die sich in weiten Teilen mit denen von Münders decken (Hinte 2000).
- „Im Konzept der Sozialraumorientierung ist die *Vorrangigkeit*, die *Exklusivität* eines oder mehrerer Träger für den Sozialraum ein zentrales Kriterium, das auch fachlich untermauert ist.“ (Ebd., S. 95) Dieser wie auch andere Sätze, in denen Münders Sozialraumorientierung mit Sozialraumbudgets verwechselt, leiten uninformierte Leserinnen und Leser fehl. Zur Klarstellung möchte ich Folgendes anmerken: Sozialraumorientierung erfordert mitnichten die Vorrangigkeit oder Exklusivität eines oder mehrerer Träger, im Gegenteil: Gerade die Kooperation vorhandener Träger im Sozialraum ist ein wichtiges Prinzip dieses Arbeitsansatzes (das wurde häufig beschrieben, zum Beispiel bei Hinte, Metzger-Pregizer & Springer 1982). Die von Münders vorgenommene Problematisierung dieser Vorrangigkeit von Trägern wird nur dann relevant, wenn man das Budget isoliert vom Ansatz der Sozialraumorientierung betrachtet. Tatsächlich ist das Sozialraumbudget für einen oder mehrere Träger der Hilfen zur Erziehung in Kombination mit anderen im Wohnquartier sozialraumbezogen arbeitenden Trägern in der Praxis derzeit die Regel, was in der Literatur einhellig begrüßt wird und Münders Einwände relativiert.
- „Mit dem Stichwort des *Sozialraumbudgets* geht es konzeptionell darum, dass ein (beziehungsweise wenige) exklusive Leistungserbringer sowohl die individual bezogenen als auch die sozialstrukturellen Leistungen erbringen.“ (Münders 2001, S. 64) Genau darum geht es eben nicht – zumindest nicht bei HzE-Budgets. Sämtliche Leistungen, die hier erbracht werden, sind letztlich individual bezogen, aber fachlich gesehen sind individual bezogene Leistungen, für die sozialstrukturelle Ressourcen genutzt werden, meist die bes-

seren und oft auch die kostengünstigeren. Von daher ist diese immer wieder vorgenommene Trennung von individual bezogenen und sozialstrukturellen Leistungen Grund für zahlreiche Missverständnisse. Sozialstrukturelle Leistungen dürfen meines Erachtens nicht vorrangig aus dem Jugendhilfebudget bezahlt werden und erst recht nicht aus einem Budget, in dem auch die Hilfen zur Erziehung enthalten sind. Nach meiner Überzeugung kommt fallunspezifische Arbeit letztlich dem Einzelfall zugute. Sie wird zunächst unspezifisch geleistet, kann aber zu einem späteren Zeitpunkt falldienlich werden (ausgezeichnet beschrieben von Früchtel 2001). Es handelt sich somit nicht um sozialstrukturelle Leistungen allgemeiner Art, sondern um Leistungen zur Erkundung oder zur Pflege der Ressourcen des sozialen Raumes, aus denen zur gegebenen Zeit geschöpft werden kann. Die derzeit verbreitete Praxis, sozialstrukturelle Ressourcen erst dann zu eruieren, wenn diese Arbeit eindeutig fallbezogen finanziert wird, gleicht dem Verhalten eines Bäckers, der für jedes Brötchen einen eigenen Teig herstellen würde.

- Münder bemerkt augenzwinkernd, dass in der Frage der Erziehungsberatung „pragmatischer Burgfrieden“ herrsche, sagt aber gleichzeitig, dass die derzeitigen Verfahren (nämlich ohne förmliches Verwaltungsverfahren gemäß § 36 KJHG) „rechtsdogmatisch auf unsicheren Beinen“ (2001, S. 81) stünden. Dies weist auf eines von vielen systematischen Problemen im KJHG hin. Die Erziehungsberatung ist eine klassische Erstanlaufstelle, und das sollte sie meines Erachtens auch bleiben. Damit erfüllt sie aber – organisatorisch betrachtet – ähnliche Aufgaben wie der ASD. Im Grunde gehört somit die Erziehungsberatung nicht in die Hilfen zur Erziehung nach § 27 ff. KJHG. Sie ist vielmehr eine Einrichtung, die andere Aufgaben aus dem KJHG wahrnimmt, und zwar im Vorfeld des § 27 KJHG.
- Für den Leistungsbereich des § 78a Abs.1 KJHG sei, so Münder, „die Festlegung einer exklusiven (oder vorrangigen) Leistungserbringung durch einen oder wenige Träger unter Sozialraumgesichtspunkten nicht möglich“ (2001, S. 56). In diesem Satz gerät einiges durcheinander. Natürlich muss der Träger der öffentlichen Jugendhilfe „mit jedem Leistungsanbieter für den Anwendungsbereich des § 78a Abs.1 KJHG

(...) bei Erfüllung der Voraussetzungen entsprechende Vereinbarungen über die Leistungserbringung“ (ebd.) abschließen, doch das sagt nichts darüber aus, ob dieser Träger auch belegt wird. Zunächst muss jeder potenzielle Anbieter nach den Grundsätzen der „Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ (ebd., S. 55) beurteilt werden – bei einem sozialraumorientierten Konzept kann ich mir einige solcher „maßgeblichen Ermessensgründe“ (ebd., S. 56) vorstellen, die einen Abschluss von Vereinbarungen erschweren könnten (zum Beispiel die fehlende Verankerung im Sozialraum). Unabhängig davon aber gilt hier wie beim Fußball: Nicht jeder Spieler, der die Spielerlaubnis hat, wird auch spielen! Denn wenn die Leistungsberechtigten wirklich entscheiden, bei welchem Träger sie eine Leistung abrufen, dann tun sie das, das ist eine alte Erfahrung aus der sozialraumorientierten Arbeit, in der Regel bei den Fachkräften, die ihnen bekannt sind, die glaubwürdig sind und mit denen sie positive Erfahrungen gemacht haben. Insofern ist es für die Realisierung eines sozialraumorientierten Ansatzes durchaus möglich, auch Leistungsvereinbarungen mit anderen als den Schwerpunktträgern abzuschließen – und wenn die eine oder andere Hilfe nicht von den Schwerpunktträgern geleistet wird, zeugt das durchaus von der Autonomie der Leistungsberechtigten gerade im Kontext einer sozialraumorientierten Jugendhilfe. Zur Wahrung des Wunsch- und Wahlrechtes ist es ohnehin notwendig, Regelungen für die Belegung von Trägern zu treffen, die nicht am Budgetvertrag beteiligt sind. Wieso sollte das also problematisch sein?

- Mit Blick auf § 78a KJHG hat Münder natürlich Recht, wenn er schreibt: „Bei der Lektüre verschiedener Papiere der Sozialraumorientierung drängt sich (...) der Eindruck auf, dass rechtlichen Erfordernissen, sofern sie in den Blick geraten, zwar Rechnung getragen wird, dass aber eine konsequente Sozialraumorientierung (eigentlich) darüber hinausgehen will.“ (2001, S. 94–95); dies sei eine „unter fachlichen Gesichtspunkten (...) durchaus legitime Position.“ (Ebd., S. 95) Skepsis äußert Münder in Bezug auf die Realisierung solcher Hoffnungen. Zwar teile ich ausdrücklich seine Analyse, jedoch weckt seine Skepsis eher Kampfgeist in mir. Natürlich sind, wie Münder sagt, die „Rechtsentwicklungen in diesem Bereich (...) in den letzten Jahren (...) in die andere Rich-

tung gegangen.“ (Ebd.) Doch diese kleinteiligen Leistungsbeschreibungen, aber auch manche Entwicklungen in anderen Sozialleistungsbereichen, etwa im Bereich der Pflege, führen derzeit dazu, dass keine maßgeschneiderten, integrierten und entsprechend flexiblen Leistungen bezahlt werden, sondern die standardisierten und in Verträgen detailliert festgelegten, die damit im Grunde von der Stange erbracht werden. Der Gesetzgeber scheint nicht zu realisieren, dass dies mittelfristig erheblich mehr Geld kostet als ein fachlich vernünftiges Verfahren. Ich halte es für die Aufgabe sämtlicher Fachleute aus allen Disziplinen, auf diesen Unsinn hinzuweisen. Wir bräuchten also nicht nur ein Gutachten über Sozialraumbudgets, sondern auch Gutachten darüber, wie die derzeitige Praxis in vielen Bereichen fachlich gute Arbeit behindert und Kosten in die Höhe treibt.

- Die münderschen Bedenken treffen auch auf die Entwicklung von der Objekt- zur Subjektfinanzierung zu (ebd., S. 96). Doch auch hier ist darauf hinzuweisen, dass die Subjektfinanzierung den Betroffenen bislang nicht zu besseren Leistungen verholfen hat, sondern dass ein rechtlich abgesichertes System geschaffen wurde, das den Intentionen der Subjektfinanzierung zuwiderläuft. Natürlich begrüße ich die herausgehobene Stellung der Leistungsberechtigten im System der Sozialleistungen. Und wenn Münder schreibt, dass er sich bei „der Lektüre von Papieren zur Sozialraumorientierung (...) nicht durchgängig sicher“ (ebd., S. 97) sei, ob das akzeptiert werde, so kann ich ihn beruhigen: Ich kenne keine einzelfallfinanzierende Kommune, in der die Leistungsberechtigten eine vergleichbar große Wahl- und Einflussmöglichkeit auf die Gestaltung der Leistung haben wie in sozialraumfinanzierenden Kommunen. Und wenn er fordert: „Vielmehr muss – gerade auch durch sozialpädagogisches Handeln – dafür gesorgt werden, dass die Realität ein kleines Stück näher an die rechtlichen Vorgaben des Kinder- und Jugendhilferechts herangeführt wird“ (ebd., S. 97), nämlich an die herausgehobene Stellung der Leistungsberechtigten, so kann ich nur sagen, dass ich es unsinnig finde, in Teilen widersprüchliche und unpraktikable Gesetzesvorschriften zu erlassen und anschließend von der Sozialpädagogik zu fordern, die Realität den widersprüchlichen Vorgaben anzupassen. Ich fordere im Gegenteil von denjeni-

gen, die über Finanzierungen nachdenken, dass sie durch Finanzierungsstrukturen den Fachkräften ermöglichen, die fachlichen Standards besser zu erfüllen – dies natürlich im Sinne der rechtlichen Vorgaben.

- Nun sind diese Vorgaben gelegentlich auch verwirrend oder widersprüchlich. Dies illustriert, dass hinter „dem Gesetz“ nicht irgendeine abstrakte Macht steht, die abgewogen und weise die Wirklichkeit ordnet. Übermäßige Gesetzesgläubigkeit kann durchaus den gesunden Menschenverstand benebeln. Wenn ich immer wieder höre, „der Gesetzgeber meint“, dann ist das ungefähr so, als wolle man versuchen, in einem Rührei die Intention der Eier legenden Henne zu erkennen. Dass der Gesetzgeber gelegentlich eine ziemlich verwirrende Instanz ist, dass ein Gesetz in der Regel einen Kompromiss zwischen zahlreichen widerstreitenden Interessen darstellt, dass auch die mit der Endredaktion befassten Menschen mit Widersprüchen leben mussten und dass gelegentlich auch bei Gesetzeswerken einige Irrlichter am Werke waren, wird oft übersehen, wenn man danach fragt, was denn der Gesetzgeber meint.
- Münder weist zu Recht auf das „Spannungsverhältnis zwischen einer Rechtsanspruchspolitik und Infrastrukturpolitik“ (ebd., S. 97–98) hin, das bereits im KJHG angelegt sei. Wenn nun der formaljuristische Ausbau der Rechtsansprüche nicht dazu geführt hat, dass diese auf einem entsprechenden fachlichen Niveau gewährt werden, dann muss man darüber nachdenken, was hier falsch gelaufen ist. „An die Stelle gesetzlich vorgegebener Leistungsinhalte müssen zunehmend andere Sicherungen treten – etwa die Garantie eines fairen Verfahrens, mit Hilfe dessen individuelle maßgeschneiderte Lösungen kreiert werden, oder die Entwicklung und Sicherung fachlicher Standards, die einen optimalen Ressourceneinsatz garantieren.“ (Wiesner 1999, S. 82)

Fazit

Bemerkenswert finde ich die von Münder (2001, S. 96ff.) angestellten perspektivischen Überlegungen. Sein Hinweis darauf, dass im Grunde die Erziehungsberatungsstellen gleichsam

unter der Hand ein anderes Modell der Leistungsverpflichtung und Leistungserbringung mit entsprechender Finanzierung durchgesetzt haben, trifft natürlich zu. Doch irrt er, wenn er schreibt, dass in der Sozialraumorientierung „ein hoher bis ausschließlicher Einfluss der Leistungserbringer auf den Zugang von Leistungsberechtigten zu den Leistungen und auf Art und Umfang der Leistungen“ (ebd., S. 98) bestehe. Denn in allen Modellen, die ich kenne, ist gewährleistet, dass – anders als in der Erziehungsberatung – der Zugang der Leistungsberechtigten über ein vom öffentlichen Träger in Regiekompetenz ausgeübtes Verfahren erfolgt, mittels dessen die Leistungsberechtigten die Leistung vom Leistungserbringer abrufen. Mit der Einführung eines Sozialraumbudgets hingegen wird die Finanzierung des Leistungserbringers durch den Kostenträger verändert. Insofern geht es darum, die Finanzierung des Leistungserbringers sowie die Steuerung des Zuganges der Leistungserbringer durch den öffentlichen Träger den Realitäten und fachlichen Erfordernissen anzupassen. Dies halte ich für relativ unaufwändig und – so verstehe ich Münder – unter bestimmten Bedingungen auch für rechtlich unproblematisch. Wenn es hierzu unterstützende gesetzliche Regelungen gäbe, würde das Kosten sparen und Nerven schonen. Die Beteiligten müssten sich allerdings einigen, was sie für die Leistungsberechtigten erreichen wollen, und sie müssten genügend Flexibilität entwickeln, dies auch in die Praxis umzusetzen.

Demzufolge ist bei Kontrakten über Budgets zu beachten,

- dass Nachverhandlungsklauseln enthalten sind (also keine grundsätzliche Deckelung!),
- dass auch bei einem Kontrakt mit einem Schwerpunktträger bei gegebenem Anlass dem Wunsch- und Wahlrecht entsprochen werden kann,
- dass für den teilstationären und stationären Bereich jeder Träger bei Erfüllen der Voraussetzungen Leistungs- und Entgeltvereinbarungen abschließen kann – unabhängig davon, ob er belegt wird –,
- dass bei HzE-Budgets auch die dort vereinbarten fallunspezifischen Leistungen der Fallarbeit dienen,
- dass der öffentliche Träger als leistungsgewährende Instanz im Verfahren ausdrücklich kenntlich bleibt.

Diese Bedingungen sind nicht neu. In den mir bekannten Budgetverträgen wird ihnen bereits entsprochen – übrigens auch unterstützt durch gutachterliche Stellungnahmen. Es kann sicher nicht schaden, diese Bedingungen nochmals zu benennen, es ist aber an der Zeit, sich mit den aus dem Budget entstehenden Managementfragen vor Ort zu beschäftigen. Nur so können die Möglichkeiten der Sozialraumorientierung wirkungsvoll durch sozialraumbezogene Finanzierungsformen – und das sind in der Regel Budgets – unterstützt werden. Deshalb rate ich ausdrücklich dazu, in eine Phase des geschützten Erprobens einzutreten, aus der dann nach einer Auswertungsphase die entsprechenden gesetzgeberischen Konsequenzen gezogen werden sollten.

Viele der in Münders Gutachten angesprochenen Fragen sind in den Kommunen, die mit einem Budget experimentieren, bereits geregelt – durchaus im Sinne des Gutachtens. Dass es nun ein Gutachten gibt, das bestätigt, dass derlei Experimente nicht verboten sind und sich – unter bestimmten Bedingungen – auf dem Boden des Gesetzes befinden, ist erfreulich und verdienstvoll. In der Jugendhilfe muss nun nicht mehr diskutiert werden, ob es Sozialraumbudgets geben darf oder nicht. Jetzt geht es um die Frage, welche Bedingungen ein Träger(verbund) erfüllen muss, der ein Sozialraumbudget zugewiesen bekommt. Diese Klarstellung ist eindeutig das Verdienst des vorliegenden Gutachtens.

Doch die Antworten auf die kniffligen Fragen, die bei den innovativen Veränderungen vor Ort auftreten, stehen noch aus: Wie nimmt man angesichts zahlreicher noch laufender Altfälle eine Budgetberechnung vor? Was geschieht, wenn der ASD kaum in der Lage ist, die Funktion des öffentlichen Trägers fachlich ordentlich zu erfüllen? Wie verfährt man mit der Fallverteilung innerhalb eines Trägerverbundes? Wie baut man eine stationäre Einrichtung um, die ihr Angebot in unzählige Einzelleistungen aufgesplittet hat und von maßgeschneiderten Lösungen weit entfernt ist? Welchen Stellenwert haben welche Sozialraumindikatoren bei der Berechnung eines Budgets? Diese und viele andere Fragen müssen derzeit mühsam – und zwar ohne Unterstützung durch Gutachten und Handreichungen – in schwierigen Suchprozessen bearbeitet werden.

Mein Eindruck ist, dass die Widerstände gegen eine grundlegende sinnvolle Innovation in der Jugendhilfe ähnlich groß sind wie die Widerstände der Ärzte bei der Reform des Gesundheitswesens. Anstelle einer konstruktiven Analyse der Schwächen des derzeitigen Systems begutachtet man prophylaktisch die vermeintlichen Schwächen einer befürchteten Innovation – im Übrigen die klassische Verfahrensweise von Systemen im alternden Stadium zur Verhinderung von Veränderungen. Die Atomindustrie, die Bundeswehr, die Kommunalverwaltungen, das Gesundheitssystem und zahlreiche andere Systeme haben sich jahrzehntelang durch ähnliche Strategien vor tiefgreifenderem Wandel gedrückt. Dieses engagierte „Vielleicht ja, aber eigentlich doch besser nicht“ verlängert den Zustand der rührig betriebenen Stagnation, der Prozess des Wandels jedoch ist irreversibel. Wir haben aber die Wahl, ihn künstlich hinauszuzögern oder konsequent mit neuen, juristisch einwandfreien und fachlich gerechtfertigten Formen zu experimentieren, sie kritisch zu sichten und Gelungenes systematisch zu implementieren.

Anmerkungen

1

Nun ist es in der Tat schwer, sich zu Sozialraumbudgets eine Position zu bilden, da diejenigen, die in den Kommunen daran arbeiten, so sehr damit beschäftigt sind, dass sie wenig Zeit haben, darüber auch noch zu schreiben. Aber so ist das in innovativen Zeiten: Neues will zunächst erarbeitet werden, und ich hoffe, die Erfahrungsberichte werden bald folgen. Einige wenige gibt es bereits: Weißenstein 2000 und 2001; Früchtel, Krieg-Rau & Scheffer 2000; Beiträge in Koch & Lenz 2000; Buckert 2000; Schäfer 2001. Soeben erschienen: die erste umfanglichere Darstellung des Umbaus der Hilfen zur Erziehung in Stuttgart (Früchtel, Lude, Scheffer & Weißenstein 2001).

