



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

1. Feb. 2016

In der Verwaltungsrechtssache

Vf. 08.03.16

Vf. 08.04.16

A. 15.02.16

7A. 15.04.16

EB

-50-

An Verkündungs
statt zugestellt.

Klägerin -

Prozessbevollmächtigte:

1)



g e g e n

die Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch

- 1) die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Amt für Zentrale Dienste
Rechtsabteilung,
Hamburger Straße 47,
22083 Hamburg,
Az: Z 51-2/1251/12,
- 2) das Bezirksamt Hamburg-Mitte
-Rechtsamt-,
Klosterwall 6,
20095 Hamburg,
Az: M/RA 6-1382/12,

- Beklagte -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 13, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 10. Dezember 2015 durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Schlöpke-Beckmann,
die Richterin am Verwaltungsgericht Schäfer,
den Richter Scheffler,
den ehrenamtlichen Richter Herr Müller,
die ehrenamtliche Richterin Frau Lucas

für Recht erkannt:

Die Beklagte wird verurteilt, es zu unterlassen, im Wege der Zuwendungsfinanzierung oder sonstiger Pauschalfinanzierung Mittel an Träger der freien Jugendhilfe zur Durchführung von sozialräumlichen Projekten auf der Grundlage der Globalrichtlinie „GR J 1/12 Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe (SAJF)“ und des Programms „Sozialräumliche Hilfen und Angebote (SHA)“ bzw. „Sozialräumliche Angebotsentwicklung (SAE und SAE-Ausbau)“ einschließlich des Konzeptes „Neue Hilfen“ sowie grundsätzlich zur Durchführung von Einzelfallhilfen und/oder Hilfen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, zu vergeben und die Adressaten der Hilfen den Empfängern der Pauschalfinanzierung zuzuweisen.

Gerichtskosten werden nicht erhoben. Die außergerichtlichen Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin zuvor Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die ~~Berufung~~ ^{110f} an das ~~Oberverwaltungsgericht~~ ^{Verwaltungsgericht} zu. Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem ~~Verwaltungsgericht Hamburg~~ ^{Verwaltungsgericht} Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder durch ein mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehenes und elektronisch übermitteltes Dokument (§ 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – i.V.m. der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in Hamburg vom 28. Januar 2008 in der jeweils geltenden Fassung) einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

-uof

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Obergerverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Obergerverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

Tatbestand:

Die Klägerin wendet sich gegen die Umsetzung eines sozialraumorientierten Konzepts der Beklagten, das insbesondere durch die Globalrichtlinie GR J 1/12, das Konzeptpapier „Neue Hilfen“ – Inhalt und Gestaltung und das Eckpunktepapier des Programms Neue Hilfen näher ausgestaltet ist. Insbesondere begehrt sie die Unterlassung der Beklagten, im Wege der Pauschalfinanzierung Mittel an ausgewählte Träger der freien Jugendhilfe zur Durchführung von verbindlichen Hilfen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, zu vergeben.

Die Klägerin ist ein seit 1998 arbeitender und seit dem 6. März 2002 anerkannter Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe mit Sitz in Hamburg und Niederlassungen in Bremen und Schleswig-Holstein. Die Klägerin bietet Hilfemaßnahmen im Bereich des Achten Buches des Sozialgesetzbuches sowie im Bereich des Zwölften Buches des Sozialgesetzbuches (Eingliederungshilfe) an. Im Jugendhilfebereich liegt der Schwerpunkt bei den ambulanten Hilfen, hier bei der sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und der Erziehungsbeistandschaft nach § 30 SGB VIII. Die Klägerin hat mit der Beklagten Vereinbarungen gemäß § 77 SGB VIII über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme ihrer Einrichtungen und Dienste getroffen. Sie bietet innerhalb und außerhalb Hamburgs ambulante und stationäre Hilfen an. Nachdem die Klägerin zunächst als durchführender Träger für ein Projekt im Bereich der sozialräumlichen Hilfen und Angebote (SHA) im Bezirk Hamburg-Bergedorf tätig war, ist sie derzeit im Bezirk Hamburg-Mitte an zwei sozialräumlichen Projekten beteiligt.

Die Beklagte erarbeitet seit mehreren Jahren Konzepte zur Sozialraumorientierung jugendhilferechtlicher Maßnahmen. Danach soll bei jugendhilferechtlichen Problemlagen vor allem das soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen erhalten, gefördert und unterstützt werden, um ihm möglichst gute Lebensbedingungen zu schaffen (sog. „Lebensfeldorientierung“). Erreicht werden soll dies über eine auf den jeweiligen Sozialraum begrenzte Netzwerkstruktur, innerhalb derer alle Akteure eng zusammenarbeiten. Bereits im Jahr 2003 erließ die Beklagte zur Umsetzung sozialräumlich ausgerichteter Hilfen eine Globalrichtlinie (GR J 12/03, „Sozialräumliche Angebotsentwicklung“- SAE). Ein ausdrücklich genanntes Ziel bestand darin, Alternativen zu den Hilfen zur Erziehung (HzE) auszubauen und dadurch einen Beitrag zur Reduzierung des Fallaufkommens der Hilfen zur Erziehung zu leisten. Nachdem diese Globalrichtlinie im Jahr 2007 außer Kraft getreten war, entwickelte die Beklagte im Jahr 2009 zunächst das Konzept der sog. „sozialräumli-

chen Hilfen und Angebote" (SHA), mit der sie den Ausbau und die Gestaltung des Sozialraums und der darin vorhandenen Angebotsstruktur weiter vorantrieb. Ergänzend dazu erließ die Beklagte mit Geltung ab dem 1. Februar 2012 eine neue Globalrichtlinie (GR J 1/12) mit dem Titel „Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe" (SAJF), die inhaltlich in engem Zusammenhang mit dem Konzept der sozialräumlichen Hilfen und Angebote steht. Ausgerichtet sind diese sozialräumlichen Angebote insbesondere auf Familien mit besonders hohem Unterstützungsbedarf und auf Stadtgebiete mit vielen Bedarfsfällen.

Als Leitlinie gibt die Globalrichtlinie vor, flexible Unterstützungsmaßnahmen, die in geeigneten Fällen neben oder anstelle von Hilfen zur Erziehung zur Verfügung stehen bzw. diese verkürzen, zu entwickeln. Rechtsansprüche aus dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches bleiben nach den Vorgaben der Globalrichtlinie unberührt. Das ausdrückliche Ziel – und daran wird der Erfolg der jeweiligen Träger gemessen – ist die Reduzierung der Fallzahlen und damit auch der Ausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung. Dazu werden im Vorfeld mit den Trägern bestimmte Zielzahlen für einen festen Zeitraum ausgehandelt. Die Bezirksämter schließen mit den Trägern entsprechende Kooperationsvereinbarungen. Den Trägern wird für die Durchführung entsprechender Projekte ein im Vorfeld festgelegtes Budget entsprechend der Kooperationsvereinbarung durch Zuwendungsbescheid zur Verfügung gestellt. Die Verträge haben im Bezirk Hamburg-Mitte eine Laufzeit von zwei Jahren. Über die Verlängerung wird im Einzelfall unter Berücksichtigung des Erfolgs des Projektes entschieden.

Das Programm der Beklagten sieht vor, dass die geförderten Projekte immer auch sogenannte „verbindliche Hilfen" erbringen müssen. Die Globalrichtlinie definiert diese Hilfen als „zielgerichtete, zeitlich befristete, strukturierte, intensive Begleitung einer Familie oder eines Kindes oder Jugendlichen". Vor Beginn einer „verbindlichen Hilfe" treffen die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes oder die Fachkräfte des Trägers eine schriftlich fixierte Vereinbarung mit den Hilfesuchenden über Anlass, Ziele, Handlungsschritte zur Zielerreichung, Erfolgskriterien und Dauer der Unterstützungsleistung. Nach Durchführung der so vereinbarten Hilfe erfolgt eine gemeinsame Schlusseinschätzung, ob die Ziele erreicht wurden.

Im Rahmen des Konzepts der sozialräumlichen Hilfen und Angebote hat die Beklagte die sogenannten „Neuen Hilfen" entwickelt. Diese Hilfen sollen insbesondere eine Alternative zur sozialpädagogischen Familienhilfe im Sinne des § 31 SGB VIII darstellen. Der verfolg-

te Ansatz konzentriert sich in ausdrücklich formulierter Abkehr von der bisherigen Praxis der Einzelfallhilfe schwerpunktmäßig auf Gruppenangebote. Bei Bedarf muss die Hilfe aber auch weiter individuumzentriert ausgerichtet werden können. Zielsetzung ist es, durch die „Neuen Hilfen“ Hilfen im Rahmen von Hilfen zur Erziehung zu vermeiden.

Alle sozialräumlichen Angebote sollen für die Hilfesuchenden über zwei Wege erreichbar sein. Zum einen kann sich der Hilfesuchende an den Allgemeinen Sozialen Dienst, zum anderen an den freien Träger selbst wenden. Die vom Allgemeinen Sozialen Dienst vermittelten Hilfesuchenden sind dabei vorrangig in die Angebote aufzunehmen. Bei einem Zugang ohne Vermittlung über den Allgemeinen Sozialen Dienst prüfen die im Projekt tätigen Fachkräfte des Klägers auf der Basis der ihnen bekannten Informationen, ob ihr Unterstützungsangebot dem Bedarf entspricht. In diesem Fall werden Ziele und Inhalte der Zusammenarbeit zwischen dem Träger und der Familie vereinbart. Bei einer Vermittlung über den Allgemeinen Sozialen Dienst erfolgen diese Prüfung und die daran orientierte Auswahl des passenden Angebots durch den Allgemeinen Sozialen Dienst in Absprache mit der betroffenen Familie. Im Falle von verbindlichen Hilfen erfolgt eine schriftliche Vereinbarung mit dem bereits dargelegten Inhalt zwischen dem Allgemeinen Sozialen Dienst bzw. freiem Träger und der Familie. Diese verbindlichen Hilfen werden in einem IT-System der Beklagten erfasst, wobei die nicht über den Allgemeinen Sozialen Dienst vermittelten Hilfen anonymisiert von den freien Trägern dokumentiert werden.

