

FACHHOCHSCHULE DÜSSELDORF

FORSCHUNGSSCHWERPUNKT

WOHLFAHRTSVERBÄNDE/SOZIALWIRTSCHAFT

Leitung: Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker

Arbeitsmaterialien Nr. 10

**Aktuelle Herausforderungen an die
Weiterentwicklung der Jugendämter im Zeichen
der Postmoderne**

Das Ende des Jugendamtes als fachpolitisches Amt der Jugendhilfe?

Ausgewählte Texte zur Debatte

Oktober 1998

-Schutzgebühr-

Impressum

Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker
Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände/Sozialwirtschaft
FH Düsseldorf, FB Sozialarbeit/Sozialpädagogik
-Lehrgebiet: Verwaltung und Organisation-
Universitätsstr., Geb. 24.21
40 225 Düsseldorf

| | |
|------------------------------|---|
| ☎ Büro Prof. Dr. Boeßenecker | 0211/81-1-14784 |
| ☎ Büro wiss. Mitarb. | 0211/81-1-4656 |
| ☎ Archiv | 0211/81-1-4607 |
| FAX.: | 0211/81-1-14624 |
| email: | >fsp.wohlfahrtsverbaende@fh-duesseldorf.de< |

3. Auflage

Inhaltsverzeichnis

- Dieter GREESE: Jugendämter vor dem Aus?-Geschichtslos in die Beliebigkeit der Postmoderne, Forum Erziehungshilfen, §. Jg. 1997, H. 2, S. 82 ff. Seite 5
- Bruno W. NICKLES: Der Fall des Jugendamtes?, Jugendwohl, Zeitschrift für Kinder- und Jugendhilfe, H. 5/98, S. 208-220 Seite 9
- Martin NÖRBER: Zentrale Jugendamt ade, Jugendpolitik, H. 1/98, S. 20 ff. Seite 22
- Ausschuß Gesundheit und Soziales/Jugendhilfeausschuß Düsseldorf, Drucksache 50/002/98 u. 51/001/98, Abschluß eines Rahmenvertrages zur Sicherung von sozialen Diensten mit der Arbeitsgemeinschaft Düsseldorfer Wohlfahrtsverbände Seite 26
- BT-Drucksache 13/8941, Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und F.D.P zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch) Seite 36
- Antrag des Landes NRW zum Entwurf eines ...Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (...Zuständigkeitslockerungsgesetz), Drucksache 831/97 Seite 59

Jugendämter vor dem Aus? – Geschichtslos in die Beliebigkeit der Postmoderne

von Dieter Greese

Die Zusammenführung aller Zuständigkeiten der örtlichen Jugendhilfe in einer institutionellen Einheit, ob diese nun Jugendamt oder „Kommunales Leistungszentrum Jugendhilfe“ heißt, wird als notwendige Bedingung für eine konsequente Interessenvertretung für Kinder und Jugendliche beschrieben. Einheit der Jugendhilfe werde dabei besonders für diejenigen jungen Menschen und Familien gebraucht, die gegenüber den sozialen Institutionen nicht als durchsetzungsfähige „Kunden“ auftreten können.

Stellen wir uns vor, die Gründerin der Arbeiterwohlfahrt und Reichstagsabgeordnete der SPD, Marie Juchacz, und der USPD-Abgeordnete und Gründer der sozialistischen Kinderfreundebewegung, Vorläuferorganisation des Jugendverbandes „Sozialistische Jugend – Die Falken“, Kurt Löwenstein, sitzen im Jugendhilfeshimmel und schauen herab auf das Treiben ihrer Politiknachfolger in Sachen Jugendhilfe im Jahr 1997. Marie Juchacz hatte 1921 in der großen Reichstagsdebatte zur Entscheidung über die Einführung eines Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG) u.a. formuliert: „Ich wünsche, daß die (mit dem Gesetz erstmals verpflichtend vorgesehenen – D.G.) Jugendämter sich ihr Arbeitsgebiet so weit wie möglich stecken. (...) Das Jugendamt muß der Anwalt des Kindes in jeder Beziehung und das öffentliche Gewissen in Sachen der Jugendlichen sein.“ Und Kurt Löwenstein bekräftigte: „Wir haben auch großes Interesse daran, daß die Entwicklung der Jugendämter in den Gemeinden durch den Mangel an einer reichsgesetzlichen Ordnung nicht weiter gehemmt werde.“ Die sich anbahnende Wirtschafts- und Finanzkrise der Weimarer Republik drohte nämlich den Prozeß des Entstehens von Jugendämtern zu beenden. Löwenstein: „Die Gemeinden haben keine genügenden finanziellen Mittel. (...) der wirtschaftliche Druck ist zweifelsohne sehr groß, und da nicht die reichsgesetzliche Ordnung dafür besteht, schlafen die Jugendämter zum Teil sogar ein“ (Jordan/Münder 1987).

Sie hatten Erfolg. Das RJWG wurde verabschiedet, die Gründung von Jugendämtern bekam Rückenwind. Für viele Jugendämter in der heutigen Bundesrepublik Deutschland sollte dies Anlaß sein, in ihren Archiven nachzusehen, ob sie nicht in nächster Zeit den 75. Geburtstag ihrer Gründung feiern können.

Dennoch werden sich unsere zwei politischen Protagonisten im Jugendhilfeshimmel darüber einig sein, daß sie nur einen Teilerfolg verbuchen konnten, der ihnen im weiteren Verlauf der Geschichte durch die Naziherrschaft fast gänzlich wieder verloren ging. Immerhin gab es 1928 1.251 Jugendämter im alten Reichsgebiet.

Schon vor dem zerstörerischen Eingriff der Nazis war das Ziel, das Jugendamt zu einer „reformpädagogischen Einrichtung“ (C.W. Müller 1994) sui generis zu machen, durch kompromißhafte Organisationsentscheidungen einerseits und – schlimmer noch – durch Aussetzen von ursprünglich vorgesehenen Leistungsbereichen über Notverordnungen einschneidend verstellt worden. So blieb auch die Vision der Ministerialrätin Dr. Gertrud Bäumer aus dem Jahre 1929 letztlich unerfüllt. Das sozialpädagogische Erziehungskonzept des Jugendamtes als reformpädagogischer Erziehungsbehörde sollte „den Inbegriff der gesellschaftlichen und staatlichen Erziehungsfürsorge, sofern sie außerhalb der Schule liegt“ bedeuten (Bäumer 1929, Greese 1991). Alles, was an öffentlichen Sozialisationshilfen außerhalb von Familie und Schule zu leisten war, sollte mittels der Jugendämter gebündelt und weiterentwickelt werden.

Das RJWG war auch Reflex auf eine Entwicklung der Industriegesellschaft, in der Elternhäuser immer weniger umfassend in der Lage waren, alle außerschulischen Erziehungsinhalte zu vermitteln, die für die Bewältigung eines sich von autoritätsgebundenen Wertvorstellungen ablösenden Modernisierungsprozesses erforderlich waren. So prallten Traditionalisten und Modernisierer unterschiedlicher

Couleur aufeinander. Während die einen gegen die „Verstaatlichung freier Liebestätigkeit, das Kollegialprinzip in der Führung der Jugendämter, die Verbesserung der Rechtsstellung der Minderjährigen gegen ihre Eltern und die Gefahren einer Kollektivverzierung zu Felde zogen, fochten die anderen für die „Einheit der Jugendhilfe“, für die Anerkennung als drittem Sozialisationsbereich durch Zusammenfassung aller jugendrelevanten Gesetzesvorschriften in einem Jugendgesetz; die ganz Radikalen bei der USPD und KPD wollten gar den Einfluß der Kirchen und Verbände abschaffen. Die Rechten wollten die Familie als Zweck, die Linken sie als Mittel zum Zweck für die Optimierung des Kindeswohl auch im familiären Kontext.

Mit der nach vielen vergeblichen Reformversuchen 1989 vollzogenen Reform des Jugendhilferechts, die aus dem Amtsgesetz JWG das Leistungsgesetz KJHG machte, war zunächst eine Gefährdung der Jugendämter als Organisationseinheiten der öffentlichen Kommunalverwaltung zur Wahrung der Entwicklungsbelange der nachwachsenden Generation zu befürchten, war doch nun nicht mehr das Jugendhilfeorgan Jugendamt in der Pflicht, sondern die jeweilige Gebietskörperschaft (d.h. Rat und Gesamtverwaltung). Mit dem – noch einmal nachgebesserten – § 69 Abs. 3, wonach alle Gebietskörperschaften als örtliche Träger der Jugendhilfe verpflichtet werden, für die Wahrnehmung aller Aufgaben nach dem KJHG ein Jugendamt einzurichten, schien die Sorge aus der Welt. Da ist es allerdings irritierend, daß es seit den siebziger Jahren auch Jugend- und Sozialämter gibt und manche Kommunen sich eigene Ämter für Soziale Dienste leisten, die auch Aufgaben der Jugendhilfe ausführen. Aber im ersten Fall kann man sich damit zufriedengeben, daß es nur für die Qualität eines Jugendamtes spricht, wenn es weitere Aufgaben im Sozialbereich zugeordnet bekommt, im zweiten Fall beschwichtigen die Juristen, daß auch selbständige Sozialdienste in jedem Einzelfall der Fachverantwortung des auftraggebenden Jugendamtes unterliegen.

Dennoch verbirgt sich hinter der Verknüpfung von Jugend und Soziales ein weiteres Abrücken der politischen Lager, die einst das umfassende Jugendgesetzbuch zur Regelung des 3. Bereiches von Erziehung und Bildung außerhalb von Familie und Schule hatten realisieren wollen. Nach heftigen Protesten aus der Lobby der Jugendhilfe entschied die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung 1976, das Jugendhilferecht in das Gesamtwerk des Sozialgesetzbuches (SGB) einzufügen. Seit 1989 ist so das KJHG das 8. Buch des SGB (SGB VIII). Damit ist Jugendhilfe Unterfall von Sozialpolitik und nicht mehr im Kontext von Erziehung und Bildung zu verorten.

Zugegeben, das Grundgesetz macht es dem Gesetzgeber schwer, ein Erziehungs- und Bildungsgesetz unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Rahmen „öffentlicher Fürsorge“ nach Art. 72 GG einzuordnen. Aber schon 1980 warnten die Autoren des 5. Jugendberichtes der Bundesregierung vor der Sozialpolitisierung der Jugendhilfe. Soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit sind die Maximen des SGB. Wie schnell sind daraus Versorgung und soziale Befriedung abgeleitet. Neuorganisationsmodelle wie das im 8. Jugendbericht dokumentierte Dortmunder Modell des ASD, durch das die Gewährung von Sozialhilfe mit der Bereitstellung von Jugendhilfeleistungen verknüpft wird, stärken diese Besorgnis. Emanzipative, sich parteilich einmischende und partizipative Arbeitsansätze passen nicht in so eine Struktur.

In gewisser Weise teilt das KJHG das Schicksal des RJWG aus dem Jahre 1922. Nur wenige Jahre nach seinem Inkrafttreten reichen aufgrund wirtschaftlicher Krisenphänomene, die der Bundesrepublik Arbeitslosenzahlen wie zu Weimars Zeiten gebracht haben, die öffentlichen Mittel nicht mehr aus, um die Jugendhilfe – wie auch andere öffentliche Leistungen – in ihren bisherigen Strukturen und Aufgabenstellungen zu finanzieren. In der Hoffnung, wenigstens die Strukturkosten reduzieren zu können, greifen betriebswirtschaftliche Organisationsmodelle Platz, die das Ende der Jugendämter zur Folge haben könnten. Die Jugendämter verschwinden dann in „Fachbereichen Jugend und Soziales“, sie werden aufgeteilt in unterschiedliche Fachbereiche wie z.B. in Oberhausen („Kinderpädagogischer Dienst“ und „Jugendamt/wirtschaftliche Grundsicherung“) oder, wie in Wuppertal noch weiter aufgesplittet in Ressorts, Fachbereiche und Stadtbetriebe, die alle mehr oder weniger selbständig nebeneinander arbeiten. Da sind bloße Namensänderungen bei Beibehaltung aller gesetzlichen Funktionen in

einer Orga-Einheit wie in Krefeld („Amt für Kinder, Jugendliche und Familien“) eher positiv zu bewerten, da hier mehr Klarheit für die Zielgruppen des Gesetzes besteht.

Nun soll auch nicht der Eindruck entstehen, zeitgemäße Jugendhilfe sei nur in einer Organisationseinheit möglich, die „Amt“ heißt. Hier kann man den Modernisierern natürlich entgegenkommen. Nach dem Begriff „Amt“ stellen sich quasi von selbst nicht gewünschte Assoziationen von sturem Bürokratismus und seelenlosen Apparatschicks ein. Es spräche z.B. nichts dagegen, das „Amt“ in „Kommunales Leistungszentrum Jugendhilfe“ umzutauften und diese Zentrale mit einem Satellitenkranz Sozialer Dienstleistungszentren in Stadtteilen bzw. Stadtbezirken zu umgeben.

Die Auflösung der Jugendamtsstrukturen in separate Betriebseinheiten ist eine Gegenbewegung zu der von den sozialdemokratischen bzw. sozialistischen Müttern und Vätern gewollten Zusammenführung aller sozialpädagogischen Leistungen außerhalb von Schule. Man muß sich wundern, daß bei den Nachfahren jener Pioniere kein Aufbegehren gibt und geschichtslos und traditionsverlustig das reine Experimentierverhalten zur Bewältigung einer Finanzkrise Platz gegriffen hat. Merkwürdig auch, daß keine kommunale Aufsichtsbehörde bei klaren Gesetzesbrüchen wie in Oberhausen oder Wuppertal einzugreifen bereit ist.

Die Jugendhilfe war Vorreiter für ein neues, modernes Verwaltungsverständnis, bei dem die Wirkung der Leistung für den Bürger im Mittelpunkt stehen und der Bürger selbst zum Kunden einer Dienstleistungsnachfrage werden sollte. Für den Paradigmenwechsel von der obrigkeitlichen Zwangsbeglückung zum Dienstleistungsangebot für im Prinzip selbstverantwortliche Anspruchsberechtigte hat gerade die Jugendhilfe gekämpft. Die Befreiung vom Joch der ressourcenhaltenden Querschnittsämter kann von ihr nur begrüßt werden. Sie in miteinander unverbundene Fachbereiche bzw. Produktgruppen zu parzellieren, wirft sie zurück hinter ihre Anfänge. Vor 1922 waren Jugendhilfeaufgaben auch in unterschiedlichsten Organisationseinheiten bzw. Trägerschaften verstreut.

Dies müßte eigentlich die Stunde der Jugendhilfeausschüsse sein. Nach wie vor gilt für das Jugendamt ein kollegiales Führungsprinzip, wie es die Politiker des Reichstages damals mehrheitlich für zweckmäßig erachtet haben, um die freien Träger, die ihre traditionell gewachsenen Ressourcen mit einbringen sollten, und die Politik an den Förderungsbemühungen für eine zunehmend auf sich selbst gestellte nachwachsende Generation zu beteiligen. Auch heute noch hat der Jugendhilfeausschuß die größere Verantwortung als die Leitung der Verwaltung des Jugendamtes, weil alle grundsätzlichen Entscheidungen vom Jugendhilfeausschuß zu entscheiden sind. Kann es denn sein, daß es Jugendhilfeausschüsse gibt, die schon dann sich zufrieden geben, wenn sie aus unterschiedlichen Fachbereichen Ressorts, Stadtbetrieben u.ä. bedient werden? Eine Geschäftsstelle zur Federführung des Jugendhilfeausschusses ist nicht die Verwaltung des Jugendamtes und kann sie auch nicht ersetzen.

Nun könnte man unseren zwei Beobachtern im Jugendhilfemittel ja entgegenhalten, dies eben sei der Preis für eine Anerkennung der Tatsache, daß die Jugendhilfe Anbieter sehr unterschiedlicher Dienstleistungen ist, die der informierte und mündige Bürger auch als unterschiedliche Produkte identifizieren können sollte. Was aber, wenn das dazu führt, den nicht informierten und (noch) nicht mündigen Bürger für nicht bedürftig zu halten? Offensive Jugendhilfe muß auch dazu beitragen, daß Hilfebedürftige Maß und Wege erkennen, das einzufordern, was sie benötigen. Produktbudgets hütende Arbeitseinheiten können gar kein Interesse daran haben, die Nachfrage zu erhöhen.

Der Sinn der Formel von der Einheit der Jugendhilfe war, daß ihre sozialpädagogischen Leistungen miteinander vernetzt und in Beziehung gesetzt werden können. Das auffällige Kindergartenkind kann z.B. Rückschlüsse auf sexuellen Mißbrauch zulassen, auf den der Allgemeine Soziale Dienst und/oder die Erziehungsberatung helfend und beratend zu reagieren hätten. Arbeitslose Jugendliche könnten mit Wohnraum versorgt werden, der an Qualifizierungsmaßnahmen geknüpft ist. Jugendeinrichtungen könnten soziale Trainingskurse für delinquente Kinder und Jugendliche in ihre Arbeit integrieren. Zugegeben, auch in der Vergangenheit sind solche Chancen der zunächst nur formal organisatorischen Einheit der Jugendhilfe nicht oder nicht ausreichend genutzt worden. Mit dem Verschwinden der Jugendämter verschwindet aber auch die Chance dazu.

Die Kehrseite der Pluralisierung von Lebenslagen und Individualisierung der Lebensführungsmuster als Kennzeichnung der Postmoderne ist der Zerfall solidarischer Bindungsgefüge. Wo jeder immer mehr auf sich selbst zurückgeworfen ist, wird es immer schwerer, sich zu orientieren und Lebensstrategien zu entwickeln. Die zunehmende Spaltung unserer Gesellschaft in Wohlhabende und Arme geht zu Lasten der Kinder und Jugendlichen. Deren Verrohung wird von den Massenmedien beklagt. Der Kampf der Konservativen um die Stärkung der Erziehungskraft der Familien konnte nicht verhindern, daß immer mehr Familien in ihren unterschiedlichsten Ausprägungen zur Gefahr für die Kinder geworden sind.

Da sitzen nun Marie Juchacz und Kurt Löwenstein auf ihrer Wolke im Jugendhilfeshimmel und müßten sich eigentlich freuen. Nun endlich ist gesetzlich so viel wie noch nie zuvor von ihrer Vision einer schlagkräftigen reformpädagogischen Institution erreicht worden, die sie damals mangels anderer begrifflicher Vorstellungen „Jugendamt“ genannt haben. Die gewollte Dynamik dieses Amtes muß nicht einmal nur von seiner kollegialen Führung (Jugendhilfeausschuß) ausgehen, sondern der leistungsberechtigten Bürger selbst kann die Initiative ergreifen. Ein umfassender Leistungskatalog ermöglicht dazu Transparenz. Rechtsansprüche und Rechtsverpflichtungen sollen mehr Gerechtigkeit für Benachteiligte und Hilfebedürftige ermöglichen. Und die Hilfebedürftigen selbst erhalten Beteiligungsgarantien, die dem Prinzip von mehr Demokratie mehr denn je gerecht zu werden versuchen.

Schließlich erhält die Jugendhilfe das umfassende (und nur aus einer starken Organisationsposition heraus zu realisierende) Mandat zur Infrastrukturoptimierung für Kinder, Jugendliche und ihre Familien. Zu diesem Zweck wird sie zu Planung und Kooperation mit anderen Trägern verpflichtet, womit gleichzeitig eine platte Interpretation der Subsidiarität vom Tisch ist. Doch fassungslos müssen unsere zwei Protagonisten im Jugendhilfeshimmel nun zusehen, wie ihre politischen Nachfahren durch hilfloses Herumexperimentieren bei der Bewältigung einer epochalen Finanz- und Wirtschaftskrise dabei sind zu verspielen, was ihr postumes Vermächtnis hätte sein können.

Literatur

- Bäumer, G.: „Die historischen und sozialen Voraussetzungen der Sozialpädagogik und die Entwicklung ihrer Theorie“. In: Hermann Nohl/Ludwig Pallat (Hrsg.), Handbuch der Pädagogik, Weinheim/Basel 1981.
Greese, D.: Eigenständigkeit als Voraussetzung für Grenzüberschreitungen der Jugendhilfe, in: ISA (Hrsg.), ASD-Beiträge zur Standortbestimmung, Münster 1991.
Jordan, E./Münder, J. (Hrsg.): 65 Jahre Reichsjugendwohlfahrtsgesetz, Münster 1987.
Müller, C.W.: Jugendamt – Geschichte und Aufgabe einer reformpädagogischen Einrichtung, Weinheim/Basel 1994.

Dieter Greese, Sozialarbeiter grad., Leiter des Jugendamtes Essen, Hauptstraße 19, 45219 Essen

Jugendwohl § 69 ff.

BEITRÄGE



31/AL

BRUNO W. NIKLES DER FALL DES JUGENDAMTES?

ANMERKUNGEN ZUM VERSUCH, DAS JUGENDAMT EINER FALSCH-
VERSTANDENEN „NEUEN STEUERUNG“ ZU OPFERN.

I.

Auf verschiedenen Verwaltungs- und Politikfeldern wurden in jüngster Zeit mehr oder weniger erfolgreiche Vorhaben der Deregulierung überkommener Verfahren und Organisationsmuster durchgeführt oder in Angriff genommen. Die Herausforderungen liegen in den finanzwirtschaftlich schwierigen Rahmenbedingungen, im Modernisierungsbedarf vorhandener Leistungsfelder und -angebote angesichts veränderter technologischer Entwicklungen, in gewandelten Anforderungen der Bürger an die Qualität öffentlicher Dienstleistungen – insbesondere im kommunalen Raum – in Steuerungsdefiziten innerhalb der Bürokratien und im Zusammenspiel von Verwaltung und Politik, um einige Aspekte schlaglichtartig zu nennen. In solchen Zeiten wird an Aufbau- und Ablauforganisationen gebastelt, werden Handlungsspielräume ausgetestet und auch vielfach interessenbezogen die Karten neu gemischt. Wenn manches auch so aussieht oder aussehend gemacht wird, als handle es sich letztlich um nicht sehr bedeutende organisatorische Veränderungen, und einfache Reaktionen auf einen Modernisierungserfordernisse, so sind doch immer wieder „hochpolitische“ Angelegenheiten darunter.

II.

