

Rothenburger Thesen der AGJ zur gegenwärtigen Diskussion über Organisation und Struktur der Jugendhilfe

Vorbemerkung

In den letzten Jahren wird – insbesondere auch außerhalb der Jugendhilfe – die Frage gestellt, ob die im SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – festgelegte Struktur und Organisation der Jugendhilfe neueren Entwicklungen und Bedürfnissen angepasst werden müssten, um die gesetzlichen Aufgaben auch zukünftig erfüllen zu können. Bei den Änderungen von § 77 ff. SGB VIII und bei den Initiativen zur Verlagerung von Gesetzgebungszuständigkeiten für die Jugendhilfe vom Bund auf die Länder (Zuständigkeitslockerung) ist Novellierungsbedarf insbesondere von Seiten der kommunalen Spitzenverbände angemeldet worden. Dahinter steht die zu geringe Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte und die damit verbundene Diskussion über eine Modernisierung der Verwaltung, die insbesondere in der Jugendhilfe geführt wurde. Veränderungsdruck entsteht auch durch die Entwicklung in anderen Sozialleistungsbereichen (Sozialhilfe, Pflegeversicherung), in denen Instrumente der Steuerung, Kostendämpfung und Qualitätskontrolle bereits gesetzlich festgeschrieben worden sind. Auch die sich zunehmend mehr herausbildende lebensweltliche und sozialräumliche Orientierung der Jugendhilfe kann nicht ohne Konsequenzen für deren Organisation und Struktur bleiben.

Die AGJ hält es für wichtig, dass sich die Jugendhilfe stärker als bisher mit eigenen Beiträgen an der Debatte über die Weiterentwicklung jugendhilferechtlicher Strukturen beteiligt. Dies gilt auch für den europäischen Kontext, in den Positionen bei der weiteren Diskussion unverzichtbar Eingang finden müssen, auch mit dem Ziel, dass bewährte Strukturen auf nationaler Ebene weiterhin Geltung behalten müssen.

Vor dem Hintergrund der hier nur angedeuteten Diskussionsstränge, die allerdings eine große Dynamik aufweisen, wird deutlich, dass in der Jugendhilfe die Notwendigkeit wächst, das eigene Selbstverständnis auf die neueren Entwicklungen und Anforderungen hin zu überprüfen und herauszuarbeiten. Diese Profilschärfung stellt zugleich eine Gratwanderung dar: Einerseits hat die Jugendhilfe die positiven Aspekte des Modernisierungsprozesses aufzunehmen, andererseits darf sie den Auftrag des SGB VIII nicht aus den Augen verlieren. Dabei ist zu beachten, dass Organisation und Struktur der Jugendhilfe kein Selbstzweck sind, sondern den in § 1 SGB VIII festgelegten Zielen zu dienen haben. Mit dieser Perspektive unternehmen die folgenden Thesen den Versuch,

1. Ansatzpunkte für eine lebensweltorientierte Jugendhilfe im Verhältnis zu angrenzenden Bereichen zu benennen,
2. Wege zu strukturellen Weiterentwicklungen aufzuzeigen und
3. das partnerschaftliche Verhältnis zwischen den Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe zu konturieren.

Lebensweltorientierte Jugendhilfe – einmischen und Identität wahren

1. Der Grundsatz einer ganzheitlichen und lebensweltorientierten Kinder- und Jugendhilfe ist Leitgedanke des SGB VIII, er wurde aber in der Praxis bisher nur unzureichend umgesetzt. Zu verbessern ist deshalb die Zusammenarbeit mit anderen Arbeits- und Politikfeldern (§ 81 SGB VIII). Ins-

besondere in der Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sind im Interesse der Kinder und Jugendlichen auf der Basis gegenseitiger Akzeptanz der jeweiligen Aufgaben und Strukturen neue Formen der Kooperation zu entwickeln. Versuche seitens der Schule, der Justiz und der Arbeitsverwaltung, die Jugendhilfe in Anspruch zu nehmen, entsprechen oft nicht dem Selbstverständnis von Jugendhilfe, sie signalisieren aber auch den Bedarf an Aufgaben, die von der Jugendhilfe nicht ausreichend wahrgenommen werden.

