

Verein
für
Kommunalwissenschaften e.V.



Aktuelle Beiträge
zur Kinder- und Jugendhilfe 22

2. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe

**Braucht flexible
Jugendpolitik
ein neues
Jugendamt?**

Dokumentation des Diskurses
am 15. November 1999
in Berlin

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.
Straße des 17. Juni 112 · D-10623 Berlin · Telefon 030 39001-0 · Telefax 030 39001-100

Fachtagungen Jugendhilfe
Telefon 030 39001-136 · Telefax 030 39001-146 · e-mail: agfj@vfk.de · Internet: www.vfk.de/agfj

Dieser Diskurs wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Impressum:

Herausgeber:

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.
Ernst-Reuter-Haus · Straße des 17. Juni 112 · 10623 Berlin
Postfach 12 03 21 · 10593 Berlin

Redaktion, Satz und Layout:

Roland Kühne
Fritz-Kirsch-Zeile 24
12459 Berlin

Herstellung:

Verein für Kommunalwissenschaften e.V.

Berlin 2000

Hinweise zur Online-Ausgabe:

Der vorliegende Tagungsband wird vom Verein für Kommunalwissenschaften e.V. nicht mehr als Druckfassung aufgelegt. Seit Januar 2005 besteht die Möglichkeit, die Fachbeiträge und Diskussionen aus dem Internet herunter zu laden. Die Texte sind schreibgeschützt.

| | |
|--|-------|
| Inhaltsverzeichnis | Seite |
| Vorwort | 5 |
| <p>DR. ROLF-PETER LÖHR <i>Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin</i></p> | |
| Das Jugendamt als Interessenvertretung für Kinder und Jugendliche - Großwort an den 2. Berliner Diskurs | 7 |
| <p>MINISTERIALRAT DR. REINHARD WIESNER <i>Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn</i></p> | |
| Moderation der Disputationen: | |
| <p>RICHARD ISSELHORST <i>Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf</i></p> | |
| <u>Disputation I:</u> Zur Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und zum Bestand des Jugendhilfeausschusses | 11 |
| <p>KONTRAHENTEN: NORBERT STRUCK <i>Vorsitzender des Ausschusses Familie, Frauen und Jugend der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, Bonn, und Jugendhilfeferent im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, Frankfurt/Main</i></p> <p>KARL-OTTO LINDLAHR <i>Referent für Sozialwesen, Jugend, Familie und Gesundheit des Deutschen Landkreistages, Bonn</i></p> | |
| <u>Disputation II:</u> Zur Struktur und Aufgabenbündelung des Jugendamtes | 43 |
| <p>KONTRAHENTEN: PROFESSOR DIETER KREFT <i>Freiberuflicher Fach- und Organisationsberater für öffentliche und freie Träger der sozialen Arbeit, Nürnberg, Honorarprofessor am Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Lüneburg</i></p> <p>DR. MANFRED WIENAND <i>Beigeordneter für Soziales, Jugend und Gesundheit des Deutschen Städtetages, Köln und Berlin</i></p> | |

Disputation III:
Zur Aufsichtsfunktion der Landesjugendämter 67

KONTRAHENTEN:

LANDESRAT MARKUS SCHNAPKA

*Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ),
Köln,*

UWE LÜBKING

*Beigeordneter für Recht und Soziales des Deutschen Städte- und Gemeindebundes,
Berlin*

**Das Jugendamt von morgen ist schon im Entstehen ... -
Resümee des 2. Berliner Diskurses** 93

DR. ROLF-PETER LÖHR

Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin

KERSTIN LANDUA

*Leiterin der Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe
des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin*

Literaturhinweise 97

Vorwort

Ziel der Berliner Diskurse, die der Verein für Kommunalwissenschaften seit 1998 einmal jährlich durchführt, ist die offene und direkte, kontroverse und möglichst konstruktive Erörterung grundlegender oder spezieller aktueller Streitfragen innerhalb der Jugendhilfe oder zwischen Jugendhilfe und anderen Professionen. Hatte der 1. Diskurs Kooperation oder Wettbewerb zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe zum Gegenstand, ging es diesmal um organisatorische Probleme der öffentlichen Jugendhilfe, die aber auch die freien Träger mittelbar oder unmittelbar betreffen.

Während beim 1. Diskurs zwar Differenzen zutage traten, aber die Konvergenzen überwogen, blieben diesmal die gegensätzlichen Positionen unvereinbar. Allerdings ging es aber auch nicht um eine Grundsatz- oder Zieldiskussion, sondern um eine Erörterung konkreter Instrumente und Organisationsformen. Und da ist ein Kompromiss viel schwieriger.

Beim 2. Berliner Diskurs standen sich mit den Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände und Spitzenvertretern der öffentlichen und freien Jugendhilfe Protagonisten der beiden großen „Lager“ der gegenwärtigen Verwaltungsreformdiskussion gegenüber, nämlich der über alle staatlichen Ebenen hindurch organisierten Fachverwaltungen auf der einen und die Verfechter der auf Deregulierung und Dezentralisierung zielenden Verwaltungsreform auf der anderen Seite.

Die Jugendhilfe steht dabei durch ihre historisch überkommene und verfassungsgerichtlich abgesicherte Struktur mit bundesrechtlichen Organisationsvorgaben in besonderer Weise den Zielvorstellungen dezentraler Organisations- und Entscheidungsgewalt entgegen. Im Bereich der städtebaulichen Planung etwa sind solche bundesrechtlichen Organisationsvorgaben schon vor Jahren aufgehoben worden, ohne dass sich in der kommunalen Praxis Wesentliches verändert hätte. Allerdings sind nicht alle Deregulierungs- und Dezentralisierungsvorhaben im Rahmen der Verwaltungsreform gleichermaßen erfolgreich. Es gibt durchaus auch Beispiele dafür, dass durch die Verwaltungsreform kontraproduktive Entwicklungen begünstigt oder überhaupt erst ermöglicht wurden.

Auf bewährten Strukturen zu beharren ist daher nicht von vornherein problematisch und die Etablierung neuer Strukturen mit dem Ziel größerer Bürgernähe und Effizienz muss nicht immer richtig sein. Vielmehr muss in jedem Einzelfall gründlich und unvoreingenommen das Für und Wieder abgewogen werden. Nötig ist eine Art von „Sozialverträglichkeitsprüfung“.

Sieht man den 2. Berliner Diskurs in diesem größeren verwaltungspolitischen und demokratietheoretischen Zusammenhang, so hat er einiges zur Erklärung der unterschiedlichen Positionen und der sie stützenden Argumente sehr deutlich gemacht. Dadurch wurde nach meiner Auffassung die Entscheidung erleichtert, wo es wichtig ist, alte Positionen zu verteidigen, und wo es lohnender ist, die Aufgaben und Ziele

moderner Jugendhilfe in neue organisatorische Entwicklungen und Lösungen aktiv einzubringen.

Gerade wenn als richtig erkannte Ziele unverändert verfolgt werden sollen, müssen die organisatorischen Strukturen an neue Bedingungen und neue Möglichkeiten angepasst werden. Was 1922 richtig war, muss heute nicht mehr problemadäquat sein. Aber technokratische Rationalität darf umgekehrt auch nicht allein ausschlaggebend sein für die Strukturen der Jugendhilfe. Der 2. Berliner Diskurs hat Wege aufgezeigt, wo und wie traditionelle Ziele und moderne Organisation in Übereinstimmung gebracht werden können, auch wenn sich (noch) nicht alle Teilnehmenden hierauf verständigen konnten.

Allen Referenten und allen Teilnehmenden an diesem Diskurs danke ich für ihre zum Teil provokanten, aber immer produktiven Beiträge sehr herzlich.

DR. ROLF-PETER LÖHR

Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin

Das Jugendamt als Interessenvertretung für Kinder und Jugendliche - Grußwort an den 2. Berliner Diskurs

MINISTERIALRAT DR. REINHARD WIESNER

Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilferecht

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich komme dem Wunsch des Veranstalters, den 2. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe einzuleiten, sehr gern nach, weil ich dem Verein für Kommunalwissenschaften und dessen Projekt „Fachtagungen der Jugendhilfe“ seit 1990 fachlich und persönlich eng verbunden bin.

Unter dem Titel „Braucht flexible Jugendpolitik ein neues Jugendamt?“ befasst sich der 2. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe **mit einer Frage, die von zentraler Bedeutung für die künftige Entwicklung der Jugendhilfe in Deutschland ist.** Die „**Verfassung**“ des Jugendamtes hat weit mehr als nur eine verwaltungsorganisatorische Dimension. Mit dieser Verfassung sind untrennbar **folgende Kernfragen** verbunden:

1. die Frage nach der Identität des Jugendamtes als Verwaltungsbehörde oder als sozialpädagogische Institution;
2. die Frage nach der Einheit der Jugendhilfe und
3. die Frage nach dem Verhältnis zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe.

Das Jugendamt - ein besonderes Amt

Das Jugendamt, wie wir es heute noch vielerorts, aber schon nicht mehr überall vorfinden, **war die große Errungenschaft des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes von 1922.** Den Müttern und Vätern dieses Gesetzes ging es darum, Zuständigkeiten, die auf verschiedene Behörden verteilt waren, bei einer Organisationseinheit zu bündeln, um auf diese Weise Kindern und Jugendlichen effektive Hilfe leisten und deren Interessen gegenüber anderen Institutionen wirkungsvoll vertreten zu können.

Christa Hasenclever, eine der großen Persönlichkeiten der Jugendhilfe in Deutschland, schreibt dazu in ihrer Monographie „Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900“:

„Die Erkenntnis, dass alle die verschiedenen Zweige der Jugendfürsorge zusammengehören und unter den einheitlichen Gesichtspunkt der Erziehung zu stellen sind, führt dazu, dass fortschrittliche Vertreter der Jugendfürsorge - besonders in den großen

Städten - sich im ersten und zweiten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts einsetzen für eine einheitliche Sicht dieser Aufgabe und für eine einheitliche Organisation in einer besonderen Dienststelle.“¹

Dieser Gedanke, Aufgaben, die spezifisch auf die Entwicklung und Förderung junger Menschen ausgerichtet sind, bei einer Organisationseinheit zu bündeln, hat aus meiner Sicht bis heute nichts an Aktualität eingebüßt - im Gegenteil; **dieser Gedanke birgt noch weiteres Potential für die künftige Ausgestaltung dieser Organisationseinheit**, die wir seit den Tagen des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes als „Jugendamt“ bezeichnen.

Mit der Errichtung von Jugendämtern als öffentliche Behörden übernahmen der Staat beziehungsweise die Kreise und Städte eine Aufgabe, die über Jahrhunderte eine Domäne der Kirchen und karitativen Verbände war. Soweit öffentliche Fürsorge bis dahin überhaupt als öffentliche Aufgabe verstanden worden war, hatte sie einen ordnungsrechtlichen Charakter und war unter der Bezeichnung „Armenpolizei“ bekannt.

Sowohl Jugendverbände als auch Wohlfahrtsorganisationen sahen deshalb die Idee öffentlicher Jugendämter sehr kritisch. Der Gesetzgeber des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes hatte daher versucht, die freie Jugendhilfe in die öffentliche Verantwortung einzubinden. Dies geschah durch die Konstruktion des Jugendamtes als Kollegialbehörde und später - ab 1953 - als sogenannte zweigliedrige Behörde.

Das Jugendamt sollte die einzige Organisationseinheit mit dieser speziellen Verfassung im Rahmen der Kommunalverwaltung bleiben. **Die seiner Struktur zugrunde liegende Idee geht freilich über die Beteiligung der freien Jugendhilfe an der Formulierung kommunaler Jugendhilfepolitik hinaus.**

Es geht - wie in der Begründung zur Novelle des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes von 1953 nachzulesen ist - darum, „*gerade im Jugendamt eine echte Demokratie zu verwirklichen und den Bürgern, die durch freie Mitarbeit am Gemeinwohl Gemeinsinn bewiesen haben, Mitverantwortung zu übertragen.*“ Dadurch - so die damalige Regierungsbegründung - „*wird am besten vermieden, dass sich eine nur repräsentative Demokratie entwickelt.*“²

Auch dieser Aspekt ist heute aktueller denn je. **Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat sowie in die ihn tragenden Parteien steckt in einer tiefen Krise. Partizipation und Bürgerbeteiligung sind deshalb zentrale Forderungen, wenn wir verhindern wollen, dass unser Land zu einer „Zuschauerdemokratie“ verkommt, von innen her ausgehöhlt sowie für Verheißungen sogenannter starker Männer und für populistische Parolen anfällig wird.**

¹ Hasenclever, Christa: Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung, Göttingen (1978), S. 28

² Regierungsantrag eines Gesetzes zur Änderung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes, Begründung, Bundestagsdrucksache I/3641, S. 5

Wir brauchen eine neue fachpolitische Diskussion

Dieser kurze Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des Jugendamtes mag noch einmal verdeutlichen, welche Überlegungen der Idee vom Jugendamt zugrunde lagen. Freilich müssen wir auch zur Kenntnis nehmen, dass **diese Gedanken in der Praxis zunehmend verschüttet** worden sind. **Aber auch das kommunalpolitische Klima mag vielerorts dazu beigetragen haben, dass die Sonderstellung des Jugendamtes nicht offensiv genug genutzt worden ist und der kommunalen Jugendhilfe eher zum Nachteil als zum Vorteil gereichte.**

So hatte es denn auch seit der Schaffung der Jugendämter **Kritik an ihrem Aufgabenzuschnitt und ihrer inneren Verfassung** gegeben. Diese richtete sich - ursprünglich gegen das Reich - schließlich gegen den Bund, hat er doch sowohl im Jugendwohlfahrtsgesetz als auch seinem Nachfolger, dem Achten Buch Sozialgesetzbuch, zwingende gesetzliche Vorgaben über die Schaffung und Organisation des Jugendamtes gemacht. So sind seit langer Zeit **Tendenzen erkennbar, die bundesgesetzlichen Vorgaben freizügig zu interpretieren oder sie sogar zu negieren.** Die Kommunalaufsicht drückt dabei offensichtlich gern ein Auge oder auch beide Augen zu. **Von einem Modell „Jugendamt“ kann deshalb schon lange nicht mehr die Rede sein.**

Die Diskussion um die sogenannte Verwaltungsmodernisierung hat den Verfechtern der „reinen Lehre“ kommunaler Organisationshoheit neuen Auftrieb gegeben. Entsprechende Tendenzen werden nicht nur in Beschlüssen der Kommunalen Spitzenverbände deutlich; sie zeigen sich auch in der Vorstößen einzelner Länder unter dem Motto „Zuständigkeitslockerung“ beziehungsweise „Rückgewinnung von Gesetzgebungskompetenzen“, wie dies zuletzt in dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Artikel 125 a des Grundgesetzes zum Ausdruck kam.

Ob die (geforderte) Freigabe bundesrechtlicher Vorgaben zum Aufgabenzuschnitt und zur Struktur der Jugendämter für die Bürgerinnen und Bürger, für die Interessen von Kindern und Jugendlichen sowie für einen effektiven Kinder- und Jugendschutz ein Gewinn ist, wage ich zu bezweifeln. Eltern erwarten vielmehr in einem zusammenwachsenden Europa ein Minimum an einheitlichen Standards in den einzelnen Kommunen und Regionen - in Schulen, Kindergärten und anderen Erziehungseinrichtungen; sie erwarten keine „Kirchturmpolitik“. Gesundheitsämter, Familiengerichte und Polizei, die nach landeseinheitlichen Kriterien organisiert sind, brauchen Jugendämter als identifizierbare Kooperationspartner zur Wahrnehmung des grundgesetzlich verbürgten staatlichen Wächteramtes. Dies bedeutet freilich nicht, dass wir uns damit begnügen können, die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen als unabänderlich zu verteidigen. Diese sind nur so gut wie der tatsächliche Zustand der Jugendämter. Vielmehr bedürfen sie sowohl fachlicher als auch kommunalpolitischer Akzeptanz.

Vor diesem Hintergrund halte ich es für dringend erforderlich, uns nicht in Fragen der Verwaltungsorganisation zu verlieren, sondern **den Ausgangspunkt dieser Diskus-**

sion bei den Herausforderungen einer offensiven Kinder- und Jugendpolitik und den Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen in der modernen Industriegesellschaft zu nehmen, um von dort aus Konsequenzen für die Struktur einer kommunalen Organisationseinheit abzuleiten, die öffentliche Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in unserer Gesellschaft trägt.

Ich danke dem Verein für Kommunalwissenschaften e. V., dass er sich der Aufgabe unterzogen hat, die Vertreter unterschiedlicher Positionen an einen Tisch zu bringen. Maßstab für unsere Argumentation dürfen meines Erachtens nicht die politischen Interessen des Bundes, der Länder oder der Kommunen sein, sondern **der Anspruch junger Menschen auf Erziehung und Förderung ihrer Entwicklung sowie dessen bestmögliche Realisierung!**

Disputation I: Zur Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und zum Bestand des Jugendhilfeausschusses

MODERATION: RICHARD ISSELHORST

Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf

KONTRAHENTEN:

NORBERT STRUCK

*Vorsitzender des Ausschusses Familie, Frauen und Jugend
der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, Bonn, und
Jugendhilferferent im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband,
Frankfurt/Main*

KARL-OTTO LINDLAHR

*Referent für Sozialwesen, Jugend, Familie und Gesundheit
des Deutschen Landkreistages, Bonn*

Richard Isselhorst: Zu Beginn der Disputation I möchte ich mich noch einmal auf Herrn Dr. Löhr beziehen. Wir waren im Beirat des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. der Meinung, dass es sich lohnen würde, zu bestimmten zentralen Fragen oder Problemen, an denen sich Fachlichkeit und Politik überschneiden, einmal im Jahr in Berlin eine Grundsatzdiskussion zu führen.

Wir haben uns natürlich auch gefragt, welchen Sinn es macht, über Probleme zu diskutieren, die bereits geraume Zeit erörtert wurden oder werden. Es stellt sich die Frage, ob eine Debatte etwas grundsätzliches Neues bringen kann. Aber im Unterschied zur allgemeinen Erörterung soll hier und heute die Debatte zwischen den kompetenten Partnern für eine Grundsatzdiskussion geführt werden. Solcherlei Diskussionen gingen bisher rein räumlich und auch fachlich oft nicht so in die Tiefe, in die Jugendhilfeausschüsse vor Ort, in die Jugend- und Familienausschüsse der Landtage oder in die Fachausschüsse des Deutschen Bundestages, wie man sich das gewünscht hätte. Deshalb haben wir uns vorgenommen, mit den Berliner Diskursen zur Jugendhilfe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., die einmal jährlich veranstaltet werden sollen, alle die von mir angesprochenen Ebenen zu erreichen.

Wir freuen uns, dass es heute zumindest vom Spektrum der Teilnehmerinnen und Teilnehmer her gelungen ist, Vertreter der verschiedenen Positionen zu den gestellten Themen zusammenzubringen. Alle Ebenen sind vertreten, was uns schon deshalb freut, weil damit bereits ein Ziel des Veranstalters erreicht wurde.

Wir wollen diese Form der Disputation durchaus im Sinne einer offenen, ergebnisorientierten Streitkultur führen. Es soll auch hinterfragt werden, ob und gegebenenfalls wo beispielsweise hinter dem eigentlich vorgetragenen Argument eventuell ein ganz anderes steht, ob zum Beispiel hinter den Fragen nach der Abschaffung der

Zweigliedrigkeit des Jugendamtes oder der Verteilung der Jugendhilfeaufgaben auf verschiedene Organisationseinheiten nicht vielleicht doch ganz andere Interessen stehen - vielleicht finanzielle Interessen oder Machtinteressen? Wir wünschen uns, dass diese Dinge während des Diskurses zu allen drei Themen offen angesprochen werden.

Beginnen wir mit der Disputation I zum Thema „Zur Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und zum Bestand des Jugendhilfeausschusses“. Es ist geplant, dass jeder der Kontrahenten jeweils in einem Zeitraum von zehn Minuten seine grundlegenden Positionen darlegt. Anschließend soll zwischen den Partnern zunächst die kontroverse Diskussion stattfinden. Daran anschließen soll sich jeweils eine einstündige Diskussion im Plenum, um wirklich in einer breiten Art vielfältige Aspekte zum Thema zu erörtern.

Stichwort „Zweigliedrigkeit des Jugendamtes“. Diese Frage ist besonders strittig. Herr Dr. Reinhard Wiesner hat bereits in seinem Grußwort aus historischer Perspektive darauf hingewiesen, was die beiden widersprüchlichen Standpunkte ausmacht. Meiner Meinung nach richtet sich die Kritik an der Zweigliedrigkeit insbesondere gegen das Stimmrecht der freien Träger; und nicht zuletzt kam diese Kritik auch von den kommunalen Kämmerern. Man muss sich natürlich fragen, worin der Hintergrund dieser Kritik besteht; geht es dabei um die Machtverteilung? Gestatten Sie, dass ich hier aus einem Brief eines durchaus machtbewussten Mannes zum Thema „Organisation und Organisationsveränderung“ zitiere. Dieser Mann hat geschrieben:

„Wir übten mit aller Macht, aber immer wenn wir begannen, zusammengeschießt zu werden, wurden wir umorganisiert. Ich habe später gelernt, dass wir oft versuchten, neuen Verhältnissen durch Umorganisation zu begegnen. Es ist eine phantastische Methode; sie erzeugt die Illusion des Fortschritts, wobei sie gleichzeitig Verwirrung schafft und dann verstärkte Führung fordert.“

Geschrieben wurde dieser Brief vor rund 1.800 Jahren; sein Verfasser war Gajus Petronius, ein römischer Offizier in der colonia agrippina, dem heutigen Köln. Mehr möchte ich dazu nicht sagen.

Mit Herrn Struck und Herrn Lindlahr hat der Veranstalter zwei Exponenten zum Problem der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und zum Bestand des Jugendhilfeausschusses gewinnen können. Ich bitte nun Herrn Struck um sein Eingangsstatement.

Argumente PRO

Norbert Struck: Am 14. Juni 1922 wurde das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz verabschiedet. Am 1. April 1924 sollte es in Kraft treten. Am 14. Februar 1924 kam dann die „Zuständigkeitslockerungsverordnung“, die den Ländern die Möglichkeit gab, die örtlichen Träger unter anderem von der Verpflichtung zu befreien, örtliche Jugendämter einzurichten.

Es dauerte bis zum 29. Juli 1953, der Verabschiedung der damaligen Novelle zum RJWG, bis diese für die Entwicklung der Jugendhilfe hinderliche „Zuständigkeitslockerung“ wieder aufgehoben wurde und die örtlichen Träger eindeutig zur Einrichtung zweigliedriger Jugendämter bundesrechtlich verpflichtet wurden. Diese Verpflichtung überstand auch die heftigen Debatten um eine Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts: Die §§ 69 bis 71 SGB VIII fordern die Einrichtung zweigliedriger Jugendämter auf kommunaler Ebene und auf Landesebene.

Seit nunmehr zwei Jahren gibt es jedoch stetige - wenngleich erfolglose - Versuche interessierter Kreise, über den Bundesrat - jeweils unter Umgehung des für Jugend zuständigen Ausschusses - wieder „Zuständigkeitslockerungen“ zu erreichen; und deshalb disputieren wir hier und heute „zur Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und zum Bestand des Jugendhilfeausschusses“.

Ich bin für die Beibehaltung des zweigliedrigen Jugendamtes und dafür, dass die bundesrechtlichen Normen hierzu beibehalten werden. Warum? Weil ich der Meinung bin, dass diese Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe beispielhafte Elemente für eine Verwaltungsreform sind, die nicht lediglich Mittelkürzungen im Blick hat, sondern ihre Leitziele der Bürgerbeteiligung und Qualitätsgewährleistung ernst nimmt.

Jugendhilfeausschüsse mit stimmberechtigten Mitgliedern aus dem Kreis der freien Träger ermöglichen gegebenenfalls sachgerechte Mehrheiten auch jenseits eingespielter Fraktionsproporze. Die Lobby für Kinder und Jugendliche ist insgesamt eher schwach als durchsetzungsfähig - auch in den Kommunen. Mit der Konstruktion des Jugendhilfeausschusses ist eine Struktur geschaffen worden, die dieser Schwäche entgegenarbeiten kann.

Es ist doch bemerkenswert, dass die meisten Jugendamtsleiterinnen und Jugendamtsleiter, die sich in dieser Debatte bisher zu Wort gemeldet haben, zwar das eine oder andere an der Arbeit ihrer Jugendhilfeausschüsse zu bemängeln hatten, aber unter dem Strich für die Beibehaltung des zweigliedrigen Jugendamtes eintreten, eben weil sie diese verwaltungsexterne Stärkung der Kinder- und Jugendlobby in ihrem Alltagsgeschäft zu schätzen wissen.

Soviel zunächst einmal zu meinem grundsätzlichen Pro.

Man kann die Frage natürlich auch von der anderen Seite her angehen und fragen: Was ist denn eigentlich von den Contra-Argumenten zu halten, die bisher ins Feld geführt wurden? Vielleicht kommen heute neue Argumente in die Debatte, aber das, was bisher angeführt wurde, überzeugt mich nicht.

Eine Reform der kommunalen Verwaltungen, die den Titel „Reform“ beanspruchen kann, befürworte ich. Ich sehe aber nicht, dass sie verlangt, die Einheit der Jugendhilfe zu demontieren oder die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes abzuschaffen - im Gegenteil! Die Behauptung, dass sich die Aufgabenerfüllung der Kinder- und Jugendhilfe durch die Abschaffung der Zweigliedrigkeit verbessern würde, ist - soweit ich se-

he - bisher ohnehin nicht aufgestellt worden. Das aber wäre der Bezugspunkt für eine fachlich ausgerichtete Diskussion.

Statt dessen wird eher ordnungspolitisch argumentiert: Deregulierung tue demnach angeblich immer gut. Dieser Meinung bin ich nicht. Ich finde, dass wir in der Jugendhilfe ausreichende Gestaltungsspielräume auf Landes- und Kommunalebene haben, um die fachlichen Aufgaben angemessen zu bewältigen. Die bundesrechtlichen Bestimmungen dienen der Sicherung einer gewissen Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Transparenz der Kinder- und Jugendhilfe für die Bürgerinnen und Bürger. Sie sollten beibehalten werden - es sei denn, es würden sich fachliche Einwände gegen sie ergeben, aber solche sind zur Zeit meines Erachtens nicht in Sicht.

Häufig ist in den Debatten auch das Argument zu hören, dass die Jugendhilfeausschüsse nach empirischen Angaben doch nicht so funktionieren, wie dies die Leitnormen des KJHG vorsehen. Darauf antworte ich, dass manches sehr vorschnell verallgemeinert wird. In der Dokumentation des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. zur Fachtagung „Jugendhilfeausschuss und kommunale Jugendpolitik“ (Schriftenreihe: Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 13) finden sich beispielsweise ziemlich beeindruckende Aktivitäten von Jugendhilfeausschüssen.

Und im Übrigen können sich alle Beteiligten an die eigenen Nasen fassen. Der Paritätische Wohlfahrtsverband hat das beispielsweise in seiner Stellungnahme zur Qualitätsentwicklung in Jugendhilfeausschüssen getan und einige Bedingungen formuliert, die erfüllt sein sollten, damit Jugendhilfeausschüsse überhaupt in die Lage versetzt werden, die anspruchsvolle Arbeit zu leisten, die ihnen der Gesetzgeber aufgebürdet hat:

- Am Anfang der Arbeit des Jugendhilfeausschusses steht ein Arbeitsseminar, auf dem sich der Ausschuss als arbeitsfähiges Gremium konstituiert. Den Mitgliedern und ihren Stellvertreterinnen beziehungsweise Stellvertretern werden dabei systematische Informationen über ihre Rechte und Pflichten gegeben. Der Ausschuss hat Gelegenheit, Verfahren und Inhalte seiner Arbeit zu planen.
- Die Ausschusssitzungen werden langfristig terminlich geplant und behandeln pro Sitzung ein Schwerpunktthema.
- Die Häufigkeit der Sitzungen sollte nicht unter sechs Sitzungen pro Jahr liegen. Es sollte überlegt werden, diesen Mindeststandard wieder rechtlich festzuschreiben.
- Der Jugendhilfeausschuss ist für die Bürgerinnen und Bürger auch als Beschwerdeinstanz in Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe erkennbar.
- Die Mitglieder des Jugendhilfeausschusses informieren sich vor Ort über Initiativen und Probleme und initiieren Beteiligungsprojekte.
- Der Jugendhilfeausschuss informiert die Öffentlichkeit regelmäßig über seine Akti-

vitäten, Termine und Sitzungsthemen. Er hat dafür entsprechende Ressourcen zur Verfügung.

- Der Jugendhilfeausschuss definiert seinen Informations- und Weiterbildungsbedarf und wird von der Verwaltung bei der Umsetzung unterstützt.
- Der Jugendhilfeausschuss vernetzt seine Arbeit mit den anderen Beteiligungsstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere mit den Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII (zum Beispiel durch Einbeziehung der Vorsitzenden beziehungsweise Sprecherinnen oder Sprecher der Arbeitsgemeinschaften als beratende Mitglieder des Jugendhilfeausschusses oder durch ein Antragsrecht der Arbeitsgemeinschaften gegenüber dem Jugendhilfeausschuss) und Strukturen der Jugendhilfeplanung.

Auch auf der Seite der freien Träger müssen gewisse Bedingungen erfüllt werden, damit der Ausschuss seine Aufgaben kompetent wahrnehmen kann:

- Die Vertreterinnen und Vertreter freier Träger verstehen sich als Anwälte für die Verbesserung der Lebens- und Umweltbedingungen von jungen Menschen und ihren Familien im Gemeinwesen.
- Ihre Aufgabe im Jugendhilfeausschuss ist es nicht, die organisationsbezogenen Eigeninteressen der Träger, auf deren Vorschlag hin sie gewählt wurden, in die Debatte einzubringen, sondern Probleme junger Menschen und ihrer Familien zur Diskussion zu stellen und Lösungsstrategien zu entwickeln.
- Sie fordern und fördern Arbeitsgemeinschaften und Jugendhilfeplanung als beteiligungsorientierte Strukturen, mit denen die Arbeit des Jugendhilfeausschusses verknüpft ist und für die er zentrale Verantwortung trägt.

Wenn diese Bedingungen auch nur annähernd erfüllt werden, dann ist eigentlich nicht mehr einzusehen, warum ein solch produktives Instrument der kommunalen Jugendhilfestruktur zur Disposition gestellt werden soll. Damit will ich zunächst einen Schlusspunkt setzen.

Richard Isselhorst: Vielen Dank, Herr Struck. Ich möchte an dieser Stelle keine weiteren Zwischenbemerkungen machen und das Wort sogleich Herrn Lindlahr zur Darstellung der Contra-Position erteilen.

Argumente CONTRA

Karl-Otto Lindlahr: Die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und die Stellung des Jugendhilfeausschusses als ein besonderes Gremium mit eigener Beschlussfähigkeit und dessen Besetzung mit Vertretern aus dem Bereich der freien Träger der Jugendhilfe sind seit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 - also länger als ein Dreiviertel des Jahrhunderts - ein wesentliches Strukturmerkmal der Jugendhilfe.

Man sollte annehmen, dass sich diese besondere organisatorische Ausgestaltung kommunaler Leistungserbringung, die sich im Rahmen der Kommunalverfassung an keinem Vorbild orientieren kann, in dieser langen Zeit grundsätzlich bewährt haben dürfte und eigentlich nicht in Frage zu stellen sei. Die Realität sieht allerdings anders aus.

Die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes mit dem Zusammenspiel von Verwaltung und Jugendhilfeausschuss wird von außen kaum wahrgenommen. Das Jugendamt unterscheidet sich für den Bürger und die Betroffenen selbst nicht wesentlich vom Sozialamt und anderen kommunalen Dienststellen. Im Innenverhältnis wird das Jugendamt mit seiner Sonderstellung jedoch als Fremdkörper empfunden.

Auch der Jugendhilfeausschuss selbst unterliegt hinsichtlich seiner Aufgabenerfüllung vielfacher Kritik. Hinzu kommt in neuerer Zeit die Diskussion um die Stellung des Jugendhilfeausschusses im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle. Der Jugendhilfeausschuss wird auf der einen Seite zwar als der zentrale Ort der Steuerung der Jugendhilfe im Sinne dezentraler Ressourcenverantwortung herausgestellt, auf der anderen Seite ist jedoch festzustellen, dass in den Publikationen zum Jugendamt und zum neuen Steuerungsmodell auf die Stellung des Jugendhilfeausschusses im Zusammenspiel zwischen der politischen Ebene Rat/Kreistag und der Verwaltungsebene im Rahmen des Kontraktmanagements kaum näher eingegangen wird und viele Fragen offen bleiben.

Die besondere Stellung des Jugendamtes als zweigliedrige Behörde ist, wenn man das gesamte Geschehen kommunaler Verwaltungstätigkeit vor dem Hintergrund des verfassungsmäßig garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrechts und kommunaler Organisations- und Personalhoheit betrachtet, weitgehend nur aus historischer Sicht verständlich. Die Jugendhilfe wurde vom Gesetzgeber von 1922 grundsätzlich als eine staatliche Aufgabe verstanden. Auch das Bundesverfassungsgericht sah noch 1967 das Jugendwohlfahrtsgesetz in erster Linie als eine Regelung für die Zusammenarbeit von Staat und freien Verbänden an.

Jugendhilfe als eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe spielte bei dieser Betrachtungsweise daher kaum eine Rolle. Die Organisationsstruktur des Jugendamtes als eine eigenständige Behörde mit einer Eingliederung in die kommunale Selbstverwaltung entspricht daher weitgehend staatlichem Denken, das von einer Aufgabendurchführung durch eigenständige Behörden mit eigener Verantwortung und Zuständigkeiten geprägt ist.

Während im Rahmen zunehmender Kommunalisierung ehemals staatlicher Aufgaben eigenständige Länderbehörden - wie die Gesundheitsämter, die Veterinärämter, die Kataster- und Vermessungsämter - ohne eine Sonderstellung in die kommunale Verwaltung eingegliedert wurden, hat das Jugendamt, obwohl die Jugendhilfe reform der 70er und 80er Jahre über lange Zeit eine Abschaffung der Zweigliedrigkeit vorsah, und zwar im Einvernehmen mit den freien Trägern, diese dennoch beibehalten. Nichtsdestotrotz wird das Jugendamt, wie dies bereits im 3. Jugendbericht von 1972

hervorgehoben wurde, auch heute noch als Fremdkörper in der kommunalen Verwaltung empfunden.

Auf die Kritik an der Ausgestaltung und der Tätigkeit der Jugendhilfeausschüsse will ich im Einzelnen nicht eingehen. Diese ist im 3. Jugendbericht bereits breit dargestellt worden. Sie hat sich auch nach der Jugendhilfereform in den wesentlichen Aussagen kaum geändert und wird in der derzeitigen Diskussion in und mit den Fachvereinigungen und Verbänden weitgehend bestätigt. Das Erstaunliche ist jedoch die immer gleichbleibende Haltung, dass trotz dieser Kritik an den gesetzlichen Grundlagen nicht gerüttelt werden dürfe, andererseits aber die Arbeit des Jugendhilfeausschusses endlich verbessert werden müsse.

Ob die gesetzliche Konstruktion des Jugendhilfeausschusses im Hinblick auf die gestiegenen Anforderungen und Probleme der Jugendpolitik im kommunalen Bereich auf Dauer geeignet ist, die ihm zugeschriebene Lobbyfunktion für die Jugend insgesamt wahrnehmen zu können, erscheint zweifelhaft. Die Lobby für die Jugend muss vielmehr in der politischen Vertretungskörperschaft, dem Rat/Kreistag selbst erfolgen, um wirksam zu werden. Der Jugendhilfeausschuss sollte sich dabei wie andere kommunale Ausschüsse auf eine beratende Funktion beschränken.

Was dem Jugendhilfeausschuss in all den langen Jahren seiner Existenz bisher nicht gelungen ist, eine umfassende Lobby für Kinder, Jugendliche und deren Familien zu sein, wird er auch in Zukunft kaum erreichen können, da vielfältige Hilfen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in den Städten, Kreisen und Gemeinden über das Jugendamt hinaus von anderen Stellen der kommunalen Verwaltung erbracht werden, wobei die Jugendhilfe meist außen vor bleibt.

Allein in der Sozialhilfe werden über eine Million junge Menschen betreut, nicht nur im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt, sondern auch durch Hilfe zur Arbeit, Eingliederungshilfe und andere Leistungen. Man sollte auch an Schule, Sportförderung und Gesundheitswesen denken. Auch diese Hilfen werden vielfach in Zusammenarbeit mit der freien Wohlfahrtspflege gewährt; und dies funktioniert auch ohne ein besonderes Gremium wie den Jugendhilfeausschuss.

Die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und die besondere Stellung des Jugendhilfeausschusses sind von Anfang an umstritten gewesen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar 1967 entschieden, dass der Bund nach Artikel 81 Absatz 1 des Grundgesetzes im Rahmen seiner materiellen Gesetzgebungszuständigkeit die Einrichtung und das Verfahren kommunaler Behörden regeln kann, sofern dies für die Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzuges notwendig ist. Allerdings hat sich zwischenzeitlich die Stellung der Kommunen und das kommunale Selbstverständnis gegenüber dem Staat wesentlich verändert. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 wurden einige verfassungsmäßige Grundlagen geändert und die Stellung der Kommunen gestärkt. Dies ist jetzt auch vom Bund bei der Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zu beachten.

So weist der Bundesrat in seinem Beschluss zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Artikel 125 a Absatz 2 des Grundgesetzes¹ nachdrücklich darauf hin, dass die Voraussetzungen, unter denen der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung oder im Bereich des Rahmenrechts gesetzgeberisch tätig werden darf, restriktiver gefasst worden sind. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung habe der Bund das Gesetzgebungsrecht nur dann, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich mache.

