

Thema: „Perspektiven der Jugendhilfe in Hessen“

Braucht die Jugendhilfe neue Strukturen?

Diese Frage ist nicht akademisch, sondern sie drängt sich geradezu auf – angesichts von Bestrebungen in einzelnen Bundesländern, die bundesrechtlichen Vorgaben über die Organisation der Jugendhilfe zu lockern bzw. – ohne gesetzliche Änderungen – Änderungen in der Aufgabenstruktur der Jugendhilfe vorzunehmen. Aktueller Anlass für diese Tagung sind die Bestrebungen im Land Hessen, im Rahmen der sog. " Verwaltungsreform " einen Teil der Kompetenzen des Landesjugendamtes zu kommunalisieren und die Restbestände in das zuständige Ministerium einzugliedern. Damit wird zwar das Landesjugendamt als Funktionsebene nicht abgeschafft, aber doch in seiner Wirkungskraft entscheidend geschwächt.

1. Das Jugendamt und das Landesjugendamt als Errungenschaften des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes

Bevor ich auf diese aktuellen Entwicklungen eingehe, möchte ich noch einmal an die Motive und Beweggründe erinnern, die den Gesetzgeber zu Beginn dieses Jahrhunderts bewogen haben, die Einrichtung von Jugendämtern und Landesjugendämtern verbindlich vorzusehen. Werfen wir deshalb zunächst einen **Blick in die Vergangenheit**.

- a) Die Verpflichtung zur Errichtung eigenständiger Jugendämter ist eine der großen Leistungen des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes von 1922. Mit dieser Lösung setzten sich die Verfechter eines „Jugendamtsgesetzes“, das die Zuständigkeit für die bereits zu dieser Zeit wahrgenommenen Aufgaben der Jugendfürsorge einem speziellen Jugendamt übertragen und die Armenkinderpflege von der allgemeinen Armenpflege loslösen sollte, gegenüber den Vertretern eines umfassenden Jugendgesetzbuches durch, das alle auf Minderjährige bezogenen privat- und öffentlich-rechtlichen Vorschriften zusammenfassen sollte. Mit anderen Worten: Es kann damals - wie bis heute - zwar nicht zu einem umfassenden Jugendgesetzbuch, aber immerhin zu einer Behörde, die die bis dahin **auf verschiedene Behörden und Gesetze verteilten Aufgaben** mit spezifischer Relevanz für Kinder und Jugendliche in einer Hand wahrnehmen sollte.

Freilich hat der Befehl zur Errichtung von Jugendämtern den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes nicht überlebt. Bereits im April 1924 wurde durch die Änderung des Einführungsgesetzes zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz ein Teil der

Regelungen suspendiert. Insbesondere konnte Gemeinden oder Gemeindeverbänden die Befugnis erteilt werden, die dem Jugendamt obliegenden Aufgaben einer anderen Amtsstelle zu übertragen. Erst mit der Novellierung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes im Jahre 1953 wurde der ursprüngliche Rechtszustand wieder hergestellt. Jugendämter waren fortan als selbständige Behörden der kommunalen Selbstverwaltung zu errichten. Die Verpflichtung zur Errichtung selbständiger Jugendämter ist daher noch relativ jungen Datums.

Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz hat aber nicht nur die Einrichtung eigenständiger Jugendämter gefordert, es hat diese Jugendämter darüber hinaus mit einer spezifischen Struktur versehen: Anders als in allen anderen kommunalen Ämtern sollten auch außenstehende Personen an der Leitung beteiligt werden. Bildeten ursprünglich hauptberuflich tätige, leitende Beamte und gewählte Vertreter der Öffentlichkeit ein gemeinsames Entscheidungsgremium (Jugendamt als Kollegialbehörde) so trat ab dem Jahre 1953 an die Stelle der Kollegialbehörde das zweigliedrige Jugendamt - bestehend aus Verwaltung und Jugendhilfeausschuss, der sich seinerseits aus Mitgliedern der Vertretungskörperschaft sowie von ihr gewählten Vertretern der freien Jugendhilfe zusammensetzt.

- b) Das **Achte Buch Sozialgesetzbuch Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)** knüpfte an die Tradition des Jugendwohlfahrtsgesetzes an und übernahm die Vorschriften über die Organisation des Jugendamt und seine Zuständigkeit für die Aufgaben der Jugendhilfe in vollem Umfang. Durch die **Ausweitung des Leistungskatalogs** (§§ 11 - 41) und die **Konzentration aller Leistungen der Jugendhilfe auf der örtlichen Ebene** - aufgrund des Wegfalls von Fürsorgeerziehung und Freiwilliger Erziehungshilfe - hat es die Funktion der örtlichen Ebene und damit die Zuständigkeit des örtlichen Jugendamtes sogar noch weiter gestärkt. Anders als die Sozialhilfe kennt die Jugendhilfe keine Aufteilung der Leistungszuständigkeit zwischen örtlicher und überörtlichen Trägern mehr. Eine solche Aufgabenkonzentration bei örtlichen Jugendämtern war allerdings nur verantwortbar, nachdem im Rahmen der Gebietsreform in den 60er und 70er Jahren - und jüngst auch in den neuen Ländern - **leistungsfähige Kreise** geschaffen worden sind, die aufgrund ihrer Finanzkraft in der Lage sind, das gesamte Leistungsspektrum bedarfsgerecht vorzuhalten. Leider sind in einigen Bundesländern - wie in Nordrhein-Westfalen - die Vorteile der kommunalen Gebietsreform durch die anschließende Funktionalreform wieder teilweise rückgängig gemacht worden. Dort sind nämlich forciert **Jugendämter in kreisangehörigen Gemeinden** eingerichtet worden - bei einem unteren Schwellenwert von 25.000 Einwohnern. Dass die Haushalte solcher Gemeinden durch einige Heimunterbringungen o-

der intensive ambulante erzieherische Hilfen schnell an ihre Grenzen stoßen, liegt auf der Hand. Gott sei Dank ist dieser Unsinn aber in den meisten anderen Bundesländern nicht wiederholt worden. Dennoch ist es gerade der Spitzenverband der kreisangehörigen Gemeinden, der am vehementesten Lockerungen des Bundesrechts einfordert. Aber selbst für manche strukturschwache Kreise wird es zunehmend schwierig, tendenziell steigende Ausgaben in der Jugendhilfe zu finanzieren.

