

# VG Hamburg Beschluss vom 5.8.2004, 13 E 2873/04

## **Nichtamtlicher Leitsatz:**

Die Finanzierung von Leistungen der Hilfe zur Erziehung nach dem SGB VIII durch das Konzept der Sozialraumbudgetierung ist mangels gesetzlicher Grundlage rechtswidrig und verletzt die freien Träger der Jugendhilfe in ihrem Recht auf freie Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG.

## **Das Finanzierungskonzept der Sozialraumbudgetierung**

### **Gründe**

1. Die Antragstellerin ist anerkannter Träger der freien Jugendhilfe und betreibt das ..... Bergedorf. Sie hat mit der Antragsgegnerin eine Vereinbarung „nach §§ 77 und 78 a bis g SGB VIII“ für Hilfen nach §§ 30, 31 und 35 SGB VIII geschlossen. Mit fünf anderen Trägern der freien Jugendhilfe hat die Antragsgegnerin einen Kooperationsvertrag und Regionale Versorgungsverträge geschlossen. Darin verpflichten sich diese Träger der freien Jugendhilfe u. a. dazu, die notwendige Infrastruktur zur Erbringung von Leistungen nach §§ 29 bis 32 und 35 SGB VIII zu gewährleisten. Im Gegenzug erhält der jeweilige Träger der freien Jugendhilfe dafür eine pauschale Jahresvergütung. Von dem für die genannten Hilfen bereitgestellten Finanzvolumen werden 90% an die fünf Träger der freien Jugendhilfe vergeben, die sich verpflichtet haben, die ihnen übertragenen Fälle mit dem jeweiligen Budget „abzuarbeiten“, wobei im Falle einer die Ressourcen übersteigenden Nachfrage an Hilfen eine Überlastquote von 10% vereinbart worden ist. Dieses neue Finanzierungs- und Steuerungskonzept wird seit einigen Jahren unter dem Schlagwort der „Sozialraumbudgetierung“ diskutiert. Die Antragstellerin, die bei der Auswahl der Träger der freien Jugendhilfe, die an diesem Konzept teilhaben, nicht berücksichtigt worden ist, sieht sich in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG beeinträchtigt.

2. In diesem Rechtsstreit geht es mithin um die Frage, ob das Konzept der Finanzierung von Leistungen der Hilfe zur Erziehung nach dem SGB VIII im Wege der Sozialraumbudgetierung rechtlich zulässig ist und die Antragstellerin als Träger der freien Jugendhilfe und potentiellen Leistungserbringer (im Sinne des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses) in ihrem Grundrecht nach Art. 12 Abs. 1 GG verletzt (zur Einführung in die Problematik vgl. Münder, ZfJ 2002, 416; Wiesner, ZfJ 2004, 241, 246ff, jeweils m. w. Nachw.).

Die Finanzierung von Leistungen der Hilfe zur Erziehung bezogen auf einen Sozialraum und nicht bezogen auf den individuellen Hilfefall ist zunächst vor dem Hintergrund einer fachlichen Diskussion in der Jugendhilfe zu sehen, nämlich der Sozialraumorientierung jugendhilferechtlicher Maßnahmen. Danach soll bei jugendhilferechtlichen Problemlagen vor allem das soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen erhalten, gefördert und unterstützt werden, um ihnen möglichst gute Lebensbedingungen zu schaffen (Stichwort: Lebensweltorientierung, vgl. dazu näher Kreft/Mielenz, Wörterbuch Soziale Arbeit, Stichwort: Theorie der Sozialarbeit/Sozialpädagogik). Dies macht eine Vernetzung der vielfältigen Angebote und Hilfen notwendig, erfordert ein Zusammenwirken aller Akteure auf dem Gebiet der Jugendhilfe (freie und öffentliche Jugendhilfe, Schule, Vereine, Selbsthilfegruppen, Polizei etc.) und verlangt nach einer Auflösung der „Versäulung“ der verschiedenen Hilfearten der Hilfe zur Erziehung (vgl. zu dem Modellversuch INTEGRA des zust. Bundesministeriums, Koch ZfJ 2000, 201; ferner Marquardt, ZfJ 2002, 18; Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport (Hrsg), Sozialraumorientierung in der Berliner Jugendhilfe, 2. Aufl. 2002). Diese fachliche Diskussion steht hier nicht zur Entscheidung. Das geltende Jugendhilferecht lässt derartige Ansätze nicht nur zu, sondern verlangt sogar ihre Beachtung (dazu Wiesner, a. a. O. S. 246 f.).