Haushaltsrechtlich erfolgt die Finanzierung der sozialräumlichen Hilfen über zwei Wege. Die sogenannten SAJF-Hilfen werden über Rahmenezuweisungen an die Bezirke (§ 37 BezVG) finanziert. Bei der Vergabe der Mittel an die freien Träger steht den Bezirksämtern daher ein Gestaltungsspielraum zu, innerhalb dessen die Vorgaben der Globalrichtlinie zu beachten sind. Hierfür wurden teilweise Mittel aus dem HzE-Haushaltstitel umgeschichtet. Die sogenannten SHA-Hilfen werden hingegen über Zweckzuweisungen (§ 38 BezVG) finanziert. Aufgrund einer im Haushaltsbeschluss bestehenden Umschichtungs-ermächtigung zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe wurden für den Ausbau der sozialräumlichen Angebote 2,1 Mio. Euro zusätzlich (aus den verfügbaren HzE-Mitteln) bereitgestellt. Bei diesen Zweckzuweisungen besteht für die Bezirksämter kein Gestaltungsspielraum. Um einen Gleichlauf mit den über die Globalrichtlinie gesteuerten sozialräumlichen Angeboten zu erreichen, schloss die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) mit den Bezirksämtern sogenannte „Kontrakte“ (vgl. Bl. 152 ff), mit denen die Verwendung der Mittel entsprechend der Vorgaben der Globalrichtlinie verbindlich

vereinbart wurde. Danach wird den Bezirksämtern für die bezirkliche Umsetzung der sozialräumlichen Angebote ein bestimmtes Budget für jedes Kalenderjahr zur Verfügung gestellt. Es werden bestimmte Stadtteile aufgrund der Daten zu Hilfen zur Erziehung festgelegt, in denen sozialräumliche Angebote umgesetzt werden sollen. Insbesondere die Auswirkungen der vereinbarten Maßnahmen auf das Fallaufkommen und die Kosten für die Hilfen zur Erziehung werden jährlich ausgewertet. Bei wesentlichen Abweichungen setzt die BASFI dem jeweiligen Bezirksamt eine Frist zur Nachbesserung. Unter Umständen werden die Mittel zukünftig einbehalten. Im Hinblick auf die Hilfen regeln die Kontrakte, dass die überwiegende Kapazität der Angebote für die Leistung verbindlicher Hilfen genutzt wird und dass die Mehrzahl der verbindlichen Hilfen auf Vermittlung des Allgemeinen Sozialen Dienstes stattfindet. Diesen vorrangigen Zugang sowie die Schritte und das Verfahren zum Erreichen der Ziele haben die Bezirksämter in den Kooperationsvereinbarungen mit den Trägern mit Zielzahlen zu operationalisieren. Die Bezirksämter und die BASFI verpflichten sich, durch Umsetzung des Programms und weitere Steuerungsbemühungen dazu beizutragen, die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung zu senken. Daran orientiert entwickeln die Bezirksämter Zielzahlen für die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung und der verbindlichen Hilfen im Rahmen von sozialräumlichen Angeboten. Die BASFI und das Bezirksamt Hamburg-Mitte haben konkret vereinbart, dass das Bezirksamt insbesondere versuchen werde, Hilfen gemäß §§ 30 und 31 SGB VIII in die sozialräumlichen Angebote umzusteuern.

Die Bezirksämter finanzieren die sozialräumlichen Angebote mittlerweile durch Zuwendungsbescheide an einen freien Träger aufgrund von Kontrakten, die u. a. an die Stelle von Projektskizzen getreten sind. Dieser Träger tritt als sogenannter „geschäftsführender Träger“ auf. Zwischen ihm und dem Bezirksamt besteht die o. g. Kooperationsvereinbarung. Der geschäftsführende Träger kann gleichzeitig auch einer der durchführenden Träger sein. Im Bezirk Hamburg-Mitte sind die geschäftsführenden Träger regelmäßig auch durchführende Träger. Mit den (weiteren) durchführenden Trägern schließt der geschäftsführende Träger „Weiterleitungsverträge“ über die Verteilung der vom Bezirksamt erhaltenen Mittel oder er hat diese für sie mitbeantragt. Den Weiterleitungsverträgen stimmt das Bezirksamt gegebenenfalls in den Zuwendungsbescheiden zu. Eine Aufteilung des Förderbetrags in bestimmte Anteile z. B. für verbindliche Hilfen oder Fälle, die durch den Allgemeinen Sozialen Dienst eingesteuert werden, erfolgt nicht.

Die Auswahl der geschäftsführenden Träger ist in den Bezirken unterschiedlich ausgestaltet. Teilweise wurden Interessenbekundungsverfahren durchgeführt; teilweise gingen die Bezirksämter auf bestimmte Träger oder diese auf die Bezirksämter direkt zu. Im Bezirk Hamburg-Mitte wurden die Träger ohne Interessenbekundungsverfahren nach Beteiligung des Jugendhilfeausschusses und der Arbeitsgemeinschaft „§ 78 SGB VIII“ ausgewählt. Die Klägerin hatte Interesse bekundet, ist aber nicht berücksichtigt worden. Die BASFI hat den Bezirken insoweit keine Vorgaben gemacht und beabsichtigt dies auch für die Zukunft nicht. Im Jahr 2013 wurden durch das Bezirksamt Hamburg-Mitte auf diese Weise 22 Träger gefördert.

Die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung sind insgesamt kontinuierlich angestiegen. Nur bei den Ausgaben für Maßnahmen nach § 31 SGB VIII ist ein Rückgang zu verzeichnen, nachdem diese zuvor in den Jahren 2005 bis 2010 stark angestiegen waren. In den Jahren 2010 bis 2012 verringerte sich die Anzahl der bewilligten/laufenden Hilfen nach § 31 SGB VIII im Bezirk Hamburg-Mitte von 566,86 auf 445,78.

Im Jahr 2012 wurden in Hamburg 1883 verbindliche Einzelhilfen fortgeführt oder neu begonnen. Im Jahr 2013 waren es 4324 und im Jahr 2014 5730.

Im Jahr 2009 gab es in Hamburg 9014 sogenannte Jahresdurchschnittsfälle, in denen Hilfe zur Erziehung erbracht wurde. Im Jahr 2010 waren es 9976, im Jahr 2011 10386, im Jahr 2012 10262, im Jahr 2013 10259 und im Jahr 2014 10132.

Die Arbeits- und Fachanweisungen bzw. Richtlinien, die den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Beklagten für die Bearbeitung eines Falles zur Verfügung stehen, enthalten keine abstrakten Kriterien anhand derer ein Fall als ein solcher, in dem Hilfe zur Erziehung zu gewähren wäre, oder als ein Fall, in dem eine Weiterleitung – gegebenenfalls als verbindliche Hilfe – an sozialräumliche Angebote als ausreichend erachtet wird, eingeordnet werden soll. Der Einsteuerung in sozialräumliche Angebote wird ein genereller Vorrang eingeräumt. Wenn ein Betroffener sich an den Allgemeinen Sozialen Dienst wendet, wird dort zunächst das Anliegen aufgenommen. In diesem Rahmen wird u. a. der Auftrag geklärt und der Beratungsbedarf eingeschätzt. Bei der Bearbeitung des Anliegens erfolgt dann (lediglich) eine Information/ Empfehlung über geeignete sozialräumliche Hilfen und Angebote, die Durchführung und der Abschluss des Beratungsprozesses, eine aktive Vermittlung in sozialräumliche Hilfen und Angebote (etwa verbindliche Hilfe) oder weiterer Handlungsbedarf ist im Rahmen der Klärungsphase vom Allgemeinen Sozialen Dienst zu prüfen und ggf. umzusetzen.

Nachdem die Klägerin die Beklagte erfolglos zur Unterlassung der Umsetzung der Globalrichtlinie GR J 1/12 aufgefordert hatte, ersuchte sie das Verwaltungsgericht um vorläufigen Rechtsschutz. Das Verfahren (13 E 1533/12) erledigte sich durch Rücknahme des Antrags, nachdem das Gericht Zweifel an der Eilbedürftigkeit einer Entscheidung geäußert hatte.

Am 21. Juni 2012 hat die Klägerin Klage erhoben.

Sie wendet sich gegen die von der Beklagten betriebene Umsteuerung. Konkret beanstandet sie die Umsetzung der Globalrichtlinie GR J 1/12 insoweit, als dadurch der Bereich der rechtsanspruchsgebundenen Leistungen, Hilfen zur Erziehung im Sinne der §§ 27 ff. SGB VIII, betroffen ist.

Die Klägerin macht geltend, verhindern zu wollen, dass die Beklagte rechtsanspruchsgebundene Leistungen im Wege der Pauschal- bzw. Zuwendungsfinanzierung verberge. Die sog. „Neuen Hilfen“ ließen keine eindeutige Zuordnung zu den Hilfen des SGB VIII zu. Da hier aber auch Einzelfallhilfen gewährt werden sollten, verberge sich dahinter eine Hilfe aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung. Eine regelrechte „Umetikettierung“ erfolge bei den sogenannten „verbindlichen Hilfen“, die ebenfalls rechtsanspruchsgebundene Hilfen nach den §§ 27 ff. SGB VIII darstellten. Diese rechtsanspruchsgebundenen Leistungen dürften jedoch nur im Wege der Entgeltfinanzierung finanziert werden. Die von der Beklagten vorgenommene Zuwendungsfinanzierung sei wegen des Grundsatzes des jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses unzulässig. Die Pauschalfinanzierung in diesem Bereich verstoße gegen mehrere Prinzipien des Achten Buches des Sozialgesetzbuches, insbesondere gegen das Prinzip der Trägervielfalt, § 3 Abs. 1 SGB VIII, das Wunsch- und Wahlrecht, § 5 SGB VIII und den Grundsatz der Bedarfsdeckung. Darüber hinaus werde gegen das gesetzliche Leitbild dadurch verstoßen, dass für Einzelfallhilfen kein Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) mehr durchgeführt werden müsse, da der Zugang des Hilfesuchenden für alle sozialräumlichen Angebote auch über den Träger direkt möglich sei, ohne dass es einer Vermittlung des Allgemeinen Sozialen Dienstes bedürfe. Die Behauptung der Beklagten, sie betreibe mit Mitteln der Förderungsfinanzierung lediglich Präventionsarbeit, treffe nicht zu; tatsächlich wolle sie damit eine Finanzierung der Angebote im Wege der Entgeltfinanzierung umgehen. Darüber hinaus werde den Trägern rechtswidriger Weise die Steuerungsverantwortung für die Hilfestellung im Einzelfall übertragen.