Gemeinsames Handeln, Ressourcen bündeln und neue Wege der Zusammenarbeit beschreiben muss die Antwort auf immer komplexere Lebenswelten der Kinder und Jugendlichen sein.

2. In die Jugendhilfe werden zunehmend Strukturprinzipien und Finanzierungsinstrumente aus anderen Sozialleistungsbereichen (Bundessozialhilfegesetz, SGB XI – Pflegeversicherung) übernommen. So entsteht der Eindruck, es gäbe in den betreffenden Bereichen gleiche Arbeitsansätze und Grundverständnisse. Unberücksichtigt bleibt, dass Leistungen der Jugendhilfe nicht nur einzelfallorientiert sind, sondern auch allgemeine Förderung einschließen.

Eine undifferenzierte Gleichsetzung von Jugendhilfe und Sozialhilfe verträgt sich nicht mit dem besonderen Auftrag der Jugendhilfe, als eigenständiger Träger von Bildung und Erziehung neben Familie und Schule zur Sozialisation junger Menschen beizutragen und Möglichkeiten altersgemäßer Beteiligung zu eröffnen.

Strukturen der Jugendhilfe konzeptionell weiterentwickeln

3. Bei der Verteilung von Zuständigkeiten für die Jugendhilfe zwischen Bund, Ländern und Kommunen zeigen sich unterschiedliche Interessen und gegenläufige Entwicklungen, die ein eindeutiges gesetzgeberisches Konzept eher erschweren: Den Forderungen nach Deregulierung und Rückführung von Regelungszuständigkeiten vom Bund auf die Ebene der Länder (Stichwort Zuständigkeitslockerungsgesetz) stehen die gesetzlichen Maßnahmen zur Deckelung des Anstiegs von Pflegesätzen (§ 77 Abs. 2-3 SGB VIII 1996) und die detaillierten bundesgesetzlichen Vorgaben für die Verfahren zur Bestimmung von Leistungsentgelten in ausgewählten Teilbereichen der Jugendhilfe (§§ 78a ff. SGB VIII 1998/99) gegenüber.

Zukünftige Änderungen des SGB VIII müssen hinsichtlich der Regelungsebene und der Regelungsdichte den Kontext und die Systematik des Gesetzes berücksichtigen. Sie sollten im Übrigen nur nach sorgfältiger Erörterung in der Fachöffentlichkeit erfolgen.

4. Schon im Jugendwohlfahrtsgesetz war die Unterscheidung in Pflichtaufgaben und sogenannte „freiwillige Leistungen“ der Jugendhilfe problematisch. Spätestens nach Inkrafttreten des SGB VIII ist diese Unterscheidung rechtlich falsch, da die gesetzliche Aufgabenzuweisung objektive Rechtsverpflichtungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe schafft. Werden Hilfen zur Erziehung von Trägern der freien Jugendhilfe erbracht, sind Entgelte auf der Basis von § 77 oder §§ 78a SGB VIII zu vereinbaren. Aber auch die übrigen Leistungen des SGB VIII sind Pflichtaufgaben, die vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe bereitzustellen oder nach § 74 SGB VIII zu fördern sind. Es gilt darauf zu achten, dass die Förderung auch dieser Pflichtaufgaben so geschieht, dass sie Planungs- und Finanzierungssicherheit für die Erbringer dieser Leistungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung gewährleistet.

Es muss verhindert werden, dass die überwundene Unterscheidung zwischen „Pflichtaufgaben“ und „freiwilligen Leistungen“ durch Finanzierungsinstrumente de facto wieder eingeführt wird.

