

Sozialraumorientierung auf hoher See

Wolfgang Hinte

Im ForE 1/2010 erschien in der Rechtsspalte anlässlich eines Beschlusses des Verwaltungsgerichtes Osnabrück vom 11. November 2009 zu Ausschreibungsverfahren und Sozialraumbudgets im Landkreis Osnabrück ein Beitrag von Prof. Dr. Knut Hinrichs (HAW Hamburg) und Prof. Dr. Florian Gerlach (EFH Bochum), der sowohl das Urteil darstellt und kommentiert als auch weitergehende Meinungsäußerungen zur Umsetzung der Sozialraumorientierung beinhaltet. Da in dem Beitrag direkt – auch abseits der engen rechtlichen Kommentierung – ausführlicher Fachkonzepte und Meinungen diskutiert werden, bringt das ForE zur Fortsetzung der Debatte in der Rubrik „Diskussion“ einen weiteren – als Replik eingereichten – Beitrag zum Rechtskommentar und zum oben benannten Osnabrücker Urteil.

Erinnerung an den Gegenstand der Debatte

So manches Internetforum dient auch dazu, Meinungsmüll zu entsorgen; dass im „Forum Erziehungshilfen“ Ähnliches geschieht, ist neu. Angesichts des Kommentars von Hinrichs/Gerlach (ForE 1/2010) in der Rechtsspalte dieser Fachzeitschrift braucht es wieder einmal eine kleine Erinnerung an den Gegenstand der hier in Rede stehenden Debatte bzw. Auseinandersetzung um das Fachkonzept der Sozialraumorientierung.

- Dieses Fachkonzept – ein ausnahmslos sozialarbeiterisch und pädagogisch inspiriertes Konzept – gilt mittlerweile vielerorts als fachlich unstrittige inhaltliche Grundlage für die Praxis guter kommunaler Jugendhilfe. Die diesbezüglichen erfreulichen Erfahrungsberichte nehmen zu (eine kleine Auswahl: Pichlmeier/Rose 2010; Haller u.a. 2007; Budde u.a. 2006; Leitner/Richter 2004), die diesbezüglichen Untersuchungen stimmen zuversichtlich (etwa Kalter/Schrappner 2006; Krone u.a. 2009) und ermöglichen entsprechende Nachjustierungen, und das in der Fußnote 4 (ForE 1/2010, S. 59) von Hinrichs/Gerlach erwähnte Institut ist mit seiner darauf bezogenen Umsetzungsarbeit gut beschäftigt. Zur Unterstützung dieses fachlichen Konzepts gibt es einige wünschenswerte strukturelle und organisatorische Elemente, aber auch bestimmte Finanzierungsin-

strumente sind ganz hilfreich – insbesondere das sog. Sozialraumbudget.

- Derzeit werden Hilfen zur Erziehung in vielen Kommunen immer noch wie auf einem Markt verteilt. Viele gute und einige schlechte Träger scharren mit den Hufen und warten darauf, dass ein Jugendamt sie beauftragt bzw. dass sie von einer Familie „gewählt“ werden. Man positioniert sich auf dem Markt, man wirbt mit Prospekten und (schlimmer noch) mit Dumpingangeboten. Geworben wird um die Familien – also leistungsberechtigte Menschen, die zu unterstützen Aufgabe der Träger ist, deren Existenz davon abhängt, dass möglichst viele Familien „leistungsberechtigt“ und damit zu Fällen werden. Ein ähnliches Prinzip wie in der Bestattungs-Wirtschaft: Nur bei möglichst vielen Toten haben die Bestatter ein gutes Auskommen – und wer auf die Idee käme, die Berufsfreiheit der Bestatter gefährdet zu sehen, wenn man etwa durch erhöhte Verkehrssicherheit die Mortalitätsrate zu senken versuchte, den würde man zu Recht aufordern, die Tassen in seinem Schrank zu zählen.
- Die Vergabe der Hilfen zur Erziehung ist also marktformig organisiert; davon lebt (in vielen Gebietskörperschaften völlig ungesteuert) ein ganzes Heer von freien Trägern. Dass ein marktformiges Prinzip die Qualität pädagogischer Arbeit nicht gerade fördert, ist mittler-

weile unstrittig. Wenn also die anachronistischen Markt-Apostel von Westerwelle bis Hinrichs/Gerlach genau dieses Prinzip als substanzial für unsere Leistungsgesellschaft bzw. für die Jugendhilfe hinstellen, befördern sie damit sicherlich das freie Unternehmertum, keinesfalls jedoch die Qualität der Hilfen zur Erziehung. Im Gegenteil: Man sieht die Berufsfreiheit als höheren Wert an als gute Leistungen für Kinder und Jugendliche. Nun gut, wenn die Gerichte das auch so sehen, dann gilt es, das zu konstatieren:

- Die kommunalen Gebietskörperschaften sind finanziell am Ende der Fahnenstange bzw. ein Stück darüber hinaus. Sie sparen brutal bei allen Ausgaben, und dies in zum Teil äußerst windigen Varianten: Sie gewähren Leistungen nicht, die fachlich notwendig wären – sie belegen Einrichtungen, die zwar billig sind, aber nicht dem fachlichen Standard entsprechen – sie ersetzen kurzerhand notwendige stationäre durch ambulante Leistungen usw. Diese Sparwut trägt wahrlich nicht zur Verbesserung der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe bei. Festzuhalten gilt: Gespart wird derzeit überall und mit allen Mitteln – egal, ob nun sozialräumlich gearbeitet wird, systemisch oder marktwirtschaftlich.
- Wenn es nun gelingt, durch die Einführung eines Fachkonzepts und eines unterstützenden Finanzierungsinstruments (Sozialraumbudget) die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe passgenau, auf höherem Niveau und stärker an den Interessen der Betroffenen orientiert zu erbringen und gleichzeitig die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung nicht in dem Ausmaß steigen zu lassen, wie das in den letzten zehn Jahren geschehen ist, so ist das nicht die Quadratur des Kreises, sondern schlichtweg die kluge Verbindung von Ökonomie und Pädagogik. Voraussetzungen sind die konsequente Orientierung am fachlichen Konzept und eine Finanzierungsform, die den Leistungsanspruch bedient, die Erbringer der Hilfen zur Erziehung für gute Arbeit belohnt und gleichzeitig öffentliches Geld effektiv und effizient einsetzt – und das ist nicht verwerflich, sondern geradezu ein Hit. Die Kommunen, in denen so gearbeitet wird, sind zu Recht stolz auf ihre Erfolge. Wenn nun Hinrichs/Gerlach meinen herausgefunden zu haben, der Zweck der „Sozialraumorientierung ist es, den Kommunen Geld zu sparen“ (ForE 1/2010, S. 59), so ist diese Behauptung durch Publikationen oder Aussagen keinesfalls belegbar. Wenn der Autor dieses Beitrages hier und da betont,

dass der Ausgangspunkt der Innovation fast immer der Spardruck der Kommunen ist, so lässt sich daraus nicht fahrlässig schlicht ableiten, der Zweck der Sozialraumorientierung sei „sparen“.

- Bislang hat die Ökonomie die soziale Arbeit immer dominiert (und zwar auf ungesteuerte und perfidere Weise als etwa das Recht), und der sozialen Arbeit ist es nur mäßig gelungen, sich der Instrumente der Ökonomie zu bedienen, um fachlich wünschenswerte Ausrichtungen zu befördern. Der Finanzdruck hinterlässt derzeit schlimme Spuren bei den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, und es müsste geradezu ein Freudenschrei durch die Landschaft gellen, wenn es gelingt, diese Auswirkungen (etwa durch ein Sozialraumbudget) zumindest abzufedern. Wem dagegen mehr an der Berufsfreiheit und dem Erhalt einer ungesteuerten, konkurrierenden Trägerlandschaft liegt, der wird nicht sonderlich zur Freude aufgelegt sein. In Ermangelung gelungener Beispiele für funktionierende Märkte muss man sich dann an Gerichtsurteilen erfreuen, die sich an dem hohen Wert der Berufsfreiheit orientieren und dabei den Grundgesetzartikel 6 (Schutz von Ehe und Familie) hintanstellen. Denn bei dem in Rede stehenden Urteil geht es nicht um fachliche oder fiskalische Aspekte, sondern um die freie Berufsausübung nach Art. 12 GG.