Ob diese Voraussetzungen für eine bundesrechtliche Festlegung der Organisationsform des Jugendamtes und die Besetzung des Jugendhilfeausschusses vorliegen, erscheint allerdings bei heutiger Betrachtung mehr als fraglich. Jedenfalls sieht die kommunale Wirklichkeit der Struktur und Organisation der Jugendämter in der Bundesrepublik - gemessen am Wortlaut des Gesetzes - vielfach anders aus.

Auch die Jugendministerkonferenz hebt in ihrem Beschluss vom Juni des Jahres 1999 hervor, dass trotz der gesetzlich festgeschriebenen Zweigliedrigkeit des Landesjugendamtes auch andere Organisationsformen als die gegenwärtige Organisationsform der Landesjugendämter zulässig seien. In jedem Fall müssten aber die Grundprinzipien der Partizipation der freien Träger durch verstetigte Zusammenarbeit in vergleichbarer Qualität gewährleistet werden. Dieser Aussage kann ich - bezogen auf die Jugendämter der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe - ebenfalls nur nachdrücklich zustimmen. Warum sollte hier mit zweierlei Maß gemessen werden?

Die Kommunalen Spitzenverbände haben daher in einer EntschlieÙung ihres Gesamtvorstandes vom 15. Dezember 1998 darauf hingewiesen, dass die bundesgesetzlichen Organisationsvorgaben für das Jugendamt auf der Grundlage der tatsächlichen Entwicklung in der kommunalen Praxis und der Notwendigkeiten einer Verwaltungsreform unter Beachtung der kommunalen Organisations- und Personalhoheit überprüft werden müssen. Die Kommunalen Spitzenverbände meinen, dass nicht starr an überkommenen Organisationsformen und Verfahren in der Jugendhilfe festgehalten werden sollte; vielmehr sollten öffentliche und freie Träger in gemeinsamer Kooperation prüfen und erproben, wie die Formen der Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Trägern neu und besser gestaltet werden können, als in der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und der bisherigen Form des Jugendhilfeausschusses zu verharren.

Die Jugendhilfe 2000 muss zukunftsorientiert gestaltet werden. Auf der kommunalen Ebene ist nicht nur, wie ich bereits ausgeführt habe, die Jugendhilfe und das Jugendamt mit wesentlichen Fragen befasst, die die jungen Menschen berühren. Der Anteil der jungen Menschen in der Sozialhilfe wird immer größer. Die Probleme der schulischen Ausbildung, insbesondere für benachteiligte junge Menschen, müssen besser geregelt werden. Die Heranführung junger Menschen an den Arbeitsmarkt und die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit für diesen Personenkreis ist das wesentliche

¹ vgl. Bundesratsdrucksache 542/99 vom 15. Oktober 1999

Zukunftsproblem, das durch die zu erwartende Streichung der originären Arbeitslosenhilfe noch verstärkt auf den kommunalen Bereich zukommen wird.

Durch die im politischen Raum anstehenden Überlegungen zur Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden neue Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert, die vor allem junge Menschen betreffen. All dies kann nicht durch das Jugendamt, das Sozialamt oder andere kommunale Stellen allein gelöst werden. Hier müssen neue Formen der Kooperation innerhalb der kommunalen Verwaltung und mit den freien Trägern und Verbänden gefunden werden. Dabei darf sich das Jugendamt nicht abschotten oder durch die Entwicklung abgekoppelt und isoliert werden.

Richard Isselhorst: Herzlichen Dank für die Darstellung Ihrer Contra-Position, Herr Lindlahr. Ich stelle fest, zwei Positionen stehen wohl im diametralen Gegensatz zueinander. Nun ist Gelegenheit, dass beide Kontrahenten über Details ihrer Haltung disputieren können. Bitte.

Disput zwischen den Disputanten

Norbert Struck: Ich bin der Meinung, dass Kinder, Jugendliche und ihre Familien verlieren, wenn sie keinen identifizierbaren Ort in der kommunalen Struktur mehr haben. Es existiert in der Jugendhilfe doch ohnehin die Verpflichtung zur Kooperation mit anderen Bereichen - mit dem Arbeitsamt, der Schule oder der Sozialhilfe. Ich denke, es kommt darauf an, das Jugendamt als identifizierbaren Ort dieser Kooperations- und Kommunikationsstrukturen auszubauen und auszuweiten.

Was Herr Lindlahr geschildert hat, sind nach meinem Verständnis doch originäre Aufgaben eines Dezernates, nämlich die entsprechende Kommunikation zwischen den verschiedenen Ämtern entsprechend der Ressourcenorganisation zu ermöglichen. Ich sehe aber nicht, dass man dazu das Jugendamt als organisatorische Einheit auflösen müsste. Doch da haben wir schon das andere Thema „Einheit der Kinder- und Jugendhilfe in der kommunalen Verwaltung“, worum es intensiver im Disput II gehen wird.

Der Ausgangspunkt für unsere Überlegungen sollte doch sein, dass Kinder- und Jugendliche in der Regel eine relativ schwache Lobby haben, relativ wenig durchsetzungsfähig in den kommunalen Strukturen sind. Das Jugendamt ist ein Ansatzpunkt, um hier überhaupt gegenzusteuern. Meiner Meinung nach gewinnen Kinder und Jugendliche und ihre Interessenlage in keiner Weise, wenn dieser identifizierbare Anlauf- und Bündelungspunkt aufgelöst wird, sondern nur dann, wenn diese Anlauf- und Bündelungsfunktion des Jugendamtes weiter intensiviert wird.

Ich lese die Geschichte der Jugendhilfeausschüsse auch noch einmal ein bisschen anders als Herr Lindlahr. Für mich haben sich mit der Einführung des SGB VIII eigentlich die Möglichkeiten und Optionen von Jugendhilfeausschüssen dadurch sehr erweitert, dass mit dem Gesetz Vorgaben zur Jugendhilfeplanung und zur Partizipation

von Kindern und Jugendlichen existieren und dass Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsgemeinschaften installiert wurden. Wenn dieses System von Beteiligungsformen den Jugendhilfeausschuss und seine Arbeit untersetzt, dann kämen wir meines Erachtens voran bei der Vertretung der Interessen von Kindern und Jugendlichen. Warum jetzt der andere Weg gegangen werden soll, diese Zusammenhänge aufzulösen und damit auch den Jugendhilfeausschuss als Fixpunkt aufzulösen, leuchtet mir aus fachlicher Perspektive überhaupt nicht ein.

Die andere Ebene der Diskussion ist immer die Frage nach der Empirie. Ich denke, wir haben bei den uns hier beschäftigenden Fragen wenig zuverlässige empirisch gesicherte Erfahrungen zur Verfügung. Was da an Erfahrungen ins Feld geführt wird, kann man immer verschieden deuten. Mich würde zum Beispiel interessieren, was Jugendamtsleiterinnen und Jugendamtsleiter in Landkreisen und Großstädten zu den möglichen Entwicklungslinien und zu der Contra-Position sagen. Ich bin mir ziemlich sicher, dass bei den Fachkolleginnen und Fachkollegen der öffentlichen Träger ein großes Pro dafür existiert, die Jugendhilfeausschüsse in der kommunalen Infrastruktur beizubehalten - auch im Interesse ihrer eigenen Stärkung in kommunalen Interessenkonflikten.

Richard Isselhorst: Vielen Dank, Herr Struck. Bevor Herr Lindlahr auf die Positionen von Herrn Struck eingeht, möchte ich eine Bitte äußern. Ich bitte darum, in diesem Disput das Thema „Landesjugendämter beziehungsweise Landesjugendhilfeausschüsse“ sowie die Grundsatzfrage nach der Einheitlichkeit der Jugendhilfe vor Ort und der Bündelung aller Aufgaben in einem Jugendamt auszuklammern, weil diese Probleme intensiver in den folgenden Gesprächsrunden diskutiert werden sollen.

Im Disput I soll vorrangig über die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes diskutiert werden. Zugespitzt haben sich aus dem Pro und Contra folgende Positionen herauskristallisiert: Herr Lindlahr vertritt die Auffassung, Lobby der jungen Menschen und deren Familien sollten die kommunalen Vertretungskörperschaften sein, sprich die kommunalen Stadträte, Kreistage usw. Herr Struck hebt hervor, dass das als Lobby nicht ausreicht, vielmehr eine zusätzliche, eine spezialisierte Lobby, eine politische Lobby notwendig ist. Lässt sich wirklich Lobby herstellen, indem man das Ganze im Blick hat? Kann - zugespitzt gefragt - der Bundestag Lobby für Kinder und Jugendliche sein?

Karl-Otto Lindlahr: Ich hoffe doch, dass der Bundestag und politische Parteien sich so verstehen, dass sie sich auch für die Jugend und nicht nur für Erwachsene sowie ältere Menschen zuständig fühlen. Sicherlich müssen auch der Stadtrat oder der Kreistag Lobby für die Jugend sein. Ich möchte das aber in den Zusammenhang hinsichtlich des Auftrages der Wahrung der Einheit der Aufgaben für die Jugend bringen. Ich sehe das breiter angesetzt, als das, was im Jugendamt abläuft. Das Jugendamt macht in erster Linie Hilfen zur Erziehung oder Jugendarbeit. Aber das, was der kommunale Bereich für die Jugend leistet, ist entschieden weiter und umfangreicher. Es ist nicht nur das, was im Jugendamt abläuft. Es müssen alle Kräfte gebündelt werden, um aus unserer Sicht die Zukunftsaufgaben verwirklichen zu können.

Eine weitere Bemerkung zum Jugendhilfeausschuss. Herr Struck hat hervorgehoben, ein besonders erhaltenswertes Merkmal des Jugendhilfeausschusses drücke sich darin aus, dass dort die Möglichkeit besteht, manchmal Mehrheiten jenseits des Parteienproporz zu bringen. Ob das dann allerdings für die Jugendhilfe so förderlich ist, wage ich zu bezweifeln. Wenn sich im Jugendhilfeausschuss Mehrheiten gegen die Meinungen des von der Bevölkerung gewählten und die Bevölkerung repräsentierenden Stadtrates oder Kreistages finden, halte ich das nicht für ein positives Signal. Denn letztlich entsteht dann doch ein Gegeneinander, wenn der Stadtrat oder Kreistag Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses wieder zurücknehmen muss, weil diese Beschlüsse nicht der Auffassung der Mehrheit in den kommunalen Vertretungen entspricht. Das ist nicht förderlich für die Jugend, ist nicht förderlich für die Jugendarbeit und kann auch nicht Lobby sein.

Norbert Struck: Einspruch. Was passiert denn an genau der Stelle? Gerade durch die Offenlegung von solchen Widersprüchen und Konflikten werden die Themen doch überhaupt erst diskutierbar gemacht! Die Frage, was sind Interessen von Kindern und Jugendlichen in diesem oder jenem Zusammenhang, wird doch erst zum kommunalpolitischen Thema, wenn der Dissens zwischen Jugendhilfeausschuss und Stadtverordnetenversammlung thematisiert wird. Das ist doch der entscheidende Anknüpfungspunkt.

Eine Stadtverordnetenversammlung beschließt ohnehin ihre Dinge. Aber sie muss ihre Beschlusslage, ihre Interessenlage und auch ihre Argumentationsstrategien noch einmal überprüfen im Hinblick darauf, dass das Organ, welches aus der Spezifik von Kindern und Jugendlichen und ihren Interessenlagen heraus argumentiert, einen Dissens formuliert. Dadurch kommt doch überhaupt erst kommunalpolitisch eine jugendhilfepolitische Diskussion zustande. Und das ist meines Erachtens ein Gewinn.

Karl-Otto Lindlahr: Ich bin der Auffassung, dass diese Diskussion auch dann zustande käme, wenn der Jugendhilfeausschuss kein besonderes Gremium, kein atypisches Gremium im Rahmen der Kommunalverfassung wäre, sondern ein Gremium wie andere Ausschüsse auch - und dem Rat beratend zur Seite steht. Wenn der Ausschuss beratend seine Beschlüsse fassen würde, würde sich die kommunale Vertretung genauso damit auseinandersetzen. Im Übrigen wäre es viel wichtiger, wenn die Jugendhilfe-Lobby auch versuchen würde, über die Parteien ihre Vertreter in den Rat zu bekommen, um ihre Interessenvertretung im Rat sichtbar zu machen, so dass direkt die Interessenvertretung im Rat erfolgen könnte und kein Gegeneinander von Jugendhilfeausschuss und Rat entsteht.

Aber das ist nicht mein Problem. Ich wiederhole mich: In den heutigen Jugendhilfeausschüssen ist kein breites Spektrum an Jugendhilfeöffentlichkeit vertreten, sondern nur ein beschränktes Spektrum.

Norbert Struck: Diese Position ist mir doch etwas zu trivial. Zwei Fünftel der Ausschussmitglieder werden aus den Kreisen der anerkannten freien Träger bestimmt. Das

sind dann in der Regel fünf bis sieben Leute. Dass da nicht jede Initiative unmittelbar durch Personen repräsentiert ist, versteht sich von selbst.

Allerdings sind freie Träger gut beraten, eine Infrastruktur zur Kommunikation und zur Diskussion über kommunale jugendpolitische Themen zu entwickeln, in die die Initiativen, die die Basis bilden, natürlich auch einbezogen werden. Dies ist eine Aufgabe, die ich eindeutig bei den freien Trägern sehe, dafür zu sorgen, dass sich in einem fachpolitisch breiteren Diskurs mit Initiativen und verschiedenen Trägern tatsächlich eine politische Meinungsbildung vollzieht.

Alles andere läuft nur nach dem von Herrn Lindlahr vertretenen Politikmodell: Am besten sei alles im Rat aufgehoben; nach einer Diskussion wäre dann alles geklärt. Eine solche Einengung des Forums für Auseinandersetzungen jedoch kappt genau die Diskussionsebenen ab, die eigentlich zu fördern und auszubauen wären. Mit einem so eingegengten Diskussionsverständnis kommen wir - glaube ich - in der Kinder- und Jugendhilfe nicht sehr weit.

Karl-Otto Lindlahr: Außer dem Jugendhilfeausschuss kann man sich andere Organisationsformen vorstellen, so zum Beispiel Arbeitsgemeinschaften. Leider ist bisher nicht genügend erprobt worden, ein größeres Spektrum, eine größere Basis für die jugendhilfepolitische Diskussion im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften zu schaffen, weil da eben das Konstrukt des Jugendhilfeausschusses schon dazwischen steht und andere Formen nicht ohne weiteres zulässt.

Damit ich richtig verstanden werde: Die Kommunalen Spitzenverbände wollen den Jugendhilfeausschuss nicht von heute auf morgen abschaffen. Das steht in keinem Beschluss des Landkreistages. Wir sind aber der Auffassung, dass den Ländern die Möglichkeit gegeben werden muss, auch anderes zu versuchen. Die Organisation der kommunalen Verfassung und Verwaltung ist erstens Aufgabe der Länder und zweitens Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Und hier sollte und müsste der Bundesgesetzgeber Öffnungen schaffen, damit auch anderes versucht werden kann. Tatsächlich geschieht bisher nichts. Man ist gut beraten, auch einmal quer zu denken, um die Bedingungen und Möglichkeiten für die Kooperation zu verbessern. Wir sollten uns bemühen, einmal anders zu denken, etwas anderes zu tun und nicht immer in starren Formen und starren Vorgaben zu verharren.

Richard Isselhorst: Ich danke an dieser Stelle den beiden Kontrahenten und schlage vor, das Plenum mit in die Debatte einzubeziehen. Viele Wortmeldungen liegen bereits vor. Ich eröffne hiermit die Diskussion zum Thema „Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und zum Bestand des Jugendhilfeausschusses“.

Disput im Plenum

Dirk Friedrichs, Dezernent für Grundsatzfragen im Landesjugendamt Hessen, Wiesbaden: Wenn ich Herrn Lindlahr richtig verstehe, geht es ihm um eine andere Form

des Jugendamtes. So sollen die Länder die Kompetenz erhalten, die Organisationsform der örtlichen Träger selbst zu regeln. Und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1967 wird in seinem Sinngehalt zur Disposition gestellt. Wenn von einer neuen Organisation des Jugendamtes gesprochen wird, bedeutet das doch, dass die Rechte des Jugendhilfeausschusses aufgeweicht werden sollen.

Ich mache einigen Kommunen - vertreten durch ihre Kommunalen Spitzenverbände - den Vorwurf, dass sie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1967 nach wie vor nicht akzeptiert haben, in welchem dem Bund das Recht nach der Verfassung bestätigt wurde, die Fragen der Jugendhilfe bundeseinheitlich zu regeln.

Wenn mein Vorwurf berechtigt ist, dann ist es auch gar nicht verwunderlich, dass es viele Jugendhilfeausschüsse gibt, die nicht ihre Aufgaben im Sinne des Gesetzes wahrnehmen. Was wird denn seitens der Kommunen getan, damit die normalerweise ehrenamtlich gewählten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses in die Lage versetzt werden, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen? Wo lernen sie, mit einem so komplexen Gesetzeswerk wie dem KJHG umgehen zu können?

Die Forderungen, die Herr Struck als Beschluss des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes noch einmal vorgetragen hat, sind Minimalforderungen, die die Grundlage dafür sein müssen, damit ein solcher Ausschuss überhaupt funktionieren kann. Das bedeutet in der Konsequenz, dass die neuen Mitglieder eine umfassende Einführung in die Arbeit erhalten müssen. Zum Beispiel setzt man sich am Anfang einer Legislaturperiode in Form einer Klausurtagung zusammen und schaut, was in der Vergangenheit gemacht worden ist und welche Aufgaben vor einem liegen. Sie kennen das alle selbst.

Ich beschäftige mich seit fast dreißig Jahren mit diesem Thema. Und ich stelle immer wieder fest, dass es nur wenige Vertreterinnen und Vertreter aus Kommunen gibt, die die Intention des Gesetzgebers von 1953 - bezogen auf die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes - kennen und verinnerlicht haben. Dort, wo das allerdings der Fall ist, wo die Aufgaben des Jugendhilfeausschusses ernst genommen werden und dieser als eine Bereicherung erlebt wird, dort funktioniert er; er ist hilfreich in schwierigen politischen oder kommunalpolitischen Situationen.

Deshalb halte ich es für sinnvoller, sich einmal zu überlegen, welche Anstrengungen denn unternommen werden müssten, damit der Jugendhilfeausschuss seine Aufgaben qualifiziert wahrnehmen kann. Warum gibt es zum Beispiel keine Gelder für die Fortbildung der Mitglieder?

Richard Isselhorst: Danke sehr, Herr Friedrichs. Ich frage nun nach der Position eines freien Trägers und spreche direkt Herrn Krauth an, der sich schon seit geraumer Zeit gemeldet hat. Bitte.

Dieter Krauth, *Jugendhelfereferent im Diakonischen Werk Sachsen e. V., Radebeul:* Ich möchte direkt an die Aussagen von Herrn Lindlahr anknüpfen. Er hat neben der Nennung von rechtlichen Aspekten den Jugendhilfeausschuss vor allem von den Ar-

beitsergebnissen her betrachtet und dabei Bedenken geäußert. Was mir in der Kette seiner Argumentation fehlt - und wie ich Sie kenne, haben Sie sicherlich nur auf das Stichwort gewartet -, sind Antworten auf die Fragen:

- Was wird mit der von Herrn Lindlahr empfohlenen Regelung denn besser?
- Wird denn dem Kindeswohl besser entsprochen, wenn man die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes abschafft?
- Wird dann das Hilfebedürfnis sichtbarer?
- Passiert dann mehr Partizipation, was eigentlich alle anzustreben vorgeben?
- Wird das quälende Bemühen um Vernetzung der Jugendhilfe zur Schule und zum Arbeitsamt besser?
- Bekommen wir dadurch die unselige Verbindung zur europäischen Förderung besser hin?

In der Konsequenz der Argumentationslinien von Herrn Lindlahr müsste das gelingen, wenn der Jugendhilfeausschuss in seiner bisherigen Form als Arbeits- und Gestaltungsgrundlage abgeschafft werden würde. Das wage ich stark zu bezweifeln. Meines Erachtens würde Desorganisation in der Kinder- und Jugendhilfe entstehen.

Dr. Gerd Mager, Leiter des Jugendamtes Berlin-Spandau: Ich möchte nichts von dem wiederholen, was bereits gesagt worden ist. Ich will vielmehr auf den Aspekt der erforderlichen Sachkunde beziehungsweise Qualifikation eingehen, die für die Tätigkeit im Jugendhilfeausschuss nötig ist.

Die Qualifikation, insbesondere der Mitglieder der Vertretungskörperschaft, ist mangelhaft. Aber sie haben die Mehrheit im Jugendhilfeausschuss. Ich bitte doch einmal zu bedenken: Kein Mensch würde so diskutieren wie Herr Lindlahr, wenn es um Dinge des Bauwesens oder des Gesundheitswesens ginge, wo eine bestimmte spezialisierte Sichtweise erforderlich und allgemein anerkannt wird. Im Jugendbereich sind alle Experten, denn alle waren selbst einmal jung. Und zahlreiche, in den Vertretungskörperschaften sitzenden Männer haben mit angesehen, zum Teil auch begleitet, wie ihre Frauen die Kinder erzogen haben. Daraus wird nun Qualifikation abgeleitet.

Reicht die für sachkundige Entscheidungen? Es ist mitunter erbärmlich, was geschieht: Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses werden nicht selten von denselben Personen in der Vertretungskörperschaft ignoriert, weil sie auch noch im Hauptausschuss sitzen und sie plötzlich ihr „allgemeines“ Herz entdecken. Das ist die banale Situation, die nach Qualifizierung schreit; Herr Friedrichs ist bereits in besonderer Weise darauf eingegangen.

Ich gebe weiter zu bedenken: Die Qualität, die durch den fachlichen Diskurs auch mit den Vertretern der freien Jugendhilfe in den Jugendhilfeausschuss hineinkommt, darf nicht unterschätzt werden, denn es gibt traditionelle Konstellationen zwischen der Verwaltung und der Politik auf kommunaler Ebene, die sich nicht förderlich auswirken. In einer Dreieckskonstellation kommt nun einmal mehr Fachlichkeit heraus, indem der Diskurs insgesamt breiter gestaltet wird.

Und weiter zu der Behauptung, dass dann nur die „Jugendhilfekonzerne“ im Jugendhilfeausschuss sitzen. Dieses spiegelt nicht die Realität in den meisten kommunalen Jugendhilfeausschüssen wider; es sind überwiegend kleine, regionale, vor Ort engagierte Träger vorhanden, die außerordentlich hilfreich sind. Ich bitte Herrn Lindlahr und andere Gegner des zweigliedrigen Jugendamtes, dies zu bedenken. Deren Beispiele und Argumente gehen so meilenweit an der Realität vorbei, dass es mich schüttelt.

Richard Isselhorst: Vielen Dank, Herr Dr. Mager. Ich glaube, mit der Wahrnehmung hat die Diskussion über die Struktur der Jugendhilfe eine ganze Menge zu tun. Jeder versucht wohl das wahrzunehmen, was in sein spezifisches Bild passt; die einen sehen, was funktioniert, die anderen sehen, was nicht funktioniert. Dabei wird tatsächlich oft die ganze Vielfalt übersehen.

Damit Sie merken, dass ich die Vielfalt nicht übersehe, habe ich die vielfältigen Wortmeldungen in diesem Disput aufgeschrieben. Jeder kommt zu Wort. Zunächst möchte ich Herrn Lindlahr die Möglichkeit zu Antworten auf die verschiedenen Argumente geben. Bitte.

Karl-Otto Lindlahr: Die Fachlichkeit habe ich in keiner Weise in Frage gestellt, im Gegenteil. Dass die Fachlichkeit in der Jugendhilfe genauso notwendig ist und gefördert werden muss wie im Gesundheitswesen und anderswo, ist für mich eine Selbstverständlichkeit. Nur wenn ich an die Fortbildung der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses denke, so frage ich: Was ist denn mit denen, die die Fachleute in den Jugendhilfeausschuss entsenden, die sie vorschlagen? Ich gehe davon aus, dass diejenigen die Fachleute selber aussuchen, die auch eine Fortbildungsverantwortung für die Mitglieder im Ausschuss haben. Wieso muss das denn die kommunale Verwaltung noch tun? Sicher könnte die kommunale Verwaltung auch Mittel bereitstellen. Aber das sehe ich nun wirklich nicht als besondere Aufgabe an.

Wenn der Jugendhilfeausschuss so ein effektives Gremium ist, dann frage ich mich, warum nicht andere auch auf die Idee kommen: Warum wird nicht im Rahmen der kommunalen Verwaltung auch ein Seniorenausschuss mit eigenem Beschlussrecht und einer besonderen Vertretung von Senioren gefordert? Oder ein Behindertenausschuss? All das wird nicht gefordert. Nur der Jugendhilfeausschuss soll eine „heilige Institution“ sein, weil er 1922 per Gesetz in die Welt gesetzt worden ist, und das, obwohl dieser bis 1952 aus verschiedenen Gründen nicht einmal wirksam geworden war.

Aber auf der anderen Seite sehe ich die Politik. Die Politik fordert einen Kinderbeauftragten. Aber das wäre doch wohl eine Aufgabe des Jugendhilfeausschusses. Warum muss denn die Politik einen Kinderbeauftragten noch extra fordern, wenn ein Jugendhilfeausschuss existiert, der für alle Fragen und Interessen von Kindern und Jugendlichen verantwortlich ist? Es ist schon eigenartig: Wenn es irgendwo „brennt“ oder irgend etwas passiert, fordert die Politik Runde Tische, Runde Tische für Gewalt, Runde Tische gegen Ausländerfeindlichkeit etc. Warum tritt die Politik nicht an den Jugendhilfeausschuss heran? Da kann ich wirklich nicht folgen.

Ich habe bei meinen Argumenten auch hervorgehoben: Es sollten andere Formen erprobt werden, ehe daran gedacht wird, den Jugendhilfeausschuss abzuschaffen. Ich habe nicht dafür plädiert, diesen Ausschuss von heute auf morgen aufzulösen. Aber warum sträubt man sich denn schon gegen den Gedanken, etwas neues und anderes zu erproben? Dafür habe ich kein Verständnis.

Der Jugendhilfeausschuss in der gegenwärtigen Form ist natürlich in erster Linie ein kommunales Problem, er passt mit seiner Struktur und seinen Beschlussrechten nicht in das kommunale Selbstverständnis und in die kommunale Organisationseinheit. Darauf gründen sich Widerstände und gegenteilige Positionen. Ich denke insbesondere an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1967. Es ist die Frage, ob man das akzeptiert hat oder nicht. Es wird im kommunalen Bereich grundsätzlich nicht anerkannt, dass der Bundesgesetzgeber den Kommunen vorgibt, wie sie ihre Verwaltung zu führen und zu organisieren haben.

Richard Isselhorst: Ich plädiere dafür, auf diese Position noch etwas näher einzugehen und spreche Herrn Schumacher als Vorsitzenden des Sozialausschusses des Deutschen Landkreistages an. Haben Sie eine Übersicht darüber, inwieweit tatsächlich kommunale Kinderbüros oder Kinderbeauftragte außerhalb der Jugendämter „verhindert“ worden sind, gerade gestützt auf die Tatsache, dass ein Jugendamt mit einer umfassenden Zuständigkeit existiert?

Wer hat wie oft und wo gefordert, dass alle aktuellen Erfordernisse bezüglich der Interessen von Kindern und Jugendlichen im Jugendamt geregelt und koordiniert werden müssen? Kann es richtig sein, dass ein großer Spitzenverband erklärt: „*Wir, die wir der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet sind, akzeptieren ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht.*“?

Klaus Schumacher, *Oberkreisdirektor des Landkreises Soltau-Fallingb., Niedersachsen, und Vorsitzender der Sozialausschüsse des Deutschen und Niedersächsischen Landkreistages:* Eine Übersicht darüber, ob irgendwo etwas verhindert worden ist, habe ich nicht. Im Gegenteil, ich weiß, derartige Bestrebungen sind - von Ausnahmen abgesehen - eher unterstützt worden. Offenbar stamme ich aus einer ganz heilen Welt, denn mich überrascht sehr, was in diesem Disput bisher vorgetragen worden ist. Ich denke nur an den Vorwurf des Vorkungelns. Und da soll es auf der einen Seite die guten Menschen geben, die nur das Wohl der Kinder und Jugendlichen im Auge haben und keinerlei Interessen vertreten, auf der anderen Seite die üblen Figuren, die vor allem Machtinteressen und finanzielle Interessen pflegen und - ganz übel - Geld sparen wollen.

Worum geht es jedoch? Doch wohl um merkwürdige Rechte, die der Jugendhilfeausschuss bekommen hat. Für mich sind sie merkwürdig, weil sie nicht in das System passen, in dem wir arbeiten. Wir haben Fachausschüsse, zum Beispiel einen Bauausschuss oder einen Sozialausschuss. Diese besitzen nicht diese Sonderrechte. Fachleute sind auch dort vertreten. Und auf der Verwaltungsseite sind ohnehin - so hoffe ich jedenfalls - Fachleute vorhanden, die den Fachausschüssen kompetent zurarbeiten.

So sehe ich das bei dem Jugendhilfeausschuss auch, den ich lieber Jugendausschuss nennen möchte. Er hat unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen. Die Jugendhilfeplanung beispielsweise beansprucht den Ausschuss in besonderer Weise. Die alltäglichen Aufgaben sind aber auch zu erfüllen - in der Jugendpflege, in der Jugendsozialarbeit mit der Vernetzung zur Arbeitsverwaltung, zur Schule, zum Sozialamt usw. Diese sollten nur ausnahmsweise und bei grundsätzlicher Bedeutung den Jugendausschuss oder den Jugendhilfeausschuss beschäftigen. Die alltäglichen Aufgaben, die schwierig genug sind, hat die Verwaltungsseite des Jugendamtes zu bearbeiten.

Wie sehen das Problem unsere Kommunalpolitiker? Sie sind die gewählten Vertreter. Und wenn nun gefordert wird, echte Demokratie statt nur repräsentative Demokratie durchzusetzen, dann könnte ich „in die Luft gehen“, denn „alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Das ist und bleibt Artikel 20 des Grundgesetzes.

Und wie steht es um das Selbstverständnis der Kommunalpolitiker? Sie sind die gewählten Repräsentanten; sie haben Rede und Antwort zu stehen, sie haben ihre Entscheidungen und die Entscheidungen des Kreistages zu verantworten. Es ist nur vorteilhaft, wenn kompetente Fachleute ihren Beitrag zu ganz unterschiedlichen Entscheidungen leisten. Aber die Entscheidungen selbst sind von den gewählten Vertretern des Volkes zu treffen.

Das schließt nicht aus, weiterhin über unterschiedliche Formen der Bürgerbeteiligung nachzudenken. Wir denken beispielsweise jetzt über eine frühzeitige Beteiligung von Bürgern an der Aufstellung des Haushaltsplanes nach, obwohl das Etatrecht das wohl wichtigste Recht eines Kreistages ist. Schon im Vorfeld wollen wir künftig die Bürger beteiligen.

Ein anderes Beispiel: Es wurden in Niedersachsen regionale Diskurse auf Kreis- und Stadtebene - so in Osnabrück sowie den Landkreisen Cloppenburg und Soltau-Fallingb. - über ehrenamtliche Arbeit in Schulen, über schulische und außerschulische Musikausbildung etc. durchgeführt. Es ging dort um die direkte Beteiligung von Fachleuten sowie um eine breite Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. So gibt es vielerlei Versuche und Ansätze für eine verstärkte Partizipation, die ständig ausgeweitet werden.

Wir haben aber nach wie vor diesen Fremdkörper Jugendhilfeausschuss mit eigenen Rechten, die es sonst in der Kommunalverwaltung nicht gibt. Mit wäre es ohnehin lieber, wir würden nicht über Jugendhilfe sprechen. Der alte Begriff „Wohlfahrt“ traf die Aufgabenfülle besser, wenngleich dieser vielleicht missverständlich ist. Es geht um die umfassende Sorge, um des Staates Wohlfahrt, um die Wohlfahrt unserer Kinder und jungen Leute.

Richard Isselhorst: Danke sehr, Herr Schumacher. Diese Positionen werfen natürlich weitere Fragen für die sich anschließende Diskussion auf, wenn beispielsweise über die Beteiligung von Bürgern an der Haushaltsplanung nachgedacht wird, aber auf einem anderen Feld das wiederum nicht in Betracht gezogen wird.

Klaus Schumacher: Wir sollten um die Beteiligung im Vorfeld - im Sinne von Vorschlägen und Wünschen für Prioritäten -, nicht um das Recht auf Entscheidungen selbst ringen. Diese Beteiligung wäre auch im Bereich Jugend möglich, aber die Konstruktion des Jugendhilfeausschusses bietet nur geringe, eingeengte Möglichkeiten für unbürokratische Partizipationsformen von Jugendlichen und Fachleuten, die in der Jugendhilfe und in der Jugendarbeit über eine fundierte Sachkenntnis verfügen.

Karl-Heinz Struzyna, Leiter des Jugendamtes Berlin-Hellersdorf: Die bisher vorgebrachten Argumente gegen die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes sind aus meiner Sicht theoretischer und rechtssystematischer Natur. Sie münden darin, dass die Struktur der Jugendhilfe, wie sie in der Zweigliedrigkeit zum Ausdruck kommt, eben nicht in das kommunale System passe.

Bisher wurde in keiner Weise auf die Frage eingegangen, Herr Krauth hat dies bereits vor mir angemahnt: Was würde eigentlich konkret besser werden, wenn man die Jugendhilfe auf die Systematik der anderen Aufgabenfelder der Kommunen umstellen würde?

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Jugendhilfe und anderen sozialen Aufgabenfeldern besteht darin, dass in der Jugendhilfe bislang die privatwirtschaftlichen und gewinnorientierten Anbieter eher von untergeordneter Bedeutung sind. Für auf Gewinnerzielung gerichtete Geschäftsinteressen stellt die Jugendhilfe offenbar kein attraktives Betätigungsfeld dar.

Das ist in anderen sozialen Bereichen nicht mehr unbedingt so. Ich verweise beispielsweise auf die Altenbetreuung. Oder betrachten wir einmal die Entwicklung, die das Gesundheitswesen in den vergangenen Jahren genommen hat: Die Kosten explodieren, die politischen Versuche, zu einer sozialverträglichen Steuerung zu gelangen, stellen sich eher hilflos dar und scheitern regelmäßig am Gewinnstreben und dem Lobbyismus der beteiligten Gruppierungen.

Ich möchte die Kommunalvertreter hier im Saal mit Verweis auf die Entwicklung im Gesundheitswesen fragen: Gelingt es denn den kommunalen Vertretungskörperschaften, die Träger, die im Gesundheitswesen inzwischen die Entwicklung bestimmen, so zu kontrollieren, wie es notwendig wäre? Gelingt es Ihnen im Gesundheitswesen, die Kostenentwicklung zu bremsen und die Versorgung so zu steuern, wie Sie selbst sich das wünschen?

Offenbar gelingt dies gerade nicht! Die Zügel sind den Kommunen völlig entglitten.

Ich frage die Kommunalvertreter: Kann eine solche Entwicklung denn beispielgebend für die Jugendhilfe sein? Weit mehr als im Gesundheitswesen werden in der Jugendhilfe die Beteiligungsrechte der Betroffenen realisiert und die Träger - nicht als Kontrahenten, sondern als Partner - eingebunden. Und dazu stellt der Jugendhilfeausschuss ein wesentliches Mittel dar, in ihm verknüpfen sich Betroffenenbedürfnisse, Trägerinteressen und Kommunalpolitik zu einem wirkungsvollen Handlungs-, Planungs- und Steuerungsinstrument.

Wenn die Kommunen auch im Gesundheitswesen ihre Handlungskompetenz wiedererlangen wollen, wären sie gut beraten, solche Beteiligungsgremien zu schaffen. Die Jugendhilfe kann durchaus beispielgebend mit erfolgreichen Beteiligungs- und Steuerungsmodellen aufwarten.

Dieter Greese, Leiter des Jugendamtes der Stadt Essen: Ich möchte auf verschiedene Aspekte eingehen. Beginnen will ich mit der Bekräftigung der Aussage von Norbert Struck: „*Im schlechtesten Fall bleibt alles beim Alten.*“ Aber diese Formulierung beinhaltet zugleich: Wenn man es denn gut machen würde, wäre es besser. Und warum soll man die Chance zum Bessermachen ausschlagen, wenn dann alles um so vieles schlechter werden würde, würde man überall den Jugendhilfeausschuss in seiner derzeitigen Form abschaffen?

Herr Lindlahr hat sinngemäß eine Aussage gemacht, die mit der Bemerkung von Herrn Struck korrespondiert: Wer nach 75 Jahren nicht durch seine Andersartigkeit überzeugen konnte, habe es sozusagen nicht verdient, weiter zu existieren. Aber wer behauptet denn eigentlich, dass der Jugendhilfeausschuss in seiner Sonderform nicht überzeugt hat beziehungsweise, wer ist nicht überzeugt worden?

Ich will das an einem Beispiel deutlich machen. In Zeiten knallharter oder notwendiger Haushaltskonsolidierungen gab es Entscheidungen des Rates der Stadt Essen, dass kein Fachausschuss bei den Haushaltsberatungen beteiligt werden sollte. Die knappe Ressource Geld sollte im Rat direkt verteilt werden. Die Ausnahme bildete der Jugendhilfeausschuss, weil dieser vor jeder die Jugendhilfe betreffenden Entscheidung des Rates gehört werden muss. Deshalb konnte man ihn nicht auslassen oder ignorieren. Diese Anhörung hatte das Ergebnis, dass es die Einbrüche, die andere Ausschüsse zu verzeichnen hatten, für die Kinder und Jugendlichen in der Stadt Essen nicht gab. Hier ist aus meiner Sicht etwas besser gemacht worden. Die Bevölkerung sowie die Betroffenen sind davon überzeugt worden, natürlich nicht die „Sparkommissare“. Die Frage, die sich stellt, lautet: Um wessen Überzeugung geht es eigentlich?