Eine weitere Dimension des Themas „Sozialraumorientierung“ betrifft die Frage, ob durch die Fokussierung auf einen Sozialraum der individuelle Anspruch des Leistungsberechtigten Schaden nimmt, wenn nicht er als Person im Mittelpunkt der Betrachtung steht, sondern vielmehr sein Wohnquartier. Schließlich geht es in diesem Zusammenhang auch um die Frage, ob der Träger der öffentlichen Jugendhilfe seiner gesetzlichen Aufgabe noch gerecht wird, wenn er „lediglich“ einen Sozialraum finanziert und die nähere Ausgestaltung der Angebote und Hilfen den Leistungserbringern, regelmäßig den Trägern der freien Jugendhilfe, überlässt. Denn das Jugendamt ist nicht lediglich Kostenträger, sondern Leistungsträger (so eindringlich BVerwG, ZfJ 2001, 310). Wiesener sieht insoweit die Gefahr, dass an die Stelle einer „Steuerung durch Recht“ eine „Steuerung durch Geld“ tritt (a. a. O. S. 248). Auch zu diesen Fragen ist hier nichts zu entscheiden.

Das Thema „Sozialraumorientierung“ wirft aber die hier zu entscheidende rechtliche Frage auf, ob dabei auch neue Wege der Finanzierung der Leistungen beschritten werden dürfen. Dabei ist das Thema noch weiter dahingehend zu präzisieren, ob die neuen Finanzierungs- und Steuerungsmethoden Rechte der Leistungserbringer verletzen können (vgl. dazu Münder, Sozialraumorientierung aus rechtlicher Sicht, ZfJ 2002,

416; Mrozynski, Der Leistungserbringermarkt zwischen Angebotssteuerung und Budgetierung, ZFSH/SGB 2004, 3; Volker Neumann, Die institutionelle Förderung als Instrument der Sozialplanung und Steuerung der Leistungserbringer, SDSRV Bd. 43 (1997) S. 7; ders., Subvention oder Leistungsentgelte? – Drei Anmerkungen zum Leistungserbringungsrecht des SGB VIII, RsDE 31,42; ders., Raum ohne Recht? Zur Rezeption von Sozialraumkonzeptionen durch die Sozialpolitik, RsDE 55, 30; Volker Neumann/Nielandt/Philipp, Erbringung von Sozialleistungen nach Vergaberecht?, Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland, unveröff., 2003; Wiesner, a. a. O. S. 241, 246).

Das Jugendhilferecht nach dem SGB VIII kennt zwei Finanzierungsformen: die Entgeltfinanzierung (§ 77 und §§ 78 a ff. SGB VIII) und die Förderungsfinanzierung nach § 74 SGB VIII (Subventionsfinanzierung), wobei letztere in unterschiedlichen Ausgestaltungen vorkommt (vgl. dazu Baltz, NDV 1998, 377; Frings/Siemes, ZfJ 1995, 1; Hilke, ZfJ 2003, 52; Merchel, Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit, S. 189 ff.; V. Neumann, RsDE 31, 42; Stähr/Hilke, ZfJ 1999, 155; Stähr, ZfJ 1998, 24; Wabnitz, ZfJ 2003, 165; Wiesner, ZfJ 1999, 79). Beide Finanzierungsformen werden auch manchmal miteinander kombiniert bzw. vermischt, was der Klarheit abträglich ist. Die Förderungsfinanzierung bietet sich für niederschwellige Angebote der Jugendhilfe und für Förderungen einer sozialpädagogisch günstigen Struktur der Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen an. Dies gilt etwa für die Förderung von Freizeiten, von Jugendtreffs, von Spielplätzen, Jugend-Discos etc., aber auch für die Förderung von Tageseinrichtungen (s. dazu VG Hamburg, ZfJ 2001, 395, insbes. 398 f.). Individuelle Leistungsansprüche, wie die Hilfen nach §§ 27 ff SGB VIII, die im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis erbracht und abgewickelt werden, sollten im Wege der Entgeltfinanzierung finanziert werden (V. Neumann; RsDE 55, 30, 33 f.). Geschieht dies anders, können Probleme mit dem Anspruch des Leistungsberechtigten, vor allem mit seinem Wunsch- und Wahlrecht entstehen. Dies macht ein Beschluß des Hamburgischen Obergerichtes (v. 24. 10. 1994, NDV 1995, 300) deutlich, der in der Fachwelt auf einhellige Kritik gestoßen ist (V. Neumann, RsDE 31, 42; Münder, NDV 1995, 275; Lakies, FuR 1995, 148; GK-SGB VII/Fieseler, § 5 Rn. 10; Neumann in Hauck/Nofitz, SGB VIII § 5 Rn. 20).