Anmerkungen zu einem Urteil und seiner Auslegung

Soweit einige grundsätzliche Bemerkungen. Zu einigen Halbwahrheiten, unzutreffenden Tatsachenbehauptungen und aus dem Kontext gezogenen Referierungen von Hinrichs/Gerlach im oben angesprochenen ForE-Beitrag können noch folgende Anmerkungen nachgetragen werden:

- Hinrichs/Gerlach behaupten, im Rahmen von Sozialraumbudgets „können Mitarbeiter der Einrichtungen über die Gewährung von Hilfen im Einzelfall mitentscheiden“ (ForE 1/2010, S. 59). Und: „Die Entscheidungshoheit des Jugendamtes soll an freie Träger delegiert werden ...“ (S. 60). Wo steht das? Wer sagt das? Wo geschieht das? In allen auf das Fachkonzept bezogenen Publikationen wie auch in allen mir zugänglichen Budgetverträgen ist die Entscheidungshoheit des Jugendamtes in keiner Weise tangiert – im Gegenteil: Die Rollen von Entscheider und Erbringer der Hilfen sind erheblich klarer definiert als in zahlreichen anderen Städten, bei denen in Ermangelung klarer Verträge diese Grenzen längst ver-

schwimmen. Mir ist schleierhaft, wie zwei Autoren nach einer mittlerweile ca. zehnjährigen Literaturlage, in der diese Behauptung in einer Art und Weise klargelegt wurde, die nicht mehr zu überbieten ist, weiterhin behaupten können, dass Träger im Rahmen von Sozialraumbudgets über Hilfen mitentscheiden können. Es ist geradezu Ausweis eines guten Budgetvertrags, dass *allein das Jugendamt* über die Gewährung der Hilfen entscheidet und dass die Träger eine beratende Funktion bei der Gestaltung der Hilfe wahrnehmen. In unzähligen Publikationen, sowohl seitens sozialräumlich arbeitender Kommunen als auch von zahlreichen Fachautoren, aber auch in allen mir zugänglichen Budgetverträgen ist eindeutig geregelt bzw. wird der Standpunkt vertreten, dass Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung nicht über die Gewährung von Hilfen mitentscheiden können (so übrigens auch in dem hier in Rede stehenden „Osnabrücker Vertrag“).

- „Eine Einzelfallentscheidung soll sich ... allein am Bedarfsdeckungsgrundsatz, also an fachlichen und gerade nicht an finanziellen Kriterien orientieren ...“ (ForE 1/2010, S. 60). Großartig, denn genau um dieses Prinzip geht es beim sozialraumorientierten Konzept, und dass zwei Juristen daher kommen und genau dieses Postulat *gegen* diesen Ansatz meinen richten zu können, stellt die Welt schon ganz schön auf den Kopf. Erste Untersuchungen belegen, dass in Projekten „sozialräumlicher Jugendhilfe“ durch passgenaue und flexibel auf den individuellen Bedarf zugeschnittene Hilfesettings dem Bedarfsdeckungsprinzip in weitaus höherem Maße entsprochen wird als in den konventionellen Hilfevereinbarungen (etwa 5 Std./Woche SPFH für zwei Jahre). Folglich widerspricht die vielerorts vorfindbare Steuerungspraxis, dass auf unterschiedlichen administrativen Ebenen (wirtschaftliche Jugendhilfe, Abteilungsleitung, Amtsleitung, Dezernent/in, OB) über Hilfen (häufig allein unter finanziellen Erwägungen) entschieden wird und nicht etwa, wie im § 36 SGB VIII vorgesehen, auf der Grundlage der Hilfevereinbarung zwischen dem fallführenden Sozialarbeiter und den potenziellen Hilfeempfängern, in Wirklichkeit dem Bedarfsdeckungsprinzip. Wann klagt dagegen mal jemand?
- Hinrichs/Gerlach behaupten, durch Sozialraumbudgets würden „insbesondere bei ausgeschöpftem Budget ... Rechtsansprüche verkürzt“ (S. 60). Ach Gott, es ist fast peinlich, im-

mer wieder darauf hinweisen zu müssen: Natürlich steht mittlerweile in allen Budgetverträgen, dass bei ausgeschöpftem Budget anhand festgelegter Kriterien Nachverhandlungen durchgeführt werden und dass selbstverständlich alle Rechtsansprüche erfüllt werden. Zurzeit lässt sich nach den ersten Evaluationen länger laufender Projekte sogar sagen, dass in den Kommunen, die mit einem konsequenten Budget arbeiten, Rechtsansprüche in einer Art und Weise erfüllt werden, wie es das in der klassischen Einzelfallhilfe auf dem Jugendhilfe-Markt nie der Fall war.

