

## Integration und Kooperation anstatt Kontrollverlust

von Prof. Dr. Ernst-Wilhelm Luthe, Institut für angewandte Rechts- und Sozialforschung (IRS)

### I. Problemanalyse

#### 1. Einführung

Die Zeitgeschichte hat der Kommunalverwaltung zwei dicke Kuckuckseier ins Nest gelegt. Beide stehen für "Kontrollverlust". Das eine ist die desaströse Flüchtlingspolitik des Systems Merkel. Das andere sind zwei schwerwiegende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum. In der ersten Entscheidung aus 2010 wurde die ehemals objektive Rechtspflicht zur Sicherung des Existenzminimums in ein einklagbares Verfassungsrecht umgewandelt<sup>1</sup> - dies ohne wirkliche Auseinandersetzung, so als habe es eine über Jahrzehnte andauernde wissenschaftliche Diskussion zu dieser Frage nie gegeben.<sup>2</sup> Darauf folgte im Jahr 2012 eine Entscheidung zum Existenzminimum für Asylbewerber.<sup>3</sup> Flüchtlinge und inländische Bezieher von Fürsorgeleistungen sind seitdem gleich zu behandeln; migrationspolitische Erwägungen bei der Ausgestaltung des Existenzminimums sind nunmehr unzulässig.<sup>4</sup> In beiderlei Hinsicht wurden das Parlament entmachtet und es wurde Zukunft verspielt. Für die derzeitige Reformgesetzgebung (Asylbewerberleistungsgesetz, Asylverfahrensgesetz, Aufenthaltsgesetz, sonstige Gesetze) hat das weit reichende Folgen (die Verfassungsmäßigkeit der Behandlung von Flüchtlingen im Erstaufnahmestadium nach Maßgabe der BVG-Rechtsprechung ist ausdrücklich *nicht* Gegenstand dieses Beitrages).

Auszubaden haben dies letztlich die Kommunen, - auch für die Zeit nach der Erstaufnahme im Hinblick auf die große Zahl der dann anerkannten Flüchtlinge. Im Blick auf die genannten Fürsorgeentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts lässt sich ein gewisses Maß an Entspannung zumindest dadurch in Aussicht stellen, dass die Bundesagentur nach bisheriger Gesetzeslage den Großteil der Versorgungskosten übernimmt. Indes die Sogwirkung des bundesverfassungsgerichtlich für notwendig erachteten Leistungsniveaus ist hiermit ebenso wenig vom Tisch wie die übrigen von den Kommunen zu erbringenden Infrastrukturleistungen für Flüchtlinge (Schulen, Kindergärten, Gesundheitsdienst, Wohnungen usw.). Schon bei den Kosten für Krankenbehandlung ist die Finanzierung mittelfristig offen; derzeit werden zumeist pauschal Landesmittel gewährt. Wie lange diese und weitere Gelder durch den Bund fließen und ob sie ausreichen ist für die Kommunen nicht kalkulierbar. Schon die nächste Konjunkturdelle könnte schmerzlich in Erinnerung rufen, dass das System der staatlichen Fürsorge und Chancenangleichung eine kommunale Angelegenheit und man auf sich allein gestellt ist. Hierauf sollte man vorbereitet sein.

---

1 BVerfG v. 9.2.2010 - 1 BvL 1/09, 3/09, 4/09.

2 Kritisch Luthe, Das ökologische, gesundheitliche und soziale Existenzminimum, in ders./Meyerholt/Wolf (Hrsg.), Der Rechtsstaat zwischen Ökonomie und Ökologie, Tübingen 2014, 77 ff., 98 f.; auch unter <http://www.info-sozial.de/data/LutheExistenzminimum.pdf>.

3 BVerfG 2012, 1024 ff.

4 Kritisch Luthe, Das ökologische, gesundheitliche und soziale Existenzminimum, in ders./Meyerholt/Wolf (Hrsg.), Der Rechtsstaat zwischen Ökonomie und Ökologie, Tübingen 2014, 77 ff., 101; auch unter <http://www.info-sozial.de/data/LutheExistenzminimum.pdf>.

Es liegt auf der Hand, dass das SGB II nicht die Rettung sein wird. Verdeutlichen können dies Worst-Case-Szenarien: die totale Überforderung von Schulen, Kindergärten, Ausbildungsstätten, Freizeiteinrichtungen, Gesundheitsdiensten, Arbeitgebern, Wohnraumbeschaffungsstellen, der willigen Helfer und Beratungsdienste, wenn diese eben nicht nur am Rande ihrer Möglichkeiten angelangt sind, sondern der Zenit in dieser Hinsicht überschritten, der "Kontrollverlust" mithin in der Zukunft angekommen ist. Dann braucht es einen "Plan B".

Mit neuen Gesetzen und weiteren Finanzmittel für die vor Ort tätigen Institutionen ist es in einer solchen Situation nicht getan. Rein strukturell haben wir es mit Problemen zu tun, die mit den zentralistisch ausgerichteten Steuerungsmedien "Recht und Geld" nicht mehr erreicht werden können. Denn es geht um "people processing" - um Prozesse der Personenveränderung. Kein geringerer als Niklas Luhmann hat bereits vor mehr als dreißig Jahren darauf aufmerksam gemacht, dass es für einen Staat nichts Gefährlicheres gibt als sich auf eine solche Politik einzulassen.<sup>5</sup> Genau darum aber geht es: Bildung, Ausbildung, Wertevermittlung, Erziehung, Inklusion. Man kann neue Gesetze machen, mehr Gelder bereitstellen, Arbeitsgruppen und Krisenstäbe bilden, an die Integrationsbereitschaft der Bevölkerung und Flüchtlinge appellieren, - ob die Maßnahmen greifen, kann niemand sagen, weil niemand sagen kann, ob in den Köpfen der Betroffenen etwas ankommt. Was allerdings gesagt werden kann ist, dass es um hochdynamische Prozesse geht, die allesamt vor Ort stattfinden (und nicht in irgendwelchen Parteizentralen und Ministerialverwaltungen). Und dass es Verwaltungsstrukturen geben muss, die diesen Anforderungen gerecht werden. Und das kann nur bedeuten: anstatt in hierarchischer Steuerung müssen Lösungen in dezentralen Netzwerken gesucht werden. Benötigt werden integrierte Lösungen und größtmögliche Kooperation der vor Ort Beteiligten. Flexible Verwaltungsstrukturen in Gestalt "lernender Systeme" sind aber nur das Eine. Man braucht nicht viel Fantasie, um sich angesichts eines viel zu knappen Wohnraums und religiöser Konflikte den eigentlichen Krisenbewältigungsmodus vorstellen zu können, in dem alles zusammenkommt: die überwiegend kommunal finanzierte Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach § 67 SGB XII.

## 2. Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Zur Erinnerung - wir befinden uns im "worst case". Ob dieser bereits eingetreten ist, wann dieser eintritt oder ob dieser jemals eintritt bleibt dem Auge des Betrachters vorbehalten. Aus Verwaltungssicht aber lassen sich einige Bedingungen hierfür formulieren: die an sich vorrangigen Leistungen aus dem Arsenal des SGB II greifen nicht - es fehlen Wohnungen - mit herkömmlicher Beratung und Betreuung kommt niemand weiter - der Unterricht in Schulen ist zusammengebrochen - der Sprachunterricht gestaltet sich schwieriger als gedacht - ausreichendes Lehrpersonal hierfür fehlt - die Sicherheitsbehörden sind den Problemen nicht gewachsen, usw. Flüchtlinge erfüllen (spätestens) jetzt sämtliche Voraussetzungen: es handelt sich definitionsgemäß um Personen aus wirtschaftlich ungesicherten und gewaltgeprägten Lebensumständen mit Problemen bei der Wohnungssuche, Jobsuche, dem Spracherwerb, im Umgang mit "westlichen Werten", wodurch die betroffenen Personen, die sich im Übrigen selbst nicht helfen können und deren Probleme das Maß des üblichen Lebensrisikos bei weitem übersteigen, von Dritten in der Gesellschaft (also Unternehmen, den üblichen Bildungsinstitutionen, Vermietern, den Menschen auf der Straße) und auch durch eigenes Verhalten aus dem Leben in der Gemeinschaft ausgegrenzt werden (§§ 67, 68 SGB XII, § 1 VO zu § 69 SGB XII). Der Krisenmechanismus des § 67 SGB XII bietet hierfür alle

---

<sup>5</sup> Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien 1981, 94 ff.

Möglichkeiten einer Ersatzlösung für ein anders nicht einlösbares Hilfeversprechen. Eine solche Ersatzlösung liegt in der Einrichtung von Sonderzonen der Hilfe und Förderung - zweifellos ein Gedanke, der im Blick auf unsere Vergangenheit schlimme Erinnerungen wachzurufen in der Lage ist. Denkverbote mittels Instrumentalisierung unpassender Geschichtsbilder aber wären in der derzeitigen Situation das denkbar Falsche. Vor allem das Wohnungsproblem gibt Anlass, über modifizierte Formen der im Rahmen des § 67 SGB XII seit je angesiedelten Wohnungslosenhilfe nachzudenken - also zumindest vorübergehend auch stationäre Formen der Hilfe zuzulassen und zielgruppenspezifische Hilfsangebote wie Beratung und Unterstützung, Ausbildung, Arbeitsplatzbeschaffung sowie Alltagsgestaltung (§§ 3 bis 6 VO zu § 69 SGB XII) dort zu unterbreiten, wo sie anfallen - in der stationären Einrichtung oder als ambulante Hilfe außerhalb.