Das nächste Problem, das mir aufgefallen ist, möchte ich wie folgt charakterisieren: Vertreter kommunaler Verwaltungen heben hervor, dass beispielsweise im BSHG-Bereich über den Sozialausschuss vieles für Jugendliche entschieden wird, was zweifellos stimmt. Ich weiß nicht, wie das beim Landkreistag ist. Jedenfalls hat der Sozialausschuss in Essen aufgrund des Satzungsrechts der Kommune den gleichen Verbänden, die im Jugendhilfeausschuss vertreten sind, immerhin beratende Stimme im Sozialausschuss gegeben.

Sie können im Unterschied zum Jugendhilfeausschuss zwar nicht abstimmen, aber beratende Mitglieder haben ziemlich viele Rechte und bestimmen durch ihre Diskussion die Entscheidung, die der Sozialausschuss trifft, auch ganz entscheidend mit. Das heißt, in der Tendenz ist gerade auch in dem Ausschuss, den sich kommunale Vertreter als Gegenstück wünschen, beabsichtigt, dass sich die Verbände stark engagieren und sich mit einbringen. In diesem Fall ist der Jugendhilfeausschuss das Modell gewesen, nicht etwa das abschreckende Beispiel.

Wichtig erscheint mir auch folgender Aspekt: Der Jugendhilfeausschuss ist in seinen Mehrheitsverhältnissen auch das Spiegelbild des Rates. Die Verbandsvertreter fallen doch - salopp formuliert - nicht vom Himmel und stören dann Entscheidungsmehrheiten, die sich durch Kommunalwahlen ergeben haben, sondern sie werden nach dem Proporz im gleichen Verhältnis von den Ratsmitgliedern gewählt. Meine Lebenserfahrung besagt, dass jede Partei natürlich ihre Parteigänger wählt. Das heißt, der Jugendhilfeausschuss ist in seiner politischen Gewichtung das Spiegelbild des Rates. Und wenn der Rat - legitimiert durch den Bürger - sozusagen nur freiwillig einige Legitimationsrechte an andere weitergibt, die aber auch letztendlich seiner Couleur entsprechen, sehe ich das demokratische Prinzip noch nicht durchbrochen.

Ein letztes Thema: Ich habe einen Teil der bisherigen Diskussion nicht verstanden. Es geht bei dem Problem doch überhaupt nicht darum, dass dieser Jugendhilfeausschuss an die „Kuchen“ der anderen heran will. Das „Kerngeschäft“ ist doch, dass er die von der Vertretungskörperschaft zur Verfügung gestellten Mittel in seiner Verantwortung verteilt, gewichtet, in kinder- und jugendpolitische Ziele einbringt, die dort eben in einer anderen Demokratiestruktur festgelegt werden, ergänzt durch Ausschüsse wie Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII usw. Das heißt, hier geht es nur um das Proprium, nur um die Unterverteilung des Eigenen. Und dieses Eigene - so sagt der Jugendhilfeausschuss - wird ein bisschen demokratischer verteilt, als das in den anderen Gremien der Fall ist. Ich erinnere daran, dass die Menschen, die darüber entscheiden, auch politisch legitimiert worden sind über das Zugriffsverfahren nach d´Hondt oder Niemeyer.

Ich kann überhaupt nicht verstehen, was Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände dagegen haben, dass ein Abschnitt kommunalen Handelns etwas anders strukturiert ist, der die anderen Bereiche überhaupt nicht gefährdet. Der Jugendhilfeausschuss entscheidet nicht über die Verkehrsplanung oder Baugenehmigungen; er entscheidet nur über seine spezifischen Aufgaben und Inhalte. Und dies macht er eben etwas bedarfsgerechter als Politiker, die dem Arbeitsfeld nicht so nahe stehen und eine große operative Distanz haben. Solche Politiker können eine hohe Fehlerquote haben, was die Treffsicherheit ihrer Entscheidungen angeht.

Ich bitte darum, dass wir im Folgenden die Frage nach der Beziehung zwischen neuer Steuerung und Jugendhilfeausschuss erörtern. Herr Lindlahr hat mich sehr irritiert, als er hervorhob, dass der Jugendhilfeausschuss bei der Entwicklung der neuen Steuerung störe. Darüber sollten wir debattieren.

Richard Isselhorst: Vielen Dank, Herr Greese. Ich stimme Ihnen zu, den Aspekt der neuen Steuerung im Verlauf der Debatte unbedingt mit zu erörtern. Natürlich spreche ich zunächst die beiden Kontrahenten der Disputation an...

Norbert Struck: Ich würde es viel spannender finden, wenn sich die Diskussionspartner im Plenum auf der Basis ihres jeweiligen Erfahrungshintergrundes äußern würden.

Karl-Otto Lindlahr: Mit dem gegenseitigen Überzeugen-Wollen ist es natürlich schwer; das empfinde ich auch selbst so. Man kann zu jedem Argument ein anderes

Argument finden. Wie ist es denn beispielsweise mit der Mittelverteilung? Hat der Jugendhilfeausschuss tatsächlich die Verfügungsgewalt über das, was der Rat oder der Kreistag dem Ausschuss an Mitteln für die Jugendhilfe zur Verfügung stellt? Ich kann nur feststellen: Über 95 Prozent der Mittel verfügt er nicht. Diese 95 Prozent sind Geschäfte der laufenden Verwaltung, sind Erziehungshilfeausgaben, sind Ausgaben für Kindertagesstätten etc. Was noch bleibt, ist ein geringer Prozentsatz, wo der Jugendhilfeausschuss eventuell Mittel verteilen könnte.

Und gerade dort setzt die Kritik an, eine Kritik, die gar nicht von mir oder dem Landkreistag stammt, sondern die aus dem Jugendhilfeausschuss selbst und den Verbänden kommt. Man braucht sich nur einmal die Papiere anzuschauen, die bisher dazu verfasst worden sind. Darin wird geurteilt, dass im Jugendhilfeausschuss meistens darüber gestritten wird, was zwischen den einzelnen Verbänden denn verteilt werden soll und wer was bekommt.

Ich wiederhole: Die Kritik kommt nicht von den Kommunalen Spitzenverbänden, wonach die Verwaltung auch die Ideen in den Jugendhilfeausschuss hineinbringt und wenig Ideen aus dem Jugendhilfeausschuss selber kommen. Das ist keine Kritik, die ich erfunden habe, sondern eine Kritik, die seit langem besteht.

Zum Stichwort „Kontrolle der Leistungserbringer“. Da stimme ich den bisher geäußerten Argumenten zu. Dabei existiert ein Problem hinsichtlich der Gesundheitsversorgung oder bei der Pflege. In allen diesen Bereichen wird überlegt, wie diese Kontrolle der Leistungserbringung verbessert werden kann. Dabei gibt es einen Streit: Geht das über die Heimaufsicht, soll die mehr kontrollieren, mehr Qualitätskontrolle machen oder machen das die Leistungsträger, die für die Leistung zuständig sind? Zur Zeit überlegt der Gesetzgeber, wie er stringenter Regelungen für Leistungs- und Qualitätskontrolle einführen kann.

Nun kann mir aber niemand sagen, dass die Qualitätskontrolle in der Jugendhilfe deshalb besser ist, weil sie im Jugendhilfeausschuss oder über diesen erfolgt. Das hat nun wirklich nichts mit dem Jugendhilfeausschuss zu tun.

Jochen Weber, *Leiter des Fachbereiches für Kinder, Jugendliche und Familien der Stadt Osnabrück*: Weil bereits zu vielen Problemen aus der Sicht von Jugendamtsleiterinnen und Jugendamtsleitern argumentiert worden ist, möchte ich aus kommunaler Sicht zwei Argumente für die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und die Sonderrolle des Jugendhilfeausschusses vortragen, die nicht in erster Linie die Frage des Jugendamtes berühren.

Ich komme zu einem erst einmal profan erscheinenden Argument. Ich habe früher einmal gelernt, dass derjenige die Musik bezahlt, der sie auch bestellt hat. In der Jugendhilfe wird - um im Bild zu bleiben - die Musik vom Jugendhilfeausschuss bestellt. Bezahlt wird sie von denen, die dort die Bestellung aufgeben, also von öffentlichen und freien Trägern gemeinsam, auch wenn die öffentlichen Träger den größten „Brocken“ zu tragen haben.

Ich stelle mir vor, aus dem Jugendhilfeausschuss würde ein normaler Ratsausschuss werden, in dem die freien Träger nichts mehr zu bestellen hätten. Auf die Dauer könnte dies auf gar nichts anderes hinauslaufen, als dass sich freie Träger dann auch ganz aus der Finanzierung verabschieden würden. Für die eigene Stadt wäre dies mit Belastungen für alle Bereiche - also inklusive der Kindertagesstätten - verbunden, die gut und gerne zweistellige Millionenhöhe erreichen. Haben dies die Vertreter derjenigen Position bedacht, die direkt oder indirekt für eine Aufgabe der Sonderrolle der Jugendhilfeausschüsse plädieren? Wenn in der Diskussion die Auffassung vertreten wurde, die Kommunalen Spitzenverbände hätten nur die finanziellen Interessen der Kommunen im Auge, so scheint mir dies bei diesem Punkt gerade nicht der Fall zu sein.

Ein zweites Argument für die Beibehaltung des Jugendhilfeausschusses als sondergesetzlichem Ausschuss in der bestehenden Form bewegt sich im Kontext der neuen Steuerungsmodelle. Es ist meines Erachtens ein Problem der Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunen, dass sie so ausschließlich auf die Ziele der Kostensparnis und der Effektivität ausgerichtet sind. Dies wird etwa im Vergleich zu den Niederlanden deutlich, wo sich die Verwaltungsmodernisierung stärker an den Zielen der Bürgerorientierung und der Bürgernähe messen lassen muss.

Etwas Hoffnung, diese Einschränkung aufzuweichen, gibt es gerade bei der aufflammende Diskussion über „Bürgerkommune“, „Zivilgesellschaft“ usw. Die stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in kommunale Entscheidungen und deren Umsetzung wird dort als eine elementare Perspektive für die Städte formuliert. Nun haben wir aber in der Jugendhilfe ein Modell der Beteiligung, welches zwar nicht immer so prima funktioniert, wie wir uns das vielleicht wünschen, es ist aber dennoch meines Wissens das einzige Modell, welches andere Akteure als die Kommunalpolitiker systematisch in die Verantwortung mit einbezieht.

Macht es nun Sinn, dieses „Modell Jugendhilfeausschuss“ abzuschaffen und parallel dazu ein „Modell Bürgerkommune“ aufzubauen, welches auch wieder die Beteiligung von Nicht-Politikern in der Kommunalpolitik zum Ziel hat? Oder macht es nicht viel mehr Sinn, die Jugendhilfeausschüsse auch im Sinne des Gedankens der Bürgerkommune und des bürgerschaftlichen Engagements als ein Element der Beteiligung anzusehen und weiterzuentwickeln?

Jeder, der sich mit diesen Gedanken einmal vertraut gemacht hat, wird froh sein, einen solchen guten Ansatz für die Weiterentwicklung der kommunalen Demokratie vorzufinden. Dass die Jugendhilfeausschüsse auf diesem Weg noch erheblich Probleme ausräumen müssen, ist wohl offensichtlich. Aber anstatt darüber zu diskutieren, wie man diese Probleme lösen kann, wird eine aus meiner Sicht unselige Debatte darüber geführt, das bewährte Instrument Jugendhilfeausschuss abzuschaffen.

Übrigens wird mit der stärkeren Orientierung auf bürgerschaftliches Engagement ein Problem nicht beseitigt: Jugendhilfeausschüsse werden oft als störend empfunden, weil sie die kommunalen Machtstrukturen stören. Wenn dies auch ein Grund für die Initiative der Kommunalen Spitzenverbände gewesen sein sollte, so wird sie meine

Argumentation unbeeindruckt lassen, weil auch die Bürgerkommune ein „störendes“ Element sein wird. Aber hier ist auch niemandem zu helfen, der dies tatsächlich als Kriterium für oder gegen Jugendhilfeausschuss, Zweigliedrigkeit oder andere Formen der Partizipation ins Feld führt.

Klaus Amoneit, *Leiter des Amtes für Jugendämter, Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit im Landesjugendamt Rheinland, Köln*: Ich will meine Position mit einer Vision zum Ausdruck bringen, die ganz kurz ist. Wären wir so eine Art Parlamentarischer Rat, der heute, kurz vor dem Jahr 2000, als Gremium Sachkundiger der Jugendhilfe darüber nachdenken dürfte, wie man es denn am zweckmäßigsten organisieren sollte, müsste man antworten:

Bei der Feststellung, dass 60, 70 oder gar 80 Prozent der Arbeit, die wir in der Jugendhilfe tun, von freien Trägern organisiert und umgesetzt wird, wird uns klar, dass diese freien Träger natürlich mit Sitz und Stimme im Jugendhilfeausschuss sitzen müssten. Wir wissen auch, dass die formalen Prinzipien einer repräsentativen Demokratie für die Gestaltung einer modernen Bürgergesellschaft nicht ausreichen. Wenn wir uns diese wesentlichen Grundelemente vor Augen führen, dann müssten wir doch sagen: Ja, diese freien Träger, die einen Großteil der Jugendhilfeleistung leisten, müssen mit dabei sein und mitberaten - auch in den Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII sowie durch Stimmrecht im Jugendhilfeausschuss. Sie müssen auch mitentscheiden über die Mittel, die von der Ratsvertretung oder der Kreisvertretung zur Verfügung gestellt werden.

Ich glaube, dieser Gedankengang und dieser Praxisvorschlag für einen Parlamentarischen Jugendhilferat wäre sehr logisch und klar nach unserem modernen Verständnis von aktiver Bürgerdemokratie. Insofern ist das, was im JWG und im KJHG geregelt wurde, außerordentlich modern angelegt.

Einige „Modernisten“ versuchen nun, ihren Denkansätzen in der öffentlichen Debatte immer das Etikett „modern“ aufzukleben. Ich glaube jedoch, was damals um das Jahr 1922 mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz entwickelt wurde, war bereits sehr modern. Ich habe auch immer mehr den Eindruck, dass die damaligen Fachleute die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes aus Verwaltung und Ausschuss sowie das Stimmrecht der freien Träger deshalb auf den Weg gebracht hatten, weil sie die Struktur der öffentlichen bürokratischen Mechanismen bereits bestens kannten.

Deshalb will ich an Herrn Lindlahr und Herrn Schumacher eine Frage stellen: Ist es denn wirklich so, dass diese von Ihnen entwickelten Überlegungen, die bereits seit längerer Zeit in der Diskussion sind, auch die Positionen der Ihnen verbundenen Kreisjugendhilfeausschüsse sind?

Ich habe das bisher nicht vernommen, dass Kreisjugendhilfeausschüsse gegen die bestehenden Strukturen protestiert hätten und Ihren Argumentationslinien gefolgt wären. Wenn ich den § 71 SGB VIII richtig verstanden habe, dann steht dort drin, der Jugendhilfeausschuss soll vor jeder Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft in Fragen der Jugendhilfe gehört werden.

Wenn nun der Landkreistag ein so wuchtiges Vorhaben formuliert und diese Struktur so erheblich verändern will, müsste der Landkreistag als Vorbedingung die Kreisjugendhilfeausschüsse einmal fragen, was diese davon halten. Wenn diese Ausschüsse dann darüber beraten hätten und zu der Meinung gelangen würden, die bisherige Struktur nicht mehr zu wollen sowie die direkte Einbindung der freien Träger abzuschaffen, hätten wir allen Grund, intensiv über diese Contra-Position zu diskutieren. Was in der Vergangenheit geschah und auch heute geschieht, ist aus meiner Perspektive eine „Luftdebatte.“

Ich möchte den Damen und Herren der Kommunalen Spitzenverbände empfehlen, sich zunächst mit den Betroffenen im eigenen Arbeitsbereich zu verständigen und dort die Diskussion zu führen, bevor zum verbalen Rundumschlag ausgeholt wird. Es wäre zudem interessant zu erfahren, warum die Debatte mit den Kreisjugendhilfeausschüssen bisher nicht geführt worden ist...

Richard Isselhorst: Danke. Interessant wäre es gerade an dieser Stelle, von Vertretern der Jugendhilfeausschüsse Meinungen zu dem Problem zu erfahren. Herr Dr. Kösters hat sich gemeldet. Bitte.

Dr. Winfried Kösters, Vorsitzender des Jugendhilfeausschusses der Stadt Bergheim, Nordrhein-Westfalen: Bergheim liegt in der Nähe von Köln und hat 60.000 Einwohner. Ich selbst bin seit fünf Jahren im Stadtrat. Ich hatte mich zunächst mit der Kompetenz eines Vaters von zwei Kindern eingebracht, wobei ich gleich dachte, der Jugendhilfeausschuss sei der richtige für mich. Mittlerweile habe ich mich auch in der Fachliteratur geäußert sowie ein Buch über die Erfahrungen als Vorsitzender eines Jugendhilfeausschusses und über meine Sichtweise zur Kinder- und Jugendpolitik geschrieben. Also, man kann sich auch Kompetenz aneignen, selbst wenn man zuvor formal keine oder nur geringe Kenntnisse hatte.

Fakt ist: Ich bin dafür zu prüfen, welche Struktur den aktuell anliegenden Problemen dient. Ein Problem, das ich sehe, möchte ich so zusammenfassen: Kinder oder Jugendliche unter 18 Jahren dürfen nicht wählen. Politik gestaltet sich aber immer an den Interessen derjenigen, die wählen können. Und darauf hört man auch. Senioren, Behinderte und andere soziale Gruppen dürfen wählen, nur Jugendliche und Kinder nicht. Allein diese Tatsache rechtfertigt meines Erachtens den besonderen Status der Kinder- und Jugendlichen in einem besonderen Ausschuss; ganz abgesehen davon, dass ich es genieße, Vorsitzender eines Jugendhilfeausschusses zu sein, nachdem ich begriffen hatte, dass ich etwas Besonderes bin.

Denn dass ich etwas Besonderes bin, hat mir kein Jugendamtsleiter erzählt, wobei ich mittlerweile im Jugendamt der Stadt Bergheim die Definition „Jugendamt gleich Jugendamtsverwaltung plus Jugendhilfeausschuss“ durchgesetzt habe. Wenn bei uns jemand den Begriff „Jugendamt“ verwendet, frage ich immer, ob damit die Verwaltung oder der Ausschuss oder beide Pole gemeint sind. Wenn wir beispielsweise im Jahre 2030 nur noch sechs Millionen Kinder und Jugendliche haben werden, aber gleichwohl 48 Prozent der deutschen Bevölkerung älter als 60 Jahre sein wird, so muss man

fragen: Wer definiert dann noch die Interessen von Kindern und Jugendlichen, wenn zum Beispiel die Grauen Panther eine Mehrheit im Bundestag haben könnten?

Es haben doch bis heute weder der Jugendhilfeausschuss noch die Jugendamtsverwaltung geschafft, eine Million Sozialhilfe empfangender Kinder und Jugendliche zu verhindern. Oder wie bewertet man die Tatsache, dass dreieinhalb- bis vierjährige Kinder heute zu 25 Prozent in ihrer sprachlichen Entwicklung zurückgeblieben sind? Das sind die Tatsachen. Deshalb bin ich dafür, die zum Teil gravierenden Probleme in den Mittelpunkt zu stellen. Ich frage: Welche Strukturen helfen, diese Probleme zu lösen? Ich habe aber heute und hier weder von der einen noch von der anderen Seite gehört, dass sie die existierenden gravierenden Probleme in Angriff nehmen wollen. Strukturen um ihrer selbst willen zu debattieren, stellt keine Lösung dar.

Meine Erfahrung mit der Zweigliedrigkeit der Jugendhilfe ist sehr positiv, weil ich von Anfang an, nachdem ich die Zweigliedrigkeit mit ihren Besonderheiten begriffen hatte, versucht habe, in die Debatte des Ausschusses verschiedene Leute aus den Verbänden und Elterninitiativen verstärkt einzubeziehen. Und in Bergheim habe ich ein neues Bewusstsein geschaffen. Vorher war es auch in Bergheim so, wie es Herr Dr. Mager bereits beschrieben hatte: Die Politik hatte versagt und zweit- oder drittklassiges Personal in den Jugendhilfeausschuss entsandt. Dann kam ich. Heutzutage drängen sich in Bergheim verschiedene Politiker um den Vorsitz, weil man gemerkt hat, dass Interesse geweckt wird, wenn eine Person da ist, die diesen Ausschussvorsitz mit Leben füllen kann.

Mit anderen Worten: In Bergheim hat sich etwas verändert, weil ein Klima für Kinder und Jugendliche geschaffen worden ist. Und dieses Klima habe ich schaffen können, weil ich fachliche Ansprechpartner aus Verbänden und Institutionen an einen Tisch geholt habe und ich als Vorsitzender des Ausschusses auch den Auftrag hatte, über den normalen Tellerrand eines Stadtrates hinauszugucken und zu sagen: Hier sind eine ganze Menge Akteure, die mitmachen möchten.

Nun kommt der Vorteil. Dadurch, dass ich am Anfang so wenig Ahnung hatte, hatte ich auch kein Problem damit, das klar und deutlich zu sagen. Ich bin auf die potenziellen Partner zugegangen, die mehr Sachkenntnis hatten als ich, was sie mir gedankt haben. Dadurch floss viel Sachkunde in die jugendpolitische Debatte. Ich habe mehrere Kolleginnen und Kollegen, die seit 20 oder 30 Jahren im Stadtrat sind, die mir sagten: *„Du liest zu viel.“*

Und jetzt glauben Sie doch bitte nicht, dass ein Stadtrat so repräsentativ ist wie der Jugendhilfeausschuss; dieser ist doch repräsentativer. Im Stadtrat sind doch in der Regel die Hälfte der Mitglieder Angehörige des öffentlichen Dienstes und sonstige Angestellte in vergleichsähnlichen Beschäftigungsverhältnissen. Dann gibt es eine Menge Leute, die von ihren Arbeitgebern freigestellt werden bei vollen Bezügen, um ganz knallharte Lobbyarbeit zu machen. Das ist die Normalität im Stadtrat. Dieser hat kaum Interesse an Kindern und Jugendlichen; diese Vertreter haben ein vordergründiges Interesse daran, ob eine neue Strasse an bestimmten Firmen entlangführt oder ob Ar-

beitsplätze gesichert werden, was natürlich legitim ist, aber nicht legitimer, als sich beispielsweise für Kinder und Jugendliche zu engagieren. Und das hat leider - so scheint es - ganz wenig Zukunft, eben weil die Zahlen dieser Altersgruppe sinken und das Thema im allgemeinen Bewusstsein viel zu wenig Bedeutung hat.

Ich schließe mit einem Zitat von Gerhard Schröder, der kurz nach seiner Wahl zum Bundeskanzler sagte: „Für Kinder, Jugendliche und das Gedöns ist Frau Bergmann zuständig.“ Wissen Sie, solange „Gedöns“ so wenig Wert hat, haben unsere Debatten in der Tat den Charakter einer „Luftnummer“. Aber das kann sich ändern, wenn wir dies wollen.

Peter Ottenberg, Vorsitzender des Jugendhilfeausschusses Berlin-Wilmersdorf: Nach Herrn Kösters fällt es mir natürlich etwas schwer, weiterführende Gedanken in die Debatte einzubringen. Ich stimme ihm zu. Der Vorteil solcher Veranstaltungen wie dieser besteht darin, dass sich die Engagierten zusammenfinden und diskutieren. Insofern sind die Positionen natürlich exponiert, aber die breite Masse der in der Jugendhilfe Tätigen bleibt in gewisser Weise doch ein wenig auf der Strecke und lässt sich auch nicht genügend aufklären. Deshalb ist eine Diskussion häufig relativ theoretisch.

Ich will auf zwei Positionen von Herrn Lindlahr kurz eingehen. Er hat beklagt, dass aus seiner Sicht in Jugendhilfeausschüssen sehr häufig nur die Ligavertreter die Vertretung nach § 71 Absatz 1 Nummer 2 SGB VIII wahrnehmen. Zudem hatte Herr Lindlahr seinen Wunsch artikuliert, die jugendhilfepolitische Kompetenz stärker der Vertretungskörperschaft zuzuordnen. Tatsache ist allerdings - das wurde bereits hervorgehoben -, dass die Politik wiederum zuständig ist für die Wahl von zwei Fünfteln der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses. Insofern ist das Argument von Herrn Lindlahr nicht schlüssig. Im Übrigen - ich stimme mehreren Beiträgen zu - glaube ich auch nicht, dass die große Mehrheit der Vertretungskörperschaften flächendeckend über eine ausreichende jugendhilfepolitische Kompetenz verfügt. Es stimmt also so nicht, was von Herrn Lindlahr behauptet wurde...

Herr Lindlahr hat erwähnt, dass die jugendpolitische Lobby auch in anderen Formen als im Jugendhilfeausschuss wahrgenommen werden kann. Dabei fiel beispielsweise das Stichwort „Arbeitsgemeinschaften“ nach § 78 SGB VIII. Das kommt mir natürlich sehr bekannt vor. Aber auf die konkreten Fragen, wer denn diese Arbeitsgemeinschaften mit mehr Rechten ausstatten soll, wie diese dann ihre Rechte wahrnehmen sollen und die Inhalte in die jugendpolitische Diskussion zurückgeführt werden können, gibt es bedauerlicherweise oder erstaunlicherweise keine Antworten. Das Modell der Arbeitsgemeinschaften kann mich deshalb in dem von uns erörterten Zusammenhang nicht überzeugen. Deshalb ist für mich als Kommunalpolitiker auch nicht deutlich geworden, warum eigentlich die funktionale Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe durch einen beabsichtigten Wegfall der Zweigliedrigkeit und den Wegfall von Kompetenzen des Jugendhilfeausschusses aufgebrochen werden soll.

Ich möchte das bekräftigen, was Herr Kösters gesagt hat: Wichtig ist, zunächst nicht zu sehr über Strukturen zu diskutieren, sondern vielmehr besonders das im Auge zu

behalten, was im KJHG über die Zielgruppe, über die Adressaten steht. Wie können wir denn die Angebote der Jugendhilfe punktgenau - vielleicht besser als bisher - dort, das heißt bei unseren „Kunden“, abliefern? Dann erst sollten wir uns überlegen, welche Strukturen für die Verwirklichung der Ziele zweckmäßig sind. Ich bin allerdings davon überzeugt, dass die bisherigen Strukturen - auch wenn sie verbesserungsbedürftig sind - nach wie vor die Grundlage für die Durchsetzung jugendpolitischer Zielstellungen nach den Intentionen des KJHG bilden können und sollen.

Richard Isselhorst: Vielen Dank. Jetzt möchte ich direkt Vertreter von Großstadtjugendämtern nach ihrer Meinung und ihren Positionen ansprechen...

Lothar Burghoff, Dienstleiter (Verwaltungsleiter) des Jugendamtes der Stadt Dortmund: Es ist schon etwas schwierig, nach dem engagierten Beitrag von Herrn Kösters zu antworten. Ich will es trotzdem probieren. Klaus Amoneit hatte es mit einer Vision versucht. Ich ziehe einen Rückblick in die Geschichte vor.

Wenn man die Entstehungsgeschichte des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes betrachtet, so wissen wir, dass die Parlamentarier nach langen, schwierigen Verhandlungen dieses Gesetz verabschiedet hatten. Hinsichtlich der Struktur des Jugendhilfeausschusses wurde von den Parlamentariern dezidiert beabsichtigt, alle Personengruppen und Institutionen, die in irgendeiner Weise - egal ob positiv oder negativ - mit Kindern und jungen Menschen zu tun haben, in dem Ausschuss entscheidend oder zumindest beratend zu beteiligen. Ich bin der festen Überzeugung, dass diese Philosophie nach mehr als 75 Jahren noch richtig ist und ihre volle Berechtigung hat.

Warum existiert denn der Ausschuss so, wie er bisher strukturiert ist? Es ist kein Eliteklub; der Ausschuss ist gerade aus den Gründen so strukturiert worden, die Herr Kösters bereits genannt hatte. Genau die Kinder und Jugendlichen als die bekanntermaßen schwächsten Glieder unserer Gesellschaft, für die man nach Lobby - ich formuliere das einmal vorsichtig - suchen muss, sollten durch dieses verbindliche Gremium gestärkt werden. Warum? Weil nämlich alle anderen Personengruppen mehr oder weniger stark und gut in Entscheidungsgremien repräsentiert sind oder vertreten werden; nur Kinder und Jugendliche sind nicht in persona vertreten. Und da helfen auch solche Alibi-Institutionen wie Kinderparlamente nicht, diese Vertretung sicherzustellen.

Ich bin der Meinung, dass dieser Jugendhilfeausschuss aus den genannten Gründen weiterhin seine Berechtigung hat. Natürlich gebe ich gerne zu, dass nichts so gut ist, als dass man es nicht verbessern könnte. Einer meiner Kollegen hat einmal gesagt: „*Jeder Jugendamtsleiter bekommt den Jugendhilfeausschuss, den er verdient hat.*“ Damit hat er beschreiben wollen und umschrieben, dass es eine der wichtigsten Aufgaben der anderen Hälfte - der Verwaltung des Jugendamtes - ist, diesen Ausschuss zu qualifizieren und ihm zuzuarbeiten. Wer das nicht tut, muss mit dem Gremium leben, welches er - pointiert formuliert - verkümmern lässt.

Hervorheben will ich in diesem Zusammenhang: Die Existenz unverbindlicher Zirkel zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe anstelle des Jugendhilfeausschusses wäre

mir zu wenig. Es ist bereits gesagt worden: Der Jugendhilfeausschuss bewegt sich in seiner Tätigkeit in einem durch den Gesetzgeber geschaffenen Dreieck, nämlich im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr gefassten Beschlüsse und der ebenfalls von der Vertretungskörperschaft - nicht vom Ausschuss - verabschiedeten Satzung. Damit ist der Wirkungskreis des Jugendhilfeausschusses grundsätzlich begrenzt. Dabei will ich nicht unerwähnt lassen, dass die Konstruktion „Jugendamt“ nicht reibungslos in das Organisationsgebilde „Kommunalverwaltung“ passt. Man merkt das beispielsweise immer dann, wenn Hauptsatzungen und andere Dinge verändert werden. Dabei werden nämlich viel zu oft die Kompetenzen des Ausschusses vornehm übersehen. Das führt dann jeweils zu Diskussionen über die besondere Stellung des Jugendamtes und die besonderen Rechte des Jugendhilfeausschusses.

Was das Problem der neuen Steuerung in der Jugendhilfe betrifft, kann ich nur sagen, dass man vielleicht einmal zur Kenntnis nehmen sollte, dass Jugendhilfe nicht für die neue Steuerung passend gemacht werden muss, sondern dass die Instrumente auf die Aufgaben der Jugendhilfe anwendbar gemacht werden müssen. Das ist die Richtung, in die gedacht werden muss und nicht umgekehrt.

Als weitere Anmerkung möchte ich mich auf ein Argument beziehen, das ich nicht unkommentiert im Raum stehen lassen möchte. Es geht mir um das Thema „Jugendhilfe und staatliche Aufgabe entsprechend des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1967“. Die meisten Repräsentanten hier im Saal wissen, dass das Jugendamt Dortmund an diesem Urteil maßgeblich beteiligt war. Deshalb habe ich auch einige Probleme damit, in diesem Zusammenhang objektiv zu sein. Nur: Man muss wissen, bei diesem Urteil ging es um die Streitfrage nach der Subsidiarität, wie sie denn auszuüben und wie der Vor- und Nachrang zwischen öffentlichen und freien Trägern beziehungsweise umgekehrt auszufüllen war.

In diesem Zusammenhang ist in dem Urteil die Aussage gemacht worden, dass Jugendhilfe staatliche Aufgabe ist und zwar in der Verbindung, dass natürlich die öffentlichen Hände die Erfüllungsgarantie sowie die Erfüllungsverpflichtung haben. Wenn die Aussage so absolut wäre, dass Jugendhilfe allein staatliche Aufgabe sei, dann frage ich mich allerdings, weshalb das SGB VIII alle Leistungen der Jugendhilfe auf die örtliche Ebene verlagert hat und die Mitwirkung der freien Träger garantiert.

Was mir eigentlich wichtig ist, berührt das allgemeine Erfordernis, dass sich Jugendhilfeausschüsse veränderten Anforderungen stellen müssen, dass sie nicht mehr als separate Gremien betrachtet werden, weil - salopp formuliert - das Kästchendenken in der Verwaltung ein Ende haben muss. Es müssen also Vernetzungen mit Schule, der Arbeitsverwaltung etc. geschaffen werden. Das ist meines Erachtens die neue Herausforderung.

Ein weiterer Gedanke: Geld verteilen ist sicherlich eine Aufgabe des Jugendhilfeausschusses, aber das SGB VIII will, dass sich dieses Gremium in seiner interdisziplinären Besetzung mit den grundsätzlichen Fragen der Jugendhilfe befasst; das heißt, in dem Ausschuss sollen Impulse gegeben, Schwerpunkte gesetzt und Weichen für Entwicklungen gestellt werden, die im Einzelfall - und das ist überhaupt kein Widerspruch -

von der gewählten Vertretungskörperschaft letztendlich umgesetzt und verantwortet werden müssen. Das ist auch deshalb so, weil der Jugendhilfeausschuss natürlich nicht das Gremium „freischaffender Künstler“ sein kann und ist. Ich plädiere nachdrücklich dafür, dieses Gremium aus den genannten Gründen zu erhalten, es an die Anforderungen der jeweiligen Zeit anzupassen, zu qualifizieren und arbeiten zu lassen.

Richard Isselhorst: Dankeschön. Angesprochen, bisher jedoch zu kurz gekommen ist nach meinem Empfinden in der Debatte das Verhältnis zwischen neuer Steuerung und Jugendhilfeausschuss. Wer möchte argumentieren, Herr Werner? Bitte.

Heinz-Hermann Werner, Leiter des Jugendamtes der Stadt Mannheim: Ich möchte in aller Kürze auf die Verwaltungsreform und die damit verbundene neue Steuerung eingehen. Ich beginne damit, dass Herr Lindlahr an verschiedenen Stellen von dem kommunalen Selbstverständnis gesprochen hat. Die Frage jedoch muss lauten: Über welches Selbstverständnis reden wir? Es kann sich ja nicht in der Abgrenzung zur Staatsgewalt erschöpfen, sondern es geht doch in erster Linie um die Gestaltung kommunaler Selbstverwaltung und hierbei vor allem um mehr Beteiligung. Herr Schumacher hat sogar auf ein Beispiel hingewiesen, Bürgerinnen und Bürger bei der Aufstellung des Haushalts einzubeziehen, sie zu beteiligen.

Damit aber Partizipation überhaupt qualifiziert funktionieren kann, muss sie gut strukturiert und organisiert werden. Dabei tun wir gut daran, Veränderungen im Sinne von Verwaltungsmodernisierung und neuer Steuerung einzubeziehen, die es bereits gibt - zum Beispiel die besondere Stellung des Jugendhilfeausschusses als besonderer Ausdruck von Partizipation - und sie in die Diskussion und Forderungen der politischen Ebene einzubringen.

Das muss schon miteinander zusammenpassen oder harmonisiert werden. Denn an einer Stelle scheinen mir Grundpositionen auseinanderzugehen: Herr Lindlahr stellt für die Ziele der Verwaltungsreform den Gemeinderat oder den Kreistag in den Mittelpunkt. Gemeinderat und Kreistag sollen die strategische Steuerung für die gesamte Kommunalverwaltung übernehmen. Hierin sehe ich keine Qualifizierung; ich halte das auch nicht für machbar.

Vielmehr muss es um fachstrategische Steuerung in Fachausschüssen gehen, die den Fachbereichen zuzuordnen sind. Also: Um Verwaltungsmodernisierung zu qualifizieren, muss die strategische Steuerung bei Fachausschüssen liegen, die Fachbereichen zugeordnet sind. Das Jugendamt mit dem Jugendhilfeausschuss ist hier dem Grunde nach ein gutes Beispiel, ebenso die besondere Stellung und die Aufgaben, bei denen es eher darum gehen muss, wie sie ausgebaut werden. So ist für alle Fachausschüsse beispielsweise ein Antragsrecht erforderlich, da es keinen Sinn macht, bei einem Gremium einen Steuerungsprozess festzulegen, wenn es nicht bereits in der Phase der Haushaltsaufstellung seine Anträge stellen kann.

Die Politik hat ihrerseits abzuklären, wie das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Kreistag einerseits und den Fachausschüssen andererseits zu gestalten ist. Es ist die

Frage zu klären, wer welche strategischen Steuerungsfunktionen übernimmt. Da gerade neue Fachbereiche in der Verwaltung gebildet werden oder gerade gebildet worden sind, ist für eine solche Diskussion der rechte Zeitpunkt. Ich nehme hier also bewusst Position gegen Herrn Lindlahr ein, der das strategische „Steuerungsgeschäft“ allein dem Gemeinderat und dem Kreistag vorbehält.

Richard Isselhorst: Danke, Herr Werner. Herr Lindlahr ist mehrfach angesprochen worden. Deshalb schlage ich auch vor, dass er die Schlussrunde der Disputation einleitet.

Karl-Otto Lindlahr: Natürlich ist es in erster Linie eine Frage des Kontraktmanagements zwischen Gemeinderat und Verwaltung. Das Problem, wie daneben die Ausschüsse einzuordnen sind, nämlich als beratende Gremien für den Gemeinderat beziehungsweise den Kreistag oder ob sie auch Steuerungsfunktionen quer zur Verwaltung hin haben, darüber lässt sich lange streiten. Das ist ein ganz besonderes Thema.

Ich wollte nur darauf hinweisen, dass über die Frage, wie das funktionieren soll mit der Quersteuerung der Verwaltung von der Seite und der Steuerung von oben, bisher wenig durchleuchtet worden ist und hierzu wenig gesagt wird, auch mit der Doppelverantwortung, mit der Ressourcenverantwortung, einmal dem Jugendhilfeausschuss gegenüber und auf der anderen Seite dem Gemeinderat gegenüber. Das hängt eben auch mit der besonderen Stellung des Jugendhilfeausschusses zusammen.