2

Zur besseren Erfassung des Gegenstandes rate ich künftigen Gutachterinnen und Gutachtern zur Lektüre unter anderem von: Boulet, Krauss & Oelschlägel 1980; Dressel & Wagner 1981; Müller, Oik & Otto 1981; Schmidt & Lukas 1981; Brülle & Marschall 1981; Hinte, Metzger-Pregizer & Springer 1982; Alisch 1988; Ebbe & Friese 1989; Hinte & Karas 1989; Wendt 1990; Hinte 1991b; Bitzan & Klöck 1994; Springer 1995; Treeß 1997; oder – als gesammelte Remakes: Hinte, Lüttringhaus & Oelschlägel 2001.

3

Etwa das missratene Kapitel zur Sozialraumorientierung in dem ansonsten recht gelungenen Buch von Mechthild Wolff (2000, S. 56 ff.).

4

Wer erinnert sich noch daran, wie Anfang der Achtzigerjahre Ingrid Mielenz (1981) die „Einmischungs-Strategie“ forderte? Dies war zwar nicht neu, denn in der Gemeinwesenarbeit hatten wir solches immer schon propagiert, aber daran lässt sich einiges verdeutlichen: Damals waren alle für Einmischung. Hätte indes jemand vorgeschlagen, ein spezifisches Budget für „Einmischungsarbeit“ zu fordern, wären sofort die Bedenkenträger auf dem Plan gewesen: Das ist ja keine Pflichtleistung! Wenn der eine Träger Einmischungsgeld bekommt, dann will der nächste Träger auch so etwas haben. Das Wunsch- und Wahlrecht wird dadurch gefährdet. Wenn sich jeder einmischt, wo er will, wo kommen wir denn da hin? Sind denn eigentlich die Leistungsberechtigten gefragt worden? Wer bestimmt denn die Budgethöhe? So etwa hätten die Einwände etwa lauten können. Glücklicherweise hat keiner ein solches Budget eingefordert, und so können bis heute alle für Einmischung plädieren und gleichzeitig wortreich auf jedem Jugendhilfetag darüber klagen, dass man sich eigentlich immer noch zu wenig einmischt.

5

Die Situation des Jugendhilfe-Finanzierungssystems ist in etwa vergleichbar mit dem, was jahrzehntelang in der Landwirtschaft praktiziert wurde: Bauernhöfe wurden auf eine Art und Weise subventioniert, die allen Vorstellungen von einer gesunden Landwirtschaft zuwiderlief. Was Renate Künast derzeit wegschaffen muss, steht der Jugendhilfe noch bevor. Was in der Jugendhilfe jahrzehntelang subventioniert wurde, wird irgendwann das System zum Erliegen bringen. Je eher wir die Wende vollziehen, desto größer ist die Chance auf Erfolg.

Literatur

Alisch, Monika (Hrsg.) (1998). Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen: Leske & Budrich.

Ames, Anne & Bürger, Ulrich (1997). Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Heimerziehung. NDV, 12, 373–379.

Bitzan, Maria & Klöck, Thilo (Hrsg.) (1994). Jahrbuch Gemeinwesenarbeit 5. Politikstrategien – Wendungen und Perspektiven. München: AG SPAK.

Böhnisch, Lothar & Münchmeier, Richard (1990). Pädagogik des Jugendraums. Zur Begründung und Praxis einer sozialräumlichen Jugendpädagogik. Weinheim, München: Juventa.

Boulet, Jaak, Krauss, Jürgen & Oelschlägel, Dieter (1980). Gemeinwesenarbeit als Arbeitsprinzip. Bielefeld: AJZ.

Brülle, Heiner & Marschall, Adalbert (1981). Sozialarbeit im Stadtteil – der soziale Raum als Strukturprinzip kommunaler Sozialarbeit. Neue Praxis, Sonderheft, 6, 82–92.

Buckert, Friedhelm (2000). Sozialraumverantwortung durch freie Träger oder Zusammenbauen was zusammengehört. EREV Schriftenreihe, 1, 45–54.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2000). Handbuch zur Neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe. Stuttgart: Kohlhammer.

Deinet, Ulrich (1999). Sozialräumliche Jugendarbeit. Eine praxisbezogene Anleitung zur Konzeptentwicklung in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Opladen: Leske & Budrich.

Dolls, Margot & Hammetter, Viola (1988). Zielgruppen- und stadtteilorientierte soziale Arbeit. Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.

Dressel, Erhard & Wagner, Dieter (1981). Sonnenland. Wohngebietsbezogene Sozialarbeit in einem Arbeiterviertel. Weinheim, Basel: Beltz.

Ebbe, Kirsten & Friese, Peter (1989). Milieuarbeit. Grundlagen präventiver Sozialarbeit im lokalen Gemeinwesen. Stuttgart: Ferdinand Enke.

EREV (Hrsg.) (2000). Jugendhilfe im Sozialraum. Schriftenreihe, 1. Hannover: Linden-Druck Verlagsgesellschaft.

Früchtel, Frank (2001). Fallunspezifische Arbeit oder: Wie lassen sich Ressourcen mobilisieren? In F. Früchtel, W. Lude, T. Scheffer & R. Weißenstein (Hrsg.), Umbau der Erziehungshilfe (S. 155–163). Weinheim, München: Juventa.

Früchtel, Frank, Krieg-Rau, Christine & Scheffer, Thomas (2000). Eine neue Fachlichkeit und ihr Finanzierungsinstrument: Budgetierung in den Hilfen zur Erziehung. Forum Erziehungshilfen, 3, 146–156.

Früchtel, Frank, Lude, Werner, Scheffer, Thomas & Weißenstein, Regina (Hrsg.) (2001). Umbau der Erziehungshilfe. Weinheim, München: Juventa.

Greese, Dieter, Güthoff, Friedhelm, Kersten-Rettig, Petra & Noack, Brigitte (Hrsg.) (1993). Allgemeiner Sozialer Dienst. Jenseits von Allmacht und Ohnmacht. Münster: Votum.

Hinte, Wolfgang (1991 a). Innovation im ASD: Strukturelle Chancen und Grenzen für eine stadtteilbezogene Arbeit. In ISA (Hrsg.), ASD: Beiträge zur Standortbestimmung (S. 9–20). Münster: Votum.

Hinte, Wolfgang (1991 b). Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und soziale Dienste – Lebensweltbezug statt Pädagogisierung. Brennpunkte Sozialer Arbeit: Sozialarbeit Deutsch-Deutsch (S. 59–65). Neuwied: Luchterhand.

Hinte, Wolfgang (1999). Fallarbeit und Lebensweltgestaltung. In ISA (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets (S. 82–94). Münster: Votum.

Hinte, Wolfgang (2000). 10 Jahre KJHG – Eine Zwischenbilanz. Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 11, 410–414.

Hinte, Wolfgang & Karas, Fritz (1989). Studienbuch Gruppen- und Gemeinwesenarbeit. Neuwied, Kriftel: Luchterhand.

Hinte, Wolfgang, Litges, Gerd & Springer, Werner (1999). Soziale Dienste: Vom Fall zum Feld. Berlin: Edition Sigma.

Hinte, Wolfgang, Lüttringhaus, Maria & Oelschlägel, Dieter (2001). Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit. Münster: Votum.

Hinte, Wolfgang, Lüttringhaus, Maria & Streich, Angelika (2001). „Wissen ist noch nicht Können“ – Fortbildung in flexiblen Jugendhilfe-Einheiten. In F. Früchtel, W. Lude, T. Scheffer & R. Weißenstein (Hrsg.), Umbau der Erziehungshilfe (S. 89–102). Weinheim, München: Juventa.

Hinte, Wolfgang, Metzger-Pregizer, Gerd & Springer, Werner (1982). Stadtteilbezogene Soziale Arbeit – ein Kooperationsmodell für Ausbildung und berufliche Praxis. Neue Praxis, 4, 345–357.

Institut für soziale Arbeit (Hrsg.) (1991). ASD: Beiträge zur Standortbestimmung. Münster: Votum.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1994). Output-orientierte Steuerung der Jugendhilfe. Bericht Nr. 9/1994. Köln: KGSt.

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

Koch, Josef & Lenz, Stefan (Hrsg.) (1999). Auf dem Weg zu einer integrierten und sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe. Frankfurt am Main: IGfH Eigenverlag.

Koch, Josef & Lenz, Stefan (Hrsg.) (2000). Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen. Frankfurt am Main: IGfH Eigenverlag.

Kreft, Dieter (2001). „Brauchen wir eine umfassende Strukturdebatte in der Jugendhilfe?“ In Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Mehr Chancen für Kinder und Jugendliche. Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland, Band 2 (S. 1–15). Münster: Votum.

Kühn, Dietrich (1994). Jugendamt – Sozialamt – Gesundheitsamt. Entwicklungslinien der Sozialverwaltung in Deutschland. Neuwied, Kriftel: Luchterhand.

Liebig, Reinhard (2001). Strukturveränderungen des Jugendamts. Weinheim, München: Juventa.

Mielenz, Ingrid (1981). Die Strategie der Einmischung – Soziale Arbeit zwischen Selbsthilfe und kommunaler Politik. Neue Praxis, Sonderheft, 6, 57–66.

Müller, C. Wolfgang (2000). Gemeinwesenarbeit als Auslaufmodell und Alternative. Sozialmagazin, 4, 16–20.

Müller, Siegfried, Olk, Thomas & Otto, Hans-Uwe (Hrsg.) (1981). Sozialarbeit als soziale Kommunalpolitik. Ansätze zur aktiven Gestaltung lokaler Lebensbedingungen. Neue Praxis, Sonderheft, 6. Neuwied: Luchterhand.

Münder, Johannes (2001). Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V. In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. München: Eigenverlag.

Peters, Friedhelm (1997). Probleme von und mit flexiblen, integrierten Erziehungshilfen: Eine Zwischenbilanz. Neue Praxis, 4, 313–327.

Pröbß, Reiner (2000). „Blauäugig und unpolitisch!“ Eine Polemik wider die Sozialraumbudgetierung. Forum Erziehungshilfen, 3, 141–146.

Santen, Eric van, Pluto, Liane, Pothmann, Jens & Seckinger, Mike (2000). Sozialindikatoren, Fremdunterbringung und Sozialraumbudgetierung – ein Bermudadreieck für Fachlichkeit? Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 2, 101–134.

Schäfer, Georg (2001). Das Sozialraumbudget in Celle. Rundbrief INTEGRA, 3, 25–31.

Schmidt, Irmtraud & Lukas, Helmut (Hrsg.) (1981). Familienfürsorge im Stadtteil. Berlin: Hofgarten.

Schröder, Jan (2001). Mit dem richtigen Ziel auf falschem Weg? NDV, 5, 150–154.

Schwabe, Mathias (2000). Partizipation im Hilfeplangespräch – Hindernisse und wie sie gemeistert werden können. SOS-Dialog, 11–17.

Springer, Werner (1995). Alltag und sozialer Raum als Focus sozialpädagogischen Handelns. Neue Praxis, 3, 281–285.

Struck, Norbert (2000). Sozialraumbudgets und Kontraktmanagement – ein kritischer Kommentar zum Stuttgarter Beispiel. In J. Koch und S. Lenz (Hrsg.), Integrierte Hilfen und sozialräumliche Finanzierungsformen (S. 141–147). Frankfurt am Main: IGfH.

Treeß, Helga (1997). Kinder- und Jugendhilfe als Gemeinwesenarbeit am Beispiel sozialer Praxis in einem Kinder- und Familienhilfezentrum. Widersprüche, 3, 57–75.

Weißenstein, Regina (2000). Die Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Trägern in der Erziehungshilfe – (m)ein Erfahrungsbericht aus Stuttgart. Forum Erziehungshilfen, 4, 196–203.

Weißenstein, Regina (2001). Liegt die Zukunft nur in ambulanten und flexiblen Hilfen? Evangelische Jugendhilfe, 2, 107–114.

Wendt, Wolf-Rainer (1990). Ökosozial denken und handeln. Grundlagen und Anwendungen in der Sozialarbeit. Freiburg: Lambertus.

Wiesner, Reinhard (1999). Eine Steuerung von Normalität und Recht. In P. Becker und J. Koch (Hrsg.), Was ist normal? (S. 81–89). Weinheim, München: Juventa.

Wiesner, Reinhard (2001). Braucht die Jugendhilfe neue Strukturen? Jugendamt, 1, 3–8.

Wolff, Mechthild (2000). Integrierte Erziehungshilfen. Weinheim, München: Juventa.

Hubertus Schröer

Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus der Umsetzungsperspektive einer Kommune

Das Rechtsgutachten „Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht“ von Johannes Münder (Münder 2001) erscheint zum richtigen Zeitpunkt: Wenn man die Veröffentlichungen zum Thema „Sozialraumorientierung“ und zu entsprechenden Finanzierungsformen Revue passieren lässt oder auch die Entwicklungen in München kritisch reflektiert – auf die ich weiter unten genauer eingehen werde –, dann wird deutlich, dass rechtliche Gesichtspunkte bei den Reformüberlegungen und deren Konzeptionierung bisher allenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt haben.

Ich begrüße deshalb, dass mit dem Gutachten rechtliche Klarstellungen darüber erfolgen, was zulässig, gerade noch zulässig oder eindeutig nicht zulässig ist, wenn wir unser Kinder- und Jugendhilfesystem stärker auf den Sozialraum hin orientieren und dafür Sozialraumbudgets einführen wollen. Insofern ist das Gutachten ein hilfreicher Maßstab für konzeptionelle Entwicklungen, wie sie beispielsweise in München noch in der Anfangsphase sind.

Festzustellen ist aber auch, dass nicht das Konzept Sozialraumorientierung auf dem rechtlichen Prüfstand des Gutachtens steht. Unter dem Aspekt der Sozialraumorientierung und neuer Finanzierungsformen werden im Gutachten im Wesentlichen Fragen der künftigen Steuerung und einer adäquaten Organisation von sozialen Diensten diskutiert.

Was im Gutachten nicht angesprochen wird, und das war natürlich weder Auftrag, noch kann es vielleicht überhaupt Gegenstand eines Rechtsgutachtens sein, ist die Frage, ob die derzeitige Organisation der Kinder- und Jugendhilfe noch in der Lage ist, den materiellen Rechtsansprüchen der leistungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger effektiv Geltung zu verschaffen. Dies scheint mir in den alten Struktu-

ren der Kinder- und Jugendhilfe allenfalls noch bedingt möglich. Sozialraumorientierung heißt zunächst einmal, die territoriale Dimension zum Bezugspunkt der Hilfevermittlung zu machen. Liegt der Fokus einer jeden Hilfe auf der Lebenswelt der Betroffenen, erhöhen sich die Chancen auf Beteiligungs-, Befähigungs- und Ressourcenorientierung. Flexible, durchlässige, auf den Einzelfall bezogene Hilfen bedürfen einer entsprechenden Organisation, Steuerung und Finanzierung. Nur so kann im Sinne des Gesetzes die „notwendige und geeignete Hilfe“ (§ 27 Abs. 1 KJHG) gefunden und somit der materielle Rechtsanspruch des Leistungsberechtigten erfüllt werden.

Warum Sozialraumorientierung?

Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland ist noch immer stark von hoheitlichem Handeln geprägt und folgt einer Interventionslogik, die Gefährdungsfälle verhindern, Kinderschutz effektivieren und durch Herausnahme von Kindern und Jugendlichen aus stark problembelasteten Familienverhältnissen einem Fürsorgeverständnis Rechnung tragen will. Diese Eingriffslogik ist mit der Dienstleistungsorientierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes nicht mehr vereinbar. Mit der Zurücknahme von Kontrollaspekten zu Gunsten von Handlungsmaximen, wie Förderung, Betreuung, Bildung, Erziehung und insbesondere Befähigung, postuliert das KJHG ein neues Hilfeverständnis. Diese Perspektive wird in den Hilfen zur Erziehung aufgenommen. Sie verstehen sich grundsätzlich und beispielhaft und sind konzeptionelle Angebote, die fortzuschreiben und im Einzelfall kreativ anzuwenden sind. Die Ausdifferenzierung nichtstationärer Hilfen für junge Menschen und ihre Familien im KJHG akzentuiert diese Entwicklung.

Der Systemwechsel im Angebot erzieherischer Hilfen hat aber auch Kehrseiten zeitigt: Mit der Differenzierung der Hilfen ging eine Spezialisierung der Leistungsangebote einher: Die Träger stürzten sich auf bestimmte Felder der Jugendhilfe und trieben innerhalb ihrer Organisation eine weitere Spezialisierung durch Konzentration auf Teilbereiche voran. In der Vergangenheit war immer wieder zu beobachten, dass für jede neue Hilfe, für jedes neue Problem eine neue Einheit in der jeweiligen Organisation geschaffen wurde. Das gilt auch für das Stadtjugendamt München.

Dieser Entwicklung folgend, ist die Organisation des öffentlichen Trägers vielfach analog der Systematik des Kinder- und Jugendhilfegesetzes entwickelt worden. Die Aufteilung etwa in Jugendarbeit und erzieherische Hilfen, die Differenzierung innerhalb der erzieherischen Hilfen nach ambulanten, teilstationären und stationären Maßnahmen führen zu einer Versäulung der verschiedenen Hilfen. Die Organisation der freien Träger folgt vielfach diesen Organisationsprinzipien des öffentlichen Trägers. Die Säulen in dieser Struktur sind jeweils zuständig für ihre spezialisierten Leistungen. Die Abteilungen oder gar Sachgebiete innerhalb einer Abteilung wissen nur noch wenig übereinander, Kooperation ist erschwert, übergreifende Hilfeansätze sind strukturell fast unmöglich. Jeder Bereich entwickelt standardisierte Angebote und versucht, diese in möglichst ausreichender Zahl vorzuhalten. Ein lebensweltlicher, komplexer Vorgang wird zum „Fall“, seine Diagnostizierung führt zur Subsumierung des Falles unter diese Struktur. Die Kinder- und Jugendhilfe basiert somit auf einer angebotsorientierten Struktur.

Notwendigkeit neuer Steuerung

Das versäulte Jugendhilfesystem ist an seine Grenzen gestoßen. Aktuellen gesellschaftlichen Analysen folgend, kann man feststellen: „Ein System, das sich den Prinzipien einfacher Modernisierung verdankt – Differenzierung, Spezialisierung, Institutionalisierung, Professionalisierung – wird durch den Wandel der Umwelt, in der es sich bewegt, in die hinein es wirken soll, dank seiner starren Binnenstrukturen zunehmend leistungsschwach. Entscheidend ist der Wandel der Umwelten der Systeme: Die Lebensverläufe und Lebensumstände von Kindern, Jugendlichen, Familien werden immer vielfältiger, teilweise auch schwieriger; der Hilfebedarf steigt, wird aber logischerweise nun selbst immer vielfältiger, schwerer auszumachen. Hilfesysteme müssen offener, komplexer, schneller, effektiver – flexibler – werden.“ (Scheffold, Neuberger & Schmidberger 2001, S. 8)

So wie Verwaltungsreform und Modernisierung sozialer Dienste als Programme einer „reflexiven Modernisierung“ gelesen werden können, so ist das Projekt der Flexibilisierung von erzieherischen Hilfen als adäquate Strategie der Modernisierung

der Jugendhilfe zu sehen. Die Organisation von öffentlicher und freier Jugendhilfe, das Verfahren der Hilfezuweisung ebenso wie der Hilfeverlauf und die Einbeziehung der Adressatinnen und Adressaten unserer Hilfe stehen auf dem Prüfstand.