Ganz aktuell ist die Jugendhilfe betroffen oder anders formuliert: sollte die Jugendhilfe empfindlich getroffen werden. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (genannt: Zuständigkeitslockerungsgesetz) hatten der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen und mit ergänzenden Bezügen auf die sogenannte Heimaufsicht der des Landes Schles-

wig-Holstein hochbrisante Änderungen am Kinder- und Jugendhilfegesetz für die Beratungen im Innenausschuß des Bundesrates vorbereitet.¹ Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) sollte unter anderem an folgenden Punkten ergänzt oder geändert werden:

1. Nach Landesrecht wird gemäß § 69 Abs. 1 KJHG geregelt, wer überörtlicher Träger der Jugendhilfe ist. Nunmehr sollte eine umfassende Übertragbarkeit der Aufgaben ermöglicht werden: „Durch Landesrecht kann bestimmt werden, daß Aufgaben des überörtlichen Trägers auf örtliche Träger übertragen werden können.“

In § 85 Abs. 2 KJHG ist geregelt, welche Aufgaben der überörtliche Träger wahrzunehmen hat. Zusammengefaßt sind es vor allem Beratungsleistungen für die örtlichen Träger, Förderung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Trägern und freien Trägern, Modellvorhaben und Fortbildung und einige wenige leistungs- und aufsichtsrechtliche Angelegenheiten, wie zum Beispiel die Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung, „Heimaufsicht“ genannt, obwohl sich längst auch andere Wohnformen darunter befinden (§§ 45–48 a KJHG). Mit der vorgesehenen Öffnungsklausel „soll den Ländern der erforderliche Spielraum für mögliche Verlagerungsentscheidungen eröffnet werden“, heißt es in der Begründung der Innenminister-Initiative.

2. In § 70 KJHG ist die Organisation Jugendamtes und des Landesjugendamtes geregelt. Danach gibt es bekanntlich als Besonderheit der deutschen Kommunalverwaltung ein Jugendamt als zweigliedrige Behörde, bestehend aus der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuß mit in weiteren Paragraphen festgelegten Aufgaben und Funktionen, die ganz grundsätzlich das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern bestimmen. Hier nun sollte ein Absatz wie folgt eingeführt werden: „Durch Landesrecht kann eine von den Absätzen 1 bis 3 abweichende Organisation der öffentlichen Jugendhilfe zugelassen werden. Dabei ist eine angemessene Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe bei der Entscheidungsfindung über die in § 71 Absatz 3 dieses Gesetzes bezeichneten Angelegenheiten der Jugendhilfe sicherzustellen.“ In diesen Formulierungen wird deutlich, daß letztlich die Möglichkeit geschaffen werden sollte, das Jugendamt in seiner heutigen Struktur und Funktion abzuschaffen.

3. In § 71 KJHG werden die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses, seine Aufgaben und seine Rechte als beschließender Ausschuß geregelt. Nunmehr sollte es heißen: „Durch Landesrecht kann eine von den Absätzen 1 und 2 sowie 4 abweichende Regelung der Organisation des für die Jugendhilfeangelegenheiten zuständigen Ausschusses zugelassen werden; die angemessene Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe bei der Entscheidungsfindung über die in Absatz 3 bezeichneten Angelegenheiten ist sicherzustellen.“ Mit dieser Ergänzung wäre die Mög-

¹ Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zum Entwurf eines ... Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (... Zuständigkeitslockerungsgesetz), Drs. 831/97; 234. Unterausschußsitzung – Unterausschuß „Zuständigkeitslockerungsgesetz“ – am 14. Januar 1998; Antrag des Landes Schleswig-Holstein zum Entwurf eines ... Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (Zweites Zuständigkeitslockerungsgesetz), Drs. 831/97 für die 234. Sitzung des ...

lichkeit geschaffen, den Jugendhilfeausschuss in der heutigen Form mit den derzeit festgelegten Aufgaben- und Funktionsbestimmungen aufzuheben.

In der weiteren Begründung der Initiative des nordrhein-westfälischen Innenministeriums heißt es schließlich: „Diese Änderungen greifen seit Jahren von Kommunen und aus den kommunalen Spitzenverbänden geäußerte Wünsche auf, auch im Bereich des Jugendhilferechts zugunsten einer flexibleren Handhabung von zwingenden bundesrechtlichen Organisationsvorhaben abzusehen. Durch die Ermächtigung, landesrechtlich abweichende Bestimmungen zu treffen, könnte den örtlichen Trägern der Jugendhilfe die Möglichkeit gegeben werden, dem für die Jugendhilfefragen zuständigen Ausschuss auch andere, mit der Jugendhilfe in engem sachlichen Bezug stehende Aufgaben zu übertragen (etwa aus dem Sozial- oder dem Schulbereich). Gleichzeitig kann durch Landesrecht die Möglichkeit für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe eröffnet werden, im Rahmen des neuen Steuerungsmodells eine den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen besser entsprechende Organisationsform der kommunalen Verwaltung zu wählen. Die Beteiligungsrechte der Träger der freien Jugendhilfe an den in dem für Jugendhilfeangelegenheiten zuständigen Ausschuss zu behandelnden Fragen bleiben gewahrt.“

Die Initiative wurde nach außerordentlich deutlichen Interventionen der Wohlfahrts- und Jugendverbände gestoppt.² Zu den Details des vorliegenden Gesetzentwurfs sowie zu den Begründungen gäbe es über die Feststellung hinaus, daß die Qualität der gesetzes- und formulierungstechnischen Ausarbeitung sehr dürftig und von fachbezogener Sachkenntnis wenig durchdrungen ist, noch manches anzumerken. Einige Details interessieren aber auch nicht weiter, da es eigentlich um sehr grundsätzliche Fragen der Zukunft der Jugendhilfe geht.

III.

Das Jugendamt ist als spezielle Fachbehörde eine kommunale Einrichtung mit einer wechselvollen Geschichte. Wer heute unter den aktuellen Bestrebungen, neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung einzuführen, über das Jugendamt und über Konsequenzen neuer Aufbaustrukturen für die Organisation des Jugendamtes diskutiert, tut gut daran, einen Blick auf diese Geschichte zu werfen. Dabei geht es nicht um das Aufwärmen nostalgischer Erinnerungen, sondern um die Frage, was mit den historisch gewachsenen Strukturen bislang erreicht wurde und ob man sich von andersgearteten Strukturen ähnlich gute oder vielleicht bessere fachliche und fachpolitische Ergebnisse erhoffen könnte. In jedem Falle müßte für alle Beteiligten gelten, daß man Bewährtes nicht ohne ausreichende und breite Diskussion über Bord werfen sollte.

² Wenige Tage darauf, der erste Sturm hatte sich gerade gelegt, wurde eine weitere Initiative des Landes Rheinland-Pfalz zu einer begrenzteren Veränderung des § 85 im Innenausschuss des Bundesrates verabschiedet. Über deren „Erfolg“ oder Scheitern kann hier noch nicht berichtet werden.

Das Jugendamt ist im Schnittpunkt und als institutioneller Ausdruck verschiedener sozialer Bewegungen und fachlicher Handlungskontexte entstanden.³ Erste Gründungen von Jugendämtern erfolgten zwischen 1909 und dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges. Im Sinne einer Zusammenführung unterschiedlich institutionalisierter Bereiche der Jugendfürsorge und Jugendpflege fanden langjährige Bemühungen um die Etablierung eigenständiger Jugendbehörden im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) von 1922 ihren Niederschlag. Zudem drängten die gerade in der Jugendhilfe stark engagierten freien Träger im Kontext des demokratischen Umbruchs auf Anerkennung und Mitwirkung bei der Wahrnehmung gesellschaftlicher Aufgaben. Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, warum die Einrichtung von Jugendämtern mit einer rechtlich gesicherten Einbindung der freien Träger verbunden war. Diese Einbindung erfolgte zunächst im Sinne eines Kollegialorgans, in dem neben den hauptamtlichen Beamten auch von freien Trägern vorgeschlagene Mitglieder tätig wurden. Nach der Zeit des Nationalsozialismus, während der auch im Jugendamt das „Führerprinzip“ eingeführt wurde, entstand 1953 in Weiterentwicklung des Kollegialorgans der Weimarer Zeit das Jugendamt als zweigliedrige Fachbehörde mit der heute bekannten Organisationsfigur.

Grundlegende Fragen, die bis heute Spannungsfelder der Jugendhilfe markieren, so beispielsweise die Frage nach dem Verhältnis des sozialpädagogischen Gehaltes der öffentlichen Jugendhilfe und ihren ordnungsrechtlich-disziplinierenden Aspekten oder die Frage nach dem Zuordnungsverhältnis von öffentlichem Träger und freien Trägern der Jugendhilfe im Sinne von Vorrang, Nachrang oder Partnerschaft, sind bereits während des Gesetzgebungsprozesses im Reichstag erörtert worden.⁴ Trotz der vorhandenen Ungeklärtheiten, der Spannungen zwischen den Trägern und der sich zum Teil auseinanderentwickelnden Praxisfelder von Jugendfürsorge und Jugendpflege wirkte über die Jahre hinweg die Denkfigur „Einheit der Jugendhilfe“ sowohl als Klammer um eine plural verfaßte Jugendhilfe, als auch als Grundorientierung immer wieder neuer wechselseitiger Befruchtung und Korrektur sozialpädagogischer Handlungsansätze und jugendpolitischer Initiativen⁵, so sehr der Begriff im Detail auch changierende Inhalte zu beschreiben versuchte: Einheit im Sinne eines ungeteilten und generellen Erziehungsrechtes, das für jedes Kind in Anspruch genommen werden kann; Einheit im Sinne eines übergreifenden gesellschaftlichen Zusammenwirkens öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe und der Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements; Einheit als fachlich-politische Zusammenfassung der gewollten Pluralität der Jugendhilfe; Einheit als durchgängige sozialpädagogische Orientierung von

³ Zu den verschiedenen „ideengeschichtlichen Perspektiven“ siehe u. a.: C. Wolfgang Müller. Jugendamt: Geschichte und Aufgaben einer reformpädagogischen Einrichtung. Weinheim, Basel: Beltz-Berlag 1994

⁴ Siehe die historisch-fachliche Dokumentation: 65 Jahre Reichsjugendwohlfahrtsgesetz – ein Gesetz auf dem Weg in den Ruhestand. Herausg. von Erwin Jordan und Johannes Münder. Mit einem Beitrag von Christa Hasenclever. Münster: Votum Verlag 1987

⁵ Vgl. dazu unter anderem: Bruno W. Nikles. Jugendpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungen, Merkmale, Orientierungen. 2. Aufl. Opladen: Leske und Budrich 1978, S. 22 ff. und 156 ff.

Jugendpflege und Jugendfürsorge. Schließlich sollte diese Einheit durch eine Fachbehörde verkörpert werden, um auf der Grundlage einer erzieherischen Programmatik die Vertretung der Interessen und Ansprüche der jungen Menschen wahrnehmen zu können.

Eine Novelle des JWG brachte im Jahre 1961 nur geringfügige aufgaben- und leistungsorientierte Neuerungen, war aber Anlaß für sehr heftige rechtliche und politische Auseinandersetzungen um das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern. Der Gesetzgeber hatte den von den freien Verbänden in Anspruch genommenen Subsidiaritätsgrundsatz in eine „Vorrangregelung“ für das Tätigwerden der freien Jugendhilfe umgesetzt und gesetzlich verankert. Es kam quasi zu einer Neuauflage grundsätzlicher Diskussionen, wie sie bereits während der Entstehung des RJWG geführt worden waren, und in der Folge zu verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen. Es ging den Klägern hierbei im Kern um die volle kommunale Verfügung über Angelegenheiten der öffentlichen Jugendhilfe. Über Jahre war zumindest die strukturell-organisationelle Oberfläche der Jugendhilfe im Wartestand, bis das Bundesverfassungsgericht 1967 die gesetzlichen Regelungen zu § 5 JWG für verfassungskonform erklärte, „salomonisch“ aber Vorrang und Nachrang der Träger im Sinne eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens interpretierte. Die Gesamtverantwortung sollte weiterhin eindeutig beim Jugendamt liegen.⁶

Nachdem sich die Jugendhilfelandtschaft politisch wieder weitgehend beruhigt hatte, brachte der Dritte Jugendbericht, abgeschlossen im Juli 1971, erneut Bewegung in die Entwicklung der Jugendhilfe. Er hatte „Aufgaben und Wirksamkeit der Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland“ zum Thema⁷ und läutete zugleich eine langjährige Reformdiskussion über die leistungsgesetzliche Fortentwicklung des Jugendhilferechts ein. Die erstmals aus Wissenschaftlern und Praktikern gebildete Berichtskommission entwickelte verschiedene fachliche Empfehlungen. Dazu gehörten unter anderem der weitere konsequente Ausbau der Jugendämter zu leistungsstarken Fachbehörden und die Wahrung der Selbständigkeit der Jugendämter.⁸

Die Kommission empfahl einhellig eine Veränderung der bestehenden Organisationsform des Jugendwohlfahrtsausschusses. Die „Zweigliederigkeit“ des Jugendamtes sollte abgeschafft werden, „d. h. der Jugendwohlfahrtsausschuß sollte nicht mehr als Teil des Jugendamtes konstruiert, sondern dem Jugendamt gegenübergestellt werden, wie dies bei anderen kommunalen Ausschüssen (...) der Fall ist. Damit soll die nach Auffassung der gesamten Kommission überflüssige Sonderstellung des Jugendamtes in der öffentlichen Verwaltung aufgegeben werden, die

⁶ Verhältnis freier Jugendhilfe und freier Wohlfahrtspflege zu öffentlicher Jugendhilfe und Sozialhilfe. Urteil des Bundesverfassungsgerichts Nr. 19 vom 18. Juli 1967. BVerfGE 22,180

⁷ Bericht der Bundesregierung über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe – Jugendbericht –. BT-Dr. IV/3170 vom 23. Febr. 1972, hier zit. nach dem vom Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit herausgegebenen Separatdruck: Dritter Jugendbericht. Bonn 1972

212 ⁸ a. a. O., S. 20

offenbar kaum praktischen Nutzen hat und lediglich zu Mißverständnissen und Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Politikern, Verbandsvertretern und der Verwaltung führen kann. Die Politiker befürchten einen zu starken Einfluß von Kräften ohne parteipolitisch gebundenes Mandat und die Verwaltungsleute eine unzulässige Einmischung in ihre fachliche Arbeit und Organisationshoheit.⁹ Zu diesen Begründungen, die bis heute in weiten Bereichen der Kommunalverwaltung geteilt werden, ist zu sagen, daß es dazu nie eine empirisch abgesicherte Analyse gegeben hat. Es waren und blieben immer stark normativ gefärbte Einschätzungen.

Über diese Schlußfolgerungen hinaus gab es zwei alternativ formulierte weitere Voten jeweils einiger Mitglieder der Kommission.¹⁰ Ein Teil der Kommission befürwortete einen „modifizierten“ Jugendwohlfahrtsausschuß mit einer Mehrheit der Sitze für die Mitglieder aus der Vertretungskörperschaft und der Anreicherung des Ausschusses durch beratende Experten. Ein anderer Teil der Kommission trat für die Ersetzung des Jugendwohlfahrtsausschusses ein. Dessen Funktion sollte ein Jugendausschuß übernehmen, in Form und Aufgabenbestimmung den in den Kommunen üblichen anderen Ausschüssen gleichgestellt. Ferner wurde empfohlen, eine Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe verpflichtend einzurichten. Zu den Berichtsempfehlungen hinsichtlich der Organisationsstruktur des Jugendamtes und des Jugendwohlfahrtsausschusses bezog die Bundesregierung Position. Sie sprach sich für die Beseitigung der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und des Jugendwohlfahrtsausschusses in der bis dahin zusammengesetzten Form aus. Die Bundesregierung insistierte mit Nachdruck darauf: die „Jugendämter sollten möglichst als organisatorische Einheiten selbständig bleiben“¹¹

Wie die weitere Entwicklung der Reform des Jugendhilferechts zeigte, haben sich vor allem die freien Träger der Jugendhilfe erfolgreich mit ihrer Vorstellung durchsetzen können, den Jugendhilfeausschuss in der bekannten Form beizubehalten. Trotz aller praktischen Defizite schien ihnen und letztlich auch dem Gesetzgeber diese Konstruktion tragfähig, um ein partnerschaftliches Miteinander im Sinne der Einheit der Jugendhilfe absichern zu können. So sind die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und die besondere Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses organisatorische und konzeptionelle Eigenarten der öffentlichen Jugendhilfe geblieben. Die Gegner dieser Besonderheit geben jedoch weiterhin keine Ruhe. Wollte man sie genauer orten, so wären folgende Überlegungen nützlich. In den Großstädten stellt die Jugendhilfe einen so großen Aufgabenbereich der Kommunen dar, daß eine Eingliederung des Jugendamtes in noch größere administrative Einheiten kaum zu sinnvollen Lösungen führen würde. Die Konfrontation der kommunalen Politik mit sozialen Problemlagen bedingt eine vergleichsweise starke Position der kommunalen Jugendpolitik, freie Träger eingeschlossen. Deshalb wird auch der Jugendhilfeausschuß stärker wahrgenommen. Neigungen, gegen die vorhandenen Jugendhilfestrukturen anzugehen, bestehen dagegen seit jeher im

⁹ a. a. O., S. 138

¹⁰ a. a. O., S. 20

¹¹ a. a. O.

ländlichen Bereich und insbesondere in Nordrhein-Westfalen. Insoweit ist es keineswegs verwunderlich, daß die hier zur Rede stehende Initiative aus dem Innenressort des Landes Nordrhein-Westfalen stammt. Man bedenke, daß es in keinem Bundesland eine so kleinteilige Struktur der Jugendhilfe gibt wie in Nordrhein-Westfalen. Auch viele kleine kreisangehörige Städte besitzen eigenständige Jugendämter. Wer die Jugendamtslandschaft einmal landesweit kartographisch darstellt, steht vor einem bunten Teppich. Unter Aspekten der Effektivität und Effizienz wäre in der Tat zu fragen, ob nicht – aus Einsicht der Städte und Kreise selbst oder durch die Landespolitik – eine solche Zersplitterung der Kräfte einmal sorgfältig geprüft werden müßte. Zumindest kann es nicht sein, daß Neuorganisationen der Kommunalverwaltung Jugendämter kleinerer Städte zum Verschwinden bringen, ohne daß vorab eine Wiederherstellung tragfähiger Jugendhilfestrukturen in den Kreisen oder im Sinne von Verbundlösungen zwischen Nachbarstädten diskutiert wird.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII / KJHG) regelt heute noch eindeutig, daß alle Aufgaben der örtlichen Jugendhilfe dem Jugendamt zuzuordnen sind. Es würde gegen die bundesgesetzliche Regelung verstoßen, wollte man die Aufgaben auf selbständige andere Organisationseinheiten verteilen. Bereits wenige Jahre nach Inkrafttreten des KJHG und damit nach einer Bestätigung der gewachsenen Strukturen sah sich Ministerialrat WIESNER 1995 anlässlich einer Tagung zu Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle veranlaßt, vehement für den Erhalt des Jugendamtes zu plädieren. Nach den jüngsten Ereignissen gewinnen diese Aussagen geradezu den Charakter von frühen Beschwörungsformeln. Es ist, so urteilte WIESNER, das Grundprinzip zu wahren, „das der Regelung des § 69 Absatz 3 KJHG zugrundeliegt: die Bündelung aller Aufgaben bei einer Organisationseinheit.“¹² „Nur auf diese Weise wird dem Grundsatz der Einheit der Jugendhilfe Rechnung getragen.“¹³ Und weiter: „Nur auf diese Weise kann eine der individuellen Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen entsprechende maßgeschneiderte Hilfe entwickelt werden, die gegebenenfalls verschiedene Leistungen zusammenfaßt.“¹⁴ In diesen Aussagen wird zentral darauf abgestellt, daß die Umsetzung des – inzwischen leistungsgesetzlich fixierten – individuellen Anspruchs auf Erziehung beziehungsweise auf Hilfen zur Erziehung nur in einer klar definierten Organisationsfigur möglich sein dürfte. Hiermit wird nicht einer harmonistischen, vielleicht noch übermäßig von Jugendbewegung und Reformpädagogik geprägten, Vorstellung angehangen. In einer differenzierten, pluralen und durch das Wirken sehr unterschiedlicher Institutionen geprägten Erziehungslandschaft ist – nicht zuletzt im Hinblick auf die Rolle des staatlichen Wächteramtes und der der öffentlichen Jugendhilfe aufgetragenen Interessenvertretung junger Menschen – eine durchsetzungsfähige, fachlich kompetente Orga-

¹² Reinhard Wiesner. Aufgaben und Organisation der Jugendhilfe nach dem KJHG. In: Anforderungen der Jugendhilfe an neue Steuerungsmodelle. Herausg. vom Verein für Kommunalwissenschaften (= Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe Bd. 3). Berlin [1995], S. 38 [29–49]

¹³ a. a. O.

214 ¹⁴ a. a. O.

nisation unverzichtbar. Und zur besonderen Zweigliedrigkeit des Jugendamtes merkte WIESNER an: „Nur auf diese Weise wird schließlich die Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeit des Jugendhilfeausschusses und der dort vertretenen freien Träger auf alle Aufgaben der Jugendhilfe gesichert.“¹⁵ Obwohl auch im aktuellen Vorstoß der Innenminister immer wieder die Mitwirkung der freien Träger genannt wird, kann man getrost unterstellen, daß sich die eigentlichen Promotoren (vor allem im Bereich kommunaler Spitzenverbände) insgeheim über eine Eingrenzung der Einflußmöglichkeiten der freien Träger freuen würden, zumal gerade sie in den vergangenen Jahren übermäßig harte Kahlschläge der Finanzpolitiker im Bereich der Jugend- und Familienpolitik verhindert haben.

IV.

Im Prozeß der Modernisierung haben die Gemeinden bereits durch Veränderungen der Gemeindeordnung Spielräume erhalten. Eine Experimentierklausel beispielsweise im nordrhein-westfälischen Gemeinderecht ermöglicht partielle Neugestaltungen in ausgewählten Handlungsfeldern oder gar durchgreifend neue Organisationsstrukturen¹⁶, wenn diese nicht bereits schon im Rahmen der bisherigen Organisationshoheit der Kommunen möglich sind. In vielen Kommunen wird inzwischen auf den unterschiedlichsten Ebenen experimentiert. Die jetzt zum Teil bereits gefundenen „Lösungen“ zu Einbindungen der Jugendämter in neue Strukturen, ohne diese völlig darin aufgehen zu lassen, reichen den Initiatoren der Gesetzesänderungen offensichtlich nicht.