Bürgerbeteiligung ja. Der Ansatz von 1922 im RJWG war sicherlich viel breiter gedacht, als sich heute im Kinder- und Jugendhilfegesetz wiederfindet. Darin ist die breite Beteiligung ziemlich verengt worden auf Vertreter der freien Jugendhilfe im Jugendhilfeausschuss. Die Frage ist natürlich, inwieweit man durch die Vertretung der freien Träger im Jugendhilfeausschuss wirklich eine breitere Demokratie und eine breitere Bürgerbeteiligung schafft. Das ist eine Frage, die mir nicht so offensichtlich ist, über die man sich bestimmt noch unterhalten muss.

Wie der Jugendhilfeausschuss funktioniert, ist sicherlich eine Frage der handelnden Personen. Das ist ganz klar. Und wenn wir demnächst im kommunalen Bereich das Wahlalter auf 16 Jahre heruntersetzt haben, könnte ich mir vorstellen, dass wir dann eben viele Jugendliche in dem Fachausschuss haben werden, die dann wirklich die Interessen der Jugend vertreten. Ob das eine Vision ist, die positiv funktioniert, vermag ich heute nicht zu sagen.

Es existiert nach meinem Dafürhalten noch ein Dissens zwischen dem, was ich unter parlamentarischer Demokratie verstehe und unter Bürgerbeteiligung und Bürgerdemokratie. Darüber müsste man sich noch einmal intensiv unterhalten, um erklären zu können, wie das gemeint ist und wie das funktionieren soll - wenn auf der einen Seite nämlich die parlamentarisch gewählte Vertretung die Letztverantwortung auch für den Bürger hinsichtlich der Verwendung der Mittel hat. Sie muss sich den Bürgern bei der nächsten Wahl wieder stellen, nicht die Jugendverbände, die brauchen sich keiner Wahl stellen.

Über das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahre 1967 könnte man sicherlich noch viel sagen. Das Problem war im Unterschied zur Darstellung von Herrn Burghoff nicht nur die Subsidiarität, sondern der Eingriff des Bundes in die kommunale Selbstverwaltung durch bestimmte Vorgaben hinsichtlich der Organisation. Im Übrigen fiel dieses Urteil auch sehr knapp aus, weil es sehr umstritten war. Ob es unter den heutigen grundgesetzlichen Vorgaben noch Bestand haben kann, ob der Bund diese verfassungsmäßigen Rechte hat, so tief in die kommunale Verwaltung einzugreifen, wage ich zu bezweifeln.

Das Urteil sagt aber auch etwas ganz anderes. Es geht von einem ganz anderen Verständnis zwischen öffentlichen und freien Trägern aus. Sinngemäß wurde Folgendes formuliert: Beide bringen ihre Mittel ein und machen das Beste für die Jugend daraus. Da frage ich mich, wo bringen denn heute beide Seiten ihre Mittel ein? Heute ist das doch ein ziemlich einseitiges „Geschäft“, vom öffentlichen zum freien Träger hin. Insofern muss man meines Erachtens auch noch einmal die Gesamtstrukturen durchdenken.

Öffnung, das ist unser Wunsch, Öffnung für den Landesgesetzgeber; wir haben nicht die Abschaffung gefordert. Man sollte Modellvorhaben auf den Weg bringen und dabei prüfen, ob man das besser machen kann. Wie kann man die breiten Interessen der Jugend, die von den Kommunen vertreten werden, besser organisieren und zusammenfassen? Ich denke dabei zum Beispiel an die Leistungen der Arbeitsverwaltung für die Jugend sowie an die Leistungen der Sozialhilfe. Das sind die Themen, die nach den Wünschen des Landkreistages überprüft werden sollten und besser geregelt werden müssen.

Ich möchte wiederholen: Wenn die Länder selbst Zweifel daran haben, dass der Landesjugendhilfeausschuss die richtige Organisationsform hat und Öffnungen vorbereitet werden, warum - so frage ich - kann das nicht auch für die kommunale Ebene gelten?

Richard Isselhorst: Das letzte Wort soll in dieser Diskussionsrunde der Pro-Kontrahent haben. Ich bitte Herrn Struck, uns sein kurzes Resümee vorzutragen.

Norbert Struck: Ich frage mich immer wieder, worauf sich die Ärgernisse mit den Jugendhilfeausschüssen gründen. Denn es ist doch so: Der Rat behält seine Rahmenkompetenz, die Demokratie ist nicht gefährdet, die „bunten Blumen“ der Partizipation, die überall blühen sollen, müssen in der Jugendhilfe Bestand haben können. In der Jugendhilfeplanung besteht das Partizipationsgebot; es existiert bei den Arbeitsgemeinschaften und in der Konstruktion des Jugendhilfeausschusses.

Wie sieht die Situation konkret aus? Bedürfnisse der Betroffenen und Leistungsberechtigten sind in einen Bedarf zu transformieren und dieser ist auf die vorhandenen Ressourcen hin abzustimmen. Dafür gibt es ein geschichtetes Verfahren, in dem das Ganze Zug um Zug mehr an Verbindlichkeit gewinnt - bis hin zur Ebene des Jugendhilfeausschusses, von wo es dann in den Rat transportiert wird. Das ist ein sehr ver-

nünftiges partizipatives Verfahren. Das Einzige, was daran manchen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern ein Ärgernis sein kann, ist, dass dieses partizipative Verfahren durch die bundesrechtlichen Regelungen ein gewisses Maß an Verbindlichkeit bekommt; das heißt, es wird der beliebigen kommunalpolitischen Disposition entzogen. Es ist da und es gilt verbindlich. Man kann nicht sagen, Partizipation „ja“, wenn sie die eigenen Interessen stützt, und „nein“, wenn es schwierig wird: *„Dann lassen wir es lieber und entwickeln ein anderes Verfahren, das unseren Interessen gerade besser nützt.“*

Dieses bisschen an Verbindlichkeit ist der Stein des Anstoßes, der das Ärgernis der ganzen Debatte ausmacht. In Bezug auf die „Starre“, die angeblich bei den Leuten besteht, die diese Regelung, diese - näher betrachtet doch immer noch bescheidene - Verbindlichkeit beibehalten wollen, möchte ich gegenfragen. Was ist denn starrer, als den Jugendhilfeausschuss in die allgemein vorhandene Null-Acht-Fünfzehn-Struktur einzuebenen und die Spezifik der Situation von Kindern und Jugendlichen, auf die vor allem Herr Kösters hingewiesen hat, zu übergehen und so den Jugendhilfeausschuss zu einem ganz normalen Ausschuss der kommunalen Selbstverwaltung zu machen? Was ist denn starrer, als so vorzugehen? Ich denke, da ist das bestehende System wesentlich sachangemessener, flexibler und leistungsfähiger.

Richard Isselhorst: Herzlichen Dank für die lebendige Debatte. Mein Dank gilt in erster Linie den beiden Kontrahenten der Disputation. Kurz und knapp möchte ich hervorheben, dass kontroverse Positionen wohl bestehen bleiben. Ich verbinde daran trotzdem die Hoffnung, mit unserer Form der Disputation zu einem intensiveren Nachdenken hinsichtlich notwendiger Problemlösungen beitragen zu können.

Disputation II: Zur Struktur und Aufgabenbündelung des Jugendamtes

MODERATION: RICHARD ISSELHORST

Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf

KONTRAHENTEN:

PROFESSOR DIETER KREFT

Freiberuflicher Fach- und Organisationsberater für öffentliche und freie Träger der sozialen Arbeit, Nürnberg,

Honorarprofessor am Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Lüneburg

DR. MANFRED WIENAND

Beigeordneter für Soziales, Jugend und Gesundheit des Deutschen Städtetages, Köln und Berlin

Richard Isselhorst: Bei der Disputation II geht es vor allem um die Frage: Welche Organisationvorgaben sind in der Aufbauorganisation der Jugendämter erforderlich? Die Kommunale Gemeinschaftsstelle hatte in ihrem Organisationsbericht zum Jugendamt im Jahr 1995 sehr stark betont: *„Organisation bedeutet, die Planung, Durchführung, Reflexion und Kontrolle von Handlungen so zu gestalten, dass die Ziele und Aufgaben der Verwaltung möglichst wirksam, bürgernah und wirtschaftlich erfüllt werden.“*

Die aktuelle Frage besteht darin, ob die gegenwärtige bundeszentrale Organisationsvorschrift im Kinder- und Jugendhilfegesetz - im § 85 SGB VIII - hinderlich ist, diese Zielsetzung zu erfüllen. Darüber wollen wir diskutieren. Die Kontrahenten sind Professor Dieter Kreft und Dr. Manfred Wienand. Für Herrn Dr. Wienand ist die Contra-Position vielleicht eine etwas schwierige Rolle, denn als Geschäftsführer des Deutschen Vereins war er bis vor kurzem in spezieller Weise dem Konsens zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe verpflichtet. Gerade die freien Träger hatten zu diesen Gesetzesinitiativen eine ganz andere Vorstellung.

Dr. Manfred Wienand: Ich bin immer noch diesem Konsens verpflichtet.

Richard Isselhorst: Ich bitte nun Herrn Professor Kreft um sein Eingangsstatement.

Argumente PRO

Prof. Dieter Kreft: Vorab zwei Anmerkungen. Pro heißt hier, es sollte in den Grundsätzen so bleiben wie es ist: ein Amt - oder unter Umständen auch eine eindeutig erkennbare Organisationseinheit der Gebietskörperschaft - ist für die Wahrnehmung aller Aufgaben nach SGB VIII zuständig und: Selbst in diesem Organisationsrahmen ist viel zu verändern, das ideale Jugendamt gibt es natürlich nicht - ich kenne die unterschiedlichen Niveaus sehr gut.

Nun zu meinen drei Argumenten:

Argument I:

Weil wir doch alle Zwerge sind, die auf den Schultern von Riesen stehend handeln, habe ich zwei Quellen genauer angeschaut:

1. die amtliche Begründung des Entwurfs eines Einführungsgesetzes zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) aus dem Jahr 1922 und
2. den Dritten Jugendbericht „Aufgaben und Wirksamkeit der Jugendämter in der BRD“ aus dem Jahr 1972,

natürlich in der Annahme, unsere weiblichen und männlichen fachlichen Ahnen lieferten vernunftgeleitete, erfahrungsbegründete Argumente für „das selbständige Jugendamt“.

Und ich wurde fündig:

1. in der amtlichen Begründung.¹ Der Jugend Wohlfahrt müsse höchstes Gesetz sein, daher stelle die Förderung der Jugendwohlfahrt ein überaus wichtiges Gebiet sozialer Tätigkeit dar und müsse sowohl als Jugendfürsorge die heilenden Maßnahmen für die gefährdete Jugend als auch als Jugendpflege die vorbeugenden und stärkenden Maßnahmen für die normale Jugend umfassen.

Nach Hinweisen auf das wirre Nebeneinander der mit Jugendlichen im Rahmen der Jugendfürsorge befassten Behörden und auf ein „*unerfreuliches, oft trauriges Bild der Zersplitterung und Planlosigkeit ... auch auf dem Gebiete der freiwilligen Tätigkeit - auch das Neben-/Gegeneinander privater Organisationen -*“ wird die gewollte flächendeckende Einrichtung von Jugendämtern so begründet: „*Durch diese großzügige Organisation soll die gesamte öffentliche und private Jugendhilfe im Deutschen Reich um einen Mittelpunkt gesammelt und geordnet, in der gleichmäßigen Gestaltung und Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und gesichert und nach einheitlichen Richtlinien in ihrer großen sozialen Arbeit angeregt und befruchtet werden*“² und dieses Amt habe die Zuständigkeit für Jugendfürsorge und Jugendpflege!

Zwischenbemerkung 1: Vor dem Hintergrund der Wirkungen eines Zuständigkeitswirrwarrs wollte schon das RJWG die flächendeckende Einführung von Jugendämtern als Fachbehörden besonderer Art, in denen die Einheit der Jugendhilfe in Zusammenarbeit mit der privaten Jugendhilfe zur Praxis werden sollte.

2. 50 Jahre später, in der ersten großen fachpolitischen Bewertung der Jugendämter nach 1945, wurde im Dritten Jugendbericht von 1972 ebenso argumentiert (wenn

¹ nach: Jordan, Erwin/Münder, Johannes (Hrsg.): 65 Jahre Reichsjugendwohlfahrtsgesetz, Münster: Votum (1987)
² ebenda S. 99

uns auch die Sprache etwas näher ist): Jugendämter sollten selbständige Ämter bleiben und zu leistungsstarken Fachbehörden ausgebaut werden,¹ denn nur über die Arbeit in einem Amt sei sicherzustellen, dass (überhaupt) der „gesellschaftlichen ‘Randstellung’ der Jugendhilfe“² begegnet werden könne, dass über eine Fachbehörde die Einheit der Jugendhilfe in einem organisatorischen Ort Praxis werde.³

Denn allein „*das Jugendamt ist der Ort, wo über die Erfüllung von Erziehungsleistungen für Einzelne hinaus Erziehungsprobleme und -bedürfnisse der heranwachsenden Generation im Ganzen erfasst, analysiert und bewusst gemacht werden sollen*“.⁴

Zwischenbemerkung 2: Die Verfasserinnen und Verfasser des Dritten Jugendberichtes waren sich wohl uneins über die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und/oder die künftige Rolle des (damaligen) Jugendwohlfahrtsausschusses,⁵ **aber das Jugendamt als selbständiges Amt war auch für sie alle unbestrittene Zentralforderung.**

Argument II:

Wenn Sie nun bedenken, wie das RJWG gestartet war - der große fachlich-organisatorische Wurf wurde ja sofort wieder gestoppt - bis es erst 1953 in seiner ursprünglichen Form Recht in der alten BRD wurde, wenn Sie weiter bedenken, dass es nur eine kleine Reformphase ab 1972 gab, in der viele - jedenfalls etliche - nach vorn stürmen wollten, dass die Jugendhilferechtsreform sich dann aber zu einer unendlichen Geschichte entwickelte, dann ist es schon sehr erstaunlich, dass dieser politische Randbereich die größte Reformkraft aller klassischen Felder der sozialen Arbeit entfaltete und seine Kraft noch 1989 ausreichte, das neue KJHG Gesetz werden zu lassen.

Das SGB VIII ist in weiten Teilen die rechtliche Zusammenfassung der Ergebnisse einer reformorientierten Denk- und Handlungspraxis; mit dem SGB VIII erhält ein fachliches Konzept normative Wirkung:

1. Die Strukturmaximen/Handlungsprinzipien einer lebensweltorientierten Jugendhilfe als grundsätzlicher fachlicher Rahmen - **siehe Abbildung 1.**
2. Die Leitlinien/Gebote werden verpflichtend für das Alltagshandeln im SGB VIII vorgegeben - **siehe Abbildung 2.**
3. Ein fachlich-organisatorisches Viereck bündelt diesen Willen des Gesetzgebers - **siehe Abbildung 3.**

¹ vgl. Dritter Jugendbericht - Empfehlungen I und II, Bundestagsdrucksache, S. 20

² ebenda S. 17

³ ebenda S. 14

⁴ ebenda S. 15

⁴ ebenda S. 19

Strukturmaximen/Handlungsprinzipien einer lebensweltorientierten Jugendhilfe als fachlicher Rahmen*

- 1. Prävention - primäre und sekundäre**
- 2. Dezentralisierung/Regionalisierung**
(auch Gestaltung = Neustiftung von regionalen Bezügen,
Kooperationen und Vernetzungen)
- 3. Alltagsorientierung**
(Lebenswelt- und Lebenslagenorientierung)
- 4. Integration - Normalisierung**
- 5. Partizipation (und Freiwilligkeit)**
- 6. Existenzsicherung/Alltagsbewältigung**
- 7. Einmischung**

* nach Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.): Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe, Bundestagsdrucksache 11/6576, Bonn (1990); Kref, Dieter/Lukas, Helmut u. a.: Perspektivenwandel der Jugendhilfe, 2 Bde., Nürnberg: ISKA (1990), 2. (unveränderte) Auflage 1993; ISS-PONTIFEX 5/1993, Frankfurt/Main: Bd I, Forschungsmaterialien zu neuen Handlungsfeldern in der Jugend- und Familienhilfe sowie Ergebnisse einer Totalerhebung zur Aufgabenwahrnehmung der Jugendämter, Bd II, Expertisen: Expertisentexte „Neue Handlungsfelder in der Jugendhilfe“

Abbildung 1

© Prof. D. Kref

Leitlinien (Gebote) des KJHG für das fachliche Handeln

- 1. Das Gebot der Wertgebundenheit**
- 2. Das Gebot professionellen Handelns**
- 3. Das Gebot sozialräumlicher Arbeit**
- 4. Das Gebot, individuelle Teilnahme/Teilhabe zu ermöglichen**
- 5. Das Gebot, freie Träger zu beteiligen und die Selbsthilfe zu befördern**
- 6. Das Gebot, planerisch/entwicklungsfördernd zu handeln**
- 7. Das Gebot, sozialpolitisch (strategisch) arbeits- und politikfeldübergreifend zu denken und zu handeln**

Abbildung 2

© Prof. D. Kref

Das fachlich-organisatorische Viereck des KJHG

Den Prinzipien der Einheit der Jugendhilfe verpflichtet, werden/wird

- 1. umfassend Aufgaben der Jugendhilfe (Leistungen/Andere Aufgaben) festgelegt, die in partnerschaftlicher Zusammenarbeit von Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe wahrzunehmen sind;**
- 2. die Zuständigkeit weitgehend auf den örtlichen Träger verlagert, der für die Wahrnehmung der Aufgaben nach SGB VIII ein Jugendamt errichtet;**
- 3. (bleibt) das Jugendamt zweigliedrig organisiert (Verwaltung des Jugendamtes und Jugendhilfeausschuss);**
- 4. festgelegt, dass die öffentlichen Träger hauptberuflich Fachkräfte beschäftigen müssen (gilt übertragen auch für die freien Träger).**

Abbildung 3

© Prof. D. Kreft

Zwischenbemerkung 3: Noch einmal: Normiert ist im SGB VIII ein fachliches Konzept, das sich an vielen gelungenen Beispielen der Jugendhilfepraxis orientiert. Und die Orte dieser exemplarischen fachlichen Entwicklungen, die schließlich dieses neue Leistungsgesetz bewirkten, waren die selbständigen Jugendämter, vor allem die der mittleren und größeren Städte, wie wir aus der letzten umfassenden Untersuchung der Jugendämter in der alten BRD 1988 bis 1990 wissen, die ich gemeinsam mit dem Kollegen Helmut Lukas verantwortete. Das betraf nicht alle Jugendämter; 15 Prozent der Jugendämter hatten wir damals als innovationsresistent ausgemacht.

Argument III:

So sind also in einem langen Prozess die Jugendämter des RJWG (endlich!) - jedenfalls inzwischen bereits vielerorts - zu sozialpädagogischen Fachbehörden geworden, mit dem Leistungsgesetz SGB VIII als Basis und danach gewollt (der § 69 Absatz 3 ist eindeutig). Die Jugendämter sind zuständig für die Wahrnehmung aller Aufgaben nach diesem Gesetz, sie sind also der Ort, wo die Einheit der Jugendhilfe Praxis werden soll.

Zwischenbemerkung 4: Welchen Sinn machte es, welchen Interessen diente es (die dann offengelegt werden müssten), genau jetzt dieses Erfolgsmodell dem Organisationsbelieben der Länder zu übereignen, wieder „zu dem wirren Nebeneinander der mit Jugendlichen befassten Behörden“ zurückzukehren, das schon der RJWG-Gesetzgeber 1922 beklagte. Welchen vernünftigen Grund gibt es dafür, im Rahmen von Organisationsveränderungen in den Verwaltungen zu Organisationsformen zu kommen,

in denen die Organisationseinheit nicht mehr eindeutig erkennbar ist, die für die Wohlfahrt der Jugend im Sinne der Einheit der Jugendhilfe (also aller Minderjährigen) zuständig ist?

Ich plädiere dafür, auf kommunaler Ebene ein Amt zu erhalten, in dem die Einheit der Jugendhilfe Praxis werden kann, in dem (nach Ella Kay) Kinder Recht bekommen. Ob dieses Amt nun Jugendamt, Kinder- und Jugendamt, vielleicht Jugend- und ...amt oder Fachbereich/Geschäftsbereich Kinder, Jugend und Familie usw. heißt, ist mir nicht so wichtig. Aber es muss ein Amt, eine Organisationseinheit auf kommunaler Ebene mit der Zuständigkeit für alle Aufgaben der Jugendhilfe geben!

Richard Isselhorst: Vielen Dank, Herr Professor Kreft. Die Position ist eindeutig. Ich bitte nun Herrn Dr. Wienand, die Contra-Position darzustellen.

Argumente CONTRA

Dr. Manfred Wienand: Zunächst eine Eingangsbemerkung: Ich habe mich der von Ihnen gewählten Diskussionsform des einfachen Pro und Contra (man nennt dies auch „English Debate“), zwar gefügt. Im Grunde bin ich es aber gewohnt, selbst das Pro und Contra im Rahmen meiner Argumentation abzuwägen, um zu einer begründeten Aussage zu gelangen. Wie erbeten, schlüpfte ich also in die mir zugedachte Contra-Rolle bei einer English Debate:

Wenn Sie aufmerksam Gesetzesentwürfe lesen, werden Sie in der Einleitung regelmäßig folgende Aussage finden: „**Alternativen keine!**“ Auch in der sozialpolitischen, jugend- und familienpolitischen sowie gesundheitspolitischen Gesetzgebung wird die Alternativlosigkeit eines vorgelegten Gesetzesvorhabens - meist bis in alle Einzelheiten - postuliert. Als jemand, der sowohl normativ als auch empirisch geschult ist und einige Berufs- und Lebenserfahrung besitzt, stelle ich fest: **Das kann nicht sein!** - Und bis zum Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens zeigt sich dann auch, wie viele begründbare Alternativen es gibt. Um herauszufinden, ob es Alternativen gibt und welche besser oder schlechter geeignet sind, ein bestimmtes Ziel zu erreichen, muss ich diese erst auf den Prüfstand stellen, darf ein Prüfungs- und Argumentationsverbot von der Art „Alternativen keine!“ also nicht akzeptieren.

Nichts anderes meint meines Erachtens der angeführte Beschlusstext der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, dass eine bestimmte gesetzliche Grundlage, eine Handlungsform, eine Organisationsform mit dem Ziel überprüft werden soll, herauszufinden, ob es Alternativen zum Überkommenen gibt und - wenn ja - ob diese besser geeignet sind, heutigen Anforderungen an den Sachbereich Kinder- und Jugendhilfe zu entsprechen.

Meine Ausgangsfrage lautet deshalb: Ist es angezeigt und ist jetzt der richtige Zeitpunkt, die Organisationsform Jugendamt auf den **Prüfstand** zu stellen? Da ich die

Contra-Position einzunehmen habe, beantworte ich die gestellte Frage mit „Ja“. Zur Begründung möchte ich **Thesen** formulieren:

1. Was die denkwürdige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im sogenannten Subsidiaritätsurteil von 1967 in Bezug auf die Organisationsform der Jugendhilfe angeht, behaupte ich, dass insoweit das Ergebnis an der Wende zum Jahr 2000 anders ausfallen würde.
2. Auch der Schlüsselbegriff der „Subsidiarität“, aus dem der „bedingte Vorrang“ der Betätigung der freien Träger gegenüber kommunaler und staatlicher Leistungserbringung abgeleitet wird, steht bereits seit geraumer Zeit auf dem Prüfstand; nicht zuletzt die Pflegeversicherung, aber auch andere gesetzgeberische Maßnahmen und nicht zuletzt die europäische Entwicklung haben die Grundgegebenheiten verändert.
3. Ein Ausdruck der Entwicklungen der letzten Jahre ist ferner - und dies wurde in der Disputation bisher nicht angesprochen - das Entstehen eines völlig neuen Komplexes, nämlich der des sogenannten Leistungserbringungsrechts. Das Leistungserbringungsrecht bildet einen normativen Rahmen, der auch unter europarechtlichen Vorzeichen unser nationales Sozialrecht und damit auch das Kinder- und Jugendhilferecht grundsätzlichen Veränderungen unterwirft. Das Leistungserbringungsrecht, auch das der Kinder- und Jugendhilfe, definiert die Geschäftsgrundlage, die Kompetenzen, die Pflichten und die Rechte der Beteiligten auf primär ökonomische Weise neu. Ich gehe davon aus, dass der Gesetzgeber auch bei der Implementation der §§ 78 ff. SGB VIII gewusst hat, was er tut und dass die Verwendung der Rechtsterminologie des Leistungserbringungsrechts nicht lediglich symbolisch war.
4. Das neue Leistungserbringungsrecht im SGB VIII wirkt sich - das ist meine weitere These - auch organisatorisch aus, wobei „Organisation“ nicht als Selbstzweck verstanden werden darf; vielmehr hat eine bestimmte Organisationsform der Sache zu dienen, muss ihr adäquat sein: Die „Sache“, um die es geht, ist zuvörderst das Wohl der Kinder und Jugendlichen sowie die Leistungsfähigkeit der Jugendhilfe insgesamt, diesem Wohl dienen zu können. Nach dem modernen Verständnis der Leistungserbringung kommt es nun also auch auf Effektivität und Effizienz, auf den tatsächlichen Wirkungsgrad der für Kinder und Jugendliche und ihre Eltern angebotenen Hilfen an, um die Funktionsfähigkeit der Jugendhilfe angesichts knapper Ressourcen zu erhalten, zu sichern und möglichst zu verbessern.

Diese vier Thesen münden nun in die generelle These, dass sich selbst seit der Neukonzipierung der Jugendhilfe in den achtziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts so erhebliche Veränderungen der Rahmenbedingungen ergeben haben, dass wir nicht einfach behaupten können, die Kinder- und Jugendhilfe sei alternativlos in einer Weise konzipiert, dass sie auch heute noch veränderungsresistent ist und dass es ein für allemal der gefundenen Organisationsform bedarf, um Kinder- und Jugendhilfe erfolgreich entwickeln zu können.

Also: Auch die Jugendhilfe und speziell ihre Organisationsform gehören auf den Prüfstand. „Auf den Prüfstand“ bedeutet nichts mehr und nichts weniger, als dass aktuelle Fragestellungen und Fragestellungen in Bezug auf die Zukunftsfähigkeit des Überkommenen nicht mehr einem Tabu unterworfen werden. „Auf den Prüfstand“ bedeutet nicht, das Ergebnis des Prozesses, der Prüfung, vorwegzunehmen, sondern eine Antwort auf die Frage zu geben: Gibt es bessere Alternativen? Gibt es Möglichkeiten auszuprobieren, wie sich bestimmte Alternativen in der Praxis darstellen? Gibt es Alternativen zu bundeseinheitlichen Lösungen, die möglicherweise sogar die Qualität der Leistungen der Jugendhilfe verbessern, innovativ sind, mehr Partizipation der Jugendlichen selbst und ihrer Eltern ermöglichen?

Zunächst eine sozialverfassungsrechtliche Feststellung: Der Bereich der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt gehört zwar zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Für die Organisation der Jugendhilfe ist dies aber mitnichten der Fall; sie liegt gerade in der Kompetenz der Länder, in denen bekanntlich die kommunale Ebene weitgehendere Einwirkungsmöglichkeiten realisieren kann als auf der Ebene des Bundes. Die Fragen der Aufgabenwahrnehmung, der Aufgabendurchführung und Organisation gehören nicht nur ausnahmsweise, sondern grundsätzlich und originär in die Zuständigkeit der Länder und diese haben sich bei der Ausgestaltung mit den Anforderungen der kommunalen Selbstverwaltung auseinanderzusetzen.

Wenn der Ausgangspunkt meiner Contra-Argumentation stimmt, dann ist heute vorrangig die Frage zu beantworten, wie Kinder- und Jugendhilfe unter heutigen Voraussetzungen leistungsfähig sein und bleiben kann, welche besondere Leistungsqualität die jugendamtliche Arbeit, die ja nach wie vor im engen Verbund mit der Leistungserbringung freier Träger zu sehen ist, durch die Organisationsform des einheitlichen, zweigliedrigen Jugendamtes sichergestellt werden kann.

Subsidiarität ist bekanntlich kein Verfassungsprinzip, obwohl es vielfach als solches gewertet wird. Subsidiarität ist aber - wie ich meine - ein sehr modernes Prinzip, wenn man es so versteht, dass jeweils kleinere Einheiten eigenverantwortlich und nach eigenen Organisationsvorstellungen ihre Aufgaben bewältigen; erst wenn die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit überschritten sind, wird es grundsätzlich notwendig sein, etwa um eine gesetzlich vorgesehene Leistung sicherzustellen, dass die größere, ortsferne Einheit tätig wird, Vorgaben bestimmt, Gesetze erlässt.

Wohlverstandene Subsidiarität bedeutet, dass die Betroffenen selbst zunächst ihre Interessen vertreten. Die Interessenvertretung durch Organisationen und Verbände ist vermittelt und wird in manchen Fällen nicht kongruent mit den Betroffenen sein. Alternativen für die Organisation der Jugendhilfe sollten deshalb auch die Möglichkeiten einer verbesserten Partizipation der Kinder und Jugendlichen und ihrer Eltern an den Entscheidungen, die sie betreffen, auf den Prüfstand stellen.

Und schließlich haben Kinder und Jugendliche auch jemanden, der sie kraft Erziehungsrechts in ihren Interessen vertritt: das sind primär die Eltern. Es stellt sich also auch die Frage nach einer angemessenen Elternvertretung in der Kinder- und Jugend-

hilfe. Werden zum Beispiel Elternvertreter in den Jugendhilfeausschüssen gehört, wird ihnen ein Recht zur Anhörung eingeräumt. Es stellt sich die Frage, wie man die Beteiligung der Kinder, Jugendlichen und Eltern am wirkungsvollsten gewährleisten könnte. Wenn alles beim Alten bleibt, wenn es keine Alternative gibt, sollte aufgezeigt werden können, wo Kinder, Jugendliche und Eltern - salopp ausgedrückt - „in der Kinder- und Jugendhilfe bleiben“.

Der neue Prototyp des Leistungserbringungsrechts im SGB VIII tangiert - das ist meine These - unversehens auch die Kompetenzen des Jugendhilfeausschusses. Denn wer ist letztlich verantwortlich für die zu vereinbarenden Leistungs- und Qualitätsstandards und die hierfür notwendige Finanzierung?

Abschließend nun eine Prognose: Der Begründungszwang für kostenträchtige Maßnahmen und Hilfen für Kinder und Jugendhilfe sowie ihre Eltern wird von Jahr zu Jahr stärker werden, wenn die Jugendhilfe im Kern bei ideellen Argumenten verharrt und sich nicht verstärkt Veränderungen aussetzt. Es wird künftig erforderlich sein, sich Fragen zu stellen und zu beantworten, die zu früheren Zeiten ein Verdikt bedeutet hätten, „gegen die Jugendhilfe“ (wer immer damit gemeint ist) eingestellt zu sein. Ein kreatives Pro und Contra kann - so meine ich - dabei sehr hilfreich sein.

Richard Isselhorst: Ich bedanke mich bei Herrn Dr. Wienand für seine prägnant vorgetragenen Positionen. Sogleich möchte ich beide Kontrahenten bitten, im Dialog und Widerstreit die dargestellten Argumente zu vertiefen.

Disput zwischen den Disputanten

Prof. Dieter Kreft: Ich habe jetzt gewisse Schwierigkeiten, weil ich den Eindruck gewonnen habe, dass es ziemlich kompliziert ist, zwei so unterschiedliche Argumentationsebenen und Thesen miteinander vergleichen zu können. Ich habe eine Argumentationsebene gewählt, die weniger rechtlich geprägt war, sondern die eigentlich historisch-inhaltlich das Konzeptuelle in den Mittelpunkt stellte, das, was vielleicht schützenswert war und sich exemplarisch in Jugendämtern entwickeln konnte.

Herr Dr. Wienand hat sehr stark rechtlich argumentiert. Mein Plädoyer bleibt in meiner Argumentationsebene, dass es vor dem Hintergrund, den ich geschildert habe, und bei der Entwicklung, die sich belegen lässt, ein Amt, eine Organisationseinheit in der Kommune gibt, das oder die für alle Aufgaben nach SGB VIII zuständig ist. In dieser Hinsicht ist nach meinem Verständnis Herr Dr. Wienand nicht sehr gradlinig in seiner Argumentation, wenn er hervorhebt, es müsse doch zulässig sein, nach Alternativen zu suchen und diese auszuprobieren. Das ist sicher richtig, und nichts ist so gut, als dass man es nicht besser machen könnte. Auch diese hinlänglich bekannte Binsenweisheit trifft immer ins Schwarze.

Ich möchte jedoch auch Herrn Dr. Wienand an den berühmten Beschluss der Kommunalen Spitzenverbände vom Dezember 1998 erinnern, in welchem es heißt: „*Den Län-*

dem muss daher eine grundsätzliche Ermächtigung eingeräumt werden, die sachliche Zuständigkeit der örtlichen und überörtlichen Träger abweichend vom § 85 Absatz 2 SGB VIII selbst zu regeln.“ Das bedeutet nach meinem Verständnis weit mehr als die Suche nach vernünftigen Alternativen. Mit der eindeutigen Forderung nach Aufhebung bundeseinheitlicher Regelungen und Rechtsnormen soll die Kinder- und Jugendhilfe in das Belieben der Länder gestellt werden. Das wäre der Organisationswirrwarr, auf den bereits vor 82 Jahren die Väter und Mütter des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes aufmerksam gemacht hatten. Dazu möchte ich nicht wieder zurück.

Bei einem anderen Problem stimme ich Herrn Dr. Wienand zu. Ich beziehe mich dabei auf seine Ebene der rechtlichen Argumentation. Ich finde, der Gesetzgeber hat bei der Einführung der §§ 78 a bis g SGB VIII die Folgen nicht bedacht. Er war ein hurtiger Gesetzgeber; er hat schnell etwas übernommen und nicht zu Ende gedacht, dass dadurch das bisherige Jugendhilfesystem doch ziemlich stark durcheinanderkommt. Daran will ich lediglich ein Argument anfügen: Es geht doch eigentlich nicht so weiter, dass es einen Jugendhilfeausschuss gibt, in welchem zwei Anbietergruppen vertreten sind - nämlich der öffentliche Anbieter und die privilegierten, anerkannten gemeinnützigen juristischen Personen privaten Rechts, die sogenannten bewährten freien Träger, die Gruppe, die wir als freie Träger bezeichnen. Diese beiden Gruppen dürfen dann tätig sein. Bei einem würde der Jugendhilfeausschuss sozusagen auch über sich selbst beschließen, was ich für hoch bedenklich halte.

Ein anderer Aspekt ist noch schwieriger: Es gibt offensichtlich eine zunehmende Zahl von privat-gewerblichen Trägern, die als Anbieter auftreten und die im Augenblick noch in dieser Organisationsverfassung, wie wir sie haben, draußen vor der Tür gelassen werden, wenn es um das Große und Ganze geht. Dieses Problem vor allem muss verstärkt bedacht werden, auch wenn wir über die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes diskutieren. Ich möchte an dieser Stelle mein Plädoyer noch einmal wiederholen: Ein Amt nimmt alle Aufgaben nach SGB VIII wahr. Wäre das nicht so und würde noch dazu jedes Bundesland spezifische Regelungen erfinden, käme das totale Chaos über die Kinder- und Jugendhilfe, was Generationen vor uns gerade dazu bewogen hatte, anders zu verfahren.

Richard Isselhorst: Ich möchte meinem Dank an Professor Kreft eine Bitte anfügen und hervorheben, in der verbleibenden Zeit nicht über die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes zu debattieren, sondern direkt und unmittelbar über die Struktur und Aufgabenbündelung des Jugendamtes sowie über den Gedanken, ob es denn Sinn machen könnte, eine bundeseinheitliche Organisationsvorschrift aufzugeben und in die Beliebigkeit der Länder zu stellen - mit dem Ergebnis, dass dann zwangsläufig verschiedene Lösungen dabei herauskämen, anstatt zuvor tiefgründig zu prüfen, welche Folgen das haben könnte und würde.

Herr Dr. Wienand, Sie haben hervorgehoben, sich für eine Prüfung auszusprechen. Aber der Beschluss der Kommunalen Spitzenverbände vom 15. Dezember 1998 besagt etwas anderes. Darin ist unverblümt die Forderung nach Aufhebung des entsprechenden Paragraphen im SGB VIII formuliert...

Dr. Manfred Wienand: Ich möchte mich so verstanden wissen, dass ich Dinge, Aussagen und Forderungen prüfe, mir dabei Zeit einräume, mich begründet zu entscheiden, zumal wenn ich erst wenige Wochen in einer neuen Funktion bin. Ich möchte nicht unbegründet verwerfen und habe den Anspruch, im Diskurs zu lernen und zu verstehen. So kann ich zum Beispiel die Implikation in der Fragestellung von Herrn Isselhorst nicht einfach akzeptieren, dass alle Aufgaben der Jugendhilfe bei einer Regelungskompetenz der Länder „in das Belieben der Länder gestellt“ würden.

Natürlich ist auch der Landesgesetzgeber an die Ziele und Vorgaben des Kinder- und Jugendhilferechts gebunden und damit auch an das Ziel, das Wohl des Kindes und des Jugendlichen zu verwirklichen. Dies bindet auch den Landesgesetzgeber. Unterschiedliche Ausgestaltung im Organisatorischen ist nicht primär von Übel. Das Denken in Alternativen bedeutet aber nicht, dass ich Bewährtes in Frage stelle, nur um der Veränderung willen.