2. Vorbehalte der kommunalen Praxis

Die bundesrechtlichen Vorgaben zur Errichtung und Organisation des Jugendamtes waren von Anfang an ein rotes Tuch für die Kommunalpolitik. Viele Kommunalpolitiker haben die bundesrechtlichen Regelungen widerwillig akzeptiert, aber sie bis heute nicht verinnerlicht. Trotz der Eindeutigkeit der bundesrechtlichen Vorgaben hat sich schon in der Vergangenheit die Praxis nicht überall an die bundesrechtliche Aufgabenzuweisung gehalten. In Baden-Württemberg gibt es inzwischen eine Tradition integrierter Jugend- und Sozialämter. In manchen Großstädten sind der allgemeine Sozialdienst und/oder die Kindertagesstätten außerhalb des Jugendamts - eigenständig oder im Schulverwaltungsamt - organisiert. Es darf vermutet werden, dass es zu keinem Zeitpunkt eine vollständige Übereinstimmung zwischen den tatsächlichen Verhältnissen und der Rechtslage gab. Offensichtlich konnte das Bundesrecht nur begrenzte normative Kraft entfalten. Den Zorn der Rechtsaufsicht mussten diese kommunalen Gebietskörperschaften, die die bundesrechtlichen Strukturvorgaben mißachteten, nicht fürchten - sympathisiert die Rechtsaufsicht in den Innenressorts der Länder doch eher mit der Kommunalpolitik als mit dem Bundesgesetzgeber. Bis heute gibt es keine andere kommunale Organisationseinheit, deren Existenz, innere Struktur und Aufgabenstellung bundesrechtlich geregelt ist. Diese bundesgesetzliche Ausgestaltung ist Ausdruck des Gedankens der **Einheit der Jugendhilfe**, die alle kinder- und jugendrelevanten öffentlichen Aufgaben außerhalb von Schule und Polizei bei einer Organisationseinheit bündelt. Offensichtlich verliert die Anknüpfung an diese Personengruppe, an die Altersphase Kindheit und Jugend als Organisationskriterium zunehmend an Überzeugungskraft. Dieser Befund zeigt aber auch, dass die Diskussion primär keine rechtliche, sondern eine kommunalpolitische und fachliche ist.

3. Verwaltungsmodernisierung – ein überzeugender Grund, um Jugendämter zu zerschlagen?

Die ursprünglich vor allem vor dem Hintergrund der konkreten örtlichen Konstellation

geführte Diskussion um den Zuschnitt des Jugendamts hat durch die Überlegungen zur sog. Verwaltungsmodernisierung in den letzten 10 Jahren eine neue Dimension erhalten. Berichte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) haben die Autorität gesetzlicher Vorschriften erlangt. Mehr noch - unter Berufung auf diese Berichte haben Kreise und Städte Organisationsveränderungen vorgenommen ohne Rücksicht auf bundesgesetzliche Vorgaben,. Was aber - mit Verlaub - fast noch schwerer wiegt, ist die Gläubigkeit, mit der diese Berichte der KGSt mancherorts aufgenommen und umgesetzt wurden. Pädagogen, Psychologen und Sozialarbeiter haben ihrem Fachverstand abgeschworen, sind in das Lager der technokratischen Modernisierer über gelaufen und suchen ihr Heil in betriebswirtschaftlichen Denkkategorien. Das Verhältnis von Organisation und Steuerung zur jeweiligen Fachaufgabe droht in sein Gegenteil verkehrt zu werden: Sollten organisatorische Überlegungen ursprünglich dem Zweck dienen, eine Aufgabe möglichst wirkungsvoll und kostengünstig wahrzunehmen, so gewinnt man derzeit den Eindruck, dass Steuerung vielerorts als Selbstzweck diskutiert wird. Wie könnte es sonst geschehen, dass Steuerungselemente aus der industriellen Produktion ohne kritische Prüfung für die Bewältigung pädagogisch-therapeutischer Prozesse eingesetzt werden.

Die Vorstellungen der kommunalen Gemeinschaftsstelle zur Neuen Steuerung nehmen nicht auf die spezifische Verfasstheit des Jugendamts Rücksicht. Sie beziehen sich auf die kommunale Verwaltung schlechthin. Was für das Straßenverkehrsamt oder das Garten- und Friedhofsamt geeignet sein mag, passt nicht ohne Weiteres für die spezifischen Strukturen und die spezifischen Aufgaben des Jugendamtes. Insbesondere wird verkannt, dass Verwaltungsmodernisierung im Jugendamt - angesichts dessen Sonderstatus - zwangsläufig **Auswirkungen auf das Verhältnis zu den freien Trägern** hat. Inwieweit sollen diese Freien Träger, die derzeit über zwei Fünftel der Stimmen im Jugendhilfeausschuss verfügen, künftig noch mitsteuern? Werden Sie zu bloßen Auftragnehmern der Jugendämter, wie Fabrikanten von Türschlössern gegenüber der Autoindustrie? Damit berühre ich einen Punkt, auf den ich später noch einmal zurückkommen werden: Die Doppelfunktion freier Träger als Mitgestalter kommunaler Politik im Jugendhilfeausschuss und als Leistungsanbieter. Allerdings: Die öffentlichen Träger werden in gleicher Weise in zwei Funktionen tätig, ohne dass dies bisher besonders problematisiert worden wäre. Spätestens mit der Anwendung der Entgeltfinanzierung auf die teilstationären und stationären Einrichtungen der öffentlichen Träger werden dessen verschiedene Rollen deutlich. Öffentliche Träger müssen als Kostenträger müssen nun mit sich selbst als Träger von Einrichtungen Verträge abschließen. Eigene Einrichtungen öffentlicher Träger müssen sich einem Wettbewerb mit den Einrichtungen freier Träger stel-