Grundsätzlich geht es bei den neuen Steuerungsmodellen um eine Erhöhung der Effizienz der Kommunalverwaltung. Diese soll erreicht werden durch ein Kontraktmanagement, das der Verwaltung mehr Autonomie und Verantwortung gibt und die Kontrolle des Verwaltungshandelns durch die Politik transparenter werden läßt. Dazu soll ein Vertragsmodell mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung, innerhalb der Verwaltung und ihrer Einheiten und zwischen Verwaltung und weiteren „Auftragnehmern“ dienen. Ferner wird eine „schlankere“ Verwaltung angestrebt. Konkret sollen die Verwaltungshierarchien reduziert, die einzelnen Verwaltungseinheiten in kombinierter Fach- und Ressourcenverantwortung kontraktmäßig gebunden selbständiger arbeiten, mit festgelegten Budgets quasi unternehmerisch gewirtschaftet und damit ein verbesserter Einsatz der Mittel ermöglicht und verwaltende mit handelnden Funktionen eng verknüpft werden.¹⁷

¹⁵ a. a. O., S. 39

¹⁶ „Zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle und zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung auch in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit kann das Innenministerium im Einzelfall zeitlich begrenzte Ausnahmen von organisations- und haushaltsrechtlichen Vorschriften des Gesetzes oder der zur Durchführung ergangenen Rechtsverordnungen zulassen.“ § 126 Abs. 1 [Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (Experimentierklausel)] Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 14. 7. 1994, GV.NW. S.666

¹⁷ vgl. z. B. Marco Szlapka, Bruno W. Nikles, Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung. Eine Einführung für Mitarbeiter/innen in Jugendhilfe und Sozialarbeit. Essen: Verlag Neue Deutsche Schule 1997

Unter diesen Aspekten werden organisatorische Neuordnungen erwogen oder zum Teil bereits eingeführt. Es handelt sich unter anderem um die Überführung breit und tief gegliederter klassischer Ämterstrukturen in Fachbereiche mit größerem Aufgabenspektrum, um den Abbau von Hierarchieebenen, um die Transformierung, Ausgliederung oder gar Privatisierung von Aufgaben- und Leistungsfeldern in eigenständig operierende Betriebseinheiten und um die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente von Produktbeschreibungen über Kennziffern, Kostenstellenrechnungen bis hin zu umfassenden Controllingssystemen. Im Außenverhältnis der Kommunalverwaltung wünschen sich manche Protagonisten der Verwaltungsreform auch im sozialen Bereich offene Märkte, auf denen die Kommunen mit möglichst geringer Bindungswirkung Leistungen einkaufen können.

Neben vielen noch offenen Einzelfragen zu diesen verschiedenen Versatzstücken und zu deren Implementation, auf die man sich in einigen Bereichen durchaus rasch einstellen könnte, stellt sich als Kernfrage die nach dem künftigen Umfang und nach der Qualität der Dienstleistungen. In manchen administrativen und technischen Feldern ist sie vielleicht einfacher zu beantworten als in komplexeren, das sozio-kulturelle Leben betreffenden Leistungsfeldern. Die bislang überwiegend auf die verwaltungsinterne Steuerung bezogene Diskussion weitet sich hier konsequenterweise aus. Das Thema hat hohe Brisanz für die sozialstaatliche Ordnung, für das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern, für die Lebenswelt der jungen Menschen und Familien und damit für die Frage, ob und wie die programmatischen und organisationellen Ansprüche des Kinder- und Jugendhilferechts künftig umgesetzt werden können. Im Hintergrund dieser Vorgänge findet ein Rückzug des Staates aus sozialpolitischer Regulierung und Sicherung statt, der durch die weiterhin schrumpfenden fiskalischen Handlungsmöglichkeiten noch beschleunigt wird.

V.

„Jede Öffnung an einem Punkt birgt die Gefahr, daß es zu Weiterungen kommt und nicht nur die Stelle des Amtsleiters, sondern am Ende sogar die Organisationseinheit Jugendamt in ihrer Zweigliedrigkeit (...) zur Disposition steht“, so formulierte WIESNER 1995 seine Sorgen hinsichtlich der Zukunft der bisherigen rechtlichen und organisationellen Verfaßtheit der kommunalen Jugendhilfe. Daß diese Sorge nicht unbegründet war und ist, zeigte bereits 1995 unter anderem die Tatsache, daß ein Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle zur Aufbauorganisation in der Jugendhilfe¹⁸ Aussagen enthielt, die nicht mit der notwendigen Klarheit den Besonderheiten der Jugendhilfe und der Sonderstellung des Jugendamtes Rechnung trug.¹⁹

¹⁸ Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt). Aufbauorganisation in der Jugendhilfe. Bericht Nr. 3/1995. Köln 1995

¹⁹ Vgl. dazu die fachlich sehr fundierte Stellungnahme des Landesjugendhilfeausschusses [des Landes Rheinland-Pfalz] zum Bericht Nr. 3/1995 der KGSt zur Aufbauorganisation in der Jugendhilfe sowie zu dessen „Philosophie“ vom 22. April 1996

Die an einigen Orten bereits laufenden Veränderungen lassen sich beispielhaft auf folgende Punkte bringen:

1. Das „Jugendamt“ wird Teil einer größeren Organisationseinheit.
Es stellt sich in solchen eingebundenen Verwaltungskontexten zunächst die Frage nach der Identität der für Jugendfragen zuständigen Verwaltungseinheit. Eine ausgeprägte fachliche und aufgabenbezogene Identität ist jedoch für die Jugendhilfe von besonderer Bedeutung, weil die Organisationsstrukturen höchst plural sind, aber dennoch vernetzt werden müssen. Ferner bedarf es einer organisationell gestützten Identität als Gegengewicht zur Unterbewertung sozialer Aufgabengebiete in einer Gesellschaft, die gerade im Hinblick auf die künftigen Generationen offensichtlich kaum zu angemessenen Politiken in der Lage ist.
Darüber hinaus ist in den letzten Jahrzehnten das Bemühen nicht ohne Erfolg geblieben, auch die Führungspositionen in den Jugendämtern mit fachspezifisch vorgebildeten Personal zu besetzen, wenngleich heute noch immer wieder vehement dafür gekämpft werden muß. Es ist zu befürchten, daß mit der Einbindung der Jugendhilfe in die fachlich breiteren Verwaltungseinheiten ein Verlust an Chancen verbunden ist, die Führungspositionen in der öffentlichen Jugendhilfe für Fachkräfte der sozialen Arbeit zu sichern. Dies ist nicht zuletzt auch ein Problem der in der sozialen Arbeit ohnehin zu geringen Aufstiegschancen und einer zu „egalitären“ Personaldecke.
2. Die Organisation der öffentlichen Jugendhilfe entwickelt ein neues Verhältnis von zentraler Steuerung und dezentraler Dienstleistungserbringung.
Die Dezentralisierung sozialer Dienste in stadtbezirklicher Form unter Zusammenführung von Aufgaben verschiedener traditioneller Ämter (Sozialamt, Jugendamt) und verbunden mit einer organisatorischen Integration von Innen- und Außendienst, lange vor den jetzt laufenden Versuchen neuer Steuerung in einzelnen Städten erprobt und konzeptionell zur weiteren Umsetzung immer wieder empfohlen, erhält derzeit weitere Entwicklungsschübe. Längerfristig könnte sich aus dieser Perspektive eine veränderte, in den bürgerschaftlichen und lebensweltlichen Zusammenhang eingebundene Landschaft sozialer Dienste entwickeln, die ein planvolleres und den Problemlagen und Aufgaben angepaßteres Handeln der Träger erlaubt. Wer Dezentralisation betreibt, benötigt jedoch tragfähige zentrale Steuerungsinstrumente.
3. Aufgabenbereiche der öffentlichen Jugendhilfe werden in Regiebetriebe oder Eigenbetriebe ausgelagert oder privatisiert.
Die wohl konsequenteste Form der Verschlinkung der Kommunalverwaltung ist für viele die Auslagerung oder gar die Privatisierung von Aufgabengebieten. Auch hier haben wir es nicht mit einem gänzlich neuen Phänomen zu tun. Unter den Gesichtspunkten der neuen Steuerung dürften solche Veränderungen in den nächsten Jahren jedoch weiter forciert werden. Die Motive für diese Veränderungen sind genauso vielschichtig wie die vor Ort jeweils gefundenen Lösungen und die unter den gegebenen örtlichen oder regionalen Verhältnissen zu erwartenden Folgen solcher Neuordnung. Fatal wäre es aber, wenn nach dem „Outsourcing“ von

Dienstleistungsbereichen das übriggebliebene „Jugendamt“ Abstand nehmen würde von den Perspektiven präventiver, sozialstrukturell orientierter und der sozialen Daseinsvorsorge verpflichteter Jugendhilfe. Sehr rasch könnte die Einheit der Jugendhilfe zerbrechen und ein ordnungsbehördlich-hoheitliches Paradigma beim öffentlichen Träger wieder Einzug halten. Auch für diesen Rückwärtsgang gibt es in der derzeitigen gesellschaftspolitischen Diskussionslandschaft eine Reihe von „Feuerzeichen“ am Horizont.

4. Die neuen Steuerungsmodelle werden vermutlich zu einer weiteren Pluralisierung der Verfaßtheit öffentlicher Jugendhilfe führen.

Die Zeiten, in denen die Amtsbezeichnungen klar geregelt waren und in denen sogar die Numerierungssysteme in der Aufbauorganisation den Klassifizierungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle weitgehend folgten, dürften der Vergangenheit angehören. Bis auf weiteres werden wir mit einer vielgestaltigen Landschaft von Organisationsmodellen leben müssen. Sollen nicht nur die Türschilder des Jugendamtes erhalten bleiben²⁰, so bedarf es auf allen Ebenen intensiver Anstrengungen, der Jugendhilfe angemessene Organisationsstrukturen zu erhalten. Hier sind nicht nur die Spitzenverbände der freien Jugendhilfe gefordert, bei Gesetzgebungsinitiativen wie der jetzt erlebten, zu intervenieren. Die kleinen Schritte der Aushöhlung der Jugendpolitik vor Ort sind ebenso kritisch zu begleiten.

VI.

Auf die mit einigen Punkten angerissenen Veränderungen von Verwaltungsstrukturen reagiert die Jugendhilfe (als fachlicher und verbandlicher Kommunikationskontext) nun in der Tat seit geraumer Zeit mit einer Aktivierung ihrer Politik. Dies führt zu verstärkten Versuchen, die Organisations- und Politiklandschaft der Jugendhilfe durch Vorgehensweisen „auszuhebeln“, wie sie jetzt im Vorstoß der Innenministerien sichtbar wurden. Es wurde in diesem Fall ein Weg gewählt, die angestrebten Veränderungen durch Einbettung in einen weiteren Gesetzeskontext so zu verpacken, daß – soll man den persönlichen Beteuerungen von ministerialen Mitarbeitern Glauben schenken – sogar die in den Landesregierungen für die Jugendhilfe zuständigen Ressorts zunächst erfolgreich umgangen werden konnten. Bedenklich muß allerdings stimmen, daß der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen in einem Antwortschreiben an die landeszentralen Träger der freien Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen formulierte: „Die Landesregierung sieht zum derzeitigen Zeitpunkt keinen Änderungsbedarf und wird deshalb die Initiative zur Änderung des SGB VIII nicht weiterverfolgen. Damit wird auch den grundsätzlichen Bedenken der Praxis der Jugendhilfe Rechnung getragen. Dies bedeutet aber nicht, daß sich die Kinder- und Jugendhilfe in

²⁰ Eine Fußnote ist es schon wert: Der Kreis Lippe erläuterte seine Neuorganisation unter anderem mit dem Hinweis „Entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen (KJHG) wird der Begriff „Jugendamt“ für die Fachgebiete (...) erhalten bleiben. Dies gilt sowohl für die Anschriftenfelder auf Kopfbögen als auch für die Tür- und andere Hinweisschilder im Verwaltungsgebäude“. Zit. nach: Jugendhilfe-Info des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe Nr. 3/Mai 1996

Nordrhein-Westfalen zurücklehnen darf. Strukturen, die seit vielen Jahren gewachsen sind, bedürfen einer ständigen Überprüfung hinsichtlich Effektivität und Plausibilität. Insoweit sollte die in den letzten Wochen stattgefundene Diskussion genutzt werden, offensiv darüber nachzudenken, welche Rahmenbedingungen die Kinder- und Jugendhilfe braucht, um den Anforderungen entsprechend handeln und auch in Zukunft bestehen zu können. Lediglich Hinweise auf historisch gewachsene Grundlagen reichen meines Erachtens nach nicht aus, um die an Intensität zunehmende Diskussion um Verwaltungsstrukturereformen und Modernisierung des Verwaltungshandelns bestehen zu können.“²¹ Wenn man die Ernsthaftigkeit dieser Zeilen unterstellt, dann seien dem Leser doch interpretierende Fragen erlaubt. Zu fragen wäre etwa, warum die Landesregierung „zum derzeitigen Zeitpunkt keinen Änderungsbedarf“ sieht, wo sie genau dies doch Tage vorher anders gesehen hat. Wie lange dauern eigentlich Zeitpunkte? In markanter Weise wird der Kinder- und Jugendhilfe unterstellt, sie würde sich mit dem Hinweis auf historisch gewachsene Strukturen „zurücklehnen“! Ferner wird der Eindruck erweckt, als lehne sich gerade die freie Jugendhilfe zurück. Und schließlich müßte gefragt werden, wer denn „offensiv darüber nachdenken“ sollte, „welche Rahmenbedingungen die Kinder- und Jugendhilfe braucht.“ Dieser Diskussion müssen sich alle stellen, auch diejenigen, die mit wohlverpackten „Artikelgesetzen“ operieren, auch diejenigen, die landespolitische Verantwortung tragen, zumal wenn solche Initiativen auch in anderen Bundesländern „Eindruck“ machen.

VII.

Gehen wir noch einmal zum Ausgangspunkt zurück. Im Gegensatz zur Unterstellung, die derzeitige Regelung behindere die Umsetzung neuer Verwaltungssteuerungen, kann man wohlbegründet die Meinung vertreten, daß gerade eine modernisierte Verwaltung in der Lage sein müßte, auch besondere Organisationsmodelle und Zuschnitte ihrer Dienstleistungsbereiche „zu ertragen“, ja daß sie – ihrem eigenen neuen Zielbild entsprechend – in der Lage sein müßte, das Jugendamt als alte und neue Agentur einer an Bedeutung zunehmenden Zivilgesellschaft zu entwickeln. Insoweit ist der Fall des Jugendamtes zugleich der Fall der Neuen Steuerung.

Vor diesem Hintergrund sind aus meiner Sicht einige strategische Hinweise wichtig:

1. Es muß stärker als bislang in den Blick genommen werden, was in den Kommunalverwaltungen geschieht und wie durch organisationsrechtliche Veränderungen möglicherweise auch Akzentverschiebungen im Aufgabenbild und in den fachlichen Zielsetzungen der Jugendhilfe verbunden sind.
2. In der derzeitigen Situation dürfen sich die verschiedenen Aufgabenfelder und Trägerbereiche der Jugendhilfe nicht „auseinanderdividieren“ lassen, sondern müssen in der Verantwortung für die Jugend „Einheit“ sichtbar werden lassen.
3. Es müssen ausschließlich „defizitäre Schwerpunktsetzungen“ und Rückgriffe auf eingreifend-kontrollierende Handlungsschemata, also ein Rückschnitt der Jugendpolitik auf eine Jugendfürsorgepolitik verhindert werden.

²¹ Schreiben vom 6. Februar 1998, Aktenzeichen IV B 1

4. Die freien Träger sind häufig noch unzureichend informiert, wenn es um die „Neue Steuerung“ geht. Sie meinen vielfach noch, daß es sich um verwaltungsinterne Vorgänge handelt, die nur begrenzte Auswirkungen auf ihr Wirken hätten. Hier muß vor allem auch in den Bundesländern und Landstrichen mehr Engagement entwickelt werden, in denen es „steuerungspolitisch“ zur Zeit noch ruhiger zugeht, wo aber bald mit forcierteren Vorgehensweisen zu rechnen ist.

5. Die dargestellten Vorstöße zur Neuordnung der institutionalisierten Jugendhilfe waren nicht die ersten in deren Geschichte – und werden vermutlich auch nicht die letzten sein. Es gibt weiterhin einflußreiche Kräfte, die ein Interesse an einer Abkoppelung der freien Jugendhilfe von der spezifischen kommunalpolitischen Willensbildungsstruktur haben, um damit letztlich über Standards, Umfänge und Leistungsniveaus autonomer entscheiden zu können.

Die freie Jugendhilfe ist anpassungsfähiger als ihr gerade in den letzten Jahren immer wieder zu unterstellen versucht wird. Sie nutzt auch vielfach die Chancen, mit ihren öffentlichen Partnern gemeinsame Perspektiven aufzuzeigen – die in Vorbereitung befindliche Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe und des Deutschen Städtetages zur Steuerung in der Jugendhilfe belegt dies. Neue Perspektiven werden aber behindert, wenn mit zerschlagenem Porzellan die Wege dahin unpassierbar gemacht werden. Die für diesen Vorgang Verantwortlichen sollten ihre Bringschuld der Offenlegung ihrer fachlich-politischen Ziele einlösen!

Dezentrale, partnerschaftliche Zusammenarbeit

Zentrale Jugendamt ade

von Martin Nörber

Das Jugendamt als zentrale kommunale Fachbehörde mit dem Zielauftrag, junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern sowie positive Lebensbedingungen als auch eine kinderfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen, ist vor dem Hintergrund seiner gesetzlichen Gesamt- und Planungsverantwortung Dreh- und Angelpunkt der Kinder- und Jugendhilfe. Darüber hinaus stellt es mit seiner zweigliedrigen Struktur – durch die Teilung in Verwaltung und Jugendhilfeausschuß – in besonderer Weise einen Hinweis auf Pluralität wie auf Partnerschaft zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den Trägern der freien Jugendhilfe dar. In seiner Form bietet es – im Gegensatz zu sonstigen kommunalen Ämtern – grundlegende Partizipationsmöglichkeiten.

Als zentralisiertes kommunales Fachamt mit dem gesetzlichen Auftrag, für die Belange von Kindern und Jugendlichen einzutreten, steht es mit seiner Struktur aber im Widerspruch zum Leben von Kindern und Jugendlichen, das durch unterschiedlich sozial-räumliche Lebenswelten geprägt ist. Auch bezogen auf Leistungen der Jugendhilfe gilt der sozial-räumliche Bezug. Wenn sich die Pflege städtischer Grünflächen zentral »steuern« läßt, gilt dies für die Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen nur stark eingeschränkt.

Weniger vor dem Hintergrund der Frage nach einer sozial-räumlichen Verortung bzw. der Auflösung der Zentrale Jugendamt zugunsten dezentraler Kinder- und Jugendbüros mit hoher partnerschaftlicher Verflechtung regionaler Träger von Jugendhilfe, sondern in der Folge der Diskussion zur Einführung neuer Steuerungsmodelle sowie im Kontext von Veränderungen aufgrund der Privatisierung von Leistungen öffentlicher Jugendhilfe, kreist aktuell eine Diskussion um die Frage der Zukunft der Jugendämter. In dieser Diskussion wird u.a. auch die »weitestgehende Form« der Zukunft des Jugendamtes thematisiert: die Auflösung des Jugendamtes.¹

Das Jugendamt in der Diskussion

Daß in den Reihen der Fachbehörde Jugendamt in den vergangenen Jahren viel über den Umbau von der Verwaltungsbehörde zum Dienstleistungsunternehmen sowie von Kundenorientierung und Qualitätsmanagement geredet, getagt und fortgebildet wurde ist bekannt. In der Konsequenz hat die Erstellung von Produktplänen, die Einführung eines dezentralen

Rechnungs- und Ressourcenwesens etc. zu einer nicht geringen »Selbstbeschäftigungsquote« in jugendamtsinternen Arbeitsgruppen geführt. Immer wieder wurde im Kontext der Diskussion auf die Notwendigkeit der »KundInnenorientierung« sowie des Umbaus der Fachbehörde Jugendamt zum »Dienstleistungsbetrieb Jugendamt« hingewiesen. Wenig wurde aber danach gefragt, wie eine Zentraleinheit so umgestaltet werden kann, daß sich ihre bisherige Ausrichtung bezüglich der traditionellen »Komm-Struktur« ihres Klientels ins Amt, in eine »Geh-Struktur« des Amtes und seiner MitarbeiterInnen zu ihren KundInnen verändert. Wer DienstleisterIn und KundInnenorientiert werden will, muß realisieren, daß der Weg von Kindern und Jugendlichen sowie ihrer Eltern eher selten in die Zentrale Jugendamt führt. KundInnenorientierung und Dienstleistungsbewußtsein muß aber den »Puls des sozial-räumlich bestimmten Lebenskontextes« wahrnehmen, um im Endeffekt mit dem richtigen Angebot am richtigen Ort zu sein. Vor diesem Hintergrund kann festgestellt werden: Vieles im Jugendamt soll umgebaut werden, das Jugendamt als Zentralstruktur soll aber erhalten bleiben.

Verstärkt wird der Trend zur Zentraleinheit, wenn »selbständige Jugendämter, deren Existenz im KJHG gerade erst a durch Bundesrecht geboten bekräftigt worden war (§ 69 KJHG) und deren Eigenstand u.a. durch die Charakterisierung des Amtes als zweigliedrige Behörde (§ 70, 71 KJHG) hervorgehoben wurde, ... in Rahmen von verwaltungsvereinfachenden Maßnahmen in verschiedenen Bundesländern zur Disposition gestellt (werden) (Müller 1997, 2) und in der Verbindung beispielsweise mit Sozialämtern zu neuen zentralen Großverwaltungen vereinigt werden bzw. werden sollen. Hier lebt ein bereits veraltet geglaubter Trend zur »Großeinheit Verwaltung« auf, der in der Industrie bereits wieder zugunsten der eigenverantwortlichen und eher basisorientierten »Kleineinheit Produktionsinsel« rückgebaut wurde und wird.

Die lebhafteste und überaus kontroverse Diskussion zur Reform der Zentrale Jugendamt im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle hat zwar das Jugendamt zum »Top-Thema« werden lassen, hat aber mit seiner Fokussierung auf die »betriebswirtschaftliche Komponente« dazu beigetragen, daß zentrale Themen im Kontext des Jugendamtes, seiner Arbeit wie auch seiner Struktur, eher weniger diskutiert bzw. thematisiert wurden. Bezogen auf den Bereich Kinder- und Jugendarbeit wären aus meiner Sicht in der Diskussion zur zukünftigen Ausgestaltung bzw. zur Reform des Jugendamtes weniger betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte, sondern u.a.

- die Ausweitung der Partizipation im Sinne der Betroffenenbeteiligung wie auch der Beteiligung von Trägern der freien Jugendhilfe bzw. Kinder- und Jugendarbeit,
- die Umsetzung der gesetzlich verankerten Partnerschaft zwischen den Trägern der Jugendhilfe bzw. Kinder- und Jugendarbeit,
- die Förderung ehrenamtlichen Engagements zu thematisieren.