Werden die Möglichkeiten der Hilfe nach § 67 SGB XII ernst genommen, nicht zuletzt weil es sich um Anspruchsleistungen handelt, so muss früher oder später damit gerechnet werden, dass im Zuge einer *integrativen Sichtweise* (s.u.) der Aufgabendruck für die Kommunen größer sein kann als sich derzeit abzuzeichnen scheint, vor allem wenn mangels regulärer Versorgungsmöglichkeiten aus dem Fundus des SGB II keine Entlastung mehr zu erwarten ist. Das muss nicht zwangsläufig auch auf eine "finanzielle" Mehrbelastung der Kommunen hinauslaufen. Zuständig ist mangels entgegenstehenden Landesrechts der überörtliche Träger, allerdings mit Delegationsmöglichkeit an die Kommunen (§§ 97 Abs. 3 Nr. 3, 99 SGB XII). Die Finanzierung im Verhältnis Land/Kommune ist hierbei eine Frage des hier im Einzelnen nicht zu behandelbaren Landesrechts. Die konkrete Arbeitsbelastung des kommunalen Sektors bei möglicherweise unzureichender Personalausstattung und fehlenden Unterbringungsmöglichkeiten aber bleibt auch bei bester Finanzierung ein offenes Problem, spätestens wenn das Erfordernis einer ganzheitlichen Hilfe dazu führt, dass nahezu alles, was nicht eindeutig in andere Zuständigkeiten fällt, bei den Sozialhilfeträgern anlandet:

### 3. Integration und Kooperation - zwei Sichtweisen

Wenn vorstehend von integrierter Sichtweise die Rede ist, muss zwischen der verwaltungswissenschaftlichen und der rechtlichen Dimension unterschieden werden. *Rechtlich* geht es im Kern um das Bedarfsdeckungsprinzip: je mehr die soziale Notlage und z.B. die Wohnungslosigkeit als Teil einer multiplen Problemlage angesehen werden muss - und wer wollte dies bestreiten - und je mehr hierfür persönliche Hilfen gefordert sind, umso mehr spricht dies für eine ausschließliche Ansiedlung der Hilfe in der Zuständigkeit der Sozialhilfe. M.a.W.: durch vorrangige Leistungen des SGB II ist der Bedarf nicht gedeckt; gedeckt ist er nur im Zuge einer "ganzheitlichen" Hilfe.<sup>6</sup> Insbesondere der Umstand, dass einer Hilfeform zuzurechnende konkrete Leistungen (etwa das betreute Wohnen) zugleich einen allgemeinen Unterkunftsbedarf mit abdecken, macht diese nicht zum Gegenstand der allgemeinen Versorgungsleistungen (wie die Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Grundsicherung nach SGB II).<sup>7</sup> Sind erhebliche Persönlichkeitsdefizite insbesondere bei jugendlichen und heranwachsenden Flüchtlingen Ursache der Notlage, liegt die Zuständigkeit jedoch schwerpunktmäßig beim Jugendamt, ist das soziale Integrationsdefizit indes vorherrschend liegt sie beim Sozialhilfeträger.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Näher mit entsprechender Rechtsprechung: Luthe, in Hauck/Noftz/Luthe, SGB XII, § 67 Rz 64, 68 sowie § 68, Rz 37, 41, 43, 44, 54, 55, 64.

<sup>7</sup> M.w.N. : Luthe, in Hauck/Noftz/Luthe, SGB XII, § 68 Rz 44.

<sup>8</sup> Luthe, in Hauck/Noftz/Luthe, SGB XII, § 67 Rz 74 sowie ders., in ders./Nellissen, juris Praxiskommentar SGB VIII, § 10, Rz 88, 89.

*Verwaltungswissenschaftlich* geht es darum, verlässliche Kooperationsbeziehungen herzustellen: zwischen Verwaltungsträgern und Leistungserbringern, Verwaltungsträgern untereinander, Leistungserbringern untereinander, schließlich zwischen Vorgenannten und gesellschaftlichen Akteuren. Ein Wildwuchs eigenwilliger Anbieter, den uns das gegenwärtige System der Anbieterfinanzierung mit seinem sog. Dreiecksverhältnis beschert, ist hierfür kontraproduktiv. Kontraproduktiv im Hinblick auf die multiplen Problemlagen von Flüchtlingen ist vor allem, dass im herkömmlichen System jede einzelne Maßnahme isoliert bei einem bestimmten Anbieter abgerufen werden muss. Das dauert zu lange, ist nicht bedarfsgerecht und im Regelfall auch nicht mit den örtlichen Kontextbedingungen abgestimmt. Gefordert sind vielmehr Steuerungsmodelle, die in der Lage sind, eine größtmöglich individualisierte wie koordinierte Hilfe gleichzeitig zu gewährleisten, was der Fall ist, wenn in einem Verbund staatlicher und privater Träger auf der Basis eines gesonderten Budgets ein Gesamtangebot von Hilfen bereit steht, aus dem man sich fallspezifisch und ggf. gesamtplangesteuert "bedienen" kann (vgl. auch bislang schon § 68 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3). Einzubeziehen sind hier vor allem auch sog. Infrastrukturleistungen wie typischerweise solche der Beratung, Unterstützung und Freizeitgestaltung in Kombination mit den unabweisbar gebotenen Anspruchsleistungen. So benötigt man bspw. in einem Fall Hilfe bei der Wohnungssuche gekoppelt mit einem berufsbezogenen Sprachunterricht, im anderen Fall Hilfe bei der Arbeitsplatzvermittlung plus Erziehungsberatung. Die Beispiele zeigen, dass neben dem Sozialamt auch das Jugendamt involviert sein muss und neben der Kommune auch das Bundesamt für Migration, letzteres allerdings in den Grenzen des Mischverwaltungsverbots.

Um solche Verwaltungsstrukturen und die dazugehörigen Finanzierungsformen geht es in erster Linie in diesem Beitrag. Es soll versucht werden, Grenzen und Möglichkeiten hierfür auszuloten. Erforderlich ist

- vermehrte Integration (Zusammenführung von Akteuren in einem budgetgestützten Verbundsystem)
- vermehrte Kooperation (Zusammenführung von Trägern, Anbietern, Professionen, Bürgern in überschaubaren Maßen)
- regulierter Wettbewerb (in einem vorgegebenen Preis- und Qualitätsrahmen konkurrierende Anbieter)
- vermehrte Dezentralisierung (die orts- und betroffenenennahe Gestaltung der Hilfe mittels sozialräumlicher Ansätze).

## II. Finanzierungsoptionen

### 1. Selektivverträge

Die derzeit bestehenden Eigenarten der Anbieterfinanzierung sind suboptimal, denn sie leisten einem sektoral<sup>9</sup>, fachlich<sup>10</sup> sowie hinsichtlich der Finanzierungsarten<sup>11</sup> desintegrierten Versorgungssystem Vorschub. Die herkömmliche rechtliche Sicht des Finanzierungssystems im SGB

---

9 Ambulant/Stationär.

10 Anspruchsleistungen einerseits, infrastrukturelle Angebote andererseits.

XII, die darauf hinausläuft, dass nur ein einziges System der Entgelt- und Zuwendungsfinanzierung für möglich gehalten wird, verhindert die Bildung bedarfsoptimierender Leistungsmodul mit variabel handhabbaren ambulanten, stationären, teils trägerübergreifenden<sup>12</sup>, teils präventiv bzw. niedrigschwellig ausgerichteten Anteilen.<sup>13</sup> So kann weder echter Leistungswettbewerb um die besten Angebote noch ein flexibles Reagieren auf sozialräumliche Gestaltungserfordernisse unter Einbindung der relevanten staatlichen, sozialwirtschaftlichen und sonstigen gesellschaftlichen Akteure erreicht werden. Hinsichtlich der Wahl des maßgeblichen Finanzierungsmodells hat der Sozialhilfeträger ein Beschaffungsermessen. Dieses ist Voraussetzung für die Anwendung exklusiver Verfahren der Anbieterfinanzierung. Diese wiederum sind Voraussetzung für eine Beschränkung des Anbieterkreises. Und ein überschaubarer und gut koordinierter Anbieterkreis ist Voraussetzung für die Einführung eines Sozialraumkonzepts, mit dem den derzeitigen Herausforderungen flexibel und verlässlich begegnet werden kann. In diesem Zusammenhang bleibt abzuwarten, ob dem Ziel des "Konjunktur-Pakets II", bei sozialen Dienstleistungen für ein vereinfachtes, aber gleichwohl diskriminierungsfreies Vergabe- oder Zulassungsverfahren zu sorgen, in einer den Anforderungen der Sozialverwaltungspraxis genügenden Weise entsprochen werden wird.

Dass das SGB XII (und auch das SGB VIII) der Wahl von **Vergaberecht und sonstigen Formen selektiver Auftragsvergabe** als tragender Finanzierungsform **nicht entgegensteht**, wurde bereits andernorts ausgeführt.<sup>14</sup> Hierauf wird ausdrücklich Bezug genommen.