Die Klägerin sei dadurch in ihrem Recht auf freie Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Ihr stehe ein Abwehranspruch zu. Im Bereich der rechtsanspruchsgebundenen Leistungen sei die Jugendhilfe als kontrollierter Markt organisiert, auf dem Träger der freien Jugendhilfe um Belegung und Leistungsentgelte konkurrierten. Durch die pauschale Mittelvergabe durch die Beklagte an ausgewählte Träger greife sie in die Trägerpluralität ein und beeinträchtige das Recht der Klägerin auf freien Marktzugang. Im konkreten Fall umfasse der Teil der Einzelfallhilfen, die im Wege der „Neuen Hilfen“ geleistet werden sollten, 70 %. Konkurrierende Träger im rechtsanspruchsgebundenen Bereich, die keine pauschale Zuwendung erhalten hätten, seien dadurch benachteiligt. Zum anderen sei ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG zu Lasten der Klägerin dadurch begründet, dass über den direkten Zugang der Hilfesuchenden zu den Trägern bei den sozialräumlichen Hilfen diesen Entscheidungs- und Mitentscheidungsrechte bei der Steuerung auch von Einzelfallhilfen übertragen seien. Dadurch werde bereits im Vorfeld vertraglich festgelegt, wer die Hilfe am Ende leiste. Die Beklagte stufe ferner nur noch solche Hilfen als rechtsanspruchsgebundene Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII ein, denen eine Kindeswohlgefährdung zugrunde liege. Auch damit greife sie in die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin ein, denn bezogen auf diejenigen Hilfen, die nicht ausdrücklich als Hilfen zur Kompensation von Kindeswohlgefährdungen eingestuft würden, bleibe der Marktzugang verwehrt. Diese unterhalb der Schwelle der Kindeswohlgefährdung angesiedelten Hilfen machten aber einen wesentlichen Teil des Marktes aus. Im Übrigen sei das Auswahlverfahren, das die Klägerin durchlaufen müsse, um eine Zuwendung im Bereich der sozialräumlichen Angebote zu erhalten, intransparent und benachteilige die Klägerin in ihren Wettbewerbschancen. Darüber hinaus gewähre § 74 SGB VIII i. V. m. Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 GG einen Bewerbungsverfahrensanspruch. Es sei nicht ersichtlich, dass die Auswahlkriterien des § 74 SGB VIII und der Bewerbungsverfahrensanspruch beachtet worden seien. Die Entscheidungen seien ermessensfehlerhaft. Der Jugendhilfeausschuss sei nicht ordnungsgemäß beteiligt worden – insbesondere insoweit, als der jeweils ausgewählte Sozialraumträger/ geschäftsführende Träger selbst über die durchführenden Träger/ Projektpartner entscheide, an die dann Teile der Zuwendungen weitergeleitet würden.

Die Klägerin sei bereits konkret durch die Umsetzung der Globalrichtlinie betroffen. Die Umsteuerung der Fälle in sozialräumliche Projekte habe ab Mai 2011 eingesetzt. Seit diesem Zeitpunkt habe sie erhebliche Umsatzrückgänge zu verzeichnen. Diese seien im Bereich der ambulanten Hilfen zur Erziehung zu bemerken, am deutlichsten sei der Ein-

bruch im Bezirk Hamburg-Mitte aufgetreten. In diesem Bezirk lägen die Umsatzrückgänge seit Einsetzen der Steuerung im Mai 2011 etwa bei 44 %. Bezogen auf die übrigen Bereiche Hamburgs lägen die Umsatzrückgänge bei 20 %, auf die Gesamteinrichtung schlage sich dies mit einem Rückgang von etwa 16 % nieder. Die Klägerin habe auch Massenentlassungen vornehmen müssen.

Die Klägerin beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, es zu unterlassen, im Wege der Zuwendungsfinanzierung oder sonstiger Pauschalfinanzierung Mittel an Träger der freien Jugendhilfe zur Durchführung von sozialräumlichen Projekten auf der Grundlage der Globalrichtlinie „GR J 1/12 Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe (SAJF)“ und des Programms „Sozialräumliche Hilfen und Angebote (SHA)“ bzw. „Sozialräumliche Angebotsentwicklung (SAE und SAE-Ausbau)“ einschließlich des Konzeptes „Neue Hilfen“ sowie grundsätzlich zur Durchführung von Einzelfallhilfen und/oder Hilfen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, zu vergeben und die Adressaten der Hilfen den Empfängern der Pauschalfinanzierung zuzuweisen;

hilfsweise

1. die Beklagte zu verpflichten, die Klägerin an der Vergabe von Mitteln für sozialräumliche Hilfen zur Durchführung von „Sozialräumlichen Angeboten“ in einem transparenten und chancengleichen Auswahlverfahren unter Beteiligung des Jugendhilfeausschusses zu beteiligen,
2. festzustellen, dass die Mittelvergabe durch die Beklagte im Wege der Pauschalfinanzierungen an ausgewählte Träger der freien Jugendhilfe zur Durchführung von „sozialräumlichen Hilfen Angeboten“ in einem transparenten und chancengleichen Auswahlverfahren durch den Jugendhilfeausschuss zu erfolgen hat.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor, die Klage sei bereits unzulässig, da kein Anspruch auf Primärrechtsschutz gegen Verwaltungsvorschriften wie die Globalrichtlinie bestehe. Außerdem könne die Klägerin nicht im Wege einer vorbeugenden Unterlassungsklage vorgehen, da sie bisher überhaupt keinen Antrag auf Zuwendungen aus der angegriffenen Globalrichtlinie im Be-

zirk Hamburg-Mitte gestellt habe. Dies müsse sie unternehmen, um im Fall einer ablehnenden Entscheidung in Form einer (vorrangigen) Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage vorzugehen.

Der Antrag sei darüber hinaus auch unbegründet. Die behauptete mittelbare Grundrechtsverletzung des Art. 12 Abs. 1 GG liege nicht vor, denn die angegriffene Globalrichtlinie regele keine rechtsanspruchsgebundenen Leistungen aus dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches. Die Programmentwicklung, zu der auch die Globalrichtlinie beitrage, verfolge das Ziel, freiwillige, niedrigschwellige, lebenswelt- und adressatenorientierte Zugänge zu Leistungen und Angeboten zu eröffnen. Bei den entwickelten sozialräumlichen Angeboten handele es sich ausschließlich um freiwillige Leistungen der Beklagten. Anders als die Klägerin behaupte, erbrächten die durchführenden Träger im Rahmen der entwickelten sozialräumlichen Angebote keine Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese verbürgen sich auch nicht hinter den in der Globalrichtlinie „verbindliche Hilfen“ genannten Maßnahmen. Aus diesem Grunde sei im Bereich der von der Beklagten erbrachten freiwilligen Leistungen die Finanzierung im Wege der Zuwendungsfinanzierung gemäß § 74 SGB VIII ebenso möglich wie eine Entgeltfinanzierung gemäß § 77 SGB VIII, sodass die öffentlichen Jugendhilfeträger im eigenen Gestaltungsermessen nicht nur über die Form und Inhalte des Angebots, sondern auch über die Art der Finanzierung entscheiden könnten. Bei konkurrierenden Angeboten im Rahmen der Zuwendungsfinanzierung sei regelmäßig eine Auswahl der Träger vorgelagert, wenn die für die Förderentscheidung verfügbaren Haushaltsmittel nicht für alle ausreichten. Ein rechtlicher Anspruch auf eine jeden Anbieter berücksichtigende Trägerlandschaft sei § 3 Abs. 1 SGB VIII nicht zu entnehmen. Überdies müsse ein Ausbau des bisherigen Angebots, verbunden mit einer entsprechenden Umsteuerung zu den sozialräumlichen Hilfen, auch ohne zusätzliche Mittel möglich sein. Denn für einmal festgeschriebene abstrakte Bedarfslagen im Rahmen des § 27 SGB VIII bestehe kein „Bestandsschutz“.

Eine „Umetikettierung“ von rechtsanspruchsgebundenen Hilfen erfolge nicht. Der in der Globalrichtlinie vorgesehene strukturierte Beratungs- und Unterstützungsprozess sei nicht allein Kennzeichen einer sozialpädagogischen Familienhilfe im Sinne des § 31 SGB VIII. Vielmehr handele es sich dabei um eine allgemein übliche Methode sozialer Arbeit. Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen würde weiterhin Hilfe zur Erziehung durch den Allgemeinen Sozialen Dienst bewilligt. Die Hilfe zur Erziehung als Jugendhilfeleistung sei dann zu erbringen, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechen-

de Erziehung nicht gewährleistet sei. Ein Anspruch auf Hilfe zur Erziehung nach § 27 SGB VIII komme aber nur dann in Frage, wenn gerade die Hilfe zur Erziehung zur Verbesserung der bestehenden Problemlage geeignet und notwendig sei. Eine Notwendigkeit läge aber dann nicht vor, wenn der bestehende erzieherische Bedarf auch mit einer weniger intensiven Hilfe gedeckt werden könne. In der Praxis entscheide der Allgemeine Soziale Dienst gemeinsam mit den Hilfebedürftigen anhand von Dauer, Intensität, Komplexität der Problemlage sowie der Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen, ob ein Bedarf nach §§ 27 ff. SGB VIII vorliege. Es werde auch geprüft, ob die freiwillige Inanspruchnahme von infrastrukturellen Angeboten geeignet und ausreichend sei. Nicht jede Problemlage erfordere daher eine Maßnahme nach § 27 SGB VIII. Mit den Konzepten der sozialräumlichen Angebote solle verhindert werden, dass eine typische Belastungssituation sich weiter negativ entwickeln könne. Durch präventive Hilfe solle dazu beigetragen werden, dass eine Bedarfssituation im Sinne des § 27 SGB VIII gar nicht erst entstehe. Es werde dadurch eine viel größere Bandbreite von Problemlagen abgedeckt und eine weitere Ziel- und Altersgruppe erreicht. Die mit den sozialräumlichen Angeboten konzipierten Leistungen stünden nach der Konstruktion des Achten Buches des Sozialgesetzbuches gleichwertig neben den rechtsanspruchsbegründenden Leistungen der Hilfe zur Erziehung.