Bevor auf die genannten drei Themen eingegangen wird, soll noch ein kurzer Blick auf das Jugendamt und dessen Entwick-

Tab. 1: Entwicklung der Gesamtförderung der Jugendhilfe sowie der vier größten Förderbereiche auf kommunaler Ebene in Hessen im Zeitraum von 1991 bis 1996. Angaben in 1.000 DM

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Jugendhilfe insgesamt | 1.465.953 | 1.690.984 | 1.921.185 | 2.153.895 | 2.317.498 | 2.465.191 |
| Tageseinrichtungen für Kinder | 877.453 | 1.038.741 | 1.177.872 | 1.252.641 | 1.338.144 | 1.423.481 |
| Hilfe zur Erziehung, Hilfe für junge Volljährige, Inobhutnahme ² | 240.752 | 285.096 | 356.137 | 522.026 | 601.828 | 661.752 |
| Jugendarbeit | 180.554 | 189.309 | 199.016 | 207.062 | 205.275 | 205.557 |
| Jugendsozialarbeit ¹ | 20.443 | 22.143 | 20.101 | 10.984 | 11.566 | 12.189 |

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt 1994a; 1994b, 1995a, 1995b, 1997a und 1997b

lung in den letzten Jahren geworfen werden. Dieser Blick und auch die den folgenden Gedanken zugrunde liegenden Praxiserfahrungen sind beispielhaft und orientieren sich an der Situation in Hessen, sind aber sicher auch auf manches andere westliche Bundesland übertragbar.

Jugendämter – vom Verschwinden nichts zu spüren

Betrachtet man die Entwicklung der kommunalen Förderung der Jugendhilfe im Zeitraum von 1991 bis 1996, zeigt sich, daß in hessischen Kommunen von einer Finanzkrise im Bereich der Jugendhilfe nicht gesprochen werden kann. So sind die

kommunalen Aufwendungen für Angebote der Jugendhilfe von 1,4 Milliarden DM im Jahr 1991 kontinuierlich auf 2,4 Milliarden DM im Jahr 1996, d.h. um 68 Prozent, gestiegen.

Deutlich unterscheidbar hat sich dabei aber die Förderung einzelner Leistungsbereiche der Jugendhilfe entwickelt. Vergleicht man die Gesamtausgaben auf kommunaler Ebene für Jugendhilfe – bezogen auf die vier größten Förderbereiche – in Hessen in den Jahren 1991 bis 1996, rangiert die Förderung der Jugendarbeit nach den Ausgaben für Tageseinrichtungen für Kinder sowie für Hilfe zur Erziehung, Hilfe für junge Volljährige, Inobhutnahme mit deutlichem Abstand vor der Förderung

der Jugendsozialarbeit an dritter Position (Vgl. Tab. 1).

Betrachtet man die Personalentwicklung im Bereich der Fachbehörde Jugendamt im Blick der Ergebnisse der Jugendhilfe-statistik im Zeitraum von 1982 bis 1994 wird erkennbar, daß auch von einem Personalabbau in Jugendämtern nicht gesprochen werden kann (Vgl. Tab. 2).

Dieser hessische Trend zu mehr Personal sowie zur Ausweitung des pädagogisch-fachlichen Personal deckt sich dabei mit der bundesweiten Entwicklung (Vgl. Weigel/Seckinger 1997).

Wird davon ausgegangen, daß die vieldiskutierte Verwaltungsreform auch im Ergebnis zu einer Vereinfachung führen sollte, so daß mit einer Reduzierung von Verwaltungshandeln (z.B. durch eine Vereinfachung der Förderung, durch »Reduzierungen« im Antrags- und Nachweisverfahren) weniger Verwaltungspersonal benötigt wird, zeigt die Entwicklung, daß sich dies im Hinblick auf die durchschnittliche Anzahl der MitarbeiterInnen je Jugendamt in Hessen nicht widerspiegelt.

Kurz zusammengefaßt läßt sich für die Situation von Jugendämtern – auch im Vergleich zur Gesamtentwicklung im Bereich der Jugendhilfe – folgendes feststellen:

Während einige Fachtagungen im Jahr 1997 sich mit dem »Verschwinden der Jugendämter« auseinandergesetzt haben, zeigt die Realität, daß trotz aller Diskussionen sowie trotz aller propagierten Sparnotwendigkeiten, die Jugendämter in Hessen aktuell besser dastehen als in vorangegangenen Jahren. So verfügen sie aktuell über insgesamt steigende Fördermittel sowie – im Vergleich zum Gesamtpersonal

Tab. 2: Entwicklung der Anzahl der MitarbeiterInnen in hessischen Jugendämtern im Zeitraum von 1992 bis 1994

| | 1982 | 1986 | 1990 | 1994 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Anzahl der MitarbeiterInnen insgesamt | 1.964 | 2.093 | 2.307 | 2.414 |
| Anzahl der pädagogisch-fachlichen MitarbeiterInnen insgesamt | 994 | 1.020 | 1.172 | 1.294 |
| Durchschnittliche Anzahl der MitarbeiterInnen pro Jugendamt / durchschnittliche Anzahl pädagogisch-fachlicher MitarbeiterInnen | 60/30 | 63/31 | 70/35 | 73/39 |

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt 1984, 1988, 1992, 1996; eigene Berechnungen



Die Praxis der Umsetzung der Förderung ehrenamtlichen Engagements bleibt weit hinter der Gesetzespflicht zurück

in der Jugendhilfe – über steigende MitarbeiterInnenzahlen als auch überdurchschnittlich über pädagogisch-fachliches Personal mit überdurchschnittlicher Berufserfahrung.

Nur am Rande soll hier mit Verwunderung darauf hingewiesen werden.

- weshalb gerade die/das «fachlich bestellte» Institution bzw. Arbeitsfeld in der Jugendhilfe über Out-sourcing von fachlichen Angeboten in Arbeitsfelder mit «geringerer Fachlichkeit» nachdenkt,
- warum gerade die unter fachlich-pädagogischen Qualifikationsgesichtspunkten «bestbestallteste» Institution sich z.T. mit «missionarischem Eifer» mit Fragen betriebswirtschaftlichem Controllings beschäftigt.

Wenn vor diesem Hintergrund einer stabilen und «wachstumsorientierten» Situation über die Zukunft des Jugendamtes nachgedacht und der Tatsache – auch unabhängig von einer Positionierung pro oder contra neuer Steuerungsmodelle – einer vielfach geäußerten Notwendigkeit einer Verwaltungsreform des Jugendamtes Rechnung getragen werden soll, ist es angebracht, nicht nur einer betriebswirtschaftlichen Steuerungsphilosophie nachzugehen, sondern nach dem Sinn einer kontinuierlich wachsenden Verwaltungszentraleinheit Jugendamt zu fragen. Die Frage ist, ob

Jugendämter als zentrale Einheiten nicht bereits ihre produktive Größe überschritten haben, als auch, ob nicht aufgrund ihrer Größe ein Mikrokosmos entstanden ist, der weitestgehend ohne «Erdung», d.h. ohne sozial-räumlichen Bezug zu den Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen, wie auch ohne nahen Bezug zur Arbeit von sonstigen Trägern der Jugendhilfe bzw. Kinder- und Jugendarbeit, vor sich «hinarbeitet».

Anders ausgedrückt: Ist das Ende der Zentrale Jugendamt gekommen und steht die Regionalisierung dezentraler, sozial-räumlich eingebundener «Jugendamtseinheiten» an? An den drei bereits genannten Themen soll gezeigt werden, daß einiges für eine Dezentralisierung der Zentrale Jugendamt spricht.

Ausweitung der Partizipation

Die Ausweitung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen steht derzeit hoch im Kurs. Die Jugendhilfe könnte beispiel- und modellhaft Mitbestimmungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche bieten. Nicht zuletzt die gesetzlich fixierte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe, wie auch der Rechtsanspruch für Kinder und Jugendliche, sich in allen Angelegenheiten der

Erziehung und Entwicklung an das Jugendamt wenden zu können (§ 8 KJHG), ist Grundlage für eine Ausweitung der Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Die Realität ist leider vielfach eine andere. Festgestellt wird, daß die programmatische Festschreibung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in § 8 KJHG «nur dann eine wirkliche Verbesserung (bedeutet), wenn entsprechende fachliche und personelle Ressourcen in den JÄ (Jugendämtern) vorhanden sind. Im Sinne der offensiven Jugendhilfe richtet sich die Aufforderung an die Jugendhilfestruktur, sich so zu entwickeln, daß es Kindern und Jugendlichen möglich gemacht wird, sich an das JA zu wenden» (Münder u.a. 1991, 71).

Die Praxis zeigt, daß einerseits an dieser Stelle wenig an Entwicklung der Jugendhilfestruktur geschehen ist, andererseits Kinder und Jugendliche wenig Bezug zu einer Zentralstelle Jugendamt besitzen. Regional angesiedelte Jugendamtseinheiten in Form von Kinder- und Jugendbüros, zu deren Aufgabe die Ausweitung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gehört, könnten der Zielvorgabe sowie der Notwendigkeit einer stärkeren Partizipation von Kindern und Jugendlichen gerechter werden, als die derzeitige Zentralbehörde Jugendamt.

Partnerschaft in der Jugendhilfe

Aufgaben und Leistungen der Jugendhilfe werden durch eine Vielzahl von Trägern wahrgenommen. Die Zusammenarbeit zwischen beiden Trägergruppen, Trägern der freien und der öffentlichen Jugendhilfe, soll partnerschaftlich sein (§ 4 KJHG). Dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und in Delegation damit dem Jugendamt, obliegt die Gesamtverantwortung für die Jugendhilfe. Das Jugendamt ist somit «Wächter der Partnerschaft» und wird im KJHG explizit hinsichtlich der Partnerschaft auf die «Förderung und Anerkennung freier Träger (durch den öffentlichen Träger: Anm.d.V.), deren Beteiligung an der Jugendhilfeplanung des öffentlichen Trägers, die Mitwirkung freier Träger im Jugendhilfeausschuß, gegenseitige Ansprüche auf Unterlassen sowie gegenseitige Informations- und Beratungspflichten» (Bernzen 1993, 49) verwiesen.

Die Praxis zeigt allerdings, daß die Partnerschaft in der Jugendhilfe noch stark entwicklungsbedürftig ist. Berücksichtigt man die Vorgaben durch das KJHG, sollte

die Erbringung von Aufgaben und Leistungen der Jugendhilfe auf der Grundlage eines kontinuierlichen, produktiven und offenen bzw. partnerschaftlichen Diskurs zwischen dem Gesamtverantwortlichen und den Teilverantwortlichen bzw. LeistungsträgerInnen in der Jugendhilfe kommen. Darüber hinaus sollten Angebote und Leistungen aufeinander abgestimmt und miteinander verknüpft werden.

Bezogen auf die Praxis partnerschaftlicher Arbeit in Jugendhilfeausschüssen zeigt sich leider, daß oftmals von einer Partnerschaft zwischen Jugendamt und VertreterInnen freier Träger (Vgl. Nörber 1996a und 1996b) wie auch bezogen auf die Partizipationsmöglichkeiten der AusschußmitgliederInnen freier Träger nicht gesprochen werden kann (Vgl. Friedrichs 1997, 8; Fontinha 1997, 17). Die Verwaltung geht ihren Gang, die Mitglieder des Jugendhilfeausschusses dürfen die Hand heben.

Auch im Hinblick auf die Förderung der Partnerschaft in der Jugendhilfe können regional angesiedelte Kinder- und Jugendbüros – dies auch ganz im Sinne neuer Steuerungsmodelle – im Rahmen von sozial-räumlichen Vernetzungsbestrebungen zu verschiedenen Bereichen der Jugendhilfe einen partnerschaftlicheren Kommunikations- und Abstimmungsprozeß erreichen als eine Zentraleinheit.

Förderung ehrenamtlichen Engagements

Ehrenamtlicher Tätigkeit kommt in der Jugendhilfe, im besonderen aber im Teilbereich der Kinder- und Jugendarbeit, wichtige bzw. zentrale Bedeutung zu. Das KJHG bestimmt – anders als im vormals gültigem Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) – die Förderung ehrenamtlicher Tätigkeit (Anleitung, Beratung und Unterstützung) zur Pflichtaufgabe des Jugendamtes (§ 73 KJHG).

Die Praxis der Umsetzung der Förderung ehrenamtlichen Engagements bleibt allerdings weit hinter der Gesetzspflicht zurück. Weder existiert in der Regel in Jugendämtern ein Beratungsangebot für ehrenamtlich Tätige, noch werden in ausreichendem Umfang Finanzmittel zur Aus- und Weiterbildung ehrenamtlich Tätiger zur Verfügung gestellt (Vgl. Nörber 1998). Zudem wird seit längerem auf die unterschiedliche Honorierung ehrenamtlicher Tätigkeit im Bereich des Jugendamtes und der freien Träger von Kinder- und Jugendarbeit hingewiesen, ohne daß bisher in Jugendamtsbezirken für alle Träger im Be-

reich der Kinder- und Jugendarbeit gleiche Bedingungen geschaffen wurden.

Auch hier erscheint es durch die Schaffung dezentraler Jugendamtsstrukturen, bei engerer Verzahnung mit existierenden Angeboten der Jugendhilfe bzw. der Kinder- und Jugendarbeit sowie einer damit einhergehenden deutlichen Ausweitung der Kommunikations- und Abstimmungskontakte, weit eher möglich zu sein, ehrenamtliche Tätigkeit umfassender und konsequenter zu fördern als bisher.

Literatur:

- Berzen, C.: Die rechtliche Stellung der freien Jugendhilfe. Systematische Darstellung. Köln 1993
- Fontinha, A.: Jugendhilfeausschuß der Stadt Wetzlar. In: hessische jugend, Heft 4/1997, 17
- Friedrichs, D.: der Jugendhilfeausschuß – ein hessischer Überblick. In: hessische jugend, Heft 4/1997, 6-9
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe 1982. Wiesbaden 1984
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe 1986. Wiesbaden 1988
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe 1990. Wiesbaden 1992
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Die Jugendhilfe in Hessen im Jahr 1991: Ausgaben und Einnahmen. Wiesbaden 1994a
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Die Jugendhilfe in Hessen im Jahr 1992: Ausgaben und Einnahmen. Wiesbaden 1994b
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Maßnahmen der Jugendarbeit im Rahmen der Jugendhilfe 1992. Wiesbaden 1994c
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Die Jugendhilfe in Hessen im Jahr 1993: Ausgaben und Einnahmen. Wiesbaden 1995a
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Die Jugendhilfe in Hessen im Jahr 1994: Ausgaben und Einnahmen. Wiesbaden 1995b
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe 1994. Wiesbaden 1996
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Die Jugendhilfe in Hessen im Jahr 1995: Ausgaben und Einnahmen. Wiesbaden 1997a
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Die Jugendhilfe in Hessen im Jahr 1996: Ausgaben und Einnahmen. Wiesbaden 1997b (Veröffentlichung in Vorbereitung)
- Maas, U.: Das mißverständliche KJHG. Privatisierung der öffentlichen Jugendhilfe als »Neue Fachlichkeit. Kein Auftrag, keine Verantwortung – keine Kompetenz?«. In: Zeitschrift für Jugendrecht, Heft 1/1997, 70-76
- Müller, C.W.: Janusköpfe der Kommunalreform. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 9/1997, 2-3
- Münder, J. u.a.: Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG. Münster 1991
- Nörber, M.: Öffentliche und freie Jugendarbeit. Auf der Suche nach einer »partnerschaftlichen Zusammenarbeit?«. In: sozialmagazin, Heft 7-

8/1996a, 61-71

Nörber, M.: Öffentliche und freie Jugendarbeit. Ein Verhältnis im Spiegel der Geschichte. In: Sozial Extra, Heft 12/1996b, 18-20

Nörber, M.: Kommunale Förderung der Jugendarbeit – Jugendarbeit in der Finanzkrise?. In: deutsche jugend (erscheint 1998)

Weigel, N./Seckinger, M.: Bewegung in der Qualifikations- und Personalstruktur in Jugendämtern. In: Forum Jugendhilfe, Heft 4/1997, 33-37

Anmerkungen

¹ Vgl. beispielsweise die Jahrestagung 1997 der Gilde Sozialer Arbeit im Mai 1997 unter dem Titel »Jugendhilfe ohne Jugendamt – Das Ende einer Institution als Modernisierungsgewinn?«. Beiträge der Tagung sind veröffentlicht im »rundbrief gilde soziale arbeit«, Heft 2/1997. Auch die Zeitschrift »Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit«, Heft 9/1997, hat sich im Schwerpunkt mit dieser Thematik beschäftigt. Unter dem weiteren Aspekt der Privatisierung der öffentlichen Jugendhilfe vgl. den Beitrag von Maas 1997.

² Die ab 1994 deutlich angestiegenen kommunalen Ausgaben in diesem Bereich gehen auf die Übertragung bisher durch den Landeswohlfahrtsverband Hessen erbrachte Leistungen zurück. Im Gegenzug bzw. zum Ausgleich dieser Mehrausgaben wurden ab 1994 die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs um 165 Mio. DM (Jugendhilfe-lastenausgleich) erhöht.

³ Während die Ausgaben für Angebote zur Hilfe zur Erziehung »kommunalisiert« wurden, ergab sich für die Jugendsozialarbeit ab dem Jahr 1994 eine Verschiebung der Ausgaben in den Landeshaushalt.

Martin Nörber ist Referent für politische Bildung beim Hessischen Jugendring und u.a. für Grundsatzfragen zuständig.

Abschluß eines Rahmenvertrages zur Sicherung von sozialen Diensten mit der Arbeitsgemeinschaft Düsseldorfer Wohlfahrtsverbände

Beschlußentwurf:

Der Rat beschließt den Rahmenvertrag zur Sicherung sozialer Leistungen mit der Arbeitsgemeinschaft der Düsseldorfer Wohlfahrtsverbände und beauftragt die Verwaltung, die Einzelverträge mit den Wohlfahrts- und Jugendverbänden und sonstigen freien Trägern im Sinne dieses Rahmenvertrages abzuschließen.

Begründung:

Der von der Arbeitsgemeinschaft der Düsseldorfer Wohlfahrtsverbände vorgelegte Rahmenvertrag zur Sicherung sozialer Leistungen dient entsprechend seiner Präambel zum Erhalt der Sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur der Stadt Düsseldorf.

Der Rahmenvertrag ist die Grundlage für weitergehende Einzelverträge, die durch Flexibilität die Wirksamkeit der sozialen Leistungen sicherstellt und finanziert. Durch Controllinginstrumente und Verwendungsnachweise sowie ein Berichtswesen sind die Leistungsmerkmale durch die Zuschußnehmer darzustellen.

Der vorliegende Vertragsentwurf ist mit der Verwaltung abgestimmt.

Bis zuletzt waren drei Vertragspunkte

- § 1 Absatz 2 Vertragsgegenstand
- § 2 Absatz 2 Leistungen der Stadt
- § 5 Absatz 3 Verwendung der Zuwendungen

zu klären. Nachdem einvernehmlich Formulierungen zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände und der Verwaltung erarbeitet werden konnten, kann der Rahmenvertrag nunmehr mit sämtlichen eingearbeiteten Änderungen zur Beschlußfassung vorgelegt werden.

Der Rahmenvertrag ist vor Inkrafttreten der Bezirksregierung vorzulegen. Diese Bedingung hat die Bezirksregierung mit Schreiben vom 27.05.1997 an den Abschluß von mehrjährigen Leistungsverträgen während des Konsolidierungszeitraumes geknüpft.

Amt:
Jugendamt

Dezernent:
Beigeordneter Leonhardt

ARBEITSGEMEINSCHAFT

DER DÜSSELDORFER WOHLFAHRTSVERBÄNDE

Postanschrift:
Caritasverband für die
Stadt Düsseldorf e. V.
Kosterstraße 88
40211 Düsseldorf
Telefon (02 11) 16 02-1 25
Telefax (02 11) 16 02-1 40

Arbeitswohlfahrt
Caritasverband
Diakonie in Düsseldorf
Der Paritätische
Deutsches Rotes Kreuz
Jüdische Gemeinde Düsseldorf

Datum

**Rahmenvertrag zur Sicherung von sozialen Diensten und Leistungen
zwischen
der Landeshauptstadt Düsseldorf und den
Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege in Düsseldorf**

Stand: 22. Dezember 1997/16.30 Uhr

Präambel

Stadt und Freie Wohlfahrtspflege wissen sich der Sorge um das Wohl aller Menschen im Stadtgebiet ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen, verpflichtet. Stadt und Freie Wohlfahrtspflege gehen davon aus, daß selbstbestimmte Hilfe für Bürgerinnen und Bürger in der Stadt am besten gewährleistet werden kann nach den Grundsätzen des bedingten Vorranges der Freien Wohlfahrtspflege auf gemeinnütziger Grundlage, und zwar im Verbund mit der Tätigkeit hauptberuflicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie bürgerschaftlichem und ehrenamtlichem Engagement. Angesichts eingeschränkter Finanzmittel aller Haushalte und dem gemeinsamen Ziel, Leistungsgerechtigkeit und Bürgernähe zu sichern, wird folgender Vertrag geschlossen.

§ 1

Vertragsgegenstand

- (1) Der Vertrag regelt die von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege zu erbringenden Aufgaben und deren Finanzierung durch die Stadt Düsseldorf in den Berei-

chen, in welchen die Stadt als örtlicher Träger der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der Gesundheitshilfe gemäß der in § 3 dieses Vertrages genannten Arbeitsfelder zuständig ist. Nicht erfaßt werden die Aufgaben, die durch spezielle Gesetze einer besonderen Regelung unterliegen (z. B. stationäre Hilfen, Tageseinrichtungen für Kinder etc.).

- (2) Der Zuschuß zur sozialen Arbeit und der Overheadkostenzuschuß sind Globalzuwendungen der Stadt, die als Festbetragsfinanzierung der institutionellen Förderung der Verbände dienen. Auf sie finden die in § 4 Abs. 1 - 3 und § 5 enthaltenen Regelungen dieses Vertrages keine Anwendung. Es besteht jedoch Einvernehmen, daß für diese Zuwendungen die Vorschriften des § 2 Abs. 2 Satz 1 und des § 8 Sätze 2 - 4 dieses Vertrages entsprechend gelten sollen.
- (3) Der Vertrag regelt nicht die individuellen Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Stadt. Das den Bürgerinnen und Bürgern für die Inanspruchnahme von Aufgaben eingeräumte Wahlrecht gemäß § 3 Abs. 2 BSHG und § 5 SGB VIII bleibt unberührt.

