

Rheinweg 6
53113 Bonn
Tel.: 0228 / 377 18 41
Fax: 0228 / 377 18 42
E-Mail: info.bjk@t-online.de
www.bundesjugendkuratorium.de

Bonn, im September 2004

Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe

Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums

Die im Herbst 2003 eingesetzte „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ hat die Aufgabe, die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder, die Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte der Länder in der Bundesgesetzgebung sowie die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zu überprüfen. Dabei sollen Anforderungen durch die *Weiterentwicklung der europäischen Union* und die *Situation der Kommunen* besonders berücksichtigt werden.

Das Bundesjugendkuratorium (BJK), als gesetzlich verankertes Sachverständigen-gremium zur Beratung der Bundesregierung in grundsätzlichen Fragen der Kinder- und Jugendpolitik, begrüßt die Bestrebungen der Kommission, die Effektivität der politischen Strukturen zu steigern. Eine *Aktualisierung der Gesetzgebungszuständigkeiten* und der damit verbundenen Veränderungen von Zusammenspiel wie Entflechtung von Bund und Ländern, gerade auch mit Blick auf Europa und die zentrale

Rolle der Gemeinden bei der Politikgestaltung, ist für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands von zentraler Bedeutung.

Das BJK nimmt zum gegenwärtigen Stand der Beratungen der Bundesstaatskommission wie folgt Stellung:

1. In der aktuellen Arbeit der Bundesstaatskommission stehen u. a. die konkurrierende Gesetzgebung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und damit die Zuständigkeiten von Bund und Ländern für die Gesetzgebung zur Diskussion. Die Länder bzw. ihre Regierungschefs verlangen in diesem Bereich mehr Kompetenzen bzw. sind bestrebt, die Kinder- und Jugendhilfe weitgehend in die Verantwortung der Bundesländer zu stellen. In diesem Zusammenhang unterstützt das Bundesjugendkuratorium die Auffassung, dass „in wichtigen Bereichen eine strikte Trennung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern *nicht* möglich ist, weil die zu Grunde liegenden zu regelnden Sachverhalte typischerweise Aspekte aufweisen, die bundeseinheitlich (oder sogar europäisch) geregelt werden müssten, während andere Aspekte eine regionale oder sogar lokale Differenzierung erfordern oder jedenfalls zulassen“.¹ Dies bedeutet, dass in diesen Bereichen *eine flexible und differenzierte Kompetenzverteilung* weiterentwickelt werden muss.

Die *Kinder- und Jugendhilfe* bzw. ihre Rechtsgrundlagen, das SGB VIII / Kinder- und Jugendhilfegesetz (im Folgenden: SGB VIII) und die entsprechenden Ausführungsgesetze der Länder, sind ein positives Beispiel dafür, wie *zentrale öffentliche Aufgaben, die alle staatlichen Ebenen betreffen* und sich daher weder allein auf eine Bundes- noch Landesverantwortung beschränken lassen, im Rahmen des föderalen Systems bewältigt werden können. So wird die Kinder- und Jugendhilfe auf der kommunalen Ebene umgesetzt, hierzu verfügt diese über eigene Gestaltungsspielräume. Zugleich bedarf es dazu verbindlicher Zielvorgaben, bundeseinheitlicher Eckwerte, die nicht nur einen gemeinsamen fachlichen Rahmen bieten, sondern auch sicherstellen, dass die unterschiedlichen Aufträge der Kinder- und Jugendhilfe wahrgenommen werden und Entwicklungen nicht gegensätzlich oder gänzlich unein-

¹ Fritz W. Scharpf: „Für eine flexible und differenzierte Kompetenzverteilung“ Kommissionsdrucksache 062 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung), S. 1.

heitlich verlaufen. Insoweit hat sich das SGB VIII grundsätzlich bewährt und ist sowohl von der Fachwelt als auch der Politik national und international anerkannt.

In diesem Sinne sollte aus Sicht des BJK in dem weiteren Verlauf der Beratungen der Bundesstaatskommission berücksichtigt werden, dass „die von der PISA-Studie u. a. ausgelösten Diskussionen gezeigt haben, dass auch Aufgaben, die schon immer zur Kompetenz der Länder gehörten, eine von der Politik nicht mehr zu ignorierende *gesamtstaatliche* Bedeutung gewinnen können“.² Deshalb muss auch bedacht werden, ob die Konstruktion der gesetzgeberischen Zuständigkeiten in der Kinder- und Jugendhilfe - Gesetzgebung mit Rahmencharakter seitens des Bundes, Gesamtverantwortung für die Umsetzung auf der örtlichen Ebene - *für die Weiterentwicklung des Bildungssystems als Vorbild* dienen kann. Jedenfalls werden von vielen Beteiligten und Beobachtern (ausschließliche) Instrumente wie Einstimmigkeitsbeschlüsse der Kultusministerkonferenz oder Schließung von Staatsverträgen zwischen den Ländern für die Weiterentwicklung des Bildungswesens in Deutschland als ergänzungsbedürftig angesehen.