len. Vielleicht ist die Auslagerung von Einrichtungen und Diensten in Eigenbetriebe oder in gemeinnützige GmbH's vor diesem Hintergrund sogar geboten, um die unterschiedlichen Funktionen des Jugendamtes als steuernde Behörde und als Leistungsanbieter deutlich zu machen. Damit bin ich bei der Frage nach dem Zuschnitt des Jugendamtes.

Mit der Forderung nach flacheren Hierarchien ist die Ebene der Ämter im Bereich der kommunalen Verwaltung nicht länger tabu. In verschiedenen größeren Städten sind Jugendämter inzwischen in größeren Fachbereichen aufgegangen und dabei in einzelne Teilbereiche zerlegt worden. Ich nenne sie inzwischen virtuelle Jugendämter.

4. Das Jugendamt - ein Auslaufmodell?

a) Wir brauchen eine leistungsfähige Organisationseinheit für die Bündelung und Vertretung der Interessen junger Menschen

Was spricht nun für die Erhaltung und Stärkung eines Amtes, das spezifisch für Kinder und Jugendliche zuständig ist?

Zunächst ist festzuhalten, dass es nicht so sehr um die Bezeichnung "Jugendamt" als vielmehr um den Aufgabeninhalt einer spezifischen Organisationseinheit geht.

Ich halte die **Altersphase Kindheit und Jugend** nach wie vor für einen überzeugenden Anknüpfungspunkt zur Bildung einer Organisationseinheit in der kommunalen Verwaltung. Entwicklung und Förderung, Integration in die Gesellschaft, dies sind Aufgaben, wie sie sich zweifellos nur für junge Menschen stellen

- einmal für Kinder und Jugendliche im Kontext ihrer **Eltern** als den primär für die Erziehung verantwortlichen Personen
- zum anderen auch für Kinder und Jugendliche, die als junge Menschen durchschnittlich 10 Jahre in **Schulen** verbringen und durch sie geprägt und gebildet werden sollen
- für Kinder und Jugendliche im Kontext (über)mächtiger **Mitzieler** und Verführer in Gestalt von Medien und den Gefahren und Risiken, die von Drogen und neuen Heilslehren drohen
- schließlich auch für junge Menschen, die den schwierigen Übergang von der **Ausbildung in den Beruf** bewältigen sollen.

Aufgrund der Individualisierung der Lebensverhältnisse und der Pluralisierung der Lebensformen schwindet der Einfluss von allgemeinen Überzeugungen und sozialen Milieus, von Kirchen und Interessengemeinschaften. Kinder werden zunehmend freigesetzt und damit größeren Entwicklungsrisiken ausgesetzt. Häufig sind Eltern mit der Erziehung überfordert. Die Schule beschränkt sich (immer noch) weitgehend auf ihren Bildungsauftrag. Räumen also die klassischen Erziehungsinstanzen das Feld und überlassen die Erziehung den Medien, der Jugendkultur und der Straße? Hier bedarf es einer leistungsfähigen öffentlichen Agentur, die die noch vorhandenen Ressourcen für die Förderung von Kindern und Jugendlichen in Familie, sozialem Umfeld, Stadtteil und der Region bündelt. Die gesellschaftliche und staatliche Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen darf nicht nur eine abstrakte Formel bleiben, sie muss auf der kommunalen Ebene ihren sichtbaren Ausdruck in einer spezifischen Organisationseinheit finden.

Wie wichtig die Zusammenarbeit verschiedener Institutionen ist, erleben wir bei der aktuellen Diskussion zur **Prävention von und Intervention bei Kinder- und Jugendkriminalität**. Obwohl seit Jahrzehnten in Empfehlungen und Dienstanweisungen Kooperation gepredigt wird, sind die einzelnen Institutionen noch immer zu stark mit sich selbst beschäftigt, als dass sie ressortübergreifend sich an runde Tische setzen. Das Jugendamt könnte und sollte die federführende Stelle für eine solche Kooperation sein. Dies bedeutet aus der Außenperspektive: Polizei, Gerichte, Gesundheitsämter, aber auch Eltern und vor allem Kinder und Jugendliche selbst brauchen ein Jugendamt als jederzeit identifizierbaren Ansprechpartner.

Wenn Polizei und Gerichte in vielfältiger Weise mit Jugendämtern zusammenarbeiten sollen - etwa im Kontext delinquenten Verhaltens, etwa im Zusammenhang mit Verfahren vor den Jugendgerichten oder den Familiengerichten - dann brauchen sie ebenfalls eine als Jugendamt identifizierbare kommunale Organisationseinheit. Gerade die bundes- und landesrechtliche Einbindung des Jugendamts in vielfältige Formen der Kooperation mit anderen staatlichen Institutionen setzt Absichten, dieses Jugendamt nach individuellen örtlichen Gesichtspunkten neu zu strukturieren, Grenzen. Die Nichtbeteiligung des Jugendamts in gerichtlichen Verfahren als Folge mangelnder Transparenz des Amtes für das Gericht kann ein Revisionsgrund sein.