§ 2

Leistungen der Stadt

- (1) In dem gemeinsamen Willen, den zum 21.03.1997 erreichten Standard der in § 3 genannten Arbeitsfelder auch bei einer gedeckelten Finanzierung nach Möglichkeit aufrecht zu halten, weist die Stadt Düsseldorf die in der Ratssitzung am 18.12.1997 festgelegten Beträge vorbehaltlich der Genehmigung durch die Bezirksregierung als Finanzierung für die Jahre 1998 und 1999 je Jahr für die durch die Wohlfahrtsverbände abgedeckten Aufgaben aus. Für die Jahre 2000 - 2002 wird erwartet, daß die Zuwendungen für die Aufgaben in gleicher Höhe gewährt werden können. Dies setzt voraus, daß im Haushaltsplan der Stadt für diesen Zeitraum entsprechende Beträge bereitgestellt werden.
- (2) Sofern gesetzliche Vorschriften künftig andere Regelungen vorsehen (z. B. § 93 BSHG), gehen diese ab diesem Zeitpunkt den Vertragsvereinbarungen vor. Diese Leistungen und ihre Finanzierungen sind dann vertraglich anzupassen.

§ 3

Aufgaben der Verbände

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege erbringen für die in § 2 Absatz 1 genannten Zuwendungen Aufgaben insbesondere auf folgenden Gebieten:

| Nr. | Art des Dienstes/der Einrichtung/ der Beratungsstelle |
|-----|--|
| 1 | Förderung von Ausländervereinen (ab 1998 UA 498) |
| 2 | Hilfe zur Arbeit/Infrastruktur |
| 3 | Hilfe für Behinderte |
| 4 | Altenhilfe und vorbeugende Gesundheitshilfe |
| 5 | Soziale Einrichtungen für Wohnungslose |
| 6 | Kinder- und Jugendarbeit der Verbände |
| 7 | Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz |
| 8 | Förderung der Erziehung in der Familie |
| 9 | Hilfe zur Erziehung |
| 10 | Einrichtungen der Jugendarbeit |
| 11 | Einrichtungen der Familienförderung |
| 12 | Erziehungs-, Jugend- und Familien- beratungsstellen |
| 13 | Sozio-kulturelle Einrichtungen (ab 1998 UA 451) |
| 14 | Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege |
| 15 | Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens |
| 1 | |
| 2 | |

¹ Die Vollständigkeit ist noch nicht abschließend geprüft.
² Die aufgeführten Unterabschnitte der Haushaltsstellen müssen in dem Verfahren
des Vertragsabschlusses noch einmal geprüft werden.

§ 4 Einzelverträge

- (1) Für die in § 3 aufgeführten Aufgaben werden mit den Trägern, Vereinen oder Mitgliedorganisationen der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege Düsseldorf Einzelverträge für die Aufgaben des zuständigen Amtsbereiches (Jugendamt/Sozialamt/Gesundheitsamt) unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Struktur der Verbände geschlossen. Zuwendungen werden aufgrund des Rahmenvertrages und der Einzelverträge geleistet.
- (2) Für jedes Aufgabenfeld sind Aufgabenbeschreibungen festzulegen, in denen die Ziele, die Standards und ggf. ein verbessertes Leistungsangebot in Abhängigkeit zu der vereinbarten Zuwendungshöhe beschrieben werden. Ihnen sollen wirklichkeitsnahe pauschalisierte Parameter bzw. Produktbeschreibungen zugrunde liegen. Diese sind Anlagen zu den Einzelverträgen.
- (3) In den Einzelverträgen werden gleichartige Aufgaben zu Aufgabenfeldern gebündelt und hierfür ein Zuwendungsbetrag für diese zusammengefaßten Aufgaben gewährt. Innerhalb dieses Budgets entscheidet der Verband frei über den Einsatz dieser Mittel, sofern die Aufgaben entsprechend der Aufgabenbeschreibung erbracht werden.

§ 5 Verwendung der Zuwendungen

- (1) Vereinbarungen über die Finanzierungsart werden im Einzelvertrag mit dem jeweiligen Träger getroffen. Die Zuwendung wird in der Regel als Festbetragszuschuß gezahlt. Ist aufgabenbedingt eine andere Finanzierungsart geboten, so erfolgt darüber eine Regelung im Einzelvertrag.
- (2) Die Abschlagszahlungen erfolgen in der Regel am 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines jeden Jahres.
- (3) Eine Unterdeckung wird der Verband, soweit wie möglich, auffangen, oder, wenn dies nicht möglich ist, durch Aufgabenabbau im Arbeitsfeld nach Anhörung der Landeshauptstadt Düsseldorf ausgleichen.

§ 6 Flexibilisierungsklausel

- (1) Kann ein Verband der Freien Wohlfahrtspflege in einem Teilbereich nach § 3 die Arbeit nicht aufrecht erhalten, kann er unbeschadet der Gültigkeit dieses Vertrages mit der Stadt Düsseldorf verhandeln, ob die Mittel zur Aufrechterhaltung vereinbarter Aufgabenbeschreibungen in anderen Teilbereichen des zuständigen Amtes eingesetzt werden oder den anderen Verbänden zur Gewährleistung dieses Vertrages zuwachsen sollen. Die Entscheidung hierüber trifft die Stadt.
- (2) Die Vertragspartner vereinbaren nach einer Laufzeit des Rahmenvertrages von zwei Jahren die Überprüfung der Inhalte des Vertrages zur Sicherung von sozialen Diensten und Aufgaben zwischen der Landeshauptstadt Düsseldorf und den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege der Stadt Düsseldorf. Vertragsänderungen bedürfen des Einvernehmens der Vertragspartner.

§ 7 Berichtspflicht

Jeder Verband hat die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nachzuweisen. Die Einhaltung der Aufgabenbeschreibungen nach § 4 Abs. 2 ist in einem Bericht zu erläutern, der zur Verwaltungsvereinfachung in seinen strukturellen Anforderungen zwischen den Vertragsparteien zu vereinbaren ist. Die Prüfungsunterlagen sollen von der internen Revision des Verbandes vorgeprüft sein. Weitergehende Nachweispflichten und Prüfrechte aufgrund gesetzlicher Bestimmungen bleiben unberührt.

§ 8 Vertragsdauer

Dieser Vertrag gilt vom 01.01.1998 bis zum 31.12.2002. Unberührt bleibt das Recht der Vertragspartner zur Kündigung aus wichtigem Grund. Als solcher ist insbesondere eine derart gravierende Änderung der Finanzen der Vertragspartner anzunehmen, die bei der Stadt Düsseldorf zumindest zu einer haushaltswirtschaftlichen Sperre in dem betreffenden Haushaltsjahr geführt hat. Die Kündigungsfrist beträgt sechs Monate zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres.

§ 9 Allgemeine Vereinbarungen

- (1) Mündliche Nebenabreden haben keine Gültigkeit. Änderungen des Vertrages jeder Art sind nur wirksam, wenn sie schriftlich zwischen beiden Vertragsparteien vereinbart werden.
- (2) Sollte eine Bestimmung dieses Vertrages aus irgendeinem Grunde rechtsunwirksam sein, so wird dadurch die Gültigkeit der übrigen Bestimmungen nicht berührt. In einem solchen Falle ist die unwirksame Bestimmung durch die Vertragspartner so umzudeuten oder zu ergänzen, daß der mit der ungültigen Bestimmung beabsichtigte wirtschaftliche oder rechtliche Zweck entsprechend dem zum Ausdruck gekommenen Willen der Beteiligten bestmöglichst erreicht wird.
- (3) Verbindlicher Bestandteil dieses Vertrages sind die in der Anlage beigefügten Nebenbestimmungen.

Düsseldorf, den 22. Dezember 1997

Landeshauptstadt Düsseldorf

Oberstadtdirektor
Dr. Peter Hölz

Beigeordneter
Werner Leonhardt

Arbeitsgemeinschaft der Düsseldorfer
Wohlfahrtsverbände

Arbeiterwohlfahrt
Karl-Josef Keil

Caritasverband für die Stadt Düsseldorf
Johannes Böcker

Diakonie in Düsseldorf
Paul Schnapp

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
Iris Bellstedt

Deutsches Rotes Kreuz
Horst Vandersander

Jüdische Gemeinde
Michael Szentei-Heise

Nebenbestimmungen zum Rahmenvertrag zur Sicherung von sozialen Diensten und Leistungen

Stand: 5. Dezember 1997/13.00 Uhr
in der Fassung vom 26. Juni 1997/17.00 Uhr

Inhalt

- Nr. 1 Voraussetzungen und Bedingungen
- Nr. 2 Nachweis der Verwendung
- Nr. 3 Prüfung der Verwendung

1. Voraussetzungen und Bedingungen

- 1.1 Die Zuwendungen dürfen nur zur Erfüllung der im Vertrag festgelegten Aufgabenbeschreibungen verwendet werden. Die Mittel sind sparsam und wirtschaftlich einzusetzen.
- 1.2 Mit dem Zuwendungszweck zusammenhängende Einnahmen aus öffentlichen Zuschüssen Dritter und zweckgebundenen Spenden sind als Deckungsmittel für alle Ausgaben der gemäß § 4 des Rahmenvertrages gebündelten Aufgaben einzusetzen.
- 1.3 Der Zuwendungsempfänger soll seine Beschäftigten finanziell nicht besser stellen, als vergleichbare Kommunalbedienstete; höhere Vergütungen als nach der Vergütungstabelle des BAT der kommunalen Arbeitgeber (VKA) sowie sonstige über- oder außervertragliche Leistungen sind nicht anerkennungsfähig.
- 1.4 Abschreibungen sind nur als bilanzielle Abschreibungen auf den Eigenanteil des Zuwendungsempfängers anerkennungsfähig.
- 1.5 Kalkulatorische Kosten gehören nicht zu den förderungsfähigen Ausgaben/Aufwendungen.
- 1.6 Die Umsatzsteuer, die nach § 15 UStG als Vorsteuer abziehbar ist, gehört nicht zu den förderungsfähigen Ausgaben/Aufwendungen.

2. Nachweis der Verwendung

- 2.1 Die Verwendung der Zuwendung ist innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahres nachzuweisen. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis.
- 2.2 Im Verwendungsnachweis ist zu bestätigen, daß die Ausgaben/Aufwendungen notwendig waren, daß wirtschaftlich und sparsam verfahren worden ist und die Angaben mit den Büchern und Belegen übereinstimmen.

2.3 Der Zuwendungsempfänger hat die Bücher und Belege fünf Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises aufzubewahren, sofern nicht steuerrechtliche und andere Vorschriften längere Aufbewahrungsfristen bestimmen.

3. Prüfung der Verwendung

Die Stadt ist berechtigt, Bücher und Belege sowie sonstige Geschäftsunterlagen, soweit sie sich auf den Verwendungszweck beziehen, zur Prüfung anzufordern oder die Verwendung der Zuwendung in den Räumen des Empfängers zu prüfen. Der Zuwendungsempfänger hat die Unterlagen bereitzuhalten und die notwendigen Auskünfte zu erteilen.

POSITIONEN

Jugendhilfegesetz: Demokratie lästig, Kontrolle überflüssig?

• Warum das sogenannte "Zuständigkeitslockerungsgesetz" ein spannendes Thema ist

Im Februar und März hat der Bundesrat gleich zwei Anträge zur Deregulierung im KJHG diskutiert, die es den Ländern ermöglichen sollten, sich von lästigen Vorgaben zu befreien: Im Februar hatten die Länder Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (durch ihre Innenminister) versucht, einen Artikel in die Abstimmung über das sogenannte "Zuständigkeitslockerungsgesetz" einzubringen,

der es letztendlich ermöglichen würde, die Landesjugendämter als überörtliche Planungs- und Kontrollinstanzen aufzulösen und vor Ort die partnerschaftliche Beteiligung von freien Trägern in Jugendhilfeausschüssen auszuhöhlen.

Im März mußte sich der Bundesrat wiederum mit einem Antrag aus Rheinland-Pfalz befassen, der auf einem anderen Wege ebenfalls die langfristige

Auflösung der Landesjugendämter zum Ziel hatte.

Noch konnten - nicht zuletzt dank der Intervention von Landtag, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Landschafts- und Wohlfahrtsverbänden aus NRW - die Deregulierungspläne vereitelt werden.

Doch es wird aller Voraussicht nach nicht bei diesen Vorstößen bleiben.

• Intervention warum?

In der Begründung (des ersten Entwurfes) wurde sehr schnell deutlich, welche Ziele die beabsichtigten "Lockerungen" hatten:

1. Sie sollten die Zuständigkeit der Landesjugendämter für Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen abschaffen - das ist an erster Stelle die Aufsicht über Heime und Kindertagesstätten. Statt dessen sollten die örtlichen Jugendämter diese Aufgaben übernehmen können. "Zukünftig also dürfen Jugendämter, z.B. als Träger von Tageseinrichtungen, sich selbst prüfen, ob das Kindeswohl in ihren Einrichtungen angemessen gewährleistet ist" - hieß es dazu im Klartext in einer Stellungnahme des PARITÄTISCHEN Landesverbandes. Und weiter: "Zu fürchten ist, daß bei einer Interessenkollision von Fachlichkeit und Kosten die Fachlichkeit den wirtschaftlichen Interessen geopfert wird."

2. Sie sollten die Organisation der Beteiligung (z.B. von Trägern) in örtlichen Jugendhilfeausschüssen und von Verbänden im Landesjugendhilfeausschuß aushöhlen. Es sollte dem jeweiligen Land oder der Kommune überlassen werden, wie die Beteiligung in diesen Ausschüssen gestaltet werden kann.

Im Klartext (Stellungnahme PARITÄT): "Es obliegt (dann) der Entscheidung des Landes oder der Kommune, zum Beispiel die Anzahl der Vertreterinnen der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe als stimmberechtigte Mitglieder festzulegen. Ebenso können sein Aufgabenzuschnitt und sein Beschlußrecht beschnitten werden. Zukünftig soll lediglich 'eine angemessene Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe' sichergestellt werden. Die Definition der Angemessenheit bleibt allerdings dem Land bzw. der jeweiligen Kommune überlassen."

Ähnlich der Tenor einer Presseerklärung des Landschaftsverbandes, in der u.a. auf die "Beschränkung der Handlungsmacht des Staates in der Erziehung" nach Artikel 6, Grundgesetz, verwiesen wurde. Im Klartext: Die öffentlichen Aufgaben der Jugendhilfe sind nicht vergleichbar mit denen der Bau- oder Straßenverkehrsverwaltung. Darum gibt es die Sonderstellung der Jugendhilfeausschüsse, darum hat ein Jugendhilfeausschuß die Möglichkeit, die Verwaltung mitzusteuern. Die freien Träger sind über ihre Mitwirkung im Ausschuß daran beteiligt.

• Mangel und Mängel

So weit die Strukturen. Unbestritten ist allerdings auch - bei allen bislang Beteiligten -, daß nicht nur Finanznot und Sparzwang die aktuellen Deregulierungsinitiativen vorantreibt. Unbestritten ist, daß es eine erfolgreiche und effiziente Jugendhilfepflege trotz KJHG bislang kaum gibt. Unbestritten ist auch, daß die Ausschußkultur sich häufig zu einer Absitz- und Abnickkultur entwickelt hat und nur wenige Vorlagen der Verwaltung Wachheit und Lebendigkeit provozieren.

Eine lebendige kommunale Selbstverwaltung vor Ort, die die konkreten Lebenssituationen in der Stadt zum Thema macht, ist aber eine wichtige Aufgabe. Und eine durchgestaltete Landespolitik, die für kommunale Politik ausgleichende günstige Rahmenbedingungen setzt, ist eine andere ebenso wichtige Aufgabe. Wir brauchen die geordnete Beteiligung aller, die Lösungen sozialer Probleme mitgestalten können. Kinder und Jugendliche haben dabei annehmbare, gleichwertige Fähigkeiten. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz beinhaltet

und ermöglicht diese Rahmenbedingungen, wenn wir uns nicht durch einseitige fiskalische Erwägungen verblenden lassen. Soziales Handeln muß sich davon leiten lassen, gemeinsam Ressourcen zu erschließen, statt knappe Ressourcen durch Ausschließen zu verteilen. Gemeinsam mit den anderen Spitzenverbänden fordert der PARITÄTISCHE seit einigen Jahren ein 1. Ausführungsgesetz des KJHG, welches dieses Miteinander einer "Neuen Steuerung" ordnen könnte, damit es in NRW mit Leben erfüllt wird.

1.

Änderungsantrag
der Fraktionen von CDU/CSU und F.D.P.
zum
Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des
Elften Buches Sozialgesetzbuch
(BT-Drucksache 13/8941)

1. Der bisherige Artikel 2 wird neuer Artikel 3

2. Artikel 3 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Text wird Absatz 1.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Artikel 2 Nr. 1 bis 5 (§§ 5, 36, 77, 78 a bis 78 g SGB VIII) tritt am 01. Januar 1999,
Art. 2 Nr. 6 bis 10 (§§ 86, 89 b, 89 d, 89 g, 89 h SGB VIII) tritt am 01. Juli 1998 in Kraft.

Begründung:

Zu Nr. 1:

Änderung der Ordnungsnummer wegen der Einfügung eines neuen Artikel 2 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch).

Zu Nr. 2:

Die Neuregelung der Kostenerstattungspflicht nach § 89 d SGB VIII (Artikel 2 Nr. 6 bis 10) soll mitsamt den Folgeänderungen am 01. Juli 1998 in Kraft treten. Entsprechend der Regelung im Bundessozialhilfegesetz sollen die Vorschriften über Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen im SGB VIII (Artikel 2 Nr. 1 bis 5) erst zum 1. Januar 1999 in Kraft treten.

3. § 77 wird wie folgt gefaßt:

„§ 77

Vereinbarungen über die Höhe der Kosten

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten, die Leistungen im Einzelfall erbringen, Vereinbarungen über die Höhe der zu übernehmenden Kosten abschließen. Die §§ 78 a bis 78 g bleiben unberührt.“

4. Nach § 78 wird folgender Abschnitt eingefügt:

„3. Abschnitt: Vereinbarung über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung

§ 78 a

Anwendungsbereich

- (1) Die Regelungen der §§ 78 b bis 78 g gelten für die Erbringung von
1. Leistungen für Betreuung und Unterkunft in einer sozialpädagogisch begleiteten Wohnform (§ 13 Abs. 3),
 2. Leistungen in gemeinsamer Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder (§ 19),
 3. Leistungen zur Unterstützung bei notwendiger Unterbringung des Kindes oder Jugendlichen zur Erfüllung der Schulpflicht (§ 21 Satz 2),
 4. Hilfe zur Erziehung
 - a) in einer Tagesgruppe (§ 32),
 - b) in einem Heim oder einer sonstigen betreuten Wohnform (§ 34), sowie
 - c) in intensiver sozialpädagogischer Einzelbetreuung (§ 35), sofern sie außerhalb der eigenen Familie erfolgt,
 5. Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche in
 - a) anderen teilstationären Einrichtungen (§ 35a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Alternative 2),
 - b) Einrichtungen über Tag und Nacht sowie sonstigen Wohnformen (§ 35a Abs. 1 Satz 2 Nr. 4),
 6. Hilfe für junge Volljährige (§ 41), sofern diese den in den Nummern 4 und 5 genannten Leistungen entspricht, sowie
 7. Leistungen zum Unterhalt (§ 39), sofern diese im Zusammenhang mit Leistungen nach den Nummern 4 bis 6 gewährt werden.

(2) Landesrecht kann bestimmen, daß die §§ 78 b bis g auch für andere Leistungen nach diesem Buch sowie für vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (§§ 42,43) gelten.

§ 78 b

Voraussetzungen für die Übernahme des Leistungsentgelts

- (1) Wird die Leistung ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbracht, so ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen über
1. Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote (Leistungsvereinbarung),
 2. differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen (Entgeltvereinbarung) und
 3. Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Qualitätsentwicklungsvereinbarung) abgeschlossen worden sind.
- (2) Die Vereinbarungen sind mit den Trägern abzuschließen, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Erbringung der Leistung geeignet sind.
- (3) Ist eine der Vereinbarungen nach Absatz 1 nicht abgeschlossen, so ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Übernahme des Leistungsentgelts nur verpflichtet, wenn dies insbesondere nach Maßgabe der Hilfeplanung (§ 36) im Einzelfall geboten ist.

§ 78 c

Inhalt der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen

- (1) Die Leistungsvereinbarung muß die wesentlichen Leistungsmerkmale, insbesondere
1. Art, Ziel und Qualität des Leistungsangebots,
 2. den in der Einrichtung zu betreuenden Personenkreis,

3. die erforderliche sächliche und personelle Ausstattung,
 4. die Qualifikation des Personals sowie
 5. die betriebsnotwendigen Anlagen der Einrichtung
 festlegen. In die Vereinbarung ist aufzunehmen, unter welchen Voraussetzungen der Träger der Einrichtung sich zur Erbringung von Leistungen verpflichtet. Der Träger muß gewährleisten, daß die Leistungsangebote zur Erbringung von Leistungen nach § 78 a Abs. 1 geeignet sowie ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sind.

- (2) Die Entgelte müssen leistungsgerecht sein. Grundlage der Entgeltvereinbarung sind die in der Leistungs- und der Qualitätsentwicklungsvereinbarung festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale. Eine Erhöhung der Vergütung für Investitionen kann nur dann verlangt werden, wenn der zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe der Investitionsmaßnahme vorher zugestimmt hat. Förderungen aus öffentlichen Mitteln sind anzurechnen.

§ 78 d

Vereinbarungszeitraum

- (1) Die Vereinbarungen nach § 78 b Abs. 1 sind für einen zukünftigen Zeitraum (Vereinbarungszeitraum) abzuschließen. Nachträgliche Ausgleichs sind nicht zulässig.
- (2) Die Vereinbarungen treten zu dem darin bestimmten Zeitpunkt in Kraft. Wird ein Zeitpunkt nicht bestimmt, so werden die Vereinbarungen mit dem Tage ihres Abschlusses wirksam. Eine Vereinbarung, die vor diesen Zeitpunkt zurückwirkt, ist nicht zulässig; dies gilt nicht für Vereinbarungen vor der Schiedsstelle für die Zeit ab Eingang des Antrages bei der Schiedsstelle. Nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums gelten die vereinbarten Vergütungen bis zum Inkrafttreten neuer Vereinbarungen weiter.
- (3) Bei unvorhersehbaren wesentlichen Veränderungen der Annahmen, die der Entgeltvereinbarung zugrunde lagen, sind die Entgelte auf Verlangen einer Vertragspartei für den laufenden Vereinbarungszeitraum neu zu verhandeln. Die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend.
- (4) Vereinbarungen über die Erbringung von Leistungen nach § 78 a Abs. 1, die vor dem 1. Januar 1999 abgeschlossen worden sind, gelten bis zum Inkrafttreten neuer Vereinbarungen weiter.