Es ist kein Wunder, dass vor dem Hintergrund der geschilderten Entwicklung eine Renaissance des Prinzips der Sozialraumorientierung zu beobachten ist. Zentrale Organisation der sozialen Dienste, Orientierung am Buchstabenprinzip, Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung sind Strukturelemente, die zum Kollaps des Systems zu führen drohen. Das Gutachten sieht zu Recht die theoretischen und konzeptionellen Wurzeln der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe in Übereinstimmung mit der Fachliteratur (vgl. Olk 2000) in

- den Traditionen gemeinwesenorientierter Arbeitsansätze,
- den Perspektiven einer lebensweltorientierten Jugendhilfe,
- der dienstleistungstheoretischen Bestimmung von Sozialer Arbeit und
- den Vorschlägen zur Verwaltungsmodernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell.

Ich möchte neben diesen vier Wurzeln an einen fünften Ansatz erinnern, der aus der Kinder- und Jugendarbeit stammt: einen Sozialraumbezug, der subjektorientiert die Lebenswelten der Kinder, Jugendlichen und ihrer Gruppen differenziert sieht und insbesondere einen Anspruch auf Rückgewinnung öffentlicher Räume für Kinder und Jugendliche formuliert (vgl. zuletzt Deinet 2001). Mit dem Aneignungskonzept verschränkt sich Sozialraumorientierung zu einem Ansatz, der das handelnde Subjekt und dessen tätige Auseinandersetzung mit seiner Umwelt in den Vordergrund stellt. Daran zu erinnern scheint auch deshalb wichtig, weil Sozialraumorientierung vielfach auf Sozialgeographie eingeeengt wird.

Umsetzung in München

In der Kinder- und Jugendhilfeplanung ist der Begriff des „Sozialraumes“ zunächst eine planerische Dimension. Wir haben in München beispielsweise die Stadt in dreizehn Sozialregionen eingeteilt, was im Schnitt zu einem Versorgungsraum mit rund 100 000 Einwohnern führt. Sozialregionen in München

übertreffen damit eine Vielzahl deutscher Städte an Größe, sie sind Bezugspunkt für Bedarfsplanungen und Grundlage der künftigen Organisationsstruktur sozialer Verwaltung. Sozialregion kann nicht Sozialraum im Sinne sozialräumlich orientierter Kinder- und Jugendhilfe sein, die überschaubare Strukturen und Identifikationsmöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner voraussetzt.

Sozialraum im Sinne von Lebenswelt ist mehr als ein sozialgeographisch abgrenzbarer Raum, es ist jener Raum, wo Menschen ihre Deutungs- und Handlungsmuster entwickeln, wo sie agieren, wo subjektive Aneignungsmöglichkeiten bestehen. Will sich die Struktur sozialer Dienste auf dieses Verständnis von Sozialraum einlassen, müssen Binnendifferenzierungen in der Sozialregion erfolgen, müssen kleinräumliche Schwerpunkte gebildet werden, die in der Lage sind, in den Lebenswelten zu agieren und Befähigung und Beteiligung zu ermöglichen.

Sicherung der materiellen Rechtsansprüche: Beispiel München

Die Entwicklung der Fallzahlen und Ausgaben in der Jugendhilfe ist bundesweit problematisch. In München nahm die Entwicklung in den vergangenen Monaten geradezu dramatische Ausmaße an und zog entsprechende politische Probleme nach sich: Wurden 1990, also ein Jahr vor In-Kraft-Treten des KJHG, noch für knapp 3 500 Fälle rund 86 Millionen Mark aufgewandt, so waren es 1994 schon 5 600 Fälle und etwa 145 Millionen Mark. Die Novellierung des KJHG zum 1.1.1995 hatte einen Sprung auf über 9 000 Fälle zur Folge, für die knapp 183 Millionen Mark gezahlt werden mussten. Im Jahr 2000 mussten für mehr als 12 600 Fälle im Haushalt gut 255 Millionen Mark zur Verfügung gestellt werden, was erstmals einen Nachtragshaushalt in Höhe von 25 Millionen Mark zur Folge hatte.

Spätestens durch den Nachtragshaushalt wurden Verwaltungsspitzen und Politik aufgeschreckt. Bohrende Fragen nach den Ursachen dieser Kostenentwicklung kann das Stadtjugendamt zum Teil nicht befriedigend beantworten. Natürlich haben Fallzahlsteigerungen auch erhöhte Kosten zur Folge, und durch die differenzierte Regelung des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (1991) oder die Übernahme der Eingliederungshilfe in

§ 35a KJHG (1995) lassen sich auch gewisse finanzielle Sprünge erklären. Der Gesamtanstieg und die Kostensteigerung der jüngsten Zeit auch ohne Fallzahlerhöhungen sind aber kaum noch erklärbar und mit dem Hinweis auf veränderte gesellschaftliche Bedingungen und ihre Auswirkungen auf Kinder, Jugendliche und Familien öffentlich schwer zu rechtfertigen. Das System der Kinder- und Jugendhilfe wird deshalb insgesamt nach seiner Wirksamkeit befragt.

Deckelungsversuche

Die Auswirkungen auf die Haushaltsverhandlungen für 2001 wie auch für 2002 waren unmittelbar: Weder Verwaltungsspitzen noch Politik folgten den Fachvorschlägen des Stadtjugendamtes, die aufgrund der Rechnungsergebnisse der Vorjahre und der zu erwartenden Kostensteigerungen – absehbar aus den Entgeltvereinbarungen der Entgeltkommissionen wie auch der zu erwartenden Fallzahlsteigerung – prognostiziert werden konnten. Vielmehr fand eine Budgetierung statt. Die für die erzieherischen Hilfen vorgesehenen Haushaltsmittel wurden auf 240 Millionen Mark beschränkt. In gleicher Weise wird in der Verwaltungsspitze darüber nachgedacht, ob nicht die Gesamtsumme sozialregionsbezogen jeweils gedeckelt werden soll mit der bedrohlichen Aussicht, darüber hinausgehende Sozialleistungen nicht zu finanzieren.

Natürlich ist man sich auch in München darüber im Klaren, dass es sich bei den erzieherischen Hilfen um Sozialleistungen handelt, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Und meine Fantasien gehen nicht so weit, mir vorzustellen, dass tatsächlich das Budget nicht überschritten werden könnte. Gleichwohl verdichtet sich der Druck auf Jugendamtsleitung wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, kurzatmige Lösungen zu finden und preiswerte Angebote bereitzuhalten. Das mit diesem Druck verbundene Kostenbewusstsein, das allmählich auch bei sozialpädagogischen Fachkräften Platz greift, ist grundsätzlich zu befürworten. Es wäre jedoch gefährlich, eine Finanzdebatte statt eines Hilfediskurses zu führen, gesellschaftliche Entwicklungen nicht ausreichend zur Kenntnis zu nehmen und durch kurzfristige fiskalische Maßnahmen die fachliche Weiterentwicklung zu gefährden. Notwendige und geeignete Hilfe fiel dann dem Sparsamkeitsdruck zum Opfer. Dies wäre weder fachlich noch rechtlich akzeptabel.

Fazit

Ich sehe – wie das Gutachten – keinen grundsätzlichen Konflikt zwischen Sozialregionsbudget und individuellem Rechtsanspruch. „Rechtsansprüche sind immer budgetsprengend“ (Münder 2001, S. 30 in diesem Band) und wären es auch auf das Sozialregionsbudget bezogen. Ich sehe eher Gefahren durch wachsende Legitimationsprobleme der Kinder- und Jugendhilfe, ihre Effektivität und Effizienz überzeugend zu belegen. Und auch deshalb gilt es, über Alternativen zum derzeitigen System nachzudenken.

Sicherung der Trägervielfalt

Ich erachte – wie das Gutachten – die Gefahr als gering, dass durch die regionale Zuständigkeit eines oder weniger Anbieter für die Erbringung erzieherischer Hilfen das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten eingeschränkt werden könnte. Zum einen ist nach aller Erfahrung die fachliche Qualität des Angebotes ausschlaggebend für die Bürgerinnen und Bürger, zum anderen bleibt zumindest in städtischen Räumen insgesamt eine Mischung von Trägerstrukturen bestehen, die im Einzelfall einer weltanschaulichen oder sonstigen Präferenz entsprechen könnte.

An den Kern der derzeitigen Diskussion um Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen rührt aber das Ergebnis des Gutachtens, dass „für den Leistungsbereich des § 78 a Abs. 1 SGB VIII die Festlegung einer exklusiven (oder vorrangigen) Leistungserbringung durch einen oder wenige Träger unter Sozialraumgesichtspunkten nicht möglich ist.“ (Münder 2001, S. 56)

Es ist unbestritten, dass die Logik der herkömmlichen Einzelfallfinanzierung fachlich fatale und finanziell katastrophale Folgen hat. Mit der fachlich gebotenen Flexibilisierung von Hilfen und deren Budgetierung verbindet sich der verständliche Wunsch der kommunalen Kostenträger, die Kostenentwicklung in den Griff zu bekommen. Die Verschränkung von Flexibilisierung und Kostenreduzierung funktioniert aber nur, wenn das Regionsbudget einem Träger beziehungsweise einem Trägerverbund exklusiv zur Verfügung gestellt wird.

Ich teile die fachliche Kritik an der ausschließlichen Zuständigkeit eines Trägers: Derartige Monopole drohen korporatistische Verhältnisse wieder zu beleben, die durch Wettbewerbsstrukturen und neue Steuerungsinstrumente gerade abgebaut werden. Sie wirken veränderungsresistent und verhindern das Entstehen neuer, kleiner Träger, die Innovationspotenzial hervorbringen können. Dem kann aber durch den Zusammenschluss in Trägerverbände begegnet werden, die die Überschaubarkeit in der Region bei gleichzeitiger Differenzierung in große und kleine Träger gewährleisten und auf die Gesamtstadt bezogen eine große Trägervielfalt erhalten.

Die rechtliche Kritik scheint aber wenig Spielraum zu lassen: Zwar ist die Zulassung von Trägern auf dem Markt durch Abschluss der Leistungsvereinbarung noch keine Garantie dafür, dann im Einzelfall als Leistungserbringer auch zum Zuge zu kommen. Ein faktischer Ausschluss trotz Lizenzierung durch Nichtvermittlung von Fällen dürfte aber rechtlich kaum haltbar sein.

So bleibt nur, über neue Alternativen zur Einzelfallfinanzierung und zu exklusiven Regionsbudgets nachzudenken. Erste Hinweise finden sich bei Otto (2000, S. 30) oder bei Schröder (2001, S. 154), der für „eine wirkungsorientierte Finanzierungsform, die durchaus als Mix von Leistungsfinanzierung und Honorierung der Zielerreichung denkbar ist“ plädiert.

Perspektiven in München

Das Stadtjugendamt in München steht noch am Anfang einer Entwicklung, die in enger Kooperation mit den freien Trägern verfolgt wird. Dabei liegt der Fokus derzeit auf den Hilfen zur Erziehung gemäß den §§ 27 ff. SGB VIII. Auf längere Sicht sollen aber Jugendsozialarbeit und Kinder- und Jugendarbeit nicht ausgeblendet bleiben.

Ziele

Mit dem Umbau der Leistungsangebote in der Kinder- und Jugendhilfe in München werden folgende Ziele angestrebt:

- eine stärkere Verknüpfung der ambulanten, teilstationären und stationären Leistungen für den Einzelfall (Jugendhilfeverbund),
- die Stärkung des Präventionscharakters ambulanter Leistungen,
- eine zielgenauere und flexiblere Zuweisung zu allen Erziehungshilfen,
- die Entwicklung geeigneter Verfahren für die Bedarfsorientierung und Überprüfung von Hilfen,
- die Schaffung sozialraumorientierter Hilfezuweisungen und Hilfenetze.

Olk stellt zu Recht fest, dass es den Königsweg für die Einführung sozialraumbezogener Arbeitsansätze noch nicht gibt, und unterscheidet verschiedene Implementationsmöglichkeiten (Olk 2000, S. 20), deren Systematik auf München übertragen folgende Schritte erfordert:

- die Einführung neuer Strukturen innerhalb der öffentlichen Sozialverwaltung,
- den Einbezug zunächst ambulanter Hilfen, später auch anderer Leistungsbereiche,
- den Aufbau integrierter und flexibler Leistungs- und Angebotsstrukturen, im Laufe des weiteren Reformprozesses dann die Einführung entsprechender Finanzierungsmodelle,
- die Schaffung von Kooperationsstrukturen auf der regionalen Ebene zwischen öffentlichen und freien Trägern im gesamten Leistungsfeld der Sozialen Arbeit.

Sozialregion mit Sozialbürgerhäusern

Eine erste strukturelle Entscheidung fiel im Rahmen eines Veränderungsprozesses der gesamten Sozialverwaltung mit der Einteilung Münchens in dreizehn Sozialregionen. In diesen dreizehn Sozialregionen wird je ein Sozialbürgerhaus die Versorgung der Bevölkerung mit allen regionalisierbaren sozialen Diensten der gesamten Sozialverwaltung übernehmen. Kenn-

zeichen der Sozialbürgerhäuser sind unter anderem die Auflösung der alten Amtsstrukturen zu Gunsten interdisziplinärer Zusammenarbeit und die Vergabe von Hilfen aus einer Hand, wodurch Abgrenzungsprobleme der Vergangenheit weitgehend entfallen. Dies gilt insbesondere auch für die in enger Kooperation von Bezirkssozialarbeit, wirtschaftlicher Jugendhilfe und Fachdiensten der Jugendhilfe erfolgende Vermittlung erzieherischer Hilfen.

Ambulante Erziehungshilfen als Einstieg in die Flexibilisierung

In einem weiteren Schritt sind die bis dahin spezialisierten ambulanten Erziehungshilfen (AEH) – soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaften, sozialpädagogische Familienhilfe – zusammengefasst und flexibilisiert worden. Der Verbund der ambulanten Erziehungshilfe ist in AEH-Teams erfolgt, insgesamt bedienen fünfzehn AEH-Teams die dreizehn Sozialregionen der Stadt. Die AEH-Teams bestehen aus öffentlichen und verschiedenen freien Trägern. Friktionen mit § 78a SGB VIII ergeben sich nicht.

Als Finanzierungskonzept wurde ein Budget gewählt. Die Eckwerte des Gesamtvolumens orientieren sich dabei an der Personalbemessung in der Sozialregion sowie den entsprechenden Kostensätzen pro Vollzeitstelle. Dazu kommt ein Festbetrag als flexibles Budget für sonstige Maßnahmen und fallübergreifende Arbeitsansätze. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Prozesses zeigen, dass die Idee der Flexibilisierung gut umgesetzt wurde und der Modernisierungsprozess der Jugendhilfe in München stark in Gang gekommen ist und unumkehrbar sein dürfte (Schefold, Neuberger & Schmidberger 2001, S. 152).

„Umbau statt Ausbau“ als Veränderungsstrategie

Als Nächstes soll das gesamte Feld der ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen verändert werden. Basierend auf einer „Analyse der Inanspruchnahme stationärer Erziehungshilfen der Landeshauptstadt München von 1996–1999“ (Kurz-Adam & Frick 2000) soll mit der Flexibilisierung der ambulanten Hilfen in München ein Umorganisationsprozess beginnen, der nicht nur eine Qualitätsentwicklung der ambu-

lantent Hilfen, sondern auch eine Umstrukturierung der teilstationären und stationären Erziehungshilfen anstrebt. Das Projekt folgt den Leitlinien

- Sozialraumorientierung von Erziehungshilfen durch die Herstellung eines sozialraumorientierten Jugendhilfeverbundes,
- Flexibilisierung der Erziehungshilfen im Sinne von Durchlässigkeit und Vernetzung der Erziehungshilfen,
- partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und freien Trägern der Erziehungshilfen.

Das Projekt verfolgt als Ziel, die familienergänzenden Erziehungshilfen der öffentlichen und freien Träger in München unter dem Gesichtspunkt der sozialraumorientierten Jugendhilfeplanung, der Herstellung von tragfähigen Trägerkooperationen und der am Leitbild der Flexibilisierung orientierten Qualitätsentwicklung umzustrukturieren. Durch den Aufbau von tragfähigen Kooperationsbezügen werden die Voraussetzungen geschaffen, regionale Verbund- und Vernetzungsbezüge zwischen der Sozialverwaltung und ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen – sowie nach Möglichkeit darüber hinaus – aufzubauen, die bedarfsgerechte und flexible Hilfsangebote ermöglichen.

Regionalisierung Sozialer Arbeit in München

Mit dem Projekt REGSAM – Regionalisierung Sozialer Arbeit in München – ist 1992 modellhaft der Einstieg in die Regionalisierung und Dezentralisierung der Sozialen Arbeit gelungen. Nach einer erfolgreichen Modellphase wird seit 1996 systematisch in allen Sozialregionen eine REGSAM-Struktur aufgebaut, die neben entsprechenden Gremien eine durch das Sozialreferat finanzierte Moderatorenstelle beinhaltet. Die Kooperationsstrukturen beziehen sich nicht auf Leistungserbringung oder Finanzierung im Rahmen von erzieherischen Hilfen. Ziel ist vielmehr die Leistungsverbesserung in der sozialen Versorgung der Bevölkerung. Als Mittel dienen die verstärkte partnerschaftliche Zusammenarbeit, die Verlagerung von Kompetenzen in die Region, die Förderung von Transparenz in der Angebotsstruktur der Regionen und die Artikulation und Gewichtung von Bedürfnislagen in der Region gegenüber Politik und Verwaltung.

Deutlich geworden ist schon jetzt, dass Flexibilität nicht erst eine Anforderung an die Träger bei der Leistungserbringung ist, sondern schon viel früher ansetzen muss. Flexibilisierung tut Not auf verschiedenen Ebenen: Flexibilität muss schon im Verfahren der Hilfezuweisung und Hilfeüberprüfung Platz greifen, um auf Veränderungen reagieren zu können. Zum anderen müssen realistische Ziele formuliert werden, die sich dem Hilfeverlauf flexibel anpassen können. Und schließlich müssen Hilfe und Organisationsstruktur in der Lage sein, flexible Antworten auf ein krisenorientiertes, an den Möglichkeiten in der Familie ansetzendes Handeln zu bieten (Kurz-Adam, Frick & Köhler 2001, S. 5, 11).

Fazit

Ich halte ein neues Finanzierungsmodell für die stationären Hilfen für notwendig. Wenn Trägerexklusivität und Sozialraumbudget mit § 78a SGB VIII nicht vereinbar sind, dann müssen neue Überlegungen angestellt werden.

