

Stellungnahme als Sachverständiger

**zur öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages und des
Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates**

zum Thema "Föderalismusreform – Soziales"

von

**Univ.-Prof. Dr. Rainer Pitschas, Diplom-Verwaltungswirt,
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer**

am 02. Juni 2006 in Berlin,

Marie-Elisabeth-Lüders-Haus

A. Neugestaltung des Art. 84 GG und mögliche Auswirkungen auf das Kinder- und Jugendhilferecht sowie auf die Sozialgesetzgebung (u. a. SGB IX)

I. Kinder- und Jugendhilfe als Bestandteil der "öffentlichen Fürsorge" gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

In seiner gegenwärtigen Fassung erstreckt sich nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf die "öffentliche Fürsorge". Zu dieser gehört die Kinder- und Jugendhilfe als öffentlich verantwortete Erziehung. Die Kompetenzvorschrift bildet gemeinsam mit Art. 6 GG den entscheidenden Tragpfeiler der von Verfassungs wegen festgelegten Rolle der Kinder- und Jugendhilfe in der "Familiengesellschaft" Nachkriegsdeutschlands. Allerdings hat die Kompetenzvorschrift des Art. 74 Abs.1 Nr. 7 GG bis heute zu zahlreichen Diskussionen und Auseinandersetzungen geführt. In ihr wurde nämlich auf die eigenständige Aufnahme der Jugendhilfe in den Kompetenzkatalog verzichtet: statt dessen sieht sich nur die "öffentliche Fürsorge" als Kompetenztitel ausgewiesen. Die Kraft und Reichweite der Kinder- und Jugendhilfe speist sich indessen nicht nur aus dem Fürsorgebereich, sondern auch aus der allgemeinen Jugendpflege und -bildung, so dass es immer wieder Streit zwischen den freien und den öffentlichen Trägern über Kompetenzen und bundesrechtliche Regelungen gab, die im Jahr 1967 das Bundesverfassungsgericht klärte. Der Jugendhilfebereich sollte komplett in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallen, somit dessen Einwirkungsmöglichkeiten auch gegenüber der freien Trägerschaft für die Kinder- und Jugendhilfe umfassen. Deutlich wird bereits hieraus, dass sich hinter vordergründig rechtlich-formalen Fragen weit reichende Sachauseinandersetzungen über staatliche Einwirkungen auf die familiäre Erziehung bzw. über die Kinder- und Jugendhilfe verbergen.

Weder an dieser rechtlichen Gesamtsituation noch an der Einordnung in die konkurrierende Gesetzgebung ändert die beabsichtigte Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG etwas. Da allerdings "öffentliche Fürsorge" in dem skizzierten Sinne in ihrem verfassungsrechtlichen Kontext auch den Neugestaltungen des Grundgesetzes an anderer Stelle unterliegt, ergibt sich insbesondere die Frage nach den

Auswirkungen der Umformung des Art. 84 Abs. 1 GG hinsichtlich der Behördenregelungen, die von den Bundesländern im Rahmen der landeseigenen Verwaltung von Bundesgesetzen abweichend von bundesgesetzlichen Maßgaben künftig getroffen werden dürfen. Auch die Kinder- und Jugendhilfe wäre ggf. hiervon betroffen. Gegenwärtig verfügt sie nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) über eine starke institutionelle Verankerung. Das **Jugendamt** mit den ihm eingelagerten Kompetenzen ist bundesweit und damit in allen Bundesländern als **institutioneller Kern** im Alltagsgeschäft der sozialen Dienstleistungsproduktion in den Behörden der Länder und der Kommunen bundesrechtlich garantiert. Auf diese Weise wird die traditionell zentralstaatlich festgelegte Einheitlichkeit der (Kinder-) und Jugendhilfe gewährleistet. Zuständigkeitszersplitterungen scheiden nach gegenwärtigem Verfassungsrecht aus.

Bedenken gegenüber diesem Ansatz gab es schon seit längerem. Sie werden getragen von der Überlegung, dass die Optimierung der Strukturen und Aufgaben der Jugendverwaltung sowie die Suche nach effektiven und effizienten Alternativen der Organisation von Kinder- und Jugendinteressen durchaus **dezentralisierte**, d. h. alternative Lösungen zulassen sollte. Zugleich ist stets die Frage sinnvoll gewesen, ob auch der **Jugendhilfeausschuss** in seiner gegenwärtigen Gestalt eine geeignete Interessenvertretung für die Kinder- und Jugendlichen darstellt. Die These, die auch ich vertrete, ist die, dass im staatlichen und administrativen Modernisierungsprozess den Landesgesetzgebern über institutionelle Regulierung die Möglichkeit gegeben werden sollte, die Jugendverwaltung differenziert – und auch im institutionellen Wettbewerb der Verwaltungen untereinander – sowie als eigenständige Leistungs- und Verantwortungszentren zu konzipieren und diesen Weg bis hin zu einem "outsourcing" von Aufgaben und Organisation zu beschreiten ("institutional choice").