Es geht aber nicht nur um Verfahrensfragen, es geht in erster Linie um eine effektivere Aufgabenwahrnehmung z.B. bei der Inobhutnahme nach Zuführung durch die Polizei oder bei der Entscheidung über die Anordnung von Untersuchungshaft. Ich denke, der Innenminister müsste gerade als Polizeiminister ein vitales Interesse daran haben, dass landesweit Jugendämter als identifizierbare und damit konkret ansprechbare Behörden vorhanden sind. Der Justizminister müsste ein Bündnisgenosse der Jugendhilfe sein, denn ganz selbst verständlich verweisen Gesetze wie die Zivilprozessordnung, das Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit oder das Jugendgerichtsgesetz auf das Jugendamt und fordern dessen Kooperation ein.

Sollen Bürgernähe, Niederschwelligkeit, Ganzheitlichkeit nicht nur Schlagworte in bunten Broschüren bleiben, dann hat dies auch konkrete organisatorische Konsequenzen zur Folge. Wenn sich ein Kind oder Jugendlicher in Fragen der Erziehung und Entwicklung jederzeit an das Jugendamt wenden können soll, wie dies § 8 KJHG verspricht, dann darf dieses Jugendamt nicht nur abstrakt aus dem Studium kommunaler Organisationspläne rekonstruierbar sein, sondern muss konkret identifizierbar und erfahrbar bleiben.

Und dennoch genügt es nicht mehr, einfach nur den Status quo zu verteidigen. Mehr als 70 Jahre nach Inkrafttreten des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes und der Etablierung von Jugendämtern ist es sicherlich an der Zeit, über den Aufgabenzuschnitt dieser Behörde neu nachzudenken. Es kann für das Jugendamt keinen Artenschutz geben. Was wir brauchen, ist nicht Erstarrung sondern **lebendige Weiterentwicklung**. Organisation ist aber kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um eine möglichst effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten. Wenn wir also den Ausgangspunkt bei der Altersphase Kindheit und Jugend nehmen, dann geht mein Plädoyer dahin, das Jugendamt mit seinen gegenwärtigen Aufgabenzuschnitt zur Grundlage zu nehmen, um darauf aufbauend eine leistungsfähige kommunale Fachbehörde weiter zu entwickeln, die ein breites Spektrum von Aufgaben mit Relevanz für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern sowie junge Volljährige zusammenfasst. Vielleicht halten Sie mich für einen Utopisten, aber könnte es nicht sinnvoll sein, Jugendamt und Schulamt zusammen zufassen und alle materiellen Leistungen für Kinder, Jugendliche und Eltern bei diesem Amt zu bündeln? Ich denke, die kommunalen Spitzenverbände sowie die Fachressorts von Bund und Ländern sind aufgerufen, über ein neues **erweitertes Amt als Amt für Kinder, Jugend und Familie** nachzudenken. Ich denke auch, dass das Konzept einer ganzheitlichen lebenswelt- und Sozialraumorientierten Ju-

gendhilfe dann noch überzeugender verwirklicht werden könnte. Eine derart gestärkte Organisationseinheit könnte die vom Gesetzgeber der Jugendhilfe aufgetragene Anwaltsfunktion nach § 1 Abs. 3 SGB VIII auch wirkungsvoller vertreten.

b) Wir brauchen einen Jugendhilfeausschuß als Forum der Bürgerbeteiligung

Dabei wird auch die **Sonderkonstruktion dieses Jugendamts als zweigliedrige Behörde** auf den Prüfstand kommen müssen. Die Erfahrungen mit diesem Gremium sind örtlich sehr unterschiedlich. Dementsprechend gibt es auch genügend Negativbeispiele, die einer Forderung nach Abschaffung des Jugendhilfeausschusses Auftrieb geben. Das Anliegen der Mütter und Väter des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes war es, durch die Etablierung von Jugendämtern ehrenamtliches Engagement nicht zu ersticken, sondern dieses Potential einzubringen in die neue Behörde. Bürokraten und engagierte Bürgerinnen und Bürger sollten diese Behörde gemeinsam leiten oder - neudeutsch - steuern. Im Laufe der 70er Jahre ist dieser Ansatz zunehmend in Vergessenheit geraten. Mit der Novelle von 1953 wurde das ehrenamtliche Element im Jugendamt zurückgedrängt und ersetzt durch die Mitwirkung der Jugend- und Wohlfahrtsverbände. Ich stehe nicht an, die wichtige Funktion dieser Verbände bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Jugendhilfe in Frage zu stellen, denn Pluralität ist ein Markenzeichen der Jugendhilfe in Deutschland. Dennoch hat diese **verbandsorientierte Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses** vielerorts dazu geführt, dass er keine integrative Funktion, keine Bündelung aller Kräfte im Interesse der gemeinsamen Aufgabe wahrnimmt, sondern in erster Linie der Befriedigung von Partikularinteressen dient, nämlich der Sicherung des Einflusses einzelner Verbände sowie ihrer finanziellen Ausstattung. Er ist zu einer Versammlung der etablierten Leistungserbringer geworden.