In München wurden für die ambulanten Erziehungshilfen Regionalbudgets für Träger beziehungsweise Trägerverbände eingeführt, was rechtlich unbedenklich ist.

Für die teilstationären und stationären Hilfen ist an Regionsbudgets für Sozialbürgerhäuser gedacht, die aber nur als Planungs- und Steuerungsgrößen dienen und überschritten werden können. Über neue Finanzierungsmodelle ist noch nicht entschieden.

Sicherung der Gesamtverantwortung der öffentlichen Jugendhilfe in München

Das Gutachten stellt in erfreulicher Deutlichkeit dar, dass die Entscheidung über die Leistungsbewilligung in der Zuständigkeit des öffentlichen Trägers liegt. Das bedeutet, dass die Prüfung der Voraussetzungen und die Entscheidung über die Sozialleistung vom Jugendamt getroffen werden müssen und nicht von freien Trägern, auch nicht von gemischten Gremien. Trotz aller Flexibilisierung und ressourcenorientierten Bezuges auf den sozialen Raum sollte auch aus meiner Sicht diese ein-

deutige Verantwortung nicht unterlaufen werden.

Das kann aber nicht heißen, dass die Hilfevermittlung weiterläuft wie bisher. Bei der Flexibilisierung der ambulanten Erziehungshilfen in München haben sich verschiedene, von der Begleitforschung als konservatives beziehungsweise progressives Modell bezeichnete Praxisformen entwickelt (Scheffold 2001, S. 12–13). Das konservative Modell sieht die AEH-Teams als Leistungserbringer, die zwar integrierte Maßnahmen erbringen, welche aber festgelegte, sozusagen gewährte Aufträge innerhalb eines durch den ASD vorab definierten Spektrums sind. Im progressiven Modell werden AEHs von Anfang an in die Erarbeitung von Hilfen einbezogen. Die unterschiedlichen Phasen des Hilfeprozesses sind nicht getrennt, Alternativen, Ressourcen oder Netzwerke können rechtzeitig eingebracht werden. In diese Richtung muss sich der Prozess der Leistungsvermittlung bewegen, ohne die Entscheidungsverantwortung des öffentlichen Trägers für die Leistungsbewilligung einzuschränken.

Wenn Hilfeprozesse von Anfang bis Ende als ein Ganzes zu sehen sind, dann muss der öffentliche Träger eine Struktur schaffen, die die Zuständigkeit für den gesamten Fallverlauf in eine Hand gibt – in der zentralen Steuerung des Stadtjugendamtes ebenso wie in der Region in den Sozialbürgerhäusern.

Das Münchner Stadtjugendamt als öffentlicher Jugendhilfeträger nimmt eine strikte Trennung von Steuerung und Leistungserbringung vor: Fach- und Ressourcenverantwortung für die Steuerung aller Produkte der Kinder- und Jugendhilfe werden zusammengeführt und in einer Organisationseinheit, so genannten Produktteams, gebündelt. Die Produktteams haben die Aufgaben, in ihrem Verantwortungsbereich (zum Beispiel Kinder- und Jugendarbeit, Kinder- und Jugendsozialarbeit oder erzieherische Hilfen) durch Kontrakte die Leistungserbringung zu steuern, produktbezogene Fachplanung, Zielentwicklung, Budgetsteuerung, Berichtswesen usw. zu betreiben.

Auch der öffentliche Träger unterliegt künftig in gleicher Weise wie die freien Träger einer Steuerung durch die jeweiligen Produktteams. Deshalb sind alle Angebote des öffentlichen Trägers Stadtjugendamt (zum Beispiel ambulante und stationäre

Erziehungshilfen, Erziehungsberatung, Schulsozialarbeit oder Streetwork) in einer eigenständigen „Anbieterabteilung“ zusammengefasst.

Damit ist eine größtmögliche Transparenz auf Seiten des öffentlichen Trägers erreicht, öffentlicher Träger und freie Träger konkurrieren auf dem Markt sozialer Dienstleistungen miteinander.

Speziell für die Erziehungshilfen fungiert das Produktteam als „Zentrale Fachstelle Erziehungshilfen“, die alle Erziehungshilfen aus einem Guss steuern soll. Das bedeutet, dass nicht mehr – wie in der Vergangenheit – ambulante, teilstationäre und stationäre Erziehungshilfen in unterschiedlichen Sachgebieten organisiert sind. Planung, Zielentwicklung, Budgetsteuerung, Berichtswesen und Controlling erfolgen vielmehr für alle Hilfen insgesamt, sodass die organisatorischen Voraussetzungen für den Erfolg des Projektes „Umbau statt Ausbau“ auch in der Zentrale gegeben sind. Mit den Leistungserbringern – also freien Trägern ebenso wie stadt-eigenen Anbietern – schließt das Produktteam Vereinbarungen ab über Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen. Fachlich steuert die Zentralstelle in den Sozialbürgerhäusern „Regionale Fachstellen für Erziehungshilfen“, die in interdisziplinären Teams alle Erziehungshilfen aus einer Hand vermitteln und überprüfen.

Fazit

Mit dieser Entwicklung und Organisationsstruktur dürfte ein Entscheidungs- und Vermittlungsprozess der erzieherischen Hilfen gefunden sein, der Flexibilisierung und mehr Orientierung an Raum und Ressourcen ermöglicht, ohne die Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers einzuschränken.

Ausblick

Die Hilfen zur Erziehung stehen im Mittelpunkt der gutachterlichen Äußerungen von Johannes Münder. Zu Recht wird daran erinnert, dass die Diskussion um Sozialraumorientierung an die Tradition einer gemeinwesen- und lebensweltorientierten Kinder- und Jugendhilfe und an das subjektorientierte

Aneignungskonzept der Kinder- und Jugendarbeit anknüpft. Auch vor diesem Hintergrund muss der soziale Raum wieder neu in den Blick genommen werden.

Zusammenspiel von Einzelhilfe und Sozialstruktur

Das Gutachten thematisiert wiederholt die Frage, welche Leistungen denn im Kontext von Sozialraumorientierung einzubeziehen sind und wie es um das Verhältnis von Einzelhilfen und Infrastrukturangeboten bestellt ist. In München beantwortet sich diese Frage durch die Sozialbürgerhäuser. Alle Hilfen nach dem Bundessozialhilfegesetz, alle Einzelhilfen gemäß den §§ 27 ff. KJHG, die Bezirkssozialarbeit sowie weitere Hilfen, wie Unterhaltsvorschuss oder Wohnungs- und Flüchtlingshilfen, werden unter einem Dach angeboten. Auch die Gesundheitshilfen werden derzeit auf die Sozialregionen hin organisiert, sodass nach Abschluss des Prozesses weitgehend alle Hilfen in der Sozialregion angeboten werden.

Dass sich die Organisation konsequent auf eine sozialgeographische Struktur bezieht, kann aber nur der erste Schritt sein. Die Organisationsstruktur muss auf ihre Prozess- und Funktionsfähigkeit überprüft werden: Ist sie wirklich geeignet, die individuelle und soziale Entwicklung junger Menschen zu fördern? Können mit ihrer Hilfe positive Lebensbedingungen sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt erhalten und geschaffen werden?

Dafür ist es in einem nächsten Schritt notwendig, Sozialraumbezug beziehungsweise Lebensweltorientierung mit einer Systemintegration der unterschiedlichen Jugendhilfeangebote zu verbinden: also das Gesamt aller erzieherischer Hilfen, die Jugendsozialarbeit und die Infrastrukturangebote der Kinder- und Jugendarbeit in den Blick zu nehmen und dafür geeignete Finanzierungsformen zu entwickeln.

Zur Stellung der Leistungsberechtigten im System der Sozialleistungen

Nicht nachzuvollziehen vermag ich die Schlussüberlegungen im Gutachten über das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsanspruchspolitik und Infrastrukturpolitik. Rechtsanspruchspo-

litik war und ist ja auch Subjektorientierung, also die stärkere Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger. Mag das auch in der derzeitigen organisationslastigen Diskussion zu stark im Hintergrund geblieben sein, so zielen doch sozialraumbezogene Ansätze auf die Stärkung der Rolle von Beteiligten als „politische Auftraggeber“, das heißt als Mitentscheider, und als „Mitproduzenten“ sozialer Leistungen, das heißt als Ressourceneinbringer (Olk 2000, S. 24). Damit verbunden sind Dialog, Aktivierung und Interaktion auf der einen Seite sowie Information, Dienstleistungsorientierung und Konsumentenstärkung auf der anderen Seite – alles Elemente, die die Nachfrageposition und damit die Durchsetzung von Rechtsansprüchen stärken.

Um noch einmal auf meine Eingangsüberlegungen zurückzukommen: Das Gesamtsystem der Jugendhilfe krankt, und es wäre nicht systemisch gehandelt, lediglich Symptome zu kurieren und Teilsysteme zu betrachten. Wir müssen das System befähigen, sich nachhaltig zu entwickeln, indem wir die Muster identifizieren, die seine Prozess- und Funktionsfähigkeit behindern. Dafür liegt genug Material vor.

Fazit

An einer stärkeren Sozialraumorientierung der Jugendhilfe führt kein Weg vorbei. Wichtig ist jedoch, nicht einfach ein Konzept – Sozialraumorientierung – mit einem Instrument – Sozialregionsbudget – gleichzusetzen. Das Ziel bleibt unverändert, auch wenn die Instrumente zu dessen Erreichung modifiziert oder weiterentwickelt werden müssen. Zudem bedarf es natürlich weiterer Maßnahmen, wie Personalentwicklung, Berichtswesen, Controlling, Qualitätsmanagement, um das System Jugendhilfe nachhaltig zu verändern.

Literatur

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) (1990). Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn: Eigenverlag.

Deinet, Ulrich (2001). Sozialräumliche Orientierung – Mehr als Prävention. *deutsche jugend*, 3, 117–124.

Kurz-Adam, Maria & Frick, Ulrich (2000). Umbau statt Ausbau – Analyse der Inanspruchnahme stationärer Erziehungshilfen der Landeshauptstadt München von 1996–1999 – Evaluation der Maßnahmen von 1996–1998. In Stadtjugendamt München (Hrsg.), *Umbau statt Ausbau – Materialien zur Flexibilisierung der Erziehungshilfe* (S. 1–50). Stadtjugendamt München.

Kurz-Adam, Maria, Frick, Ulrich & Köhler, Michael (2001). Der Hilfeerfolg in den stationären Hilfen – Ergebnisse der Studie „Umbau statt Ausbau“ zur Evaluation stationärer Erziehungshilfen in der Landeshauptstadt München. *Pädagogischer Rundbrief*, 1, 2–12.

Münder, Johannes (2001). Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V. In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), *Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand*. München: Eigenverlag.

Olk, Thomas (2000). Strukturelle und fachliche Konsequenzen der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe – Auswirkungen auf Träger, Adressaten und das Jugendamt. In J. Schröder (Hrsg.), *Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen – Konsequenzen für die Leistungsberechtigten und die Strukturen der Jugendhilfe* (S. 10–27). Bonn: Eigenverlag.

Otto, Hans-Uwe (2000). Sozialraumorientierung als Finanzierungsprinzip. In J. Schröder (Hrsg.), *Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen – Konsequenzen für die Leistungsberechtigten und die Strukturen der Jugendhilfe* (S. 28–31). Bonn: Eigenverlag.

Schefold, Werner, Neuberger, Christa & Schmidberger, Stefan (2001). Flexibilisierung der ambulanten Erziehungshilfen in München – Auswertung der externen Begleitung in den Modellregionen Januar–Dezember 2000. Stadtjugendamt München.

Schröder, Jan (Hrsg.) (2000). Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen – Konsequenzen für die Leistungsberechtigten und die Strukturen der Jugendhilfe. Bonn: Eigenverlag.

Schröder, Jan (2001). Mit dem richtigen Ziel auf falschem Weg? Ein Wegweiser zu Lebenswelt, Sozialraum, Region und geeigneten Finanzierungsformen. NDV, 5, 150–154.

Reinhard Wiesner

Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus der Sicht des Bundesgesetzgebers

Einleitend möchte ich daran erinnern, dass Sozialraumorientierung eine fachliche Maxime ist, der sich auch das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (KJHG) verpflichtet weiß. So soll zum Beispiel bei der Gestaltung von Art und Umfang der Hilfe zur Erziehung das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden (§ 27 Abs. 2 Satz 2). Der Gedanke der Sozialraumorientierung kommt darüber hinaus auch bei den allgemeinen Förderungsangeboten in den §§ 11 bis 16 SGB VIII zum Ausdruck. So spricht zum Beispiel § 11 Abs. 2 von „gemeinwesenorientierten Angeboten“ der Jugendarbeit, § 16 Abs. 2 Nr. 1 thematisiert die Nachbarschaftshilfe bei der Familienbildung. Schließlich ist Sozialraumorientierung auch eine Maxime der Jugendhilfeplanung. So sollen nach § 80 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII Einrichtungen und Dienste so geplant werden, dass insbesondere Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können.

Freilich wäre vorab zu diskutieren, was mit dem Begriff „Sozialraumorientierung“ eigentlich gemeint ist beziehungsweise gemeint sein kann und in welcher Beziehung diese Maxime etwa zum Grundsatz der Lebensweltorientierung steht. Diese Diskussion muss aber wohl einer anderen Gelegenheit vorbehalten bleiben. Heute stehen das Konzept des Sozialraumbudgets und seine Vereinbarkeit mit den Prinzipien des KJHG im Mittelpunkt.

Sozialraumbudgetierung und das KJHG

Mit der Einführung sozialraumbezogener Finanzierungsformen, die – bei aller Unterschiedlichkeit der Ausgestaltung im Einzelfall – unter dem Schlagwort „Sozialraumbudgetierung“

zusammengefasst werden, erreicht die Diskussion um Sozialraumorientierung eine neue Qualität. Dieser Aspekt bildet offensichtlich auch den Hintergrund für das von Johannes Münder vorgelegte Gutachten (Münder 2001, in diesem Band). Durch seine abstrakte, nicht an konkreten Finanzierungsmodellen orientierte Betrachtungsweise lässt Münder in seinem Gutachten Spielraum für unterschiedliche Bewertungen. Befürworter der Sozialraumbudgetierung mögen sich bestätigt sehen, weil es nach Münder möglich ist, solche Budgets KJHG-konform zu gestalten. Heißt dies – um Wolfgang Hinte vom 21. Mai 2001 zu zitieren –: „Alles geht, alles ist möglich, man muss nur aufpassen“? (Wolfgang Hinte in seinem Vortrag „Kommentar zum Gutachten aus programmatischer Sicht“, der seinem Beitrag in diesem Buch zugrunde liegt.)

Ich bin in dieser Hinsicht sehr skeptisch und nehme dabei gleich Münder zum Zeugen. Vor allem die Vorgaben der §§ 78a ff. SGB VIII, die damit verbundene Marktöffnung für alle Leistungsanbieter und die daraus gleichzeitig abzuleitende größtmögliche Sicherung des Wunsch- und Wahlrechts lassen ein einheitliches, alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe umfassendes (und damit insbesondere auch die als Rechtsansprüche ausgestalteten Leistungen umfassendes) Sozialraumbudget unzulässig erscheinen. KJHG-konform ist nach Münder letztlich nur eine Kombination von Budgets: erstens ein offenes Budget für die Finanzierung von Einzelfallhilfen, die als Rechtsanspruch oder doch als grundsätzliche Verpflichtung im Rahmen einer Sollvorschrift ausgestaltet sind, und zweitens ein Budget für die Finanzierung von Infrastrukturleistungen.

Dabei bleibt aber die Frage offen, ob und wie sich eine solche Kombination verschiedener Budgets wesentlich von der herkömmlichen Finanzierung der Jugendhilfe vor Ort unterscheidet. Denn der Grundgedanke des Sozialraumbudgets, Synergieeffekte zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen zu schaffen, ist damit gerade nicht umsetzbar. Damit sind die Einsatzmöglichkeiten für Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe, aber auch in anderen entgeltfinanzierten Leistungsbereichen wie der Sozialhilfe stark eingeschränkt.

Steuerungsstrategien in der Jugendhilfe

Aus der Sicht des Bundes erscheinen die längerfristigen rechtlichen und jugendpolitischen Implikationen dieser Strategie bedeutsamer als die Vereinbarkeit konkreter Modelle mit dem KJHG. Insofern kommt vor allem den Ausblicken aus juristischer Sicht, die Münder im letzten Teil seines Gutachtens vorstellt, zentrale Bedeutung zu. Hier wird das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen zwei Steuerungsansätzen deutlich, die nur bis zu einem gewissen Grad vermittelnde Lösungen zulassen, letztlich aber eine Grundentscheidung für eine der beiden Strategien verlangen: Steuerung durch Recht oder Steuerung durch Geld.

Nun könnte man erwägen, die §§ 78a ff. SGB VIII wieder abzuschaffen. Diese Regelungen sind nicht etwa durch das Grundgesetz gefordert, sodass der Gesetzgeber durchaus über Gestaltungsspielraum verfügt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Weiterentwicklung der Finanzierungsvorschriften keine isolierte jugendhilfespezifische Entwicklung darstellt, sondern Teil einer breiten Diskussion in allen Leistungsbereichen des Sozialleistungsrechts ist. Münder hält denn auch nicht hinter dem Berg mit seiner Meinung über den Trend der Diskussion. Anhand der Aspekte

- Exklusivität der Leistungserbringung,
- Finanzierung bei der Sozialraumorientierung und
- Stellung des Leistungsberechtigten

weist er nach, dass die Entwicklung – nicht nur in der Kinder- und Jugendhilfe – eher in Richtung Marktöffnung mit mehr Optionen für Leistungsanbieter, aber auch für Leistungsberechtigte geht und weniger in Richtung sozialraumbezogener Versorgung durch einen begrenzten Kreis von Anbietern, wie sie dem Gedanken des Sozialraumbudgets zugrunde liegt.

Als Vertreter des Bundes setze ich mich mit Nachdruck für ein Konzept der Steuerung durch Recht ein. Das SGB VIII ist ein Sozialleistungsgesetz. Seine primären Adressaten sind daher nicht die Leistungsanbieter, sondern die Nutzer, also Kinder, Jugendliche und ihre Eltern sowie junge Volljährige. Sie sollen mit Hilfe des Rechts die Möglichkeit erhalten, ihren jugend-

hilfespezifischen Bedarf zu decken und dessen Deckung bei einer Untätigkeit der Behörde gegebenenfalls gerichtlich einzuklagen. Durch die Formulierung von Rechtsansprüchen, Sollvorschriften und weiteren objektiven Verpflichtungen soll die Gewährung von Jugendhilfe vor Ort durch (Bundes)recht gesteuert und damit eine verbindliche Vorgabe für die in kommunaler Selbstverwaltung erfolgende Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung der Jugendhilfe geschaffen werden. Den unterschiedlichen Rechtsverpflichtungen (individuelle Rechte – objektiv-rechtliche Gestaltungsaufträge) sind spezifische Finanzierungsformen zugeordnet, die sich nur bedingt miteinander kombinieren lassen. Die Gewährleistung einer bestimmten Infrastruktur ist mit den Mitteln des (Leistungs)rechtes nicht möglich.