Die historische Entwicklung der Jugendhilfe zeige, dass erfolgreiche Jugendhilfe „lebensweltorientiert“ sein müsse. Strukturmaximen wie Prävention, Regionalisierung, Alltagsorientierung, Partizipation und Integration seien in den Vordergrund zu stellen. Aktuell gelte, dass Prävention zunehmend an Wichtigkeit gewinne. Der niedrighschwellige Bereich, insbesondere der, der in den Leistungen nach §§ 11 bis 21 SGB VIII normiert sei, stelle dafür eine außerordentlich wichtige Grundlage dar. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe seien daher verpflichtet, dieser Zielsetzung Rechnung zu tragen. Dies verfolge die Beklagte mit ihren Angeboten der „Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe“ und der „Sozialräumliche Hilfen und Angebote“.

Das Bezirksamt Hamburg-Mitte trägt vor, die Klägerin habe in seinem Bezirk bisher keinen Antrag auf Gewährung von Zuwendungen im Bereich der sozialräumlichen Angebote gestellt. Eine isolierte Verpflichtung eines Bezirksamts, die Umsetzung der Globalrichtlinie zu unterlassen, wie sie die Klägerin mit ihrer Antragstellung begehre, komme schon deswegen nicht in Betracht, weil die Globalrichtlinie für alle sieben Bezirke gleichermaßen gelte und eine Ungleichbehandlung unter diesen nicht gerechtfertigt sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes sowie des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte sowie die Akte in dem Verfahren 13 E 1533/12 und die Sachakte der Beklagten, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

I. Die Klage hat Erfolg. Sie ist als allgemeine Leistungsklage zulässig und begründet. Der Anspruch der Klägerin auf Unterlassung der Vergabe von Mitteln an ausgewählte Träger der freien Jugendhilfe zur Durchführung von sozialräumlichen Projekten, die derzeit auf der Grundlage der Globalrichtlinie J 1/12 sowie den Konzepten und Programmen „Sozialräumliche Angebotsentwicklung (SAE und SAE-Aufbau)“, „Sozialräumliche Hilfen und Angebote (SHA)“ und „Neue Hilfen“ (im Folgenden: sozialräumliche Angebote) gefördert werden und der Vermittlung von Hilfesuchenden in diese Angebote, ergibt sich aus dem allgemein anerkannten allgemeinen öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch. Dieser besteht, wenn ein rechtswidriger hoheitlicher Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen oder sonstige subjektive Rechte des Betroffenen droht. Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Die von der Beklagten betriebene Praxis im Hinblick auf sozialräumliche Angebote greift in das Recht der Klägerin auf freie Berufsausübung gemäß Art. 12 Abs. 1 GG ein (1.). Der Eingriff erreicht die erforderliche Intensität (2.) und ist nicht gerechtfertigt (3.). Der Unterlassungsanspruch erfasst die gesamte Förderung sozialräumlicher Angebote in ihrer aktuellen Konzeption (4.).

1. Die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin gemäß Art. 12 Abs. 1 GG wird durch die derzeitige Praxis der Beklagten in Bezug auf sozialräumliche Angebote beeinträchtigt.

Sie umfasst die freie unternehmerische Betätigung einschließlich des Verhaltens der Unternehmer im Wettbewerb. Diese Wettbewerbsfreiheit kann beeinträchtigt sein, wenn die öffentliche Hand durch berufs- oder wirtschaftslenkende Maßnahmen den freien Wettbewerb behindert. Die Annahme eines Eingriffs in das Grundrecht setzt dabei nicht voraus, dass die Beschränkung der Wettbewerbsfreiheit bezweckt ist. Ein Eingriff in diesen Schutzbereich der Berufsfreiheit liegt vielmehr bereits dann vor, wenn das betreffende

hoheitliche Handeln aufgrund seiner tatsächlichen Auswirkungen die Berufsfreiheit zumindest mittelbar beeinträchtigt und insoweit eine deutlich erkennbare berufsregelnde Tendenz oder eine voraussehbare und in Kauf genommene schwerwiegende Beeinträchtigung der beruflichen Betätigungsfreiheit gegeben ist. So ist insbesondere in dem Ausschluss von staatlichen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, der bei den ausgeschlossenen Wettbewerbern einen erheblichen Konkurrenznachteil bewirkt, ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit gesehen worden (BVerwG, Urt. v. 17.12.1991, 1 C 5/88; juris m. w. N.; HmbOVG, Beschl. v. 10.11.2004, 4 Bs 388/04; juris).

Nach diesen Maßstäben ist ein Eingriff gegeben. Die Beklagte verkleinert durch die Förderung sozialräumlicher Angebote auf der Grundlage der genannten Konzepte und Programme und die Einsteuerung von Hilfefällen in die entsprechenden Projekte den Markt, auf dem sich die Träger der freien Jugendhilfe um die Erbringung von rechtsanspruchsgebundenen Leistungen nach dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) bemühen können. Die von der Beklagten geförderten sozialräumlichen Angebote erbringen jedenfalls zum Teil rechtsanspruchsgebundene Leistungen – insbesondere Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 27 ff SGB VIII (hierzu a.). Soweit die Beklagte entsprechende Hilfefälle vorrangig in die pauschal finanzierten sozialräumlichen Angebote, die von ausgewählten Trägern der freien Jugendhilfe durchgeführt werden, vermittelt (hierzu b.), beeinträchtigt dies die Wettbewerbschancen der Klägerin (und anderer nicht ausgewählter Träger der freien Jugendhilfe). Deren Chancen im Rahmen von rechtsanspruchsgebundenen Leistungen von den Betroffenen unter Ausübung ihres Wunsch- und Wahlrechts gemäß § 5 SGB VIII für die Durchführung einer geplanten Maßnahme ausgewählt und damit beauftragt zu werden, verringern sich dadurch erheblich.

a. Die von der Beklagten pauschal geförderten sozialräumlichen Angebote erbringen (auch) Leistungen, auf die gemäß den Regelungen des SGB VIII ein Rechtsanspruch der Betroffenen besteht. Insbesondere werden auch Fälle, in denen Hilfe zur Erziehung zu gewähren wäre, in die Projekte vermittelt. Dies ergibt sich zunächst aus dem abstrakt erfassten (erzieherischen) Bedarf der Familien bzw. Kinder und Jugendlichen, wie er ausweislich der entsprechenden Beschreibungen in der Globalrichtlinie und den verschiedenen Konzept- und Programmpapieren von den sozialräumlichen Angeboten gedeckt werden soll (hierzu aa.). Die Leistungen der sozialräumlichen Angebote können auch als Hilfe zur Erziehung erbracht werden (hierzu bb.) und stellen nicht nur solche gemäß §§ 11, 13, 14 und 16 bis 21 SGB VIII dar (hierzu cc.). Eine hinreichende Abgrenzung des Bedarfs

findet nicht im Rahmen des im Einzelfall praktizierten Verfahrens statt, mit der Folge, dass das gesamte System den Fehler aufweist, dass regelmäßig nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch Hilfefälle, in denen ein Anspruch auf Hilfe zur Erziehung gemäß §§ 27 ff SGB VIII besteht, in die sozialräumlichen Projekte eingesteuert werden (hierzu dd.).

aa. Nach der abstrakten Beschreibung der Hilfefälle, die in die sozialräumlichen Angebote vermittelt werden sollen, weisen diese teilweise einen erzieherischen Bedarf auf, der – bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen – die Bewilligung einer Hilfe zur Erziehung rechtfertigen würde.

Ein erzieherischer Bedarf i. S. v. § 27 SGB VIII liegt vor, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist. Es muss infolge einer erzieherischen Defizit- bzw. Mangelsituation ein entsprechender erzieherischer Bedarf begründet worden sein. Dabei ist danach zu fragen, ob diese Mangelsituation infolge des erzieherischen Handelns bzw. Nichthandelns der leiblichen Eltern des Minderjährigen eingetreten ist, diese also nicht in der Lage sind, den Bedarf zu decken (vgl. BVerwG, Urt. v. 9.12.2014, 5 C 32/13, m. w. N.; juris). Dabei ist die Schwelle, bei deren Überschreitung eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht mehr gewährleistet ist, nicht mit der Eingriffsschwelle i. S. v. § 1666 BGB, die bei der Gefährdung des Kindeswohls liegt, gleichzusetzen (vgl. Schmid-Oberkirchner, Wiesner SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 27 Rn. 19). Hilfe zur Erziehung muss früher ansetzen. Es ist auch nicht erforderlich, dass eine derart erhebliche Kindeswohlgefährdung konkret droht.

Diese Voraussetzungen liegen bei den in der Globalrichtlinie (GR J 1/12), dem Konzeptpapier vom 9. Juli 2010 „Neue Hilfen“ – Inhalt und Gestaltung“ (im Folgenden: Konzeptpapier), dem Eckpunktepapier des Programms „Neue Hilfen“ vom 4. Oktober 2010 (im Folgenden: Eckpunktepapier) sowie den Kontrakten zwischen der BASFI und den Bezirksämtern (im Folgenden: Musterkontrakt) beschriebenen Hilfefällen, in denen die sozialräumlichen Angebote Anwendung finden sollen, teilweise vor. Diese Annahme wird durch die Beschreibungen in den Projektskizzen der konkreten sozialräumlichen Angebote, die ab dem Jahr 2012 im Bezirk Hamburg-Mitte und dort insbesondere in der „Region 2“ gefördert werden sollten, bestätigt.

Im Einzelnen:

Die Vorgängerglobalrichtlinie GR J 12/03 regelte ausdrücklich, dass das Jugendamt in Fällen, in denen ein erzieherischer Bedarf gemäß §§ 27 ff SGB VIII besteht, sozialräumli-

che Angebote nutzen können soll, soweit sie geeignet sind, den Bedarf zu decken. Die Globalrichtlinie GR J 1/12 ist demgegenüber nicht (mehr) so eindeutig. Als Adressaten werden Personen in abstrakt schwierigen Lebenssituationen beschrieben, denen mit verschiedenartigen Angeboten, die insbesondere an das Alter der Kinder anknüpfen, geholfen werden soll. Die Anforderungen, die die sozialräumlichen Angebote erfüllen sollen, sind teilweise geeignet, einen erzieherischen Bedarf im Sinne des § 27 Abs. 1 SGB VIII zu decken.