Das Leistungserbringungsparadigma wird sich nach meiner Einschätzung immer mehr durchsetzen, auch in Sachbereichen wie der Jugendhilfe. Richtig besehen diskutieren wir über Strategien, die wir dieser Entwicklung entgegensetzen können. Vielleicht ist es aber ratsamer, sich an die Spitze dieser Entwicklung zu stellen, um der „Ökonomie“ ihren richtigen Ort zuzuweisen, der in der Umsetzung der Ziele liegt, die Ziele der Kinder- und Jugendhilfe aber als „gesetzt“ zu akzeptieren hat.

Prof. Dieter Kreft: Herr Dr. Wienand, ich danke Ihnen sehr herzlich für die letzten beiden Argumente. Erstens: Im Rückblick fällt auf, dass schon die Damen und Herren 1923 und 1924 so argumentiert haben, wie wir es heute vernehmen. Ich verkürze das einmal unzulässigerweise: Weil kein Geld da ist, sollen die Gemeinden tun und lassen können, was sie wollen. Auf diese Stufe wollen wir doch nicht zurückfallen, oder?

Zweitens: Der Hinweis von Herrn Dr. Wienand bezüglich der Leistungserbringung hat zweifellos eine wachsende Bedeutung. Da stimme ich ihm zu, dass wahrscheinlich sehr viele Jugendämter noch nicht wissen, was eigentlich schon über sie gekommen ist, denn sie sind durch die Neuregelung der §§ 78 a ff. die zentrale Stelle, die gewissermaßen über die Qualität der Leistungen entscheidet. Man muss künftig die Leistung ganz genau beschreiben, man muss den Ressourcenverbrauch benennen und man muss sagen, welche Wirkungen das hat. Das ist alles richtig.

Aber nun sagen Sie mir doch, sehr geehrter Herr Dr. Wienand, wie das funktionieren soll. Ich weiß aus meiner Arbeit, wie schwer das den Jugendämtern schon fällt, die erwähnten Dinge umzusetzen. Wenn das künftig sozusagen eine atomisierte Zuständigkeit wird, dann droht das eine blanke Katastrophe zu werden. Das ist doch ein Argument voll dafür, dass man ein Amt haben muss, in dem sich bestimmt die Qualitätssicherung zum Teil auch erst noch entwickeln muss. Es ist dringend geboten, dass es ein solches Amt geben muss, denn nur diese Form gewährleistet nach allgemeinen historischen Erfahrungen die Einhaltung von Qualitätsstandards, eine notwendige Überprüfbarkeit und eine nicht minder wichtige Vergleichbarkeit.

Richard Isselhorst: Ich danke an dieser Stelle den beiden Disputanten und breche kraft meines Amtes als Moderator den Disput zwischen beiden ab. Damit öffne ich die Disputation für das gesamte Plenum, wobei mir bereits sechs Wortmeldungen vorliegen. Bitte.

Disput im Plenum

Dieter Greese, Leiter des Jugendamtes der Stadt Essen: Es existiert in der Tat das Problem der örtlichen Verantwortung für Leistungen, und zwar nicht nur im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Man sieht es auch im Bildungswesen, wo man beginnt, die Verantwortung etwa von Ministerien auf die einzelnen Schulen herunterzubrechen und es den Verantwortlichen der jeweiligen Schule weitgehend zu überlassen, wie sie denn das Bildungsangebot erbringen wollen. Der Staat hat in diesem Zusammenhang lediglich gewisse unverzichtbare Rahmenbedingungen sicherzustellen.

Wenn ich mir dieses Szenario ausmale, dann entwickeln sich bei mir sehr schnell die gleichen Befürchtungen wie bei Dieter Kreft, dass je nach Sozialstruktur eines Stadtteils, je nach individueller Zusammenstellung des Kollegiums, der Träger und der dort agierenden Menschen mal dieses oder jenes beschlossen wird. Insofern würde es Glück oder Pech sein, wo man gerade lebt. Es muss doch irgendwo eine ordnende und Qualität setzende Kraft geben, damit wir davon ausgehen können, dass jeder Jugendliche das bekommt, das ihm ermöglicht, einigermaßen lebensstüchtig in dieser Gesellschaft auch Verantwortung zu übernehmen.

Ich möchte noch einmal auf die Prämissen zurückkommen. In der Disputation I wurde bereits viel über das Bundesverfassungsurteil aus dem Jahre 1967 diskutiert. Nach meiner Erinnerung ging es dabei um zwei Probleme. Wer ist zuständig für Jugendpflege, insbesondere für außerschulische Bildung? Gehört das in die Kulturhoheit der Länder? Oder ist Jugendpflege vorbeugende Fürsorge und kann deshalb in der Bundeszuständigkeit bleiben? Das wurde mit knapper Mehrheit zugunsten der vorbeugenden Fürsorge entschieden. Das zweite Thema betraf das, was der von mir sehr geschätzte Kollege Peter Weiß eben nicht Subsidiarität genannt hat, sondern Wettbewerbsverbot. Hat der öffentliche Träger ein Wettbewerbsverbot, weil die anderen alle vor ihm an der Reihe sind?

Das Wegweisende des Bundesverfassungsurteils war ein Nein, der öffentliche Träger hat kein Wettbewerbsverbot; er darf, wenn es denn planerisch legitimiert ist, auch mit eigenen Leistungen antreten. Insofern bin ich bei dem Vortrag von Herrn Dr. Wienand hellhörig geworden, weil er mehr oder weniger schon vorausgesetzt hat, dass die Leistungserbringer andere sind als die örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe. Die Jugendämter machten mit anderen nur noch Verträge, die Standards enthalten, die bei der Leistungserfüllung einzuhalten sind. Die Jugendämter würden dann nur noch kontrollieren, ob die Leistung dann auch ordentlich erbracht wird.

Das wäre ein Ordnungsmodell, über das man nachdenken könnte, wenn es nicht die unterschiedliche Rolle und Verantwortung der Politik gäbe. Dafür ein Beispiel: Im Be-

reich des Kindergartens möchte die Politik gerne erreichen, dass die Quote der ausländischen Kinder gleich hoch ist wie die der deutschen Kinder. Das kann die Politik - zumindest nach der nordrhein-westfälischen Rechtslage - nur für die öffentlichen Träger bestimmen. Die freien Träger entscheiden selbst; sie können ablehnen und dennoch darauf bestehen, dass der öffentliche Träger sie trotzdem zu fördern hat. Wenn man nun alles in den Bereich der Autonomie freier Träger gibt, dann gesteht man diesen auch zu, ihre eigenen Wertorientierungen umzusetzen und sich der politischen Kontrolle zu entziehen.

Das ist für mich der Punkt, bei dem ich empfinde, dass es gefährlich wird. Wenn also die Politik, weil sie keinen Zugriff auf freie Träger hat, letztlich auch keine sozialpolitischen Ziele mehr verbindlich durchsetzen kann, weil Angebot und Nachfrage entscheiden, dann geht der Sozialstaat den Bach hinunter.

Richard Isselhorst: Danke sehr, Herr Greese. Herr Dr. Wienand hat mir soeben ins Ohr geflüstert, sich ganz unmittelbar noch einmal zur Frage der Subsidiarität äußern zu wollen. Bitte.

Dr. Manfred Wienand: Die Kommune steht als Leistungsträger der Jugendhilfe in der Pflicht, sie kann, muss aber nicht als Leistungserbringer auftreten. Wofür ich Sie sensibilisieren wollte, ist, dass wir uns mit einem Bein im Sektor der Ökonomie der sozialen Dienstleistung befinden und uns schwer tun, das andere Bein nachzuziehen. Wir haben im kommunalen Bereich auf den verschiedensten Feldern bereits weit fortgeschrittene analoge Entwicklungen. Denken Sie nur an den Energiesektor, an den Versicherungssektor. Ein Bereich der Daseinsvorsorge nach dem anderen wird insbesondere durch europarechtliche und faktische, ökonomische Entwicklungen als Markt geöffnet.

Ich kann mir schlechterdings auf lange Sicht nicht vorstellen, dass der Sektor der sozialen Dienstleistungen davon verschont bleibt. Wir sollten die kommenden Entwicklungen nicht forcieren, uns aber vorbereitend darauf einstellen. Es ist zu vermeiden, dass immer weitere Bereiche des sozialen Dienstleistungssektors in einen Markt unter Wettbewerbsbedingungen entlassen werden, ohne dass es marktspezifische Wettbewerbsregeln gibt, die auch dazu beitragen können, den Übergang überhaupt zu ermöglichen.

Ich meine aber explizit, dass der Jugendhilfeträger seine Funktion in diesem Prozess neu bestimmen müssen wird, um seiner Aufgabe als **Leistungsträger** unter veränderten Rahmenbedingungen in Zukunft gerecht zu werden. Zur Aufgabe des Leistungsträgers gehört es, den Leistungsstandard vorzugeben, in Vergütungsverhandlungen durchzusetzen und schließlich Rechenschaft darüber abzulegen, für welche Leistungen, mit welcher Qualität und mit welcher Wirkung knappe kommunale Finanzmittel eingesetzt werden.

Ein Nachsatz: Ich bin überzeugt, dass es einen Weg zurück vor den Wechsel zur Leistungserbringung nicht mehr geben wird, weil soziale Dienstleistung in Zukunft immer wertvoller zu bewerten sein wird.

Richard Isselhorst: Dankeschön. Ich möchte trotz vieler Argumente noch einmal direkt fragen: Brauchen wir eine bundeseinheitliche Organisationsvorschrift, die im Kern lediglich eines beinhaltet: alle Aufgaben dieses Gesetzes bei einer Organisationseinheit zu bündeln?

Heinz-Hermann Werner, *Leiter des Jugendamtes der Stadt Mannheim:* Wie bei der Disputation I geht es mir noch einmal um das Thema „Verwaltungsumbau“ sowie um die damit verbundenen Ungereimtheiten. Mir ist nicht klar geworden, warum jetzt in so exponierter Weise die Frage nach den Organisationsvorgaben für das Jugendamt auf den Prüfstand gestellt wird. Warum diese Frage und warum gerade jetzt?

Wir stehen derzeit in einem Qualifizierungsprozess des Verwaltungsumbaus. Begrifflichkeiten wie „Produktidentität“ und „Abbau von Redundanzen“ verfolgen dabei das Ziel, Fachbereiche zu schaffen, wo die Dinge, die zusammengehören, auch zusammengefügt werden. Das eben ist aber doch das Ziel der gesetzlichen Vorgaben, wie Herr Kreft es auch dargestellt hat. Also warum sollen die Strukturen, die diese Zielsetzung vorgeben, jetzt auf den Prüfstand gestellt werden? Warum wartet man nicht den Prozess der Verwaltungsveränderung ab, um besser beurteilen zu können, welche Konsequenzen für Strukturvorgaben wirklich zu ziehen sind?

Tobias Kogge, *Leiter des Amtes für Jugend und Familie der Stadt Chemnitz:* Für mich beginnt die ganze Diskussion etwas weiter vorher; und zwar bei der Frage: Worin besteht gegenwärtig eigentlich das Gesamtziel des Bundesgesetzgebers beziehungsweise der entsprechenden Untergliederungen in der Jugendhilfe? Was wollen sie erreichen, wohin wollen sie denn gehen? Wenn ich mich frage, wie es gegenwärtig um die Aufgliederung oder um die Zerstückelung dieses Bereiches bestellt ist, dann muss man antworten: Zur Zeit haben wir doch gar keine Ganzheitlichkeit oder Einheitlichkeit in den verschiedenen Bereichen. Wir sind doch bereits heute schon weit entfernt von dem, was ursprünglich im Gesetz formuliert und mit ihm beabsichtigt war.

Ich frage: Brauchen wir nicht heute erst recht die Diskussion zu einem Zusammenführen aller Aufgaben, die den Bereich Jugend betreffen? Das geht meiner Ansicht nach - auf jeden Fall für Sachsen gesprochen, wo über 50 Prozent aller Sozialhilfeempfänger unter 25 Jahre alt sind - ganz eindeutig auch in andere Ämter hinein.

Zu der Argumentation von Herrn Dr. Wienand muss ich Folgendes bemerken: Ob der Kulminationspunkt in der Jugendhilfe zur Zeit wirklich das Leistungsrecht ist, kann nur teilweise mit einem Ja beantwortet werden. Im Umsetzungsbereich ist das unumstritten, im Zielbereich nicht. Wenn wir darüber nachdenken und erörtern, worin die Ziele bestehen, können wir doch den zweiten Teil unseres Fundamentes in der Jugendhilfe, die Jugendhilfeplanung, nicht weglassen.

Mein Wunsch wäre, einen ganzheitlichen Verwaltungsbereich auf kommunaler Ebene zu schaffen, in dem alle Leistungen und Aufgaben für Kinder, Jugend und Familie zusammengeführt werden. Für das Leistungsrecht kann ich mir vorstellen, dass da sehr viel an Neuem auf uns zukommt. Die von Herrn Dr. Wienand geforderten Wettbe-

werksregeln halte ich für sehr wichtig, denn Sitte und Moral bei Verhandlungen sind momentan nur bedingt vorhanden. Das gilt für den öffentlichen Träger genauso wie für den freien. Wer beispielsweise als öffentlicher Träger gegenwärtig ständig eigene GmbH schafft und damit im Grunde genommen im privatrechtlichen Gewand die Geschäfte im „Haus“ regelt, ist für mich genauso in Frage zu stellen wie der freie Träger, der immer behauptet, gemeinnützig und plural strukturiert zu sein, der aber dennoch eigene GmbH geschaffen hat, womit das Ganze zerstückelt wurde. Ein solcher Träger ist im Grunde privatrechtlich organisiert, mit Privateinkünften und privaten Regelungen ausgestattet. Die „Sonderbehandlung“ als freier Träger wäre dann irgendwann in Frage zu stellen.

Was spricht denn momentan für eine Veränderung der gesetzlichen Zuständigkeit hin zur Landesebene? Mir fällt dabei nur ein Argument ein, dass der Bundesgesetzgeber angesichts der doch sehr diffusen Lage ein schärferes Durchgreifen der Kommunalaufsicht anregt und sich intensiver als bisher zur Erhaltung und Schaffung eines einheitlichen Bereiches Jugendhilfe bekennt.

Anne-Marie Ebert, *Rechtsreferentin des Bayerischen Jugendringes, München*: Ich möchte einen Einwurf machen. Wenn die Diskussion jetzt so erweitert wird, dass es um Leistungserbringungsrecht sowie um wirtschaftsrechtliche und um europarechtliche Erwägungen geht, dann müsste man die Diskussion insgesamt erweitern, zum Beispiel in Bezug auf die Funktion des Ehrenamtes, auf die Erbringung von Leistungen usw. Dann wäre es eben nicht mehr nur eine Debatte um die Frage, ob man ein Amt braucht, in welchem alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe gebündelt sind. Dann hätte die Diskussion eine ganz andere Dimension.

Ich denke, man muss sehr vorsichtig sein mit der Behauptung, dass bestimmte Entwicklungen bereits unabwendbar vor der Tür stünden. Dies muss in vielen Bereichen, insbesondere in der Jugendarbeit, erst noch diskutiert und untersucht werden.

Richard Isselhorst: Sicherlich tangiert das Thema der Disputation viele Facetten und Bezüge der Arbeit. Meines Erachtens sollten wir uns - um den Gedanken von Frau Ebert aufzugreifen - doch bemühen, den Blickwinkel etwas eng zu halten.

Ministerialrat Dr. Reinhard Wiesner, *Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilfe im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn*: Herr Dr. Wienand hat den bedingten Vorrang als ein Prinzip bezeichnet, das heute keinen Bestand mehr hätte. Ich denke, dass dieses Prinzip spätestens seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1967, also weit vor dem Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, keine rechtliche Relevanz mehr hat. Dort hat das Bundesverfassungsgericht der Vorgängerregelung zu § 4 Absatz 2 SGB VIII den Charakter einer Subsidiaritätsregelung abgesprochen und die Vorschrift als Gewährleistung einer längst auch im Fürsorgewesen üblichen und bewährten Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Trägern und den freien Wohlfahrtsverbänden bezeichnet, die dem Ziel dient, mit dem koordinierten Einsatz öffentlicher und privater Mittel den größtmöglichen Erfolg zu erzielen.

Aber auch aus einem anderen Grund halte ich den bedingten Vorrang freier Träger für überholt. Dieses Prinzip unterstellt nämlich, dass auch die Hilfesuchenden vorrangig die Dienste und Einrichtungen freier Träger in Anspruch nehmen wollen, was aber erst einmal unter Beweis gestellt werden müsste. Weil der größere Teil freier Träger konfessionell geprägt ist, sind Zweifel angebracht, ob etwa Bürgerinnen und Bürger in den neuen Ländern die Dienste und Einrichtungen freier Träger bevorzugen.

Auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe hat es übrigens schon immer privatgewerbliche Träger als Leistungsanbieter gegeben, insbesondere im Heimbereich. Es bleibt abzuwarten, ob sich nach der Neuregelung der Entgeltfinanzierung das Trägerspektrum weiter verändert. Nicht der Gesetzgeber hat den Hilfesuchenden den Vorrang einer bestimmten Angebotsstruktur zu verordnen, sondern sie sollen aus einem möglichst pluralen Angebot öffentlicher und freier Anbieter auswählen können. Die Aufgabe des Staates ist es, für einen fairen Wettbewerb zu sorgen.

Schließlich möchte ich noch auf ein Anliegen der Kommunalen Spitzenverbände eingehen, die bundesrechtliche Verpflichtung über die Errichtung von Jugendämtern aufzulockern. Bisher habe ich dazu nur das allgemeine Argument gehört, die kommunale Seite wünsche mehr Gestaltungsfreiheit. Mich würde - über diese politisch-strategische Antwort hinaus - aber doch interessieren, welche alternativen Modelle des Aufgabenzuschnitts auf der kommunalpolitischen Seite erörtert werden. Wenn es am Ende nur darum gehen sollte, das Jugendamt „zum Abschluss“ frei zu geben und es in das Belieben jeder Kommune zu stellen, wie sie die derzeit beim Jugendamt angesiedelten Aufgaben organisiert, dann ist dies der Anfang vom Ende eines Anwalts für die Interessen von Kindern und Jugendlichen im Gemeinwesen. Jugendhilfe als System hätte sich dann verabschiedet.

Richard Isselhorst: Es sind viele Fragen aufgeworfen worden, zu denen ich Herrn Dr. Wienand und Prof. Kreft um Antworten bitte.

Dr. Manfred Wienand: Ich möchte gezielt die Frage nach den Alternativen von Herrn Dr. Wiesner beantworten. Man könnte sich natürlich alle möglichen Modelle vorstellen, aber Alternativen haben es so an sich, dass sie in der Praxis erprobt werden können. Außerhalb des sozialen Bereiches ist es gang und gäbe, dass man kreative, alternative Konzepte dem Test der Praxis aussetzt. In unserem konkreten Fall haben wir eine bundesrechtlich vorgegebene Grundlage, die dies ohne gesetzliche Neuregelung noch verhindert.

Damit sind wir genau am Ausgangspunkt unserer Disputation.

Richard Isselhorst: Ich will die Frage dann doch etwas zuspitzen: Wenn es zutrifft, dass die Organisationsvorschrift des KJHG nur einen Rahmen bildet, der in der bundesweiten Praxis durchaus unterschiedlich ausgefüllt wird, dabei aber der Kern - die Einheitlichkeit der Jugendhilfe in Prävention, Förderung, Erziehung und Schutz gebündelt bleibt -, was soll dann alternativ anders erprobt werden? Und wie und wann sollen Wirkungen einer Erprobung erfasst, gemessen werden? Wäre eine solche Erpro-

bung ohne Gesetzesänderung möglich, oder müsste zuvor die Organisationsvorschrift geöffnet werden?

Dr. Manfred Wienand: Veränderungen erproben lassen!

Richard Isselhorst: Nun würde mich doch brennend interessieren, was der Kontrahent der Disputation zu den von Dr. Wienand vertretenen Positionen meint...

Prof. Dieter Kreft: Dr. Wienand überzieht meines Erachtens mit dem Hinweis auf das Wettbewerbsrecht. Was das Fachverfahren anbelangt, so bestehe ich heutzutage immer darauf, dass es sich dabei nicht nur um die üblichen fachlichen Diskussionen handelt, sondern dass man dabei auch einmal über Ressourcen nachdenken muss, über Ressourcenverbrauch und natürlich über die Wirkung. Das wird vielerorts gemacht. Ich finde, Herr Dr. Wienand ist in seiner Argumentation zu weit gegangen.

Der zweite Aspekt hinsichtlich der Alternativen ist mir jetzt dennoch wichtiger. Bei einer fast hundertjährigen Entwicklung gibt es doch am Ende nicht nur einfach irgendeine Alternative, sondern es gab und gibt im Prozess Entwicklungen. Das war schon immer so. Wenn Sie ein ganz klein wenig Geduld mit mir haben, würde ich einmal den Versuch unternehmen, folgendes zu schildern: Das Jugendamt von morgen ist ja bereits im Prozess des Entstehens. Im Prozess der Verwaltungsmodernisierung entwickelt es sich.

Meiner Meinung nach wird das Jugendamt folgendes Bild bekommen: Es wird künftig nur noch zwei Ebenen haben - einerseits das Amt mit Fach- und Finanzcontrolling und - ganz wichtig - der zentralen Qualitätssicherung durch seine Pflicht, die Leistungsvereinbarungen nach §§ 78 ff. SGB VIII abzuschließen. Es wird auf einer zweiten Ebene regionale Arbeitsgruppen oder wie auch immer geben, die übrigens mit ihrer Fach- und Ressourcenverantwortung sowie mit der Budgetbildung hochkompatibel sind. Das alles passt auch zu der fachlichen Forderung, wonach die Leistungen in Kenntnis des Sozialraumes mit den Menschen entwickelt werden müssen. Das geschieht vielerorts bereits schon. Dies ist meines Erachtens die Alternative zu dem bürokratisch kameralistisch verfassten Jugendamt, wie es in allen Ländern und Regionen noch existiert und wie wir es alle kennen.

Bei der von mir geschilderten und sich bereits gestaltenden Alternative handelt es sich keineswegs um ein neues Modell; vielmehr entsteht etwas Neues im Entwicklungsprozess. Ich finde, dass ist des „Schweißes“ der „edlen“ Damen und Herren wert, sich an der Entwicklung zu beteiligen.

Es existiert der § 69 Absatz 3 SGB VIII mit der unerbittlichen Forderung, wonach das Jugendamt für alle Aufgaben verantwortlich ist, die Kinder und Jugendliche betreffen. Und dennoch haben wir in der Jugendhilfe bananenrepublikähnliche Zustände. In München, in Frankfurt am Main oder in verschiedenen Großstädten des Ruhrgebietes werden Organisationsformen praktiziert, die eindeutig contra legem sind. Keine Rechtsaufsicht hat bisher irgendwie darauf reagiert. Das geht doch nicht. Stellen Sie

sich einmal vor, der § 69 Absatz 3 SGB VIII würde nicht mehr existieren! Was hätten wir dann für Zustände in der Jugendhilfe? Was würde das fachlich für das sich entwickelnde Amt neuen Charakters bedeuten?

Richard Isselhorst: Ich danke den Kontrahenten für die vertiefende Darstellung ihrer Positionen und möchte, dass sich Kolleginnen und Kollegen erneut an der Debatte beteiligen. Bitte.

Karl-Otto Lindlahr, Referent für Sozialwesen, Jugend, Familie und Gesundheit des Deutschen Landkreistages, Bonn: Wir müssen immer wieder feststellen - und zwar nicht nur in der Jugendhilfe -, dass sich der Bund Kompetenzen anmaßt, die ihm nicht zustehen. Dabei beziehe ich mich insbesondere auf die Aufgabenzuweisung an bestimmte kommunale Stellen. Das kann nicht Aufgabe des Bundes sein, genausowenig kann es Aufgabe des Bundes sein, zu sagen, alle Aufgaben der Jugendhilfe sind in einem kommunalen Amt und dann noch mit bestimmten Organisationsformen durchzuführen. Das geht weit über das hinaus, was vielleicht 1922 einmal akzeptabel war. 1922 gab es noch kein Jugendamt, sondern eine Vielfalt von vielen anderen Stellen und Institutionen, die das gemacht haben. Ich denke, wir würden heutzutage nicht in diese Vielfalt zurückfallen, wenn die bundeseinheitliche Regelung aufgehoben werden würde.

Doch noch einmal zu dem Problem. Wir wissen und stellen auch fest, dass die bisherige Struktur des Jugendamtes zunehmend in Frage gestellt wird. Auf der kommunalen Ebene entwickeln sich tatsächlich zufällig unterschiedlichste Formen der Kooperation mit Jugendhilfenaufgaben. Das kann - wie bereits hervorgehoben wurde - contra legem sein. Aber man muss auch feststellen, dass der Bundesgesetzgeber seine Autorität in Frage stellt, wenn er die Prinzipien der Subsidiarität missachtet und sich in die Kompetenzen der kommunalen Selbstverwaltung einmischt und diese unterlaufen und beschränken will. Das ist der eine Aspekt.

Der zweite Aspekt besteht darin: Ich habe bereits in der Disputation I erwähnt, Alternativen modellhaft zu erproben und zu überlegen, was man wie anders und besser machen kann. Aber das ist natürlich keine Aufgabe der Kommunalen Spitzenverbände. Wir können auch nicht die unterschiedlichen Modelle sammeln und vergleichen, also empirisch wirksam werden. Die Auswertung einer vergleichenden Analyse muss anders geschehen, zuallererst auf der wissenschaftlichen Ebene mit dem entsprechenden Niveau.

Richard Isselhorst: Nur zu Ihrer Information: Die Umfrage wird gemacht. Das Deutsche Jugendinstitut macht im Zusammenhang mit dem Elften Bundesjugendbericht eine Analyse bei allen 761 Jugendämtern der Bundesrepublik. Alle Jugendämter werden die Befragungsunterlagen vom Deutschen Jugendinstitut erhalten, die zur Zeit erarbeitet und bereits getestet werden.

Sicherlich wäre meiner Meinung nach eine fundierte empirische Untersuchung eine Grundvoraussetzung für jede Debatte über die Perspektiven der Jugendhilfe, auch für

die heutige Disputation; analytische Ergebnisse liegen jedoch bis heute nicht vor. Debattiert wird aus den verschiedensten Gründen trotzdem und man kann sich dem natürlich aus Gründen der eigenen Verantwortung nicht entziehen. Also diskutieren wir weiter...

Dr. Hubertus Schröer, *Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt München*: Die Antwort auf die Frage, warum das Thema der Disputation gegenwärtig so vehement diskutiert wird, würde mich brennend interessieren. Denn schließlich befindet sich die Jugendhilfe in einem Entwicklungsprozess, in einen Veränderungsprozess, der doch zunächst einmal von den Kommunalen Spitzenverbänden zur Kenntnis genommen werden und fundiert analysiert werden müsste.

Warum wird jetzt mit solcher Vehemenz gegen das einheitliche Jugendamt und gegen die Zweigliedrigkeit argumentiert? Wie sehen denn die Alternativen und Modelle zur gegenwärtigen Praxis aus? Darauf gab es nach meinem Empfinden bisher keine befriedigende Antwort. Wenn ich Kritik an etwas äußere, habe ich einen Gegenentwurf parat. Ich kann diesen zumindest grob skizzieren und darstellen, welche Ziele ich damit verfolge. Die konkrete Antwort sind uns Herr Dr. Wienand und Herr Lindlahr schuldig geblieben. Ich wiederhole: Welche Motive spielen bei Ihrem Denken denn eine Rolle?

Dr. Wienand erwähnte, dass eine Angst vor Veränderungen existiere. Dem muss ich widersprechen. Es ist breit belegt und vielfältig dokumentiert, in welchen Veränderungsprozessen sich die Jugendhilfe befindet. Das geht zum Teil an die Grundfesten unserer Arbeit. Inwieweit das sogar schon *contra legem* ist, möchte ich jetzt einmal dahingestellt sein lassen.

Noch einmal: In der Jugendhilfe existieren vielfältige Formen, laufen verschiedene Experimente. Ich denke, wenn es um empirische Belege gehen soll, muss doch erst einmal analysiert werden, welche Ergebnisse mit den vielfältigen Projekten erzielt werden. Das heißt, das zu optimieren, was wir gerade machen, wäre viel vernünftiger, als das nicht mehr zu gewährleisten. Ich sehe folgende Gefahr, Herr Dr. Wienand: Wenn jetzt tatsächlich ein Bruch käme, dann würden die aktuellen Entwicklungsprozesse sicher unterbunden werden. Wir müssten an einem ganz anderen Punkt wieder neu anfangen und alles das, was sich bisher wirklich an positiven Veränderungen abzeichnet, würde ziemlich jäh gestoppt werden.

Ich möchte hinsichtlich der Entwicklung drei Aspekte hervorheben, die über die Argumentation von Prof. Kreft hinausgehen: Als Argument für die Einheit der Jugendhilfe sehe ich eine ganz wichtige Voraussetzung unserer Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfeplanung, weil uns kooperative Planung die jugendpolitischen Ziele in jeder Gemeinde, Stadt oder Landkreis vorgibt. Und wenn das nicht mehr in einer einheitlichen Organisation geschieht, dann sehe ich schwarz für Ziele und Perspektiven. Eine zersplitterte „Landschaft“ macht es uns unmöglich, eine einheitliche Kinder- und Jugendhilfe mit wirklich ethisch fundierten kinder- und jugendpolitischen Zielen noch zu formulieren. Und das vermisse ich völlig in der Argumentation von Herrn Dr. Wienand,

die für mich eine völlig wertneutrale und damit sehr problematische Argumentation im Hinblick auf Kinder- und Jugendhilfe ist.

Auf dem Fundament von drei Säulen versuche ich, das Jugendamt in München zu verändern. Die erste Säule ist die Zieldiskussion über eine kooperative Kinder- und Jugendhilfeplanung. Die zweite Säule sind jene Instrumente, die uns die neue Steuerung in die Hand gibt. Und dabei sind sich die Kolleginnen und Kollegen in diesem Saale, die ich kenne, völlig einig: Natürlich haben wir Probleme mit der Effektivität und Effizienz. Aber genau deshalb, weil wir das sehen, befinden wir uns doch in einem Veränderungsprozess. Wenn wir den Prozess jetzt stoppen würden, würde das nicht zu mehr Effektivität und Effizienz führen, sondern eher zum krassen Gegenteil.

Das neue Steuerungsmodell liefert uns die Instrumente und Verfahrensweisen für eine zielorientierte Steuerung. So sind auch die Probleme hinsichtlich der Leistungserbringung über Kontraktmanagement, Ziel- und Budgetvereinbarung und ähnliches in den Griff zu bekommen. In fast jeder Stadt oder jedem Landkreis wird ein wenig anders experimentiert, was übrigens auch ein Argument für die Beibehaltung des einheitlichen Jugendamtes ist. Es ist fast unmöglich, im Kreis der Leiterinnen und Leiter von Großstadtjugendämtern die Experimente zu vergleichen, weil die Basis bereits jetzt schon so unterschiedlich ist, dass man kaum so richtig voneinander lernen kann, wobei es wahrlich viel zu lernen gäbe. Wenn die Organisation nun noch zusätzlich zersplittert werden würde, wären sogar die letzte Möglichkeiten der Vergleichbarkeit dahin.

Die dritte Säule der Veränderung von Jugendhilfe ist für mich Qualitätsmanagement. Das heißt nicht nur, darauf zu achten, dass Qualitätsentwicklung bei den freien Trägern stattfindet, sondern dass wir selbst in unserer eigenen Organisation Qualitätsmanagement betreiben. Und damit schließt sich für mich der Kreis: Der Prozess der Leistungserbringung ist der entscheidende Akt von Kinder- und Jugendhilfe, von sozialer Dienstleistung überhaupt. Diesen Prozess mit Methoden des Qualitätsmanagements zu qualifizieren, bildet die Grundlage für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess sozialer Dienstleistungen.

Diese drei Säulen zusammen sind für mich Grundlage moderner Kinder- und Jugendhilfe. Es ist nicht einsichtig, warum eine zersplitterte Organisationszuständigkeit organisationspolitische und fachpolitische Ziele besser erreichen soll. Gerade im KJHG sind doch Werte verankert. Aber diese Werte spielen in der Argumentation der Kontrastposition keine Rolle mehr. Das macht allerdings auch die Diskussion so schwer. Wir befinden uns auf völlig unterschiedlichen Ebenen. So werden wir uns hier wahrscheinlich kaum annähern können, wenn nicht akzeptiert wird, dass sich unsere Arbeit auf eine Wertgebundenheit gründet; das heißt, dass die dienende Funktion des Jugendamtes nicht nur die Organisation der Jugendhilfe zu gewährleisten hat, sondern auch die Umsetzung von Zielen und Werten.

Burkhard Hintzsche, *Referent für Kinder- und Jugendhilfe im Deutschen Städtetag, Köln*: Es ist gefragt worden, inwieweit neben der theoretischen Betrachtung auch ein praktischer Bedarf besteht. Herr Isselhorst, Sie hatten die Frage konkret an Herrn Dr.

Wienand gerichtet. Jetzt möchte ich diese Frage aus der Sicht des Kinder- und Jugendhilfereferenten des Deutschen Städtetages beantworten, der gerade 30 Werktage im Amt ist und sich bei 20 Prozent der Anfragen mit dem von uns erörterten Thema befassen muss.

Dabei muss zunächst konstatiert werden, dass die Organisationsvorschriften des KJHG erheblich in die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen. Solche zentralen, bundesrechtlichen Organisationsvorschriften kennen wir bei allen anderen Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung nicht. Aus der Praxis wird ganz konkret gefragt, ob man auf ein Jugendamt verzichten und die Aufgaben dem ASD oder dem Sozialamt übertragen kann. Kann man die Aufgaben dezentral in Bürgerämtern organisieren und welche Organisationseinheit ist dann für die Fachaufsicht zuständig? Könnte man den Sozial- mit dem Jugendhilfeausschuss zusammenlegen?

Insofern bewegen wir uns nicht im Rahmen einer theoretischen Diskussion. Es gibt erste empirische Erfahrungen mit anderen Organisationsmodellen, deren rechtliche Zulässigkeit zumindest zweifelhaft ist. Deswegen halte ich die Forderung, durch eine Öffnungsklausel den Kommunen stärker zu ermöglichen, im Bereich der Jugendhilfe mehr und ergebnisoffen zu experimentieren, weder für falsch noch für unanständig. Die Kommunalen Spitzenverbände haben sich im Rahmen ihrer Beschlussfassung gerade nicht für ein Organisationsmodell ausgesprochen, sondern zunächst einmal für das Zulassen, dass andere Modelle auch erprobt werden können.

Während dieser Disputation ist hervorgehoben worden, die Verwaltungsmodernisierung führe zu zersplitterten Zuständigkeiten und erschwere den interkommunalen Vergleich. Dem muss ich widersprechen: Als Mitglied zahlreicher Gutachterausschüsse der KGSt muss ich sagen, dass das schlichtweg falsch ist. Wir haben in anderen Fachbereichen der Kommunalverwaltung sehr unterschiedliche Ämter, die sich mit den gleichen Aufgaben befassen. Im Rahmen interkommunaler Kennzahlenvergleiche werden Produkte definiert, über die dann verglichen wird. Es wird nicht über die Organisationseinheiten verglichen. Es ist ein völlig falscher Schluss, zu urteilen, nur weil die Aufgabenwahrnehmung zersplittert ist, könnte man nicht mehr miteinander vergleichen.

Dieter Krauth, *Jugendhilfereferent im Diakonischen Werk Sachsen e. V., Radebeul*: Ein Argument möchte ich hier nicht außen vorlassen. Herr Lindlahr hat heute bereits zweimal festgestellt, dass er gegen ein Urteil des obersten Gerichtes ankämpft. Er hat zugleich vehement die Kompetenz des Bundesgesetzgebers in Frage gestellt.

Ich frage mich, wie würden Sie denn reagieren, wenn sich ein Träger der Jugendhilfe, zum Beispiel ein Jugendklub, so locker mit dem Betäubungsmittelgesetz oder mit dem Problem der Devianz beziehungsweise Auflagen der Jugendgerichtshilfe kümmern würde? Mit denselben Worten, die Herr Lindlahr hier zur Rechtspflege in unserem Lande gebraucht, würde in unserem Fall die Förderung für diesen Klub sofort gestoppt werden; auch die Polizei käme wahrscheinlich sofort in diesen Klub. Das ist gar nicht so weit hergeholt; ich kenne solche Beispiele. Die Beispiele an sich möchte ich aus

Datenschutzgründen nicht nennen. Deshalb bitte ich darum, mit der Wortwahl in dieser Debatte, die höchsttrichterliche Entscheidungen betrifft, etwas vorsichtiger umzugehen.

Ein anderer Aspekt: Manchmal, wenn ich Herrn Dr. Wienand reden höre, gewinne ich den Eindruck, wir bräuchten ein sogenanntes Jugendhilfeepröbungsgesetz. Nur wenn ich mir dagegen wiederum die Halbwertszeit des KJHG anschau, dann sind wir ohnehin in einer ständigen Erprobungsphase. Deshalb brauchen wir auch kein eigenes Jugendhilfeepröbungsgesetz.

Richard Isselhorst: Dankeschön. Durch die Wortmeldung wird deutlich, dass sich Herr Lindlahr direkt zu dem Beitrag von Herrn Krauth äußern möchte...

Karl-Otto Lindlahr: Ich möchte nur darauf hinweisen, dass es in dieser Republik durchaus legitim ist, Entscheidungen - von wem auch immer - in Frage zu stellen.

Richard Isselhorst: Trotzdem halte ich die Anmerkungen von Herrn Krauth für wichtig. Wer möchte sich dazu direkt äußern?