Mit Sozialraumbudgets wird versucht, die unterschiedliche rechtliche Verbindlichkeit der einzelnen gesetzlich geregelten Aufgaben durch Anreize für die Leistungserbringer auszugleichen und Raum für eine Finanzierung der Infrastruktur zu schaffen. Die „Verträglichkeit“ dieser Budgets mit den Strukturprinzipien des SGB VIII hängt – wie Münder feststellt – in erster Linie von der konkreten Ausgestaltung ab. Solche Budgets tendieren jedoch dazu,

- die Verantwortung für die Leistungsgewährung und Erbringung von den Jugendämtern auf die Leistungserbringer zu verlagern und sie dadurch zu privatisieren,
- Leistungsanbieter zu monopolisieren und damit Wunsch- und Wahlrechte der Leistungsberechtigten zu begrenzen und gleichzeitig die (europarechtlich gestärkte) Dienstleistungsfreiheit der Leistungserbringer zu gefährden.

Diese unerwünschten Nebenwirkungen dürfen nicht übersehen werden.

Die Steuerungsfunktion des Bundesrechts mit dem Ziel, bundesweit abgesicherte Standards in der Kinder- und Jugendhilfe zu etablieren und weiterzuentwickeln, wird durch trägerbezogene Sozialraumbudgets tendenziell aufgegeben zu Gunsten einer Steuerung der örtlichen und gegebenenfalls regionalen Angebotsstruktur durch Geld. Dies hat auch Folgen für die Position des Leistungsberechtigten: Während im ersten Fall

dem Leistungsberechtigten Rechtsbehelfe zur Sicherung seiner Rechte zur Verfügung stehen, ist das Budget eine kommunalpolitisch ausgehandelte und von den örtlichen finanziellen und fachlichen Rahmenbedingungen abhängige Größe, auf dessen Höhe er keinen Einfluss hat. In wirtschaftlich starken Kommunen mit einem hohen Stellenwert der Kinder- und Jugendhilfe wird es kein Problem sein, ein Budget zu verabschieden, das sowohl die Ausführung individueller Rechtsansprüche garantiert als auch genügend Spielraum für die Wahrnehmung von Infrastrukturaufgaben enthält. In den anderen Kommunen – und dies dürfte der Regelfall sein – werden am Ende Rechtsansprüche nur noch „nach Maßgabe des Haushalts“ finanziert werden können – ein offensichtlich rechtswidriger Zustand.

Doppelstrategie von Rechtsanspruchs- und Infrastrukturpolitik

Wir brauchen deshalb beides: Rechtsanspruchspolitik und Infrastrukturpolitik. Diese lassen sich hinsichtlich der Finanzierung offensichtlich nicht miteinander verschmelzen, ohne dass einer der beiden Bereiche dabei Schaden nimmt oder ganz aus dem Blick gerät. Im Übrigen halte ich die vor allem von Hinte geäußerte Kritik an der Praxis der Entgeltfinanzierung (Hilfeplanverfahren als Bazar, Leistungsanbieter, die primär an der „Pflege“ von Einzelfällen interessiert sind) für überzogen. Eine solche Darstellung beleuchtet vielmehr, dass die Kommune die Leistungserbringung nicht ausreichend über das Hilfeplanverfahren steuert. Im Ergebnis lässt sich eine Doppelstrategie nicht vermeiden: Wir müssen zum einen individuelle Rechte durch Gesetz mit Konsequenzen für den Finanzierungsmodus sichern, und wir müssen zum anderen die Ressourcen in den Sozialräumen vor Ort stärken und nutzen durch offensive kommunale Sozialpolitik, für die die Jugendhilfe die Federführung übernehmen mag, die aber alle Felder und Potenziale kommunaler Politik einbeziehen muss.

Ich teile die folgende Gesamteinschätzung Münders: „Es ist das fachpolitische Verdienst der Sozialraumorientierung, deutlich gemacht zu haben, dass Infrastrukturpolitik keine vernachlässigbare Restgröße, sondern eine objektiv-rechtliche Verpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist. Darüber hinaus hat die Sozialraumorientierung den Zusammenhang

zwischen individuellen Einzelfalleistungen und Sozialstrukturen (wieder) verdeutlicht. Ob damit rechtliche Entwicklungen mittelfristig beeinflusst wurden oder werden können, steht jedoch auf einem anderen Blatt. Entscheidend für eine fachliche Infrastrukturpolitik ist letztlich die Bereitstellung entsprechender Finanzmittel durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe.“ (Münder 2001, S. 98)

Für eine offensive kommunale Sozialpolitik wird es darauf ankommen, welche Funktion sie dem Jugendhilfeausschuss beizumisst. Es gibt immer wieder Vorstöße zur Abschaffung des Jugendhilfeausschusses beziehungsweise zur Umwandlung in einen normalen Ratsausschuss. Die jüngste Hiobsbotschaft kommt von der Innenministerkonferenz. Auf ihrer letzten Sitzung am 10. Mai 2001 schlug die Innenministerkonferenz die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Jugendminister- und Innenministerkonferenz vor, die die Aufgaben und Funktion des Jugendhilfeausschusses kritisch überprüfen soll. Auch wenn die Jugendministerkonferenz wenige Tage später dieses Ansinnen ablehnte, so wird aus diesen Vorstößen das Interesse deutlich, die gesetzlichen Vorgaben zu lockern und die kommunalen Gestaltungsspielräume zu vergrößern. Ich sehe keine Anhaltspunkte dafür, dass eine stärkere Kommunalisierung zu einer Verbesserung der örtlichen Angebotsstruktur führt.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussion sollte bei der Ausgestaltung sozialräumlicher Finanzierungsmodelle die Steuerungs- und Garantiefunktion des Rechts nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Literatur

Münder, Johannes (2001). Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V. In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. München: Eigenverlag.

Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus der Sicht eines kommunalen Spitzenverbandes

Meinem Kommentar zum Gutachten von Johannes Münder (Münder 2001, in diesem Band) möchte ich drei grundsätzliche Bemerkungen vorausschicken:

- Die Tatsache, dass es mehr als ein Konzept der Sozialraumorientierung gibt und damit der Gegenstandsbereich nicht klar definiert werden kann, erschwert es, sozialraumorientierte Ansätze miteinander zu vergleichen und zu bewerten.
- Es gibt weder eine fachliche noch eine rechtliche Positionierung der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene. Insoweit kann ich hier nur eine persönliche Einschätzung geben, ohne damit den weiteren Beratungen in den Gremien der kommunalen Spitzenverbände vorgreifen zu wollen.
- Bei der Bewertung aus der Sicht eines kommunalen Spitzenverbandes müssen neben den fachlichen und rechtlichen Anforderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes auch die Ziele berücksichtigt werden, die sich aus einer fachübergreifenden kommunalen Gesamtschau ergeben.

Vor diesem Hintergrund werde ich mich im Folgenden auf fünf perspektivische Gesichtspunkte beschränken.

Sozialraumorientierung als kommunalpolitische Strategie

Fachpolitische Konzepte der Sozialraumorientierung werden sich mittelfristig nicht auf den (engen) Handlungsrahmen der Kinder- und Jugendhilfe beschränken können. Sie sollten zum Bestandteil einer umfassenden Strategie werden, bei der es von der Planung bis hin zur Finanzierung darum geht, die endogenen Potenziale im Sozialraum zu erschließen und zu fördern,

fachliche und finanzielle Ressourcen verschiedener Partner zu bündeln, unterschiedliche Hilfen miteinander zu verzahnen sowie Dienste und Einrichtungen untereinander zu vernetzen und sie zu flexibilisieren.

Im Kontext einer umfassenden Strategie der Reform kommunaler Selbstverwaltung ergeben sich bei den Konzepten der Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe eine Reihe von übergeordneten Anknüpfungspunkten:

- das mit den Instrumenten der Neuen Steuerungsmodelle (NSM) – Budgetierung, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, zentrale (strategische) Steuerung, Berichtswesen und Controlling – verbundene Ziel, Dienstleistungen stärker an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger zu orientieren,
- die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements als einem zentralen Baustein im Konzept der Zivilgesellschaft,
- die anhaltende Diskussion innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung um die Zukunft des öffentlichen Sektors und hier insbesondere um die Kernbestandteile kommunaler Daseinsvorsorge. In der Sozialpolitik wollen sich die Städte dabei auch in Abgrenzung zu den Aufgaben des Staates und der Sozialversicherungsträger auf den Bereich der bürger-nahen Dienstleistungen konzentrieren;
- die stärkere Ausrichtung von Handlungsprogrammen auf Stadtteile/Quartiere.

Das mit den kommunalen Spitzenverbänden gemeinsam von Bund und Ländern entwickelte (städtebauliche) Leitprogramm „Soziale Stadt“ hat wichtige Impulse für die Themen „Ressourcenbündelung“, „Integration und Flexibilisierung“, „Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgets“ gesetzt und ist zur Grundlage einer Reihe fachspezifischer Programme geworden (Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“). Es hat im Übrigen auch dazu geführt, dass normative Grundlagen im Zuge der angestoßenen Entwicklung anders interpretiert und verändert wurden (Beispiel Städtebau- und Wohnungsbauförderung). So können beispielsweise Bundes- und Landesmittel über die enge investive Zweckbindung hinaus auch für nichtinvestive Maßnahmen, wie zum Beispiel das Quartiersmanagement, eingesetzt werden.

Sozialraumorientierung und die kommunale Kinder- und Jugendhilfe

Sozialräumliche Handlungskonzepte sind mit den Grundprinzipien einer lebensweltorientierten Jugendhilfe nicht nur vereinbar, sondern unter Zugrundelegung der Argumente des achten Kinder- und Jugendberichtes sogar geboten. Die Handlungsmaximen, die mit den Schlagworten „Prävention“, „Dezentralisierung“, „Alltagsorientierung“, „Integration“, „Vernetzung“, „Entsäulung“, „Flexibilisierung“ umschrieben werden können, verlangen geradezu nach einer sozialräumlichen Ausrichtung der Dienste und Einrichtungen.

Münder kommt in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, dass sozialräumliche Konzepte mit dem KJHG rechtlich grundsätzlich vereinbar sind, soweit bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden. Die dabei zu lösenden rechtlichen Probleme hinsichtlich der Rechtsstellung des Leistungsberechtigten (Rechtsansprüche, Wunsch- und Wahlrecht, Mitwirkungspflichten, Sozialdatenschutz und Beteiligung an den Kosten), der Rechtsstellung der Leistungserbringer (Trägervielfalt, Finanzierung, rechtliche Anforderungen an die Vergabe von Leistungen) und die Rechtsstellung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Gewährleistungsverantwortung, Zuständigkeiten im Verfahren) sind nicht neu, sondern stellen sich immer dann, wenn zwischen Leistungserbringern und Jugendamt Vereinbarungen getroffen werden.

Für weiterhin klärungsbedürftig halte ich jedoch die Frage, inwieweit das Jugendamt seine Verantwortung im Verfahren der Hilfestellung delegieren darf und soll. Die kommunalen Vorstellungen gehen zum Teil über das hinaus, was Münder in seinem Gutachten als rechtlich zulässig bezeichnet.

Probleme in der Rechtsanwendung

Die im Gutachten zutreffend beschriebenen rechtstatsächlichen Einwände gegen ein fachlich wenig angreifbares Konzept richten sich vor allem darauf, dass Rechtsansprüche eingeschränkt und das Wunsch- und Wahlrecht ausgehöhlt werden sowie Trägermonopole entstehen könnten. Diese Bedenken

sind nachvollziehbar, jedoch nur zum Teil tragfähig, und verkennen die umfassendere Gesamtverantwortung der Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge. Die unbestrittene Tatsache, dass Rechtsansprüche budgetsparend sind, ist kein überzeugendes Gegenargument, wenn versäultes Denken überwunden, präventive Ansätze gestärkt und gemeinwesenorientiertes Arbeiten unterstützt werden sollen. Sozialraumbudgets übernehmen in diesem Kontext eine sinnvolle Planungs-, Steuerungs- und Anreizfunktion. Die Budgets sollten zum einen eine unterjährige Steuerung ermöglichen und zum anderen nicht zu groß sein, damit das Jugendamt überhaupt Entwicklungen erkennen und steuern kann.

Problematisch erscheint mir in diesem Zusammenhang vor allem die Einbeziehung der stationären Angebote in die Budgetierung, weil die Anbieter unabhängig von den Ergebnissen der Jugendhilfeplanung einen Anspruch auf den Abschluss von Leistungs-, Qualitätsentwicklungs- und Entgeltvereinbarungen haben und das vereinbarende Jugendamt in vielen Fällen nicht der Hauptbeleger der Einrichtung ist. Meines Erachtens kann aber auf die Einbeziehung der Heime in ein Konzept der Sozialraumorientierung nicht verzichtet werden. Ohne eine – rechtlich zurzeit unzulässige – Einbettung der stationären Hilfen nach den §§ 78a ff. SGB VIII in die Jugendhilfeplanung sind die örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe allein auf das Entgegenkommen der Einrichtungsträger angewiesen.

Vor überzogenen Erwartungen möchte ich jedoch warnen. Es geht bei der Frage der Fall- und der Feldarbeit weder fachlich noch rechtlich um ein Entweder-oder, sondern um ein Sowohl-als-auch und damit um einen pragmatischen Weg vom Fall zum Feld. Einzelfallbezogene Arbeit bleibt auch in der sozialraumorientierten Kinder und Jugendhilfe unverzichtbar.

Sozialraumorientierung als kommunale Querschnittsaufgabe

Die verschiedenen Ressourcen, die heute nach den unterschiedlichen fachlichen Erfordernissen und finanziellen Möglichkeiten öffentlicher und freier Träger im Quartier für einzelne Fachaufgaben eingesetzt werden, können im Rahmen kommunaler Handlungskonzepte wesentlich effizienter und effek-

tiver eingesetzt werden, wenn sie nach einheitlichen Kriterien auf Sozialräume ausgerichtet und dort fachübergreifend eingeplant werden. Dazu bedarf es strategischer Zielvorgaben durch die Räte und Jugendhilfeausschüsse im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, einer besseren Abstimmung kommunaler Fachplanungen auf die vorgegebenen Ziele, der Festlegung von Sozialraumbudgets, einer stärkeren Überprüfung der Wirksamkeit von Maßnahmen, einer besseren fach- und trägerübergreifenden Kooperation der Akteure vor Ort und einer stärkeren Einbeziehung der Kinder, Jugendlichen und ihrer Familien in kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Um nicht missverstanden zu werden: Dieser umfassende Ansatz der Sozialraumorientierung als kommunale Querschnittsaufgabe ist nach meiner Kenntnis nirgendwo verwirklicht. Gleichwohl halte ich es für wichtig, ihn als langfristiges Ziel hier zu benennen. Sozialraumorientierung sollte nicht als Belastung, sondern als Chance verstanden werden.

Neubewertung der Jugendhilfe-/Trägerstrukturen

Die Umsetzung von Konzepten der Sozialraumorientierung wird ebenso wie die faktische Veränderung der Trägerlandschaft, das neue Entgeltrecht (§§ 78 a ff. SGB VIII) und die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen der Europäischen Union erhebliche Auswirkungen auf den Status quo der Jugendhilfe haben. Sie wird zu einer Neubewertung der Jugendhilfe-/Trägerstrukturen führen, die auch Einfluss auf die Funktion und die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses haben kann. Anders als das Münster-Gutachten vertrete ich jedoch die Auffassung, dass die Kriterien des Vergaberechts im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe (noch) keine Anwendung finden und die Privilegierung der Träger der freien Wohlfahrtspflege beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in bestimmtem Umfang zulässig ist. Die Anwendung der Kriterien des Vergaberechts ist meines Erachtens nicht KJHG-konform möglich.

Auch wenn es zwischen den Leistungserbringern und den Jugendämtern zu zweiseitigen Verträgen kommt, dienen diese

immer der Erfüllung einer öffentlichen Gewährleistungsverpflichtung, dem wiederum ein jugendhilferechtliches Dreiecksverhältnis zugrunde liegt.

Sollte sich allerdings die Rechtsauffassung durchsetzen, dass die Kriterien des Vergaberechts in der Kinder- und Jugendhilfe Anwendung finden, wäre die Trägervielfalt akut gefährdet. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe müsste dann nach einheitlichen Ausschreibungskriterien und ohne die Möglichkeit, Angebote nachzuverhandeln, dem kostengünstigsten Anbieter, der die fachlichen Kriterien der Aufgabe erfüllt, den Zuschlag erteilen. Dabei könnte es leicht passieren, dass (kleine) Anbieter, an deren Existenz und Arbeit die kommunale Kinder- und Jugendhilfe ein erhebliches Interesse hat und deren Einbeziehung unter dem KJHG-Kriterium „Trägervielfalt“ geboten ist, nicht zum Zuge kämen, weil sie die entsprechende Leistung nicht am kostengünstigsten anbieten können. Das Kriterium „Trägervielfalt“ ist dem Vergaberecht fremd und dürfte keinen Einfluss auf die Auswahl des Anbieters haben. Die kleinen Träger würden dann vom Markt verschwinden.

Für deutsche Fürsorgeleistungen gelten im Rahmen der EU im Übrigen – und im Gegensatz zu den Sozialversicherungsleistungen – (noch) eine Reihe von Besonderheiten, von denen ich zwei nennen möchte:

- Für bedarfsabhängige Fürsorgeleistungen ist charakteristisch, dass sie EG-rechtlich nicht als Leistungen der sozialen Sicherheit im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 angesehen werden mit der Folge, dass auch die so genannte Aufhebung der Wohnortklausel (Art. 10 VO 1480/71) für sie nicht gilt. Fürsorgeleistungen müssen folglich nicht an Berechtigte im EG-Ausland gezahlt werden.
- Der EuGH hat im Fall Sodemare S.A. – einer luxemburgischen Kapitalgesellschaft mit italienischen Tochterunternehmen – für Recht erkannt, dass ein Mitgliedsstaat (hier Italien) im Rahmen der ihm verbliebenen Zuständigkeit für die Ausgestaltung seines Systems der sozialen Sicherheit davon ausgehen darf, dass ein solidarisch ausgestaltetes System der Sozialhilfe seine Ziele nur erreichen kann, wenn zu ihm als Erbringer von Dienstleistungen lediglich private Wirtschafts-

teilnehmer zugelassen werden, die keinen Erwerbszweck verfolgen (EuGH, Urteil v. 4.6.1997, RS C-70/95 in: EuGHE 1997, I – noch nicht veröffentlicht).

Die letztgenannte Entscheidung lässt in gewissem Umfang eine Differenzierung zu zwischen der Inanspruchnahme von Dienstleistungen durch Träger der Freien Wohlfahrtspflege einerseits und gewinnorientierten Betreibern andererseits. Den Wettbewerb einschränkende rechtliche Bestimmungen und exklusive Trägerstrukturen bedürfen allerdings auch bei der territorialen Öffnung des Marktes für soziale Dienstleistungen einer besonderen Begründung. Dabei erkennt der EuGH an, dass die Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die Ausgestaltung ihres Sozialschutzsystems eine Primärzuständigkeit besitzen und behalten, die aufgrund des Gemeinschaftsrechts zu respektieren ist.