2. Der Bund nimmt seine Aufgabe im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe auf der Grundlage der „öffentlichen Fürsorge“ als grundgesetzlich geregelter Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) wahr und eröffnet in Form von so genannten Landesrechtsvorbehalten den Ländern wichtige Gestaltungsspielräume (vor allem in den §§ 15, 16 Abs. 3 und 26 SGB VIII sowie neun weiteren Öffnungsklauseln). Daraus ergibt sich eine *gemeinsame* Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen für die Kinder- und Jugendhilfe, die zusammen dazu beitragen sollen, das im SGB VIII festgeschriebene Recht jedes Kindes und Jugendlichen auf Förderung seiner Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu erfüllen.

Die den Ländern eingeräumten eigenen Spielräume haben bisher zu sehr unterschiedlichen Lösungen geführt: z. B. regeln Ausführungsgesetze den Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder in nahezu allen Ländern detailliert; in der Jugendarbeit (§ 11 und der entsprechende Landesrechtsvorbehalt § 15) gibt es - soweit überhaupt

² Scharpf, a.a.O., S. 3.

entsprechende Bestimmungen vorhanden sind - erhebliche Unterschiede in Umfang und Qualität der Förderung; andere landesrechtliche Vorbehalte wurden bislang von den Ländern kaum genutzt, um eigene Regelungen, Qualitätsstandards oder innovative Angebote zu entwickeln: so wurden wichtige Bereiche wie die Familienbildung (§ 16) bislang auf Landesebene nicht konkretisiert, sondern vernachlässigt. Auf diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht des BJK erforderlich, *dass die bereits vorhandenen Ländervorbehalte durchgängig besser genutzt werden*, statt das SGB VIII insgesamt mit Blick auf seine bisherigen Zuständigkeiten in Frage zu stellen.

3. In der aktuellen Debatte der Bundesstaatskommission werden bislang vorrangig Fragen der bundesstaatlichen Ordnung, der Eigenstaatlichkeit der Länder, der unterschiedlichen Kompetenzen und Aufgaben von Bund und Ländern diskutiert. Aus der Sicht des BJK geht es jedoch nicht nur um die formalen föderalen Strukturen und Zuständigkeiten, sondern auch um die Frage, *wie die staatlichen Aufgaben am besten gelöst werden können*.

Jede Reform des politischen Systems muss sich aus dieser Sicht daran messen lassen, welchen *Beitrag* sie leisten kann, die *Lebenslagen und Zukunftsperspektiven* der Bürgerinnen und Bürger, *hier vor allem der Kinder, der Jugendlichen und ihrer Familien zu verbessern*. Zunehmende regionale Disparitäten, beschleunigte Prozesse der sozialen Segregation, unzureichende Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergründen, eher wachsende Chancenungleichheiten und zunehmende Mobilität sind nur einige wenige Stichworte, auf die vor dem Hintergrund des grundgesetzlichen Auftrags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse Antworten gefunden werden müssen.

Das Bundesjugendkuratorium hält es im vorliegenden Zusammenhang für zweifelhaft, dass etwa *allein ein verstärkter Wettbewerb zwischen den Ländern* und die daraus sich ergebenden erheblichen Koordinationsanforderungen eine angemessene Antwort auf die zuvor angedeuteten Herausforderungen darstellt. Angesichts des steigenden Finanzdrucks ist abzusehen, dass dieser Weg zu Ungunsten der finanzschwachen Länder verlaufen wird. Die von den Ministerpräsidenten in die Diskussion eingebrachte Gegenüberstellung von Gestaltungsföderalismus und Beteiligungsföde

ralismus ist so lange irreführend, bis nicht geklärt wird, wie die ungleichen Gestaltungschancen zwischen den Ländern im Interesse der nachwachsenden Generationen ausgeglichen werden können. Die Rechte und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen können nicht in einem Kosten-Wettbewerb zur Disposition gestellt werden.

4. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz bietet einen notwendigen Baustein, um die öffentliche Verantwortung³ für das Aufwachsen der jungen Generation angemessen wahrzunehmen:

- Als Gesetz mit bundeseinheitlichen Vorgaben ist das SGB VIII weiterhin notwendig, weil es nur so *mit anderen bundesweit gültigen Rechtsbeständen* „passfähig“ bleiben kann, die das Leben von Kindern und Jugendlichen ebenfalls betreffen und mit denen das SGB VIII eng verzahnt ist. Dies betrifft z. B. das Kindschaftsrecht, das Jugendstrafrecht aber auch Regelungen aus dem SGB IX oder dem neuen SGB II, das z. B. nicht nur Angebote an junge Menschen ohne Arbeitsplatz gesetzlich vorschreibt, sondern auch Tageseinrichtungen für Kinder vorsieht, damit Eltern eine Beschäftigung aufnehmen können.

- Nicht übersehen werden darf, dass zur Kinder- und Jugendhilfe *wichtige Kontrollaufgaben* gehören wie z. B. die Heimaufsicht, und dass sie in Bezug auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen ein Wächteramt („Garantenpflicht“) wahrnimmt. Der neue § 8a („Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung“), wie er im Entwurf des neuen Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) enthalten ist, betont diesen Aspekt zusätzlich. Es erscheint nicht akzeptabel, dass es in diesem Bereich zu länderabhängigen, unterschiedlichen Vorgaben kommt.

- Auf Grund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung muss von einer zunehmenden Mobilität von Familien ausgegangen werden. Um auch dann die notwendige Kontinuität von Unterstützungsprozessen durch die Kinder- und Jugendhilfe

³ Das „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“ spielt für Kinder und Jugendliche eine immer größere Rolle, zu diesem Schluss kommt auch der Elfte Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ (Hrsg.): Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Berlin 2002)

sicherzustellen, ist ein bundesweit einheitlicher gesetzlicher Rahmen für Angebote von Leistungen und für die Erfüllung von Aufgaben erforderlich. Würde dieser fehlen, würden im Übrigen erhebliche Mehrkosten für Abstimmungs- und Koordinierungsaufgaben zwischen den Ländern entstehen.

5. Bei der Diskussion um Länder- und Bundeskompetenzen ist einzubeziehen, dass die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem verfassungsrechtlichen Gebot der „Erforderlichkeit“ mit Blick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie der Wahrung von Rechts- und Wirtschaftseinheit (Art 72, Abs.2 GG) gegenwärtig enge Grenzen setzt. Mit Bezug auf die Kinder- und Jugendhilfe muss aber daran erinnert werden, dass sich gerade an ihrem Beispiel zeigen lässt, wie erforderlich bundeseinheitliche Vorgaben für die fachliche (Weiter-)Entwicklung der Arbeitsfelder sind.

Besonders anschaulich zeigen dies die Entwicklungen in den neuen Ländern, wo das gerade beschlossene SGB VIII bereits 1990 (in den alten Ländern erst 1991) eingeführt wurde und dabei einen wichtigen Beitrag zum Aufbau von vergleichbaren Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe in allen fünf Ländern geleistet hat. Empirische Analysen, z. B. des DJI, zeigen, dass mittlerweile in den meisten Jugendamtsbezirken konstruktive Entwicklungen - z. B. im Hinblick auf die plurale Trägerstruktur, den Stellenwert der Jugendhilfeausschüsse, der Beteiligung bei der Jugendhilfeplanung etc. - stattgefunden haben.

Insgesamt ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass es - seit sich zu Beginn der Weimarer Zeit Frauen aller Fraktionen für das Zustandekommen des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes eingesetzt haben - ein zentrales Anliegen der Kinder- und Jugendhilfe war, bundeseinheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen, weil nur so die Fachlichkeit und politische Relevanz dieses Ressorts *in der Breite* weiter zu entwickeln war. Dies ist durch die historische Entwicklung bis heute eindrucksvoll bestätigt worden.

Dabei muss allerdings in Rechnung gestellt werden, dass *bestimmte* „Gewinne“ *nicht unumstritten* (gewesen) sind. So gehörte die bereits im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz vorgesehene bundesweite Etablierung des (zweigliedrigen) Jugendamtes zu einer

Vorgabe, die sich nach der Auffassung der einen Seite vor Ort als klar kenntliche, zentrale Anlaufstelle für Kinder, Jugendliche und Familien bewährt hat. Das örtliche Jugendamt übernimmt Verantwortung für Unterstützungsleistungen und Schutz von Kindern und ist unverzichtbarer Partner unterschiedlicher Institutionen. Für die andere Seite bedeutete diese Regelung durch den Bund immer einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung.