Karl-Heinz Struzyna, Leiter des Jugendamtes Berlin-Hellersdorf: Erfreulicherweise sind wir in der Debatte bei einem Kernmotiv der Überlegungen zu Gesetzesinitiativen angekommen: Wie ich nun verstanden habe, geht es den Initiatoren letztendlich darum, die Tür für privat-gewerbliche, gewinnorientierte Anbieter zur Erbringung von Leistungen der Jugendhilfe zu öffnen. Dies ist auch heutzutage nicht ausgeschlossen, aber es findet nicht in der Breite statt, in der es vielleicht gewünscht wird. Durch das gesetzlich verankerte Subsidiaritätsprinzip sind Wohlfahrtsverbände und Gemeinnützige privilegiert; sie dürfen in den Jugendhilfeausschüssen mitreden und mitentscheiden.

Auch in der Jugendhilfe gibt es mehr oder weniger lukrative Aufgaben. Wenn man die Jugendhilfe für Geschäftsinteressen öffnen will, ist es nur konsequent, die Sonderstellung der Jugendhilfeausschüsse zu kippen. Ebenso stört die Aufgabenbündelung beim Jugendamt, weil dort fachliche Gesichtspunkte Vorrang haben. Warum soll nicht künftig das kommunale Wirtschaftsamt den Betrieb der Kindertagesstättenplätze europaweit ausschreiben, alle fünf Jahre neu? Eventuelle Personalprobleme bei der Schließung von Einrichtungen hätte dann der Träger mit Sitz in Lissabon zu lösen. Wozu braucht man örtliche Träger, die eine Verankerung in der Gemeindestruktur und einen Sitz im Jugendhilfeausschuss haben und die im Konfliktfall der Kommunalpolitik nur Ärger machen?

Meiner Meinung nach gehört in allererster Linie die Frage auf den Prüfstand, inwieweit die Aufwuchs- und Entwicklungsbedingungen unserer Kinder schadlos zu einem Geschäftsfeld entwickelt werden können und vorrangig von Wirtschaftsinteressen bestimmt werden dürfen. Dahinter stehen gesellschaftspolitische, kulturelle, ethische und moralische Aspekte, wie sie die Herr Dr. Schröer bereits angerissen hat.

Henrik von Bothmer, *Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendsozialarbeit, Jugendaufbauwerk (BAG JAW), Bonn*: Wegen der Kürze der Zeit möchte ich mich auf eine polemische Fragestellung konzentrieren: Ich frage mich, wie es eigentlich kommt, dass bei der Argumentation hinsichtlich der Abschaffung der Jugendhilfeausschüsse unter anderem auch mit fehlenden Finanzen argumentiert wird, dieser Aspekt aber bei der Argumentation zur Auflösung der Einheitlichkeit des Jugendamtes plötzlich keine Rolle mehr spielt?

Tatsache ist doch, dass bereits jetzt aufgrund der sehr hohen Zersplitterung der verschiedenen Akteure, die im Bereich der Jugend irgendwelche Maßnahmen wahrnehmen - das sind zum Beispiel das Jugendamt, die Schule, die Sozialhilfe oder die Arbeitsverwaltung - nur allzuoft unnötige Doppel- und Mehrfachausgaben passieren, weil der eine Akteur vom anderen nichts weiß, ganz zu schweigen von den „Warteschleifen“ und anderen Unannehmlichkeiten, die die jungen Menschen über sich ergehen lassen müssen.

Um Geld zu sparen, um eine höhere Effizienz der eingesetzten Mittel zu erreichen und nicht zuletzt im Interesse einer höheren Effektivität der Arbeit wäre ja gerade die Stärkung oder der Ausbau der Gesamtverantwortung des Jugendamtes nach § 79 SGB VIII nötig. Und das wiederum kann doch nur heißen, die Einheitlichkeit des Jugendamtes zu stärken und eine ganzheitliche Jugendhilfeplanung voranzutreiben, die gezielt auch die anderen genannten Akteure und ihre jeweiligen Möglichkeiten mit einbezieht.

Was steckt also dahinter, wenn die klaren Kostenargumente, die für die Einheitlichkeit des Jugendamtes sprechen, offensichtlich ignoriert werden, wenn es darum geht, gegen die Einheit des Jugendamtes zu argumentieren?

Reinhard Mach, *Dezernent für Jugend, Soziales und Sport im Landkreis Ludwigslust, Mecklenburg-Vorpommern*: Vor dem Hintergrund der Zeit möchte ich nichts von dem wiederholen, was bereits erwähnt wurde, sondern vielmehr eine Frage formulieren, die mich seit langem beschäftigt: Was soll denn verändert werden, was nach bisherigen gesetzlichen Grundlagen nicht verändert werden kann?

Richard Isselhorst: Ich möchte die Frage direkt Herr Dr. Wienand stellen und bitte um eine Antwort.

Dr. Manfred Wienand: Vielleicht kurz zur Frage der Wertorientierung. Wenn man eine fundierte Qualitätsdiskussion in der Jugendhilfe weiterführen will, dann liegt die Hauptorientierung in den Zielvorgaben und Wertaussagen des Kinder- und Jugendhilferechts. Auch die freien Träger werden viel mehr tun müssen, die Qualitätsdebatte bezogen auf die Ziel- und Wertvorstellungen des Gesetzes zu konkretisieren. Diese Konkretisierung der Leistungen und ihrer Qualität lässt sich nicht einseitig verordnen, sondern unterliegt dem Vereinbarungsprinzip ebenso wie die Vergütung.

Der Einbruch des Wirtschaftsrechts in das Sozialrecht war auch für mich ein Lernprozess, der im Übrigen nicht abgeschlossen ist.

Ich möchte abschließend hervorheben: Ich habe den Eindruck, dass sich die Jugendhilfe mit ihren Besonderheiten ein Stück weit zu vereinzeln droht - und wenn dieser Eindruck richtig ist, muss sie sehr darauf achten, nicht an den „Rand“ zu geraten. Die Sache der Kinder und Jugendlichen ist viel zu wichtig, als dies Wirklichkeit werden dürfte. Mit-dem-Rücken-an-der-Wand-Stehen geschieht häufig, wenn ein Teil der Wirklichkeit ausgeblendet wird. Bundesgesetzlich einheitliche Vorgaben für ein Amt und seine Organisation sind die absolute Ausnahme und bedürfen deshalb eines besonderen Begründungsaufwandes, zumal dann, wenn die kommunale Selbstverwaltung tangiert ist.

Prof. Dieter Kreft: Man kann am Ende einer Debatte nicht noch einmal alle Argumente zusammenfassen. Zwei Dinge liegen mir persönlich am Herzen. Die Diskussion hat mir einiges gebracht, insbesondere der Beitrag von Herrn Hintzsche. Er war der Einzige in der Runde, der den Versuch unternommen hat, zu benennen, was denn auch versucht werden könnte. Also kann das nicht auch das Sozialamt, ein Bürgerbüro, ein ASD? Darauf möchte ich antworten: Wenn man das machen würde, ergäbe sich irgendwann ein sehr diffuses Jugendhilfe-Bild.

Demnächst kommen ja wohl auf einen Minderjährigen vier Nicht-Minderjährige, also das Gut „Jugend“, das es zu fördern gilt, wird noch kostbarer, als es in einer Gesellschaft vielleicht ohnehin schon ist. Wenn das so ist, dann muss der Gesetzgeber doch alles tun, um den Ort zu stärken, der die Wohlfahrt des gesellschaftlich knappen Gutes „Jugend“ befördert, und zwar in dem Sinne, dass er die Kompetenzen dieses Bereiches noch ausweitet gegenüber Schule, Arbeitsverwaltung, Polizei oder anderen. Ich finde es gut und wertvoll, dass dies während der Disputation klar gestellt worden ist.

Richard Isselhorst: Meine Damen und Herren, die uns zur Verfügung stehende Zeit ist um, so dass ich mit dem Regiebefehl eines Moderators jetzt die Debatte beenden muss. Viele Argumente zu einem für die Perspektive der Jugendhilfe sehr wichtigen Thema wurden dargestellt und tragen hoffentlich - wie vom Veranstalter beabsichtigt - dazu bei, nichts übers Knie zu brechen, zum weiteren Nachdenken anzuregen und die Auseinandersetzung über das Pro und Contra bundesweit zu versachlichen. Ich danke zum Abschluss allen an der Disputation Beteiligten für ihre engagierten Beiträge.

Disputation III: Zur Aufsichtsfunktion der Landesjugendämter

MODERATION: RICHARD ISSELHORST

Leiter des Jugendamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf

KONTRAHENTEN:

LANDESRAT MARKUS SCHNAPKA

Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ), Köln,

UWE LÜBKING

Beigeordneter für Recht und Soziales des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin

Richard Isselhorst: Ich eröffne hiermit die dritte Disputation über die Aufsichtsfunktion der Landesjugendämter. Dieses Thema hat gerade in diesen Tagen und Wochen eine Aktualität aufgrund des Beschlusses des Bundesrates vom 15. Oktober 1999 erreicht, der auf Antrag des Landes Schleswig-Holstein zustande gekommen war. Herr Schnapka, ist dieser Bundesratsbeschluss nicht besonders überraschend, nachdem die Jugendministerkonferenz im Juni 1999 einstimmig beschlossen hatte, dass die Aufsicht insgesamt staatliche Aufgabe sein soll?

Argumente PRO

Markus Schnapka: Die von Herrn Isselhorst gestellte Frage werde ich nicht mit einem Satz beantworten. Einleiten möchte ich meinen Beitrag mit dem Begriff „Kleiderhakenabstandszähler“. Mit diesem Begriff werden karikierend die Kolleginnen und Kollegen beschrieben, die für den Schutz von Kindern in Einrichtungen zuständig sind und denen unterstellt wird, dass sie von der überörtlichen Ebene in die örtliche „einfliegen“, zum Beispiel in Kindertageseinrichtungen, und sich dort darauf konzentrieren, ob die Kleiderhaken im Kindergarten in der richtigen Höhe und im richtigen Abstand zueinander angeordnet sind. Mit dieser „Argumentation“ wird meistens die Forderung nach einer Abschaffung dieser überörtlichen Funktion der Aufsicht begründet.

Ich habe einmal nachgeforscht, was es mit den Kleiderhaken auf sich hat. Und tatsächlich: Es gab eine Verordnung dazu, und zwar aus dem Bereich der Gesundheitsämter. Zur Seuchenabwehr wurde nach dem Zweiten Weltkrieg eine Verordnung erlassen, wonach im Interesse der Hygiene die Kleider und Sachen nicht auf der Erde abgelegt werden durften. Verknüpft wurde dies mit der Empfehlung, Kleiderhaken in einem bestimmten Abstand voneinander anzubringen.

Es hatte also durchaus seinen Sinn, den Abstand von Kleiderhaken zu messen - auch zum Wohle des Kindes. Mit diesem Bild von gestern versuchen manche Kritiker, Auf-

sichtsfunktionen von heute ins Lächerliche zu ziehen. Doch diese Kritik läuft ins Leere. Funktion und Gesicht der Aufsicht sind inzwischen ganz anderes.

Doch bevor ich hierauf eingehe, möchte ich ein paar Sätze zum Verfahren im Umgang mit dem **Zuständigkeitslockerungsgesetz** anbringen. Wenn die Politikerinnen und Politiker sich in früheren Zeiten mit der Sozialpolitik, vielleicht auch dem Sozialabbau befasst hatten, dann gab es immer Debatten zum Thema und zum Leistungsgesetz selbst. Man stellte sich der Diskussion und es gab erhebliche Kontroversen, zum Beispiel dann, wenn es um die sogenannte Warenkorbreduzierung ging. Man konnte sowohl als Bürgerin oder Bürger als auch als Beteiligter im politischen Prozess immer recht genau erkennen, an welcher Stelle ein Eingriff in die Sozialgesetzgebung vorgenommen werden sollte, weil es konkrete Vorschläge zur Veränderung des jeweiligen Leistungsgesetzes gab. Ich habe den Eindruck, dass wir uns davon im parlamentarischen Geschäftsgang teilweise entfernen.

Es gibt immer mehr Gesetzeswerke, die als Artikelgesetze oder als sogenannte Omnibusgesetze auf den Weg geschickt werden. So auch das Zuständigkeitslockerungsgesetz. Passagiere in diesem Omnibus sind Gewässerschutz, Feuerwehr, Jugendhilfe und viele andere Themen. Der Omnibus wird als solcher auf die „Reise“ geschickt und auch so verhandelt - das heißt, es findet eine Debatte statt, die nur noch zum Teil fachlich geprägt ist. Bei einer solchen Debatte entsteht ein ganz praktisches Interesse, das Paket insgesamt über die parlamentarischen Hürden hinweg zu retten. Diesem Gesamtinteresse werden dann einzelne Fachaspekte kritischer Natur oft untergeordnet. Zudem wird der eine Teil schnell zum Tauschwert gegenüber dem anderen nach dem Prinzip: *„Wenn das eine Bundesland Veränderungen hinsichtlich des Gewässerschutzes durchbringt, dann werden Veränderungen bei der Jugendhilfe hingenommen.“*

Meine Auffassung ist, dass diese Omnibusdebatten eine ganz gefährliche Entwicklung darstellen, denn sie verhindern eine pointierte fachliche und fachpolitische Auseinandersetzung mit den einzelnen Themen. Sie machen Politik zu einer Paketpolitik, womit sich die Politik selbst entwertet. Ein anderes Merkmal ist, dass bei dieser Form politischer Auseinandersetzung nicht mehr die Leistungen selbst Thema sind, sondern die Systeme, die die Leistungen zu erbringen haben. Anstatt also den Leistungsrahmen selbst mit einem neuen, gegebenenfalls geringeren Standard zu versehen und sich damit auch gegebenenfalls der Gegenwehr zu stellen, wird die Behörde, die die Leistung umzusetzen hat, geschwächt oder attackiert. Auch dies ist eine meiner Meinung nach gefährliche Entwicklung.

Doch nun zum Thema „Aufsicht“. Wenden wir uns zunächst der Frage zu, für wen sie eigentlich da ist. Landesjugendämter führen die Aufsicht für Kinder und für deren Eltern durch. Sie achten darauf, dass der Anspruch, den Kinder und Eltern haben, auch umgesetzt wird - notfalls auch gegen den jeweiligen Träger. Dass dieser **Schutz von Kindern** in Einrichtungen notwendig ist, wird auch daran deutlich, dass wir in verschiedenen Bereichen der Jugendhilfe eine Zunahme von kommerziellen Trägern verzeichnen. Die Trägerlandschaft verändert sich rapide. Und kommerzielle Träger werden auch mehr und mehr im Bereich der Hilfe zur Erziehung aktiv. Überall dort, wo

individuelle Rechtsansprüche angelegt sind, ist es auch notwendig, die Einhaltung dieser Vorschriften, die Einhaltung der Standards zu überwachen.

Hier ein kleiner Exkurs zum Stichwort „**Standard**“. Inzwischen braucht man fast Mut dazu, den Begriff zu benutzen, denn er ist ein wenig aus der Mode geraten - ja fast zu einem Unwort geworden. Es scheint so, als würden Standards gar nicht mehr in die gegenwärtige moderne Landschaft passen und als wären sie eher Vorschriften, die finanzielle Mittel und Ressourcen unzulässig expandieren ließen. Was gegen den Begriff „Standard“ gesetzt ist, ist häufig das Schlagwort „Deregulierung“. Doch ebenso wie der Begriff „Standard“ kann auch der Begriff „Deregulierung“ missbraucht werden. Letztlich heißt Deregulierung nicht anderes als das Abschaffen von Regeln. Und sicher gibt es Regelwerke, die entrümpelt werden müßten, die vor Standards strotzen, die keine Existenzberechtigung mehr haben.

Und doch bin ich der Meinung, dass wir zwar eine Standardüberprüfung brauchen, nicht aber eine Anarchie, die Standards an sich diskreditiert. Wir brauchen Standards, um soziale Politik und soziale Hilfe messbar zu machen. Und wir brauchen eine Aufsichtsfunktion, die die Gewährleistung dieser Standards sichert. Voraussetzung für das Funktionieren dieser Aufsicht ist, dass sie unabhängig ist. Ist die Aufsicht in irgendeiner Weise befangen, befindet sie sich beispielsweise auf der gleichen Ebene wie die Träger. Ist sie unter Umständen mittelbar oder unmittelbar mit der Trägerebene verknüpft, dann verliert sie diese Unbefangenheit. Deswegen ist es eine sehr sinnvolle und zugleich weitsichtige Regelung, dass die **Aufsichtsebene nach KJHG von der durchführenden Ebene getrennt** ist. Sie muss sich somit nicht dem Vorwurf aussetzen, dass örtliche Interessen in irgendeiner Weise Entscheidungen unzulässig steuern würden.

Ein weiterer Aspekt: **Aufsicht ist viel mehr als Kontrolle**. Ich erlebe die Aufsichtsabteilung im Landesjugendamt Rheinland als ein Forum für die konstruktive Aufarbeitung von Konflikten und als ein Forum für Beratung. Wenn von uns ein eher ordnungsrechtliches Kontrollverhalten gefordert wird, so kommt diese Forderung meist von der örtlichen Ebene. Unsere Aufsichtsfunktion ist meistens Mediation, indem wir der Aufforderung der örtlichen Ebene entgegenkommen, uns bei Problemen vermittelnd einzuschalten.

Diese Funktion und Aufgabe der Landesjugendämter, die Aufsicht und Beratung miteinander verknüpft, wird vermehrt in Anspruch genommen. Oft werden wir auch als Moderatoren bei Konflikten hinzugezogen, beispielsweise, wenn es darum geht, ganz klar und deutlich Einrichtungserlaubnisse zu entziehen. Denn wir erleben in der letzten Zeit nicht nur beim Landesjugendamt Rheinland Zustände, wie wir sie eigentlich längst in die abgeschlossene Vergangenheit abgebucht hatten. Unlängst mussten wir eine Einrichtung schließen, in der es „Karzer“ gab und wo Kot sozusagen pädagogisch „eingesetzt“ wurde, nach dem Prinzip: „*Wenn Du Dich vollmachst, musst Du in der Scheiße sitzenbleiben.*“ Diese Einrichtung hatte ihre eigentümliche Definition von Pädagogik als notwendige Grenzerfahrung ganz offensiv vertreten. Deshalb wandte sich das zuständige Jugendamt an das Landesjugendamt mit der Bitte, bei der Problemlösung klärend einzugreifen, was auch getan wurde.

Landesjugendämter arbeiten effektiv. Im Landesjugendamt Rheinland arbeiten insgesamt 15 Fachkolleginnen in einem Wirkungsbereich, der neun Millionen Einwohnerinnen und Einwohner umfasst. Würde man die Aufsichtsfunktion nun so verändern, wie dies beispielsweise der jüngste schleswig-holsteinische Vorschlag im Rahmen der Bundesratsinitiative vorsieht, würde dies eine Personalvervielfältigung ohnegleichen nach sich ziehen. Jede Kommune, die nicht selbst Träger von Einrichtungen wäre und diese Aufsichtsfunktionen selbst wahrnehmen wollte, müßte die entsprechenden Stellen erst schaffen. Mein Kollege Joachim Henkel, Leiter des Jugendamtes der Stadt Köln, hat sich deshalb gegen eine Kommunalisierung der Aufsicht ausgesprochen. Er ist nicht allein, denn er stellt sich natürlich die Frage, wie dieser Vorstoß mit einer besseren Organisation und einer „schlankeren“ Verwaltung in Einklang zu bringen wäre.

Dass trotzdem von einigen Kommunen diese Forderung so offensiv formuliert wird, scheint eher andere Motive zu haben. Wenn man an die Aufsicht herangeht, so dies doch in erster Linie unter einem Sparaspekt. Wenn beispielsweise ein Landkreis die Aufsichtsfunktion mit dem Spar-Ziel übernehmen würde, dann dürfte dieser die Aufsicht ja gar nicht wahrnehmen, um für den Träger das Angebot billiger zu machen und dabei auch die Verletzung des Standards zu ignorieren.

Diese Motivation widerspricht der Tatsache, dass das Kinder- und Jugendhilfegesetz die Leistungen unabhängig von den jeweiligen finanziellen Konjunkturen festlegt. Das ist das Wesen von Rechtsansprüchen, dass sie nicht einer täglichen oder jährlichen Haushaltsdebatte unterworfen sein sollen. Diese Rechtsansprüche - sowohl auf einen Kindergartenplatz als auch auf Hilfe zur Erziehung - garantieren ein Stück des Sozialstaates. Dass es dann Systeme gibt, die darauf achten und eingerichtet sind, um zu überprüfen, ob die Leistungen wirklich in dem qualitativen, gesetzlich gesicherten Rahmen erbracht werden, ist nur logisch.

Eine letzte These: Es gibt aktuelle Trends, die uns auf der örtlichen wie auf der überörtlichen Ebene Sorgen machen. Da gibt es auf der einen Seite den Slogan der „**neuen Härte**“ als einen vermeintlich neuen Ansatz, mit dem man gewalttätigen Jugendlichen begegnen will. In Thüringen ist nun ein Konzept in Umlauf gekommen, nachdem Glenn-Mills-Deutschland plant, fünfhundert bis tausend Jugendliche in einer Anstalt geschlossen unterzubringen. Für mich bedeutet das eine gefährliche Renaissance längst vergangener geglaubter Erziehungsgewalt.

Angesichts solcher Tendenzen haben wir Grund genug, uns nicht immer wieder defensiv damit zu befassen, inwieweit wir die Organisation der Jugendhilfe verteidigen. Wir sollten diese Organisation, die Zweigliedrigkeit, die Verpflichtung zur örtlichen und zur überörtlichen Verankerung in der Behördenstruktur nutzen, um den Veränderungen unserer Gesellschaft gerecht zu werden. Die Herausforderungen sind deutlich:

- Demographischer Wandel mit einer zunehmenden Überalterung unserer Bevölkerung und der Tatsache, dass junge Menschen nicht nur ein wertvolles, sondern in Zukunft auch rares Gut sind.

- Eine kulturelle Vielfalt der Bevölkerung, die längst nicht mehr nur eine Haut- oder Passfarbe ausweist. Die Niederlassung von Menschen verschiedener Kulturen in Mitteleuropa und auch in Deutschland ist ein Fakt, der nicht mehr umkehrbar ist.
- Die Veränderung der Kommunikation und die damit verbundene Veränderung von Bildung, die selbstverständlich längst nicht mehr allein der Schule zugeordnet werden kann, sondern die Jugendhilfe und den Freizeitbereich mit erfasst.

Der Tatsache, dass die Ressourcen knapp sind, kann man nicht durch eine Zerstörung der Strukturen entgegenkommen, vor allem dann nicht, wenn die gesellschaftlichen Herausforderungen derart dramatisch sind, wie ich sie eben viel zu kurz und beispielhaft beschrieben habe. Es kommt jetzt darauf an, die Systeme der Jugendhilfe zu stärken und nicht zu schwächen oder zu paralysieren. Die Landesjugendämter haben sich in der bisherigen Form bewährt.

Richard Isselhorst: Vielen Dank, Herr Schnapka, für Ihre Argumente, die ich als Moderator nicht kommentieren möchte. Ich bitte nun um die Darstellung der Contra-Position.

Argumente CONTRA

Uwe Lübking: Zunächst einige Vorbemerkungen. Herr Isselhorst hatte einleitend gefragt, ob es nicht ein Widerspruch ist, wenn das Land Schleswig-Holstein einen Antrag zur Kommunalisierung der Aufsicht im Bundesrat stellt, auf der anderen Seite aber die Jugendministerkonferenz unter Beteiligung des Landes Schleswig-Holstein auf die staatliche Verantwortung verwiesen hat. Die Landräte aber sind untere staatliche Verwaltungsbehörden. Insofern sehe ich in der Tat keinerlei Widerspruch; man könnte sogar von einer Stringenz reden. So ganz ohne Logik ist die Beschlussfassung meiner Meinung nach nicht.

In einem möchte ich allerdings Herrn Schnapka Recht geben. Die mangelhafte Stringenz der Gesetzgebung stört uns teilweise auch. Wir sind auch nicht glücklich, dass es vielfach keine fachlichen Diskussionen über Gesetzesvorhaben gibt. Vielmehr müssen wir immer sehr genau schauen, was sich im Einzelnen hinter jedem Artikel verbirgt. Das ärgert Sie in Ihrem Bereich genauso wie uns das ärgert. Bei uns ist es das Sparpaket, bei Ihnen ist es das Zuständigkeitslockerungsgesetz.

Inhaltlich muss die fachliche Diskussion über Fragen der örtlichen und überörtlichen Zuständigkeit meiner Meinung nach allerdings dort geführt werden, wo sie hingehört. Damit bin ich beim Thema der Disputation III, nämlich auch bei der Beschlussfassung der Kommunalen Spitzenverbände, die gesagt haben, dass die Umsetzung des Gesetzes dort erfolgen muss, wo die Probleme auftreten.

Hier sind wir in der Tat bei der Frage, was wir, die Kommunen, bei dem derzeitigen Rechtssystem dürfen und was nicht. Nach dem derzeitigen Rechtssystem dürfen wir -

im Gegensatz vielleicht zur Diskussion, die vorhin hinsichtlich der Aufgabenbündelung im Jugendamt geführt worden ist - bei der Frage der Aufsichtsfunktion eben nicht modellhaft erproben, ob es andere, effektivere Systeme gibt, als wir sie im Augenblick haben. Oder umgekehrt: Stimmt denn der Vorwurf, dass die Kommunen, wenn sie denn die Aufsicht durchführen würden, hier plötzlich Recht und Gesetz nicht mehr beachten, was schon ein relativ schwerwiegender Vorwurf ist?

Herr Lindlahr hat beispielsweise klar gestellt, dass Leistungen und Organisationsfragen etwas sehr Unterschiedliches sind. Und wenn wir jetzt sagen, wir möchten gerade vom Gesetzgeber eine Experimentierklausel haben, um das modellhaft erproben zu können, dann wäre das genau der Gesetzgebungsakt, den man sich von einem weit-sichtigen Gesetzgeber erhoffen sollte.

Ich möchte hervorheben: Die Argumente, die Herr Schnapka vorgetragen hat, diskutieren wir seit 1982. Doch die Entwicklung ist weitergegangen: Auf kommunaler Ebene schreitet die Verwaltungsmodernisierung voran; sie lässt sich nicht mehr aufhalten. Grundlage der Modernisierung waren Empfehlungen, Gutachten und Berichte der KGSt, die sich um das neue Steuerungsmodell rankten. Die verschiedenen Berichte sind bekannt. Die schwierige Situation, in der sich die Kommunen befinden, führt zur Erprobung neuer Organisations- und Steuerungsformen zunächst mit dem Ziel der Modernisierung des Verwaltungshandelns sowie der Effizienzsteigerung.

Diese Verwaltungsreform wies zu Beginn der 90er Jahre mit ihrem neuen Steuerungsmodell den Weg von der obrigkeitlichen Behörde zur Dienstleistungskommune. Damit verbunden sind Begriffe wie Kundenorientierung und Qualitätsmanagement. Verbunden ist damit aber auch das Aufbrechen überkommener Ämterstrukturen. Diese Reform muss alle Verwaltungsbereiche erschließen.

Die Kommunen stoßen dabei an gesetzgeberische Grenzen, zum Beispiel in Form von Organisationsvorschriften des Bundes. Der europäische Einigungsprozess, die zukünftige Rolle der Kommunen sowie der direkte Vergleich mit europäischen Entwicklungen zeigt aber, dass die Zeit, in welcher der Staat den Kommunen ständig und detailliert vorgibt, was sie zu tun haben und wie sie es tun sollten, mit Sicherheit zu Ende geht. Das zeigen auch Beispiele aus dem europäischen Ausland.

Deshalb ist es nur folgerichtig, wenn der Gesamtvorstand der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände dieser Entwicklung Rechnung trägt und beispielsweise für den Bereich des Kinder- und Jugendhilfegesetzes einstimmig fordert, dass die Umsetzung dieses Gesetzes dort erfolgen müsse, wo die Probleme konkret auftreten und die Problemlösung am effektivsten gewährleistet ist. Dies kann nicht der Bundesgesetzgeber treffen. Den Ländern muss daher eine grundsätzliche Ermächtigung eingeräumt werden, die sachliche Zuständigkeit der örtlichen und überörtlichen Träger abweichend von § 85 Absatz 2 SGB VIII selbst zu regeln.

Dass verfassungsrechtlich gegen eine solche Experimentierklausel oder eine Möglichkeit, das Neue modellhaft zu erproben, keine Bedenken bestehen, darauf hat Herr Dr.

Wienand bereits hingewiesen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1967 muss in seiner Zeit gelesen werden, aber die Zeit ist fortgeschritten. Das heißt, die Argumente sind nicht mehr zwingend, die Kommunen sind leistungsfähiger geworden, die Fachlichkeit hat sich verbessert. Am 12. November 1999 hat der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Behrens, hier in Berlin ausgeführt, die Länder könnten es gar nicht gut vertragen, wenn der Bund ihnen bis in alle Einzelheiten vorgeben will, wie sie ihre Aufgaben zu erledigen haben. Die Diskussion um das sogenannte Zuständigkeitslockerungsgesetz macht dies sehr deutlich.

Wer diesen Beschluss der Länder genau liest und ihn richtig verstehen will, wird zunächst leicht eine konkrete Aussage erkennen können: Im Sinne der Stärkung des Föderalismus soll die Gesetzgebungskompetenz der Länder gestärkt werden. Organisationsvorschriften, die die Kommunen betreffen, fallen verfassungsrechtlich bereits in die Gesetzgebungskompetenz der Länder; dem Bund kann dies nur ausnahmsweise zukommen. Für das JWG wurde dies mit der Notwendigkeit der fachlichen Umsetzung des Gesetzes begründet. Gilt dies noch heute?

Die Kommunen haben sich weiterentwickelt. Sie sind leistungsfähiger geworden; die Fachlichkeit hat sich verbessert. Deshalb sind die Argumente heute nicht mehr zwingend. Vielmehr müsste es gerade dem Selbstverständnis der kommunalen Ebene entsprechen, derartige Organisationsvorgaben in einem Bundesgesetz, das eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe regelt, nicht mehr zu akzeptieren.

Damit komme ich zur konkreten Frage der Aufsichtsfunktion. Der Bundesrat hat den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Artikels 125 a Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, der auf Antrag des Landes Schleswig-Holstein eine Änderung des § 85 Absatz 5 SGB VIII beabsichtigt. In der Begründung wird unter anderem argumentiert:

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

Die Zuständigkeitsregelung des Bundesgesetzgebers kann daher geöffnet und den Ländern überlassen werden. Bei dieser Sachlage kann der örtliche Jugendhilfeträger durchaus den erforderlichen Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen sicherstellen.“

Bereits im Jahre 1982 hatte sich in Nordrhein-Westfalen eine Projektgruppe „Landschaftsverbände“ des Innenministeriums mit der Zuständigkeitsverteilung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - damals noch Jugendwohlfahrtsgesetz - beschäftigt. Diese Projektgruppe hatte vorgeschlagen, die sogenannte Heimaufsicht auf die örtlichen Trä-

ger der Jugendhilfe zu verlagern. Die Gründe dafür sind nach wie vor aktuell; sie finden sich auch in der zitierten Begründung wieder.

Ich möchte noch einen Schritt weitergehen. In den Kommunen der Zukunft wird es nur noch eine begrenzte allgemeine Kommunalaufsicht und keine Fachaufsicht mehr geben. Die Aussage, „*die höhere Ebene hat die höhere Einsicht*“, hat sich überlebt. Die Kommunalaufsicht wird ebenso wie die uns bekannte klassische Fachaufsicht, denen das Stigma anhaftet: „*Wir oben wissen es besser als ihr da unten*“, weiter reduziert werden können. Denn Aufsicht hat eigentlich nur dann Sinn, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf dieser höheren Ebene deutlich besser ausgebildet sind oder einen höheren Erkenntnisstand haben.

Heute gibt es in aller Regel Fachleute auf allen Ebenen, manchmal sogar mehr auf der kommunalen Ebene als weiter oben. Aufsicht heißt dann in vielen Fällen einfach nur - und ich überspitze bewusst: „*Wir hier oben haben mehr Zeit als ihr da unten und deshalb sagen wir euch auch gerne, wie ihr es eigentlich machen sollt*“.

Genau dies sind die Vorwürfe unserer Mitgliedsverbände auf Landesebene, die seit langem die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städte- und Gemeindebundes auffordern, sich für eine Änderung des § 85 Absatz 2 SGB VIII einzusetzen. Auch in diesem Zusammenhang zeigt ein Blick ins Ausland, dass in vielen Ländern die aufsichtsfreie Kommune bereits Wirklichkeit ist. Schwedische Kommunen beispielsweise verwalten sich weitgehend selbständig ohne eine unmittelbare Fach- oder Kommunalaufsicht. Es liegen keine Erkenntnisse vor, dass die Städte und Gemeinden in Schweden oder auch in Finnland vor diesem Hintergrund schlechter verwaltet werden als in Deutschland, zum Beispiel soziale Leistungen nicht oder nicht in ausreichendem Umfang oder in schlechterer Qualität erbracht werden.

Die Gegenargumente sind bekannt, genau seit 1982: Die Rechte zur Erteilung der Betriebserlaubnis und zur Betriebsaufsicht seien unverzichtbar den überörtlichen Trägern vorbehalten. Die Kommunen seien vielfach selbst Träger erlaubnispflichtiger Einrichtungen. Es widerspreche der grundlegenden demokratischen Rollenverteilung, dass sie hierüber selbst die Aufsicht im rechtlich-hoheitlichen Sinne führten.

Diese Gegenargumente greifen nicht: Es gibt keinen aus dem Grundgesetz abzuleitenden Rechtssatz, der die Übertragung auf die örtliche Ebene verbietet. Darüber hinaus trifft die Rollenverteilung nicht das Verhältnis der Kreise zu den Gemeinden als Träger der Einrichtungen. Umgekehrt stellt sich die Frage nach diesem Rollenverständnis zum Beispiel im Verhältnis des Landschaftsverbandes als Träger von Einrichtungen zum Landesjugendamt in derselben Weise. Die Heimaufsicht über Einrichtungen der Altenhilfe werden im Übrigen auch von den Kreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen, ohne dass diese Bedenken geäußert werden. Diese Aufsichtsfunktion soll sogar noch gestärkt werden.

Der geäußerte Vorwurf gipfelt in den Aussagen, die örtliche Ebene würde aus finanziellen Erwägungen heraus ihrer Schutzfunktion nicht nachkommen, womit eine laten-

te Gefährdung ihres Schutzauftrages verbunden wäre. Nicht von der Hand zu weisen ist die Notwendigkeit, auf örtlicher Ebene die Finanzierungsfrage realistisch zu klären. Finanzielle Erwägungen müssen auf der kommunalen Ebene berücksichtigt werden; hier Träger oder Landesjugendämter, dass deren Empfehlungen oder Diskussionen im Rahmen von Erlaubniserteilungen gerade nicht die Situation in den Kommunen berücksichtigen, diese teilweise sogar überflüssig seien, mitunter sogar Fragen des BAT oder des öffentlichen Dienstrechtes nicht einbeziehen und deshalb fehlerhaft seien.

Die Kritik an der örtlichen Ebene ist wirklichkeitsfremd: Vorgaben der Unfallversicherungsträger sind ebenso zu beachten wie Vorgaben anderer dritter Stellen, so zum Beispiel der Gesundheitsämter. Schließlich äußern sich beispielsweise Eltern und Erzieherinnen der Einrichtungen gegenüber der örtlichen Politik einschließlich anderer Institutionen oder Verbände wie der ÖTV oder der GEW. Kein Gemeinde- oder Stadtrat kann sich diesen Diskussionen entziehen, sondern sie werden sich mit den Argumenten auseinandersetzen.

Ein weiteres Gegenargument ist der scheinbar entstehende Flickenteppich von Einrichtungen unterschiedlicher Standards. Was ist aus der Perspektive des Kindeswohls daran grundsätzlich schlimm? Durch die Leistungsvergleiche und die damit verbundene zunehmende Transparenz öffentlicher Dienstleistungen werden die Bürgerinnen und Bürger die Qualität ihrer Einrichtungen künftig selbst messen und mit Einrichtungen anderer Kommunen vergleichen können. Sie werden dadurch selbst über die Qualitätsmaßstäbe mitentscheiden können, was allemal demokratischer zu sein scheint als uniforme Vorgaben ortsferner Institutionen.

Im Übrigen berücksichtigt die Kritik nicht den Fortgang des Reformprozesses in den Kommunen: Die Verwaltungsmodernisierung war zunächst eine Reform der Binnenfaktoren der Verwaltung. Nunmehr soll der nächste Schritt vorangetrieben werden - von der Dienstleistungskommune zur Bürgerkommune. Die Bürgerinnen und Bürger sind danach politischer Auftraggeber, Kunde und Mitgestalter der örtlichen Gemeinschaft.

Es geht um Versuche zur Ergänzung und Stärkung lokaler Demokratie, um ein Verständnis für Partnerschaft und Kooperation. Leitbild ist eine Kommunalverwaltung, die nicht an Stelle der Bürgerinnen und Bürger handelt, sondern partnerschaftlich mit ihnen die aktive Mitgestaltung von kommunalen Aufgaben fördert. Dies bedeutet, dass die Betroffenen stärker in die Entscheidungsprozesse sowie in die Umsetzungsphase einbezogen werden.

Leistungsvergleiche, Garantieabsprachen und Feedbacksysteme werden dafür sorgen, dass die kommunale Verwaltung ihre Entscheidungen nicht allein aus Kostengründen motivieren kann. Ich möchte an dieser Stelle die Oberbürgermeisterin der Stadt Heidelberg, Frau Beate Weber, zitieren, die im Rahmen einer Veranstaltung mit dem Thema „Wege zur Erneuerung der Demokratie“ hervorhob:

„Störungen und Mängel der Dienstleistung können dagegen die Grundlage des gesellschaftlichen und staatlichen Zusammenhalts und die wirtschaftliche Stabilität gefähr-

den. Das Maß an Kundenzufriedenheit und die Qualität der Aufgabenerfüllung öffentlicher Verwaltungen haben einen direkten Einfluss auf das gesellschaftliche Zusammenleben, auf individuelle Schicksale, den sozialen Frieden und die demokratische Beteiligung als grundlegende Bedingungen für das Funktionieren unseres Staatswesens.“

Die Reformschritte bedeuten konkret:

- dass die Leistungen der Kommunalverwaltungen transparenter werden;
- die Politik gezielter steuern und konkreter abwägen kann und muss, welche Leistung in welcher Qualität angeboten werden soll;
- gleichzeitig gewinnt das Stichwort „Qualitätsmanagement“, gewinnt die Qualität der Leistung eine neue Bedeutung.

