

Föderalismusreform und Kinder- und Jugendhilferecht

Professor Dr. jur. Dr. phil. Reinhard Joachim Wabnitz, Ministerialdirektor a. D.,
Fachhochschule Wiesbaden

Entgegen zahlreichen kritischen Stimmen¹ haben der Deutsche Bundestag am 30.06.2006 und der Bundesrat am 07.07.2006 mit den erforderlichen Zweidrittel-Mehrheiten die Föderalismusreform und damit das umfangreichste Gesetzgebungspaket zur Änderung des Grundgesetzes (GG) seit 1949 beschlossen. Sie haben dabei im Wesentlichen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes² vom 07. März 2006 übernommen, der inhaltlich der zuvor im Konsens mit den Ländern entwickelten Konzeption entsprochen hat. Im Folgenden sind die Auswirkungen auf das Kinder- und Jugendhilferecht zu untersuchen, insbesondere auf das Sozialgesetzbuch (SGB) Achtes Buch (VIII) Kinder- und Jugendhilfe³.

1. Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts

Auch nach den nunmehr beschlossenen Neuregelungen besteht unverändert die **Kompetenz des Bundes** zur konkurrierenden Gesetzgebung auf dem Gebiet des Kinder- und Jugendhilferechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“) fort. Dies ist nachhaltig zu begrüßen. Während der Diskussion zur Föderalismusreform hat sich in den beiden vergangenen Jahren fast die gesamte Fachöffentlichkeit in der Kinder- und Jugendhilfe für den Fortbestand des genannten Kompetenztitels

¹ Vgl. nur die Stellungnahme der **Kinderkommission des Deutschen Bundestages**, Forum Jugendhilfe 2006, 41, sowie die Stellungnahmen der Experten während der Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages und im Innenausschuss des Bundesrates am 02.06.2006: **Meysen**, Föderalismusreform – Themenkomplex Soziales, publiziert in JAmt 2006, 217; **Münder**, Stellungnahme für die Anhörung zur Föderalismusreform zum Themenbereich VI. Soziales, Forum Jugendhilfe 2006, 71; **Wabnitz**, Mögliche Auswirkungen einer Neugestaltung des Art. 84 Grundgesetz (GG) auf das Kinder- und Jugendhilferecht, Forum Jugendhilfe 2006, 68. Eine andere Auffassung wurde in der genannten Anhörung lediglich von **Pitschas**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, vertreten.

² Bundestags-Drucksache 16/813

³ in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.12.1998 (BGBl. I S. 3546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.09.2005 (BGBl. I S. 2729).

ausgesprochen⁴. Das Kinder- und Jugendhilferecht wird danach – richtigerweise! – auch künftig sowohl auf Bundesebene als auch auf der Landesebene (durch umfangreiche Landes-Ausführungsgesetze zum SGB VIII) ausgestaltet sein. Allein dies ist überzeugend und trägt der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und sowohl länderspezifischen Interessen als auch der zwingenden Notwendigkeit Rechnung, das Kinder- und Jugendhilferecht in den wesentlichen Kernbereichen bundeseinheitlich zu regeln.

2. Änderungen in Art. 72 Abs. 2 GG

Allerdings bestehen seit der Reform relativ hohe „Hürden“ für künftige Änderungen des SGB VIII. Denn Gesetzgebungsaktivitäten betreffend auch den hier relevanten Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG sind nach Art. 72 Abs. 2 GG künftig nur möglich, wenn die „Erforderlichkeit“ einer bundesgesetzlichen Regelung gegeben ist, während bei den in Art. 72 Abs. 2 GG nicht genannten Materien eine (uneingeschränkte) konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 72 Abs. 1 GG besteht⁵.

3. Art. 84 Abs. 1 GG und das Kinder- und Jugendhilferecht

Trotz des Fortbestandes von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG muss aus der Sicht der Kinder- und Jugendhilfe mit großer Sorge zur Kenntnis genommen werden, dass es im Zuge der Reform zu weitreichenden Änderungen von Art. 84 Abs.1 GG (und Art. 125b GG) gekommen ist.

Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG lautet nunmehr wie folgt: „Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und

⁴ Vgl. nur Nachweise bei **Meysen**, Wer bestimmt, was Jugendhilfe leistet: Bund, Länder, Kommunen ?, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2005, S. 355, 367 ff, sowie **Wabnitz**, Fachliche, rechtspolitische und strategische Anmerkungen zur aktuellen Jugendhilfrechtsreformdiskussion, in: Zentralblatt für Jugendrecht 2004, S. 441; vgl. auch: Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Kinder- und Jugendhilfe. Aktuelle Positionierung des **Deutschen Bundesjugendrings** anlässlich der ersten Beratung im Bundestag am 10.03.2006, abgedruckt in Forum Jugendhilfe 2006, 42.

⁵ Vgl. im Einzelnen Münder a. a. O. 71, 72

das Verwaltungsverfahren“. Dies entspricht zunächst Art. 84 Abs. 1 Halbsatz 1 GG in der früher geltenden Fassung, dessen 2. Halbsatz sodann lautete: „soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.“ Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage enthält das SGB VIII – mit Zustimmung des Bundesrates - insbesondere in den §§ 61 ff, 69 ff, 90 ff eine ganze Reihe von bundesgesetzlichen Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren.

§ 84 Abs. 1 S. 2 bis 5 GG (neu) beinhalten demgegenüber grundlegend neu gestaltete verfassungsrechtliche Regelungen für **abweichendes Landesrecht**. Wenn Bundesgesetze etwas anderes (vgl. Satz 1) bestimmen, können die Länder unter Berücksichtigung von Satz 3 davon abweichende Regelungen treffen und damit im Ergebnis die **Einrichtung der Behörden** und das **Verwaltungsverfahren abweichend** vom SGB VIII eigenständig durch Landesrecht regeln. Lediglich in „**Ausnahmefällen** kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung“ gemäß Satz 4 „das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln“; solche Gesetze bedürfen gemäß Satz 5 der Zustimmung des Bundesrates.

Nach der **Übergangsvorschrift** des Art. 125b Abs. 2 GG können die Länder darüber hinaus abweichende Regelungen wie folgt treffen:

- erstens können sie von (bereits bestehenden) bundesrechtlichen Regelungen, die aufgrund des Art. 84 Abs. 1 GG in der bis zum Inkrafttreten der Föderalismusreform erlassen worden waren, abweichende Regelungen treffen; dies betrifft auch Regelungen des derzeitigen SGB VIII über die Einrichtung von Behörden;
- und zweitens können sie abweichende Regelungen über das Verwaltungsverfahren treffen, dies jedoch nur bis zum 31. 12. 2009 und zudem nur dann, wenn ab dem Inkrafttreten der Verfassungsreform im SGB VIII Regelungen des Verwaltungsverfahrens geändert worden sind.

Für den Bereich des **Verwaltungsverfahrens** bestehen danach also „**Sperrwirkungen**“ für die Landesgesetzgeber, während diese von Regelungen des SGB VIII über

die **Einrichtung von Behörden** sofort nach Inkrafttreten der gekennzeichneten geplanten Verfassungsregelungen **abweichen können**.

4. Keine Änderungen betreffend die Regelungen über die sachliche Zuständigkeit und die örtlichen und überörtlichen Träger der öffentlichen (Kinder- und) Jugendhilfe

Die dargestellten verfassungsrechtlichen Neuregelungen betreffen, was in der Diskussion bisher nicht immer deutlich genug betont worden ist, **nicht** die Regelungen über die **sachliche Zuständigkeit** der örtlichen und überörtlichen Träger der öffentlichen (Kinder- und) Jugendhilfe nach § 85 SGB VIII ! Diese sind weiterhin allein Bestandteil des **Bundesrechts** und kein rechtlich denkbarer Bereich für abweichendes Landesrecht. Damit bleibt es - unbeschadet der bereits bestehenden bundesrechtlichen Sonderregelungen nach § 85 Abs. 3 bis 5 SGB VIII - auch dabei, dass die Aufgaben nach § 85 Abs. 2 von den überörtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wahrzunehmen sind. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII (Aufsicht über Einrichtungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen). Die Länder können lediglich abweichend von § 69 regeln, welche Behörden von Seiten der örtlichen bzw. überörtlichen Träger zwecks Wahrnehmung der Aufgaben nach § 85 Abs. 1 bzw. Abs. 2 SGB VIII zu errichten sind ! Oder: sie könnten diese Regelungsbefugnis für den örtlichen Bereich auf die kommunalen Gebietskörperschaften delegieren !