§ 78 e

Örtliche Zuständigkeit für den Abschluß von Vereinbarungen

- (1) Soweit Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt, ist für den Abschluß von Vereinbarungen nach § 78 b Abs. 1 der örtliche Träger der Jugendhilfe zuständig, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist. Die von diesem Träger abgeschlossenen Vereinbarungen sind für alle örtlichen Träger bindend.
- (2) Werden in der Einrichtung Leistungen erbracht, für deren Gewährung überwiegend ein anderer örtlicher Träger zuständig ist, so hat der nach Absatz 1 zuständige Träger diesen Träger zu hören.
- (3) Die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene und die Verbände der Träger der freien Jugendhilfe sowie die Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer im jeweiligen Land können regionale oder landesweite Kommissionen bilden. Diese Kommissionen können im Auftrag ihrer Mitglieder Vereinbarungen nach § 78 b Abs. 1 schließen. Landesrecht kann die Beteiligung der für die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 85 Abs. 2 Nr. 5 und 6 zuständigen Behörde vorsehen.

§ 78 f

Rahmenverträge

Die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene schließen mit den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer auf Landesebene Rahmenverträge über den Inhalt der Vereinbarungen nach § 78 b Abs. 1. Die für die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 85 Abs. 2 Nr. 5 und 6 zuständigen Behörden sind zu beteiligen.

§ 78 g
Schiedsstelle

- (1) In den Ländern sind Schiedsstellen für Streit- und Konfliktfälle einzurichten. Sie sind mit einem unparteiischen Vorsitzenden und mit einer gleichen Zahl von Vertretern der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie von Vertretern der Träger der Einrichtungen zu besetzen. Der Zeitaufwand der Mitglieder ist zu entschädigen, bare Auslagen sind zu erstatten. Für die Inanspruchnahme der Schiedsstellen können Gebühren erhoben werden.
- (2) Kommt eine Vereinbarung nach § 78b Abs. 1 innerhalb von sechs Wochen nicht zustande, nachdem eine Partei schriftlich zu Verhandlungen aufgefordert hat, so entscheidet die Schiedsstelle auf Antrag einer Partei unverzüglich über die Gegenstände, über die keine Einigung erreicht werden konnte. Gegen die Entscheidung ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben. Die Klage richtet sich gegen eine der beiden Vertragsparteien, nicht gegen die Schiedsstelle. Einer Nachprüfung der Entscheidung in einem Vorverfahren bedarf es nicht.
- (3) Entscheidungen der Schiedsstelle treten zu dem darin bestimmten Zeitpunkt in Kraft. Wird ein Zeitpunkt für das Inkrafttreten nicht bestimmt, so werden die Festsetzungen der Schiedsstelle mit dem Tag wirksam, an dem der Antrag bei der Schiedsstelle eingegangen ist. Die Festsetzung einer Vergütung, die vor diesen Zeitpunkt zurückwirkt, ist nicht zulässig. Im übrigen gilt § 78 d Abs. 2 Satz 4 und Abs. 3 entsprechend.
- (4) Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere zu bestimmen über
1. die Errichtung der Schiedsstellen,
 2. die Zahl, die Bestellung, die Amtsdauer und die Amtsführung ihrer Mitglieder,
 3. die Erstattung der baren Auslagen und die Entschädigung für ihren Zeitaufwand,
 4. die Geschäftsführung, das Verfahren, die Erhebung und die Höhe der Gebühren sowie über die Verteilung der Kosten und
 5. die Rechtsaufsicht."

5. In der Überschrift vor § 79 werden die Wörter „Dritter Abschnitt“ durch die Wörter „Vierter Abschnitt“ ersetzt.

6. § 86 Abs. 7 wird wie folgt gefaßt:

„(7) Für Leistungen an Kinder oder Jugendliche, die um Asyl nachsuchen oder einen Asylantrag gestellt haben, ist der örtliche Träger zuständig, in dessen Bereich sich die Person vor Beginn der Leistung tatsächlich aufhält; geht der Leistungsgewährung eine Inobhutnahme voraus, so bleibt die nach § 87 begründete Zuständigkeit bestehen. Unterliegt die Person einem Verteilungsverfahren, so richtet sich die örtliche Zuständigkeit nach der Zuweisungsentscheidung der zuständigen Landesbehörde; bis zur Zuweisungsentscheidung gilt Satz 1 entsprechend. Die nach Satz 1 oder 2 begründete örtliche Zuständigkeit bleibt auch nach Abschluß des Asylverfahrens so lange bestehen, bis die für die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit maßgebliche Person einen gewöhnlichen Aufenthalt im Bereich eines anderen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe begründet. Eine Unterbrechung der Leistung von bis zu drei Monaten bleibt außer Betracht.“

7. In § 89 b wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Eine nach Absatz 1 oder 2 begründete Pflicht zur Kostenerstattung bleibt bestehen, wenn und solange nach der Inobhutnahme Leistungen aufgrund einer Zuständigkeit nach § 86 Abs. 7 Satz 1 Halbsatz 2 gewährt werden.“

8. § 89 d wird wie folgt gefaßt:

„§ 89 d

Kostenerstattung bei Gewährung von Jugendhilfe nach der Einreise

(1) Kosten, die ein örtlicher Träger aufwendet, sind vom Land zu erstatten, wenn

1. innerhalb eines Monats nach der Einreise eines jungen Menschen oder eines Leistungsberechtigten nach § 19 Jugendhilfe gewährt wird und
2. sich die örtliche Zuständigkeit nach dem tatsächlichen Aufenthalt dieser Person oder nach der Zuweisungsentscheidung der zuständigen Landesbehörde richtet.

Als Tag der Einreise gilt der Tag des Grenzübertritts, sofern dieser amtlich festgestellt wurde oder der Tag, an dem der Aufenthalt im Inland erstmals festgestellt wurde, andern-

falls der Tag der ersten Vorsprache bei einem Jugendamt. Die Erstattungspflicht nach Satz 1 bleibt unberührt, wenn die Person um Asyl nachsucht oder einen Asylantrag stellt.

(2) Ist die Person im Inland geboren, so ist das Land erstattungspflichtig, in dessen Bereich die Person geboren ist.

(3) Ist die Person im Ausland geboren, so wird das erstattungspflichtige Land auf der Grundlage eines Belastungsvergleichs vom Bundesverwaltungsamt bestimmt. Maßgeblich ist die Belastung, die sich pro Einwohner im vergangenen Haushaltsjahr

1. durch die Erstattung von Kosten nach dieser Vorschrift und
2. die Gewährung von Leistungen für Deutsche im Ausland durch die überörtlichen Träger im Bereich des jeweiligen Landes nach Maßgabe von § 6 Abs. 3, § 85 Abs. 2 Nr. 9 ergeben hat.

(4) Die Verpflichtung zur Erstattung der aufgewendeten Kosten entfällt, wenn inzwischen für einen zusammenhängenden Zeitraum von drei Monaten Jugendhilfe nicht zu gewähren war.

(5) Kostenerstattungsansprüche nach den Absätzen 1 bis 3 gehen Ansprüchen nach §§ 89 bis 89 c und § 89 e vor."

9. § 89 g wird wie folgt gefaßt:

§ 89 g

Landesrechtsvorbehalt

Durch Landesrecht können die Aufgaben des Landes und des überörtlichen Trägers nach diesem Abschnitt auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen werden."

10. Nach § 89 g wird folgender § 89 h eingefügt:

„§ 89 h
Übergangsvorschrift

(1) Für die Erstattung von Kosten für Maßnahmen der Jugendhilfe nach der Einreise gemäß § 89 d, die vor dem 1. Juli 1998 begonnen haben, gilt die nachfolgende Übergangsvorschrift.

(2) Kosten, für deren Erstattung das Bundesverwaltungsamt vor dem 1. Juli 1998 einen erstattungspflichtigen überörtlichen Träger bestimmt hat, sind nach den bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Vorschriften zu erstatten. Erfolgt die Bestimmung nach dem 30. Juni 1998, so sind § 86 Abs. 7, § 89 b Abs. 3, §§ 89 d, 89 g in der ab dem 1. Juli 1998 geltenden Fassung anzuwenden.“

Begründung:**Zu Artikel 2**

Die Änderungen des Achten Buches Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) betreffen zwei Regelungsbereiche,

- die Neuordnung der Rechtsgrundlagen für die Finanzierung von Jugendhilfeleistungen (Nr. 1 bis Nr. 5)
- die Verbesserung des Verfahrens der Kostenerstattung bei Maßnahmen der Jugendhilfe für Personen, die in das Bundesgebiet einreisen, dort aber keinen gewöhnlichen Aufenthalt haben (Nr. 6 bis 10).

Zu Nummer 1 bis Nummer 5

Nach dem Vorbild der Regelungen im Bereich der Pflegeversicherung (SGB XI) sowie des Bundessozialhilfegesetzes (§ 93 ff BSHG) sollen auch für den Bereich der Kinder und Jugendhilfe die Rechtsgrundlagen für die Finanzierung von Leistungen in Einrichtungen neu geregelt werden.

Zentrale Elemente der Neuregelung sind:

- die Begrenzung der Kostenübernahme durch das Jugendamt im Einzelfall auf solche Einrichtungen, mit denen vorab Vereinbarungen über die Leistungsinhalte, die Entgelte und die Grundsätze der Qualitätsentwicklung abgeschlossen worden sind,
- der Abschluß der Vereinbarungen für die Zukunft (Prospektivität),
- die Einführung eines Schiedsstellenverfahrens für die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Trägern von Einrichtungen und den Kostenträgern.

Die Formulierungsvorschläge gehen auf die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge zurück, an der Vertreter des Bundes, der kommunalen Spitzenverbände und der Freien Wohlfahrtspflege beteiligt waren. Diese Ergebnisse sind daraufhin in mehreren Beratungen zwischen Bund und Ländern einvernehmlich weiterentwickelt worden.

Ziel der Neuregelung ist die Dämpfung der Kostenentwicklung in der Jugendhilfe, insbesondere im Bereich der stationären und teilstationären Leistungen, die Schaffung einer stärkeren Transparenz von Kosten und Leistungen sowie die Verbesserung der Effizienz der eingesetzten Mittel.

Bei der Übernahme von Grundelementen der Entgeltfinanzierung aus dem Bereich der Sozialhilfe war den spezifischen Anforderungen der Kinder- und Jugendhilfe Rechnung zu tragen. Anders als im Bereich der Hilfen in besonderen Lebenslagen, wo die Notwendigkeit einer Hilfe in der Regel an einer klar diagnostizierbaren Beeinträchtigung festgemacht wird, hat die Jugendhilfe davon Abstand genommen, einen Bedarf an Hilfe zur Erziehung an einer Typologie von Symptomen des jungen Menschen festzumachen (z.B. „Verwahrlosung“). Derartige Kategorien behindern als Festschreibung die Entwicklung eines jungen Menschen, weil sie an Defiziten und nicht an Entwicklungspotentialen orientiert sind und weil sie außer acht lassen, daß die Ursachen von Problemen nicht in Persönlichkeitsmerkmalen des jungen Menschen, sondern in der Situation der gesamten Familie und ihres Umfeldes zu sehen sind. Hilfe zur Erziehung ist auf Ziele in der Zukunft bezogen. Sie beruht auf Prognosen dazu, welche Hilfen geeignet und notwendig sind, um Eltern in ihrer Erziehungsfähigkeit zu unterstützen und junge Menschen in ihrer Entwicklung zu fördern. Sie ist für eine Übergangszeit geplant und prinzipiell offen für Veränderungen. Diese Sichtweise, die die Jugendhilfe im Laufe ihrer Entwicklung gewonnen hat, führte zu einer weitgehenden Abschaffung von Spezialeinrichtungen, z.B. den früheren Erziehungsheimen. Die Festschreibung von Kategorien von Hilfeempfängern oder Einrichtungen im Bereich der Jugendhilfe stünde im Widerspruch zu diesen fachlichen Grundsätzen.

Zentrales Steuerungsinstrument für die Vorbereitung und Gewährung einer Hilfe zur Erziehung im Bereich der Jugendhilfe ist der Hilfeplan (§ 36 SGB VIII). Er sichert die Zusammenarbeit von Fachkräften des Kostenträgers und den Fachkräften der Einrichtungen mit den betroffenen jungen Menschen und ihren Eltern. Aus dieser Zusammenarbeit gewinnt das Jugendamt eine gute Kenntnis über die Arbeitsweise der einzelnen Einrichtungen. Sie verschafft ihm damit wichtige Grundlagen für die Feststellung der Eignung dieser Einrichtung in künftigen Fällen. Damit stellt die individuelle Hilfeplanung das zentrale Instrument für die Angebotssteuerung in der Jugendhilfe dar.

Die Hilfeplanung ist darüber hinaus das zentrale Element, um über die jeweilige Fortschreibung auch einem sich ändernden Hilfebedarf Rechnung zu tragen und damit die Anfangsentscheidung zu korrigieren. Die Korrektur des Hilfeplanes trägt aber nicht nur einem sich verändernden Bedarf Rechnung, sie ist darüber hinaus auch das zentrale Element, um durch die Überleitung in eine andere Hilfeform oder eine relativ zügige Beendigung der Maßnahme Kosten zu senken. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann eine Einrichtung mit höherem Pflegesatz im Bereich der Jugendhilfe im Ergebnis billiger sein, als eine Einrichtung mit niedrigerem Pfl-

gesetzt, wenn die teurere Einrichtung in kürzerer Zeit Erfolge erzielt. Dies bedeutet, daß neben der Höhe des Pflegesatzes in der Jugendhilfe vor allem auch der Dauer der Maßnahme bzw. ihrer flexiblen Anpassung zentrale Bedeutung zukommt.

Zu Nummer 1 (§ 5)

Voraussetzung für die Übernahme des Leistungsentgelts im Einzelfall ist künftig bei den in § 78a aufgezählten Leistungen der vorhergehende Abschluß von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78 b. Andernfalls ist der zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe nur nach Maßgabe von § 78 b Abs. 3 zur Übernahme des Leistungsentgelts verpflichtet. Diese Regelung muß auch bei der Ausgestaltung des Wunsch- und Wahlrechts Berücksichtigung finden, damit dessen Ausübung im Einzelfall nicht das Kostenrisiko auf den Leistungsberechtigten verlagert.

Zu Nummer 2 (§ 36)

Anpassung der Regelung zum Wunsch- und Wahlrecht an die modifizierte Grundregelung in § 5 (Nummer 1)

Zu Nummer 3 (§ 77)

Nach der Einfügung eines neuen Dritten Abschnitts (§§ 78a bis 78g) soll § 77 Abs. 1 a.F. als Grundnorm und Auffangtatbestand erhalten bleiben. Der bisherige Wortlaut hat jedoch in der Praxis zur unterschiedlichen Auslegungen geführt. Dies gilt insbesondere für den aus § 93 a.F. BSHG übernommenen Passus „Werden Einrichtungen und Dienste ... in Anspruch genommen, ...“: Mit der **Neuformulierung** soll klargestellt werden, daß die Regelung auf alle Leistungen Anwendung findet, die den Leistungsberechtigten im Einzelfall nach Maßgabe ihres Wunsch- und Wahlrechts von Trägern der freien Jugendhilfe erbracht werden (§ 3 Abs. 1). Satz 2 stellt klar, daß für die in § 78 a genannten Leistungen die strengeren Anforderungen des neuen Dritten Abschnittes gelten. Dies bedeutet, daß die Träger der dort genannten Einrichtungen zum Abschluß von Vereinbarungen verpflichtet sind, wenn sie eine Finanzierung der erbrachten Leistungen durch die zuständigen Träger der Jugendhilfe sicherstellen wollen. Das Verhältnis der Entgeltfinanzierung zur Förderungsfinanzierung (§ 74) wird durch diese Regelung nicht berührt.

Zu Nummer 4 (§§ 78 a bis 78 g)

Durch die in diesem Abschnitt zusammengefaßten Regelungen werden nach dem Vorbild der §§ 93 ff BSHG bundesrechtliche Rahmenregelungen über Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen eingeführt, die den spezifischen Bedingungen der Kinder- und Jugendhilfe Rechnung tragen. Wie dies bereits im Bundessozialhilfegesetz zuletzt im Rahmen des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1088) geregelt worden ist, so wird nun auch für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die Vereinbarung von Pflegesätzen auf eine neue Finanzierungsgrundlage gestellt. Dabei wird das bisher weitgehend praktizierte Selbstkostendeckungsprinzip durch ein System leistungsgerechter Entgelte abgelöst. Vorgeschrieben wird, daß die Vereinbarungen für einen zukünftigen Zeitraum (prospektiv) abzuschließen sind. Voraussetzung für die Kostenübernahme im Einzelfall ist der Abschluß von Vereinbarungen über die Leistungsinhalte, die zu übernehmenden Entgelte sowie die Grundsätze der Qualitätsentwicklung. Für den Konfliktfall wird nach dem Vorbild des Bundessozialhilfegesetzes ein Schiedsstellenverfahren eingeführt. Die Regelungen sollen zeitgleich mit denen des Gesetzes zur Änderung des Sozialhilferechts am 1. Januar 1999 in Kraft treten.

Aus systematischen Gründen und im Hinblick auf den Regelungsumfang wurde als Standort nicht mehr § 77, sondern ein eigener Abschnitt gewählt. Im Gegensatz zu § 77 beziehen sich die Rahmenregelungen nicht mehr ausschließlich auf die Zusammenarbeit zwischen Trägern der öffentlichen und Trägern der freien Jugendhilfe. Wie in §§ 93 ff BSHG werden auch die Einrichtungen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe selbst, die der Gemeinden ohne eigenes Jugendamt sowie der privat-gewerblichen Träger einbezogen.

Zu § 78 a

Der Anwendungsbereich für die bundesrechtlichen Rahmenvorschriften über Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen wird auf teilstationäre und stationäre Leistungen begrenzt, gleichzeitig wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, weitere Leistungen in den Anwendungsbereich einzubeziehen. Die Regelung trägt den regional unterschiedlich entwickelten Angebots- und Finanzierungsstrukturen insbesondere im Bereich ambulanter Formen der Hilfe zur Erziehung und vorläufiger Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen Rechnung. Im übrigen gilt die generelle Verpflichtung, Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe anzustreben, unverändert fort (§ 77). Das Verhältnis zur Forderungsfinanzierung (§ 74) bleibt unberührt.

Zu § 78 b

Die Vorschrift regelt in Anlehnung an § 93 Abs. 2 Satz 1 BSHG die Voraussetzungen für die Übernahme von Leistungsentgelten im Einzelfall. Sie macht diese Übernahme im Regelfall vom vorangehenden Abschluß von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abhängig. Die Entwicklung und Gewährleistung qualitativer Standards im Bereich der Jugendhilfe ist von hoher fachpolitischer Bedeutung. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Gewährung einer möglichst am Bedarf orientierten und damit wirksamen Leistung, aber auch im Hinblick auf den gezielten Einsatz öffentlicher Mittel. Dabei erscheint es zweckmäßig, in den Leistungsvereinbarungen zwischen Struktur-, Verfahrens- und Ergebnisqualität zu unterscheiden.

Bei dem Bemühen um Entwicklung und Gewährleistung qualitativer Standards im Bereich der Jugendhilfe ist zu bedenken, daß ihre Arbeit durch einen höheren Grad an Komplexität gekennzeichnet ist, als z.B. die produktbezogenen Sichtweisen der Industrie. Dies gilt sowohl für die unterschiedlichen Betrachtungsebenen von Qualität, die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Personen und Institutionen aber auch die Spezifika sozialpädagogischer Handlungsfelder. Der Entwurf verwendet deshalb nicht den im industriellen Bereich entwickelten Begriff „Qualitätssicherung“, sondern gibt dem Begriff der „Qualitätsentwicklung“ den Vorzug. Damit soll einerseits deutlich gemacht werden, daß Qualität in sozialpädagogischen Handlungsfeldern aus einem komplexen Bedingungsgefüge entsteht, in dem verschiedene Faktoren in einer Wechselwirkung stehen und bei denen auch schwer faßbare subjektive Faktoren eine wichtige Bedeutung haben. Aufgrund dieser Komplexität erscheinen sozialtechnische Erwartungsmuster, die darauf abzielen, Qualität durch sorgfältigen Instrumenteneinsatz in den Griff zu bekommen, für das Handlungsfeld Jugendhilfe verfehlt. „Qualitätssicherung“ setzt darüber hinaus eine bereits definierte Qualität voraus. Demgegenüber verfügt der Bereich sozialer Arbeit über kein allgemein anerkanntes Verständnis von Qualität bzw. die dafür maßgeblichen Faktoren. Angemessen erscheint deshalb der Begriff „Qualitätsentwicklung“, der deutlich zum Ausdruck bringt, daß die Sicherung von Qualität im Bereich der sozialen Arbeit ein ständiger Prozeß der (Weiter-) Entwicklung ist. Die wesentlichen Instrumente der Entwicklung und Gewährleistung fachlicher Qualität sind Beratung und Anleitung, die regelmäßige Supervision und Fortbildung sowie eine systematische Dokumentation der Entwicklung des Kindes bzw. des Jugendlichen. Zu diesen Maßnahmen gehören auch geeignete Formen der Prüfung der Qualität (Struktur-, Prozeß-, Ergebnisqualität). Es ist grundsätzlich Aufgabe der Einrichtungsträger, Maßnahmen zur (Weiter-) Entwicklung der Qualität durchzuführen. Diese Maßnahmen sollen - auch im Hin-

blick auf die damit verbundenen Kosten - möglichst einfach in den pädagogischen Alltag zu integrieren sein. In diesem Zusammenhang werden daher vor allem Qualitätssicherungs- bzw. Selbstevaluierungsmaßnahmen in Frage kommen, die von den Teilbereichen bzw. Mitarbeiter-teams selbst gesteuert (Selbstführung) werden können. Darüber hinausgehende Prüfungsrechte des örtlichen Trägers werden für den Fall zu vereinbaren sein, daß der Einrichtungsträger die Anforderungen zur Erbringung einer Betreuung in einer vereinbarten Qualität nicht oder nicht mehr erfüllt. Dazu bedarf es konkreter Anhaltspunkte (z.B. Beanstandungen der Heimaufsicht).