6. Die Bundeskompetenz in der Kinder- und Jugendhilfe bietet eine *wichtige Grundlage für die politischen Gestaltungsmöglichkeiten auf Bundesebene, die eine wirksame Kinder- und Jugendpolitik erst ermöglichen*. Man muss klar benennen: Ohne Bundeskompetenz im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe einschließlich ihrer gesetzlichen Grundlagen würde die jugendpolitische Tätigkeit des Bundes und deren Relevanz stark reduziert. Seine Verwaltungskompetenz entfielen ebenso wie seine Anregungsfunktion im Hinblick auf die fachliche Weiterentwicklung des Feldes und seine Steuerungsmöglichkeiten bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen:

- Bislang versteht sich Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene als Querschnittspolitik zu anderen Politikfeldern wie Sozial-, Arbeits-, Gesundheits-, Bildungs-, Umwelt- oder Verkehrspolitik, die sich auf das Leben von Kinder und Jugendliche bzw. auch auf Fragen der Generationengerechtigkeit auswirken. Die Kinder- und Jugendhilfe ist verpflichtet, Kindeswohl und Elternrecht in Gesetzgebung und Verwaltungshandeln angemessene Berücksichtigung zu sichern. In diesem Sinne hat die oberste Bundesbehörde die Gesetzgebung des Bundes und das Handeln der Bundesbehörden zu begleiten und zu qualifizieren.

- Wegfallen würden entsprechende Finanztitel, vor allem der Kinder- und Jugendplan des Bundes, was unter anderem die Förderung einer kinder- und jugendpolitischen Infrastruktur auf Bundesebene, der internationalen Jugendarbeit sowie die Finanzierung von Begleitforschung und Evaluation im Bereich der Jugendhilfe sowie die Jugendforschung insgesamt beträfe. Damit gingen wichtige zivilgesellschaftliche Akteure im den Bereichen Kinder-, Jugend- und Familienpolitik auf Bundesebene verloren. Die Möglichkeiten der Unterstützung einer bundesweiten Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen sowie ihren Organisationen und deren partizipa-

tiver Beteiligung an bundesweiten Entscheidungsprozessen wären stark eingeschränkt.

- Damit entfielen auch die rechtliche Grundlage für die Initiierung von bundesweiten Modellprogrammen und -projekten. Dies gilt ebenso für die Beteiligung an zwischen Bund und Ländern abgestimmten politischen Strategien anderer Ressorts - wie durch das Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) als jugendspezifisches Partnerprogramm, das Jugendämter und freie Träger in das städtebauliche Programm „Soziale Stadt“ integriert - oder für die Mitwirkung an jugendspezifischen oder beschäftigungswirksamen EU-Programmen.

- Schließlich würde der Verlust wichtiger kinder- und jugendpolitischer Instrumente drohen wie die Verpflichtung der Bundesregierung zur regelmäßigen Erstellung von Jugendberichten, die wesentliche fachliche Maßstäbe setzen und Bundestag und Bundesrat zu einschlägigen Debatten anregen.

Zusammengefasst hätte man es nur noch mit einem sehr schwachen Ressort „Jugendpolitik“ auf Bundesebene zu tun. Jugendpolitik könnte kaum mehr als Querschnittsaufgabe wahrgenommen werden, die die Anliegen und Lebenslagen der nachwachsenden Generation in das Zentrum der Überlegungen stellt und dies auch gegenüber anderen Ressorts vertritt und durchsetzt. Der Ruf, das entsprechende Ministerium abzuschaffen, läge nahe. Wie sollen unter diesen Bedingungen die berechtigten Anliegen von (nicht wahlberechtigten) Kindern und Jugendlichen bundesweit und auf der europäischen Ebene angemessen formuliert und berücksichtigt werden?