## 2. Exklusive Beauftragung ohne Ausschreibung?

Es ist ganz herrschende Meinung und nicht zu bezweifeln, dass eine exklusive Beauftragung von Anbietern oder Anbieterverbänden ohne ein transparent und diskriminierungsfrei durchgeführtes Vergabeverfahren gegen nationales und EU- Wettbewerbsrecht, gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit sowie die wirtschaftlichen Grundfreiheiten des EU-Rechts verstößt. Auch eine Finanzierung als Zuwendung ändert hieran nichts. Denn sobald sich diese auf einen exklusiven Anbieterkreis erstreckt "und" einzelne Leistungen für Leistungsberechtigte eingekauft werden, handelt es sich nach der wirtschaftlichen Betrachtungsweise des Wettbewerbsrechts um einen ausschreibungspflichtigen Auftrag. Je stärker nämlich die Anforderungen an die Gegenleistung des Mittelempfängers präzisiert werden, desto mehr spricht die Vermutung für das Vorliegen eines öffentlichen Auftrages.<sup>15</sup>

Eine solche Konstellation besteht augenscheinlich dann, wenn die Förderung nicht durch Verwaltungsakt, sondern durch Vertrag abgewickelt wird. Bei der nunmehr erforderlichen

---

11 Entgeltfinanzierung, Zuwendungsfinanzierung.

12 Etwa unter Einbeziehung von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen.

13 Im Überblick hierzu Luthé, Modellebenen der integrierten Versorgung, in ders.: Kommunale Gesundheitslandschaften 2013, 37 ff.

14 Luthé, Die Anwendbarkeit von Vergaberecht in der Sozialhilfe, ZfF 2015, 80 - 86.

15 Aufträge im Sinne des Vergaberechts liegen definitionsgemäß dann vor, wenn sich der öffentliche Auftraggeber im Rahmen eines entgeltlichen Vertrages zu einer geldwerten Gegenleistung verpflichtet und wenn Leistung und Gegenleistung voneinander nicht trennbare Teile eines einheitlichen Leistungsaustauschgeschäfts sind: BGH v. 12.11.1991 - KZR 22/90 - NJW 1992, 1237.

Abgrenzung zwischen dem vergaberechtlichen Austauschvertrag (§ 30 HGrG, § 55 BHO, § 99 GWB) und dem Subventionsvertrag (§§ 53 ff. SGB X) kommt es maßgeblich darauf an, inwiefern für die eingeräumten Fördermittel eine konkrete, im Einzelfall festgelegte Gegenleistung verlangt wird.

Die Übergänge sind allerdings fließend und vom Einzelfall abhängig. Für eine Beihilfe bzw. Zuwendung spricht etwa, dass die Vergütung der Leistung (einschließlich der beschaffungsfremden Anforderungen) unangemessen hoch ist. Beihilfen werden zu unzulässigen, weil unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten vergaberechtswidrigen Zahlungen, wenn sie im Zuge von Mischfinanzierungen und Quersubventionierungen seitens des Leistungserbringers dazu verwendet werden, in Vergabeverfahren in wettbewerbswidriger Weise mit dem Ziel der Zuschlagserteilung niedrige Angebotspreise oder ungerechtfertigte Zusatzangebote unterbreiten zu können.

Zur Vermeidung von Missverständnissen muss im Übrigen darauf hingewiesen werden, dass es keinen Unterschied macht, ob einzelne Aufträge oder wie in der Integrierten Versorgung der GKV ganze Anbieterkonsortien eingekauft werden. Auch Integrierte Versorgungsnetze der GKV (etwa nach § 140 b SGB V) sind auszuschreiben.<sup>16</sup> Eine Beauftragung von Sozialraumnetzen ohne Ausschreibung wäre ebenso wettbewerbswidrig wie dies bei der Erteilung einzelner Aufträge der Fall wäre.

Dies bedeutet also: Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für eine Beschränkung des Bewerberkreises ist die Auftragsvergabe nach Vergaberecht. Durch Umetikettierung des Auftrages in eine Zuwendung wird das Problem nicht entschärft.

### 3. Optionen für ein Vorauswahlverfahren

Fraglich ist, ob der Entgeltfinanzierung oder der Auftragsvergabe mit dem Ziel der Verkleinerung des Anbieterkreises ein wettbewerbliches Vorauswahlverfahren vorgeschaltet werden kann. Nach Auffassung der Kommission<sup>17</sup> ist ein Vorauswahlverfahren zulässig. Denkbar ist insofern

- das Interessenbekundungsverfahren (im Dreiecksverhältnis anwendbar, etwa § 77 Abs. 1 Satz 3 SGB XII),
- der innerhalb des Vergabeverfahrens zur Klärung des Auftragsinhalts einsetzbare "wettbewerbliche Dialog"<sup>18</sup>,

---

<sup>16</sup> EuGH v. 10.9.2009 - Rs. C-300/07.

<sup>17</sup> Vgl. insofern *Europäische Kommission* vom 29.4.2013, Leitfaden über staatl. Beihilfen, öff. Aufträge und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Nr. 216: "Die Vergabebehörde kann beispielsweise im Voraus die Auflagen festlegen, die bei der Erbringung einer Sozialdienstleistung zu beachten sind, und nach ausreichender Bekanntmachung unter Wahrung des Transparenz- und Nichtdiskriminierungsgrundsatzes ... allen Dienstleistern, die diese Auflagen erfüllen, Lizenzen oder Genehmigungen erteilen. Die Anzahl der Dienstleister unterliegt in diesem Fall weder Beschränkungen noch Quoten: **Jeder**, der die Bedingungen erfüllt, kann ein **Angebot unterbreiten**. Die Dienstleister, die eine Lizenz oder Genehmigung erhalten haben, müssen die Leistung auf Nachfrage des Nutzers, der zwischen mehreren Anbietern wählen kann, zu einem **vorher vom öffentlichen Auftraggeber festgesetzten Preis** erbringen."

<sup>18</sup> Vgl. Erwägungsgrund Nr. 42 sowie Art. 30 EU-Vergaberichtlinie v. 28.3.2014.

- im Rahmen der exklusiven Auftragsvergabe die vergaberechtliche Rahmenvereinbarung nach § 4 VOL/A bzw. Art. 33 EU-Vergaberichtlinie.<sup>19</sup>

- im Rahmen des Vergaberechts das sog. nichtoffene Verfahren, welches nach Art. 65 der Vergaberichtlinie eine Beschränkung auf 5 Bewerber zulässt; dieses Verfahren dürfte im Bereich des SGB VIII jedoch unzulässig sein.<sup>20</sup>

Der Landschaftsverband Westfalen-Lippe<sup>21</sup> wendet nach eigenem Bekunden eine Mischform zwischen exklusivem Auftrag und üblicher Entgeltfinanzierung an: Er trifft insofern eine Vorauswahl unter den Leistungserbringern nach Maßgabe vorabgestimmter Leistungs- und Vergütungskriterien und schließt mit allen Anbietern sodann die üblichen Entgeltvereinbarungen ab, insofern die Anbieter mit ihren Angeboten die Leistungskriterien erfüllen und innerhalb einer im Quervergleich der Angebote ermittelten Preisspanne liegen. Später eingehende Anträge von Anbietern werden entsprechend den Kriterien des vorausgegangenen Verfahrens geprüft. In jedem Fall aber handelt es sich *nicht* um eine Mischform. Denn eine Exklusivität der Auftragserteilung, die insofern konstitutiv für Vergaberecht ist, liegt hier von vornherein nicht vor. Denn grundsätzlich werden alle geeigneten Anbieter und zudem auch nachträgliche Anträge auf Leistungserbringung noch berücksichtigt. Es geht hierbei eigentlich nur um ein gestuftes Verfahren zur Bestimmung von Preis und Leistung (1. Stufe: Vorauswahl aufgrund allgemeinerer Kriterien; 2. Stufe: Auswahl aufgrund konkreter Kriterien), nicht jedoch um eine den Anbieterkreis beschränkende, mithin nach Vergaberecht abzuwickelnde Verfahrensweise. Die Vorauswahl bringt möglicherweise Vorteile für die Preispolitik des staatlichen Trägers, indem in der ersten Stufe ein Preisrahmen festgelegt wird, so dass ein Preisdiktat durch einzelne einflussreiche Anbieter hierdurch vielleicht abgewehrt werden kann. Es handelt sich also nur um eine aus der Not geborene Verfahrensweise, die sich erübrigte, würde man als Staat souverän verhandeln können. Für ein integriertes Sozialraumkonzept mit wenigen hierin einbezogenen Anbietern auf der Basis eines klar kalkulierbaren Preisrahmens und verlässlicher Kooperationsabsprachen aber bringt dieses Vorgehen gar nichts.

#### 4. Rahmenvereinbarung

##### a) Varianten

Auch im Vergaberecht steht mit der Rahmenvereinbarung ein Verfahren der Vorauswahl zur Verfügung. Eine Vorauswahl erscheint schon deshalb geboten, weil man in der Verhandlungsphase

---

<sup>19</sup> Art. 30 EU-Vergaberichtlinie v. 28.3.2014: "Bei einer Rahmenvereinbarung handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen einem oder mehreren öffentlichen Auftraggebern und einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmern, die dazu dient, die Bedingungen für die Aufträge, die im Laufe eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere in Bezug auf den Preis und gegebenenfalls die in Aussicht genommene Menge.

<sup>20</sup> Diese Vergabeart stellt gegenüber dem offenen Verfahren die Ausnahme dar und wird im Rahmen des SGB VIII regelmäßig nicht erforderlich sein. Sie ist grundsätzlich nur zulässig, wenn das offene Verfahren etwa im Hinblick auf die Auftragssumme einen unangemessenen Aufwand verursachen würde oder wenn ein vorausgegangenes offenes Verfahren kein annehmbares Ergebnis gebracht hat. Auch andere Gründe wie etwa Dringlichkeit oder Geheimhaltung können für diese Vergabeart sprechen. Noch enger sind die Voraussetzungen für das sog. Verhandlungsverfahren.