Die Vorschrift verpflichtet zum Abschluß solcher Vereinbarungen mit Trägern, die zur Erbringung der Leistung geeignet sind (Absatz 2). Ein wesentliches Kriterium für die Eignung ist die Erteilung der Betriebserlaubnis. Die Vorschrift regelt darüber hinaus die Übernahme von Leistungsentgelten in den Fällen, in denen keine Vereinbarungen abgeschlossen worden sind (Absatz 3).

Zu § 78 c

Die Vorschrift enthält nach dem Vorbild von § 93 a BSHG Rahmenvorgaben für den Inhalt der Leistungsvereinbarungen (Absatz 1) sowie der Entgeltvereinbarungen (Absatz 2). Die Verpflichtung den „zu betreuenden Personenkreis“ zu benennen (Abs. 1 Nr. 2), hat nicht zum Ziel, Spezialeinrichtungen oder spezielle Angebote zu schaffen, in denen besonders auffällige Jugendliche betreut werden sollen. Der Grundsatz leistungsgerechter Entgelte wurde § 93 Abs. 2 a F. BSHG bzw. § 84 Abs. 2 Satz 1 SGB XI entnommen.

Zu § 78 d

Die Vorschrift regelt nach dem Vorbild von § 93 b BSHG nähere Einzelheiten über den Vereinbarungszeitraum. Dabei steht der prospektive Charakter der Vereinbarungen im Vordergrund (Absatz 1).

Nach Absatz 2 können Vereinbarungen grundsätzlich nicht mit Wirkung für die Vergangenheit, sondern nur für die Zukunft abgeschlossen werden. Eine Ausnahme gilt nur für die Fälle, in denen die Vereinbarungen vor der Schiedsstelle getroffen werden. Deshalb wird klargestellt, daß vereinbarte Vergütungen auch nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums bis zum Inkrafttreten neuer Vereinbarungen weiter gelten.

In Absatz 3 werden die Folgen des Wegfalls oder der Änderung der Geschäftsgrundlage geregelt. Im übrigen gilt § 59 SGB X.

Absatz 4 enthält eine Übergangsregelung für Vereinbarungen, die vor Inkrafttreten des neuen Rechts am 1. Januar 1999 abgeschlossen worden sind.

Zu § 78 e

Die Vorschrift regelt die örtliche Zuständigkeit für den Abschluß von Vereinbarungen. Die Regelung der Zuständigkeit wird den Ländern überlassen, hilfsweise wird an den örtlichen Träger der Jugendhilfe angeknüpft, in dessen Bereich die Einrichtung gelegen ist. Trotz einer zunehmenden Regionalisierung des Leistungsangebots in der Jugendhilfe erbringen auch künftig Einrichtungen Leistungen an Leistungsberechtigte bzw. deren Kinder oder Jugendliche, die im Einzugsbereich anderer Jugendämter ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben mit der Folge, daß diese für die Gewährung der Leistung zuständig sind. Für diese Fälle wird zunächst klargestellt, daß der örtliche Träger am Ort der Einrichtung unabhängig vom Wohnort der Kinder und Jugendlichen bzw. deren Eltern für den Abschluß von Vereinbarungen zuständig ist (Absatz 1).

In manchen Fällen werden Einrichtungen aber von diesem Träger nur in beschränktem Umfang in Anspruch genommen. Für diesen Fall wird sichergestellt, daß der Träger der Jugendhilfe, der überwiegend Leistungen in diesen Einrichtungen gewährt, auf die Gestaltung der Vereinbarungen Einfluß nehmen kann (Absatz 2).

Bereits in der bisherigen Praxis hat es sich als zweckmäßig erwiesen, wenn die Vereinbarungen nicht von den einzelnen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bzw. den Trägern der jeweiligen Einrichtungen getroffen werden, sondern deren jeweilige Spitzen- bzw. Landesverbände diese Verhandlungen führen. Diese Praxis, die jeweils einen Auftrag der Mitglieder voraussetzt, wird auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Außerdem wird dem Landesrecht die Möglichkeit eröffnet, die für die Beratung der Jugendämter und für die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen zuständigen Behörden - dies sind in der Regel die Landesjugendämter - zu beteiligen (Absatz 3).

Zu § 78 f

In der Praxis werden seit längerer Zeit zwischen den kommunalen Spitzenverbänden auf Landesebene und den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe auf Landesebene Rahmenverträge über den Inhalt von Pflegesatzvereinbarungen geschlossen. Diese Praxis erhält nunmehr entsprechend § 93 b Abs. 2 BSHG eine gesetzliche Grundlage. Gegenstand der Rahmenver-

träge ist der Inhalt der Vereinbarungen nach § 78 b. Vertragspartner sind künftig auch die Vereinigungen gewerblicher Träger von Einrichtungen. Anders als in § 78 e wird wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rahmenverträge die Beteiligung der Landesjugendämter als Mittler und sachverständige Behörden bundesrechtlich vorgeschrieben. Für die Umsetzung in den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg findet die Stadtstaatenklausel sinngemäß Anwendung (Art. 22 KJHG).

Zu § 78 g

Nach dem Vorbild von § 93 b Abs. 1 Satz 2 und § 94 BSHG wird auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zur Lösung von Konflikten zwischen den Vertragsparteien eine unabhängige Schiedsstelle eingeführt. Durch die Zusammensetzung der Schiedsstellen soll erreicht werden, daß die Interessen der Kostenträger und die Interessen der Träger von Einrichtungen gleichgewichtig vertreten werden. Im Hinblick darauf, daß - örtlich und regional unterschiedlich - Einrichtungen auch von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe selbst bzw. von kreisangehörigen Gemeinden betrieben werden, ist durch organisatorische und personelle Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, daß deren Vertreter nicht Interessenkollisionen ausgesetzt werden und damit die vom Gesetzgeber gewollte Parität in der Schiedsstelle unterlaufen wird.

Im Gegensatz zu § 94 BSHG werden die Landesregierungen ermächtigt, nicht nur die näheren Verfahrensregelungen, sondern auch das Nähere über die Errichtung der Schiedsstellen durch Rechtsverordnung zu regeln.

Zu Nummer 5 (Überschrift vor § 79)

Folgeänderung in der Systematik des Gesetzes durch die Einfügung eines neuen Dritten Abschnitts (§§ 78 a bis 78 g).

Zu Nummer 6 (§ 86 Abs. 7)

Bereits § 86 Abs. 7 a.F. enthält eine spezielle Regelung der örtlichen Zuständigkeit für Leistungen an Personen, die um Asyl nachsuchen oder einen Asylantrag gestellt haben. Die ausschließliche Anknüpfung der örtlichen Zuständigkeit an die Zuweisungsentscheidung der zuständigen Landesbehörde erfaßt jedoch nur Leistungen an solche Kinder und Jugendliche, die einem Verteilungsverfahren nach §§ 44 ff des Asylverfahrensgesetzes unterliegen.

Kinder und Jugendliche, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sowie andere Ausländer, die sich in einer Jugendhilfeeinrichtung befinden (§ 14 Abs. 2 AsylVfG), werden davon jedoch nicht erfaßt. Mit der Anknüpfung der örtlichen Zuständigkeit an den tatsächlichen Aufenthalt vor Beginn der Leistung wird künftig auch für diesen Personenkreis eine Zuständigkeitsregelung geschaffen. Durch Satz 2 wird klargestellt, daß die nach dieser Vorschrift begründete örtliche Zuständigkeit von der Dauer und dem Abschluß des Asylverfahrens nicht berührt wird, ein Zuständigkeitswechsel vielmehr nur durch einen Wechsel des gewöhnlichen Aufenthalts herbeigeführt wird.

Zu Nummer 7 (§ 89 b)

Folgeänderung für die Kostenerstattung infolge der neu geregelten fortgesetzten Leistungszuständigkeit nach § 86 Abs. 7 Satz 1 Halbsatz 2 (Hilfegewährung im Anschluß an eine Inobhutnahme).

Zu Nummer 8 (§ 89 d)

§ 89 d SGB VIII ist auf der Grundlage der Beratungen in einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe inhaltlich und systematisch neu gefaßt worden. Diese Arbeitsgruppe war im Januar 1997 eingesetzt und von der Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugendbehörden bestätigt worden. Ihr Ziel war die Neufassung des § 89 d SGB VIII, um die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Kostenerstattungsansprüche gegenüber einzelnen überörtlichen Trägern der Jugendhilfe zu beseitigen.

Im Unterschied zur geltenden Fassung wird die Kostenerstattungspflicht nunmehr unmittelbar den Ländern zugewiesen. Sie können diese Pflicht durch Landesrecht auch auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts (z B höhere Kommunalverbände) übertragen (§ 89 g SGB VIII).

Während § 89 d a.F. in Absatz 1 neben der sachlichen Zuständigkeit des überörtlichen Trägers bereits die örtliche Zuständigkeit für den Fall regelt, daß die einreisende Person im Inland geboren ist, bestimmt § 89 d in der Neufassung in Absatz 1 lediglich die sachliche Zuständigkeit der Länder für die Kostenerstattungspflicht. Die örtliche Zuständigkeit des jeweiligen Landes wird für die beiden Alternativen in den anschließenden Absätzen geregelt

(Absatz 2: Geburtsort im Inland; Absatz 3: Geburtsort im Ausland). Dies bedeutet, daß Absatz 1 (neu) bereits abschließend die sachliche Zuständigkeit des Landes für alle Kostenerstattungsalternativen regelt.

Zu Absatz 1

Absatz 1 begründet eine Kostenerstattungspflicht des Landes bei der Gewährung von Jugendhilfe für den in Absatz 1 Satz 1 genannten Personenkreis. Wie in § 89 d Absatz 1 der alten Fassung soll mit der Formulierung „... wird Jugendhilfe gewährt“ zum Ausdruck kommen, daß die Erstattungspflicht sich nicht nur auf die Kosten von Leistungen, sondern auch auf die Kosten von anderen Aufgaben (insbesondere vorläufigen Maßnahmen nach § 42) bezieht. Erstattet werden jedoch nach wie vor nur die Sachkosten, nicht die Verwaltungskosten (§ 109 Satz 1 SGB X). Die Kostenerstattungspflicht tritt aber - wie nach der alten Fassung - nicht in allen Fällen ein, in denen einer Person aus dem Personenkreis des Satzes 1 Jugendhilfe gewährt wird. Zu diesem Zweck nahm Absatz 1 Satz 1 der alten Fassung solche jungen Menschen aus, die im Inland einen gewöhnlichen Aufenthalt haben. Handelte es sich bei den einreisenden Personen um Kinder und Jugendliche, so trat eine Kostenerstattungspflicht auch dann nicht ein, wenn diese Voraussetzungen zwar beim Kind oder Jugendlichen erfüllt waren, jedoch dessen Eltern oder der nach § 86 Absatz 1 bis 3 maßgebliche Elternteil einen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat (Absatz 1 Satz 2 der a.F.).

In der Neufassung wurden diese beiden Ausschlußkriterien (kein gewöhnlicher Aufenthalt der einreisenden Person und kein gewöhnlicher Aufenthalt der Eltern oder des maßgeblichen Elternteils) zusammengezogen und positiv gefaßt. Ziel und Zweck der Regelung ist es nämlich, eine überörtliche Kostenerstattung nur in den Fällen zuzulassen, in denen kein Anknüpfungspunkt im Inland über einen gewöhnlichen Aufenthalt (der einreisenden Person oder deren Eltern) besteht. Der negative Tatbestand „kein gewöhnlicher Aufenthalt im Inland“ kann positiv dadurch ausgedrückt werden, daß eine Kostenerstattung nur in den Fällen erfolgt, in denen für die Gewährung von Jugendhilfe an einen tatsächlichen Aufenthalt im Inland angeknüpft werden muß (weil an keinen gewöhnlichen Aufenthalt angeknüpft werden kann). Dieses Ziel wird erreicht durch den Passus „... und richtet sich die örtliche Zuständigkeit (für die Gewährung von Jugendhilfe) nach dem tatsächlichen Aufenthalt dieser Person“. Konkret ausgedrückt kommt eine Kostenerstattung - wie nach der alten Fassung - in den Fällen in Betracht, in denen eine örtliche Zuständigkeit für die Gewährung der Jugendhilfe

(Leistungen oder andere Aufgaben) nach folgenden Zuständigkeitsvorschriften begründet wird:

- § 86 Absatz 2 Satz 4 (Bezugnahme auf den tatsächlichen Aufenthalt des Kindes oder Jugendlichen, weil weder ein gewöhnlicher Aufenthalt der Eltern bzw. des Elternteils noch ein gewöhnlicher Aufenthalt des Kindes oder Jugendlichen gegeben ist)
- § 86 a Absatz 3 (tatsächlicher Aufenthalt des jungen Volljährigen, weil kein gewöhnlicher Aufenthalt des jungen Volljährigen im Inland gegeben ist)
- § 86 a Absatz 4 (tatsächlicher Aufenthalt des Kindes oder Jugendlichen bei fortgesetzter Leistung über die Volljährigkeit hinaus)
- § 86 b Absatz 2 (tatsächlicher Aufenthalt des Leistungsberechtigten nach § 19, weil kein gewöhnlicher Aufenthalt gegeben ist)
- § 87 (tatsächlicher Aufenthalt des Kindes oder Jugendlichen als generelle Anknüpfung für die Inobhutnahme).

Dies schließt nicht aus, daß z.B. unbegleitete Flüchtlingskinder, die wegen bestehender rechtlicher oder tatsächlicher Abschiebungshindernisse auf nicht absehbare Zeit im Bundesgebiet verweilen, bereits mit ihrer Einreise einen gewöhnlichen Aufenthalt im Sinn von Art. 1 des Haager Minderjährigenschutzabkommens im Inland begründen können. Daraus folgt zwar eine Leistungsberechtigung für diesen Personenkreis nach § 6 Abs. 2 i.V. mit Abs. 4 SGB VIII, nicht jedoch die Anknüpfung der örtlichen Zuständigkeit an einen gewöhnlichen Aufenthalt im Bereich eines bestimmten Jugendamtes. Dies bedeutet, daß auch in diesen Fällen eine Kostenerstattungspflicht nach dieser Vorschrift besteht.

Darüber hinaus besteht die Pflicht zur Kostenerstattung auch in solchen Fällen, in denen sich die örtliche Zuständigkeit nach der Zuweisungsentscheidung der zuständigen Landesbehörde richtet. Betroffen davon sind jedoch nur junge Menschen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben (§§ 44 AsylVfG).

Im Hinblick auf das Verhältnis zu anderen Regelungen über die (Re-)Finanzierung solcher Leistungen stellt Satz 3 klar, daß die Erstattungspflicht weder durch das Nachsuchen um Asyl noch durch die förmliche Stellung eines Asylantrags berührt wird und damit unverändert

fortbesteht. Eine Konkurrenz mit Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entfällt bereits aufgrund des unterschiedlichen Leistungsinhalts. Im übrigen bleiben nach § 9 Abs. 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes Leistungen anderer Sozialleistungsträger und damit auch der Träger der öffentlichen Jugendhilfe unberührt.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift regelt die örtliche Zuständigkeit des jeweiligen Landes unter Anknüpfung an den Geburtsort der einreisenden Person. Sie war bisher bereits in der Grundregelung nach Absatz 1 der alten Fassung enthalten.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift übernimmt den Regelungsinhalt von Absatz 2 der alten Fassung. Der aus § 108 BSHG übernommene abstrakte Verweis auf die Schiedsstelle wurde gestrichen. Da die Länder seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes im Jahre 1961 keine Verwaltungsvereinbarung getroffen haben, wurde die Bestimmung des erstattungspflichtigen Landes unmittelbar dem Bundesverwaltungsamt zugeordnet.

In den Belastungsvergleich einbezogen werden wie bisher

- sowohl die Belastungen des einzelnen Landes aus den Erstattungsfällen nach § 89 d
- als auch die Belastungsfälle des bzw. der überörtlichen Träger im Bereich dieses Landes, die aus der Gewährung von Leistungen an Deutsche im Ausland nach § 6 Absatz 3 i.V. mit § 88 folgen.

Zu Absatz 4

Die Vorschrift übernimmt den Text von § 89 Absatz 3 a.F. und wurde im übrigen systematisch angepaßt.

Zu Absatz 5

Die Vorschrift regelt das Verhältnis zu konkurrierenden Erstattungsansprüchen.

Zu Nummer 9 (§ 89 g)

Durch die Änderung der Vorschrift wird dem Landesrecht auch die Übertragung der Aufgaben nach diesem Abschnitt auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts (z.B. höhere Kommunalverbände) ermöglicht.

Zu Nummer 10 (§ 89 h)

Die Übergangsvorschrift regelt das Verfahren von Kostenerstattungsfällen nach § 89 d, in denen die Gewährung von Jugendhilfe bereits vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung begonnen hat. Für diese Fälle soll das alte Recht Anwendung finden, soweit das Bundesverwaltungsamt zu diesem Zeitpunkt bereits den erstattungspflichtigen überörtlichen Träger bestimmt hat.

Antrag
des Landes Nordrhein-Westfalen

zum Entwurf eines ... Gesetzes
zur Erleichterung der Verwaltungsreform
in den Ländern
(... Zuständigkeitslockerungsgesetz), Drs. 831/97

234. Unterausschußsitzung - Unterausschuß "Zuständigkeits-
lockerungsgesetz" - am 14. Januar 1998

Der Unterausschuß empfiehlt dem Innenausschuß wie folgt zu
beschließen:

Artikel ...
Änderung des Sozialgesetzbuches
- Achtes Buch, Kinder- und Jugendhilfe -

Das Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII), Kinder- und Ju-
gendhilfe - in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. März 1996
(BGBl. I S. 477), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 1996
(BGBl. I S. 1088), wird wie folgt geändert:

1. In § 69 Abs. 1 wird folgender Satz 4 eingefügt:
"Durch Landesrecht kann bestimmt werden, daß Aufgaben des
überörtlichen Trägers auf örtliche Träger übertragen werden
können."
2. In § 70 wird folgender Absatz 4 eingefügt:
"Durch Landesrecht kann eine von den Absätzen 1 bis 3 abwei-
chende Organisation der öffentlichen Jugendhilfe zugelassen
werden. Dabei ist eine angemessene Beteiligung der Träger der
freien Jugendhilfe bei der Entscheidungsfindung über die in
§ 71 Absatz 3 dieses Gesetzes bezeichneten Angelegenheiten der
Jugendhilfe sicherzustellen."
3. In § 71 Abs. 5 werden die Sätze 2 und 3 gestrichen und folgen-
der neuer Satz 2 eingefügt:
"Durch Landesrecht kann eine von den Absätzen 1 und 2 sowie 4
abweichende Regelung der Organisation des für Jugendhilfeange-
legenheiten zuständigen Ausschusses zugelassen werden; die
angemessene Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe bei
der Entscheidungsfindung über die in Absatz 3 bezeichneten
Angelegenheiten ist sicherzustellen."
4. In § 72 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte "bei den Jugendämtern
und Landesjugendämtern" gestrichen.

5. In § 72 Abs. 2 werden die Worte "des Jugendamts oder des Landesjugendamts" durch die Worte "in der öffentlichen Jugendhilfe" ersetzt.
6. In § 72 Abs. 3 werden die Worte "des Jugendamts oder des Landesjugendamts" durch die Worte "der öffentlichen Jugendhilfe" ersetzt.

Begründung

Zu 1.: Die sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe wird in § 85 Abs. 2 SGB VIII zwingend vorgeschrieben. Es besteht zur Zeit keine Möglichkeit des Landesgesetzgebers, abweichende Zuständigkeitsregelungen zu treffen, und z.B. im Bereich der Heimaufsicht (§ 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII) die Zuständigkeit des örtlichen Trägers vorzusehen, obwohl dies unter dem Gesichtspunkt ortsnaher, effizienter Aufsichtswahrnehmung sachgerecht sein könnte.

Mit der Öffnungsklausel soll den Ländern der erforderliche Spielraum für mögliche Verlagerungsentscheidungen eröffnet werden.

Zu 2.-5.: Diese Änderungen greifen seit Jahren von Kommunen und aus den kommunalen Spitzenverbänden geäußerte Wünsche auf, auch im Bereich des Jugendhilferechts zugunsten einer flexibleren Handhabung von zwingenden bundesrechtlichen Organisationsvorgaben abzusehen.

Durch die Ermächtigung, landesrechtlich abweichende Bestimmungen zu treffen, könnte den örtlichen Trägern der Jugendhilfe die Möglichkeit gegeben werden, dem für Jugendhilfefragen zuständigen Ausschuß auch andere, mit der Jugendhilfe in engem sachlichen Bezug stehende Aufgabe zu übertragen (etwa aus dem Sozial- oder dem Schulbereich).

Gleichzeitig kann durch Landesrecht die Möglichkeit für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe eröffnet werden, im Rahmen des neuen Steuerungsmodells eine den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen besser entsprechende Organisationsform der kommunalen Verwaltungen zu wählen.

Die Beteiligungsrechte der Träger der freien Jugendhilfe an den in dem für Jugendhilfeangelegenheiten zuständigen Ausschuß zu behandelnden Fragen bleiben gewahrt.

**Antrag
des Landes Schleswig-Holstein**

zum Entwurf eines ... Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den
Ländern (Zweites Zuständigkeitslockerungsgesetz), Drs. 831/97

für die 234. Sitzung des Unterausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesra-
tes am 14. Januar 1998:

Der Gesetzentwurf möge wie folgt ergänzt werden:

Artikel ...

Änderung des Sozialgesetzbuches (SGB), Achtes Buch (VIII), Kinder- und Jugendhilfe

§ 85 des Sozialgesetzbuches (SGB), Achtes Buch (VIII), Kinder- und Jugendhilfe in der
im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 860 - 8, veröffentlichten bereinigten
Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Juli 1996 (BGBl. I
S. 1088), wird wie folgt geändert:

1. Es wird folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) Durch Landesrecht kann bestimmt werden, daß für die Wahrnehmung der
Aufgaben nach § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII hinsichtlich der in § 22 SGB VIII
genannten Einrichtungen sowie der Jugendlager und anderer Einrichtungen, die
der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen zu Ferienaufenthalten dienen,
der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig ist.“

2. Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.

Begründung:

Das Sozialgesetzbuch, Achtes Buch, regelt die Erziehung, die Elternverantwor-
tung sowie die Kinder- und Jugendhilfe. Es ersetzt seit Juni 1990 das Gesetz für
Jugendwohlfahrt (JWG).

In § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII ist bestimmt, daß für die Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen nach §§ 45 - 48 a SGB VIII (also der Heimaufsicht) der überörtliche Träger zuständig ist. § 85 Abs. 4 SGB VIII regelt, daß solche landesrechtlichen Regelungen hiervon unberührt bleiben, die am Tag des Inkrafttretens des SGB VIII gelten und die in den §§ 45 - 48 a bestimmten Aufgaben, soweit sie sich auf Kindergärten und andere Tageseinrichtungen für Kinder beziehen, unteren Landesbehörden zuweisen.