Die öffentlichen und freien Träger der Wohlfahrtspflege werden vor dem Hintergrund der EU-Entwicklung jedoch nicht umhin kommen, die Kinder- und Jugendhilfestrukturen in Deutschland neu zu bewerten und zu begründen.

Literatur

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) (1990). Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn: Eigenverlag.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1994). Output-orientierte Steuerung der Jugendhilfe. Bericht Nr. 9/1994. Köln: KGSt.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1996). Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe. Bericht Nr. 3/1996. Köln: KGSt.

Kreft, Dieter (2001). Brauchen wir eine umfassende Strukturdebatte in der Jugendhilfe? In Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Mehr Chancen für Kinder und Jugendliche. Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland, Band 2. Münster: Votum.

Mrozynski, Peter (2001). Freie Träger im Spannungsfeld zwischen Kontraktmanagement und Förderung. Rechtsgutachten. Fachhochschule München.

Münder, Johannes (2001). Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V. In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. München: Eigenverlag.

Schröder, Jan (Hrsg.) (2001). Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen. Expertenklauseur. Dokumentation der Ergebnisse. Bonn: Eigenverlag.

Schulte, Bernd (2001). Welche Spielräume verbleiben den Kommunen in der Sozialpolitik in Bezug auf EU-Europa? Sozialleistungsträgerschaft und Sozialleistungserbringung. Vortrag anlässlich der Veranstaltung „Zukunftsperspektiven kommunaler Sozialpolitik“ im Rahmen des Projektes „Zukunft der Stadt? – Stadt der Zukunft!“ des Deutschen Städtetages am 8. Februar 2001 in Berlin, unveröffentlichtes Manuskript.

Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus der Sicht eines Wohlfahrtsverbandes

„Vielfalt“, „Offenheit“ und „Toleranz“ sind die zentralen Leitbegriffe des PARITÄTischen. Seine Mitgliedsorganisationen sind als rechtlich selbstständige Träger der Sozialen Arbeit tätig. Als Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege fördern und unterstützen wir unsere Mitglieder insbesondere in ihren fachlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten.

Mitunter wird die Arbeit des PARITÄTischen dahingehend interpretiert, dass er lediglich die Eigeninteressen seiner Mitglieder vertritt. Das tut er zwar auch – und ich hoffe, das tut er gut –, aber das tut er nicht nur. Ohne sozialpolitisches Profil, ohne fachpolitische Orientierung in der Kinder- und Jugendhilfe würden uns als Spitzenverband vitale inhaltliche Maßstäbe fehlen. Die Mitglieder in ihrer Arbeit so zu beraten, dass sie einen möglichst großen sozialen Nutzen für Kinder, Jugendliche und deren Familien erzielen, ist ein wichtiges Kriterium unserer Tätigkeit.

Dieser Blickwinkel führt mich zu der folgenden Fragestellung an das von Johannes Münder vorgelegte Rechtsgutachten (Münder 2001, in diesem Band) zur Sozialraumorientierung: Welche fachlich und für die Alltagspraxis nützlichen Positionen für junge Menschen sowie für die anerkannten Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe werden durch das Rechtsgutachten gestützt?

Sozialraumbudgetierung: Anlass für fachliche Hoffnungen und Bedenken

Ebenso wie mit dem Begriff der „Lebensweltorientierung“ (vgl. Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit 1990) fachliche Hoffnungen auf eine Weiterent-

wicklung der Handlungsansätze der Kinder- und Jugendhilfe verknüpft waren, gilt dies heute für das neue Schlagwort „Sozialraumorientierung“. Verblieb die Diskussion über die Lebensweltorientierung aber eher in fachpolitischen Zusammenhängen, so wurden durch den Begriff der „Sozialraumbudgetierung“ Fach- und Finanzierungsaspekte miteinander verknüpft. Deshalb gilt dieser Begriff verschiedenen Akteuren und Gruppen als besonderer Hoffnungsträger.

Die fachlichen Hoffnungen sind im Bündnis gemeinwesenorientierter Sozialarbeit einerseits und erzieherischer Hilfen andererseits angesiedelt. Die gemeinwesenbezogene Sozialarbeit argumentiert vielfach, dass fallbezogene Hilfen den Blick zu sehr auf individuelle Defizite richten und vorhandene Ressourcen der Person und ihrer Umwelt nicht ausreichend wahrnehmen und nutzen. Stattdessen sollen sich die sozialen Aktivitäten eher auf die lebensweltlichen Alltagsstrukturen der Menschen konzentrieren, um ihnen hierüber größere eigenständige Gestaltungschancen zu eröffnen. Die Quintessenz dieser Position lautet: Eine erfolgreiche soziale Kommunalpolitik verhindert das Entstehen von aufwändigen und kostenintensiven Einzelfallhilfen.

Flexible und integrierte Erziehungshilfen überbrücken die bisher versäulten Formen, deren Spezialisierung als Kehrseite strukturbedingte Nachteile hervorgebracht haben. Hierzu gehören unter anderem Aspekte der fachlichen und organisatorischen Zuständigkeit, Abgrenzung, Abschiebung und Symptomorientierung. In diesem Zusammenhang wurde auch deutlich, dass eine fallbezogene, professionelle Erziehungshilfe ihre Grenzen nur überwinden kann, wenn sie zugleich lernt, die nichtprofessionellen Chancen und Möglichkeiten im Umfeld der Adressatinnen und Adressaten zu sehen und einzubeziehen. Hier liegt die Schnittstelle des fachlichen Bündnisses.

Auch Kommunalpolitiker und Kämmerereien greifen den Begriff des Sozialraumbudgets dankbar auf, signalisiert er ihnen nun doch erstmals die Endlichkeit steigender kommunaler Kosten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Anscheinend lässt sich unter der gegenwärtigen angespannten Finanzlage der Kommunen eher etwas bewegen, wenn es zugleich mit ökonomischer Rationalität begründet wird. Ob die Anwendung dieser ökonomischen

Rationalität aber auch stichhaltig die fachlich gewünschten Wirkungen zeitigt und ob beziehungsweise welche unerwünschten Nebenwirkungen auftreten, sollten wir in der Praxis ständig bilanzieren.

Noch besteht Ungewissheit darüber, wie in der Praxis das Instrument der Budgetierung gehandhabt werden wird. Spiegeln seine ökonomischen Daten die fachlich als notwendig eingeschätzten Bedarfe wider, oder verselbstständigt sich die Budgetierung gegenüber diesen Bedarfen als unabhängige Größe? Hier bestünde die Gefahr der Bedarfssteuerung individueller Sozialleistungsansprüche durch finanzpolitische Zielvorgaben. Diese Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen und begründet verbreitete Bedenken. Allerdings besteht diese Gefahr im Einzelfall auch heute, wenn das Hilfeplanverfahren im Zielkonflikt zwischen fachlich Wünschenswertem und ökonomisch Vertretbarem vorrangig durch letzteres Ziel gesteuert wird.

Zwischen fachlichen und wirtschaftlichen Zielen

„Rechtsansprüche sind immer budgetsprengend und damit auch sozialraumbudgetsprengend“ (Münder 2001, S. 30 in diesem Band). Dies scheint mir die zentrale und klarstellende Botschaft des Gutachtens. Zugleich wird auch auf eine mögliche Spannung zwischen Rechtsnormen und ihrer Anwendung hingewiesen. Diese Spannung begegnet uns im Alltag der Kinder- und Jugendhilfe vielfältig. Sie produktiv zu lösen setzt sowohl bei freien als auch bei öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe ein gemeinsam erarbeitetes partnerschaftliches Leitbild voraus, welches einzig durch Verweis auf gesetzliche Normen noch nicht mit Leben gefüllt wird. Dies geschieht erst durch eine Verständigung auf gemeinsame Ziele einerseits und eine akzeptierende Verständigung über die Unterschiede zwischen den Trägergruppen andererseits.

Definieren sich die Träger der freien Jugendhilfe primär über ihre wirtschaftliche Rolle, so ist ein klarer Interessengegensatz zwischen dem Leistungsanbieter und dem Nachfrager festzustellen. Der Leistungsanbieter will seine Ware zu einem Preis veräußern, der neben den Gestehungskosten auch das wirtschaftliche Risiko abdecken muss. Der Nachfrager ist an einer

qualitativ hochwertigen Leistung zum günstigsten Preis interessiert. Da in der Praxis der Nutzer der Leistung nicht mit dem Nachfrager identisch ist, besteht hier zumindest strukturell die Gefahr, die erforderlichen Leistungen in Umfang und Güte eher interessegeleitet als nach fachlichen Gesichtspunkten zu bewerten und zu steuern. Eine Verführung hierzu ist auch deshalb nicht auszuschließen, weil die gewünschten Wirkungen der Leistungen nicht kausallogisch zu produzieren sind, weshalb die Erbringung der Leistung rechnerisch zwar festgestellt, mit demselben Instrument aber nicht zugleich der Erfolg der Leistung nachgewiesen werden kann.

Die fachliche Steuerung über Sozialraumindikatoren trifft zunächst nur Aussagen über spezifische Gruppen von Menschen. Diese werden im Ergebnis in ein Verhältnis gesetzt zu fallbezogenen Hilfeleistungen und der Finanzierung der Kosten. Wie würde das Ergebnis gewürdigt, wenn sich zum Beispiel die Werte der Sozialraumindikatoren zwar nicht änderten, aber der fallbezogene Hilfebedarf dennoch stiege? Dies erfordert sowohl eine fachliche als auch eine wirtschaftliche Diskussion und Einigung. Führt ein solcher Fall zu einer Budgeterhöhung innerhalb des Vereinbarungszeitraumes, oder ist dies im Vertrag ausgeschlossen?

Wenn individuelle Rechtsansprüche budgetsprengend sind, dann ist dieser Aspekt auch in den Verträgen entsprechend zu berücksichtigen. Die Verträge wären demnach mit entsprechenden Öffnungsklauseln zu versehen.

Angesichts praktischer Erfahrungen bei Verhandlungen über Leistungen, Entgelte und Qualitätsentwicklung sehe ich zumindest die Gefahr, dass sich freie und öffentliche Träger demnächst in betriebswirtschaftlich aufgerüsteten Budgetkonferenzen verzetteln, weil die ökonomischen Interessen der Träger die fachlichen Intentionen überlagern und das Mittel zum Zweck gerät.

Zur Mischfinanzierung und zur Vergabe von Leistungen

Als Leser eines Rechtsgutachtens zu einer fachlichen Konzeption Sozialer Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe verspreche

ich mir Klarheit und vor allem handlungsleitende Gewissheit. Dem mitunter anstrengenden „Sowohl-als-auch-Prinzip“ der Praxis entspringt der Wunsch nach einem entlastenden „Entweder-oder-Prinzip“.

Manche Argumentationsfiguren des Gutachtens haben mich zunächst irritiert. So sind zum Beispiel zur Mischfinanzierung (Münder 2001, S. 64ff.) und zur Vergabe von Leistungen durch gegenseitigen Vertrag (Münder 2001, S. 71 ff.) zunächst klarstellende Aussagen formuliert, die jedoch zum Ende hin wieder relativiert werden. Im ersten Fall werden Aussagen zum Verhältnis der Art der Finanzierung zur Art der Leistungen getroffen. Das Ergebnis interpretiere ich folgendermaßen: Die Mischfinanzierung ist rechtlich eigentlich nicht zulässig, aber sie ist auch nicht zwingend verboten. Offensichtlich erweist sich mein Wunsch nach handlungsleitender Gewissheit als naiv. Wie soll nun aber in der Praxis verfahren werden?

Im zweiten Fall, bei der Vergabe von Leistungen durch gegenseitigen Vertrag, lese ich zunächst: „Bei der Vergabe infrastruktureller Leistungen für einen Sozialraum durch Vertrag sind kinder- und jugendhilferechtliche oder sozialrechtliche Vorschriften nicht unmittelbar von Bedeutung.“ (Münder 2001, S. 71). Ich befürchte, dieser Satz könnte missverstanden werden als Freibrief für zukünftige kommunale öffentliche Ausschreibungen von Programm- und anderen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Dies wird derzeit tatsächlich in einigen Kommunen erprobt. Ein weiteres aktuelles Rechtsgutachten auch zu diesem Thema vertritt einen deutlich anderen Standpunkt: „Die auch zu beachtenden jugendhilferechtlichen Grundsätze hindern den öffentlichen Träger aber an einer solchen Entscheidung (gemeint ist die Vergabe von Leistungen der Jugendhilfe durch Ausschreibung und anschließende Leistungsverträge, Anmerkung von B.H.), da er so die Pluralität des Angebotes nicht gewährleisten könnte. Im Ergebnis wirken also die neuen rechtlichen Bindungen (EU- und Vergaberecht, Anmerkung von B.H.) auf die Entscheidungen der öffentlichen Träger in einer Weise ein, dass sie die überkommenen Bindungen, die im Jugendhilfe- bzw. im Haushaltsrecht bestehen, eher erweitern als abschwächen.“ (Mrozynski 2001, S. 10)

Im Ergebnis deckt sich diese Rechtsposition wieder mit den zu diesem Aspekt abschließenden Aussagen Münders (Münder 2001, S. 76), wonach sich der öffentliche Jugendhilfeträger den inhaltlichen Anforderungen des Kinder- und Jugendhilfe-rechts bei der Vergabe von Leistungen nicht entziehen kann. Meine anfängliche Irritation wurde somit gelöst.

Zum Spannungsfeld zwischen Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit

Die Figur des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses (Münder 2001, S. 25–26) ist zunächst eine hilfreiche Konstruktion. Sie setzt die Beteiligten, den öffentlichen Jugendhilfeträger, den freien Jugendhilfeträger und die Adressatinnen und Adressaten, in eine besondere rechtliche Beziehung mit spezifischen Funktionen sowie unterschiedlichen Verpflichtungen und Rechten. Die in dieser rechtlichen Konstruktion zum Ausdruck kommenden ausgewogenen Machtverhältnisse zwischen den Beteiligten erweisen sich oft erst dann als Realität, wenn durch juristische Verfahren die gegenseitigen Ansprüche und Verpflichtungen konkretisiert werden und damit den Leistungsberechtigten zumindest juristisch der Status des souveränen Bürgers zuerkannt wird.

Jede Fachkraft in der Kinder- und Jugendhilfe macht praktische Erfahrungen, die von diesem Ideal einer Machtbalance abweichen. In der Alltagssprache der Praxis beispielsweise ist mitunter die Rede von Einweisung oder Zuführung. In einem solchen Fall liegen die Machtverhältnisse offensichtlich im Ungleichgewicht. Das im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis skizzierte subjektive Recht des freien Bürgers kann in der Praxis mitunter völlig aus dem Blick geraten. Die im Dreiecksverhältnis angelegte Machtbalance der Beteiligten reduziert sich in der Praxis bisweilen auf die Gestaltung einer rein dialogischen Beziehung zwischen öffentlichem und freiem Träger der Jugendhilfe. Natürlich lässt sich von der Praxis kein schwarzweißes Bild zeichnen. Im Alltag existieren vielfältige Ausprägungen der Rechtswirklichkeit ein und derselben Rechtsnorm.

Die Aussagen des Gutachtens über die Spannung zwischen Rechtsnormen und Rechtswirklichkeit sollten von freien wie

von öffentlichen Trägern als positive Merkposten zur Selbstvergewisserung der eigenen Praxis genutzt werden.

Das neue Verhältnis zwischen öffentlichem und freiem Träger

In aller Schärfe ausgedrückt, bedeutet eine Reduktion des Selbstverständnisses öffentlicher und freier Träger auf ihre wirtschaftliche Interessenslage im Zusammenhang mit einem Sozialraumbudget Folgendes: Haben öffentlicher und freie(r) Träger die Erfüllung von Leistungen der Erziehungshilfe sowie weiterer Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe miteinander vereinbart und steht dem (den) freien Träger(n) für die Leistungserbringung ein fix vereinbartes Gesamtbudget zur Verfügung, so wächst die Gefahr der Beugung individueller Rechtsansprüche von Bürgerinnen und Bürgern beziehungsweise der Nichterfüllung vertraglicher Leistungen in dem Maße, in dem die Grenzen des Budgets erreicht werden. Diese Gefahr wird umso größer, je stärker der freie Träger faktisch über die Entscheidungsmacht in der Hilfeplanung verfügt und der öffentliche Träger seine Gewährleisterrolle mittels Leistungs- und Budgetkontakt ebenso faktisch dem freien Träger überantwortet.

Rechtlich ist diese Überantwortung natürlich nicht erlaubt, aber praktisch durchaus vorstellbar und schwer zu verhindern. Der öffentliche Kontrollmechanismus durch die Verantwortung in der Hilfeplanung und die haushaltsrechtliche Verantwortung des Jugendamtes und damit der Druck der Politik sowie des Kämmerers auf den Dezernenten oder den Amtsleiter werden kontraktmäßig transferiert auf den oder die budgetverantwortlichen freien Träger und so privatisiert. Als Träger individueller Rechtsansprüche bleiben die Adressatinnen und Adressaten weiterhin Anspruchsberechtigte gegenüber dem öffentlichen Träger und Vertragspartner des freien Trägers. In der praktischen Umsetzung aber könnten bei einer schrittweisen Überantwortung von Aufgaben auf freie Träger die objektiv-rechtlich vorgesehenen Kontrollmechanismen unterlaufen und dabei das als ausgewogene Machtbalance angelegte Dreiecksverhältnis auf die Dualität zwischen öffentlichem und freiem Träger reduziert werden. Dies ist sicher ein Horrorszenario der sozial-

raumorientierten Kinder- und Jugendhilfe, kann aber als Problem der Rechtsanwendung nicht ausgeschlossen werden.

Wer kontrolliert die Umsetzung objektiv-rechtlicher Normen?

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Rechtsnormen stellen sich eine Reihe von prinzipiellen Fragen, die über den Rahmen des Gutachtens hinausgehen, sich aber dennoch auf seine Verwertbarkeit auswirken. Die juristische Streitfreudigkeit der Adressatinnen und Adressaten der Hilfen zur Erziehung ist gering, obwohl ihnen subjektive Streitrechte zur Verfügung stehen. Wer aber kontrolliert die Einhaltung der objektiv-rechtlichen Normen? Wie ist es in diesem Zusammenhang mit der Streitfähigkeit bestellt? Wer verfügt über welche Streitrechte mit welcher Aussicht auf Erfolg angesichts unterschiedlicher, aber auch gegenseitiger Abhängigkeitsverhältnisse zwischen freien und öffentlichen Jugendhilfeträgern?