<sup>21</sup> Schäfer, in ArchsozArb 2005, 48 ff., 54 ff.

noch nicht wissen kann, wie hoch das Fallaufkommen sein wird und inwiefern ggf. fallspezifische Besonderheiten der Bedarfsdeckung im Rahmen der Leistungserbringung zu berücksichtigen sind. Allerdings sind die nachfolgenden Phasen der Leistungsbeauftragung durch Vergaberecht determiniert, weshalb eine Kombination mit der üblichen Finanzierung nach Entgelten ausscheidet. Insbesondere bei der mit sozialräumlichen Ansätzen vergleichbaren Integrierten Versorgung in der GKV hat der EuGH für die Beauftragung von Versorgungsnetzen eine ausschreibungsbedürftige Rahmenvereinbarung angenommen.<sup>22</sup> Insofern bestehen folgende Möglichkeiten:

- Die öffentlichen Auftraggeber können bestimmte, von der Rahmenvereinbarung abgedeckte Dienstleistungen erhalten, indem sie diese von einem Anbieter anfordern, der anhand objektiver Kriterien und der bereits festgelegten Bedingungen ausgewählt wird. Für das sozialräumliche Verbundsystem bedeutet das: die Anbieter der Leistung stehen fest und können vom Leistungsberechtigten ausgewählt werden. Insbesondere die Erfüllung bestimmter sozialräumlicher Anforderungen kann Teil der Leistungsbeschreibung sein. Durch die im Rahmen der Vorauswahl erreichte Beschränkung des Anbieterkreises ist das Belegungsrisiko des Anbieters minimiert. Wie viele Anbieter in die Rahmenvereinbarung einbezogen werden, entscheidet der staatliche Auftraggeber vorab im Rahmen seiner Bedarfsprognose, wobei ein gewisser Überhang von Anbietern eingeplant werden sollte, damit der Leistungsberechtigte von seinem Wunschrecht auch dann Gebrauch machen kann, wenn die Aufnahmekapazitäten bei einigen Anbietern erschöpft sind.

- Als Alternative zur vorgenannten Verfahrensweise: der öffentliche Auftraggeber kann nach einem Kleinstwettbewerb zwischen den Wirtschaftsteilnehmern, die Parteien der Rahmenvereinbarung sind, einen bestimmten Auftrag für die betreffenden Dienstleistungen vergeben.<sup>23</sup> Für den Sozialraumverbund bedeutet das: zunächst werden die (Basis-)Anbieter per Rahmenvertrag ausgewählt, sodann folgt der Wettbewerb um die einzelnen Aufträge. Diese Vorgehensweise ist unpraktisch, weil der Leistungsberechtigte einen im Sozialraumverbund beteiligten Anbieter auswählen können muss, indes zu diesem Zeitpunkt im Rahmen dieser Verfahrensweise noch nicht fest steht, wer den Auftrag erhält. Denkbar ist diese Alternative also nur, wenn im Wege der Erteilung der Einzelaufträge im Rahmen des Kleinstwettbewerbs weiterhin mehrere Anbieter für die gleiche Sozialleistung zur Verfügung stehen, so dass der Leistungsberechtigte sein Wunschrecht ausüben kann.

## b) Laufzeiten

Die Laufzeiten der Rahmenverträge (in der Regel 4 Jahre) können sich von denen der im Einzelnen vergebenen Aufträge unterscheiden.<sup>24</sup> Allerdings besteht die Möglichkeit der Verlängerung des rahmenvertraglichen Vergabezeitraums im begründeten Ausnahmefall: "Mit Ausnahme angemessen begründeter Sonderfälle, in denen dies insbesondere aufgrund des Gegenstands der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt werden kann, beträgt die Laufzeit der Rahmenvereinbarung maximal vier Jahre" (Art. 33 Abs. 1 Vergaberichtlinie 2014). Ein Sonderfall liegt regelmäßig dann vor, wenn Investitionen getätigt werden müssen, die sich erst nach längerer Vertragslaufzeit amortisieren.

---

<sup>22</sup> EuGH v. 11.6.2009 – C 300/07, NJW 2009, 2427.

<sup>23</sup> EU-Vergaberichtlinie v. 28.3.2014, Erwägungsgrund Nr. 60.

<sup>24</sup> EU-Vergaberichtlinie v. 28.3.2014, Erwägungsgrund Nr. 62.



Hintergrund der Frage nach längeren Vertragslaufzeiten ist der sich bei stationärer Heimunterbringung<sup>25</sup> aufdrängende Umstand, wie zu verfahren ist, wenn die Verträge alle vier Jahre auslaufen. Muss dann auf Kosten der Betroffenen mit einer Unterbrechung der Betreuungskontinuität durch Umlagerung der Fälle in eine andere Einrichtung gerechnet werden? Die Antwort ist "Nein". Denn wurde gute Arbeit geleistet, ist - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der gewährleisteten Anbietervielfalt durch die gebotene Aufteilung des Auftrages in Teil- und Fachlose - mit einem erneuten Zuschlag zu rechnen. Hat der Anbieter schlecht gearbeitet, was wie im SGB II und III durch Auswertung von Erfolgsquoten zu ermitteln ist, so kommt eine weitere Auftragserteilung nicht in Betracht. Der gleiche Effekt aber wäre bei konsequenter Aufsicht auch im konventionellen Modell der Finanzierung im Dreiecksverhältnis gegeben: hier stünde am Ende die Vertragskündigung nach den Regeln des Öffentlichen Vertrages und somit ebenfalls die Verlagerung der Heimbewohner in geeignetere Einrichtungen.

Der zu berücksichtigende Wert einer Rahmenvereinbarung ist gleich dem geschätzten Gesamtwert ohne MwSt. aller für die gesamte Laufzeit der Rahmenvereinbarung geplanten Aufträge.<sup>26</sup> Will der staatliche Träger ein Vergabeverfahren durchführen so hat er sämtliche Anbieter hiervon in Kenntnis zu setzen. Steht der genaue Leistungsinhalt nicht fest, kann dieser im wettbewerblichen Dialog vorab mit den Anbietern geklärt werden. Ein solcher Dialog aber muss nach Maßgabe wettbewerblicher Gleichheit mit allen denkbaren Anbietern durchgeführt werden, die zur Leistungserbringung im Sozialraum zur Verfügung stehen.

## 5. Ortskenntnisse und Gemeinnützigkeitskriterium vergaberelevant?

### a) EU-Kommission und Ortsbezug

Zum Ortsbezug als Vergabekriterium führt die EU-Kommission aus:<sup>27</sup> "Die Vergabevorschriften der EU sollen einen lautereren Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsteilnehmern in ganz Europa gewährleisten, um der öffentlichen Hand ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis zu garantieren. Wenn Ortskenntnisse verlangt werden, könnten ausländische Dienstleister dadurch rechtswidrig diskriminiert werden. Auch würde sich die Auswahl für den öffentlichen Auftraggeber auf eine kleine Zahl lokaler Anbieter beschränken und damit die positive Wirkung eines europaweiten Vergabeverfahrens schmälern."

"Dessen ungeachtet sind gewisse an die örtlichen Gegebenheiten geknüpfte Anforderungen akzeptabel, wenn sie mit den Besonderheiten der zu erbringenden Dienstleistung (Art der Dienstleistung und/oder Art der Nutzer) gerechtfertigt werden können und strikt auf die Ausführung des Auftrags beschränkt sind. ... Derartige Auflagen dürfen jedoch keinesfalls über das hinausgehen, was unbedingt erforderlich ist, um die jeweilige Dienstleistung angemessen zu erbringen.... Der öffentliche Auftraggeber muss sich vergewissern, dass solche Auflagen objektiv gerechtfertigt sind und nicht zu einer Diskriminierung führen, indem bestimmte Bieter, insbesondere Unternehmen vor Ort oder etablierte Dienstleister, ungebührlich bevorzugt werden."

---

25 Bei ambulanten Maßnahmen ist dies unproblematisch.

26 Art. 5 Abs. 5 Vergaberichtlinie v. 28.3.2014.

27 Vgl. insofern Europäische Kommission vom 29.4.2013, Leitfaden über staatl. Beihilfen, öff. Aufträge und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Nr. 208.

"Unbedingt erforderlich" im Sinne der EU-Kommission ist die Begrenzung der Vergabe auf ortsansässige Anbieter für die Erbringung der Dienstleistung nach diesen Maßgaben jedenfalls nicht. Sollte es bei der Leistungserbringung im Übrigen auf besondere Milieukenntnisse oder die Kenntnis lokaler Netzwerke ankommen, so setzt dies nicht voraus, dass der Anbieter mit diesen seit je vertraut ist. Ausreichend ist, dass der Anbieter die erforderlichen Kenntnisse in angemessener Zeit nach der Auftragserteilung erlangen kann. Die Verlagerung der Auftragsplanung auf etwaige Gremien, Konferenzen oder Ähnliches unter Beteiligung (scheinbar) neutraler zivilgesellschaftlicher Akteure ändert an dieser Bewertung natürlich nichts, verlagert vielmehr nur die Verantwortung für die Diskriminierung exkludierter Anbieter auf ein demokratisch nicht legitimierte Gremium.

#### b) Gemeinnützigkeit und "Sodemare"

Gemeinnützige Sozialunternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht dürfen nach der sog. Sodemare Rechtsprechung des EuGH gegenüber gewerblichen Anbietern bevorzugt werden. Die Kommission führt hierzu aus:<sup>28</sup> "Laut Rechtsprechung des Gerichtshofs steht es einem Mitgliedstaat nach der jedem Mitgliedstaat eigenen Wertordnung und im Hinblick auf den Ermessensspielraum, über den die Mitgliedstaaten verfügen, frei, bestimmte Tätigkeiten öffentlichen oder karitativen Einrichtungen zu übertragen. Solche Maßnahmen müssen jedoch geeignet sein, die von dem betreffenden Mitgliedstaat geltend gemachten Ziele zu erreichen, und dürfen nicht über das hierfür erforderliche Maß hinausgehen. Eine einzelstaatliche Regelung ist nämlich nur dann geeignet, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Auf jeden Fall müssen die Beschränkungen so angewandt werden, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gewahrt ist."