II. Thesen zur öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe mit Bezug auf Föderalisierungs- bzw. Regionalisierungsgehalte

1. Der **geschichtliche Rückblick** belegt, dass sich das gegenwärtige institutionelle Strukturmuster der Kinder- und Jugendhilfeverwaltung lediglich als eine Momentaufnahme in einem dynamischen Entwicklungsprozess des

Gesamtbereichs darstellt. Wie alle übrigen Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe bedürfen dann auch das Jugendamt und der Jugendhilfeausschuss im künftigen Verlauf dieses Prozesses und in konsequenter Fortsetzung der historischen Entwicklungslinien einer Überprüfung unter beträchtlicher Rückverlagerung der Verantwortung für fachliches Handeln und Gestalten in den jeweils bezogenen gesellschaftlichen Raum.

2. Damit mag sich der **Charakter des Jugendamtes** ändern. Insofern enthält die eher unscheinbar angelegte Neugestaltung des Art. 84 GG, was das SGB VIII anbelangt, eine verborgene Tiefenschicht. Die Erbringung lebenslagebezogener Dienstleistungen unter gleichzeitiger Vernetzung der Akteure aus den Sphären des Staates, des Dritten Sektors und des Marktes könnte durchaus zu einem prinzipiellen Rückschnitt der Aufgaben des Jugendamtes in den Bundesländern und Kommunen in unterschiedlichem Ausmaß oder gar zu seiner Zergliederung in künftigen Phasen der Fortentwicklung von Kinder- und Jugendhilfe führen. Hieran sollte eine unproduktive Zentralisierung der Rahmenmaßgaben für die Jugendverwaltung nicht hindern.

3. Die **materiell-verfassungsrechtlichen Maßgaben**, zu denen das Gebot sozialer Gleichheit auch im Hinblick auf die Gestaltung kompetenzieller Rahmenvorgaben zählt, schreiben diesbezüglich keine bestimmte Entwicklungslinie der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe für die Zukunft fest. Denn zu ihren Merkmalen rechnen auch die Dezentralisierung bzw. Regionalisierung der Hilfen und Leistungsangebote, allerdings auch die Fortschreibung des Integrationschancensichernden Charakters sowie von Qualitätsstandards und ein präventives sowie partizipatives Verfahrens- wie Organisationsmuster. Darüber hinaus muss Kinder- und Jugendhilfe als "Hilfe zur Selbsthilfe" strukturiert sein. Daraus folgt die Verpflichtung des Staates (und der Kommunen), jeweils eine gewährleistende Steuerungseinheit einzurichten – sie mag eher "Jugendamt" als "Regionaldirektion Kinder- und Jugendhilfe" heißen. In ihr muss sich jedenfalls die hoheitliche Gewährleistungsverantwortung für die Kinder- und Jugendhilfe institutionell

konzentrieren. Doch kann sie nicht auf Governance-Strukturen verzichten, deren organisatorisch-administrative Gestaltung den Ländern überlassen bleiben kann. Ein bundesstaatliches Einheitsgebot besteht nicht.

4. Nicht zu vergessen ist die **europarechtliche Dimension** der Frage. Erkennbar ist in der EU die Tendenz, soziale Dienstleistungen ebenso regional wie gemeinschaftsweit zu verstehen und auch die grenzüberschreitende Jugendarbeit in den Grenzregionen zu verankern. Dementsprechend wäre auch insoweit unter Betonung spezifischer Ländergegebenheiten in den Grenzregionen die Verwaltung "zu öffnen".

5. Die Kinder- und Jugendhilfe ist mit ihrem institutionellen Kern in diesen Veränderungsprozess eingebunden, der sich als "Neuer Institutionalismus" offenbart. Insoweit ist für die künftige Struktur der öffentlichen Hilfe deren **gesellschaftliche Öffnung** von entscheidender Bedeutung. Die bundesrechtlich derzeit festgelegte zweigliedrige Amtsstruktur (Jugendamt und Jugendhilfeausschuss) sowie die Zweistufigkeit des Jugendamtes (Jugendamt, Landesjugendamt) sind deshalb nicht der Weisheit letzter Schluss. So bedarf etwa der **Jugendhilfeausschuss** nachhaltiger Veränderungen in seiner Binnenstruktur und zeitlich rückwärts ausgerichteten Funktionsweise. Nicht in allen Bundesländern sollte es auch der Einrichtung eines Landesjugendamtes bedürfen. Möglicherweise reicht dessen Einbettung in eine darüber hinausgreifende Abteilungsstruktur der Ministerialverwaltung aus. Auch ließen sich Landesamtlösungen übergreifenden Charakters bzw. kooperative institutionelle Ansätze denken.