So sollen die sozialräumlichen Angebote Unterstützungsmaßnahmen zur Verfügung stellen, die in geeigneten Fällen anstelle von Hilfe zur Erziehung treten können und als Alternative zu Hilfen zur Erziehung oder zur Begrenzung der Dauer einer Hilfe zur Erziehung in Einzelfällen genutzt werden können (vgl. GR J 1/12, S. 2, 3; Konzeptpapier Überschrift: „Alternativen zur Sozialpädagogischen Familienhilfe“ und S. 3; Musterkontrakt, Bl. 157 d. A.). Ein solches Ersetzen der Hilfen i. S. v. §§ 27 ff SGB VIII kann jedoch nur erfolgen, wenn eine solche an sich in Betracht käme – ein entsprechender Bedarf also gegeben ist. Die sozialräumlichen Angebote sollen ihre Leistungen auch bei individuellen erzieherischen Bedarfen erbringen (vgl. GR J 1/12, S. 2, 3; Konzeptpapier, S. 13). Es wird zwischen niedrigschwelligen offenen Zugängen und verbindlichen Einzelhilfen in Kooperation mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst unterschieden und die sozialräumlichen Angebote sollen beides gewährleisten (GR J 1/12, S. 2, 7; Eckpunktepapier, S. 1; Musterkontrakt, Bl. 154 d. A.). Die verbindlichen Einzelhilfen werden dabei definiert als „eine zielgerichtete, zeitlich befristete, strukturierte, intensive Begleitung einer Familie, eines Kindes/ Jugendlichen/ jungen Volljährigen. Die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes oder die Fachkräfte des Trägers treffen eine schriftlich fixierte Vereinbarung mit dem Hilfesuchenden über Anlass, Ziele, Handlungsschritte zur Zielerreichung, Erfolgskriterien und Dauer der Unterstützungsleistung sowie eine gemeinsame Schlusseinschätzung“ (GR J 1/12, S. 8; Musterkontrakt, Bl. 157 d. A.). In dieser Beschreibung wird die Nähe zu Hilfen zur Erziehung ohne Weiteres sichtbar. Es geht um individuelle Hilfen, die „intensiv“ sein sollen – also auch einen entsprechenden Bedarf voraussetzen – und auch wegen ihrer Verbindlichkeit nicht mehr als niedrigschwellig zugänglich eingeordnet werden können.

Die sozialräumlichen Angebote sollen in Gebieten eingerichtet werden, in denen besonderer Unterstützungsbedarf von Familien und ein hohes Fallaufkommen an Hilfe zur Erziehung festzustellen ist (vgl. GR J 1/12, S. 2, 6; Eckpunktepapier, S. 1, 6). Es geht darum, Familien zu erreichen, deren Ressourcen nicht ausreichen, die Probleme alleine zu be-

wältigen (vgl. GR J 1/12, S. 3). Gerade fehlende „Ressourcen“ (der Eltern) zur eigenständigen Problembewältigung machen jedoch (auch) die erzieherische Defizit- bzw. Mangelsituation aus, die Voraussetzung für ein Hilfe zur Erziehung i. S. d. §§ 27 ff SGB VIII ist (vgl. oben).

Besonders deutliche Hinweise darauf, dass der von den sozialräumlichen Angeboten gedeckte Bedarf auch ein solcher i. S. v. § 27 Abs. 1 SGB VIII sein kann, lassen sich den Ausführungen in der Globalrichtlinie zu den Angeboten entnehmen, die als Handlungsschwerpunkt die „Familienunterstützung“ aufweisen, sowie der Zielgruppenbeschreibung im Konzeptpapier für die „Neuen Hilfen“. Ein Vergleich mit dem Wortlaut des § 31 SGB VIII zeigt, dass ein Unterschied zwischen der Sozialpädagogischen Familienhilfe als Hilfe zur Erziehung und einem sozialräumlichen Angebot mit dem genannten Handlungsschwerpunkt nicht auszumachen ist:

Letztere sollen „die Erziehungskompetenzen der Eltern, deren aktive Mitwirkung an Problemlösungen und die Fähigkeit der Hilfe zur Selbsthilfe“ fördern. Dies soll durch Sozialberatung und praktische und alltagsunterstützende Hilfen sowie durch gezielten Kompetenzaufbau erfolgen. Es wird aufsuchende und nachgehende Arbeit gewährleistet (vgl. GR J 1/12, S. 4f). Die Familien sollen „eine optimale Förderung der individuellen und sozialen Entwicklung insbesondere in den Bereichen Alltagsbewältigung und Problemlösungsfähigkeit erhalten, die Erziehungsbedingungen in den Familien gefördert sowie strukturelle, personale und soziale Ressourcen aktiviert und aufgebaut werden. Sie sollen Unterstützung bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, der Lösung von Konflikten und Krisen sowie im Kontakt mit Ämtern und Institutionen erhalten“ (vgl. Konzeptpapier S. 3). Im Vergleich dazu gibt § 31 SGB VII vor, dass Sozialpädagogische Familienhilfe „durch intensive Betreuung und Begleitung Familien in ihren Erziehungsaufgaben, bei der Bewältigung von Alltagsproblemen, der Lösung von Konflikten und Krisen sowie im Kontakt mit Ämtern und Institutionen unterstützen und Hilfe zur Selbsthilfe geben soll. Sie ist in der Regel auf längere Dauer angelegt und erfordert die Mitarbeit der Familie.“ Einen greifbaren Unterschied vermag das Gericht bei diesen Umschreibungen nicht zu erkennen.

Eine Abgrenzung oder sonstige Kriterien zur Unterscheidung von Hilfen zur Erziehung lassen sich auch sonst weder der Globalrichtlinie noch dem Konzeptpapier entnehmen. Die (schlichte) Behauptung, dass es sich bei den „Neuen Hilfen“ nicht um Hilfen zur Erziehung handele (vgl. Konzeptpapier S. 9), reicht insoweit nicht aus. Das Konzeptpapier bezeichnet die „Neuen Hilfen“ selbst als „Alternativen“ zur Sozialpädagogischen Familien-

hilfe. Dieser Ansatz ist nicht zu beanstanden, soweit es darum geht, sogenannte „Klä-
rungshilfen“ zu vermeiden. Hierbei handelt es sich um Hilfen, die (nur) bewilligt werden,
um den konkreten erzieherischen Bedarf überhaupt erst zu ermitteln (vgl. Konzeptpapier,
S. 3). Den entsprechenden Ausführungen lässt sich allerdings auch entnehmen, dass es
sich dabei nur um eine besondere Zielgruppe handelt. Daneben geht es um die Umsteue-
rung der Sozialpädagogischen Familienhilfe gemäß § 31 SGB VIII hin zu gruppenorien-
tierten Angeboten (vgl. Konzeptpapier, S. 3; Eckpunktepapier, S. 6). Es werden also auch
Fälle erfasst, in denen ein entsprechender Bedarf bereits festgestellt wurde. Bei der Be-
schreibung der Zielgruppe dieser sozialräumlichen Angebote wird ausdrücklich auf die der
Sozialpädagogischen Familienhilfe Bezug genommen (vgl. Konzeptpapier, S. 2). Eine
Grenze für diese Leistungen wird (erst) bei schwerer psychischer Krankheit, manifesten
Drogenproblematiken und sehr geringen Ressourcen und Aktivitäten in allen vier Kompe-
tenzfeldern gezogen (vgl. Konzeptpapier, S. 5). Ein erzieherischer Bedarf im o. g. Sinne
dürfte häufig aber nicht erst bei derartig schwierigen Verhältnissen gegeben sein.

Im Eckpunktepapier wird die Annahme bestätigt, dass hier offenbar eine (zu) hohe
Schwelle zugrunde gelegt wird, wenn es dort heißt, dass die Angebote auch auf bereits
verfestigte Problemlagen ausgerichtet werden sollen (vgl. Eckpunktepapier, S. 3). Ein
vergleichbar hoher Grad des erzieherischen Bedarfs, bis zu dem sozialräumliche Angebo-
te eingesetzt werden sollen, findet sich auch bei der Zielgruppenbeschreibung der soge-
nannten „Frühen Hilfen“ und Hilfen für junge Eltern mit Kleinkindern. Diese richten sich an
Familien in besonderen Belastungssituationen und mit geringen Bewältigungsressourcen,
insbesondere Familien mit mehreren Risikomeerkmalen. Auf deren Aufzählung in der Glo-
balrichtlinie (GR J 1/12, S. 4) wird verwiesen. Soweit schulbezogene Angebote das Ziel
haben, den Bildungs- und Erziehungsauftrag sowie die (Re-)Integration in die Schulen zu
unterstützen, schließt die weitere Beschreibung der Angebote nicht aus, dass hinter den
entsprechenden Problemen im Einzelfall ein erzieherischer Bedarf steht. Insbesondere
sollen diese Angebote u. a. für Kinder und Jugendliche mit familiären Problemen vorge-
halten werden, ohne dass hier hinsichtlich des Schwierigkeitsgrads oder bestimmter Ur-
sachen der Probleme eine Beschränkung erfolgt (vgl. GR J 1/12, S. 5). Als Erfolgskriteri-
um für sozialräumliche Angebote gilt u. a., dass Familien als Lebensorte erhalten bleiben
und Trennungen von der Herkunftsfamilie vermieden werden können (vgl. GR J 1/12, S.
9). Hierin kommt ebenfalls zum Ausdruck, dass die Schwelle des erzieherischen Bedarfs,
bis zu dem mit sozialräumlichen Angeboten gearbeitet werden soll, sehr hoch angesiedelt
ist.