- Der in den Ausführungen von Hinrichs/Gerlach insinuierte Eindruck, es ginge in erheblichem Ausmaße auch um die Verletzung von Strukturprinzipien des Jugendhilferechts (etwa Trägervielfalt), hat ebenfalls mit der Realität nichts zu tun. Dass in einem Landkreis 18 unterschiedliche Träger Hilfen zur Erziehung anbieten und bei der sozialräumlichen Kooperation berücksichtigt sind und darüber hinaus weitere Träger auf Wunsch der Adressaten hinzugezogen werden könnten, sollte genügend Beleg sein für die Trägerpluralität.

Wir haben heute mit dem Fachkonzept der Sozialraumorientierung eine theoretisch gut begründete, in der Praxis systematisch erprobte konzeptionelle Folie, die mit entsprechender organisationaler und finanzierungstechnischer Unterstützung enorme Wirkungen mit Blick auf gute Hilfen angesichts einer deprimierenden kommunalen Haushaltslage zu entfalten in der Lage ist. Wenn einzelne Elemente davon nun auf hoher See von Gerichten „verboten“ werden, so bringt das zwar ein wenig mehr Aufwand für die Innovatoren vor Ort, aber sie lassen sich erfreulicherweise in ihren Bemühungen um verbesserte Arbeit unter schwierigsten Rahmenbedingungen weder durch Rechtsanwälte noch durch Gerichte bremsen.

Von Gerichten kann man nicht erwarten, dass sie sich um Alternativen zu dem derzeitigen merkwürdigen Zustand des basarähnlichen Geschachers um Familien bemühen – es ist schlichtweg nicht ihre Aufgabe. Doch von Juristen mit Eigeninteressen am Spielfeldrand darf man durchaus erwarten, dass sie sich den Kopf über Alternativen zerbrechen anstatt sich einen Teufel darum zu scheren, dass bessere Hilfen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien mit dem zur Verfügung stehenden Geld kreiert werden.

Ich habe mich in gebührender Nachdenklichkeit gefragt, wieso diese Westerwelles der Jugendhil-

fe dazu kommen, diese munter herunter geschriebenen Halbwahrheiten und Tatsachenverdrehungen zu publizieren. Wir Altlinken wissen: Das Sein bestimmt das Bewusstsein. Wer als Anwalt an der Berufsfreiheit verdient, hat schlichtweg andere Interessen als ein 15-Jähriger, der auf dem Markt der Berufsfreiheit ans preisgünstigste Heim verschachert wird. Wenn der FDP-Vorsitzende über Hartz IV redet, tut er das nicht aus der Perspektive des Hartz IV-Empfängers, sondern aus der Perspektive der Wählergruppe, die ihn am Regieren hält. Dass ein Anwalt aus der Sicht seines Klientels ein Sozialraumbudget sieht, ist nicht verwerflich, aber man muss natürlich wissen, wes Lied er krächzt.