Allein die erlaubte Mithilfe von Organisationen der freien Wohlfahrtspflege an der staatlichen Aufgabenerledigung<sup>29</sup> gewährt diesen jedoch keinen privilegierten Zugang zur Leistungserbringung. Eine Privilegierung wäre mit EU-Wettbewerbsrecht und dem Berufsfreiheitsrecht gewerblicher Anbieter nicht zu vereinbaren.<sup>30</sup> Dadurch, dass die Freie Wohlfahrtspflege Entgelte für ihre Leistungen erhält, verliert sie nach hiesiger Ansicht den Status eines nicht auf Erwerbszweckverfolgung angelegten Unternehmens.<sup>31</sup> Zudem wäre die Beschränkung der Leistungserbringung allein auf gemeinnützige Unternehmen auch nicht "erforderlich". Allein die Tatsache, dass nach deutschem Recht auch gewerbliche Anbieter in die Finanzierung einbezogen sind, stellt dies nachdrücklich unter Beweis.

## 6. Konzessionssystem

---

<sup>28</sup> Vgl. insofern Europäische Kommission vom 29.4.2013, Leitfaden über staatl. Beihilfen, öff. Aufträge und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Nr. 226, insb. 227.

<sup>29</sup> BVerfGE 22, 180.

<sup>30</sup> M.w.N. Luthe, Privilegien der Freien Wohlfahrtspflege in gemeinschaftsrechtlicher Sicht, SGB 2000, 505 ff. (Teil 1), 585 ff. (Teil 2).

<sup>31</sup> hierzu Luthe, in ders./Nellissen, jurisPK-SGB VIII, § 1 Rn. 32.

Die Entgeltfinanzierung, wie sie in Deutschland vorherrscht, kann nach der neuen EU-Konzessionsrichtlinie keine Dienstleistungskonzession sein.<sup>32</sup> Das schließt jedoch nicht aus, dass der staatliche Träger innerhalb eines sozialräumlichen Konzepts Dienstleistungskonzessionen<sup>33</sup> an bestimmte Leistungserbringer vergeben kann. Was für die Zulässigkeit der öffentlichen Auftragsvergabe im SGB XII gilt, gilt auch für die Einführung eines Konzessionssystems. Auch insoweit lässt sich eine beschränkte Anbietervielfalt herstellen, so dass Wünsche des Leistungsberechtigten möglich bleiben. Mindestvoraussetzung ist jedoch der Übergang des vollen Finanzierungsrisikos auf den Anbieter. Kostenzusagen, die dieses Risiko minimieren, sind dann nicht mehr zulässig. Konzessionen müssen indes diskriminierungsfrei vergeben werden, auch wenn es sich hierbei nicht um ein strenges Vergabeverfahren handelt.<sup>34</sup>

### III. Modelle

Entscheidet man sich für ein integriertes Versorgungsnetz in Gestalt eines Trägerverbundes mit eigenem Sozialraumbudget, so stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß hierdurch eine Ausgabensteuerung im Leistungsbereich möglich ist. Eine Steuerung allein der Leistungserbringung etwa mittels Einführung von Vergabeverfahren ist für die gebotene Verringerung des Anbieterkreises zwar notwendig, aber nicht hinreichend. Soll der Leistungsbedarf optimiert werden, so braucht es mehr Beweglichkeit. Will man Rechtsanspruchsleistungen mit infrastrukturellen Leistungen anreichern, teilweise ersetzen und insgesamt stärker von den planerischen Erwägungen der öffentlichen Hand und insbesondere eines Sozialraumgremiums bestimmen lassen, so muss es auch eine größere Beweglichkeit bei der Zuteilung von Haushaltsmitteln geben, die den bisherigen Modus einer starren Mittelzuweisung für die vorab bestimmten gesetzlichen Leistungen ablöst.

#### 1. Große Lösung

Die große Lösung setzt gesetzliche Reformen voraus und besteht in der gesetzlichen Verankerung integrierter Verbundsysteme, für die eine Verpflichtung zur Ausschreibung mittels Vergaberecht bestehen würde. Für diese Systeme stehen zwei Modellvarianten parat, die allerdings auch kombiniert werden können: entweder der "Sozialraumverbund" (= Beteiligung der Anbieter an einem Sozialraumbudget) und/oder die gesetzliche Bereitstellung eines oder mehrerer Modelle der "Integrierten Versorgung" wie im Recht der gesetzlichen Krankenkasse. Die Integrierte Versorgung ist jedoch die radikalere Variante: während im Sozialraumverbund der Staat für das Budget nach wie vor die Hauptverantwortung trägt, geht die Budgetverantwortung bei der Integrierten Versorgung auf das Anbieternetz über. Anders als beim Sozialraumverbund geht ein Hauptteil der Initiative zur Leistungserbringung im GKV-Modell der Integrierten Versorgung von den Anbietern (bzw. dem Anbieterkonsortium) aus. Die Integrierte Versorgung gesteht den Leistungserbringern im Vergleich

---

32 Luthé, Die Anwendbarkeit von Vergaberecht in der Sozialhilfe, ZfF 2015, 80 - 86.

33 Vgl. Erwägungsgrund Nr. 11 der Konzessionsrichtlinie 204/23/EU vom 28.3.2014: "Konzessionen sind entgeltliche Verträge, mit denen ein oder mehrere öffentliche Auftraggeber oder Auftraggeber einen oder mehrere Wirtschaftsteilnehmer mit der ... Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen beauftragen. Ziel solcher Verträge ist die Beschaffung von Bau- oder Dienstleistungen durch eine Konzession, wobei die Gegenleistung entweder in dem Recht zur Nutzung des Bauwerks beziehungsweise Verwertung der Dienstleistungen oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung besteht."

34 Ruthig/Zimmermann, NZBau 2009, 485, 489.

zum Sozialraumverbund größere Freiräume zu. Während sich die Leistungssteuerung sich bei der reinen Integrierten Versorgung auf "Anfang und Ende", also die Abfassung der Rahmenverträge und auf die nachträgliche Kontrolle der Leistungserbringung beschränkt, kann der Staat mittels Sozialraumbudget bzw. Sozialraumgremium auf die Leistungserbringung dauerhaft und flexibel während des gesamten Fallbearbeitungsprozesses unter Berücksichtigung des jeweiligen Standes der individuellen Hilfeplanung einwirken.

Die sich aufdrängende Verbindung zwischen beiden Modellvarianten würde darauf hinauslaufen, einerseits den erforderlichen Kreislauf zwischen individueller Hilfeplanung und übergeordneter Angebotsplanung im Sozialraumgremium und Sozialraumbudget abzusichern, andererseits die Übernahme eben dieses Kreislaufsystems in die Leistungsbeschreibung bei der Vergabe eines integrierten Versorgungsnetzes aufzunehmen. Es muss eine fortwährende Steuerung des integrierten Versorgungsnetzes durch das Sozialraumgremium stattfinden können, ohne die Handlungsspielräume des Integrierten Versorgungsnetzes hierdurch mehr als nötig einzuschränken. Das kann darauf hinauslaufen, dass sich die Mitglieder des integrierten Versorgungsnetzes auch im Sozialraumgremium wiederfinden, und zwar ggf. neben weiteren Mitgliedern des Sozialraumbudgets, so dass es beim integrierten Versorgungsnetz zu laufenden Inputs durch das Sozialraumgremium kommen kann.

Möglich sind zwei Systeme der Auftragserteilung: im Sozialraumverbund können Aufträge für einzelne Leistungen oder Leistungsgruppen erteilt werden. In der Integrierten Versorgung können daneben Aufträge an größere Anbieterkonsortien mit einem breiten Leistungsspektrum vergeben werden, in dem alle wesentlichen Leistungen enthalten sind. Beide Systeme könnten aus demselben Sozialraumbudget oder auch aus getrennten Budgets gespeist werden.

## 2. Kleine Lösung

Die kleine Lösung besteht in der Durchführung von Vergabeverfahren im Rahmen der Leistungserbringung. Dies ist bereits nach geltendem Recht möglich. Für Leistungen mit überregionalem Bezug wäre allerdings eine Sonderregelung zu schaffen. Zur technischen Umsetzung müsste für die überregionale Ausschreibung dann ggf. eine besondere Stelle geschaffen werden.<sup>35</sup> Vorbild sind die Vergabestellen des SGB II. Politisch wäre anzustreben, die derzeitigen Vergabestellen der Jobcenter nicht nur für das SGB II, sondern auch für das SGB VIII, SGB IX und SGB XII zu öffnen.

## 3. Ausgabensteuerung durch Fallpauschalen und Sozialraumbudget

Für eine Ausgabensteuerung sind zwei Wege vorstellbar: entweder die Ausgaben werden gesteuert durch Bildung von Fallpauschalen oder es wird ein gedeckelter Sonderhaushalt eingerichtet in Gestalt eines sog. Sozialraumbudgets.