Die objektiv-rechtlichen Normen des KJHG berühren die subjektiven Rechte des Bürgers nicht unmittelbar. Der anerkannte Träger der freien Jugendhilfe könnte seinen politischen Einfluss über den Jugendhilfeausschuss geltend machen. Dem Ausschussmitglied zumindest steht der Weg zur kommunalen Rechtsaufsicht offen, etwa wenn darüber gestritten werden sollte, ob der Vertrag über ein Sozialraumbudget Beschlussangelegenheit des Ausschusses ist oder als laufendes Geschäft der Verwaltung bewertet wird. Die Rechtsaufsicht aber fühlt sich möglicherweise eher dem Innenministerium verpflichtet, welches gerade eine Initiative zur Deregulierung der Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe startet. Auch dies ist im Grunde kein rechtsdogmatisches Problem, sondern eine Frage der Rechtsanwendung. Allerdings bestimmen solche Aspekte vielfach die atmosphärischen Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern.

Ebendiese Fragen stellen sich auch im spezifischen Zusammenhang kommunal- und jugendhilfepolitischer Beschlussfassungen zur Sozialraumbudgetierung. Der oder die mit einem Budget ausgestattete(n) freie(n) Träger kontrahieren, während die Konkurrenz die Messer wetzt. Vielleicht fassen die einen juristisch wettbewerbsrechtliche Maßnahmen, zum Beispiel eine

Subventionsklage, ins Auge, und vielleicht bemühen die anderen, falls zulässig, die Kommunalaufsicht. Für mich wird an dieser Stelle ein Bedarf deutlich, die Umsetzung objektiv-rechtlich bindender Normen zu kontrollieren. Aufgrund der praktischen Bedeutung möglicher Probleme bei der Rechtsanwendung sollte ein Rechtsgutachten in diesem Zusammenhang stärker die Frage nach der Schärfe der rechtlichen Instrumente zur Prüfung der Einhaltung der objektiv-rechtlichen Normen des KJHG thematisieren.

Wunsch- und Wahlrecht der Hilfeempfänger

Ebenso wie dem Hilfeplanverfahren keine „eigenständige Rechtsbedeutung“ (Münder 2001, S. 34) beigemessen wird, wird auch das Wunsch- und Wahlrecht der Adressatinnen und Adressaten – auf welches freie Träger sich immer wieder gerne berufen – im Gutachten deutlich relativiert. Als subjektives Recht erstreckt es sich nur „auf vorhandene Einrichtungen und vorhandene Angebote. Aus dem Wunsch- und Wahlrecht ergibt sich kein Anspruch auf Schaffung von gewünschten Einrichtungen“ (Münder 2001, S. 37), und einzig das objektive Recht verpflichtet den öffentlichen Jugendhilfeträger dazu, „dass eine Inanspruchnahme anderer Leistungserbringer (innerhalb oder außerhalb des Sozialraumes) als des exklusiven Leistungserbringers möglich ist.“ (Münder 2001, S. 38)

Für diejenigen freien Träger, die nicht in den Sozialraumkontrakt eingebunden sind, schließe ich daraus: Sie können ihre Leistungen nur anbieten, wenn sie deren Kosten selbst tragen. Im Falle der Träger der Erziehungshilfe haben diese zumindest einen relativen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Vereinbarung nach § 77 KJHG und/oder nach § 78b KJHG. Die Vereinbarungen nach § 78b KJHG beinhalten aber rechtlich nur einen Konzessionscharakter (Goetz u. a. 2001, S. 30–34). Sie regeln nicht den unmittelbaren Leistungsaustausch zwischen den Trägern, sondern lediglich die Voraussetzungen, die ein Leistungsanbieter zu erfüllen hat, wenn er fallbezogene Leistungen erbringen will.

Ein öffentlicher Träger, der mit einem freien Träger ein Sozialraumbudget vereinbart hat, wird sich dem Verlangen eines

anderen Trägers auf Abschluss von Vereinbarungen nach den §§ 77 und 78a ff. KJHG kaum entziehen können. Damit aber steht er vor dem Problem, einerseits mit seinem „freien Wahlpartner“ zusammenarbeiten zu wollen und andererseits nicht verhindern zu können, dass andere Anbieter auf den „Markt“ drängen.

Zur Funktion und Rolle freier Träger

Im Gutachten (Münder 2001, S. 14) wird die Exklusivität der Leistungserbringung durch einen oder mehrere freie Träger für einen Sozialraum nicht grundsätzlich beanstandet. Die als Rechtsnorm formulierte Pluralität der Träger der Jugendhilfe resultiert sowohl aus ökonomischen als auch wertbezogenen sozialen Selbstverpflichtungen der Träger der freien Jugendhilfe. Die aktuelle Tendenz, neben Regelungen zur Kostenerstattung für Sozialleistungen auch Programmleistungen über gegenseitige Leistungsverträge – sozialpädagogische Leistung gegen Entgelt – zu vereinbaren, löst tendenziell diesen Sinnbezug des freien und eigenen Engagements allmählich auf. Aus meiner Sicht sind folgende Entwicklungen erkennbar: Gemäß der Marktlogik der kaufkräftigen Nachfrage werden freie Träger zunehmend als beliebte Unternehmen, als Subunternehmen des öffentlichen Jugendhilfeträgers betrachtet. Damit verliert der freie Träger auch seine konzeptionelle Hoheit an den öffentlichen Träger. Der fachliche Wettbewerb um das bessere Konzept zwischen den Trägern wird zu Gunsten der Definitionsmacht der Nachfrage durch die öffentlichen Träger aufgelöst. Werden die öffentlichen Haushaltsmittel nicht erhöht, führt diese Logik entweder zu insgesamt steigenden öffentlichen Kosten – man denke etwa an die Eigenmittel der freien Träger im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder – oder zur Verringerung der Leistungen. Einer freien Entfaltung dieser Dynamik stehen jedoch bislang die Mitgestaltungsrechte der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in der Jugendhilfeplanung und in den Jugendhilfeausschüssen entgegen. Diese dürfen auf keinen Fall infrage gezogen werden.

In diesem Zusammenhang erscheinen auch prominente Träger der freien Jugendhilfe, wie zum Beispiel der SOS-Kinderdorfverein, in einem anderen Licht, wenn sie die Hilfeleistungen

für ihre Adressatinnen und Adressaten trotz bestehender Rechtsansprüche auf Sozialleistungen zusätzlich mit erheblichen eigenen Mitteln finanzieren.

Zu den Ausblicken des Gutachtens

Das Gutachten stellt im Hinblick auf die Rechtsentwicklung durch den Gesetzgeber eine Tendenz zur Einzelfallorientierung heraus. Meiner Meinung nach ist dies zwar zutreffend, spiegelt aber lediglich die Intention des Gesetzgebers, die Kostenentwicklung zu dämpfen. Die §§ 78a ff. KJHG wurden eben nicht zur Stärkung der individuellen Rechte der Adressaten oder gar zur Ausweitung von Leistungsansprüchen geschaffen, sie dienen vielmehr dem ökonomischen Zweck, einen weiteren Kostenanstieg zu vermeiden. Je nachdem ob der Gesetzgeber dieses Ziel für erreicht hält oder nicht, ist zukünftig mit anderen Gesetzgebungsinitiativen zu rechnen, die einen Abbau von Leistungen, zum Beispiel der Hilfe für junge Volljährige nach § 41 KJHG, erfordern.

Deregulierungsvorhaben der Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe stärken die Entwicklungsrichtung, das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern auf eine Partnerschaft der Marktteilnehmer zu reduzieren. Demzufolge wäre es schlüssig, einzig der öffentlichen Jugendhilfe die Definitionsmacht über Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu übertragen und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit diese europaweit auszuschreiben.

Fachlich würde ich mir – entgegen dem politischen Trend zur Deregulierung – eine Novellierung der Ausführungsgesetze auf Landesebene wünschen, welche die zur Verfügung stehenden Fördermittel des Landes und inhaltliche Anforderungen an die örtliche Jugendhilfeplanung zur Gestaltung sozialräumlicher Netze stärker miteinander verknüpft.

In dem Maße, in dem die fachliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern zunehmend durch ökonomische Kalküle überlagert wird, droht die im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis skizzierte Machtbalance sich zu Lasten der Adressatinnen und Adressaten zu verschieben.

Dieses Gleichgewicht herzustellen und aufrechtzuerhalten ist eine selbstverständliche Aufgabe freier und öffentlicher Jugendhilfeträger. Sie sollten diese Aufgabe gemeinsam vor Ort aufgreifen, indem sie dort den Gedanken des sozialen Verbraucherschutzes entwickeln und institutionell realisieren.

Literatur

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) (1990). Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn: Eigenverlag.

Goetz, Michael, Salgert, Jürgen, Elzer, Michael, Landberg, Helmut, Wäcken, Jürgen & Roth, Brigitte (2001). Vergaberecht und freie Wohlfahrtspflege. Blätter der Wohlfahrtspflege, 1+2, 30–34.

Mrozynski, Peter (2001). Freie Träger im Spannungsfeld zwischen Kontraktmanagement und Förderung. Rechtsgutachten. Fachhochschule München.

Münder, Johannes (2001). Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V. In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. München: Eigenverlag.

Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht – ein Kommentar aus der Sicht eines freien Trägers

Rechtsgutachten sind wertvolle Hilfen für jede Praxis. Sie geben Orientierung in der Frage, ob Konzept und Handeln mit dem Willen des Gesetzgebers übereinstimmen. Aus Praxissicht stellt sich die Frage allerdings auch umgekehrt: Stimmt der Wille des Gesetzgebers mit den aus der Praxis gewonnenen Konzepten und Handlungserfahrungen überein? Das klingt anmaßend, aber Praxis entwickelt sich nun einmal aus dem Erleben der Verhältnisse und Probleme vor Ort.

Johannes Münder fasst in seinem Gutachten Sozialraumorientierung unter den Merkmalen Budgetierung, Steuerungsgremium und Trägerexklusivität (Münder 2001, in diesem Band). Aus der Sicht derjenigen, die an der Basis der Jugendhilfe ihre Arbeit tun, bedeutet Sozialraumorientierung zunächst etwas anderes: seinen Sozialraum kennen, präsent sein, Beratung und passende Hilfe im Einzelfall leisten, differenzierte, den örtlichen Gegebenheiten und dem Bedarf entsprechende Gruppenangebote aufbauen, die Schule unterstützen, fall- und strukturbezogene Ressourcen erschließen, Kontakte knüpfen, Berührungspunkte und Widerstände überwinden, mit allen für die Belange von Kindern, Jugendlichen und Familien relevanten Personen, Initiativen und Trägern vor Ort zusammenwirken, Kooperationen pflegen, Vertrauen aufbauen, Impulse aufnehmen und geben, mit Bürgermeister und Gemeinderat verhandeln, pädagogisches Grundlagenmaterial für kommunalpolitische Entscheidungen liefern und nie den Blick auf die allgemeine Lebenssituation der Kinder, Jugendlichen und Familien im gesamten Sozialraum verlieren. Dies alles ist in engster partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) zu leisten unter Beachtung seiner vorgegebenen Arbeitsaufträge, Rahmenbedingungen und Ressourcen.

Kurzum: Es geht in der Praxis darum, in einem komplexen sozialräumlichen Gefüge auf unterschiedlichsten Ebenen mit einer Vielzahl individueller und struktureller Belange zurechtzukommen, überlegt und kompetent im Einzelfall wie im präventiven, infrastrukturellen und jugendhilfepolitischen Rahmen zu wirken und sich gegenüber den jungen Menschen, Familien und Kooperationspartnern als hilfreich und verlässlich zu erweisen.

Aus diesem Blickwinkel werde ich im Folgenden die von Münder dargestellte Rechtslage auf ihre förderliche oder hinderliche Wirkung betrachten. Die drei im Gutachten behandelten Merkmale der Sozialraumorientierung, Budgetierung, Steuerungsgremium und Trägerexklusivität, geben die Gliederung vor.

Budgetierung

Sozialräumliche Arbeit bedeutet mehr als die Verlagerung spezieller Einzelfallhilfen in das Lebensfeld des Adressaten: Erstens soll Hilfe flexibel am Bedarf ausgerichtet sein; zweitens bedeutet die Präsenz vor Ort die notwendige Erweiterung um die Suche und Erschließung der fallförderlichen Ressourcen in vielfältiger Kooperation; und drittens ist Einzelfall- oder Erziehungshilfe in zweierlei Hinsicht gemeint – als solche, die zu leisten ist, und als solche, die es durch verstärkte Aktivität im Bereich der Prävention möglichst zu vermeiden gilt.

Dies zeigt, dass das gängige Modell der Einzelfallfinanzierung allein zu kurz greift. Ganz abgesehen von der Frage der Flexibilität, bedeutet ihre Vormachtstellung im Sozialraum, die infrastrukturellen Leistungen auf den Anteil zu reduzieren, der im Rahmen der Einzelfallhilfe erbracht werden kann. Zudem fixiert ihre Ausschließlichkeit die Fachkräfte vor Ort auf ein Aufgabenverständnis, nach dem Einzelfallhilfe die vergütete, also eigentliche Leistung und Pflicht ist, präventive Arbeit aber – wenn überhaupt – als Zugabe gilt. Es liegt aus fachlicher Sicht nahe, beide Aufgaben in der Finanzierungsstruktur miteinander zu verbinden. Dass dies aber auch mit sehr problematischen Aspekten verbunden sein kann, belegt das vorliegende Gutachten in aller Deutlichkeit.

Fallbezogene Leistungen

Fallbezogene Hilfen sind nach dem Willen des Gesetzgebers einklagbare Hilfen, die in Art und Umfang dem Bedarf des Einzelfalles entsprechen sollen. Über ihre Bewilligung entscheidet ein Team aus mehreren Fachkräften des öffentlichen Jugendhilfeträgers. Die gewährten Hilfen werden vom ASD im Rahmen der Hilfeplanung regelmäßig auf ihre bestehende Notwendigkeit geprüft. Das sichert weitgehend vor leichtfertiger Vergabe oder Überversorgung. In der Praxis – und das heißt auch der Praxis des ASD – sind Erziehungshilfen zudem mit dem Erleben von Notlagen und persönlichen Schicksalen verbunden. Aus Sicht der Betroffenen und der Fachkräfte entziehen sich Einzelfallhilfen im Gegensatz zu planbaren – auch zu den präventiven – Leistungsgebieten deshalb jeder Disponibilität. Niemand käme etwa im Bereich der medizinischen Versorgung auf den Gedanken, Prophylaxe auf Kosten der Notfallmedizin auszubauen. Aktueller Hilfebedarf geht vor, dies ist eine auch in der Jugendhilfe durch einklagbares subjektives Recht geschützte Dringlichkeitsabfolge.

Infrastrukturelle Leistungen

Meine Betonung der bedarfsgerechten, also nicht disponiblen Einzelfallhilfen bedeutet aber nicht, dass ich sie für fachlich wertvoller halte als soziostrukturelle Leistungen. Im Gegenteil, gerade die Notwendigkeit von Erziehungshilfen für junge Menschen in Not belegt den akuten Mangel und die Bedeutung der Prävention. In der kommunalen politischen Diskussion wird häufig argumentiert, dass die entlastende Wirkung präventiver Investitionen nur unzureichend nachweisbar sei. Vielleicht sollte umgekehrt einmal durch eine präzise Auswertung von Fallvorgeschichten – vor allem aus dem Bereich der vollstationären Erziehungshilfen – aufgezeigt werden, an welcher Stelle innerhalb einer durchaus ausgebauten Infrastruktur mit niederschweligen Beratungs- und Gruppenangeboten, erschlossenen lebensfeldlichen Ressourcen und entsprechenden Integrationschancen frühzeitige Hilfe dringend notwendig gewesen wäre.

Zwischenfazit

Das vorliegende Rechtsgutachten verdeutlicht, dass der Unterschied zwischen subjektivem und objektivem Recht nicht die Unterscheidung in Pflicht und Freiwilligkeit oder gar Beliebigkeit erlaubt. Trotz der nur indirekt gegebenen und damit geringeren Durchsetzungschancen ist infrastrukturelle Jugendhilfe nach dem Willen des Gesetzgebers keine zweitrangige Aufgabe. Hierin stimmen rechtliche und fachliche Erwägungen überein. Diese Gleichrangigkeit von Einzelfall- und infrastrukturellen Hilfen muss sich meines Erachtens zunächst in der Bereitstellung der notwendigen Arbeitsmittel für beide Felder zeigen. Erst danach kann über Vorzüge der gemeinsamen Bewirtschaftung diskutiert werden. Ein gemeinsames Budget, das fallübergreifende infrastrukturelle Leistungen lediglich in einem bescheidenen Prozentsatz des bereits erkannten Einzelfallbedarfes vorsieht, erhebt Prävention vom Stand des verleugneten Kindes in den des Stiefkindes, das am ohnehin spärlichen Brot der Geschwister mitzehren soll. Es geht aber nicht um die Verteilung des Hungers, sondern um die Bereitstellung notwendiger „Lebens“mittel, wie Dieter Rilling, ehemals Sozialdezernent des Landkreises Tübingen, einmal sagte. Verantwortlich für das kümmerliche Dasein präventiver Praxis ist nicht die Erziehungshilfe, die es in diesem Umfang gar nicht gäbe, wenn infrastrukturell hätte ausreichend investiert werden können. Ich bin nun nicht dafür, den Mangel von der einen zur anderen Stelle zu tragen, und unterstelle auch nicht, dass dies intendiert sei. Es wäre aber möglicherweise die Folge eines gemeinsamen Budgets. Deshalb plädiere ich in Einklang mit der Rechtsposition von Münder für eine getrennte Finanzierung von Einzelfall- und infrastrukturellen Leistungen.

Verbindung von Einzelfall- und Präventivleistungen

Der Vorstellung eines gemeinsamen Budgets liegt jedoch nicht grundlos der Wunsch seiner Befürworter nach Impulsgebung für die Praxis zugrunde. Es ist bedrückend zu verfolgen, wie freie Träger unzureichende präventive Arbeit im Vorfeld der Erziehungshilfe zwar bedauern, es bei diesem Bedauern aber belassen und sich in bornierter Ausschließlichkeit auf das Feld der finanziell ausgestatteten Einzelfallarbeit beschränken. Das

trifft zwar nicht auf alle freien Träger zu, aber auf viele. Und das Motto „Gemacht wird, was bezahlt wird“ ist selbst in fortschrittlichen Einrichtungen, also auch solchen, die sozialräumliche Ansätze verfolgen, zu hören. Weil präventive Arbeit nicht zumindest in kleinen Ansätzen geleistet wird, fehlen individuelle Auseinandersetzung und die Wahrnehmungen und Orientierungen, die eine grundsätzliche pädagogische Verantwortlichkeit der Fachkräfte und der Jugendhilfe für alle jungen Menschen des Sozialraumes erst aktivieren. Damit mangelt es am Wichtigsten, an der Antriebskraft und der Fähigkeit, bei den Gremien der öffentlichen Träger, angefangen bei der Jugendhilfe – über geschaffene Gemeinsamkeiten, aber auch bei anderen –, authentisch gesicherte Möglichkeiten einzufordern. Aber ich will nicht nur appellieren, sondern auch fachlich verlocken: Einzelfallhilfe ist nicht so eng gefasst, als dass man mit ihr nicht wenigstens in Ansätzen infrastrukturelle und präventive Praxis in Gang bringen könnte. Ein Beispiel:

- Wer in fünf verschiedenen Einzelfällen mit derselben Schule kooperiert, bricht kein Recht, wenn er einen der monatlichen Termine im Sinne einer regelmäßigen generalisierenden Auswertung zum Thema „schwierige Schüler“ nutzt.
- Wer feststellt, dass ein Mädchen in der sozialen Gruppenarbeit und ein Junge, der im mobilen Dienst betreut wird, einer schädlichen Clique verfallen sind, tut recht daran, dem Gebot der Einbeziehung des sozialen Umfeldes (§ 27 ff. KJHG) durch ein befristetes regelmäßiges Gruppenangebot für diese Clique – natürlich inklusive seiner beiden Einzelfälle – nachzukommen und seine Erfahrungen in den monatlichen Termin mit der Schule einzubringen.
- Im Bereich der rechtlich abgesicherten Möglichkeiten mag auch noch liegen, mit der kirchlichen Jugendarbeit zu kooperieren, um der genannten Clique perspektivisch – möglicherweise samt der beiden Einzelfalkinder – einen festen Platz außerhalb der Erziehungshilfe zu sichern und den Übergang gemeinsam so anzustreben, dass ein bleibender Kontakt zwischen Schule und kirchlicher Jugendarbeit entsteht.