Der danach entstandene Eindruck, dass der von den sozialräumlichen Angeboten abzudeckende Bedarf sich mit dem im Sinne von § 27 Abs. 1 SGB VIII überschneidet, wird durch die Beschreibungen in einigen Projektskizzen der sozialräumlichen Angebote für den Bezirk Hamburg-Mitte (für die anderen Bezirke lagen dem Gericht keine Projektbeschreibungen vor) bestätigt. Dies gilt insbesondere für die Angebote in der Region 2 dieses Bezirks. Dort wird teilweise sogar ausdrücklich geregelt, wieviele Hilfen zur Erziehung ein Angebot erbringen soll. Die Beschreibungen der Angebotsadressaten und -leistungen deuten ebenfalls auf einen erzieherischen Bedarf i. S. v. § 27 Abs. 1 SGB VIII hin:

So leistet das geförderte Projekt „Spielhäuser“ z. B. einzelfallbezogene Unterstützung durch Krisenintervention, fallbezogene Netzwerkarbeit, aufsuchende und nachgehende Arbeit sowie Kinderschutz (vgl. Bl. 711 d. A.). Es wird ausdrücklich geregelt, dass „im Schnitt x HzE mit den Rechtsgrundlagen §§ 28, 30, 31 und gegebenenfalls 29 SGB VIII“ in das Projekt vermittelt werden sollen (vgl. Bl. 715 d. A.). Der Allgemeine Soziale Dienst meldet Kinder und Familien in das Projekt, bei denen problematische Lebensumstände zur Einrichtung einer Hilfe zur Erziehung führen könnten (vgl. Bl. 715 d. A.). Letzteres gilt auch für das Projekt „Sola“ (vgl. Bl. 720 d. A.) und das schulbezogene Netzwerk. In diesen beiden Projekten sollen verbindliche Einzelhilfen „alternativ zu § 29/30/31 SGB VIII“ erbracht werden (vgl. Bl. 718, 722 d. A.). Zehn verbindliche Einzelhilfen sollen im Projekt „Sola“ 90% der bisherigen ambulanten Hilfen zur Erziehung ersetzen (vgl. Bl. 719 d. A.). Inwieweit man bei Kindern, die bereits im Grundschulalter nicht beschulbar sind, und bei denen auf Grund ihres dissozialen Verhaltens, fehlender Ressourcen im Elternhaus und latenter Kindeswohlgefährdung eine Fremdplatzierung droht, nicht von einem erzieherischen Bedarf im o. g. Sinne sprechen kann, erschließt sich dem Gericht nicht (vgl. Bl. 712 d. A.). Auch im Rahmen des „Sozialräumlichen Netzwerks Horn“ sollen Risikokinder, bei denen eine Fremdplatzierung droht, erfasst und ein „Unterstützungsmanagement (verbindliche Familienarbeit analog zu Hilfen zur Erziehung)“ erbracht werden (vgl. Bl. 713 d. A.). Es werden konkrete Fallzahlen aufgeführt, in denen Hilfe zur Erziehung nach §§ 28 bis 31 SGB VIII im Rahmen des Projekts geleistet werden soll (vgl. Bl. 717 d. A.).

Nach alledem ist das Gericht davon überzeugt, dass die von der Beklagten geförderten sozialräumlichen Angebote auch darauf ausgerichtet sind, Hilfefälle aufzunehmen, in denen ein erzieherischer Bedarf i. S. v. §§ 27 ff SGB VIII besteht. Eine Abgrenzung ist nicht erkennbar und konnte von der Beklagten auch in der mündlichen Verhandlung nicht überzeugend dargelegt werden. Vielmehr wurde diese als „schwierig“ beschrieben bzw. in den

Bereich einer drohenden Kindeswohlgefährdung i. S. v. § 1666 BGB verschoben. Letzteres Kriterium begründet jedoch eine zu hohe Schwelle.

bb. Die in den sozialräumlichen Angeboten vorgehaltenen Leistungen ließen sich auch als Maßnahme im Rahmen einer Hilfe zur Erziehung einordnen. Da § 27 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII regelt, dass die Hilfe zu Erziehung „insbesondere“ nach Maßgabe der §§ 28 bis 35 zu erbringen sei, ist es nicht ausgeschlossen, dass unter Berücksichtigung des Einzelfalls auch die Leistung eines sozialräumlichen Angebots die geeignete und notwendige Maßnahme darstellt (vgl. Schmid-Oberkirchner, Wiesner SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 27 Rn. 29).

Das Argument der Beklagten, Hilfe zur Erziehung sei nicht notwendig i. S. v. § 27 Abs. 1 SGB VIII, wenn der Bedarf auch durch die sozialräumlichen Angebote gedeckt werden könne, greift demnach nicht durch. Ihm liegt die Annahme zugrunde, dass die Leistungen der sozialräumlichen Angebote nicht als Hilfe zur Erziehung erbracht werden könnten. Dem ist jedoch nicht zu folgen, da eine Abgrenzung zwischen den jeweils erfassten Leistungen weder nach dem zu deckenden Bedarf (s. o.) noch nach deren Art (vgl. hierzu auch unten cc.) erfolgen kann. Auch die Dauer der Maßnahmen lässt eine hinreichende Unterscheidung nicht zu. Dies ergibt sich weder hinreichend aus den Ausführungen der Beklagten, noch entspricht dies den gesetzlichen Regelungen. § 36 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII lässt sich entnehmen, dass es auch Hilfen zur Erziehung gibt, die nicht für längere Zeit zu leisten sind. Die Maßnahmen gemäß § 28 SGB VIII sind schon von ihrer Art her nicht auf eine längere Dauer angelegt.

Teilweise sieht die Beklagte dies im Ergebnis offenbar ähnlich. Bestimmte Methoden (z. B. Triple P und STEEP), die in einem Hilfekonzept angewandt werden können, ordnet sie sowohl als Hilfe gemäß § 27 Abs. 2 SGB VIII ein (vgl. Anlage K 23 Ziff. 4.2.2, Bl. 595) als auch als „Neue Hilfe“ (vgl. Konzeptpapier, S. 16, 18).

cc. Die Leistungen der sozialräumlichen Angebote lassen sich nicht nur als Leistungen im Sinne der §§ 11, 13, 14 und 16 bis 21 SGB VIII einordnen.

Die Leistungen im Sinne der §§ 11, 13, 14 und 16 bis 21 SGB VIII stellen ein allgemeines Förderangebot dar (vgl. Stähr, Hauck/Noftz, SGB VIII, 10/06, § 27 Rn. 1). Teilweise erfordern sie keine Feststellung des individuellen Bedarfs (vgl. Wiesner, Wiesner SGB VIII, 5. Aufl. 2015, vor §§ 11 ff Rn. 34b; Struck, ebenda § 11 Rn. 3, § 16 Rn. 7; Schmid-Oberkirchner, a.a.O. vor § 27 Rn. 17). Im Rahmen der sozialräumlichen Angebote erfolgt jedoch jedenfalls bei den „verbindlichen (Einzelfall-)Hilfen“ eine individuelle Klärung durch

den Allgemeinen Sozialen Dienst (bzw. den Mitarbeiter des Trägers der freien Jugendhilfe), ob und inwieweit ein bestimmtes sozialräumliches Angebot in dem jeweiligen Einzelfall geeignet erscheint (vgl. Definition „verbindliche Einzelhilfe“; Eckpunktepapier S. 12 ff „Zu 10. Zugangswege“; Konzeptpapier S. 14).

Die durch die dabei getroffene Vereinbarung hervorgerufene Verbindlichkeit ist den Leistungen im Sinne der §§ 11, 13, 14 und 16 bis 21 SGB VIII ebenfalls eher fremd, da sie in der Regel einen niedrighschwelligen Zugang gewährleisten sollen. Angebote im Rahmen der Jugendarbeit gemäß § 11 SGB VIII sind z. B. allgemein zugänglich und beruhen (allein) auf einer freiwilligen Nutzung durch die jungen Menschen (vgl. Schruth, Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VIII, 1. Aufl. 2014, § 11 Rn. 28, 30; Struck a.a.O. § 11 Rn. 7, 9).

Im Mittelpunkt der Jugendsozialarbeit gemäß § 13 SGB VIII steht die Unterstützung wegen insbesondere gesellschaftlich bedingter Nachteile und weniger der Ausgleich eines Erziehungsdefizits (vgl. Schruth a.a.O. § 13 Rn. 21). Es gibt aber Überschneidungen mit Leistungen der Hilfe zur Erziehung (vgl. Grube, Hauck/Noftz, SGB VIII, 08/95, § 13 Rn. 3). Die Auswahl der „richtigen“ Leistung kann daher nur im Einzelfall anhand des konkreten Bedarfs erfolgen. Allein der Umstand, dass die Leistungen eines sozialräumlichen Angebotes ausreichend sind, ist nicht entscheidend.

Ähnliches gilt im Hinblick auf Leistungen gemäß § 16 SGB VIII. Die Beratung in allgemeinen Fragen der Erziehung gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII ist von der Erziehungsberatung gemäß § 28 SGB VIII abzugrenzen. Soweit es um Schwierigkeiten eines Kindes oder Jugendlichen im konkreten Einzelfall geht, werden entsprechende Maßnahmen nicht mehr von § 16 SGB VIII erfasst (vgl. Struck a.a.O., § 16 Rn. 20). Sozialräumliche Angebote sind demgegenüber auch auf individuelle erzieherische Bedarfe ausgerichtet und bieten „aufsuchende“ Arbeit. Es sollen einzelfallbezogene Unterstützungskonzepte geschaffen werden (vgl. GR J 1/12 S. 3). Das Erziehungsgeschehen in der Familie soll u. a. durch gezielten Kompetenzaufbau in Einzelangeboten unterstützt werden (vgl. GR J 1/12 S. 4). Dies gilt auch für die eigentlich auf Gruppenangebote ausgelegten „Neuen Hilfen“. Diese sind bei Bedarf „individuumzentriert“ auszurichten, damit eine Familie gegebenenfalls auch individuelle Hilfe erfahren kann (vgl. Konzeptpapier S. 11). Eine Abgrenzung kann daher nur im Einzelfall erfolgen. In Bezug auf die sogenannten „Frühen Hilfen“ ist außerdem zu berücksichtigen, dass für sie zwar grundsätzlich § 16 SGB VIII die „zentrale“ Rechtsgrundlage bildet (vgl. Struck, a.a.O. § 16 Rn. 25). Insoweit kommt es allerdings auf das Verständnis der „Frühen Hilfen“ an (vgl. Struck a.a.O. § 16 Rn. 18g). Die Zielgruppe

der sozialräumlichen Angebote im Zusammenhang mit „Frühen Hilfen“ wird auf „Risiko-
gruppen“ beschränkt. Mit ihnen sollen „Familien in besonderen Belastungssituationen und
mit geringen Bewältigungsressourcen, insbesondere Familien mit mehreren Risikomer-
kmalen“ (vgl. GR J 1/12 S. 4) erreicht werden. Es wird damit an bestimmte Umstände in
der Familie, die generell geeignet sind, die Erziehungssituation zu erschweren, ange-
knüpft. Eine Grenze im Hinblick auf die Beeinträchtigung der Erziehungsmöglichkeiten der
jeweiligen Eltern wird dabei nicht gezogen. Das Vorliegen eines erzieherischen Bedarfs
und damit das Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 27 ff SGB VIII kommt daher in die-
sen Fällen grundsätzlich in Betracht.