7. Die Europäische Union braucht - und fordert - einen erkennbaren, nationalen Ansprechpartner, das kann nur der Bund sein. Wenn eine nationale Verantwortung für den Bereich der Kinder- und Jugendpolitik nicht vorhanden oder erkennbar wäre, fehlte die wesentliche Voraussetzung, europäische Programme und Zielvorgaben effektiv umzusetzen. Die schon jetzt in Deutschland bestehenden Schwierigkeiten, Prozesse der Aus- und Mitgestaltung bei der Umsetzung europäischer Vorgaben so zu organisieren, wie sie für den Bereich der Jugendpolitik im Rahmen der (auf europäischer Ebene beschlossenen) Methode der offenen Koordinierung eigentlich nötig

wären, würden praktisch unlösbar. Entsprechend schwierig wäre es, von Deutschland aus europaweite Prozesse zu initiieren und perspektivisch gemeinsame europäische Standards in der Jugendhilfe zu erreichen. Ohne Bundeskompetenz entfielen wesentliche Möglichkeiten, europäische Politik und Programme, die Kinder und Jugendliche betreffen, auf der europäischen Ebene mitzugestalten und zu befördern. Da insgesamt Fragen der Daseinsfürsorge (vgl. EU-Ratsbeschlüsse von Lissabon 2000) immer stärker zu europäischen Themen und Aufgaben werden, wäre es eine fatale Entwicklung, wenn bewährte Prinzipien und Ziele der deutschen Kinder- und Jugend/hilfe/politik dort nicht angemessen vertreten werden können. Ähnliches gilt auch für die Umsetzung internationaler Übereinkommen, etwa die UN-Konvention über die Rechte des Kindes.

Schlussbemerkungen

Die bisherigen unterschiedlichen Positionierungen von Bundesregierung und Bundesländern deuten auf eine massive Auseinandersetzung über grundsätzliche Fragen des Föderalismus in Deutschland hin. Wenn es trotz dieser derzeit konfrontativen Situation innerhalb und außerhalb der Bundesstaatskommission zu einer an der Sache orientierten Debatte kommen soll, dann müsste dringend versucht werden, bei der Kompetenz-Debatte *Macht-, Fach-, Struktur-, Kosten- und Finanzierungsfragen auseinander zu halten* bzw. in ihrer jeweiligen Abhängigkeit voneinander explizit anzusprechen - d. h. sie nicht miteinander zu vermischen, damit überhaupt eine reale und transparente Auseinandersetzung stattfinden kann. Dann wäre es zum Beispiel möglich, da, wo Kompetenzänderungswünsche offensichtlich davon geprägt sind, Kosten einzusparen, zunächst einmal zu klären, ob es tatsächlich zu Entlastungen käme oder ob nicht zumindest *gleichzeitig Qualitätsminderungen* auf Kosten der Klienten der Kinder- und Jugendhilfe in Kauf genommen werden sollen, was dann auch zu verdeutlichen wäre. So deuten etwa alle Anzeichen darauf hin, dass da, wo die Fachberatung, die im Kindertagesstättenbereich derzeit vom Landesjugendamt wahrgenommen wird, auf die Kommunen und Kreise heruntergebrochen würde, bei gleicher Qualität insgesamt erhebliche Mehrkosten entstehen würden.

In der Sache müsste es, wie oben dargestellt, um eine *flexible und differenzierte Kompetenzverteilung* und damit nicht um eine uneingeschränkte Aufrechterhaltung

des Status Quo gehen. Die Kinder- und Jugendhilfepolitik sollte sich daher für eine Differenzierung der Kompetenzen des Bundesgesetzgebers *durch einen notwendigen Spielraum für die Länder* (und die Gemeinden) einsetzen, sodass diese in einzelnen Bereichen von den bundesgesetzlichen Vorgaben abweichende eigene Lösungen treffen können, etwa im Rahmen einer veränderten Regelung der Durchführung von Bundesaufgaben durch die Länder (Art. 84 Abs. 1 GG). Dabei betrifft der angesprochene Spielraum sowohl gesetzliche Vorschriften als auch eine *klarere Konnexitätsregelung* zwischen Verursachung und Kostenübernahme von Leistungen. Regionale Differenzierungen bedürfen dann allerdings wieder der *bundesstaatlichen Überprüfung*, um Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Das BJK plädiert dabei eindringlich dafür, im Rahmen der Föderalismusdiskussion - unbeschadet der Notwendigkeit, quasi vor der Klammer zu thematisieren, ob der *Zuschnitt der Länder* noch aktuellen Ansprüchen einer Bundesstaatsgestaltung genügen kann - auch die Frage der Finanzstrukturen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden offen zu behandeln und nicht länger nur verdeckt zu thematisieren, um den Kommunen wieder einen finanziellen Gestaltungsspielraum zu geben, den kommunale Politik im Interesse von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien braucht.

gez. Ingrid Mielenz
Vorsitzende