5. Die durch das SGB VIII eingeleitete Kommunalisierung der Jugendhilfe und der ebenfalls durch das SGB VIII einhergehende Perspektivenwechsel (vom Eingriff zur Leistung) hat im Hinblick auf eine Reihe traditioneller Zuständigkeiten zu einem Funktionswandel der Landesjugendämter geführt. Der Prozess der Neudefinition von Aufgaben der Landesjugendämter (Landesjugendhilfeaus-

schuss und Verwaltung) ist noch nicht abgeschlossen. So gilt es, ihre Steuerungs- und Servicefunktion insbesondere für die Fachberatung, Fachaufsicht, Qualifizierung von Fachkräften, politische Interessenvertretung und Jugendhilfeplanung herauszuarbeiten.

Landesjugendämter tragen zur Sicherung qualitativer Standards in der Jugendhilfe und – im Sinne des Grundgesetzes – zur Herstellung gleicher Lebensbedingungen für Kinder und Jugendliche bei.

6. Gerade unter Gesichtspunkten einer lebensweltlichen, die Sozialräume gestaltenden kommunalen Praxis können für die Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien erhebliche Synergie-Effekte erreicht werden. Eine Weiterentwicklung von Organisationsformen und Arbeitsstrukturen in der kommunalen Jugendhilfe muss an der Verbesserung der Lebenslagen der Familien und den besonderen Anforderungen an Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen ausgerichtet sein. Die innerhalb der Jugendhilfe eingetretenen Versäulungen nach Fachgebieten sollten sich aufgabenfeldübergreifend öffnen und es sollte die Kooperation mit anderen relevanten kommunalen Handlungsbereichen wie etwa Soziales und Wohnungswesen gesucht werden.

Die Lebenslagen im Wohnbezirk können nur durch abgestimmtes Handeln aller für den Stadtteil Zuständigen und dort Handelnden mit dem Ziel verbesserter Lebensqualität verändert werden. Zu diesem Zweck sind die Möglichkeiten der Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII zu nutzen, bei denen die in der Jugendhilfe vorgehaltenen Kooperations- und Beteiligungsstrukturen weiter belebt werden können.

7. Die notwendige Weiterentwicklung der kommunalen Jugendhilfe ist im Rahmen der gegenwärtigen, vom SGB VIII vorgesehenen Struktur des Jugendamtes als selbständiger Behörde möglich, sinnvoll und zukunftsfähig. Die Erfahrungen zeigen, dass es im Einzelfall positive Wirkungen auf die Gestaltung der Jugendhilfe haben kann, wenn Jugendämter gleichzeitig als Organisationseinheiten beispielsweise mit dem Sozialamt oder dem Amt für Wohnungswesen als eine Verwaltungseinheit geführt werden. Dabei muss allerdings der Einfluss der Jugendhilfe auf die Praxis des Wohnungswesens sowie die des Sozialamtes in einer gemeinsamen Organisationseinheit abgesichert werden. Unerlässlich ist, dass die strukturellen Prinzipien des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, auf die man sich in der Reform von 1990 mit breitem Konsens geeinigt hat, weiterhin erfüllt werden.

Bereits nach geltendem Recht ist in der Jugendhilfe Raum für unterschiedliche bedarfsgerechte Organisationsformen vor Ort gegeben. Grundsätzlich aber müssen strukturelle Veränderungen sicherstellen, dass die Aufgaben des Jugendamtes weiterhin durch den Jugendhilfeausschuss und die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen werden (§ 70) und dem Jugendhilfeausschuss 2/5 stimmberechtigte Mitglieder angehören, die auf Vorschlag der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt werden (§ 71).

8. Jugendhilfe leitet ihren Auftrag aus den Rechten der Kinder und Jugendlichen (§1 Abs.1 SGB VIII) und dem Erziehungsrecht der Eltern (§ 1 Abs. 2 SGB VIII) ab. Dabei wird im Gesetz ausdrücklich auf die von den Personensorgeberechtigten bestimmte Grundrichtung der Erziehung verwiesen (§ 9) und auf die Berücksichtigung der Perspektive der Betroffenen bei der Gestaltung von Leistungen und Hilfeprozessen abgestellt (§§ 5, 36). Allerdings fehlen weitergehende Anspruchsnormen und klare Definitionen von Angeboten, die es Kindern und Jugendlichen ermöglichen, ihre Rechte eigenständig zu verfolgen.