Für die Abgrenzung der Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung
gemäß § 17 SGB VIII von der Erziehungsberatung gemäß § 28 SGB VIII müssen die Art
der bestehenden familialen Probleme und die bereits eingetretenen Folgen in den Blick
genommen werden (vgl. Struck, Wiesner SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 17 Rn. 4). Maßgeblich
ist auch insoweit daher wieder der im Einzelfall bestehende Bedarf und nicht (nur) die
Frage, ob ein sozialräumliches Angebot die erforderliche Leistung erbringen kann.

Maßnahmen gemäß §§ 19 und 21 SGB VIII, bei denen es um die Unterbringung von El-
tern und Kindern bzw. Jugendlichen geht, werden bereits nicht von den sozialräumlichen
Angeboten erfasst. Auch spezifische Leistungen im Sinne der § 18 SGB VIII (Beratung
und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts) und
§ 20 SGB VIII (Betreuung und Versorgung eines Kindes in Notsituationen) sind im Rah-
men der sozialräumlichen Angebote so nicht vorgesehen.

dd. Die Praxis der Beklagten gewährleistet nicht, dass eine Vermittlung von Hilfefällen in
die sozialräumlichen Angebote, in denen ein Anspruch auf Hilfe zur Erziehung gemäß
§§ 27 ff SGB VIII besteht, in der Regel ausgeschlossen ist.

Dies beruht bereits auf dem Umstand, dass die Annahme der Beklagten, eine Hilfe zur
Erziehung sei dann nicht notwendig, wenn der Bedarf durch ein sozialräumliches Angebot
gedeckt werden könne, unzutreffend ist (vgl. oben). Dieser Gedanke liegt jedoch ihren
Handlungsanweisungen und Richtlinien für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zugrun-
de. Eine Hilfe zur Erziehung ist danach einzurichten, wenn die Ressourcen der Familie
und des sozialen Umfeldes – dazu gehören auch sozialräumliche Angebote mit Einzelfall-
verbindlichkeit – nicht mehr ausreichen, um die Probleme zu bewältigen bzw. den Hilfe-
bedarf zu decken (vgl. Anlage K 23 Ziff. 2.2, Bl. 588 d. A.). Im Rahmen der Planungspha-
se einer Hilfe zur Erziehung sind insbesondere die sozialräumlichen Angebote und „Neue

Hilfen“ als Alternativen zu einer Hilfe zur Erziehung zu prüfen. Erst wenn diese nicht ausreichen, wird eine Hilfe zur Erziehung angeboten (vgl. Anlage K 23, Ziff. 4.2, Bl. 591f d. A.). Eine beantragte Hilfe zur Erziehung kann abgelehnt werden, wenn im Rahmen der Klärungsphase erkennbar ist, dass u. a. sozialräumliche Angebote zur Lösung der Problemlagen führen können (vgl. Anlage K 23, Ziff. 4.2.2., Bl. 593). Dementsprechend sehen die Bearbeitungsschritte im Rahmen der „Neuen Hilfen“ keine (ausdrückliche) Prüfung vor, ob der ermittelte Unterstützungsbedarf ein solcher i. S. v. § 27 SGB VIII ist. Eine solche wird erst im Rahmen der Ergebnissicherung ausdrücklich gefordert (vgl. Eckpunktepapier, S. 14 f). Es ist daher davon auszugehen, dass in der Praxis auch Fälle in die pauschal finanzierten Angebote vermittelt werden, bei denen ein Anspruch auf Hilfe zur Erziehung besteht.

Dieser Annahme steht nicht entgegen, dass die Vermittlung in die sozialräumlichen Angebote weniger aufwendig sein bzw. dass es sich bei diesen um niedrighschwellige Angebote handeln soll. Dies mag für die offenen Angebote bzw. die Fälle, in denen die Beklagte einem Hilfesuchenden den Besuch eines bestimmten Projektes einfach nur vorschlägt, weitgehend zutreffend sein. Jedenfalls hinsichtlich der verbindlichen (Einzelfall-)Hilfen ist diese Aussage jedoch anhand der vorliegenden Unterlagen über die Arbeitsabläufe bei der Beklagten und die Vorgaben des § 36 SGB VIII zur Hilfeplanung nicht nachzuvollziehen.

Zunächst ist der Umstand oder die Art und Weise einer Antragstellung insoweit nicht entscheidend. Die Beklagte beschreibt die Hilfe zur Erziehung allerdings als antragsgebundene Leistung – im Gegensatz zu den nichtantragsgebundenen Hilfen der „Infrastruktur“, „SAE“ und „Neue Hilfen“ (vgl. Eckpunktepapier, S. 6). Für einen wirksamen Antrag auf Hilfe zur Erziehung kommt es weder auf eine bestimmte Form noch darauf an, dass der Hilfesuchende die begehrte Leistung richtig einordnet und benennt. Es ist ausreichend, wenn eindeutig zum Ausdruck kommt, dass er die angedachte Hilfe in Anspruch nehmen will. Demnach dürfte ein Antrag in der Regel vorliegen, wenn eine Familie – wie im Rahmen der „Neuen Hilfen“ vorgesehen – sich mit ihren Schwierigkeiten an den Allgemeinen Sozialen Dienst wendet, gemeinsam der Unterstützungsbedarf konkretisiert und mindestens ein Ziel formuliert, der Familie die Verbindlichkeiten zur Nutzung eines Angebotes aufgezeigt und nach ausreichender Thematisierung und mit Zustimmung der Familie ein Leistungserbringer ausgewählt und die Kontaktaufnahme und die Vermittlung in das Angebot abgestimmt wird (vgl. Eckpunktepapier, S. 14f). Dasselbe ist hinsichtlich der für

verbindliche Hilfen vorgesehenen schriftlich fixierten Vereinbarung über Anlass, Ziele, Handlungsschritte, Erfolgskriterien und Dauer der Unterstützungsleistung anzunehmen.

Im Übrigen ist jedenfalls das Verfahren, das für verbindliche (Einzelfall-)Hilfen vorgesehen ist, nicht erkennbar weniger aufwendig, als die Vorgaben, die § 36 Abs. 2 SGB VIII für die Hilfeplanung aufstellt. Abzustellen ist dabei auf die gesetzlichen Anforderungen und nicht auf die Vorgaben, die die Beklagten im Rahmen ihrer Handlungsanweisungen und Richtlinien erarbeitet hat. § 36 Abs. 2 SGB VIII bestimmt (lediglich), dass die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte getroffen werden soll, wenn Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist. Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthält; sie sollen regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Werden bei der Durchführung der Hilfe andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig, so sind sie oder deren Mitarbeiter an der Aufstellung des Hilfeplans und seiner Überprüfung zu beteiligen. Diese Voraussetzungen werden z. B. auch durch die für die Vermittlung in ein Angebot der „Neuen Hilfen“ vorgesehenen Bearbeitungsschritte erfüllt. Diese sehen vor, dass der Allgemeine Soziale Dienst, nachdem er Kenntnis von einem Anliegen erlangt und das Vorliegen von das Kindeswohl betreffenden Hinweisen geprüft hat, ein Fallverstehen herstellt. Dabei finden Instrumente der sozialpädagogischen Basisdiagnostik Anwendung (vgl. Eckpunktepapier, S. 14 f; Konzeptpapier, S. 9)), wie sie im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen einer Hilfe zur Erziehung eingesetzt werden (vgl. Anlage K 17, Bl. 574 d. A.). Insgesamt ist das Fallverstehen wie es für die Vermittlung in eine „Neue Hilfe“ vorgesehen ist, vergleichbar mit der Klärungsphase, wie sie in der Arbeitsrichtlinie „Hilfen zur Erziehung Klärung, Planung, Durchführung“ (vgl. Anlage K 23, Ziff. 3.2, Bl. 590 f d. A.) beschrieben ist. Sodann wird nach beiden Prozessbeschreibungen (Arbeitsrichtlinie und Bearbeitungsschritte für die Vermittlung in „Neue Hilfen“) die Hilfe geplant und umgesetzt. Nicht entscheidend ist insoweit, dass die Beklagte die Hilfeplanung (gemäß § 36 SGB VIII) ausdrücklich erst in der Durchführungsphase benennt (vgl. Anlage K 23, Ziff. 5.2.1, Bl. 595). Inhaltlich ist auch die Klärung und Planung in den Phasen davor wie sie auch bei der Vermittlung in „Neue Hilfen“ vorgesehen ist, eine Hilfeplanung. Insbesondere werden auch dort bereits alle Personen mit einbezogen (vgl. Eckpunktepapier, S. 14 f, 3. Bearbeitungsschritt d), 4. bis 9. Bearbeitungsschritt). Es können anonymisierte Fallbesprechungen in einzelfallbezogenen Fallgremien stattfinden (vgl. GR

J 1/12, S. 8). Im Anschluss erfolgt eine schriftliche Fixierung, wie sie auch das Hilfeplanprotokoll vorsieht (vgl. Definition „verbindliche Einzelhilfe“; Konzeptpapier, S. 9). Die „Neuen Hilfen“ sehen auch eine laufende Überprüfung der Bedarfe und Ziele vor (vgl. Eckpunktepapier, S. 15, 10. Bearbeitungsschritt; Konzeptpapier, S. 9).

b. Die Beklagte vermittelt Hilfefälle vorrangig in die sozialräumlichen Angebote, so dass diese gar nicht erst auf den Markt der rechtsanspruchsgebundenen Leistungen gelangen. Dies ergibt sich ausdrücklich aus der Arbeitsrichtlinie „Hilfen zur Erziehung Klärung, Planung, Durchführung“ (Anlage K 23, s.o.). Dabei werden die sozialräumlichen Angebote verpflichtet, vorrangig die vom Allgemeinen Sozialen Dienst vermittelten Fälle aufzunehmen (vgl. Eckpunktepapier, S. 7; Musterkontrakt, Bl. 157 d. A.; beispielhafte Kooperationsvereinbarung zwischen dem Bezirksamt Mitte und einem Träger, Bl. 405 ff (406 Rs) d. A.). Die sozialräumlichen Angebote sind so konzipiert, dass die überwiegende Kapazität für verbindliche Einzelhilfen verwendet wird und dass die Mehrzahl dieser Hilfen auf Vermittlung des Allgemeinen Sozialen Dienstes erfolgt (vgl. Musterkontrakt, Bl. 157 d. A.). So wird sichergestellt, dass die Einsteuerung durch die Beklagte auch erfolgen kann und die Träger der sozialräumlichen Angebote dies nicht ablehnen, weil sie ihre Kapazitäten bereits durch Hilfefälle ausgeschöpft haben, die sich direkt an sie gewandt haben. Es entspricht auch dem Zweck des Programms über sozialräumliche Angebote, die Fallzahlen und Ausgaben bei den Hilfen zur Erziehung zu reduzieren (vgl. u. a. GR J 1/12, S. 3; Eckpunktepapier, S. 1).