Strukturen und Verfahrensweisen des Jugendamtes werden ferner durch seine zentrale Rolle in der **kommunalen Sozialpolitik** geprägt. Dies bedingt einen entsprechenden Zuschnitt durch Einrichtung von "Verbindungsstellen" und eine entsprechende Planungsbeteiligung sowie anderer Aufsichts- wie Kooperationsformen im Verhältnis landesinterner Verwaltungsvollzugsebenen. Insofern ist von entscheidender Bedeutung die jeweilige **regionale Verwaltungsentwicklung**. Denn öffentliche Einrichtungen sind ein

wesentlicher Teil der Infrastruktur jeder Region. Unter den heutigen Bedingungen nimmt dabei regionale Verwaltungsentwicklung auch und immer mehr die Züge eines regionalen e-Government an.

6. Schließlich lassen sich einige Grundsätze des **Neuen Steuerungsmodells** für die Steigerung der Effizienz von Kinder- und Jugendhilfeverwaltung fruchtbar machen. In Anlehnung an die in der Verwaltungsmodernisierung geprägten Aussagen zur Dezentralisierung der Verantwortung ist auch die Verwaltung des Jugendamtes einem Dezentralisierungsprozess zu unterwerfen, der nun auffälliger- und richtigerweise mit dem Anliegen korrespondiert, den Ländern in Art. 84 Abs. 1 GG (neu) künftig Spielraum für institutionell abweichende Regelungen einzuräumen. Soll die Kinder- und Jugendhilfe regional verankert und partnerschaftlich stärker zur Gesellschaft aufgeschlossen werden, dann führt dies in ein regional differenziertes Umfeld hinein, wofür die Bundesländer eigene Gestaltungskompetenzen für die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe haben sollten.

III. Kinder- und Jugendhilfe als verantwortungsteilige Sozialpolitik im "sozialen Bundesstaat"

Spannungslagen zwischen bundesstaatlich-institutioneller Zentralisierung und länderstaatlicher Organisationsvielfalt, die sich in Art. 84 GG derzeit und künftig widerspiegeln, sind freilich nicht zu übersehen. Allerdings vertraut die grundgesetzliche Sozialverfassung das "Soziale" keinem einheitsstaatlichen Gemeinwesen und damit einer Kinder- und Jugendhilfepolitik "aus einem Guss" an. Deren Eigenheit und Vielfalt hat sich statt dessen je her und auf der Grundlage regionaler Einflüsse wie Besonderheiten europäischer Regionalpolitik in einem "sozialen Bundesstaat" zu entfalten bzw. zu bewahren. **Regionalen sozialen Netzwerken** kommt dabei eine hohe Bedeutung für die Innovationskraft des kinder- und jugendpolitisch gewendeten Sozialstaates zu. Qualitative Kinder- und Jugendhilfepolitik versteht sich deshalb von vorneherein als Element eines (bundes-)staatlich **gegliederten** und innerhalb eines jeden Landes dann ausdifferenzierten Organisationsrahmens sowie Wertgefüges. Nicht von ungefähr existiert deshalb in

der Wirklichkeit der Kinder- und Jugendhilfe eine breit ausgefächerte "Fachbruderschaft", die im gegebenen institutionellen Rahmen durch **Koordination** personeller und institutioneller Art (Konferenzen, länderübergreifende Ausschüsse etc.) die Politik in abgestimmte Aktion umsetzt und die Spannungslagen ausbalanciert.

Daraus folgt: Ist die Bundesrepublik Deutschland ein "sozialer Bundesstaat" (Art. 20 Abs. 1 GG) und hat jedes Land in diesem Sinne ein Sozialstaat zu sein (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG), dann bewahrt sich dieses zugleich eine eigene Steuerungszuständigkeit im Hinblick auf die Landes- und kommunale Sozialpolitik sowie für die Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens. Dem gibt Art. 84 Abs. 1 GG (neu) zutreffend Ausdruck.