Während die Fallpauschale lediglich auf kalkulierbare Kostenhöhen pro Fall hinausläuft, vermindern sich die Ausgaben pro Fall beim Sozialraumbudget, wenn das Fallaufkommen das gedeckelte Budgetvolumen übersteigt. Letzteres kann durch ausreichende Bemessung des Budgetvolumens bei richtiger Kalkulation der Fallzahlen ausgeschlossen werden. Fraglich aber ist, wie zu verfahren ist, wenn dies nicht der Fall ist, weil sich der Mittelbedarf zum Beispiel aufgrund unvorhersehbarer

---

<sup>35</sup> Vgl. insofern §§ 15 VOL/A, 12 Abs. 2 Buchst. d VOL/A.

Ereignisse erhöht. Dann kommt es darauf an, ob Sozialleistungen und insbesondere Rechtsanspruchsleistungen einer Steuerung durch Haushaltsdirektiven zugänglich sind (s.u.).

Ob eine Budgetdeckelung grundsätzlich gewollt ist, hat der kommunale Träger im Rahmen seiner Haushaltsverantwortung zu entscheiden. Selbstverständlich kann das Sozialraumbudget auch allein zur inhaltlichen Ausrichtung der Leistung nach Maßgabe sozialräumlicher Steuerungsimpulse ohne jedwede Kostenkontrollabsicht genutzt werden. Möglich sind zudem Zwischenlösungen: Grundsätzlich ist das Budget gedeckelt, aber bei unvorhersehbaren Kostensteigerungen nachträglich noch verhandelbar.

#### 4. Das Sozialraumbudget

Das ursprüngliche Motiv für die Bildung eines Sozialraumbudgets war die Einräumung einer gedeckelten Budgetsumme für einen vorab feststehenden Kreis ortsansässiger Anbieter ohne vorherige Ausschreibung, die das Budget sodann eigenmächtig unter sich aufteilen sollten. Kontingentabreden für jeden Anbieter zu festgelegten Preisen oder Preisspannen sichern diesem ein bestimmtes, allerdings nicht erweiterbares Auftragsvolumen.<sup>36</sup> Für den Verwaltungsträger werden die Sozialausgaben so annähernd kalkulierbar. Dies aber ist nichts anderes als eine moderne Variante von Hoflieferantentum mittels Etablierung von Anbieterkartellen. Solches ist europarechtswidrig, wettbewerbswidrig und verfassungswidrig. Nähere Ausführungen zu dieser an sich selbstverständlichen Bewertung erscheinen an dieser Stelle entbehrlich.<sup>37</sup>

Hiervon ist nicht viel übrig geblieben. Die allein rechtmäßige Idee ist: Privatanbieter werden aus einem gemeinsamen Finanzierungstopf in Gestalt eines vorgegebenen „Sozialraumbudgets“ finanziert. Die Anbieter sind in die Mittelvergabe nach Maßgabe gemeinsam mit der öffentlichen Hand erarbeiteter Verteilungskriterien direkt eingebunden. Einem solchen Sozialraumbudget liegt die Überlegung zugrunde, dass es nicht ausreicht, den Hilfebedürftigen nur individuelle Sozialleistungen einzuräumen ohne darüber hinaus auch auf das nähere soziale Umfeld der Betroffenen im Wege infrastruktureller Maßnahmen einzuwirken, etwa durch vermehrte Betreuungs- und Beratungsangebote. Ziel ist vielmehr die gezielte Verschränkung von Einzelfallhilfe und Infrastruktur.<sup>38</sup> Dies setzt jedoch einen hinreichend flexiblen Umgang mit den Budgetansätzen voraus, der vor allem darin besteht, dass die Ausgaben für Einzelfallhilfen und Infrastrukturmaßnahmen gewissermaßen innerhalb eines gemeinsamen Haushaltstopfes miteinander verrechnet werden können (s.u.). Grundsätzlich ist das Budget gedeckelt, d.h. die Budgetsumme liegt fest und ist nur bei unvorhersehbaren Kostensteigerungen nachträglich noch verhandelbar. So kann den Anbietern am Anfang einer Haushaltsperiode ein bestimmter Sockelbetrag ausgezahlt werden (z.B. 70 % der Budgetsumme); diese verpflichten sich zur Übernahme sämtlicher der anfallenden Fälle. Weitere Prozentanteile werden für fallunspezifische Tätigkeiten ausgeworfen, der Rest ist an besondere Qualitätsnachweise gebunden oder geht an nicht direkt eingebundene Anbieter.

---

36 vgl. KGSt 12/1998, 34 ff.; Krölls, NDV 2000, 56 ff.; van Santen u.a., ArchsozArb 2000, 101 ff.

37 Vgl. zur Rechtswidrigkeit dieser Verfahrensweise in sämtlichen Punkten insofern Nellissen, Sozialraumorientierung im aktivierenden Sozialstaat, Diss. Oldenburg 2006.

38 Münder, Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht, Rechtsgutachten, München 2001; sowie die Beiträge in: Kalter/Schrappner (Hrsg.), Was leistet Sozialraumorientierung?, Weinheim und München 2006.

Üblicherweise ist die Reichweite eines Sozialraumbudgets auf einen abgegrenzten Amtsbereich beschränkt. In die Überlegungen einzubeziehen ist jedoch die im Zuge der Flüchtlingsproblematik sich aufdrängende Möglichkeit, mehrere Amtsbereiche eines kommunalen Trägers (etwa Jugendhilfe, Schulangelegenheiten, Gesundheitsdienste Sozialhilfe, Kultur und Sport), kreisangehörige Gemeinden oder sogar andere staatliche Leistungsträger mit ihren Angeboten (etwa Jobcenter, Landesschulverwaltung, Arbeitsagentur) in eine solchermaßen träger- und fachbereichsübergreifende Organisationsstruktur finanziell einzubinden. Erforderlich ist vor dem Hintergrund des Verbots von Mischverwaltungen jedoch eine genauere Analyse der Stellung der einzubindenden Träger innerhalb des Staatsaufbaus. Kooperationen (im Sinne von "Entscheidungsvorbereitung" bzw. bloßer Empfehlungen) mit Bundesbehörden wären zum Beispiel möglich, nicht jedoch verbindliche gemeinsame Entscheidungen innerhalb eines Sozialraumgremiums.<sup>39</sup>

Das Sozialraumbudget ist ein haushaltsrechtlich eigenständiges Budget. Es hat einen doppelten Zweck:

- Kalkulierbarkeit der Gesamtausgaben durch Festlegung eines gedeckelten oder nur in engen Grenzen oder flexibel erweiterbaren Haushaltsvolumens.
- Grundlage der Planung von Angeboten und Ausgaben innerhalb eines aus staatlichen und privaten Akteuren zusammengesetzten Sozialraumgremiums bzw. Trägerverbundsystems.

Im Rahmen steuerungstheoretischer Ansätze lässt sich das Sozialraumkonzept beschreiben als „geldbasierte Kontextsteuerung“.<sup>40</sup> Definitionsgemäß beschränkt sich der staatliche Steuerungsanteil hierbei auf das Bereitstellen von Ressourcen und das Entwickeln von Kontextvorgaben für Kosten und Nutzen bestimmter Strategien. Ansonsten kommen die Inhalte - fachlich, konsensual, iterativ - „von unten“.

Das Budget ist nicht nur, wie sonst, eine interne Kontrollgröße, sondern auch eine Steuerungsgröße. Deshalb muss ein Ausgleich geschaffen werden zwischen der Regelungseigenständigkeit des Sachgesetzgebers und der hiermit kollidierenden Finanzierungsprerogative des Haushaltsgesetzgebers: Flexible Mittelverschiebungen zwischen Infrastruktur- und Anspruchsleistungen für ein problemnahes Vorgehen sind in dieser Hinsicht das eine, Möglichkeiten der Gesamtbudgetdeckung als kommunalpolitischer Anreiz und rechtsstaatlicher Grenzfall das andere, was in Betracht zu ziehen wäre. Hierbei gibt es grundsätzlich kein „Entweder/Oder“, sondern wegen der Verwaltungsbindungen an Rechtsanspruchsleistungen und objektivrechtliche Handlungsaufträge nur die grundsätzliche Möglichkeit, die konfligierenden Interessen im Wege abwägender Konkretisierung des Gesetzes auf eine tragbare Lösung zuzuführen. Die insofern zu beantwortende Frage ist: Inwieweit ist die Rechtsprechung einer solchen Handhabung gegenüber aufgeschlossen?

##### 5. Steuerung der Leistung durch Haushaltsdirektiven

Bei der Planung der Ausgaben kann man an zwei Stellschrauben drehen: bei den Ausgaben im Rahmen der Anbieterfinanzierung und bei den Sozialleistungen.

---

<sup>39</sup> Luthe, in ders., Kommunale Gesundheitslandschaften 2013, 13 ff.

<sup>40</sup> Im Sinne der systemtheoretischen Terminologie von Teubner und Willke.