Auch die Trägerlandschaft ist in den letzten Jahrzehnten in Bewegung geraten. Nicht nur die Integrationskraft der großen bundesweiten Trägerverbände lässt nach, der privatgewerbliche Sektor macht sich stärker bemerkbar. Eine solche Entwicklung ist sozialpolitisch sogar gewollt, soll doch über die Entgeltfinanzierung jeder leistungsfähige Anbieter Zugang zum Markt der Jugendhilfe erhalten. Können dann aber bei dieser beabsichtigten Marktöffnung auf Dauer die freigemeinnützigen und deshalb anerkannten Träger der freien Jugendhilfe exklusiv für sich das Vorschlagsrecht zum Jugendhilfeausschuss in Anspruch nehmen?

Es erscheint mir deshalb durchaus angezeigt, über die Zusammensetzung dieses Gremiums neu nachzudenken und zu überlegen, wie bürgerschaftliches Engagement,

neues Ehrenamt, stärker integriert werden kann - wie es gelingen kann, auch Eltern, Kinder und Jugendliche als Nutzer selbst stärker mit einzubeziehen.

Als **Zwischenbilanz** möchte ich daher festhalten:

Wenn kommunale Kinder- und Jugendpolitik nicht nur ein wohlfeiles Lippenbekenntnis, sondern ernst gemeint sein soll, dann setzt ihre Planung und Umsetzung eine leistungsstarke Organisationseinheit voraus,

- die in der Lage ist, Kinder- und Jugendinteressen im Verteilungskampf gegen andere Interessen zu behaupten und durchzusetzen,
- die in der Lage ist, alle Institutionen, die sich mit Kindern und Jugendlichen befassen, an einen Tisch zu bringen und eine Kinder- und Jugendpolitik „aus einem Guss“ zu formulieren,
- die offen ist für Partizipation der Kinder, Jugendlichen und ihren Eltern sowie für unmittelbare Bürger(innen)-Beteiligung.

Dafür bieten die derzeitigen bundesgesetzlichen Grundlagen beste Voraussetzungen und sind für eine jugendpolitisch orientierte Weiterentwicklung offen. Wer die gesetzlichen Grundlagen zerschlägt, der zerschlägt das System Jugendhilfe als Garanten für das Kindeswohl und überlässt die staatliche Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern (ausschließlich) den jeweiligen Mehrheitsentscheidungen kommunaler Räte.

5.. Zur Zukunft der Landesjugendämter

In der Diskussion stehen nicht nur die Jugendämter, sondern auch die **Landesjugendämter**. Sie haben durch die Reform des KJHG ihre Funktion als Erziehungshilfebehörden verloren. Ihre Organisation ist allerdings weniger bundesrechtlich vorgeprägt als die der örtlichen Jugendämter. Deshalb finden wir Landesjugendämter als selbständige und als unselbständige Landesbehörden, aber auch als Behörden sog. höherer Kommunalverbände. Schleswig-Holstein hat als bisher einziges Flächenland das Landesjugendamt in die Oberste Landesjugendbehörde integriert. Nun will offensichtlich auch Hessen auf diese Linie einschwenken. Brauchen wir überhaupt noch Landesjugendämter, brauchen wir einen dreistufigen Aufbau von Jugendämtern, Landesjugendämtern und Obersten Landesbehörden ? Oder können die überörtlichen Aufgaben nicht einfach auf die Ortsebene übertragen werden?

Ich bin überzeugt davon, dass es einen Bestand fachlicher und fachpolitischer Aufgaben gibt, die oberhalb der kommunalen Ebene angesiedelt sein müssen. Gerade weil wir in der

Jugendhilfe alle Leistungen (nicht aber alle Aufgaben !) auf der Ortsebene konzentriert haben, brauchen wir **Instrumente der Koordinierung, der Innovation, der Qualitätssicherung und des Ausgleichs auf höherer Ebene**. In der Jugendhilfe hat nicht zuletzt über das KJHG, aber auch über die neuen Steuerungsmodelle eine breite Diskussion über **Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung** eingesetzt. Diese Diskussion muss zu allererst auf der Ortsebene geführt werden - da, wo die Leistungen verantwortet und finanziert werden. Sie muss aber eingebunden sein in **regionale und landesweite Konzepte der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung**. Bürgerinnen und Bürger haben einen Anspruch auf Qualitätsstandards, die nicht von Kreis zu Kreis differieren. Im Hinblick auf Kinder und Jugendliche kommt ein entscheidender Aspekt hinzu: Der Staat übt mit seinen Behörden das verfassungsrechtlich verankerte staatliche Wächteramt aus. Er hat Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen. Solche Gefahren können - wie wir wissen - auch von Einrichtungen ausgehen, etwa von mangelnder Qualifikation der Mitarbeiter(innen), mangelnden räumlichen Verhältnissen, mangelnder Zuverlässigkeit in der Betriebsführung.

. Wenn man daran festhält, dass es einen Kernbestand von Aufgaben gibt, die oberhalb der kommunalen Ebene wahrgenommen werden müssen, dann passen sie jedoch nicht in das Aufgabenprofil oberster Landesbehörden. Denkbar sind daher Landesoberbehörden mit grösseren Zuständigkeitsbereichen im sozialen Sektor.

6. Zur hessischen Initiative

Ein zentrales Anliegen der hessischen Initiative, über die wir heute diskutieren wollen, ist die Zerschlagung des Landesjugendamtes. Denn eine der zentralen Vorgaben des Kabinettsausschusses „Verwaltungsreform“ in diesem Land lautet:

"Die Delegation von Aufgaben auf die kommunale Ebene hat Priorität."

Dieser Vorgabe vorangestellt werden in den offiziellen Dokumenten – gewissermaßen als Türöffner – die wohlklingenden Formeln

"Verbesserung der fachlichen Umsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes"

und

"Erhöhung von Effizienz und Effektivität."