IV. Mandat der Bundesländer zur Regionalisierung von Kinder- und Jugendhilfepolitik mit Gestaltungsspielräumen für die Landeseigene Verwaltung

In dem von Art. 84 Abs. 1 GG (neu) unter Bezugnahme auf Art. 72 Abs. 2 GG gesetzten Regelungsrahmen steht somit den Bundesländern künftig, in Übereinstimmung mit ihrem politischen Mandat, die Kompetenz nach dem Entwurf zur Föderalismusreform zu, regionalen Abweichungen Raum zu geben und dementsprechend die Jugendbehörden alternativ einzurichten und deren Verwaltungsverfahren zu gestalten. Schädliche Auswirkungen sind durch die demgemäße Neugestaltung des Art. 84 GG (neu) nicht zu befürchten. Vielmehr wird in richtiger Weise dem gliedstaatlichen Wettbewerb in der Kinder- und Jugendhilfe institutioneller Raum eingeräumt. **Regionale Verwaltungsentwicklung** erhält insofern einen gewissen Vorteil und dies mit Recht.

Freilich muss sich auch der gegliederte soziale Bundesstaat gegen die infrastrukturellen Disparitäten einer dezentralen Politik wehren, um zukünftig überhaupt noch einheitsstiftend gestalten zu können. Zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung der sozialen Aufgabenvollzüge spannt sich ein **Konfliktpotential**, das nicht zu vernachlässigen ist. Eine gewisse "Entschärfung" sieht allerdings Art. 72 Abs. 2 GG vor: Im hiesigen Fall ist es die aufgegebenene "Herstellung gleichwertiger

Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (S. 1 a. a. O.), die zu beachten bleibt. Dies ist etwa von Bedeutung für das **Recht der behinderten Menschen** (SGB IX). Die insoweit in den dazu ergangenen Regelungen des Sozialgesetzbuchs IX verankerten "Integrationsämter" bilden ein gutes Beispiel für die Sicherung der Gleichwertigkeit des Zugangs zu Sozialleistungen für behinderte Menschen durch zentralisierende, bundeseinheitliche Organisations- und Verfahrensregelungen. Letztlich geht es hier, wie überall in der Gesetzgebung, um eine regulierungsspezifische Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen zentralisierender bzw. dezentralisierender Lösungen. Mir scheint, dass in Art. 84 Abs. 1 GG (neu) i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG eine Lösung mit Augenmaß bereitgehalten ist.

B. Übertragung der Regelungskompetenz für das Heimrecht an die Länder

I. Seniorenhilfe in Heimen und Hilfe zur Pflege als stationäre soziale Dienstleistungen

In der Altersgesellschaft der Bundesrepublik Deutschland verkennt heute niemand mehr die Bedeutung der **Heime** für das soziale Sicherungssystem. Neben die Hilfe- und Betreuungsangebote der **Familie** ist deshalb schon längst im Rahmen der sog. **Altenhilfe** nach dem früheren BSHG bzw. dem heutigen SGB XII die **Hilfe zur Pflege** auf der Grundlage der Pflegeversicherung (SGB XI) getreten. Die ehemals damit verbundene Belastung der Sozialhilfehaushalte, die auch heute neben den Lasten der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII fortbesteht, ist nunmehr durch die beitragsfinanzierte Pflege nach dem Pflegeversicherungsrecht "gebremst", wobei dieses die Leistungserbringung durch den Sozialhilfeträger mit den Versicherungsleistungen koordiniert (§ 13 Abs. 3 SGB XI). Allerdings und einerseits ist der im Rahmen der Sozialhilfe früher bevorzugte Aufbau von Einrichtungen wie z. B. Seniorenheimen, -wohnheimen und -pflegeheimen mittlerweile und einerseits in beträchtlichem Umfang dem Ausbau kommunaler ambulanter **Dienste** gewichen. Eine besondere Rolle spielen andererseits Sozialstationen. Doch sind **stationäre Wohn- und Pflegeangebote** in Heimen zukünftig unverzichtbar.

Hierbei wäre im Rahmen der Pflegeversicherung (und vernetzt mit der Betreuung nach dem Betreuungsgesetz) die Arbeit der Heime, Pflegedienste und Sozialstationen

im Zusammenwirken mit dem "Dritten Sektor", privaten Betreibern und – mit Blick auf die Betreuung – Betreuungsvereinen prinzipiell besser zu koordinieren. Zu denken wäre insoweit an die zukünftige Ergänzung des länderseitigen Heimrechts durch einen bundesgesetzlichen Rahmen ähnlich dem, wie ihn das "neue" Behindertenrecht für die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft geschaffen hat. Einzubeziehen wären wachsende Aktivitäten privatwirtschaftlicher Pflegedienste, der Seniorenstifte und anderer privater Einrichtungen. Auch die Kommunen begeben sich mehr und mehr auf diesen "Markt", in dem sie ihre Heime privatisieren ("Organisationsprivatisierung") und z. B. in der Form einer GmbH oder Stiftung als kostenrechnende Einheiten führen.