Die Finanzierung eines Sozialraumes durch Zurverfügungstellen eines Budgets für Leistungen der Hilfe zur Erziehung, die von Trägern der freien Jugendhilfe als Leistungserbringer zu erbringen sind, sieht die Antragsgegnerin offenbar als eine – wenn auch pauschale und vorweggenommene – Entgeltfinanzierung an. Ob dies zutrifft, oder ob nicht Elemente der Förderungsfinanzierung überwiegen, kann hier letztlich offen bleiben. Denn es geht im Kern allein um die Frage, ob ein potentieller Leistungserbringer, hier die Antragstellerin, durch diese Art der Finanzierung in ihren Rechten verletzt ist.

Die sozialraumorientierte Finanzierung macht es notwendig, die Leistungserbringung im Sozialraum zu prognostizieren, dafür ein Budget zur Verfügung zu stellen und vor allem dieses Budget auf einen festen Kreis von Leistungserbringern zu verteilen. Mit einer offenen Zahl von Leistungserbringern ließe sich die Sozialraumbudgetierung praktisch nicht verwirklichen.

II. Der Antrag der Antragstellerin, diese Art der Finanzierung zu unterbinden, hat vorläufig Erfolg.

1. Das Gericht legt die gestellten (verschiedenen) Anträge in diesem umfassenden Sinne aus. Der Antrag zu 1. betrifft in allen seinen Punkten und Unterpunkten die konkrete Durchführung des Sozialraumkonzepts. Dabei ist es unerheblich, mit welchen Trägern der freien Jugendhilfe die Antragsgegnerin das Konzept verwirklichen will. Der Antragstellerin geht es nicht darum, an diesem Konzept beteiligt zu sein, denn sie hält es für rechtlich unzulässig. Daher liegt auch kein „Konkurrentenstreit“ vor, bei dem die in dem Antrag genannten anderen Träger der freien Jugendhilfe betroffen sein könnten. Aus diesem Grund war deren Beiladung nicht notwendig. Der Antrag zu 1. kann mithin als Einheit betrachtet und entschieden werden; die beantragten Aussprüche sind nicht gesondert zu treffen. Der Antrag zu 2., der bei wörtlicher Auslegung vermutlich zu unbestimmt wäre und zu weit ginge, ist sinngemäß dahingehend zu verstehen, dass die Antragstellerin damit nur ein weiteres Verhalten der Antragsgegnerin im Zuge der Durchführung des Sozialraumkonzepts unterbunden wissen möchte. Da das Gericht dieses Konzept vorläufig insgesamt untersagt, erübrigt sich dieser Antrag. Den Antrag zu 3. versteht das Gericht als Hilfsantrag für den Fall, dass das Konzept der Sozialraumorientierung weiterhin durchgeführt wird. Wird es hingegen unterbunden – was die Antragstellerin in erster Linie erreichen möchte – hat dieser Antrag keinen Sinn mehr. Auch den Antrag zu 4. muß man als Hilfsantrag verstehen, weil die Antragstellerin damit erreichen möchte, dass trotz der Beibehaltung des Konzepts der Sozialraumorientierung durch die Antragsgegnerin auf ihre Leistungen hingewiesen und entsprechend beraten werden soll. Für den Fall, dass das Konzept nicht weiter durchgeführt wird, besteht wohl auch nach Ansicht der Antragstellerin keine Notwendigkeit, die Antragsgegnerin zu einem bestimmten Auswahl- und Beratungsverhalten zu verpflichten.