Nachdem wir Gemeinwesenarbeiter der Jugendhilfe mühsam u. a. beigebracht haben, dass etwa Kinder einen Willen haben, leistungsberechtigte Menschen bei der Gestaltung der Leistung mitzubestimmen haben, die individuellen Lebensentwürfe von Menschen einen hohen Stellenwert auch im Rahmen einer bürokratie-seits vorgenommenen Leistungsent-scheidung haben usw., müssen wir uns heute nicht von den Rittern der Berufsfreiheit erklären lassen, was gute Jugendhilfe ist. Ich bin immer wieder skeptisch, wenn Ärzte zum angeblichen Wohl ihrer Patienten um ihre Honorare kämpfen. Und mich fröstelt, wenn Juristen, die Trägerinteressen vertreten, vorgeben, dies im Interesse der leistungsberechtigten Menschen zu tun. Das ist in etwa so, wenn Westervelle behauptet, sich im Interesse der übernachtenden Kunden für die steuerliche Entlastung von Hoteliers einzusetzen. Der krude Kommentar von Hinrichs/Gerlach mit munter in die Welt gesetzten Behauptungen ohne Beleg, ohne Hand und Fuß und leider auch ohne Sinn und Verstand hilft uns nur wenig bei dem Bemühen um eine gut ausgestattete, juristisch einwandfreie und den Bedarfslagen der Kinder, Jugendlichen und Familien angepasste kommunale Jugendhilfe. Selbst die Diskussion unter Juristen ist mittlerweile erheblich weiter, als das fahrlässige Geschreibsel von Hinrichs/Gerlach vermuten lässt (s. etwa Nellissen 2006; Stähr 2006). Die Mühsal eines intensiven Literaturstudiums sowohl juristischer als auch sozialarbeiterischer Fachliteratur hätte den Herren einige der in diesem Beitrag zu diagnostizierenden Torheiten erspart. Aber auch mit solchen Äußerungen muss ich vorsichtig sein – es könnte als Angriff auf die Berufsfreiheit schreibender Juristen ausgelegt werden.

Der Osnabrücker Vertrag ist in vielerlei Hinsicht anders als die bislang von Gerichten beanstan-

deten Verträge. Im Landkreis Osnabrück sind *alle* interessierten Träger bei der Finanzierung einbezogen; es gibt keinerlei Monopolisten oder grundsätzlich ausgegrenzte Träger; das Wunsch- und Wahlrecht der Klienten ist zu 100 Prozent gewährleistet; ein festgelegter Teil der Fälle wird – wie im alten System – über Fallfinanzierung geregelt. Diese Aspekte sind im Gerichtsurteil nicht berücksichtigt, weil die Richter schlichtweg Begründungen aus anderen Urteilen abgeschrieben haben. Vermutlich sind die deutschen Gerichte ähnlich überlastet wie die deutschen Jugendämter, und genauso, wie es hier und da mal mit dem Kinderschutz nicht klappt, gibt es auch mal das ein oder andere merkwürdige Urteil. Ich weiß, dass sich in Deutschland Urteilsschelte „nicht gehört“. Umso größere Freude bereitet es mir, von meinem Recht auf Meinungsfreiheit Gebrauch zu machen: Ich halte dieses Urteil für ziemlich daneben.

Literatur

- Budde, W./Früchtel, F./Hinte, W. (Hrsg.) (2006): Sozialraumorientierung. Wege zu einer veränderten Praxis. Wiesbaden.
- Haller, D./Hinte, W./Kummer, B. (Hrsg.) (2007): Jenseits von Tradition und Postmoderne. Sozialraumorientierung in der Schweiz, Österreich und Deutschland. Weinheim und München.
- Hinte, W./Treeß, H. (2006): Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe. Theoretische Grundlagen, Handlungsprinzipien und Praxisbeispiele einer kooperativ-integrativen Pädagogik. Weinheim und München.
- Hinrichs, K./Gerlach, F. (2010): „Osnabrücker Modell“ der Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe verstößt ... In: ForE1/2010.
- Kalter, B./Schrappner, Chr. (Hrsg.) (2006): Was leistet Sozialraumorientierung? Konzepte und Effekte wirksamer Jugend- und Erziehungshilfe? Weinheim und München.
- Krone, S. u. a. (2009): Jugendhilfe und Verwaltungsreform. Wiesbaden.
- Leitner, H./Richter, H. (2004): Eine Stadt bewegt sich! Frankfurt (Oder).
- Nellissen, G. (2006): Sozialraumorientierung im aktivierenden Sozialstaat. Baden-Baden.
- Pichlmeier, W./Rose, G. (Hrsg.) (2010): Sozialraumorientierte Jugendhilfe in der Praxis. Handreichung für kommunale Entscheidungsträger am Beispiel der Stadt Rosenheim. Berlin.
- Stähr, A. (2006): Juristische Grundlagen für die sozialpädagogische Diskussion um Sozialraumorientierung. In: Budde/Früchtel/Hinte 2006.

Prof. Dr. Wolfgang Hinte, ISSAB, Uni Duisburg-Essen, Holzstr. 7-9; 45141 Essen
E-Mail: issab@uni-duisburg-essen.de