Die Tatsache, dass Mittel fehlen, weil es zum Beispiel nach den sozialräumlichen Planungen zu Mittelumschichtungen etwa von Anspruchsleistungen zu Infrastrukturleistungen gekommen ist und man sich zudem darauf geeinigt hat, das Budgetvolumen möglichst nicht auszuweiten, sind in dieser Hinsicht nur dann für den Leistungsberechtigten von rechtlicher Bedeutung, wenn diese dazu führen, dass sein Anspruch hierdurch faktisch ausgehöhlt wird. Wann dies der Fall ist, hängt eng mit der Frage zusammen, ob und inwiefern der Rechtsanspruch auf Sozialleistungen begrenzt werden kann durch verwaltungsinterne Steuerungsvorgaben<sup>41</sup>, also durch Verwaltungsvorschriften, mit denen versucht wird, die Leistung näher zu bestimmen, um so sowohl fachlich als auch budgetär entsprechende Sozialraumerfordernisse umzusetzen zu können. Rein technisch stehen im Haushaltsrecht hierfür einige Instrumente bereit, nämlich

- "Haushaltsüberwachungslisten" mit entsprechenden Erläuterungen und Zweckbindungen,
- Haushalts- und Sperrvermerke,
- begrenzte Ausgabenermächtigungen,
- globale Einsparvorhaben
- Verpflichtungen zur Prioritätenbildung bei sich erschöpfenden Haushaltsmitteln usw.<sup>42</sup>

Ist es also möglich, den Rechtsanspruch und das Wahlrecht auf dasjenige zu beschränken, was im Sozialraum gemessen an den sozialräumlichen Planungen und dem Sozialraumbudget verfügbar ist? Rechtsstaatliche Geister werden sofort einhaken mit dem Slogan "Das Recht und nicht das Geld bestimmt das Handeln der Verwaltung". In dieser Allgemeinheit ist das zwar richtig. Im SGB III allerdings wurde die Möglichkeit der Leistungssteuerung durch Haushaltsdaten höchststrichterlich<sup>43</sup> bereits bestätigt und auch im SGB XII findet der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz im Rahmen der Auslegung des Gesetzes durchaus Verwendung.<sup>44</sup> Selbstverständlich können hiermit Leistungsansprüche nicht außer Kraft gesetzt werden. Deshalb kann auch das Sozialraumbudget nicht mehr sein als nur ein Abwägungsbelang neben anderen innerhalb einer vorzunehmenden Gesamtabwägung bei der näheren Bestimmung des konkreten Leistungsinhalts.<sup>45</sup>

Man kann vorstehende Gedanken jedoch zuspitzen und mehr noch mit der Idee sozialräumlicher Steuerung zusammen führen. Das BSG hat es im SGB V vorgemacht: Dort hat es bezogen auf ärztliche Behandlungsleistungen von einem Rahmenanspruch<sup>46</sup> gesprochen, der mit Rücksicht auf die Sacherfordernisse der Materie und die anspruchskonkretisierenden Teilleistungen der beteiligten

---

41 Dies natürlich nur im Rahmen des Bepackungsverbot. Dieses ist in seiner Reichweite umstritten.

42 Näher Luthe, *Optimierende Sozialgestaltung* 2001, 329 - 363.

43 BSG v. 25.10.1990 - 7 RAr 14/90.

44 Hierzu Luthe, in ders./Nellissen, *jurisPK-SGB VIII*, § 1 Rn. 63.

45 Dem liegt eine Besonderheit personennaher Dienstleistungen zugrunde, die wegen ihrer Zukunftsgerichtetheit bzw. Wirkungsbezogenheit einer subsumtionslogischen Ableitung aus dem Gesetz grundsätzlich nicht zugänglich sind, so dass als zutreffender Rechtsanwendungsmodus nur die Abwägung in Betracht kommt, welche in Anbetracht legitimer Haushaltsverantwortung des kommunalen Trägers ihrerseits jedoch nicht allein auf der Basis von Kriterien individueller Bedarfssicherung vorgenommen werden kann.

46 BSGE 73, 271 ff.: Krankenbehandlung.

Institutionen (Ärzte, KK, GemBA) nur abstrakt gegeben ist und letztlich im Rahmen abwägender Gesetzeskonkretisierung ermittelt werden muss. Bezogen auf Sozialraumkonzepte ließe sich der Ansatz fortentwickeln: der subjektive Rahmenanspruch wird innerhalb eines bestimmten Sozialraumes durch die Teilleistungen der hieran beteiligten Anbieter und nicht zuletzt durch das gedeckelte Sozialraumbudget erst konkretisiert.<sup>47</sup> Bei realistischer Betrachtung aber wird man eingestehen müssen, dass eine solche Sichtweise mit den erforderlichen Konsequenzen das Ergebnis eines Rechtsentwicklungsprozesses ist, dessen Bahnen durch Wissenschaft und Gerichte erst noch ausgebaut werden müssten.

#### 6. Leistungsbündel gegen die Versäulung der Hilfsangebote?

Unabhängig von der Frage, ob mit einem Sozialraumbudget das Volumen der Gesamtausgaben gesteuert werden kann, besteht die Möglichkeit, das Budget zielgenau zur Definition und Finanzierung der Aufgabeninhalte zu nutzen: zunächst erfolgt die fachliche Bestimmung der Bedarfe, ordnet diese sodann vorhandenen gesetzlichen Leistungen zu, bündelt diese idealerweise zu Kombinationsleistungen und ordnet diesen schließlich die hierfür voraussichtlich benötigten Haushaltsmittel zu. Theoretisch denkbar sind kombinatorische Varianten etwa geordnet nach Leistungsarten (infrastrukturelle Leistungen und Individualleistungen), nach Leistungssektoren (ambulant, stationär) oder nach Leistungsrechten (Anspruchsleistungen, Ermessensleistungen).

Die Jugendhilfepraxis ist diesen Weg längst gegangen, was nicht heißt, dass dieser rechtlich zulässig wäre. So gibt es Beispiele, wo der Hauptteil der Finanzierung einer Leistung über die konventionelle Entgeltübernahme im Dreiecksverhältnis läuft, weitere Leistungsbestandteile zudem (meistens) als Pauschalen durch Zuwendungen und/oder durch im Einzelnen geschlossene zweiseitige Verträge finanziert werden oder wo Individualleistungen mit infrastrukturellen Angeboten kombiniert werden. Wie immer diese Kombinationen abrechnungstechnisch gegenüber den Leistungserbringern auch umgesetzt werden - es sind Rechtmäßigkeitsgrenzen zu konstatieren:

Denn mit der Wahl des Vergaberechts als Finanzierungsart sind zwar die Probleme gegenüber den Anbietern, nicht aber die Probleme mit dem Rechtsanspruch des Hilfebedürftigen ausgeräumt. Nach allgemeiner, allerdings zu pauschaler Einschätzung (s.o.) lassen sich Anspruchsleistungen wegen des Gesetzesvorrangs durch haushaltsrechtliche Steuerungsvorgaben nicht relativieren. Deshalb wäre es zumindest im Grundsatz rechtswidrig, bestimmte Leistungsbestandteile aus diesen Leistungen herauszulösen, um diese durch Maßnahmen aus dem infrastrukturellen Bereich zu ersetzen oder auch nur zu modifizieren. Denn dann ist der durch die Rechtsanspruchsleistung (isoliert) garantierte Bedarf nicht mehr gedeckt und die Verwaltungsentscheidung wird rechtswidrig.

#### 7. Wer ist wie innerhalb des Netzwerks zu beteiligen?

Wie bereits dargelegt kann das Kriterium der Ortsnähe und Gemeinnützigkeit aus wettbewerbsrechtlichen Gründen kein Kriterium sein, das zum Ausschluss von Anbietern verwendet werden darf, die dieses Kriterium nicht erfüllen, insofern die an den sozialräumlichen Budgetplanungen beteiligten Anbieter zugleich Auftragnehmer sind. In diesem Fall hat nicht erst die

---

<sup>47</sup> Hierzu näher Luthe, Wettbewerb, Vergabe und Rechtsanspruch im Sozialraum der Jugendhilfe, NDV 2001, 247.



Beauftragung zur Leistungserbringung, sondern bereits die dem vorgelagerte Auswahl der Leistungserbringer für den sozialräumlichen Anbieterverbund in einem diskriminierungsfreien und transparenten Verfahren stattzufinden. Die Durchführung eines auf sämtliche Anbieter sich erstreckenden Interessenbekundungsverfahrens in der Eröffnungsphase wird hierdurch freilich nicht ausgeschlossen.

Die Festlegung der konkreten Auftragsbedingungen und die Erteilung der Einzelaufträge kann im Konsens der beteiligten Anbieter erfolgen oder durch einseitige staatliche Festlegung. Als kraft Sachverstand außerhalb wettbewerblicher Auswahlverfahren zur Teilnahme berechnigte Akteure kommen nur solche ohne jedwede geschäftliche Verbindungen zu etwaigen Auftragnehmern in Betracht.

Die Planung und Verwaltung des Budgets durch die Leistungserbringer ist grundsätzlich unzulässig. Berechtigt zur Ausübung von Haushaltsverantwortung sind nach dem herrschenden monistischen Verständnis von Demokratie grundsätzlich nur demokratisch legitimierte Akteure.<sup>48</sup> Die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an Entscheidungen staatlicher Kollegialorgane kommt nur dann in Betracht, wenn die demokratisch legitimierten gegenüber den nicht legitimierten Mitgliedern von vornherein nicht nur in der Mehrheit sind, sondern die jeweils getroffene Entscheidung selbst stets auf die Mehrheit der in die Legitimationskette eingebundenen Mitglieder zurückgeführt werden kann (sog. organisatorisch-personelle Legitimation). Außerdem muss das Handeln pluralistisch besetzter Entscheidungsorgane durch Gesetz und bestehende Weisungsstränge deutlich in den allgemeinen Staatswillen eingebunden sein. Enthält das Gesetz nur vage Handlungsermächtigungen, so ist zumindest fraglich, ob der hierdurch eingetretene Mangel an gesetzlicher Legitimation im Wege strenger Aufsichts- und Kontrollbefugnisse des Staates ausgeglichen werden kann.<sup>49</sup> Fehlt beides – Gesetzesbindung und Staatskontrolle – so handelt es sich um eigenmächtige Ausgliederungen aus dem staatlichen Verantwortungszusammenhang, die weder vom Gesetzgeber noch von der Exekutive geschaffen werden können.