2. Der gegebene Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin gemäß Art. 12 Abs. 1 GG erreicht auch die erforderliche Intensität. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es der Klägerin freisteht, ob sie sich zuvor um die Auswahl als durchführender Träger bewirbt. Es kann ihr also nicht entgegengehalten werden, sie hätte im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens o. ä. die gleichen Chancen auf Förderung gehabt wie die anderen freien Träger (vgl. HmbOVG, Beschl. v. 10.11.2004, 4 Bs 388/04; juris). Demnach kann dahinstehen, inwieweit ein solches bei der Beklagten in den verschiedenen Bezirken überhaupt durchgeführt worden ist und welche Anforderungen an ein solches zu stellen sind. Die Verträge mit den sozialräumlichen Angeboten laufen in der Regel zwei Jahre und werden unter Umständen – je nach Erfolg des Projektes – verlängert. Damit ist die Klägerin auch jeweils hinreichend lang von der Bewerbung um entsprechende Hilfefälle ausgeschlossen. Auf die konkreten Auswirkungen auf die Umsätze der Klägerin oder inwieweit dadurch Entlassungen bedingt waren, kommt es demnach nicht an (vgl. hierzu

auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 11.7.2012, 4 LA 54/11; juris). Vielmehr folgt die Schwere des Eingriffs bereits aus der konkreten Wettbewerbsbeeinflussung. Diese ist jedenfalls im Hinblick auf alle über die Beklagten in die sozialräumlichen Angebote eingesteuerten Fälle gegeben, in denen potenziell Hilfe zur Erziehung zu bewilligen wäre. Bei wievielen Hilfesuchenden dies konkret der Fall war bzw. ist, lässt sich anhand des vorhandenen Zahlenmaterials nicht feststellen. Zwar ist danach davon auszugehen, dass die absolute Anzahl von geleisteten Hilfen zur Erziehung relativ konstant geblieben ist (vgl. Bl. 554 d. A.). Diese Aussage ist jedoch ohne eine Vergleichsgröße – wie die Anzahl von Familien und Hilfesuchenden, die sich überhaupt an die Beklagte gewandt haben – nicht hinreichend aussagekräftig. Jedenfalls ist bei der Anzahl der fortgeführten und neu begonnenen verbindlichen Einzelhilfen seit dem Jahr 2012 ein Anstieg von 1883 auf 5730 im Jahr 2014 zu verzeichnen (vgl. Anlage K 13, Bl. 444 und Anlage K 37, Bl. 647 d. A.). Diese Unsicherheit in der Beurteilung der Veränderungen geht zu Lasten der Beklagten, da – wenn überhaupt – nur sie über entsprechende Daten verfügen könnte.

3. Der Eingriff ist nicht gerechtfertigt.

Gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG bedarf ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche ist nicht gegeben. Sie lässt sich insbesondere nicht dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches entnehmen. Das dort geregelte System sieht eine Pauschalfinanzierung für anspruchsgesundene Hilfen zur Erziehung nicht vor.

Diese lässt sich mangels Bestimmtheit nicht auf § 79 Abs. 1 SGB VIII stützen (OVG Hamburg, Beschl. v. 10.11.2004, 4 Bs 388/04; OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.3.2006, 4 ME 1/06; jeweils juris).

§ 74 Abs. 3 SGB VIII stellt ebenfalls keine geeignete Rechtsgrundlage für den Eingriff dar. Dort ist die Förderungs- und Subventionsfinanzierung der freien Jugendhilfe geregelt, über die der Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel zu entscheiden hat. Die Bewilligung einer Hilfe zur Erziehung kann die Beklagte demgegenüber nicht aus Kostengründen versagen (vgl. hierzu OVG Berlin, Beschl. v. 4.4.2005, 6 S 415/04; juris; Nellissen, Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VIII, 1. Aufl. 2014, § 27 SGB VIII Rn. 60). Die Finanzierung von Hilfen zur Erziehung hat auf der Grundlage des sogenannten jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnisses im Wege der Entgeltfinanzierung zu erfolgen. Soweit die Beklagte (ausgewählten) Trägern freier Jugendhilfe nur ein gewisses Budget für die Erbringung von Hilfen zur Erziehung zur Verfügung stellt, kommt sie ihren genannten Verpflichtungen nicht mehr nach. Die Kostenlast würde auf

die Träger der freien Jugendhilfe abgewälzt. Dieser Effekt tritt vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen in gewissem Maße auch im Rahmen des von der Beklagten nunmehr durchgeführten Programmes ein. Die Kostenlast wird teilweise auf die ausgewählten Träger der sozialräumlichen Angebote abgewälzt. Diesen wird für die Erbringung ihrer Leistungen durch Zuwendungen gemäß § 74 SGB VIII ein bestimmter Betrag zur Verfügung gestellt. Mit diesem müssen sie die von der Beklagten im Einvernehmen eingesteuerten Fälle und die unmittelbar an sie herangetretenen Hilfesuchenden bearbeiten. Eine Verpflichtung zur Durchführung dieser Maßnahmen durch die Träger der sozialräumlichen Angebote besteht jedoch nicht – insbesondere nicht (mehr), wenn das Budget aufgebraucht ist. Betroffene, die sich erst dann an die Beklagte wenden und für die das sozialräumliche Angebot für die Deckung des erzieherischen Bedarfs gemäß §§ 27 ff SGB VIII an sich die geeignete und notwendige Hilfe darstellte, erhalten diese dann nicht. Ebenso wird die Durchführung einer Maßnahme in einem sozialräumlichen Angebot mit dem Budget finanzierbar bleiben (müssen), sodass auch hinsichtlich des Umfangs und der Intensität im Einzelfall wirtschaftliche Aspekte eine Rolle spielen, die diesen im Rahmen einer Hilfe zur Erziehung nicht zukommen soll.

Die pauschale Finanzierung der sozialräumlichen Angebote kann auch nicht auf § 36a Abs. 2 SGB VIII gestützt werden. Zum einen handelt es sich bei den über den Allgemeinen Sozialen Dienst vermittelten Maßnahmen nicht um selbstbeschaffte Hilfen im Sinne dieser Vorschrift. Zum anderen ist in den Kooperationsvereinbarungen zwischen den Bezirksämtern und den Trägern der freien Jugendhilfe nicht geregelt, dass es sich um Leistungen i. S. v. § 36a SGB VIII handelt. Es werden die einzelnen Leistungen auch nicht näher beschrieben und von solchen, die nicht niedrigschwellig sind, abgegrenzt (vgl. hierzu v. Koppenfels-Spies, jurisPK-SGB VIII, 1. Aufl. 2014, § 36a Rn. 25 ff). Darüber hinaus handelt es sich bei Vereinbarungen gemäß § 36a Abs. 2 Satz 2 SGB VIII um solche i. S. v. § 77 SGB VIII. Auf den Abschluss solcher Verträge haben die Träger der freien Jugendhilfe einen Anspruch. Hiermit ist die Vorauswahl, die die Beklagte hinsichtlich der sozialräumlichen Angebote durchführenden Träger der freien Jugendhilfe getroffen hat, nicht zu vereinbaren (vgl. Schmid-Oberkirchner, a.a.O. § 36a Rn. 39).

Darüber hinaus tritt durch die Pauschalfinanzierung sozialräumlicher Angebote nur ausgewählter Träger der freien Jugendhilfe eine Vorauswahl in Bezug auf die leistungserbringenden Träger unabhängig vom Einzelfall ein. Eine solche sieht das Achte Buch des Sozialgesetzbuches nicht vor (vgl. OVG Berlin, a.a.O.).

4. Der Unterlassungsanspruch besteht hinsichtlich der gesamten sozialräumlichen Angebote. Eine Beschränkung des Anspruchs auf bestimmte Angebote, einen Teil der von diesen erbrachten Leistungen oder im Hinblick auf einen bestimmten Zugangsweg ist nicht möglich. Die verschiedenen Angebote wechseln oder werden inhaltlich angepasst, sodass eine Einschränkung des Anspruchs auf bestimmte Projekte zu einer nicht gerechtfertigten faktischen zeitlichen Begrenzung der Wirkung des Unterlassungsausspruchs führen würde. Nach den obigen Ausführungen kann außerdem nicht hinreichend abgegrenzt werden, welche Leistungen auch Hilfen zur Erziehung erfassen. Darüber hinaus erfolgt keine entsprechend differenzierte Finanzierung, was ebenfalls der Teilbarkeit des Anspruchs entgegensteht. Letzteres gilt auch hinsichtlich der verschiedenen Zugangswege. Es kann daher auch dahinstehen, ob ein ungerechtfertigter Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG auch insoweit besteht, als die sozialräumlichen Angebote ihre Leistungen ohne Vermittlung des Allgemeinen Sozialen Dienstes erbringen.

II. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 188 Satz 2, 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung hinsichtlich der vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO (analog) i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 ZPO.

III. Die Berufung ist gemäß §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache zuzulassen. Es geht um die Frage, inwieweit ein Träger der freien Jugendhilfe die Unterlassung der pauschalen Finanzierung sozialräumlicher Angebote der Kinder- und Jugendhilfe und die Vermittlung Hilfesuchender in diese Projekte verlangen kann. Die Beantwortung dieser Frage hat Auswirkungen über den vorliegenden Einzelfall hinaus.

Schlöpke-Beckmann

Schäfer

Scheffler



Für die Richtigkeit der Abschrift
Hamburg, den 11.02.2016

Rix
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Durch maschinelle Bearbeitung beglaubigt –
ohne Unterschrift gültig.