Die Organisationsstruktur und die sozialpädagogischen Konzepte der Jugendämter müssen so beschaffen sein, dass Kinder und Jugendliche sich auch tatsächlich dort hinwenden und ihnen zu ihrem Recht verholfen wird.

9. Die Leitnorm des § 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII, nach der die Jugendhilfe dazu beitragen soll, positive Lebensbedingungen zu gestalten und zu erhalten, muss Grundlage jeglicher Steuerung sein. Budgetierung und Plafondierung dürfen von daher nicht von vornherein dem vorgegebenen Finanzrahmen angepasst werden und somit den Bedarf an Einrichtungen, Diensten und Veranstaltungen festschreiben, sondern sind erst auf der Grundlage einer umfassenden Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII) zu ermitteln. Die Maßnahmen der Jugendhilfe müssen den Kriterien von Effektivität und Effizienz genügen.

Die Jugendhilfe muss sich der Steuerungselemente des SGB VIII (Hilfeplan, Jugendhilfeplanung, Haushaltsplanung) stärker bedienen, um sie daraufhin offensiver bei der Weiterentwicklung neuer Steuerungsmodelle vertreten zu können. Dabei ist zu prüfen, welche Instrumentarien neuer Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe zur Anwendung kommen sollten.

10. Den Jugendhilfeausschüssen stehen weitreichende Beratungs- und Beschlusskompetenzen sowie Anhörungs- und Antragsrechte gegenüber der Vertretungskörperschaft und deren Ausschüssen zu. Auf diese Weise können sie ihren Einmischungsauftrag zugunsten von Kindern und Jugendlichen ausüben und zu diesem Zweck ihre Anhörungs- und Antragsrechte gegenüber den kommunalen Ausschüssen nutzen, deren Entscheidungen das Leben der Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien besonders tangieren (Schul-, Verkehrs-, Wohnungspolitik). In der Praxis vor Ort werden die Vorgaben und Ansprüche des Kinder- und Jugendhilfegesetzes jedoch oft nur unzureichend erfüllt.

Nur wenn Jugendhilfeausschüsse die ihnen zugewiesenen Aufgaben selbstbewusst wahrnehmen und die ihnen zustehenden Rechte offensiv nutzen, können sie ihrem kinder- und jugendhilfepolitischen Gestaltungsauftrag umfassend nachkommen. Nach diesem Verständnis ist das Jugendamt in seiner einzigartigen Struktur mit der Verwaltung einerseits und dem Jugendhilfeausschuss andererseits beispielhaft als Modell einer zivilgesellschaftlichen, modernen kommunalen Verwaltung.

11. Die Besetzung der Jugendhilfeausschüsse auch mit stimmberechtigten Vertreterinnen und Vertreter der Träger der freien Jugendhilfe soll dazu beitragen, dass die Aufgaben bedarfsgerecht erfüllt werden. Durch ihre Mitwirkung eröffnet sich die Möglichkeit, dass sich fachliche Positionen auch jenseits der politischen Mehrheitsverhältnisse politisch durchsetzen können. Dagegen wird die Durchsetzungskraft der Jugendhilfeausschüsse eingeschränkt, wenn Vertreterinnen und Vertreter von Trägern der freien Jugendhilfe einseitige Interessenpolitik zugunsten ihrer Dienste und Einrichtungen ausüben.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Träger der freien Jugendhilfe sollten ihr Beratungs- und Stimmrecht so wahrnehmen, dass der Jugendhilfeausschuss im Interesse junger Menschen – nötigenfalls auch als eine unbequeme Instanz – den Bedarf an Jugendhilfeleistungen feststellt und damit zum Thema der Politik macht.