Nicht ausgeschlossen ist jedoch die Beteiligung der Anbieter an der Entscheidungsvorbereitung. Grundvoraussetzung ist jedoch die Auswahl der Anbieter in einem diskriminierungsfreien Verfahren, bspw. durch eine vorausgegangene Auftragsvergabe an einzelne Anbieter oder einen Anbieterverbund.

Vorgenannte Erwägungen schließen nach Vergaberecht im Übrigen nicht aus, dass es bei der Durchführung von Aufträgen durch "Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern" – wie hier den Beteiligten am Sozialraumverbund – dazu kommt, „Bedingungen festzulegen, die für Einzelteilnehmer nicht gelten. Solche Bedingungen, die durch objektive Gründe gerechtfertigt und verhältnismäßig sein müssen, könnten beispielsweise die Ernennung eines gemeinsamen Vertreters oder eines federführenden Partners für die Zwecke des Vergabeverfahrens oder die Vorlage von Informationen über die Zusammensetzung der Gruppe sein.“<sup>50</sup>

---

48 Etwa BVerfGE 83, 37; 83, 60; 93, 37; BVerwGE 106, 64; BayVerfGH, NVwZ

-RR 1998, 82.

49 Ablehnend: BVerwGE 106, 64 ff., anders wohl BVerfGE 93, 72.

50 Erwägungsgrund Nr. 14 Vergaberichtlinie 2014.

## 8. Haushaltsrechtliche Fragen

Sozialraumbudgets beinhalten eine neue Form der Haushaltsführung, die von der klassischen kameralistischen Haushaltsführung abweicht. Denn die in das Budget eingestellten Haushaltsmittel sind nicht an einzelne Ausgabenansätze gebunden, sondern können flexibel genutzt werden. Reichen die Mittel für einen Bereich nicht aus, dienen die übrigen Mittel als Reservoir. Die einzelnen Leistungsbereiche sind insoweit deckungsfähig bzw. übertragbar. Mittel, die nicht verbraucht worden sind, können zeitlich übertragen werden.

Es stellt sich daher die Frage, ob dieses Verfahren mit geltendem Haushaltsrecht und insbesondere nach dem sog. Bruttoprinzip überhaupt verträglich ist. Das Bruttoprinzip besagt, dass alle Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe getrennt voneinander zu veranschlagen sind, dass also keine Saldierung vorgenommen werden darf. Gleichwohl lässt das Haushaltsrecht Abweichungen vom Bruttoprinzip zu. Nach § 12 Abs. 3 S. 3 HGrG können Ausnahmen von der getrennten Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan zugelassen werden. In solchen Ausnahmen ist die Berechnung des veranschlagten Betrages dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen und in die Erläuterungen aufzunehmen. Ähnliche Regelungen finden sich auf kommunaler Ebene.<sup>51</sup> Insofern besteht für die Kommunen die Möglichkeit, Globalermächtigungen, die nicht dem Bruttoprinzip des Haushaltsplanes entsprechen, bereitzustellen.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch auch der haushaltsrechtliche Grundsatz der Spezialität. Dieser soll die Zielgenauigkeit der Veranschlagungen und die Kontrollierbarkeit der Ausgaben sichern. Ein globales Budget aber widerspricht diesem Grundsatz, da es an einer zielgenauen Veranschlagung von Ausgaben fehlt. Aber auch in dieser Hinsicht sieht das Haushaltsrecht Ausnahmen vor für die Übertragbarkeit und die Deckungsfähigkeit verschiedener, sachlich zusammenhängender Ansätze. So können nach § 15 Abs. 1 S. 2 HGrG Ausgaben im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn das ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert. Ferner können nach § 15 Abs. 2 HGrG Ausgaben für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert wird. Entsprechende Regelungen existieren im kommunalen Haushaltsrecht.<sup>52</sup> Die Kommunen können somit die einzelnen, sachlich zusammenhängenden Titel für gegenseitig deckungsfähig und übertragbar erklären, um so zu einer einzigen Ausgabenermächtigung in Form eines Sozialraumbudgets zu gelangen.

Während des Haushaltsvollzuges kann es bei derartigen Globalbudgets jedoch zu besonderen Problemen kommen, wenn etwa durch erhöhte Ausgaben im Infrastrukturbereich entsprechende Mittel für Pflichtleistungen nicht mehr zur Verfügung stehen oder wenn die regelmäßig gedeckelten Budgets von vornherein nicht ausreichen und zu einer Unterdeckung führen. Dieser Situation lässt sich nur gegensteuern, wenn von vornherein die Möglichkeit der Bereitstellung entsprechender Mittel bei Unterdeckung eingeplant wurde oder der gedeckelte Budgetansatz nur als Richtgröße verstanden wird und in bestimmten Ausnahmefällen auch erweitert werden kann. Eine weitere

---

51 Z. b. § 14 Abs. 2, 5 GmHVO-Niedersachsen.

52 Z. b. §§ 18, 19 GmHVO-Niedersachsen.

Möglichkeit besteht im Einbau einer Sicherheitsreserve in Höhe eines bestimmten prozentualen Anteils des Budgets, die erst nach Ablauf eines bestimmten Zeitraumes genutzt werden darf.

Während sich Reibungen mit dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Spezialität angesichts der vorgenannten Ausnahmeregelungen mithin in Grenzen halten, bedarf dies für den Grundsatz der Gesamtdeckung einer gesonderten Betrachtung. Dieser fordert, alle im Haushaltsplan prognostizierten Einnahmeposten als Einheit zu betrachten. Ihr Gesamtbetrag steht im Rahmen der Haushaltsaufstellung und Haushaltsfeststellung ungeschmälert für die Abdeckung aller Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung. Verhindert werden soll damit eine Privilegierung spezifischer Ausgabenzwecke in der Weise, dass einzelne Einnahmen vorab für sie reserviert werden.<sup>53</sup> Gesichert wird so die Lenkungsbefugnis des Haushaltssatzungsgebers. Der Grundsatz der Gesamtdeckung gilt jedoch nur im Prinzip. Denn in den Haushaltsverordnungen besteht unter gewissen Voraussetzungen die Pflicht oder die Möglichkeit, Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Ausgaben zu beschränken. Eine derartige Beschränkung von Einnahmen auf spezielle Ausgabenzwecke wird im Haushaltsrecht als Zweckbindung (von Einnahmen) oder auch als (Einnahmen-Ausgaben-)Koppelung bezeichnet.<sup>54</sup> Hiermit erhalten die Kommunen die Möglichkeit, Budgets für funktional begrenzte Aufgabenbereiche einzuführen. Die Beschränkung der Zweckbindung ist jedoch durch Haushaltsvermerk auszuweisen.<sup>55</sup>

Globalhaushalte und sonstige Flexibilisierungen werfen im Hinblick auf den demokratischen Legitimationszusammenhang der Haushaltswirtschaft Probleme auf. Denn je stärker im Haushaltsplan pauschaliert wird, je mehr Titel untereinander für deckungsfähig erklärt werden, desto geringer ist die Steuerungskraft der einzelnen Veranschlagungen und damit der Einfluss der kollegialen Vertretungsorgane. Vor dem Hintergrund des Art. 28 Abs. 1 GG erscheinen Möglichkeiten wie diese daher nur vertretbar, wenn die Steuerbarkeit der Mittel bewirtschaftenden Stelle auf andere Weise effektiv sichergestellt wird, wie etwa durch neuartige Instrumente des Haushaltsrechts in Gestalt von Zielvereinbarungen im Rahmen des Kontraktmanagements zwischen dem jeweiligen kommunalen Kollegialorgan und den Mittel bewirtschaftenden Stellen.<sup>56</sup> Vor diesem Hintergrund muss auch die Möglichkeit gewürdigt werden, ein gemeinsames Budget aus Haushaltsmitteln unterschiedlicher Verwaltungsträger einzurichten. Bei einer derartigen Budgetgestaltung dürfte der kommunalverfassungsrechtlich geforderte Einfluss von Gemeindeorganen sich indes weitestgehend auflösen; eine Mischfinanzierung von Aufgaben aus den Mitteln unterschiedlicher Verwaltungsebenen ist aber auch aus anderen Gründen klarer Verantwortungsteilung von Bund und Ländern verfassungsrechtlich hochproblematisch. Rechtsverträglicher dürften insofern allein Kooperationen ohne Einräumung einer hoheitlichen Kompetenz mittels öffentlich-rechtlicher Verträge, ggf. auf der Basis eines sozialrechtlichen Auftragsverhältnisses, sein.

---

53 Gröpl, in: Hennecke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, München 2006, S. 595.

54 Vgl. § 17 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GmHVO-Niedersachsen: Danach ist eine Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung möglich, wenn Einnahmen aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung nur für bestimmte Zwecke verwendet werden dürfen, darüber hinaus kann eine Zweckbindung vorgenommen werden, wenn die Verwendung der jeweiligen Einnahmen für bestimmte Ausgaben durch einen sachlichen Zusammenhang geboten ist.

55 Etwa § 17 Abs. 1 S. 3 GmHVO-Niedersachsen.

56 Gröpl, in: Hennecke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, München 2006, S. 595.

#### IV. Schluss

Ungewöhnliche Zeiten brauchen ungewöhnliche Lösungen. Vorstehend wurde der Versuch unternommen, verwaltungswissenschaftliche Konzepte der Netzwerkbildung und Sozialraumorientierung mit den rechtlichen Möglichkeiten abzugleichen. Es handelt sich um Konzepte, die geeignet sind, den Herausforderungen einer besonderen Aufgabenstruktur der kommunalen Sozialverwaltung in Gestalt des "people processing" gerecht zu werden, wie wir sie in der heutigen Flüchtlingsproblematik vorfinden.