Abschließend bleibt für mich festzuhalten, dass ich keine rechtlichen oder fachlichen Gründe sehe, die einer Kommunalisierung der Aufsichtsfunktion widersprechen. In einem ersten Schritt sollte die Kompetenz der Landesgesetzgeber gestärkt werden.

Richard Isselhorst: Danke sehr, Herr Lübking. Wir konnten feststellen, dass es sehr viele Argumente pro und contra gibt. Nun gebe ich den beiden Kontrahenten in schon bewährter Weise das Wort zu einer vertiefenden Darstellung ihrer Positionen...

Disput zwischen den Disputanten

Markus Schnapka: Ich habe von Herrn Lübking eigentlich erwartet, dass er die Arbeit der Landesjugendämter mit dem Prädikat „schlecht“ bewertet, weshalb sie aufgelöst werden müssten. Doch weder von Ihnen noch von anderen habe ich in der Debatte eine solche Zuschreibung vernommen. Stattdessen haben Sie angemerkt, dass man diese Aufsichtsvorschriften im KJHG beispielsweise durch die Geltung von Unfallverhütungsvorschriften ersetzen könnte. Kämen dann als Aufsichtsorgane Ihren Vorstellungen folgend die Ordnungsämter in Betracht?

Der Hinweis darauf, dass Bürgerinnen und Bürger die Qualität ihrer Leistung selbst bestimmen könnten, ist banal. Stellen Sie sich einmal vor, dass in einem Stadtteil, in dem es „heiß“ hergeht, dass die Mütter und Väter aus diesen Familien die Qualität bestimmen, wenn entschieden wird, wie die Gruppenstärke im Kindergarten angesetzt werden soll. Oder stellen Sie sich eine Fortsetzung im Bereich Schule vor, wo die Eltern bestimmen würden, wie groß die Klassen oder wie qualifiziert die Lehrer sein sollen.

Es gibt eben einen Sozialstaat mit bestimmten Standards und Regeln und mit einer Aufsichtsfunktion, die nicht anderen partikularen Interessen unterworfen ist, sondern die in diesem Fachleistungsgesetz, nämlich im Kinder- und Jugendhilfegesetz, verankert ist. Da gehört die Aufsicht hin, nicht in den Bereich der Gewerkschaften und auch nicht in den Bereich der Ordnungsämter und auch nicht in das Versprechen einer freien Entfaltung von Bürgerschaft, der ja dann nur übrigbleibt, sich mit den Mitteln individuell durchzusetzen, die ihr zur Verfügung stehen.

Das ist nicht der richtige Weg. Deshalb glaube ich, dass sich all das, was Herr Lübking zum Schluss seiner Argumentation gesagt hat, nicht auf eine Verlagerung von Aufsicht richtet, sondern auf eine Eliminierung von Aufsicht. Die Aufsicht soll nicht etwa besser gemacht werden, weil sie von den Landesjugendämtern bisher schlecht gemacht wird, sondern sie soll verhindert werden. Das allerdings finde ich fatal.

Uwe Lübking: Sie haben Recht mit der Feststellung, dass ich der Auffassung bin, dass sich Aufsicht reduzieren wird. Wenn wir festgeschriebene Standards haben, kann diese der örtliche Träger genauso prüfen wie der überörtliche. Deshalb braucht man keinen überörtlichen Träger. Wenn es aber um die Frage geht, wo diese Standards festgesetzt werden, da muss man alle Gruppierungen vor Ort einbeziehen - das können die öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe sein, das können die Interessenverbände der Erzieherinnen und Erzieher sein, die Eltern, es kann alles beinhalten.

Dann geht es um die Überprüfung dieser Standards in Einrichtungen. Dies kann auf örtlicher Ebene genauso geschehen wie auf überörtlicher Ebene, denn auch die örtliche Ebene ist an Recht und Gesetz gebunden. Dazu braucht man den überörtlichen Träger nicht. Den überörtlichen Träger braucht man dann, wenn man über das, was man zusätzlich haben will - und das sind leider die Feststellungen vor Ort -, noch andere Empfehlungen hineingeben will, die über diese Mindeststandards hinausgehen. Dabei ergibt sich in der Tat die Frage, ob das in der heutigen Zeit tatsächlich noch sein muss.

Das heißt also: Die Frage nach den fachlichen Standards sowie deren Umsetzung hat mit der Frage, ob es einen örtlichen oder überörtlichen Träger gibt, überhaupt nichts zu tun, sondern damit, wie Aufsicht wahrgenommen wird. Dabei unterstelle ich einfach, dass die örtliche Ebene genauso Recht und Gesetz einhalten wird wie die überörtliche.

Markus Schnapka: Genau das sehe ich anders. Wenn die örtliche Ebene selbst auch die durchführende ist, dann gibt es eine Verquickung, bei der jede Form von Aufsicht auf der Strecke bleiben muss. Der Entwurf zur Umsetzung des Artikels 125 a Grundgesetz, der eine Änderung des KJHG hier vorsieht, besagt zwar, dass es diese Verquickung nicht geben soll; was aber dabei herauskäme, wäre - wie beschrieben - eine Vervielfältigung von Aufsicht. Das hieße, die kreisfreien Städte würden für die Einrichtungen freier Träger zuständig sein, der Landkreis darüber hinaus für die der Gemeinden und der überörtliche Träger für die Einrichtungen der kreisfreien Städte. Eine solche Multiplikation von Aufsicht kann doch nicht in Ihrem Sinne sein, wenn Sie eher eine lineare Form von Aufsicht forcieren. Zu fordern wäre eine unabhängige Instanz, die ökonomisch und effektiv arbeitet. So ist das zur Zeit, warum wollen Sie das ändern?

Uwe Lübking: Noch einmal: Der Vorwurf geht dahin, dass es sich bei den überörtlichen Trägern nicht in einer Aufsichtsfunktion erschöpft, sondern dass es in der Tat nach wie vor darum geht, hier Standards zusätzlich einzubringen und einzufordern.

Zweitens: Wir haben heute bereits ein funktionierendes Aufsichtssystem, ich meine die Rechtsaufsicht. Dort gibt es klare Zuständigkeiten. Es wird scheinbar unterschiedlich wahrgenommen, ob es funktioniert oder nicht. Aus Sicht des Deutschen Städte-

und Gemeindebundes funktioniert es. Deshalb kann auch dieses Politikfeld in diese funktionierende Aufsicht überführt werden, auch vor dem Hintergrund, dass - wie im Landesjugendamt Rheinland - 15 Beraterinnen und Berater zur Verfügung stehen. Bei einer Kommune wird sich das dann multiplizieren. So könnte man auch den Umkehrschluss wagen und hervorheben: Damit würde auch die Aufsicht verbessert werden, weil man durch Ortsnähe natürlich schneller am Ort des Geschehens ist. Man müsste nicht erst einen Dritten dazu bewegen, tätig zu werden.

Wenn mich nicht alles täuscht, ist das Landesjugendamt Rheinland doch selbst auch Einrichtungsträger. Dort nimmt das Amt die Aufsichtsfunktion doch selbst wahr. Unterstellt denn Herr Schnapka dem Landesjugendamt eine höhere Resistenz hinsichtlich der Interessenkollisionen, oder traut er das gerade der örtlichen Ebene nicht zu?

Richard Isselhorst: Das kann wohl ein Problem sein. Ich wende mich direkt an Herrn Schnapka. Die Landesjugendämter sind selbst Träger von stationären Einrichtungen und gleichzeitig Aufsicht. Wie funktioniert das?

Markus Schnapka: Eine Befangenheit existiert; das muss geändert werden. Eine Überlegung wäre, dass die Aufsicht für Einrichtungen der Landesjugendämter auf die örtliche Ebene verlagert werden könnte. Eine andere, dass sie die Bezirksregierungen übernehmen. Es bleibt der Grundsatz, dass Träger von Einrichtungen dort keine Aufsichtsfunktion haben dürfen. Insoweit haben Sie Recht.

Uwe Lübking: Dann müssten Sie doch gerade einer Neuregelung zustimmen, damit das Land die Funktionen anders unterteilen kann.

Richard Isselhorst: Da habe ich im Moment noch einige Zweifel. Ich hoffe, diese im Verlauf der Diskussion ausräumen zu können. Ich möchte jetzt die Debatte für das gesamte Plenum öffnen. Es liegen mir bereits ein halbes Dutzend Wortmeldungen vor. Zuerst gebe ich Herrn Mörsberger das Wort. Bitte.

Disput im Plenum

Thomas Mörsberger, Leiter des Landesjugendamtes Baden, Karlsruhe: Es geht heute um ein inszeniertes Pro und Kontra. Das hat in der Jugendhilfe Tradition. Aber hinsichtlich der Frage, welche „Fraktion“ eher für Bewegung steht und welche für Stillstand, muss sich hierzulande in den letzten Jahren doch einiges geändert haben. In wenigen Monaten findet in Nürnberg der Deutsche Jugendhilfetag statt, wie schon einmal 1972. Wer hätte das gedacht, dass diesmal die Kommunalen Spitzenverbände gegen das Establishment protestieren werden, während die Jugendhilfe das Bestehende zu bewahren sucht... Nun gut. Jedenfalls haben sich die Fronten verändert.

Aber ist das wirklich Veränderungswille, der da für eine Verlagerung der Aufsicht steht? Oder ist die Verlagerungsforderung nicht längst selbst zu einer symbolischen Parole für ein starres Dogma geworden, nach dem nämlich ohne differenzierende Be-

trachtung pauschal die Auffassung vertreten wird, es sei immer gut, wenn behördliche Zuständigkeiten auf die örtliche Ebene verlagert werden?

Anders formuliert: Es geht eher um Emotionen denn um Vernunft! Konkreter: Um Stimmungsmache. So begrüße ich es ausdrücklich, wenn Herr Dr. Wienand die Notwendigkeit hervorhebt, es müsse auch bei dieser Thematik zunächst in Alternativen gedacht werden und es müssten außerdem Experimentierklauseln geschaffen werden.

Man kann insofern auch auf das Heimgesetz schauen, kann aus Erfahrungen mit diesem Gesetz lernen, welche Nachteile es zum Beispiel hat, wenn die Zuständigkeiten so zersplittert sind wie etwa in Nordrhein-Westfalen. Wir müssen doch nicht die dort gemachten negativen Erfahrungen in der Jugendhilfe wiederholen. Und: Sofern die Aufsicht nach dem Heimgesetz zersplittert ist (das ist länderspezifisch unterschiedlich, was die Sache auch nicht besser macht!) bedarf es zur Koordination relativ schematischer und damit tendenziell bürokratischer Vorgaben. Da ist die Jugendhilfe sehr viel fachorientierter und flexibler. Wir kommen derzeit jedenfalls noch mit sehr viel weniger Vorschriften aus als die Altenhilfe.

Was wir allerdings vom Heimgesetz lernen können, ist die Orientierung an grundlegenden Kriterien. Die Orientierung am Begriff „Kindeswohl“ ist zu vage. Stattdessen ist die Überprüfung des Preis-Leistungsverhältnisses und die Prüfung, ob angekündigte Leistungen tatsächlich und fachgerecht erbracht werden, ein wichtiges Kriterium. Die Überprüfung des Preis-Leistungsverhältnisses ist in der Jugendhilfe natürlich bislang insofern erschwert, als die Leistungsempfänger nicht direkt mit der Bezahlung befasst sind. Es muss zudem sichergestellt sein und bleiben, dass die Aufsichtsbehörde nicht in eine Interessenkollision mit dem Kostenträger kommt. Auch da haben wir negative Erfahrungen mit dem Heimgesetz.

Immer wieder heißt es, die Aufsicht sei entbehrlich, weil andere Personen oder Institutionen schon aufpassen würden, etwa die Eltern (zugunsten ihrer Kinder) oder die Gewerkschaften (zugunsten der Mitarbeiter). Unsere Erfahrung ist aber, dass die wirklich kritischen Fälle nicht von solchen Stellen gemeldet werden, sondern von Hinweisgebern, die Wert darauf legen, mit einer in gewisser Distanz zur Einrichtung stehenden Aufsichtsbehörde sprechen zu können. Auch die örtlichen Jugendämter wären überfordert, wenn sie als Kostenträger zugleich die Aufsichtsfunktion innehätten. Im Rahmen des neuen Entgeltsystems hat es sich zudem als sehr nützlich erwiesen, dass wir in den Rahmenvertragsverhandlungen auch eine eigenständige Rolle übernehmen können, und zwar nützlich für beide Seiten.

Was die Eltern angeht, kommen wahrscheinlich noch ganz neue Interessenkollisionen auf uns zu. Etwa im Bereich Kindertagesstätten. Wenn Mittelstandskreise das billigste Angebot suchen, was heißt das für die Marktentwicklung und für die fachlichen Standards? Wir haben Kindergärten in Problembezirken, die müssen eine höhere Ausstattung haben, um die Probleme abzufangen, damit nicht später die Probleme noch dicker kommen. Wie findet da Steuerung statt? Über den Markt?

Auch die rechtliche Grundlage der Aufsichtsfunktion muss noch genauer ausgelotet werden als bislang. So geht die stetige Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip völlig an der Sache vorbei; da es um die Effektivität des Schutzes von Kindern geht. Gelten andere Kriterien, ist Subsidiarität nicht identisch mit der schematischen Sicht, dass im Zweifel Zuständigkeit auf der unteren Ebene angesiedelt sein sollte.

Jedenfalls bedarf es hier weiterer und gründlicher Erörterungen. Tatsächlich erlebe ich seit Jahren aber nur Polemik und ein Spiel mit verdeckten Karten. Abschließend dazu eine typische Episode: Weil ein Landrat überall erzählt, unsere Landesjugendamtsmitarbeiter kämen mit einem Mercedes angereist und prüften die Abstände der Handtuchhalter, habe ich ihm öffentlich zugesichert, er bekäme von mir 1.000 DM, wenn er mir einen Fall dieser Art belegen könne. Seine Antwort: „*Ich werde es trotzdem weiter behaupten...*“ Das ist die Art, wie mit diesem Thema politisch umgegangen wird!

Inge Kallenberger, *Leiterin des Kreisjugendamtes Halberstadt, Sachsen-Anhalt*: Ich muss sagen, ich hatte bisher schon Bauchschmerzen trotz der Tatsache, dass wir in Sachsen-Anhalt eine Heimaufsicht haben - wenn ich daran dachte oder jetzt daran denke, welche inhaltlichen Aspekte überhaupt einmal ins Auge gefasst werden. Ich denke zum Beispiel daran, was sich in den Kindertagesstätten abspielt. Wenn Eltern sich beklagen, ist es meiner Überzeugung nach schon zu spät. Ich hatte vor Jahren einen Kollegen aus Niedersachsen gefragt, wie man dort erfährt, was in den Einrichtungen verschiedener Trägerstrukturen so alles passiert. Seine Antwort war: „*Solange sich niemand beschwert, braucht man sich auch keine Gedanken zu machen.*“

Meine Bauchschmerzen haben sich gerade in jüngster Zeit verstärkt. Ich habe mir regelmäßig Konzepte angesehen und muss sagen, dass mir manchmal die Nackenhaare zu Berge standen. Ich will damit überhaupt nicht über inhaltliche Leistungen urteilen, sondern mich lediglich auf schriftliche Konzeptionen beziehen. Um das auf den Punkt zu reduzieren, der mich beschäftigt, möchte ich Folgendes hervorheben:

Das Kreisjugendamt Halberstadt wäre als örtlicher Träger nicht in der Lage, eine vernünftige Aufsicht im Sinne der „Kleiderhakenabstandsmessung“ durchzuführen. Es gibt eine Kollegin, die für alles verantwortlich ist; sie ist zuständig für die Bearbeitung sämtlicher Anträge, für die Bearbeitung der Pauschalen, für die Aufsicht in den Kindergärten, für die inhaltliche Anleitung, für die Fortbildung - das machen wir immer noch auf Landkreisebene. Das begründet meine These, dass die Aufsicht beim überörtlichen Träger verbleiben muss, weil der örtliche Träger überhaupt kein Personal hat, um die entsprechenden Aufgaben wahrnehmen zu können.

Eine zweite Bemerkung: Ein sogenanntes Hineinregieren des überörtlichen Trägers in die örtlichen Belange - wie in dieser Disputation argumentiert wurde - kann ich nicht erkennen. Beispielsweise gibt es in Sachsen-Anhalt eine gute Zusammenarbeit mit dem Landesjugendamt; es existieren viele kooperative Formen der Arbeit und sogar ein kollegiales Miteinander.

Ich gehe mit meiner dritten Anmerkung noch einen Schritt weiter. Meiner Meinung nach wird gegenwärtig ohnehin zu viel auf die örtliche Ebene delegiert. Die kommunale Selbstverwaltung wird überstrapaziert, was bereits heute negative Wirkungen hat. Auch unter diesem Gesichtspunkt sollten für die Heimaufsicht die überörtlichen Träger weiterhin verantwortlich bleiben.

Karl-Otto Lindlahr: *Referent für Sozialwesen, Jugend, Familie und Gesundheit im Deutschen Landkreistag, Bonn:* Ich möchte darauf hinweisen, dass zur Zeit eine breite Diskussion über Aufgabe und Dimension von Heimaufsicht geführt wird, die sich nicht nur auf die Jugendhilfe beschränkt, sondern auch andere Bereiche umfasst - wie den der stationären Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung und der Sozialhilfe sowie der Eingliederungshilfe. Dabei stellt sich die Frage, was die eigentliche Aufgabe staatlicher Aufsicht sein kann und sein muss. Ist überhaupt die Überprüfung der Qualität der von den Sozialleistungsträgern zu erbringenden Leistungen - hierunter würde dann auch die Frage der von der Vorrednerin angeführten „Kleiderhaken-Abstandsmessung“ gehören - und die Bestimmung von Leistungsstandards eine Aufgabe staatlicher Heimaufsicht?

Wir meinen - und insoweit spreche ich für den Deutschen Landkreistag -, dass Heimaufsicht, sei es bei Einrichtungen für Erwachsene oder für Kinder und Jugendliche, in erster Linie eine ordnungspolitische staatliche Aufgabe der Gefahrenabwehr ist, während die Bestimmung der Qualität der Sozialleistungen sowie deren Prüfung und Sicherstellung eine gemeinsame Aufgabe der Sozialleistungsträger und Leistungserbringer darstellt, über die gemeinsame Vereinbarungen zu treffen sind. Das heißt, es ist Aufgabe der Träger der Jugendhilfe, der Pflegeversicherung und der Eingliederungshilfe, im Rahmen der Sozialhilfe als Leistungsträger zusammen mit den Einrichtungsträgern auszuhandeln, welche Qualität zur Durchführung der Sozialleistungen notwendig und angemessen ist.

Diese Qualität muss selbstverständlich auch finanzierbar sein. Dies muss mit der einzelnen Einrichtung in einer Leistungsvereinbarung geklärt und abgestimmt werden. Dabei muss sich die Qualität nach der Aufgabenstellung richten, die die jeweilige Einrichtung im Rahmen ihrer Autonomie bestimmt. Durch Verhandlungskommissionen oberhalb der örtlichen Trägerebene und der Ebene der Einrichtungsträger sollten Personalrichtwerte in Form von Bandbreiten vorgegeben werden, wobei in diesem Rahmen anschließend mit der einzelnen Einrichtung über die Personalausstattung verhandelt werden kann.

Wenn in einem solchen System, wie es im dritten Abschnitt des fünften Kapitels des SGB VIII vorgesehen ist, der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit den einzelnen Einrichtungen in seinem Bereich die Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abschließt, sollte er auch in der Lage sein, festzustellen, ob die Qualität der Leistung, die von der Einrichtung erbracht wird, auch tatsächlich mit der vereinbarten Qualität übereinstimmt. Es muss daher Aufgabe des jeweiligen öffentlichen Trägers der Jugendhilfe sein und nicht einer Heimaufsicht, ob die Qualität, die er vereinbart hat und mit seinen Entgelten bezahlt, auch tatsächlich erbracht wird.

Wenn die Qualität von der Heimaufsicht überprüft werden sollte, dann muss sich diese grundsätzlich an dem orientieren, was vereinbart worden ist und nicht an eigenen Qualitätsmaßstäben. Es kann nicht Aufgabe des Staates beziehungsweise der Heimaufsicht sein, eigene Qualitätsvorgaben mit Auswirkungen auf die zwischen Leistungsträger und Einrichtungsträger abzuschließenden Vereinbarungen zu machen, ohne selbst eine Finanzverantwortung zu tragen. Das kann für mich nicht akzeptabel sein.

Um nicht missverstanden zu werden, ich spreche mich nicht gegen eine Heimaufsicht aus, aber für eine Heimaufsicht im ordnungsrechtlich verstandenen Sinn auch mit Eingriffsrechten bis hin zu dem Recht, eine Einrichtung zu schließen. Eine auf ihre ordnungsrechtliche Aufgabe der Gefahrenabwehr zurückgeführte Heimaufsicht kann als staatliche Aufgabe auch von der unteren Verwaltungsbehörde auf der Kreisebene durchgeführt werden. Dies wäre dann sicherlich keine Aufgabe des Jugendamtes, genauso wie die Heimaufsicht nach dem Heimgesetz als ordnungsrechtliche Aufgabe des Kreises und nicht als Aufgabe der Sozialhilfe durchgeführt wird.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch noch Folgendes anmerken: In den Verhandlungen, die ich im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes mit den Pflegekassen führe, wird von diesen vielfach Beschwerde darüber geführt, dass in den Ländern, in denen die Heimaufsicht auf der Kreisebene angesiedelt ist, diese zu hohe Standards bei den Einrichtungen durchzusetzen sucht und das vor dem Hintergrund, dass die Pflegekassen wegen der Deckelung der Beitragssätze keine Mehrkosten übernehmen können und daher die Mehrkosten letztlich immer zu Lasten der Sozialhilfe gehen. Die Argumente, dass Aufsichtszuständigkeiten und Leistungszuständigkeiten beim selben Träger nicht akzeptiert werden können, weil letztlich das Kosteninteresse des Leistungsträgers immer vorgehe, geht daher an den Realitäten vorbei.

Wie man letztlich die Zuständigkeit für die Heimaufsicht im Rahmen des Kinder- und Jugendhilferechts regeln wird, kann nicht im Schnellverfahren entschieden werden. Deshalb sieht der von Schleswig-Holstein eingebrachte Gesetzentwurf zur Umsetzung des Artikels 125 a Grundgesetz eine Lockerung der Zuständigkeitsregelungen für die Wahrnehmung einiger bestimmter Aufsichtsaufgaben nach § 85 SGB VIII vor, dass die Länder vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen können. Wie dies dann umgesetzt wird, muss auf Landesebene in Kooperation mit allen Beteiligten entschieden werden.

Richard Isselhorst: Danke, Herr Lindlahr. Ich bitte um weitere Wortmeldungen.

Dr. Gerd Mager, Leiter des Jugendamtes Berlin-Spandau: Je länger die Veranstaltung dauert, um so unwohler wird mir. Worüber reden wir, reden wir über Jugendhilfe? Das ist ein System kommunizierender Röhren. Ich glaube, das ist noch immer nicht hinreichend begriffen worden. Was man in dem einen Bereich tut, hat Ausstrahlung, Auswirkung auf den anderen. Und wenn da immer nur über die Kontrolle und die Aufsicht geredet wird, so trifft das nicht den Kern.

Herr Schnapka hat sehr eindrücklich dargestellt, dass ein Großteil von Beratungen erforderlich ist, damit in den verschiedenen Regionen die Jugendämter annähernd nach

ähnlichen Standards handeln und hierzu in die Lage versetzt werden. Denn Dieter Kreft und Helmut Lukas haben festgestellt - das war zwar noch zu Zeiten des JWG -, dass rund 15 Prozent der Jugendämter nicht innovationsfreudig genug sind. Ob das mittlerweile besser geworden ist, wissen wir nicht. Aber auch das ist ein Problem. Und dazu bedarf es auch dieser Unterstützung. Ich bitte das nur noch einmal in das Blickfeld zu rücken.

Wenn erklärt wird, unterschiedliche Standards seien kein Problem, so frage ich: Wissen Sie, was Sie damit über die Jugendhilfe sagen? Wissen Sie, was es bedeutet, hohe Standards zu haben? Diese führen zu kürzerer Verweildauer in Einrichtungen und damit zu weniger Einschnitten in familiäre Biographien, ganz abgesehen von den Kosten. Es gibt einen unmittelbaren Zusammenhang von qualitativ hochwertigen Kindertagesstätten auf der einen Seite und der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung auf der anderen Seite. Ist Ihnen das niemals im Blick gewesen?

Und wenn ich dann noch diese zynischen Bemerkungen vernehme, wie die Politik damit umgeht, sich über Gesetze hinwegsetzt und dies hier auch noch genüsslich ausbreitet, dann frage ich mich, was wollen Sie überhaupt? Dann reden Sie doch über Kosten, die Ihnen zu hoch sind! Dann würde die Diskussion endlich einmal ehrlich werden. Doch das, was hier gemacht wird, gleicht einem Popanz: Sie reden nicht über die Sache, die Ihnen am Herzen liegt, was ich zutiefst unehrlich finde.

Uwe Lübking: Jetzt muss ich dringend antworten, weil nun schon zum dritten Mal behauptet worden ist, dass von kommunaler Seite Leistungseinschränkungen contra legem eingefordert werden. Ich sage es noch einmal: Das hat Herr Lindlahr nicht gefordert, das hat auch niemand von uns gefordert.

Zu den Standards: Ich bleibe dabei, und nichts anderes hat Herr Mörsberger auch gesagt, Standards von Einrichtungen brauchen nicht identisch zu sein. Das heißt, dort, wo man beispielsweise einen hohen Anteil von Ausländerkindern hat, braucht man unter Umständen einen anderen Standard in der Einrichtung als anderswo. Wenn aber eine feste Vorgabe existiert, dann ist es doch einfach zu sagen „Kindeswohl ist immer der niedrigere Standard“, weil man - wenn man nicht nachweisen kann, dass das Kindeswohl beeinträchtigt ist - auch seitens der Aufsicht nicht eingreifen kann.

Insofern hat Herr Lindlahr völlig zu Recht erläutert, dass wir zu Kontrakten kommen müssen, bei denen Leistungen vereinbart werden. Dabei bin ich der festen Überzeugung, dass das, was die Kommunen jetzt tun, eine größere Transparenz auch der Qualität von Einrichtungen erbringen wird. Das wurde früher nicht gemacht. Es werden auch die Leistungsvergleiche einen erheblichen Beitrag dazu leisten. Deshalb ist der Vorwurf, wir wollten nur alles abbauen, um finanziell zu sparen, nicht gerechtfertigt. Aber sparen wollen wir doch alle, indem wir versuchen, die Mittel effektiver einzusetzen.

Das ist ein Vorwurf, dem sich das Soziale insgesamt ausgesetzt sieht: Wir haben früher Gelder ausgegeben, ohne zu prüfen, welche Wirkung damit verbunden war. Wir kommen jetzt dazu, die Wirkungen besser einschätzen zu können. Der Vorwurf des Stan-

dardabbaus ist so nicht haltbar. Es geht vielmehr künftig darum, deutlich zu machen, dass individuelle Lösungen nötig sind.

Ein weiteres Missverständnis möchte ich ausräumen. ÖTV oder Eltern sind für mich kein Ersatz von Aufsichtsfunktionen. Aber deren Engagement beweist, dass es auf kommunaler Ebene Gruppierungen gibt, die eine sehr starke Sensibilisierung der kommunalen Vertretungskörperschaft über ganz bestimmte Bereiche ermöglichen können. Das ist nicht nur die ÖTV auf Landesebene.

Ich wiederhole mich: Es geht nicht darum, Standards unisono herunterzufahren, sondern es geht darum, nicht alles gleichmäßig zu verteilen, sondern wirklich danach zu schauen, welches Angebot muss im Einzelnen tatsächlich vorgehalten werden. Das kann auch bedeuten, dass Standards sogar ausgeweitet werden müssen.

Richard Isselhorst: Vielen Dank, Herr Lübking. Ich möchte mich sogleich an Herrn Friedrichs wenden, der sich seit geraumer Zeit gemeldet hat. Ich möchte ihn als Repräsentanten eines Landesjugendamtes fragen: Was meinen Sie, wo werden die Standards höher sein, wenn die kommunale Ebene entscheidet: in den sozial hochbelasteten Gebieten oder in den Mittelstandsgebieten?

Dirk Friedrichs, Dezernent für Grundsatzfragen im Landesjugendamt Hessen, Wiesbaden: Das ist genau die Frage. Ich habe Herrn Lübking genau zugehört. Auf die Nachfrage von Herrn Schnapka, was denn eigentlich am jetzigen Verfahren bemängelt wird, wenn die Arbeit der Aufsicht der Landesjugendämter für gut befunden wird, hat Herr Lübking sinngemäß geantwortet, dass sich die Kritik nicht gegen die Aufsicht an sich, sondern gegen die damit verbundene Beratung richte. Damit würden Standards transportiert, die mit der reinen Aufsichtsfunktion nichts zu tun hätten.

Herr Lübking hat anschließend noch einmal betont, dass die Standards eben nicht auf Landesebene festgelegt werden sollen, wobei ich mich dann frage, wie sich das mit den Aufgaben des überörtlichen Trägers nach § 85 Absatz 2 SGB VIII vereinbaren ließe. Ich frage: Wie kann denn das Land in strukturschwachen Gebieten dafür zu sorgen, dass die Kinder dort nicht benachteiligter sind als in strukturstarken Gebieten?

Es ist doch ganz klar - und damit beantwortet sich auch die Frage von Herrn Isselhorst -, dass sich die Standards, wenn sie kommunal festgelegt werden, natürlich in erster Linie an den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen orientieren. Deshalb wollte der Gesetzgeber die Trennung von Aufgaben auf örtlicher und überörtlicher Ebene, weil nur so dem Kindeswohl Rechnung getragen werden kann.

Das bedeutet doch aber: Die Festlegung und Einhaltung von Standards sind kein Luxus, sondern orientieren sich an den Notwendigkeiten im Interesse von Kindern und Jugendlichen. Es werden beispielsweise Personalschlüssel und Gruppengröße festgelegt, weil der Gesetzgeber der Auffassung ist, dass das für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen notwendig ist. So kann ich überhaupt nicht einsehen, dass möglicherweise in einer Großstadt, die vielleicht über viel Geld verfügt, dieses selbstver-

ständig ist und in einem Landkreis, der zum Beispiel über weniger finanzielle Ressourcen verfügt, diese Tatsache zu Lasten von Kindern und Jugendlichen geht. Diese Prioritätensetzung kann ich nicht mitmachen.

Richard Isselhorst: Dankeschön. Frau Johns, Sie sind Vorsitzende des Landesjugendhilfeausschusses in Schleswig-Holstein und hauptberuflich im Kinderschutz-Zentrum in Kiel tätig, insofern mit mehrfachen Erfahrungen ausgestattet...

Irene Johns, *Vorsitzende des Landesjugendhilfeausschusses Schleswig-Holstein und Leiterin des Kinderschutz-Zentrums des Deutschen Kinderschutzbundes Kiel:* Es gibt sicherlich Themen, bei denen ich lieber sage, dass ich aus Schleswig-Holstein komme. Ich bin der Meinung, dass wir wirklich ganz mühsam errungene Standards haben, die wir nicht beliebig zur Disposition stellen dürfen. Als Landesjugendhilfeausschuss haben wir uns öffentlich gegen diesen Versuch gewandt, die Auflösungen von Zuständigkeiten zu forcieren und auf die Gefahr von nicht hinnehmbaren Qualitätsverlusten, insbesondere im Kindertagesstättenbereich, hingewiesen. Wir haben auch das Beteiligungsverfahren kritisiert.

Die Gesetzesinitiative aus Schleswig-Holstein ist ein ziemlich trauriges, aber ein markantes Beispiel für eine Interessenkollision. Diese Initiative zu dem Antrag im Bundesrat ging vom Innenministerium aus, bei dem die Kommunalaufsicht liegt. Die Verständigung in einer Kaminrunde der Jugendministerkonferenz unter Beteiligung des Jugendministeriums Schleswig-Holstein sah eine Verlagerung von Aufgaben auf die örtlichen Träger nicht vor. Das heißt, die Initiative ist ohne Beteiligung des Landesjugendamtes, das in das Jugendministerium eingegliedert ist, und ohne fachliche Diskussion im Landesjugendhilfeausschuss erfolgt - wie vor Jahren schon einmal geschehen. Das sollte uns stark zu denken geben.

Markus Schnapka: Noch einmal etwas kurz und knapp zu dieser Gesetzesinitiative im Bundesrat. Wenn man sich die erste Seite der Drucksache anschaut, so findet man eine Aufzählung der verschiedenen Ausschüsse, die das beraten hat. Es fehlt der Ausschuss Frauen und Jugend. Alle anderen Ausschüsse waren mit dabei.

Ich habe die Geschäftsstelle des Bundesrates angerufen - speziell die Geschäftsstelle des Gesundheitsausschusses, der mit dem Ausschuss Frauen und Jugend eine gemeinsame Geschäftsführung verantwortet. Dort habe ich gefragt, warum dieser Entwurf nicht an den zuständigen Ausschuss weitergegeben wurde, zumal der Gesundheitsausschuss mit unterschrieben hatte. Die Antwort: „*Wir kennen das nicht, würden Sie uns das bitte zuschicken.*“ Auch die Geschäftsstelle des Finanzausschusses, die ich anrief, gab die Auskunft, den Gesetzesentwurf nicht gesehen zu haben. Ich will das nicht weiter erläutern.

Ich stelle aber die Frage, ob sich denn die Initiatoren trauen, auch die Fachdebatte zu führen. Das Zuständigkeitslockerungsgesetz wurde bekanntlich von der innen- und rechtspolitischen Seite angestrengt. Solche Entwürfe scheitern aber oft dann, wenn die Fachdebatte tatsächlich zum Zuge kommt. Ich bin dennoch fest überzeugt, dass auch,

wenn der jüngste Entwurf im Bundestag auf der Strecke bleiben sollte, dies nicht die letzte Attacke gewesen sein wird. Man wird immer wieder gegen die Struktur der Jugendhilfe vorgehen, sich dabei aber nicht trauen zu sagen, dass die bisherige Arbeit der Jugendhilfe schlecht sei. Das finde ich an dieser Debatte so unehrlich.

Wenn man den Landesjugendämtern zu Recht vorwerfen würde, dass wir schlechte Arbeit machen, wäre der Ausgang der Debatte klar und eine Abschaffung dieser Behörden gerechtfertigt. Aber dieser Vorwurf wird nicht erhoben, weil er jeder Grundlage entbehrt. Im Gegenteil - die Inanspruchnahme durch die örtlichen Jugendämter nimmt zu. Wir erfüllen eine Dienstleistung für die Kommunen. Die Fachämter sehen das ganz genau so.

Richard Isselhorst: Vielen Dank, Herr Schnapka. Herr Dr. Wiesner hat mir gerade gesagt, dass er darüber berichten und aufklären kann, wie es zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates gekommen ist. Bitte.

Ministerialrat Dr. Reinhard Wiesner, *Leiter des Referates Kinder- und Jugendhilfe-recht im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn:* Dieser Gesetzentwurf, über den wir jetzt reden, ist nicht neu; er war bereits in der letzten Legislaturperiode einmal vorgelegt, aber nicht verabschiedet worden. Dieser Entwurf ist gewissermaßen in einem zweiten Anlauf wieder in den Bundesrat eingebracht worden. Er kam sofort in das Plenum zur Abstimmung, ohne erneute Beratung in den Ausschüssen. Was strategisch sehr gut platziert war: Der Antrag Schleswig-Holsteins ist zwei Tage vor dem Plenumsbeschluss überhaupt erst gestellt worden. Das heißt, es hätte für keinen Ausschuss mehr die Möglichkeit oder Chance gegeben, darüber zu diskutieren.

Richard Isselhorst: Meine Damen und Herren, auch das ist ein Anlass zum Nachdenken. Doch kehren wir zum Kern der Disputation zurück. Herr Prof. Kreft hatte um das Wort gebeten. Bitte.

Prof. Dieter Kreft, *Freiberuflicher Fach- und Organisationsberater für öffentliche und freie Träger der sozialen Arbeit, Nürnberg, Honorarprofessor am Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Lüneburg:* Am Ende des Diskurses komme ich immer mehr zu der Auffassung, dass sich hier Positionen gegenüberstehen, die nicht miteinander zu versöhnen sind; vor allem bei dieser dritten Disputation wird mir das ganz klar.

Beispielsweise kenne ich den Kollegen Lindlahr seit langem und schätze ihn auch aufgrund seiner Gradlinigkeit, indem er während der Disputation zur Zweigliedrigkeit des Jugendamtes sinngemäß klar zum Ausdruck brachte, dass dies der Deutsche Landkreistag nie so gewollt hatte und auch weiterhin nicht will. Bei dem Thema dieser dritten Disputation ist es sogar noch etwas schwieriger. Hier gibt es eine Position, die Aufsicht als Beratung versteht. Als der Begriff „Aufsicht“ eingeführt wurde, fand ein fachlicher Musterwechsel statt; wobei der Begriff immer fachliche Beratung und fachliche Entwicklung zum Inhalt hatte. Das ist der Kern des einen Konzeptes, das hier vorge-tragen wurde. In dem anderen Konzept wird dafür plädiert, die notwendigen Standards

- soweit überhaupt welche erforderlich sind - könnten auch örtlich kontrolliert werden. Mehr müsse nicht sein, behauptete Herr Lübking. Er hat hinzugefügt, wenn es denn Streit um Inhalte gäbe, dann könnte man diesen Streit öffentlich politisch in der Kommune führen. Das sind zwei völlig unterschiedliche Sichtweisen.