Einer **Abweichungsbefugnis** durch Landesrecht sind schließlich auch die Regelungen in § 69 SGB VIII über die **örtlichen und überörtlichen Träger entzogen**, soweit nicht in § 69 bundesrechtlich Regelungsbefugnisse auf die Länder übertragen worden sind.

Trotz alledem eröffnet die Verfassungsreform breit angelegte Spielräume für abweichendes Landesrecht.

5. Fachliche und rechtliche Konsequenzen für das Kinder- und Jugendhilferecht

Auf welche Weise die Länder ihre neu gewonnenen Gestaltungsspielräume im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts nutzen werden, kann zur Zeit nicht sicher prognostiziert werden. Aufgrund mehrerer Initiativen von Länderseite bereits in den vergangenen Jahren⁶ ist jedoch zu befürchten, dass es mittelfristig zu gravierenden Veränderungen im Bereich der Jugendbehörden und eventuell auch des Verfahrens und damit zu einer bundesweit sehr ungleichen Rechtssituation kommt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit⁷ könnten u. a. folgende Entwicklungen eintreten.

5.1 Abschaffung der Jugendämter

Gemäß § 69 Abs. 3 SGB VIII sind alle örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gesetzlich dazu **verpflichtet**, zur Erfüllung aller Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII **ein (einheitliches) Jugendamt zu errichten**. Diese Verpflichtung besteht im Wesentlichen seit den 1920er Jahren und hat sich nachhaltig bewährt („**Einheit der Jugendhilfe**“), weil im Interesse der jungen Menschen und ihrer Familien auf diese Weise alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe „gleichsam in einer Hand“ oder zumindest unter einer einheitlichen Leitung wahrgenommen werden. Vor dem Hintergrund der Verfassungsreform muss befürchtet werden, dass aufgrund abweichenden Landesrechts vielerorts die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nur noch „**zersplittert**“ **wahrgenommen** würden, zum Beispiel die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen im Schulamt, die Jugendarbeit im Kultur- oder Sportamt, die Jugendsozialarbeit und die Hilfen zur Erziehung im Sozialamt, der Kinder- und Jugendschutz im Gesundheitsamt, die Jugendhilfeplanung im Stadtpla-

⁶ Vgl. neben verschiedenen Gesetzesinitiativen zur „Zuständigkeitslockerung“ aus jüngster Zeit nur: Gesetzesantrag des Freistaates **Bayern**. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Sozialgesetzbuches – Achtes Buch – SGB VIII vom 29.04.2003, Bundesratsdrucksache 279/03; Antrag der Länder **Nordrhein-Westfalen** und **Bayern**. Entschließung des Bundesrates zur Änderung des Sozialgesetzbuches Achtes Buch (SGB VIII) – Kinder- und Jugendhilfegesetz – Entlastung der Länder und Kommunen im Bereich der Jugendhilfe, Bundesratsdrucksache 222/04 vom 17.03.2004; Gesetzentwurf des **Bundesrates**. Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG), Bundestagsdrucksache 15/4532 vom 15.12.2004

⁷ Vgl. auch den jüngsten Gesetzentwurf des **Bundesrates**. Entwurf eines ... Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (... Zuständigkeitslockerungsgesetz), Bundestagsdrucksache 16/518 vom 02.02.2006

nungsamt usw. Dies würde die Fachlichkeit und die „Schlagkraft“ der Kinder- und Jugendhilfe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nachhaltig schmälern.