Wer meine Damen und Herren hätte im Ernst etwas gegen diese Zielsetzungen. Sind sie aber wirklich ernst gemeint oder dienen sie nur als wohlfeile Versatzstücke? Wir sollten die-

se Zielvorgaben – anders als ihre Autoren – jedoch ernst nehmen und sie an die einzelnen Änderungsvorschläge als Messlatten anlegen.

Im Umkehrschlußbringen die sog. Reformer damit zum Ausdruck, dass ein selbständiges Landesjugendamt sowohl die fachliche Umsetzung des KJHG wie die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung behindert.

Ein Blick auf die im SGB VIII vorgegebene Kompetenzordnung zeigt, dass die den Landesjugendämtern als Behörden der überörtlichen Träger übertragenen Aufgaben im Wesentlichen folgende Funktionen haben:

- Dienstleistung gegenüber örtlichen und freien Trägern
- Mediation bei Konflikten zwischen öffentlichen und freien Trägern
- Gefahrenabwehr und Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen.

Anders als etwa in der Sozialhilfe besteht zwischen den örtlichen und den überörtlichen Trägern der Jugendhilfe keine echte Aufgabenverteilung – etwa nach dem Muster Zuständigkeit der örtlichen Träger für ambulante Leistungen – Zuständigkeit der überörtlichen Träger für stationäre Leistungen. Vielmehr nehmen in der Jugendhilfe örtliche Träger und überörtliche Träger

Die Ebene der örtlichen Jugendhilfe ist dadurch gekennzeichnet, dass sowohl die Steuerung der Jugendhilfe wie die Leistungserbringung in (mehr oder weniger) partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern erfolgt. Ist bei der Steuerung durch die Mehrheitsverhältnisse im Jugendhilfeausschuss die Dominanz der öffentlichen Jugendhilfe rechtlich gewollt und gesichert, so stehen öffentliche und freie Träger als Leistungserbringer im freien Wettbewerb zueinander. Dies wird in den Bereichen, in denen die Entgeltfinanzierung zum Einsatz kommt – gegenwärtig bei den teilstationären und stationären Hilfen – ganz offenkundig. Ich bin sicher, dass diese Finanzierungsform sich weiter durchsetzt, was bedeutet, dass die Leistungsberechtigten („Kunden“) die Inanspruchnahme der einzelnen Einrichtungen und Dienste bestimmen und nicht das Jugendamt – wie es so schön heißt – „die Plätze belegt“.

Ein Wettbewerb braucht aber Regeln und Institutionen, die die Einhaltung der Regeln kontrollieren. Dies gilt gerade dann, wenn die Macht der sog. Kunden aufgrund ihres Alters bzw. ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage gering ist. Wenn und so lange öf-

fentliche und freie Träger miteinander im Wettbewerb stehen, bedarf es dritter Instanzen zur Beratung, Mediation und Schlichtung. Der öffentliche Träger kann nicht als Konkurrent freie Träger beraten wollen oder gar gesetzlich dazu verpflichtet sein.

Noch eklatanter wird die Gefahr der Interessenkollision bei den **Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen**. Die Heimaufsicht dient der Abwehr von Gefahren für das Kindeswohl, die dafür geeigneten und erforderlichen Maßnahmen haben sich nur an diesem Ziel, das seine Grundlage in der Verfassung hat, zu orientieren, nicht an anderen, insbesondere fiskalischen Interessen. Nun weiß jede und jeder, die bzw. der sich mit der Jugendhilfe näher befasst, dass die örtlichen Träger entweder selbst Träger von Einrichtungen sind oder aber jedenfalls die in dieser Einrichtung erbrachten Leistungen aus eigenen Mitteln (jedenfalls im Wesentlichen) finanzieren. Trägerschaft und Finanzierungslast einerseits und Aufsicht andererseits können aber nicht in einer Hand liegen. Für freie Träger verschärft sich die Situation zusätzlich, weil sie nämlich von einer Instanz beaufsichtigt werden sollen, die zugleich ihr Konkurrent als Anbieter ist. Sollen also die Aufgaben der Aufsicht nach Geist und Buchstaben des Gesetzes erfüllt werden, dann ist dies nicht auf der örtlichen Ebene möglich.

7. Zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs

Nun kann man den Juristinnen und Juristen im hessischen Sozialministerium nicht absprechen, dass sie der Vorschriften des KJHG kundig sind. Der hessischen Initiative liegt daher eine **Doppelstrategie** zugrunde:

- Einmal die offensive Strategie, nämlich das Ziel, über Initiativen im Bundesrat den nötigen Gestaltungsspielraum zu erhalten und insbesondere die Aufsicht über Tageseinrichtungen zur Gänze den örtlichen Trägern zuzuweisen. Bisher ist diese Strategie nicht erfolgreich gewesen und der – inzwischen aus dem Amt gejagte – hessische Staatsminister Dr. Franz-Josef Jung hat anlässlich der Debatte des Zuständigkeitslockerungsgesetzes im Bundesrat auch die Schuldigen benannt, wenn er dort ausführt:
- *„Die reformorientierten Kräfte auf beiden Seiten, Bund und Länder, ziehen wohl im Großen und Ganzen am gleichen Strange. Die Verhinderer sind die sogenannten Fachbruderschaften: die Fachexperten, die Fachreferenten, die Fachabteilungsleiter vom Bundes- und Länderministerialbürokratie, die immer perfektere Regelungen schaffen, sie bundesweit und damit bundesgesetzlich verankern und dann bundesweit*

– durch einvernehmliches Zusammenwirken der Experten von Bund und Ländern – mit aller Macht verteidigen.“(Plenarprotokoll Nr. 749 des Bundesrates vom 17.März 2000).