Gewiss, solche Möglichkeiten des praktischen Einstieges in sozialräumliche Praxis ersetzen die oben geforderte spezielle Finanzierung nicht. Außerdem verlangen sie die Rückendeckung des ASD, vielleicht auch die eine oder andere zusätz-

liche, aber immer noch über den Einzelfallauftrag abgesicherte Fachleistungsstunde. Dies setzt den Willen auch der öffentlichen Verwaltung voraus. Auch kleine Schritte können bereits in rechtliche Grenzbereiche führen, aber wie gesagt: Wer nicht anfängt, ...

Das Steuerungsgremium unter dem Aspekt des Sozialdatenschutzes

Die in Münders Gutachten aus Sorge um den Sozialdatenschutz vorgebrachten rechtlichen Bedenken möchte ich um einige fachpraktische Gesichtspunkte erweitern.

Hilfeplanung braucht einen eng auf die konkrete Fallarbeit zugeschnittenen Rahmen, der Vertrauen, Offenheit und Verbindlichkeit schafft. Die Intentionen der am Hilfeplangespräch teilnehmenden Personen sollten sich maßgeblich auf den konkreten Einzelfall beziehen. Wer dies bezweifelt, stelle sich vor, sie oder er müsse über die den Schulschwierigkeiten seines Kindes zugrunde liegenden Partnerschaftsprobleme mit einem sechs- bis zehnköpfigen Gremium vertrauensvoll diskutieren.

Das Steuerungsgremium vor Ort ist ein Strukturplanungs-, nicht ein Fallplanungsgremium. Es wird notwendig gespeist aus anonymisierten Falldaten, aus Erkenntnissen im Rahmen der fallunabhängigen Kooperationen und aus dem Zusammentragen statistischer Werte unter dem Aspekt der Sozialbelastungsindikatoren. Kritisch wird die Frage des Sozialdatenschutzes eher im Bereich der Kooperationen und hier wiederum besonders im ländlichen Raum, wo die Menschen oft noch ganz genau wissen wollen, wer welche Probleme hat oder ob ein Kind ein Sozialfall ist. In diesem Interesse liegen aber nicht nur verantwortungsferne Neugier, sondern auch Chancen der Ressourcenerschließung.

Trägerexklusivität

Die rechtliche Bewertung zeigt, dass die Vergabe von Sozialräumen an einzelne Träger bezogen auf Erziehungshilfe überhaupt nicht und bezogen auf infrastrukturelle Aufgaben allen-

falls befristet oder nur an Trägerverbände möglich ist. Vor der inhaltlichen Auseinandersetzung muss Befangenheit des Referenten angemeldet werden, der selbst für einen so genannten Exklusivträger tätig ist. Anschließend stellt sich die Frage nach der Relevanz – zum einen des Phänomens selbst und zum anderen des hauptsächlich angeführten Argumentes des Wunsch- und Wahlrechts.

Beispiel Tübingen

Das Gutachten zieht die Tübinger Verhältnisse als einen gewichtigen Beleg für die relative rechtliche Verträglichkeit heran. Die als entlastendes Indiz angeführte Zahl, nach der etwa die Hälfte der fallbezogenen Leistungserbringung durch andere als den jeweils regional zuständigen Träger erbracht werden, beinhaltet allerdings auch die vollstationären Unterbringungen. Werden diese nicht berücksichtigt, ergibt sich der entlastende Prozentsatz nicht mehr. Trotzdem kann meines Erachtens nicht von Exklusivität oder gar einem Monopol gesprochen werden. Neben den – so benannten – Schwerpunktträgern sind auch weitere Stellen im Bereich der Erziehungshilfe sehr aktiv, zum Beispiel mit einem speziellen kreisweiten Angebot oder in Form der besonderen Berücksichtigung von Erziehungshilfebedarf im Rahmen anderer pädagogischer Aufgaben, etwa nach § 13 KJHG, mit selbst gestalteter Erziehungshilfe in Regeleinrichtungen oder mit dem Einsatz von Betreuungshelfern des öffentlichen Trägers. Und erst recht gilt die These der im Zuge der Jugendhilfeplanung nahezu allseitig erhaltenen und genutzten Entwicklungsoptionen, wenn über die Leistungen nach den §§ 27 ff. hinaus die gesamte Jugendhilfe betrachtet wird. Sie erstreckt sich mittlerweile wie ein buntes, aber noch nicht vollständig zusammengefügtes Mosaik über den kleinsten baden-württembergischen Landkreis mit der größten Sozialbelastung. Wahr ist aber auch: Wollte nun einer der weiteren oder ein neuer Träger eine Jugendhilfestation eröffnen, hätte er auf absehbare Zeit hierzu kaum eine Chance.

Wunsch- und Wahlrecht

Ob bei der Konstituierung des Wunsch- und Wahlrechts sozialräumliche, vorwiegend ambulante Jugendhilfe im Blickpunkt war, mag bezweifelt werden. Gravierende Probleme aufgrund

weltanschaulicher oder religiöser Ausprägung sind hier weniger als zum Beispiel bei vollstationärer Unterbringung zu erwarten. Näher liegen jedoch Dissonanzen aufgrund persönlicher Vorbehalte. Dem kann durch internen personellen Wechsel abgeholfen werden. Missfällt der Hilfeempfängerin oder dem Hilfeempfänger auch die Ersatzfachkraft, sind zumindest im weiteren Umfeld Angebote anderer Träger beziehungsweise andere Jugendhilfestationen verfügbar. Niemand wird den Leistungsberechtigten den Zugang dorthin verwehren wollen.

Wahrscheinlicher ist allerdings, dass das Ausschlagen des sozialräumlichen Angebotes oder der Wechselwunsch ihre Ursache in der unzureichenden individuellen Bedarfsgerechtigkeit haben. Wo junge Menschen und ihre Eltern den Eindruck gewinnen, in den eigenen Belangen ernst genommen zu werden, Subjekt, nicht Objekt von Entscheidungsprozessen zu sein und Hilfe stimmig erleben, ergibt sich die Frage des Wunsch- und Wahlrechts in aller Regel nicht. Oder anders gesagt: Die Gewährleistung des Wunsch- und Wahlrechts realisiert sich über Partizipation, Fallverstehen und fachliche wie persönliche Qualität.

Trägervielfalt und Trägerverbände

Die bisherigen Argumente relativieren die Problemsicht lediglich. Muss trotzdem auf unzulässige Exklusivität geschlossen werden, bleibt für Einzelfallhilfe nur der theoretische Anspruch auf sozialräumliche Angebotsvielfalt. Für infrastrukturelle Aufgaben sind die Möglichkeiten der Befristung, der passenden geographischen Aufteilung oder des Trägerverbundes denkbar. Sozialraumorientierte Arbeit ist Kooperations- und Integrationsarbeit. Sie fruchtet dann, wenn vor Ort Integrität und Nützlichkeit bewiesen und somit Vertrauen geschaffen wurde. Deshalb und weil mühsam zusammengetragene sozialräumliche Kenntnis und Kompetenz nicht immer wieder verloren gehen soll, dürfen Kontinuität und Konstanz nicht durch Befristung aufs Spiel gesetzt werden. Allein schon deshalb nicht, weil KJHG-fernes Wettbewerbsrecht die Bedeutung der eingegangenen menschlichen Beziehung nicht berücksichtigt. Sozialräume nur für die Dauer von zwei bis drei Jahren zu vergeben heißt, den beteiligten Menschen in regelmäßigen Abständen die Scheidung zu verordnen und den neuen Partner gleich mitzu-

bringen. Übrigens könnte dieser nach der Wettbewerbstheorie heutzutage wohl auch aus Österreich, Luxemburg oder gar aus Baden in den schwäbischen Sozialraum kommen.

Die Aufteilung der Landkarte in Sozialräume, die genau der Zahl der vorhandenen Träger entsprechen, ist ebenfalls keine realistische Lösung. Sie ist nur möglich, wenn Sozialraum noch Sozialraum bleibt und die entstandenen Größenordnungen die notwendigen fachlichen wie wirtschaftlichen Investitionen noch ermöglichen und rechtfertigen können. Selbst dann aber müsste für den nächsten und für alle folgenden Träger ein eigener Raum frei gemacht werden.

Bleibt die Form der Trägerverbände, die den fachlichen Anforderungen gerecht werden, solange sie wie aus einer Hand wirken. Sozialraumorientierte Arbeit verträgt widersprüchliches Agieren – gerade von freier Trägerseite – am allerwenigsten. Das erfordert höchste Eindeutigkeit und Transparenz sowohl zwischen den Trägern als auch im Außenverhältnis. Ob und mit welchem Aufwand Trägerverbände geschaffen und erhalten werden können, muss aus der entsprechenden Erfahrung oder vielleicht durch eine ausstehende Untersuchung beantwortet werden.

Ungeachtet der Organisationsform sind Infrastruktur- beziehungsweise Präventionsmittel nicht für den Träger, sondern für den Sozialraum gedacht. Trotz Verwaltung in Trägerhand, realisiert sich die Umsetzung gemeinsam mit den vor Ort Beteiligten, und das muss inklusive der Aufgabenzuordnung gelten. Messlatte sozialräumlicher Entscheidung aber wird nicht das Monopol oder der Trägerproporz sein, sondern praktische Erfahrungen damit, wie allen Menschen am besten gedient ist.

Literatur

Münder, Johannes (2001). Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V. In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. München: Eigenverlag.

Die Autoren

Bernd Hemker

Jahrgang 1952, Sozialarbeiter grad., Supervisor (DGSv), Referent für Erziehungshilfen beim PARITÄTischen Nordrhein-westfalen, Wuppertal.

Prof. Dr. Wolfgang Hinte

Jahrgang 1952, Diplompädagoge, Praxis als Gemeinwesen-arbeiter und Gestalttherapeut, seit 1980 Hochschullehrer für Sozialpädagogik am Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) der Universität Essen, Arbeitsschwerpunkte: Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe, Quartiermanagement, Organisationsentwicklung.

Burkhard Hintzsche

Jahrgang 1965, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, Referent für Kinder- und Jugendhilfe beim Deutschen Städtetag, Köln.

Prof. Dr. jur. Johannes Münder

Jahrgang 1944, Jurist, nach Tätigkeiten am Zentrum für interdisziplinäre Forschung (Universität Bielefeld) Stationen beim Bundesministerium für Arbeit, an der FH Wiesbaden, an der PH Berlin, seit 1980 Professor an der Technischen Universität Berlin, Institut für Sozialpädagogik, Schwerpunkt Jugendrecht, Sozialrecht, Sozialadministration.

Peter Schmid

Jahrgang 1947, Diplompädagoge, Leiter der Martin-Bonhoeffer-Häuser in Tübingen.

Dr. Hubertus Schröer

Jahrgang 1945, Jurist, Leiter des Stadtjugendamtes München, Arbeitsschwerpunkte: Kinder- und Jugendhilfe, Organisations- und Personalentwicklung, Qualitätsmanagement, Interkulturelle Arbeit.

Dr. jur. Dr. rer. soc. h.c. Reinhard Wiesner

Jahrgang 1945, Jurist, Ministerialrat, Leiter des Referats Kinder- und Jugendhilfe im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin/Bonn, Lehrbeauftragter an der Universität Dortmund, Herausgeber eines Kommentars zum SGB VIII, 2. Aufl. München 2000, und Mitherausgeber des Zentralblatts für Jugendrecht, zahlreiche Publikationen zum Kinder- und Jugendhilferecht und zum Kindschaftsrecht.

Das Sozialpädagogische Institut (SPI) gehört zum Fachbereich Pädagogik des SOS-Kinderdorfvereins und ist sozialwissenschaftlich und beratend tätig. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen Fachpublikationen, Fachveranstaltungen sowie praxisbegleitende Forschungsprojekte. Aufgabe des Instituts ist es, die Praxis der SOS-Einrichtungen im Kontext aktueller jugendhilfe- und sozialpolitischer Entwicklungen zur Diskussion zu stellen.

SPI-Publikationen

Zu unseren Publikationen gehören das Fachmagazin „SOS-Dialog“, die „SPI-Schriftenreihe“ und die Materialienbände „Außer der Reihe“. In unregelmäßigen Abständen initiieren wir Buchprojekte und geben sie in Zusammenarbeit mit renommierten Verlagen heraus.

Unsere eigenen Publikationen können Sie – in der Regel kostenfrei – über das SPI beziehen, für einzelne Bände wird eine Schutzgebühr erhoben. Wir nehmen Sie gerne in unseren Verteiler auf.

Das Fachmagazin „SOS-Dialog“ erscheint jährlich. In jedem Heft wird unter der Rubrik „Forum“ ein thematischer Schwerpunkt behandelt. In weiteren Rubriken finden Sie Beiträge zu aktuellen Themen und Fragen der Jugendhilfe sowie praxisbezogene Beiträge aus der Arbeit von SOS-Einrichtungen.

In der SPI-Schriftenreihe geben wir jährlich drei bis vier Bände heraus. Wir unterscheiden dabei:

- Autorenbände, in denen Autorinnen und Autoren zu einem aktuellen Thema Position beziehen,
- Praxisbände, in denen wir Themen aus der Praxis von SOS-Einrichtungen aufgreifen,
- Dokumentationen von Fachtagungen, sofern das Tagungsthema für die breite Fachöffentlichkeit von Interesse ist.

Fachmagazin SOS-Dialog

Elternarbeit, Heft 1993
Ausbilden statt Ausgrenzen, Heft 1995
Perspektiven von Beratung, Heft 1996
Jungenarbeit, Heft 1998
Kinderarmut in Deutschland, Heft 1999
Hilfeplanung, Heft 2000
Jung und chancenlos?, Heft 2001

SPI-Schriftenreihe

Autorenbände

„Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe.
Erfahrungen und Positionen zur Qualitätsdebatte“
Mit Beiträgen von Norbert Struck; Klaus Münstermann;
Elfriede Seus-Seberich
Autorenband 1, 1999, Eigenverlag

Ulrich Bürger

„Erziehungshilfen im Umbruch.
Entwicklungserfordernisse und Entwicklungsbedingungen
im Feld der Hilfen zur Erziehung“
Autorenband 2, 1999, Eigenverlag

Heiner Keupp

„Eine Gesellschaft der Ichlinge?
Zum bürgerschaftlichen Engagement von Heranwachsenden“
Autorenband 3, 2000, Eigenverlag

„Heimerziehung aus Kindersicht“
Mit Beiträgen von Klaus Wolf; Wolfgang Graßl, Reiner Romer,
Gabriele Vierzigmann; Norbert Wieland
Autorenband 4, 2000, Eigenverlag

„Jugendämter zwischen Hilfe und Kontrolle“
Mit Beiträgen von Dieter Greese; Ludwig Salgo; Thomas
Mörsberger; Reinhold Schone; Johannes Münder, Barbara
Mutke
Autorenband 5, 2001, Eigenverlag

Praxisbände

„Alles unter einem Dach“
Einblicke in das SOS-Mütterzentrum Salzgitter
Mit Beiträgen von Gabriele Vierzigmann; Hannelore Weskamp
Praxisband 1, 2000, Eigenverlag

„Zurück zu den Eltern?“
Erfahrungen mit systemischer Familienarbeit in Haus Leucht-
turm, einer heilpädagogischen Kinderwohngruppe mit Sozial-
therapie, SOS-Kinderdorf Ammersee
Mit Beiträgen von Kathrin Taube, Gabriele Vierzigmann;
Kathrin Taube; Manfred Spindler
Praxisband 2, 2000, Eigenverlag

Dokumentationsbände

„Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand“
Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem
Reformprojekt in der Jugendhilfe. Mit Beiträgen von Johannes
Münder; Wolfgang Hinte; Hubertus Schröer; Reinhard
Wiesner; Burkhard Hintzsche; Bernd Hemker; Peter Schmid
Dokumentationsband 1, 2001, Eigenverlag

Außer der Reihe

Johannes Münder
„Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht“
Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V.
Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut im SOS-
Kinderdorf e.V.
Materialien 1, 2001, Eigenverlag (Schutzgebühr DM 25,—)

SPI-Buchprojekte

Johannes Münder (1998)
„Alleinerziehende im Recht – Ein Rechts- und Praxisratgeber“
Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut im
SOS-Kinderdorf e.V.
2., völlig neu bearbeitete Auflage. Münster: Votum

Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.)
(2000)
„Die Rückkehr des Lebens in die Öffentlichkeit: zur Aktualität
von Mütterzentren“
Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag

Kristin Teuber, Sigrid Stiemert-Strecker und Mike Seckinger
(Hrsg.) (2000)
„Qualität durch Partizipation und Empowerment – Ein-
mischungen in die Qualitätsdebatte“
Tübingen: dgvt-Verlag

SPI-Fachartikel

Gabriele Vierzigmann (1999)
„Daß die sich so kümmern, das ist schon irre!‘ Wohin, wenn
nichts mehr geht? Zur Arbeit mit obdachlosen Jugendlichen.“
Sozialmagazin, Heft 10, S. 18–25

„Die fachpolitische Perspektive. Wo bewegt sich das Modell-
projekt SOS-Jugenddienst im Kontext der sozialpädagogischen
Hilfen?“
Sozialmagazin, Heft 10, S. 26–28

SOS-Kinderdorf e.V. ist ein freier, gemeinnütziger Träger der Kinder- und Jugendhilfe, der sich auf der Basis lebensweltorientierter und partizipativer Ansätze Sozialer Arbeit insbesondere für sozial benachteiligte Kinder, Jugendliche und ihre Familien einsetzt.

In der Bundesrepublik Deutschland unterhält der SOS-Kinderdorfverein einundfünfzig Einrichtungen mit angeschlossenen Projekten: Kinderdörfer, Jugendeinrichtungen, Beratungsstellen, Berufsausbildungszentren, Behindertendorfgemeinschaften und Mütterzentren (Stand 7/2001).



SOS
KINDERDORF