Eine bundeseinheitlich vorgegebene Jugendamtsstruktur mit der konkreten Benennung der Behörde Jugendamt ist **auch mit Blick auf andere, bundesgesetzlich vorgeschriebene Aufgaben unverzichtbar**. Hinzuweisen ist unter anderem Aufgaben des Jugendamts nach dem **Bürgerlichen Gesetzbuch** (Amtsvormundschaft, Amtspflegschaft, Beistandschaft, Aufgaben des Jugendamtes im Adoptionswesen), dem Gesetz über die Angelegenheiten der **freiwilligen Gerichtsbarkeit** (Beteiligung des Jugendamtes in gerichtlichen Verfahren, insbesondere betreffend Fragen der elterlichen Sorge) und dem **Jugendgerichtsgesetz** (insbesondere die Aufgaben der Jugendgerichtshilfe des Jugendamtes als unverzichtbarer Partner der Jugendstrafrechtspflege). Auch für das „Zusammenspiel“ der Jugendbehörden untereinander - von Fragen der örtlichen Zuständigkeit bis hin zu solchen der Kostenerstattung - ist Klarheit unverzichtbar, soll es nicht zu erheblichen, von „außen“ nicht sofort durchschaubaren administrativen Problemen kommen. In besonderer Weise gilt dies mit Blick auf die unmittelbaren Adressaten des Kinder- und Jugendhilferechts, die jungen Menschen und ihre Familien. An wen sollen sie sich konkret wenden, wenn sie spezifischen Hilfebedarf haben? Aber auch Polizei und Schulen kommen ohne einen eindeutig erkennbaren Ansprechpartner nicht aus.

Schließlich benötigt auch der **Kinderschutz** klare Strukturen mit Blick auf die Personensorgeberechtigten und mit Blick auf ein einheitliches Leistungsrecht, auf die jugendamtlichen Kontrollaufgaben in Wahrnehmung des staatlichen Wächteramtes nach Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG, die (vorläufige) Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen in Notsituationen und schließlich auf die unverzichtbare Zusammenarbeit mit den Gerichten, deren Aufgaben ausschließlich bundesrechtlich vorgegeben sind.

5.2 Abschaffung des Jugendhilfeausschusses

Gemäß §§ 70, 71 SGB VIII ist das Jugendamt eine **zweigliedrige Behörde**, bestehend aus der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuss als dem **zentralen Planungs- und Entscheidungsgremium** im Bereich der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe, in dem auch die Träger der freien Jugendhilfe mit 40% der stimm-

berechtigten Mitglieder vertreten sind. Dieses „Herzstück“ der kommunalen Jugendhilfe, der Jugendhilfeausschuss, droht - gegebenenfalls aus Kostengründen - vielerorts aufgrund abweichenden Landesrechts **abgeschafft** zu werden. Die Zweigliedrigkeit des Jugendamts mit der zentralen Stellung des Jugendhilfeausschusses hat sich jedoch nachhaltig bewährt. Sie entspricht dem Gebot der **partnerschaftlichen Zusammenarbeit** zwischen öffentlicher und freier Kinder- und Jugendhilfe. Sie gewährleistet darüber hinaus in besonderer Weise breit repräsentierte **Fachlichkeit**, **Bürgerbeteiligung** (Stichwort: „**Zivilgesellschaft**“), Einbeziehung der **Interessen** von jungen Menschen und deren Familien und eine unmittelbare **Anbindung** an die **politischen Entscheidungsstrukturen** der kommunalen Vertretungskörperschaft. Auf den Jugendhilfeausschuss kann **nicht verzichtet** werden.

5.3 Abschaffung des Landesjugendamts und des Landesjugendhilfeausschusses

Ebenfalls aufgrund von § 69 Abs. 3 SGB VIII sind die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe **verpflichtet**, für die einheitliche Wahrnehmung aller überörtlichen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe („Einheit der Jugendhilfe“; s. o.) **Landesjugendämter** einzurichten, die „spiegelbildlich“ zu den gekennzeichneten örtlichen Strukturen ebenfalls gemäß §§ 70, 71 SGB VIII **zweigliedrig** ausgestaltet sind (Verwaltung des Landesjugendamts und Landesjugendhilfeausschuss). Aufgrund abweichenden Landesrechts könnten die eigenständigen **Landesjugendämter aufgelöst** und deren Aufgaben – ggf. verteilt – anderen (überörtlichen) Landesbehörden zugeschlagen werden. Eine unabhängige, wenn auch mitunter „unbequeme“ Fachbehörde Landesjugendamt, deren Aufgabenwahrnehmung streng an Aspekten des **Kinderwohls** und an den Interessen junger Menschen und deren Familien und nicht primär an Gesichtspunkten der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung orientiert ist, ist jedoch **auch künftig unverzichtbar**: mit Blick sowohl auf die Aufgaben der Kindertagesstätten- und der Heimaufsicht, die Beratungsinstitution Landesjugendamt für die örtliche Kinder- und Jugendhilfe als auch mit Blick auf die übrigen gesetzlichen Aufgaben, die typischerweise überörtlicher Natur sind (§ 85 Abs. 2 SGB VIII)..