Damit entlarvt er sich und seine Reformer gleich selbst, weil er offensichtlich keine fachlichen Interessen vertritt, ja fachliche Interessen als reformfeindlich einstuft. Dies – meine Damen und Herren – ist keine Basis, auf der über eine Weiterentwicklung der Struktur der Jugendhilfe diskutiert werden kann. Wer die Änderung von Strukturen als Selbstzweck begreift und sie nicht sachlich inhaltlich legitimieren kann, der ist kein ernst zu nehmender Gesprächspartner.

Bislang hat der erste Weg der hessischen Reformer, den landesrechtlichen Handlungsspielraum über eine Änderung des Bundesrechts zu erweitern, nicht zum Erfolg geführt. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und die Regierungsmehrheit in dem für das Kinder- und Jugendhilferecht federführenden Bundestagsausschuss werden entsprechende Änderungsvorschläge, wie sie der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Artikel 125 a des Grundgesetzes enthält, weiterhin entschieden ablehnen. Dennoch wäre es fatal, Entwarnung zu geben und einfach zur Tagesordnung überzugehen. Es reicht schon lange nicht mehr aus, nur auf die Standhaftigkeit des Bundesgesetzgebers zu hoffen, da sich die Landschaft unabhängig von der Gesetzeslage weiter verändert. Steter Tropfen höhlt den Stein.

b) Der hessische Entwurf beugt sich daher – jedenfalls formal – zähneknirschend dem Bundesrecht, um nicht bereits vorab mit der Rüge „Bundesrecht bricht Landesrecht“ konfrontiert zu werden. Dennoch lohnt es sich, näher hinzusehen.

Die **Beratung der örtlichen Träger** soll nach der Konkretisierung des Fachkonzepts weitgehend auf der kommunalen Ebene erfolgen – Ähnliches gilt für die Fortbildung. Im Fachkonzept ist dazu zu lesen:

„Im Bereich der örtlichen Träger entsteht im Vollzug der Aufgabe des SGB VIII Wissen über den Bedarf an Beratung und Fortbildung sowie über aktuelle Mängellagen. Ebenso entsteht Wissen über günstige Möglichkeiten der Ausgestaltung der Jugendhilfe in der Kommune, die im Sinne von „best practice“ weitergegeben und verallgemeinert werden können. Dies betrifft auch die Gewährleistung eines Erfahrungs- und Informationsaustausches.“

Es gibt natürlich Jugendämter – Gott sei Dank -, die innovativ sind, die neue Wege gehen. Soll es künftig deren Aufgabe sein, ihre Wege zu dokumentieren, zu publizieren und in regionalen und landesweiten Foren darüber zu berichten ? Meine Damen und Herren, wir leiden heute schon darunter, dass es nicht zu einer systematischen Aufarbeitung von „best practice“ in der Kinder- und Jugendhilfe und erst Recht nicht zu einer überregionalen Diskussion, zu einem Wissen- und Erfahrungstransfer kommt. Dies wird und kann der örtliche Träger nicht leisten, dies ist eine klassische Aufgabe des überörtlichen Trägers.

Es gibt auch Jugendämter, die nicht über best practice-Erfahrungen verfügen, die sich weiterentwickeln wollen. Sollen sie beim Nachbarkreis anklopfen oder Wissen bei einem gestylten Beratungsunternehmen einkaufen, das sich schnell zurückzieht und die Kommune bei der Umsetzung dann alleine lässt ? Mit der Verbesserung der fachlichen Umsetzung, mit Erhöhung von Effektivität und Effizienz (so die Ziele des Fachkonzepts) hat dies wenig zu tun.

Ich greife einen zweiten Änderungsvorschlag auf: Die **Ausgestaltung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen**. Hier wird eine Aufgabenteilung favorisiert:

Das Land soll sich auf seine hoheitlichen Aufgaben beschränken, der Bereich der Vorfeldberatung wird auf die kommunale Ebene verlagert. Umgesetzt wird diese Forderung im Wesentlichen durch § 15 a des Gesetzentwurfs. Der fängt ganz harmlos an: „Die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen nach den §§ 45 bis 48 a des Achten Buches Sozialgesetzbuch obliegt dem Landesjugendamt.“ Kritischer erscheint bereits die pauschale Verpflichtung der örtlichen Jugendämter, das Landesjugendamt bei der Erfüllung dieser Aufgabe zu unterstützen

- wenn man bedenkt, dass der örtliche Träger als Finanzier bzw. Leistungserbringer hier mit eigenen Interessen im Spiel ist. Aufschlussreich ist der konkretisierende Absatz 3 dieses § 15 a und die Aussage auf Seite 14 des Fachkonzepts, wo es heißt:

„Die formale (!) Zuständigkeit für die Betriebserlaubnis und Aufsicht bleibt beim Land. Die örtlichen Jugendämter werden durch landesgesetzliche oder vertragliche Verpflichtung verstärkt in die Vorfeldberatung, die örtliche Überprüfung und in die Vorbereitung des Bescheids einbezogen. Das Land beschränkt sich auf die hoheitlichen Tätigkeiten.“

Mit diesem Konzept wird nicht nur der inhaltliche Zusammenhang von allgemeiner Beratung, von Beratung im Kontext entdeckter Mängel, Mangelbeseitigungsaufgabe, Androhung des Erlaubnisentzugs und Zurücknahme der Erlaubnis zerrissen. Es ist davon auszugehen, dass die isolierte hoheitliche Tätigkeit des Landes in der Praxis nur noch eine formale Zuständigkeit darstellt, wie dies das Konzept unumwunden zugibt. Der beschwichtigende Hinweis in der Begründung des § 15 a: „*Der eigenständige Prüfauftrag des überörtlichen Trägers nach § 46 i. V. § 85 bleibt unberührt.*“ Wirkt dabei wenig glaubhaft. Vielmehr ist zu befürchten, dass die „hoheitlichen Entscheidungen“ unterschriftsreif von der örtlichen Ebene vorbereitet werden und vom Landesjugendamt nur noch „abzunicken“ sind.