Durch Einfügung eines neuen Absatzes 5 in § 85 SGB VIII soll den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden die Zuständigkeit für die Aufgaben nach den §§ 45 ff. SGB VIII vom überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf den örtlichen zu verlagern. Diese Öffnungsklausel betrifft Tageseinrichtungen i. S. d. § 22 Abs. 1 SGB VIII sowie Jugendlager und andere Einrichtungen zu Zwecken des Ferienaufenthaltes.

Die Notwendigkeit dieser Öffnung ergibt sich aus dem umfänglichen Aufgabenzuwachs in diesem Bereich durch den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nach § 24 Abs. 1 SGB VIII. Außerdem ermöglicht sie eine wirtschaftliche und ortsnahe Aufgabenerfüllung. Die Unbedenklichkeit der Wahrnehmung der genannten Aufgaben auf der Ebene der Kreise bzw. kreisfreien Städte wird gestützt durch die langjährigen positiven Erfahrungen in den Ländern, wie z. B. in Schleswig-Holstein, die in Ausnutzung des § 85 Abs. 4 SGB VIII schon jetzt die Aufsicht durch den Landrat als untere Landesbehörde durchführen.

Es bleibt landesrechtlicher Regelung vorbehalten, die Tageseinrichtungen in Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte von der Kommunalisierung der Aufgabe auszunehmen. Die Zuständigkeitsregelung des Bundesgesetzgebers kann daher geöffnet und den Ländern überlassen werden.

Dieses gilt auch hinsichtlich der Jugendlager und anderer Einrichtungen zum Zwecke des Ferienaufenthaltes (z. B. Reiterhöfe). In diesen Einrichtungen befinden sich Kinder und Jugendliche nur kurzfristig. Die Einrichtungen dienen dem Zweck der Jugendarbeit bzw. sind im Kontext touristischer Angebote zu sehen. Sie haben von daher eine unmittelbare Verbindung zum örtlichen Bereich (Jugend-, Gesundheits-, Bau-, Umweltamt).

Bei dieser Sachlage kann der örtliche Jugendhilfeträger durchaus den erforderlichen Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen sicherstellen.



Haager Weg 4c
53127 Bonn
Telefon: 0228...
Fax: 0228...

Bankverbindung
Sparkasse Bonn
BLZ 380 500 0
Konto 10 651 0

**Beschluß des Vorstand der AGJ vom 21.1.1998 und
Resolution der Mitgliederversammlung vom 22.1.1998**

Stellungnahme der AGJ zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (Zuständigkeitslockerungsgesetz)

Die Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe lehnt die Bestrebungen im Innenausschuß des Deutschen Bundesrats ab, durch Änderung des SGB VIII / Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) zwingende bundesrechtliche Vorgaben für Zuständigkeit und Organisation des Jugendamtes und des Landesjugendamtes sowie des Jugendhilfeausschusses und des Landesjugendhilfeausschusses zugunsten möglicher landesgesetzlicher Regelungen aufzugeben.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz ist das Ergebnis langjähriger Bemühungen zur Neuordnung der Rechtsgrundlagen der Jugendhilfe. Ziel ist die Förderung der Entwicklung junger Menschen durch die Unterstützung und Stärkung des elterlichen Erziehungsauftrages. Das 1990 verabschiedete KJHG folgt auch in seinen Organisationsvorschriften diesem Ziel. So wird u.a. das Wunsch- und Wahlrecht der Personensorgeberechtigten betont und durch die besondere Konstruktion des Jugendamtes und die Beteiligung freier Träger im Jugendhilfeausschuß der Tatsache Rechnung getragen, daß die Handlungsmacht des Staates im Bereich der Erziehung aufgrund von Art. 6 Grundgesetz einer besonderen Beschränkung unterliegt. Die Struktur der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes ist im Rahmen der Novellierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in der Fachöffentlichkeit sorgfältig diskutiert worden. Die AGJ befand sich dabei im Einklang mit den kommunalen Spitzenverbänden, daß diese Organisationsform unverzichtbarer Bestandteil der Jugendhilfe in Deutschland ist. Sie sieht daher keinen Anhaltspunkt für eine Notwendigkeit, diese Debatte neu zu eröffnen.

Die Jugendhilfe lehnt eine sinnvolle Verwaltungsreform keineswegs ab, im Gegenteil, sie beteiligt sich an ihr schon seit langem mit Vorschlägen und deren praktischer Umsetzung. Hierfür spricht auch die intensiv geführte Diskussion über die Neue Steuerung. Eine Reform der Verwaltung wird durch die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes nicht behindert und kann unter Beibehaltung der bewährten Strukturen weiterentwickelt werden.

Die AGJ bittet den Bundesrat, es bei der bisherigen Regelung zu belassen und die vorgeschlagenen Änderungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) nicht zu beschließen.

Stellungnahme des PARITÄTISCHEN Wohlfahrtsverbandes gegen die in den Bundesrat eingebrachten Anträge auf Änderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII)

Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband fordert, die in das Verfahren zum "Zuständigkeitslockerungsgesetz" eingebrachten Anträge, die auf eine Änderung des SGB VIII zielen, zurückzuweisen.

Wir fordern den Erhalt der Jugendämter als organisatorische Einheit, das Festhalten an der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und sprechen uns für den Erhalt der Landesjugendämter als wichtiger Fachbehörde der Jugendhilfe gerade auch für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen aus.

Der Bundesrat berät z.Zt. den Entwurf eines "Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern" ("Zuständigkeitslockerungsgesetz") (BR-Drucksache 831/97).

Durch das Land Nordrhein-Westfalen ist am 14. Januar 1998 in den zuständigen Unterausschuß des Innenausschusses ein Antrag eingebracht worden, in dieses Gesetz einen Artikel aufzunehmen, der grundlegende Änderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) vorsieht. Durch Landesrechtsvorbehalte soll den Ländern die Möglichkeit gegeben werden, das Jugendamt als Organisationseinheit und als zweigliedrige Behörde aufzulösen und alle Aufgaben des Landesjugendamtes auf die örtliche Ebene zu übertragen, letztlich die Landesjugendämter abzuschaffen.

Durch das Land Schleswig-Holstein wurde in der gleichen Sitzung ein Antrag zur Änderung des § 85 SGB VIII mit dem Ziel eingebracht, die Verlagerung der Aufgaben der Landesjugendämter zum Schutz von Kindern in Tageseinrichtungen auf die Ebene der örtlichen Jugendämter zu erreichen.

Der PARITÄTISCHE wendet sich entschieden gegen den Inhalt wie auch gegen das Verfahren dieser Initiativen und fordert die Mitglieder des Bundesrates auf, diese Anträge abzulehnen.

Die vorgesehenen Änderungen greifen tief in das Verhältnis freier und öffentlicher Jugendhilfe ein. Sie bedrohen die partnerschaftliche Zusammenarbeit freier und öffentlicher Jugendhilfe und zielen darüber hinaus offensichtlich auf vereinfachte Verfahren zur Standardabsenkung in der Kinder- und Jugendhilfe ab.

An der Fachöffentlichkeit und den Fachressorts vorbei wollen die Innenressorts bewährte Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe unterhöheln, die sich im KJHG nach langjährigen Diskussionen und Verhandlungen zu einer Reform der Jugendhilfe als tragfähiger Kompromiß niedergeschlagen haben.

In § 69 Abs. 1 Entwurf NRW wird gefordert, daß Landesrecht die "Aufgaben des überörtlichen Trägers auf örtliche Träger" übertragen kann.

Dem ist entgegenzuhalten, daß - nach § 85 Abs. 2 SGB VIII - ohnehin nur 10 Aufgaben in der sachlichen Zuständigkeit des überörtlichen Trägers verbleiben, von denen 4 bereits nach geltendem Recht (§ 85 Abs. 4 SGB VIII) vom örtlichen Träger wahrgenommen werden können, worauf der Gesetzesentwurf keinen Bezug nimmt. Die Aufgaben der Landesjugendämter beziehen sich im Kern auf planende, anregende, fördernde und beratende Tätigkeiten und die Befassung mit überörtlichen und speziellen Bedarfen. Die Begründung des Entwurfs macht klar, worauf vor allem mit dieser Neuregelung abgestellt wird: auf die Zuständigkeit der Landesjugendämter für die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (§§ 45 bis 48a SGB VIII). Es ist jedoch sachgerecht und notwendig, daß diese Aufgaben, die grundlegenden Standards für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen bestimmen, von den Landesjugendämtern wahrgenommen werden. Dadurch ist zumindest die strukturelle Möglichkeit gegeben, einen Konflikt zwischen dem Wohl junger Menschen in Einrichtungen und kommunalen Interessen an Standardabsenkungen offen werden zu lassen.

Da auch die örtlichen Träger eigene Einrichtungen betreiben, sind sie in der Wahrnehmung dieser elementaren Schutzfunktionen für Kinder und Jugendliche befangen. Es ist daher richtig, daß auch sie sich gegenüber dem Landesjugendamt verantworten müssen.

Aus eben diesen Gründen ist auch die im Vergleich zum nordrhein-westfälischen Vorstoß weit weniger umfassende Initiative Schleswig-Holsteins abzulehnen, die den Landesjugendämtern die Funktionen zum Schutz von Kindern in Tageseinrichtungen entziehen will.

Schon bei der Diskussion um das Kinder- und Jugendhilfegesetz 1990 hatte die Bundesregierung zu solchen Forderungen richtig festgestellt: "Eine solche Aufgabenbündelung bei ein- und derselben Gebietskörperschaft kann zu Interessenkollisionen führen. Insbesondere ist nicht auszuschließen, daß die Wahrnehmung der Aufsichtsaufgaben von finanziellen Aspekten negativ beeinflußt wird. Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, daß für die Bereitstellung der Einrichtungen verantwortliche Träger grundsätzlich nicht gleichzeitig Aufsichtsfunktionen wahrnehmen sollten."

In § 70 Abs. 4 und § 71 Abs. 5 Entwurf NRW wird gefordert, dem Landesrecht zu ermöglichen, die Organisation des Jugendamts und des Landesjugendamts in die beliebige Disposition der Kommunen zu stellen. Damit soll insbesondere die bundesrechtlich vorgeschriebene Zweigliedrigkeit des Jugendamtes mit der Zuständigkeit der Verwaltung für die laufenden Geschäfte und der Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses für grundlegende Fragen der Jugendhilfe ausgehebelt werden. Ebenfalls soll die Einheit der mit den Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe beauftragten Organisationsbereichs der Verwaltung, des Jugendamtes eben, aufgelöst werden können.

Damit wird insbesondere die Einbindung der freien Jugendhilfe, die zu zwei Fünfteln die Mitglieder des Jugendhilfeausschusses stellt, ins Visier genommen.

Angesichts der Tatsache, daß die Trägerpluralität ein konstitutives Grundprinzip der Kinder- und Jugendhilfe ist, dem auch aus der Perspektive von Verfassung und Einigungsvertrag grundlegende Bedeutung zukommt, ist dies ein nicht hinzunehmender Angriff auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe.

Anstatt die in der Jugendhilfe vorgeformten demokratischen und partizipatorischen Elemente der kommunalen Leistungsgestaltung offensiv auf ihre Chancen für eine demokratisch inspirierte Verwaltungsreform auf andere Handlungsbereiche hin weiterzuentwickeln, sollen hier offenbar Wege gebahnt werden, die partizipatorische Strukturen als Hemmfaktor in der autokratischen Politik des "Unternehmens Stadt" ausmerzen. Eine Verwaltungsreform, die sich auf diese Weise von partizipatorischen Strukturen "erleichtern" will, unterstreicht die Befürchtungen, die ihr ohnehin vielerorts entgegengebracht werden.

Der Jugendhilfeausschuß ist in der Konzeption des Kinder- und Jugendhilferechts der "Kopf" vielfältiger notwendiger Kooperationsstrukturen freier und öffentlicher Jugendhilfe, die über Arbeitsgemeinschaften (§ 78) und Jugendhilfeplanung (§ 80) verankert sind. Über den Jugendhilfeausschuß und seine Rechte erlangen die Resultate dieser Kooperation die nötige Verbindlichkeit. Eine rechtliche Regelung, die die Verbindlichkeit der Beteiligung der freien Träger in der vorgesehenen Art und Weise verflüchtigt, ist für uns nicht hinnehmbar.

Frankfurt am Main, 20. Januar 1998

Vorsitzende

a

27. Januar 1998
Ei/hl

Zuständigkeitslockerungsgesetz

b

ich fordere Sie nachdrücklich auf, die Gesetzentwürfe der Länder Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zur Änderung der Strukturen und Aufgaben der Landesjugendämter (§§ 69 bis 72 und 85 KJHG) abzulehnen.

Inhalt der Novellierungsentwürfe ist

- die Aufhebung der Zweigliedrigkeit des Jugendamts, d.h. die Abschaffung der verbindlichen und kontinuierlichen Mitwirkung der freien Träger, der Verbände und gesellschaftlichen Gruppen bei der Planung und Gestaltung der Jugendhilfe und
- die Verlagerung der fachlichen Aufsicht von der Landes- auf die kommunale Ebene.

Beides lehnt die GEW entschieden ab.

Die Lockerung von Zuständigkeiten in der Jugendhilfe ist kein Akt der Verwaltungsvereinfachung, sondern der Entdemokratisierung. Diejenigen, die im wesentlichen Angebote und Leistungen der Jugendhilfe erbringen, die freien Träger, und diejenigen, an die sich Jugendhilfe richtet, werden vor die Tür gesetzt. Gerade in Zeiten anhaltender Haushaltsprobleme der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe ist es für die Zukunft der Jugendhilfe eine Überlebensfrage, Angebote und Dienstleistungen mit allen Beteiligten in einem verlässlichen und kontinuierlichen Prozess zu planen. Das Beteiligungsverfahren durch die Jugendhilfeausschüsse hat sich dabei bewährt. Wenn die Jugendhilfeplanung in Zukunft nur noch von der Verwaltung des Jugendamtes gemacht wird, ist es nicht mehr möglich, die in § 80 KJHG vorgesehene Beteiligung der freien Träger vorzunehmen. Damit ist ein wesentliches Charakteri-

- 2 -

stikum der Jugendhilfe, die Partizipation, auf dem Verwaltungsweg abgeschafft. Gerade durch diese Beteiligung unterscheidet sich aber Jugendhilfe von anderen Dienstleistungen: Ihre Angebote können von den Beteiligten selbst entwickelt, gestaltet und im Jugendhilfeausschuß abgestimmt werden. Das neue Verfahren degradiert Kinder und Jugendliche zu sog. „Kunden“, die auf dem Markt der Jugendhilfe Angebote nur noch konsumieren, aber nicht mehr selbst entwickeln können. Damit wird die emanzipatorische und selbsthilfeorientierte Konzeption und Tradition der Jugendhilfe ins Gegenteil verkehrt - man ist abhängig von dem, was auf dem Markt angeboten wird und kann nur noch entscheiden, ob man es in Anspruch nehmen will oder nicht.

Die Verlagerung der Aufsichtsfunktionen der Jugendämter von der Landes- auf die örtliche Ebene ist unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von unnötiger Bürokratie sicherlich bedenkenswert, sie darf aber nicht dazu führen, dass pauschal jegliche Kompetenzen der Landesjugendämter aufgegeben werden. So ist darauf zu achten, dass weiterhin auf Landesebene einheitliche, für alle Träger verbindlich geltende qualitative Standards gesetzt werden und deren Einhaltung überprüft wird. Auch in der Jugendhilfe ist immer mehr zu beobachten, dass private Gewerbetreibende Angebote der Kindertagesbetreuung, der Heimerziehung, Jugendfreizeiten und -erholung machen und dabei eher auf die Wirtschaftlichkeit als auf die pädagogische Fachlichkeit achten. Im Zuge der europäischen Liberalisierung der Märkte auch auf dem Gebiet der Jugendhilfe wird es in den nächsten Jahren voraussichtlich verstärkt zu solchen neuen Trägerschaften kommen. Nur eine Institution wie ein Landesjugendamt ist fachlich in der Lage, diesen neuen Markt zu kontrollieren. Hier ist eher eine Ausweitung der Kompetenzen der Landesjugendämter notwendig als ihre Beschneidung.

Auch die Aufsicht über die kommunalen Angebote muß weiterhin Aufgabe der Landesebene bleiben, ansonsten käme es zu der unhaltbaren Situation, dass sich örtliche Jugendämter selbst beaufsichtigen müssten.

Im Interesse der Kinder und Jugendlichen sollten alle an der Jugendhilfe Beteiligten genau darauf achten, die gut entwickelte Qualität der Angebote und Dienste zu schützen und weiterentwickeln statt sie in übereifriger Verwaltungslockerung zu gefährden, was letztlich auf lange Sicht der Allgemeinheit mehr kostet als eine gut ausgebaute präventive Jugendhilfe. Der GEW ist besonders daran gelegen, dass im Zuge von Verwaltungsvereinfachung die Beschäftigten in Jugendhilfeeinrichtungen nicht zur beliebigen Manövriermasse werden, die durch einseitige Anordnung des örtlichen Jugendamts ständig Veränderungen ihrer Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind. Qualitativ gute Arbeit braucht auch verlässliche Arbeitsverhältnisse.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Eva-Maria Stange



Ø N 11.

Der Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen

Postanschrift: Staatskanzlei NRW · 40190 Düsseldorf

Dienstgebäude und Lieferanschrift:
Mannesmannufer 1a, 40213 Düsseldorf
Telefon (0211) 837-01
Durchwahl (0211) 837-1531
Telefax (0211) 837-1150
Durchwahl (0211) 837-1401

An die
Vorsitzende
des Hauptvorstandes
der Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft
Frau Dr. Eva-Maria Stange
Postfach 90 04 09

Datum 24. Februar 1998

60444 Frankfurt am Main

EINGEGANGEN

Aktenzeichen (bei Antwort bitte angeben)

IC 4

26. FEB 1998

Erled. *A*

Sehr geehrte Frau Dr. Stange,

im Auftrag von Herrn Ministerpräsident Dr. h.c. Johannes Rau danke ich für Ihren Brief, mit dem Sie zu dem Vorschlag Stellung nehmen, in den Entwurf des Zuständigkeitslockerungsgesetzes Öffnungsklauseln für landesrechtliche Regelungen zur Kinder- und Jugendhilfe aufzunehmen.

Die entsprechenden Empfehlungen des Innenausschusses des Bundesrates haben bei manchen zu Sorgen um den Fortbestand der Organisationsstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe geführt. Ich will deshalb noch einmal das Grundanliegen des Gesetzentwurfs zum Zuständigkeitslockerungsgesetz verdeutlichen. Seit Jahren müssen wir feststellen, daß die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder durch bundes- oder europarechtliche Vorgaben zunehmend eingeschränkt werden. Es entspricht deshalb einem langjährigen politischen Anliegen der Länder, ihre Kompetenzen und damit auch die Kompetenzen der Länderparlamente durch Erweiterung ihrer Gestaltungsmöglichkeiten zu stärken. Die grundgesetzliche Kompetenzordnung weist die Ausführung der Bundesgesetze in der Regel den Ländern als eigene Angelegenheit zu. In der Praxis enthalten jedoch viele Bundesgesetze starre bundesrechtliche Vorgaben, die die Länder hindern, aus ihrer

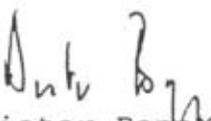
Sicht wünschenswerte Änderungen in der Organisation und im Verwaltungsverfahren vorzunehmen. Der jetzt in der Diskussion befindliche Gesetzentwurf des Landes Hessen sieht als Artikelgesetz Öffnungsklauseln für verschiedene Gesetzgebungsmaterien vor. Einige Länder haben hierzu in den Ausschüssen des Bundesrates Ergänzungsanträge für Öffnungsklauseln in verschiedenen Regelungsbereichen vorgeschlagen. Dazu gehört auch die von Ihnen angesprochene Empfehlung des Innenausschusses des Bundesrates zur Kinder- und Jugendhilfe im Sozialgesetzbuch VIII, die ein Anliegen aus den kommunalen Spitzenverbänden aufgreift. Inhaltlich geht es bei all diesen Empfehlungen zunächst nur um die Frage, ob in den jeweiligen bundesrechtlichen Vorschriften die Gestaltungsspielräume der Länder erweitert werden sollen. Damit würde nur die grundsätzliche landesrechtliche Gestaltungsmöglichkeit eröffnet, vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu erlassen. Die Entscheidung, ob, wann und gegebenenfalls in welchem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden sollte, ist damit noch nicht getroffen. Sie bliebe vielmehr der Prüfung in einem späteren Schritt unter Berücksichtigung der jeweiligen politischen Willensbildung in den einzelnen Ländern überlassen.

Durch die vorgeschlagenen Öffnungsklauseln zur Kinder- und Jugendhilfe im Sozialgesetzbuch VIII sollte dem Gesetzgeber die Möglichkeit gegeben werden, die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe auf örtliche Träger zu übertragen und eine von den bisherigen gesetzlichen Vorgaben abweichende Organisation der öffentlichen Jugendhilfe und der Organisation des Jugendhilfeausschusses zu treffen. Dabei sollte eine angemessene Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe sichergestellt werden. Gegen diesen Vorschlag sind von verschiedener Seite im wesentlichen mit der Begründung Bedenken vorgetragen worden, daß das Landesjugendamt bei einer Übertragung seiner Aufgaben auf die örtliche Ebene in seiner Funktionsfähigkeit ausgehöhlt und die Kompetenzen des Landesjugendhilfeausschusses beschnitten werden könnten und die Gefahr bestehe, daß die Beteiligung der freien Träger erheblich eingeschränkt werde. Außerdem stehe zu befürchten, daß der Jugendhilfeausschuß seine Eigenständigkeit verlieren könne.

Nicht nur in Nordrhein-Westfalen, auch in anderen Ländern gab es hierzu unterschiedliche Bewertungen. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat sich nach eingehender Beratung unter Abwägung aller Gesichtspunkte gegen Öffnungsklauseln im Sozialgesetzbuch VIII zur Kinder- und Jugendhilfe ausgesprochen. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 6. Februar 1998 die Empfehlungen des Innenausschusses nicht aufgegriffen und die Einbringung des Gesetzentwurfs ohne die von Ihnen angesprochenen Öffnungsklauseln zur Kinder- und Jugendhilfe beschlossen. Ich denke, daß damit Ihrem Anliegen Rechnung getragen ist.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag


(Dieter Bopp)