2. Die Antragstellerin hat einen entsprechenden Unterlassungsanspruch hinreichend glaubhaft gemacht. Dieser folgt aus Art. 12 Abs. 1 GG, wonach die Antragstellerin nicht hinnehmen muß, durch Maßnahmen betroffen zu werden, die ihre Berufsfreiheit rechtswidrig einschränken.

Die Antragstellerin ist Trägerin des Grundrechts der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Der Schutzbereich dieses Grundrechts ist durch das Konzept und die Durchführung der sozialraumorientierten Finanzierung auch betroffen (vgl. nur BVerwGE 89, 281). Damit liegt ein Eingriff im Sinne der Grundrechtsdogmatik vor. Daß die zur Verfügung stehenden Mittel nicht zu 100% an den Kreis der ausgewählten Leistungserbringer verteilt werden, steht der Annahme eines Eingriffs nicht entgegen. Die Marktchancen der Antragstellerin sind jedenfalls nennenswert betroffen. Der Eingriff in die Berufsfreiheit wäre nur zulässig, wenn es dafür eine durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geschaffene Rechtsgrundlage gäbe. Das ist indes nicht der Fall. Vorschriften des SGB VIII lassen sich nicht finden, die es zuließen, einen Leistungserbringer von vornherein aus dem Kreis der Anbieter auszuschließen bzw. sie auf ein geringes Restkontingent von zu erbringenden Leistungen zu verweisen.

Zwar besitzt ein Leistungserbringer weder im Rahmen der Entgeltfinanzierung noch im Rahmen der Förderungsfinanzierung einen Anspruch darauf, in die Leistungserbringung einbezogen zu werden. Bei der Entgeltfinanzierung trifft der Leistungsträger nach fachlichen Gesichtspunkten – im besten Fall auf Grund eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII – eine Entscheidung darüber, welcher Leistungserbringer die Leistung durchführen soll, wobei der Leistungserbringer freilich nicht im Auftrag des Leistungsträgers handelt, sondern eine eigene Aufgabe wahrnimmt, zu deren Übernahme er nicht verpflichtet werden kann. Durch das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten kann allerdings das Auswahlermessen des Leistungsträgers eingeschränkt sein. Der Leistungserbringer hat somit nur eine tatsächliche Chance, auf dem Markt der Leistungserbringer zum Zuge zu kommen. Es braucht hier nicht entschieden zu werden, unter welchen Voraussetzungen ein Leistungserbringer von dem Leistungsträger übergangen werden kann. Jedenfalls müssten es ermessensgerechte und fachliche Gründe sein. Liegen sie vor, kann kein Leistungserbringer es beanstanden, nicht berücksichtigt worden zu sein.

So liegt es hier indes nicht. Die Antragsgegnerin kann nicht behaupten, sie habe nur gleichsam im Vorhinein nach fachlichen Gesichtspunkten und unter Ausübung pflichtgemäßen Ermessens eine Auswahl der in Frage kommenden Leistungserbringer getroffen. Diese Annahme verbietet sich schon deshalb, weil gerade keine Einzelfallentscheidungen getroffen werden, sondern ohne Rücksicht auf die individuellen Hilfefälle ein Budget an bestimmte Träger der freien Jugendhilfe verteilt wird, wobei deren Eignung nicht in Frage gestellt werden soll. Eine derartige „Vergabe“ öffentlicher Mittel, lässt sich mit der Entgeltfinanzierung nicht mehr rechtfertigen. Diese Form der Finanzierung, für deren Durchführung Leistungs- und Vergütungsverträge (im stationären Bereich nach §§ 78 a ff. SGB VIII, im ambulanten nach § 77 SGB VIII) abgeschlossen werden, eröffnen dem jeweiligen Vertragspartner gerade die Marktchancen, um die es hier geht. Dabei ist es anerkannt, dass über den Abschluß solcher Verträge nach pflichtgemäßem Ermessen und nach dem fachlichen Kriterium der Eignung zu entscheiden ist und Gesichtspunkte des Bedarfs an (weiteren) Leistungserbringern keine Rolle spielen dürfen (BVerwGE 94, 202). Der faktische Ausschluß des Antragstellers vom Markt der Leistungserbringer lässt sich somit nicht mit Gesichtspunkten der Entgeltfinanzierung rechtfertigen.