Für den **Landesjugendhilfeausschuss** gelten die Ausführungen zum Jugendhilfeausschuss entsprechend.

5.4 Wegfall bundeseinheitlicher Verfahrensbestimmungen

Mit Blick auf das **Verwaltungsverfahren** besteht zunächst die gekennzeichnete „**Sperrwirkung**“ des Art. 125b Abs. 2 GG. Ein **Wegfall bundeseinheitlicher Verfahrensvorschriften** hätte auf mittlere oder längere Sicht jedoch ebenfalls **gravierende negative Auswirkungen** auf die Fachlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe. Nicht wenige Verfahrensregelungen, z.B. in §§ 36, 36a, 37 SGB VIII sind auf das engste **mit dem materiellen Leistungsrecht** z.B. im Bereich der Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff SGB VIII **verknüpft**. Sie „kompensieren“ gleichsam die oft fehlende rechtliche Präzision in den zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen des materiellen Leistungsrechts, die in erster Linie einer sozialpädagogisch orientierten Fachlichkeit verpflichtet sind. Fehlte diese wichtige bundeseinheitliche verfahrensrechtliche Ergänzung, würde sich auch die Anwendungspraxis des materiellen Leistungsrechtes in Deutschland bald stark auseinander entwickeln, mit entsprechenden Nachteilen für Kinder und Jugendliche und deren Familien, insbesondere in finanzschwächeren Bundesländern.

Zudem stellen die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des SGB VIII etwa über den **Hilfepplan** nach § 36 Abs. 2, über den **Datenschutz** nach §§ 61 ff. oder die **Jugendhilfeplanung** nach § 80 fachliche **Qualitätsstandards** im Interesse der jungen Menschen und ihrer Familien dar; sie sind zudem geeignet, einem reinen „Leistungsdumping“ aus Kostengründen zu begegnen. Aus fachlicher Sicht kann darauf auch künftig nicht verzichtet werden.

Absolut unverzichtbar erscheinen des Weiteren bundeseinheitliche Regelungen über die **Kostenbeteiligung** der Leistungs- bzw. Personensorgeberechtigten (§ 90 ff SGB VIII) und über die **Kostenerstattung** zwischen den öffentlichen Trägern (§ 89 ff SGB VIII). Würden diese Gegenstandsbereiche landesrechtlich unterschiedlich geregelt, drohte teilweise Chaos mit Blick auf viele Rechtsbeziehungen, die über ein Bundesland hinaus bestehen, bzw. käme es bei unterschiedlichen Regelungen über die Kostenbeteiligung der Personensorgeberechtigten zu einer unterschiedlichen faktischen Ausgestaltung der Jugendhilfeleistungen und zu nicht hinnehmbaren Unterschieden von Land zu Land, auch wenn das materielle Leistungsrecht des SGB VIII weiterhin Bundesrecht bleibt !

6. Appell an die Länder

Nach alledem wird mit Nachdruck an die Länder appelliert, im Kinder- und Jugendhilferecht kein von den bewährten Regelungen des SGB VIII abweichendes Landesrecht zu schaffen.

Hilfsweise wird an die Länder appelliert, die gekennzeichneten Regelungsspielräume allenfalls sehr maßvoll zu nutzen und die bewährten zweigliedrigen Jugendämter und Landesjugendämter zumindest im Wesentlichen zu erhalten. Auch sollte, um zumindest Zersplitterungen innerhalb der jeweiligen Länder zu vermeiden, keine Delegation von Regelungskompetenzen auf die örtliche Ebene erfolgen.

Sollten die Länder die Schaffung abweichenden Landesrechts in Betracht ziehen, sollten sie dies zwecks Gewährleistung eines Mindestmaßes an bundeseinheitlichen oder zumindest bundesweit vergleichbaren Strukturen nicht ohne Abstimmung untereinander tun. Dabei sollten die bewährten Koordinierungsinstrumente der Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesjugendbehörden und der Jugendministerkonferenz genutzt werden. Auch bundesweit operierende Verbände wie die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) oder die IGHF sollten sich in entsprechender Weise in die Diskussion einbringen.