12. § 80 SGB VIII fordert eine adressaten- und sozialraumorientierte Jugendhilfeplanung. In der Praxis werden dabei allerdings die Beteiligungsrechte der Betroffenen nur unzureichend verwirklicht. Sowohl auf der Ebene der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in den Jugendhilfeausschüssen und in den Arbeitsgemeinschaften als auch bei den Trägern der freien Jugendhilfe sind Beteiligungsformen auf örtlicher und überörtlicher Ebene sicherzustellen.

Die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen sowie deren Eltern müssen in der Jugendhilfeplanung stärker berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck müssen lebendige Formen der Einbeziehung von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern insbesondere auf Stadtteilebene gefunden werden.

Das Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern partnerschaftlich gestalten

13. In der kommunalen Praxis befinden sich die Träger der freien Jugendhilfe häufig in der Rolle eines abhängigen Leistungserbringers. Dies beschränkt die Eigenständigkeit und die eigenverantwortliche Tätigkeit freier Träger und greift in das Wunsch- und Wahlrecht der Anspruchsberechtigten ein. Wenn Leistungen der Träger der freien Jugendhilfe weitgehend durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe finanziert werden, verschiebt sich das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern. Dies kann zu einer Zurückdrängung des Subsidiaritätsprinzips und des Gebots der partnerschaftlichen Zusammenarbeit führen.

Angesichts dieser Entwicklungen sollten die Träger der freien Jugendhilfe ihre Aufgaben und Funktionen, ihre Bedeutung und Wirkung erneut beschreiben und geltend machen und die Finanzierung ihrer Leistungen und ihr Verhältnis zu den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe selbstbewusst aushandeln.

14. Die Nachfolgeregelungen des § 77 SGB VIII fördern die Tendenz, einen Anbietermarkt zu schaffen und gewerbliche Träger gleichberechtigt neben Trägern der freien Jugendhilfe zuzulassen. Hierdurch wird die Gefahr verstärkt, dass nicht die notwendige und kostengünstige Leistung gewählt wird, sondern das Billigangebot dominieren könnte.

Änderungstendenzen in der Trägerlandschaft müssen auch künftig die plurale Trägerstruktur gewährleisten und dürfen nicht zu Qualitätsminderungen in der Jugendhilfe missbraucht werden.

Nachsatz

Mit der Verabschiedung des SGB VIII am 26.6.1990 sind die über zwei Jahrzehnte währenden Bemühungen um die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen für die Kinder- und Jugendhilfe zu ihrem vorläufigen Abschluss gekommen. Die Reform ist das Ergebnis einer in Politik und Fachöffentlichkeit intensiv geführten Diskussion, in der Leitbilder und Ziele formuliert wurden und um Lösungen gerungen wurde. Dabei wurden viele Elemente in das Gesetz übernommen, die vorher in der Praxis entwickelt worden sind und sich dort bewährt haben.

Gleichwohl gibt der gesellschaftliche Wandel Anlass, über die Weiterentwicklung von Organisation und Struktur der Jugendhilfe nachzudenken und sich den aktuellen Herausforderungen zu stellen. Hierbei bietet das SGB VIII auch ohne gesetzliche Änderungen Raum und Möglichkeit, neue Formen zu versuchen und auf neuen Bedarf zu reagieren. Wenn dennoch Änderungen des Gesetzes für notwendig erachtet werden, sollten diese mit Augenmaß und nach sorgfältiger Diskussion in der Fachöffentlichkeit erfolgen. Die am Diskurs Beteiligten müssen dabei ihre Vorverständnisse klären und ihre Ziele und Interessen offenlegen. Die Fortführung der Diskussion um die Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts kann auf diese Weise zu einer zukunftsfähigen Jugendhilfe beitragen, die den jungen Menschen und ihren Familien zugute kommt.

Einstimmig beschlossen auf der Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe am 28. Januar 1999 in Rothenburg o.d. Tauber.

*Kontakt: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ)
Mühlendamm 3
10178 Berlin
Tel.: (030) 400 40 200
Fax: (030) 400 40 232
E-Mail: agj@agj.de
www.agj.de*