Auch die Formulierung in § 15 a Abs. 1 „*Das Jugendamt hat dafür Sorge zu tragen, dass die Aufgabenwahrnehmung nicht durch Interessenkollisionen gefährdet oder beeinträchtigt wird*“, kann bestenfalls als Ausdruck der Hilflosigkeit bezeichnet werden. Es genügt eben nicht, in einem Gesetz ein zentrales Problem nur als solches zu benennen, ohne Wege aufzuzeigen, wie es gelöst werden kann oder muss. § 15 a Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs ist daher bestenfalls ein Feigenblatt – das Problem der Interessenkollision und damit einer wirksamen, nicht von fiskalischen Interessen beeinträchtigten Abwehr von Gefahren für das Wohl von Kindern und Jugendlichen bleibt ungeklärt. Ist dies die Verbesserung der fachlichen Umsetzung des KHJG, von der das Fachkonzept spricht ?

Erhebliche Zweifel bestehen auch, ob die Verlagerung dieser Aufgaben auf die kommunale Ebene geeignet ist, um das anvisierte Ziel, Effektivität und Effizienz zu erhöhen, zu erreichen. Soll die Aufgabenerfüllung nämlich wirkungsvoll bleiben, dann muss sie – weil sie auf kleinere Einheiten aufgeteilt wird und damit Synergieeffekte entfallen – teurer werden. Soll sie aber zu keinen Mehrkosten führen, dann muss sie zwangsläufig weniger wirkungsvoll sein. Letzteres ist aber offensichtlich gewollt und wird hinter der populistischen Formel „Abbau überzogener Standards“ versteckt.

Meine Damen und Herren, ich habe versucht, Ihnen anhand dieser Beispiele meine ernsthaften Zweifel an der Seriosität dieses Vorhabens deutlich zu machen. Dieses Zweifel werden bestärkt, wenn man sieht, welche Ideologie diesem Reformvorhaben zugrunde liegt. Sie kommt am Besten in der Presseinformation des Hessischen Sozialministeriums vom 20.09.2000 zum Ausdruck, wo es heißt:

„Bei der Neustrukturierung gelte der Leitsatz „Soviel Delegation wie möglich, soviel Steuerung wie nötig“. Entscheidungsprozesse könnten nun auf der örtlichen Ebene stattfinden, wo der Bedarf bekannt sei und schneller so wie effektiver gehandelt werden könne. Mit dem Gesetzentwurf wäre der Entwicklung innerhalb der Jugendhilfe Rechnung getragen. Die kommunalen Spitzenverbände in Hessen unterstützten diese Reform ausdrücklich. Zukünftig werde es eine gleichberechtigte partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Land geben. „Die Zeiten, in denen das Land die kommunale Seite maßregelt, gehören der Vergangenheit an“, so die Ministerin. Ziel sei eine verbesserte fachliche Umsetzung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, die das Wohl der jungen Menschen in Hessen dauerhaft sichere.“

Kein Wort zur Struktur der Aufgaben, um die es hier geht, nämlich nicht um niederschwellige und flexible Hilfen für Kinder und Eltern in unterschiedlichen Lebenssituationen, sondern um Aufgaben der externen Beratung und Aufsicht

Kein Wort zur Rollenverquickung kommunaler Jugendämter, die

- die örtliche Jugendhilfe steuern
- in eigenen Einrichtungen und Diensten Leistungsanbieter sind und
- durch die finanzielle Förderung von Trägern und die Übernahme von Entgelten im Einzelfall erheblichen Einfluss auf ihre Wettbewerber, die freien Träger, ausüben –

Stattdessen ein pauschaler Kniefall vor den Kommunen: „Die Zeiten, in denen das Land die kommunalen Seiten maßregelt, gehören der Vergangenheit an.“ Ein Rückfall in monarchische Zeiten, Kommunen als rechtsfreier Raum ? So ist die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art 28 GG nicht formuliert und nicht gemeint. Mit der polemischen Formel von der „Maßregelung“ sollen offensichtlich zentrale Grundsätze unserer Kommunalverfassung, wie etwa die Rechtsaufsicht des Staates, lächerlich gemacht werden. Vor allem aber bleibt völlig außer Acht, welche Folgen die hier exerzierte Deregulierung für die Rechtstellung von Kindern, Jugendlichen und Eltern hat. Sie bleiben Objekte im Abschichtungsprozess, der kommunalen Laune und Gnade ausgeliefert. Jeder kennt die Umsetzungsdefizite in der Jugendhilfe. Sie werden durch eine weitere Kommunalisierung von Aufgaben größer, nicht kleiner.

Braucht die Jugendhilfe neue Strukturen ? Selbstverständlich hat die Jugendhilfe und ihre Arbeitsfelder die Pflicht, immer zu prüfen, ob ihre Strukturen im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung noch angemessen sind oder ob sie weiter entwickelt werden müs-

sen. Es gibt auch in der Jugendhilfe keinen Artenschutz. Diese Prüfung kann aber nur aus einer fachlichen und einer kinder- und jugendpolitischen Perspektive heraus erfolgen. Stellen wir, stellen Sie den „reformorientierten Kräften“ des Herrn Staatsministers Dr. Jung ein kinder- und jugendpolitisches Konzept entgegen.