Dieser Gesichtspunkt spräche für eine gewisse "Rahmengesetzgebung" auf dem Gebiet des Heimrechts; insofern wirft die Neuregelung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes **ohne das Heimrecht** gewisse Probleme auf. Sie ließen sich aber wohl auch durch eine verstärkte Koordinierung der Bundesländer auf der Grundlage von Absprachen lösen.

II. Defizite der Heimversorgung und Gewährleistungsaufsicht der Bundesländer

Gravierende Defizite der Heimversorgung sind partiell unverkennbar. Allerdings hat schon bisher die **Heimaufsicht** in den Bundesländern bereitgestanden, ein Auge auf die (teilweise unhaltbaren) Zustände in den Heimen zu werfen. Freilich ist dies weitgehend misslungen. Für mich ist es eine noch nicht geklärte empirische Frage, worin dieses Unvermögen der Heimaufsicht begründet liegt. Ich schreibe dies den defizitären Bemühungen der Bundesländer insgesamt zu, das Betreuungsmanagement bzw. die Aufsicht zu stärken.

Geht man von diesem Gesichtspunkt aus, so ist es richtig, die Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesländer in Zukunft stärker zu berufen und den Handlungswillen einzelner Länder aus der minimalistischen Regelungsperspektive des Bundes "zu befreien". Denn der Bund kann im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz stets nur so schnell fahren, wie dies die langsamsten Bundesländer ermöglichen. An die Stelle der Verzögerung sollte deshalb ein

beschleunigender Wettbewerb in der Steuerung der Heimorganisation und der Heimaufsicht gesetzt werden. Denn in Zukunft führt für die Altersgesellschaft in Deutschland kein Weg an entsprechenden Initiativen vorbei. Umzugestalten wäre dabei vor allem auf Länderebene die Konstruktion der Heimaufsicht, die in eine **Gewährleistungsaufsicht** entsprechend dem modernen Gewährleistungsstaat mit angemessener Aufgabenanreicherung – ähnlich wie im Betreuungsrecht die Steuerungsfunktion der Betreuungsbehörden – umzuformen wäre. Dieser Aspekt spricht für die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 vorgesehene Ausgliederung des Heimrechts aus der konkurrierenden Gesetzgebung und die Überführung der Gesetzgebungskompetenz in den Bereich der Bundesländer.

III. Heime auf dem Weg von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen

Daneben geht es künftig um die Trägerschaft, das Management und das Leitbild der Heimangebote. hier vor allem sind die Länder (und nicht der Bund) gefordert. Dabei steht aktuell die Forderung nach mehr Markt im Zentrum der Bemühungen, begleitet von dem Trend zur Aufwertung des "sozialen Kapitals" bürgerschaftlicher Beiträge durch Bürgerengagement, Fördervereine, Seniorenpartnerschaften u. a. m. Am Beispiel der Alten- und Heimpflege lässt sich diese Entwicklung empirisch zeigen.

Dabei spielen **drei Komponenten** vor allem eine Rolle. Neben den Staat treten einerseits der Markt und andererseits das soziale Kapitel der Bürgergesellschaft, woraus in gewisser Weise eine hybride Heimlandschaft entsteht. Diese bedarf eines regional unterschiedlichen und auf differenzierte Anforderungen antwortenden effektiven Managements für den Wettbewerb zwischen den Komponenten. Öffentliche Förderung muss dazu äquivalent handeln. Örtliche Vernetzung und Bürgerbeteiligung auf regionaler Ebene prägen künftig die Angebote und deren Management im regionalen Bereich.

Werden auf diese Weise aus Heimen aller Art **soziale Unternehmen** mit unterschiedlichen Grundlagen und Akzenten, so dürfte es außerordentlich schwer fallen, diese institutionelle Entwicklung administrativ einheitlich durch konkurrierende Gesetzgebung des Bundes zu steuern. Allenfalls bliebe eine "Rahmengesetzgebung"

(s. o.) zu diskutieren. Eher vorteilhaft scheint mir dagegen eine landesspezifische Regulierung der Heimangebote und –aufsicht. In diesem Sinne ist die Übertragung der Regelungskompetenz für das Heimrecht an die Länder durchaus funktional und zu begrüßen. Sichergestellt werden muss allerdings die "soziale Gleichwertigkeit" entsprechender Angebote auf Landesebene im Wettbewerb der Länder untereinander. Dies sollte den Bund beflügeln, die ursprüngliche Idee eines **Seniorenhilfegesetzes** wiederaufzugreifen.