Wenn das Konzept der Sozialraumorientierung und –finanzierung als Form der Förderungsfinanzierung nach § 74 SGB VIII zu deuten sein sollte, ergäbe sich nichts anderes. Zwar besteht auch insoweit kein Anspruch auf finanzielle Zuwendungen. Darum geht es der Antragstellerin auch nicht. Sie möchte vielmehr lediglich ihre Marktchancen gewahrt sehen. Daß es auf dem Gebiet der Hilfe zur Erziehung Marktchancen gibt, liegt letztlich darin begründet, dass es sich insoweit um Ansprüche der Leistungsberechtigten handelt, die beim Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen erfüllt werden müssen. Förderungsfinanzierung findet hingegen auf Feldern statt, in denen keine Leistungsansprüche vorzufinden sind, bei denen es um „freiwillige“ Leistungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe geht. Auf diesem Gebiet kann daher von Marktchancen, die durch die Förderung eines anderen Trägers der freien Jugendhilfe betroffen sein könnten, schwerlich die Rede sein. Auf diesem Gebiet hat es der Träger der öffentlichen Jugendhilfe selbst in der Hand, Strukturen zu beeinflussen und zu gestalten. Hier zeigt sich ein weiteres Mal, dass die Förderungsfinanzierung bei der Erfüllung von Leistungsansprüchen die ungeeignete Finanzierungsform ist. Denn durch die Förderung eines Trägers der freien Jugendhilfe kann der Leistungsanspruch des Leistungsberechtigten nicht erfüllt werden.

Sollte das Konzept der Finanzierung eines Sozialraums Elemente der Förderungsfinanzierung enthalten, ginge es der Antragstellerin mithin nicht darum, ebenfalls eine entsprechende Förderung zu erhalten, sondern vielmehr darum, durch die Förderung der Konkurrenten nicht in ihren Marktchancen beeinträchtigt zu werden. Es ist anerkannt, dass die Förderung eines Markt Konkurrenten einen unzulässigen Grundrechtseingriff darstellen kann, sofern die Förderung nicht durch eine gesetzliche Vorschrift legitimiert ist. Jedenfalls hätte die Antragsgegnerin über eine Förderung der Antragstellerin nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden müssen. Eine solche Entscheidung ist indes nicht getroffen worden; es ist der Antragstellerin lediglich mitgeteilt worden, dass ihre Teilnahme am Regionalen Versorgungsvertrag nicht beabsichtigt sei, da Voraussetzung sei, dass mindestens 1 ganze Stelle im Bereich ambulante Hilfen zur Erziehung vorhanden sei. Das sei bei der Antragstellerin nicht der Fall.