Nach meinen Erfahrungen gehe ich davon aus, dass trotz der neuen Regelungen über die Leistungsvereinbarungen die Ämter, die mit den unterschiedlichsten Bezeichnungen für die Jugend zuständig sind, weiterhin auf unterschiedlichem fachlichen Niveau arbeiten. Deshalb brauchen sie sogar dringend das Instrument einer fachlichen Beratung über Aufsicht.

Wenn die Sichtweisen nun einmal so unterschiedlich sind, wie sie sich konkret darstellen, muss man sich für die eine oder andere Position entscheiden und diese auch nach außen vertreten. Ich plädiere dafür, Jugendhilfe als ein wertegebundenes Fachkonzept zu verstehen, dass es effektiv zu gestalten gilt. Die Positionen der Kommunalen Spitzenverbände - so hat es sich herauskristallisiert - sind mit dieser, meiner Sichtweise nicht vereinbar.

Dr. Winfried Kösters, *Vorsitzender des Jugendhilfeausschusses der Stadt Bergheim, Nordrhein-Westfalen*: Wobei ich auch nicht weiß, ob die beiden Positionen überhaupt versöhnt werden müssen. Ich bin es in der Politik gewöhnt, dass wir nicht nach dem Harmonieprinzip entscheiden, sondern nach Mehrheiten. Auch hier wird das irgendwann der Fall sein. Die Frage ist, wer im politischen Prozedere seinen Einfluss am meisten geltend machen wird. Da sind die Verbandsvertreter als organisierte und bezahlte Interessenvertreter in der Regel immer besser als beispielsweise Sozialpädagogen und Sozialarbeiter, die sich oft nur auf die Schulter klopfen und damit zum Ausdruck bringen wollen, was sie für gute Menschen sind. Sie vergessen leider zu oft, die Ergebnisse ihrer Arbeit und deren erforderliche Bedingungen für die Entwicklung auch anderen mitzuteilen.

Ich glaube, dass wir auch eine ganz andere Situation haben. Wenn ich mich zum Beispiel auf das Thema „Aufsicht“ beziehe: Wenn ich als Jugendhilfeausschussvorsitzender mitunter sehe, was das Landesjugendamt manchmal möchte, dann schlage ich gelegentlich die Hände über dem Kopf zusammen. Ich würde oft anders entscheiden, aber nicht in der Sache, sondern aus ganz anderen Gründen - zum Beispiel wegen der Kosten, die sich aufgrund der gemachten Auflagen ergeben oder wegen der Zeiträume, die die notwendigen Entscheidungsprozesse abverlangen. Ich weiß das aufgrund des Beispiels einer integrativen Gruppe in einem Kindergarten, wie umständlich über Monate hinweg dieser Entscheidungsprozess gelaufen ist, wo ich mich immer selbst gefragt habe, ob das so sein muss.

Für mich ist aber etwas ganz anderes viel wichtiger, was sich bei den Disputationen II und III verstärkt gezeigt hat. Im Grunde genommen ist das die Hilflosigkeit, die Selbstbeschäftigung sowie die Lust an der Debatte um der Debatte willen, die uns zur Zeit prägt. Seien wir doch ehrlich: Ist es nicht eigentlich unsere Hilflosigkeit, die diagnostizierten Probleme inhaltlich anzugehen. Wird diese Hilflosigkeit nicht mit einer

unsinnigen Strukturdebatte verdeckt und übertüncht? Ich möchte gern, dass mir gesagt wird, dass die als lösungsbedürftig angesehenen Probleme mit der folgenden Struktur besser gelöst werden können. Kein Mensch hat heute so argumentiert. Niemand hat inhaltliche Defizite benannt, für deren Lösung eine entsprechende, neue oder andere Jugendhilfestruktur hilfreicher sein könnte als die bisherige.

Gleichzeitig, wie das bei Verwaltungen immer so ist, die auch ohne den Bürger schon genug zu tun haben, beschäftigen sich Verwaltungen ganz gerne mit sich selbst. Das ist so. Das Entscheidende ist, dass wir vielleicht hier die Motivation, den Hintergrund verloren haben. Und das ist der Punkt, an welchem ich dann wieder zur Versöhnung komme. Kann es nicht gelingen, Bund, Länder und Gemeinden auf Ziele zu verpflichten, die wir im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe einmal erreichen wollen? Ich denke an zwei, die mir ganz wichtig sind und die ich für meine nächsten fünf Jahre als persönliche Ziele genannt habe.

Erstens: Ich will weiter dafür sorgen, dass das Klima für Kinder, Jugendliche und Familien in einer älter werdenden Gesellschaft verbessert wird. Zweitens: Ich möchte die Politik in diesem Bereich vom Kopf auf die Füße stellen. Die Entwicklungspsychologie sagt uns, dass die wichtigsten Lebensjahre eines Menschen die ersten sieben, acht Lebensjahre sind. Aber betreiben wir aktive Kinderpolitik? Ich möchte beitragen, eine Politik für Kinder zu kreieren.

Richard Isselhorst: Danke, Herr Dr. Kösters. Ich möchte nun Herrn Selle aus Münster ansprechen. Sie haben in Münster das Qualitätssicherungssystem für Kindertageseinrichtungen mit entwickelt; es wird angewendet. Kann das mit der Aufsicht zusammenpassen und trifft das zu, was Herr Dr. Kösters gerade gesagt hat?

Mathias Selle, Stellvertretender Leiter des Jugendamtes der Stadt Münster: Qualitätsmanagement und Schutz von Kindern in Einrichtungen passen meines Erachtens gut zusammen. Hierzu haben wir uns im Jugendamt Münster bereits Gedanken gemacht, dies vor allem vor dem Hintergrund der Diskussion um die gefährdete Zukunft der Landesjugendämter in Nordrhein-Westfalen. Wir stellten uns vier Fragen, um uns der Thematik zu nähern:

1. Was ist das Ziel nach § 45 KJHG?

Wir stellten fest, das Ziel müsste darin bestehen, eine qualitativ hochwertige Betreuung in den Kindertageseinrichtungen sicherzustellen und die Einrichtungen - vor allem mit Blick auf die allgemeine Finanzknappheit - als Baustein zur Prävention, Förderung und Bildung im Gesamtsystem der Jugendhilfe zu erhalten. Der § 45 KJHG sollte also in den Kontext zur Qualitätssicherung gestellt werden.

2. Wer kann den § 45 effektiv umsetzen?

Sowohl Landesjugendamt als auch Kommune. Problematisch würde es bei der Aufsicht über die eigenen kommunalen Einrichtungen. Hier ginge ein Stück der Kon-

trollfunktion verloren. Diese Funktion wäre durch die Landesjugendämter sichergestellt. Wir entwickelten die Idee, gegebenenfalls mit anderen Kommunen Kontrakte abzuschließen, die gegenseitige Heimaufsicht ermöglichen würden.

3. Dann fragten wir nach der Effizienz:

Wir stellten fest, dass wir die Aufgabe selbst übernehmen könnten, jedoch dafür zusätzliches Personal benötigten. Schließlich sind wir zu dem Schluss gelangt, dass allein aus Gründen der Wirtschaftlichkeit in Bezug auf den Personaleinsatz die Heimaufsicht bei den Landesjugendämtern optimal angesiedelt ist. Grundsätzlich stellt sich fest: Die Stadt Münster arbeitet mit dem Landesjugendamt einvernehmlich zusammen. Aus diesem Grund gibt es aus unserer Sicht keinen Bedarf, die Heimaufsicht organisatorisch zu verändern.

4. Wir stellten uns die Frage nach der Vereinbarkeit von Qualitätsstandards mit der Heimaufsicht nach § 45 KJHG.

Die Stadt Münster steht im Bereich des Qualitätsmanagements in Kindertageseinrichtungen relativ weit vorne. In Münster wurde ein Pilotprojekt zur Evaluation der Qualität in Kindertageseinrichtungen in Zusammenarbeit mit dem Institut für Kleinkindpädagogik der Freien Universität Berlin initiiert. Hier wird mit einem standardisierten Evaluationsverfahren, der Kindergarten-Einschätz-Skala, gearbeitet. Unseres Erachtens kann Heimaufsicht künftig auch mit derartigen Verfahren und Instrumenten neben ihrer Schutzfunktion eine Qualitätssicherungsfunktion übernehmen.

Derzeit wird im Rahmen der „Nationalen Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder“, die vom Bundesministerium initiiert wurde, die Diskussion um nationale Qualitätsstandards geführt. In diesem Zusammenhang wird meines Erachtens auch eine Verbindung zwischen Heimaufsicht und Qualitätsmanagement stärker diskutiert werden.

Richard Isselhorst: Vielen Dank, Herr Selle. Mit einem Blick auf die Uhr möchte ich Sie darum bitten, sich in weiteren Beiträgen kurz zu fassen. Wer möchte sich äußern?

Gudrun Hock, Beigeordnete für Jugend und Soziales der Stadt Essen: Mich erheitert schon die Heftigkeit der Debatte der vergangenen eineinhalb Stunden zu einem Thema, das jenseits dieses Fachgremiums natürlich überall zwischen Kommunen und Land geführt wird. Ich erinnere an eine Zeit im Land Nordrhein-Westfalen, als dort auf Initiative des Finanzministers - man beachte - die Aussetzung sämtlicher Standards des Landes Nordrhein-Westfalen vorgeschlagen wurde. Es gab überall eine heftige Aufregung im Land; ich kann Ihnen versichern, nicht von der fachlichen Seite, sondern von der finanziellen Seite, von den Kämmerern auf allen kommunalen Ebenen, die befürchteten, dass vor allem die Einsetzung der Fachstandards in den Gemeinden und Landkreisen viel höher werden würde. Das war eine Diskussion mit ganz anderen Vorzeichen, die auch Standards des Landesjugendamtes betraf.

Daraufhin hatte wiederum zwei Jahre lang die sogenannte Grevener Kommission getagt, die nach Standards suchte, die man unbedingt wegfällen lassen könnte. Auch in diesem Zusammenhang brachte eine Befragung vor Ort das Ergebnis, dass alles so bleiben soll, wie es war. Das Ende vom Lied war, dass man entschied, das Thema „Standards“ vorerst ruhen zu lassen.

Jetzt zu der heutigen Debatte. Ich beziehe mich auf verschiedene Punkte, die in den Diskussionsrahmen über die Standards hineinpassen. Ich glaube, überall dort, wo es hoheitliche Eingriffsrechte in der Jugendhilfe gibt und geben muss, um Rechte der Kinder zu sichern, müssen sie ordnungspolitisch durchsetzbar sein.

Heute ist bisher viel über Standards und Qualitätssicherung gesprochen worden. Aber was wir bis heute nur empirisch haben, sind institutionelle Standards, von denen wir vermuten, dass sie ganz bestimmte pädagogische Ziele und Wirkungen erzeugen. Wir befinden uns momentan in einem Umbruch, indem ermittelt wird, ob man alternativ oder ergänzend Standards findet, die die Wirkungsketten von Maßnahmen jenseits von Institutionen näher abbilden und messen lassen. Darüber gibt es keine empirischen Informationen.

Ich glaube, dass wir langfristig darüber nachdenken müssen, wie dann dieses Info-Feld organisiert werden kann, sobald es den Wirkungsketten unserer Aktivitäten vor Ort entsprechende und geeignete Qualitätsstandards gibt, denen auch Vereine und Verbände zustimmen. Dabei stellt sich aus meiner Sicht auch die Frage nach der Rolle der Landesjugendämter. Wer macht eigentlich das Bench-Marking? Wir bräuchten dringend eine sogenannte unterstützende Qualitätssicherung. Wenn sich die Landesjugendämter inhaltlich auf so etwas ausrichten wollen, gut. Wenn sie sich fachlich aus verschiedensten Gründen nicht darauf ausrichten können, dann muss nach Alternativen gesucht werden. Bei diesen Alternativen gilt die Bedingung der Neutralität und ein gewisser Überblick über die „Szene“.

Damit komme ich zu dem allgemeinen Thema zurück. Auch hierbei war der Städte- und Gemeindebund in Nordrhein-Westfalen ein sogenannter Vorreiter mit der Forderung, man sollte darüber nachdenken, ob man nicht eine eigene Institution zur Qualitätssicherung gründet, wenn sich die Kommunalaufsicht - auf der heutigen Diskussionsebene die Landesjugendämter - nicht ziemlich schnell organisatorisch darauf einstellen kann oder will. Das so etwas geht, beweisen übrigens Bayern und Baden-Württemberg an anderer Stelle. In diesen Bundesländern wurde es sogar gewagt, ihre Kommunalaufsicht über die Finanzen zu rekommunalisieren. Dort gibt es eigene Prüfungsverbände. Wie ich weiß, funktioniert das.

Richard Isselhorst: Danke sehr. Die Zeit ist um und somit naht das Ende der Disputation. Ich möchte zum Abschluss beide Disputanten bitte, kurz und knapp zu antworten, ein Resümee auf ihrer Perspektive zu ziehen...

Uwe Lübking: Frau Hock und Herr Kreft haben meiner Meinung nach zwei Dinge ganz deutlich gemacht. Das betrifft zunächst die Qualität, die in Leistungen vereinbart

und gemessen wird. Davon abgegrenzt werden muss die Frage, wo ordnungspolitisch eingegriffen werden muss nach dem unbestimmten Rechtsbegriff des Kindeswohls, der auch nicht durch Qualitätsvereinbarungen definiert sein muss, weil diese weitergehen können als die enge Grenze des Kindeswohls. Wer die ordnungspolitische Aufgabe der Aufsicht wahrzunehmen hat, darüber besteht eine unterschiedliche Sichtweise. Dieses Problem muss der Gesetzgeber lösen, wobei ich der Auffassung von Herrn Dr. Kösters nicht zustimmen kann, dass die Kommunalen Spitzenverbände gerade in diesem Bereich immer die lauteste Lobby haben. Da gibt es Verbände, die zumindest genauso laut sind.

Bei den Qualitätsstandards geht es um die Frage, wie diese kontrolliert werden, etwa auf dem Wege des Bench-Markings, was verstärkt in Angriff genommen wird. Da spielt das hinein, was Herr Friedrichs gesagt hat: die Kumulation der Probleme in den Kommunen mit finanziellen Defiziten. Die Kommunen, die bereits jetzt die schlechteste Finanzausstattung haben, sind in der Regel die Kommunen, die die schwierigsten sozialen Problemlagen zu lösen haben. Aber das ist keine Frage der Vereinbarung von Qualitätsstandards oder von Aufsichtsfunktion, sondern geht auf das Problem zurück, dass der Finanzausgleich in den Ländern nach falschen Parametern funktioniert. Jedenfalls sagt der Städte- und Gemeindebund deutlich, dass der Finanzausgleich falsch strukturiert ist. Es müssen im Prinzip ganz andere Ansätze gefunden werden, um den mit verschiedenen Problemlagen behafteten Kommunen zu helfen, eigenständige Lösungen zu entwickeln.

Bei dieser Position dürften wir meiner Meinung nach wieder alle in einem Boot sein. Es darf nicht so sein, dass diejenigen Kommunen, die recht viel Geld haben, durch Gewerbesteuernachzahlungen sogar noch weiter profitieren. Das ist aber eine andere Fragestellung außerhalb der ordnungspolitischen Fragestellung der Aufsicht und der Qualitätsstandards.

Markus Schnapka: Ich kann direkt bei Herrn Lübking anknüpfen. Deregulierung ist kein Rezept fürs Sparen. Beabsichtigt ist eher die Zersplitterung, die Demontage und die Beliebigkeit von Aufsicht als Leitgedanke für eine Deregulierung, die nichts anderes heißt als Abschaffung von Regeln und damit auch von Standards. Rechtsansprüche im Sozialen sind aber verankert, um sie eben nicht dem Diktat finanzieller Konjunkturen zu unterwerfen.

Die Aufsicht der Landesjugendämter garantiert Leistungsstandards und ist mit Qualitätssicherung verknüpft. Beides erwarten die Kommunen von den Landesjugendämtern, nämlich, dass sie bei der Qualitätssicherung ebenso wie bei der Aufsicht aktiv werden. Wir können zwar diese Rollen voneinander trennen, aber es ist nicht von ungefähr, dass die Landesjugendämter die Geschäftsstellen für die neuen Entgeltvereinbarungen sind und dass die Landesjugendämter auch diejenigen sind, die in Nordrhein-Westfalen die Rahmenvereinbarungen entscheidend mit den Kommunen gestaltet haben. Insofern drückt das die Akzeptanz der kommunalen Ebene aus.

Der Angriff auf die Aufsichtsfunktionen der Landesjugendämter und auch die jüngste Initiative im Bundesrat ist meines Erachtens ein Angriff auf die Sicherung einer

bundesweit noch vergleichbaren qualitativen Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen; es geht nicht um Organisationskritik, sondern um einen Angriff auf die Substanz. Ich bitte Sie, dass wir uns gemeinsam dagegen zur Wehr setzen.

Richard Isselhorst: Ich danke beiden Kontrahenten für die kurzen Zusammenfassungen ihrer Positionen. Damit möchte ich die Disputation III beenden und natürlich alle hier im Plenum versammelten Kolleginnen und Kollegen auffordern, die Probleme künftig so zu diskutieren, dass Lösungen gefunden werden, die jenseits des Alles-oder-nichts-Prinzips liegen. Herzlichen Dank für Ihr Engagement.

Heute morgen bin ich gefragt worden, ob ich vor diesem Diskurs ein wenig nervös sei. Ein bisschen war ich es schon, aber wirklich nur ein wenig, weil ich einerseits wusste, dass die Themen problemgeladen sind, andererseits war ich mir bei der hier im Saal versammelten fachlichen Qualität ziemlich sicher, dass ein gutes Ergebnis erzielt werden kann. Sie haben dabei geholfen, wofür ich mich bedanke.

Dr. Rolf-Peter Löhr, *Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin:* Ich kann mich dem nur anschließen und danke allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Diskurses auch im Namen des Vereins für Kommunalwissenschaften sehr herzlich für die Diskussionsbeiträge. Die Positionen in allen drei Disputationen waren und sind sehr kontrovers. Aber ich habe als Zuhörer die Auffassung gewonnen, dass beide Seiten im Ziel einer effektiven Jugendhilfe einig sind und bei ernsthaftem Bedenken der anderen Meinung und der dieser zugrunde liegenden Argumente zu einvernehmlichen Lösungen kommen können.

Ich hoffe, dass Sie alle die Chance zum Zuhören genutzt haben; dann haben wir alle aus diesem Diskurs Gewinn ziehen können.

Das Jugendamt von morgen ist schon im Entstehen ... - Resümee des 2. Berliner Diskurses¹

DR. ROLF-PETER LÖHR

Geschäftsführer des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin

KERSTIN LANDUA

*Leiterin der Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe
im Verein für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin*

Der Anlass zur Durchführung dieser vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderten Veranstaltung sind die Forderung der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände sowie Gesetzesanträge einiger Bundesländer, die bundesgesetzlichen Organisationsvorgaben für das Jugendamt zu lockern und der kommunalen Organisationseinheit auch in diesem Bereich verstärkt Rechnung zu tragen. Zu den Änderungsvorschlägen heißt es sinngemäß, dass den Ländern eine grundsätzliche Ermächtigung eingeräumt werden müsse, die Organisation und sachliche Zuständigkeit der örtlichen und überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe selbst zu regeln. Während viele Jugendämter und freie Träger der Jugendhilfe damit den Kern der Jugendhilfe angegriffen sehen, sehen Kommunale Spitzenverbände und Länder in ihren Forderungen einen wichtigen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Ziel des 2. Berliner Diskurses zur Jugendhilfe war es, durch eine offene Diskussion der unterschiedlichen Positionen den Umfang der Meinungsverschiedenheiten und die Möglichkeiten einer Verständigung abzuklären. Zu dieser Veranstaltung waren hochrangige Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände, der Verbände der freien Wohlfahrtspflege, Bundes- und Landtagsabgeordnete, Vorsitzende von Jugendhilfeausschüssen von Kommunen und Ländern, Beigeordnete, Jugendamtsleiterinnen und Jugendamtsleiter sowie Persönlichkeiten aus der Jugendhilfe eingeladen. Die Teilnehmenden konnten in drei Disputationen eine angeregte und anregende Diskussion zu folgenden Themen erleben und mitgestalten:

- Zweigliedrigkeit des Jugendamtes (Jugendhilfeausschuss und Verwaltung des Jugendamtes),
- Struktur und Aufgabenbündelung des Jugendamtes sowie
- Aufsicht der Landesjugendämter über Kindertageseinrichtungen.

Ministerialrat Dr. Reinhard Wiesner, der seit Jahren für das Kinder- und Jugendhilfe-recht zuständige Referatsleiter des BMFSFJ, eröffnete den Diskurs. Er sorgte mit seinem Beitrag für eine fundierte fachliche Grundlage der nachfolgenden Disputationen. Ausgehend von der historischen Entwicklung der Jugendhilfe machte er deutlich, dass

¹ siehe Difu-Berichte, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Berlin (1999), Nr. 4, S. 30-31

bei den Überlegungen zu einer Neustrukturierung der Kommunalverwaltung bedacht werden müsse, ob damit die traditionell zentralstaatlich festgelegte Einheitlichkeit der Jugendhilfe in Frage gestellt werden soll. Ferner sei zu bedenken, dass das Jugendamt nicht nur verwaltende, sondern auch die Jugendhilfe gestaltende Aufgaben wahrzunehmen habe. Der Maßstab für die Organisation des Jugendamtes müsse der Anspruch junger Menschen auf Erziehung und dessen Realisierung sein, nicht rein finanzielle Interessen. Bei den Disputationen ging es darum, welcher der beste Weg zur Erreichung dieses Zieles ist.

In der ersten Disputation, bei der es um den Fortbestand der Sonderkonstruktion des Jugendhilfeausschusses ging, sprach sich Norbert Struck, Vorsitzender des Ausschusses Familie, Frauen und Jugend der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege und Jugendhilferferent im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, dafür aus, den Jugendhilfeausschuss mit seiner Besetzung aus Ratsmitgliedern und Vertretern der freien Träger der Jugendhilfe zu erhalten. Er sei ein Instrument der direkten Demokratie, die heute angesichts der weit verbreiteten Politik- und Parteienverdrossenheit als besonders wichtig angesehen werde. Es komme darauf an, die Arbeit der Jugendhilfeausschüsse inhaltlich weiterzuentwickeln und zu qualifizieren, insbesondere stärker mit den Arbeitsgemeinschaften nach dem KJHG sowie der Jugendhilfeplanung zu vernetzen.

Karl-Otto Lindlahr, Referent für Sozialwesen, Jugend, Familie und Gesundheit des Deutschen Landkreistages, vertrat dagegen die Auffassung, dass die Bürger die Zweigliedrigkeit nicht wahrnehmen. Im Übrigen sei der Jugendhilfeausschuss keineswegs die geeignete Lobby für die Jugendlichen; dies sei vielmehr der Stadtrat. Darüber hinaus würden im Sozialhilfereich eine Million junge Menschen betreut, und zwar ohne besonderen Ausschuss, aber in guter Kooperation mit den Wohlfahrtsverbänden. Auch seien neben der Jugendhilfe die Schule, die Sozialhilfe, die Arbeitsverwaltung sowie die Wirtschaftsförderung zunehmend für die Jugendlichen wichtig, so dass es darauf ankomme, neue Formen der Kooperation zu schaffen, statt an überholten Organisationsformen festzuhalten.

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass Kinder und Jugendliche nicht wählen dürften und so einer besonderen politischen Repräsentanz bedürften; sie bräuchten einen identifizierbaren Ort für ihre Interessenvertretung. Auch könne die Diskussion mit Vertretern der Jugendverbände im Ausschuss zu parteiübergreifenden und fachlich qualifizierten Beschlüssen führen. Dagegen wurde geltend gemacht, dass die unmittelbare Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in der Breite wichtiger sei als die Verbandsbeteiligung im Ausschuss, die gerade nicht Ausdruck direkter Demokratie sei.

Einigkeit bestand darin, dass die Jugendhilfeausschüsse aufgefordert seien, sich verstärkt mit inhaltlichen statt mit finanziellen Angelegenheiten der Jugendhilfe zu beschäftigen. Es wurde angeregt, vor einer Änderung des Gesetzes empirisch zu untersuchen, welche Organisationsmodelle mit welchen Auswirkungen bereits jetzt praktiziert werden; es gebe zahlreiche positive Beispiele für die Arbeit von Jugendhilfeausschüssen.

Bei der zweiten Disputation über die Aufgabenbündelung im Jugendamt sprach sich Professor Dieter Kreft, freiberuflicher Fach- und Organisationsberater für öffentliche und freie Träger der sozialen Arbeit sowie Honorarprofessor am Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Lüneburg, für die Beibehaltung der Einheitlichkeit des Jugendamtes aus. Nur so könne die Jugendhilfe dem Auftrag des KJHG gerecht werden, die Lebenslagen der Kinder und Jugendlichen in ihrer Gesamtheit zu erfassen und zu verbessern. Schon beim Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 sei die Schaffung des einheitlichen Jugendamtes als notwendig angesehen worden, um die Zuständigkeitszersplitterung und damit die Ineffektivität der öffentlichen Jugendhilfe zu beseitigen. Die Praxis zeige, dass sich die Jugendämter auch ohne Änderung der gesetzlichen Regelung weiterentwickelt hätten, und zwar hin zu fachlich hochqualifizierten Ämtern mit zunehmender Qualitätskontrolle der erbrachten Leistungen. Dieser schrittweise Entwicklungsprozess sei zukunftsträchtiger als eine abrupte Gesetzesänderung.

Der Beigeordnete für Soziales, Jugend und Gesundheit des Deutschen Städtetages, Dr. Manfred Wienand, wies demgegenüber darauf hin, dass sich die Rahmenbedingungen für die Erbringung öffentlicher Leistungen, gerade auch in der Jugendhilfe, erheblich geändert hätten, so dass nach alternativen und effektiveren Formen der Organisation und damit der Vertretung von Kinder- und Jugendinteressen gesucht werden müsse. Das KJHG mit seinen rigiden Vorgaben sei jedoch ein "Experimentierverhinderungsgesetz".

In der Diskussion wurde zum einen darauf aufmerksam gemacht, dass die Weiterentwicklung der Jugendämter außerhalb des KJHG erfolge und der Bundesgesetzgeber von den Ländern nicht mehr ernst genommen werde. Zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass die Einheitlichkeit des Jugendamtes noch gar nicht erreicht sei und viel mehr jugendbezogene Aufgaben in das Jugendamt integriert werden müssten. Die Intensivierung der Kooperation mit anderen Einrichtungen wurde weniger thematisiert.

Die dritte Disputation widmete sich der Aufsichtsfunktion der Landesjugendämter. Landesrat Markus Schnapka, Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter, wies darauf hin, dass sich die Aufsicht zunehmend weg von bloßer Kontrolle hin zu Beratung und Moderation von Konflikten bewege. Allerdings gebe es auch einen zunehmenden Bedarf der Überprüfung von Heimen, weil immer häufiger wirtschaftliche Überlegungen über Gebühr Vorrang vor pädagogischen Überzeugungen erhielten.

Dagegen vertrat Uwe Lübking, Beigeordneter für Recht und Soziales des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, die Auffassung, dass es auch bei der Aufsicht möglich sein müsse, modellhaft Alternativen zu erproben. Es komme darauf an, die Bürgerinnen und Bürger stärker in die Aufsicht einzubeziehen und diese so transparenter zu gestalten. Die örtliche Ebene halte Recht und Gesetz und fachliche Standards genauso ein wie das Land.

Dem wurde in der Diskussion entgegengehalten, dass die Kommunalisierung der Aufsicht über die Altenheime zu einer Zersplitterung und zu mangelnder Effizienz der

Aufsicht geführt habe. Auch bestehe die Gefahr, dass gerade in den Quartieren oder Städten, die besonderen Problemen ausgesetzt sind, Standards abgesenkt würden, um Kosten zu sparen, obwohl dies spätere Probleme und damit höhere Kosten verursachen könne.

Am Ende der Veranstaltung wurde eingefordert, dass die Jugendhilfe die eigenen Strukturen problemorientiert weiterentwickeln, aber auch bei zunehmender Ressourcenknappheit weiterhin als wertgebundenes Fachkonzept verstanden werden müsse, ausgerichtet an den sich wandelnden und komplexer werdenden Lebenslagen der Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Diese Zielsetzung der Jugendhilfe stellte niemand in Frage. Streitig waren letztlich „nur“ die Wege dahin.

Literaturhinweise

Baltz, Jochem

**Veränderte Zuständigkeiten in der Jugendhilfe.
Die „Zweigliedrigkeit“ des Jugendamtes und die Fachbehörde
Landesjugendamt - Auslauf- oder Zukunftsmodelle?**

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private
Fürsorge, Frankfurt/Main; 79 (1999); Nr. 11

Bäer, Andreas

Qualifizierung statt Abschaffung des Jugendhilfeausschusses.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 37 (1999); Nr. 5

**Beschluss der Jugendministerkonferenz am 17./18. Juni 1999 in Kiel
zur Organisation und Struktur der Landesjugendämter.**

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für
Erziehungshilfe e. V. (AFET) (1999); Nr. 3

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ)

**83. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter
vom 5. bis 7. November 1997 in Lübeck-Stockelsdorf. Organisationsstrukturelle
Grundvoraussetzungen der Arbeit von Jugendämtern. Grundsatzpapier.**

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 85 (1998); Nr. 1

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ)

**Verwaltungsreform und Organisation von Jugendämtern.
Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter
auf ihrer 82. Arbeitstagung vom 14. bis 16. April 1997 in Berlin.**

In: Forum Jugendhilfe, Bonn (1997); Nr. 2

Corsa, Mike

Jugendhilfe ohne Jugendamt als Modernisierungsgewinn?

In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Bonn: Arbeiterwohlfahrt; 48 (1997); Nr. 9

Deutscher Landkreistag, Bonn (Hrsg.)

**Entschließung des Gesamtvorstandes der Bundesvereinigung
der Kommunalen Spitzenverbände vom 15. Dezember 1998
zur Weiterentwicklung des KJHG.**

Bonn (1998)

Deutscher Städtetag,

Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Grossstadtjugendämter

Positionspapier zur Struktur der Jugendämter. Fassung vom 2. März 1999.

In: Der Amtsvormund, Heidelberg: Deutsches Institut für Vormundschaftswesen e. V.;
72 (1999); Nr. 7-8

**Für handlungsfähige Jugendämter und Jugendhilfeausschüsse.
Positionspapier des Deutschen Bundesjugendrings (DBJR) anlässlich der 71.
Vollversammlung am 21. und 22. Oktober 1998 in Dresden.**

In: Forum Jugendhilfe, Bonn: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (1998); Nr. 4

Gebhard, Dieter/Gernert, Wolfgang

Perspektiven des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 86 (1999); Nr. 9

Gernert, Wolfgang

Zur Messlatte der sogenannten Heimaufsicht für Kinder und Jugendliche.

In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 24 (1999); Nr. 10

Gernert, Wolfgang/Schnapka, Markus

**Trojanische Pferde gegen die Jugendhilfe. Erosionsversuche über
Zuständigkeitslockerung und Grundgesetzausführung.**

In: Sozialmagazin, Weinheim: Juventa; 23 (1998); Nr. 5

Greese, Dieter

Jugendämter vor dem Aus?

Geschichtslos in die Beliebigkeit der Postmoderne.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 3 (1997); Nr. 2

Hinte, Wolfgang

Verwaltungsreform - Eine heilsame Aufstörung für die Jugendhilfe?

In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Bonn: Arbeiterwohlfahrt; 50 (1999); Nr. 8

Isselhorst, Richard

Jugendämter auf dem Prüfstand.

**Organisationsuntersuchung des Jugendamtes Düsseldorf
durch die Unternehmensberatung Kienbaum.**

In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Bonn: Arbeiterwohlfahrt; 48 (1997); Nr. 9

Kösters, Winfried

**Der Jugendhilfeausschuss als jugendpolitisches Leistungsgremium -
aus der Sicht eines Vorsitzenden des Jugendhilfeausschusses.**

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 85 (1998); Nr. 5

Kreft, Dieter

Für die Erhaltung des Jugendamtes als Fachbehörde.

In: Neue Praxis, Neuwied: Luchterhand; 29 (1999); Nr. 1

Kreft, Dieter

Jugendhilfe - Was hat sich eigentlich bewährt?

Was gilt es zu verteidigen?

In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Bonn: Arbeiterwohlfahrt; 50 (1999); Nr. 8

Kreft, Dieter

Verwaltungsmodernisierung im Rechtsrahmen des SGB VIII/KJHG.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 79 (1999); Nr. 4

Landesjugendamt Hessen, Kassel (Hrsg.)

Friedrichs, Dirk

Der Jugendhilfeausschuss - Teil des Jugendamtes. 2. erw. Aufl.

Kassel (1997); 89 S.

„Leistungen für junge Menschen verbessern.“

**Interview mit Markus Schnapka, dem Vorsitzenden
der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter zur
Diskussion über die Auflösung der Landesjugendämter.**

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 5 (1999); Nr. 2

Merchel, Joachim

**Wohin steuert die Jugendhilfe? Innovationsfähigkeit der Jugendhilfe zwischen
neuen Steuerungsmodellen und Debatten um Jugendamtsstrukturen.**

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 37 (1999); Nr. 3

Müller, Wolfgang C.

Das allmähliche Verschwinden der Jugendämter.

In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Bonn: Arbeiterwohlfahrt; 48 (1997); Nr. 9

Münder, Johannes/Ottenberg, Peter

Der Jugendhilfeausschuss.

Münster: Votum (1999); 103 S.

ISBN 3-933158-26-5

Nix, Christoph

**Die Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses
in der kommunalpolitischen Praxis der Jugendhilfe.**

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 81 (1994); Nr. 6

Nörber, Martin

Zentrale Jugendamt ade. Dezentrale, partnerschaftliche Zusammenarbeit.

In: Jugendpolitik, Neuwied: Luchterhand; 24 (1998); Nr. 1

Petersen, Kerstin

**Gildetagung „Jugendhilfe ohne Jugendamt“.
Das Ende einer Institution als Modernisierungsgewinn?**

In: Forum Jugendhilfe, Bonn (1997); Nr. 2

Petersen, Kerstin

Neuorientierung im Jugendamt.

Dienstleistungshandeln als professionelles Konzept Sozialer Arbeit.

Neuwied: Luchterhand (1999); 144 S.

ISBN 3-472-03871-3

Pfreundschuh, Gerhard

Organisationsuntersuchungen in Jugendämtern.

Welche Aufgaben hat und wieviel Personal braucht ein Jugendamt?

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 86 (1999); Nr. 9

Qualitätsentwicklung in (Landes-)Jugendhilfeausschüssen.

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes e. V.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 37 (1999); Nr. 5

Rößler, Jochen

Das Jugendamt im Gefüge kommunaler Sozialpolitik.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 3 (1997); Nr. 2

Rothenburger Thesen der AGJ. Zur gegenwärtigen Diskussion über Organisation und Struktur der Jugendhilfe.

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 86 (1999); Nr. 4

Struck, Norbert

Die Rechtsstellung des kommunalen Jugendhilfeausschusses in den neuen Ländern.

In: Jugendhilfe, Neuwied: Luchterhand; 31 (1993); Nr. 5

Titelthema: Blick zurück und nach vorn.

Das KJHG und die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes.

In: Jugendpolitik, Neuwied: Luchterhand; 24 (1998); Nr. 4

Verein für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin (Hrsg.)

Jugendhilfeausschuss und kommunale Jugendpolitik.

Dokumentation der Fachtagung am 28. Februar und 1. März 1997 in Bogensee bei Berlin.

Berlin (1998); 105 S.

ISBN 3-931418-16-2

(Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe; 13)

Verein für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin (Hrsg.)

1. Berliner Diskurs zur Jugendhilfe.

Partnerschaftliche Kooperation oder marktwirtschaftlicher Wettbewerb?

Zur Zukunft des Zusammenwirkens von öffentlicher und freier Jugendhilfe.

Dokumentation der Fachtagung am 11. und 12. Dezember 1998 in Berlin.

Berlin (1999); 110 S.

ISBN 3-931418-20-0

(Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe; 18)

Wiesner, Reinhard

Die Landesjugendämter - Aufgabenstellung und Zukunftsperspektiven.

In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins

für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/Main; 77 (1997); Nr. 7

Wiesner, Reinhard

Die Stellung des Jugendamtes nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz.

In: Forum Erziehungshilfen, Münster: Votum; 3 (1997); Nr. 2

Wiesner, Reinhard

Jugendamt im Spannungsfeld von Politik und Fachlichkeit.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.

(EREV); 77 (2000); Nr. 1

Wolf, Christa

Die Bildung von Fachbereichen im Rahmen der Verwaltungsreformen aus der Sicht des Jugendamtes.

In: Der Amtsvormund, Heidelberg: Deutsches Institut für Vormundschaftswesen e. V.;

69 (1996); Nr. 3

Wolf, Volker

Auflösung der Landesjugendämter, Zweigliedrigkeit der Jugendämter und Arbeit der Jugendhilfeausschüsse.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.

(EREV); 77 (2000); Nr. 1

Zach, Günter

Was hört man vom Jugendamt?

In: Zentralblatt für Jugendrecht, Köln: Heymanns; 86 (1999); Nr. 12

Zukunft der Landesjugendämter.

Eine Äußerung der Bundesregierung (vom 11. Mai 1998).

In: AFET Mitglieder-Rundbrief, Hannover: Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe e.V. (AFET) (1998); Nr. 3

Zur Struktur der Jugendämter.

In: Evangelische Jugendhilfe, Hannover: Evangelischer Erziehungsverband e. V.

(EREV); 76 (1999); Nr. 4