3. Die Antragsgegnerin hat zu dem zentralen Einwand der Antragstellerin, das Finanzierungskonzept verletze sie in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG, nicht Stellung genommen. Dabei ist die Grundrechtsbetroffenheit infolge dieses Konzepts offenkundig und es bedürfte der normativen Ermächtigung für diese Vorgehensweise. Die Antragsgegnerin (s. Vermerk „„ und Vermerk... ) befasst sich lediglich mit Gesichtspunkten, die wenig bis nichts mit der Grundrechtsproblematik zu tun haben. So ist es etwa unerheblich, ob das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten weiterhin gewahrt ist. Dafür dürfte sogar einiges sprechen, denn das Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII) bezieht sich regelmäßig nur auf vorhandene Einrichtungen und Dienste. Wenn die Leistungsberechtigten in ihren Rechten also nicht beschnitten sein sollten, heißt dies für eine etwaige Grundrechtsbetroffenheit der Antragstellerin nichts. Auch die Inanspruchnahme der Planungs- und Gesamtverantwortung (§§ 79, 80 SGB VIII) durch die Antragsgegnerin, die sie freilich zu erfüllen hat, sagt nichts darüber aus, wie weit diese Verantwortung Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen vermag. Daß die Antragsgegnerin mit Trägern der freien Jugendhilfe, die nicht an dem neuen Konzept beteiligt sind, weiterhin partnerschaftlich zusammenarbeiten will, versteht sich von selbst, kann aber nicht deren weitgehenden Ausschluß vom Markt rechtfertigen. Aus § 77 SGB VIII kann schließlich ebenfalls keine Rechtfertigung für Grundrechtseingriffe hergeleitet werden. Die Vorschrift mag viele Möglichkeiten der Kooperation mit Trägern der freien Jugendhilfe zulassen. Verträge, die andere Träger in ihren Grundrechten zulässiger Weise beschränken dürften, sind jedenfalls nicht zugelassen. Zu Recht heißt es in dem Vermerk des LEB, dass die hier beanstandeten Vereinbarungen keine Vereinbarungen im Sinne des § 77 SGB VIII seien, sondern diese nur präzisieren, denn Grundlage der Vergütung sei weiterhin die Leistungs- und Vergütungsvereinbarung, die übrigens auch die Antragstellerin mit der Antragsgegnerin abgeschlossen hat. Daß diese Vereinbarungen nur eine Marktchance eröffnen, aber noch nichts darüber aussagen, ob der jeweilige Träger auch zum Zuge kommt, wird erneut deutlich. Erst durch die beanstandeten Kooperations- und Versorgungsverträge erfolgt eine Zuteilung am Markt; sie nehmen dem begünstigten Träger der freien Jugendhilfe das unternehmerische Risiko. Auch das nicht ausdrücklich erwähnte, aber durchaus zentrale Motiv der Antragsgegnerin, die Kosten der Hilfe zur Erziehung, die in den letzten 10 Jahren mehr als erheblich angestiegen sind, in den Griff zu bekommen (Stichwort: fachlichen Druck auf die freien Träger ausüben) kann das neue Finanzierungskonzept nicht rechtfertigen. Dieses Motiv ist allerdings in keiner Weise zu beanstanden (vgl. Stellungnahme des Familien-, Kinder- und Jugendausschusses an den federführenden Haushaltsausschuss, BüDr. 18/100 Anlage D). Es muß indes mit den rechtlich zulässigen Mitteln verfolgt werden. Dafür bietet sich vor allen Dingen eine verstärkte fachliche Steuerung durch die Jugendämter im Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) an. Es mag sein, dass durch eine Reduzierung der Zahl der agierenden Leistungserbringer eine Reduzierung der „Nachfrage“ nach Hilfen zur Erziehung und damit eine Kostendämpfung erreicht werden könnte. Solange der freie Markt der Leistungserbringer indes durch gesetzliche Regelungen nicht regulierbar ist, darf die Antragsgegnerin deren Aktivitäten auf dem Markt nicht „durch die Hintertür“ beschränken. Wie der freie Markt durch Leistungs- und Vergütungskonkurrenz „gezügelt“ werden kann, zeigen die Vorschriften der §§ 78 a SGB VIII.

4. Auch ein Anordnungsgrund ist gegeben. Die Antragstellerin würde in ihrem von Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Marktchancen erheblich beeinträchtigt werden, wenn das neue Finanzierungskonzept durchgeführt würde. Dabei ist es nicht entscheidend, dass sie ihre Leistungen außerhalb des Konzepts weiterhin anbieten kann. Auch ist es nicht entscheiden, in welchem Umfang ihre bisherige Tätigkeit betroffen sein sollte. Denn das Grundrecht der Berufsfreiheit ist „zukunftsgerichtet“ (BVerwGE 75, 109). Auch ein beruflicher Neustart oder eine berufliche Tätigkeitsausweitung fallen in den Schutzbereich des Grundrechts. Der Grundsatz effektiven Rechtsschutzes verlangt es zu verhindern, dass vollendete Tatsachen eintreten. Insofern wäre zu befürchten, dass die Antragstellerin in einem nicht unerheblichen Umfang als Leistungserbringer von vornherein ausfällt und damit nachhaltig und längerfristig vom Markt verdrängt werden könnte.