

Professor Dr. jur. Dr. phil. Reinhard Joachim Wabnitz, Fachhochschule Wiesbaden

Mögliche Auswirkungen einer Neugestaltung des Art. 84 Grundgesetz (GG) auf das Kinder- und Jugendhilferecht

Stellungnahme für die Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages gemeinsam mit dem Bundesrat am 02. 06. 2006 in Berlin

Gemäß den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag vom 18. 11. 2005 zwischen CDU/CSU und SPD für die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages haben deren Fraktionen unter anderem den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes¹ vom 07. März 2006 eingebracht, der inhaltlich der zuvor im Konsens mit den Ländern entwickelten Föderalismusreform entspricht. Im Folgenden sind dessen Auswirkungen auf das Kinder- und Jugendhilferecht zu untersuchen, insbesondere auf das Sozialgesetzbuch (SGB) Achtes Buch (VIII) Kinder- und Jugendhilfe².

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

Auch nach den vorgesehenen Neuregelungen soll 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, ... „) fortbestehen. 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 ausgesprochen³. Das Kinder- und Jugendhilferecht soll danach – richtigerweise! – auch künftig sowohl auf Bundesebene als auch auf der Landesebene (durch umfangreiche Landes-Ausführungsgesetze zum SGB VIII) ausgestaltet werden. 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. Daran sollte auch im Rahmen der nunmehr anstehenden Erörterungen **unbedingt festgehalten** werden.

¹ Bundestags-Drucksache 16/813

² 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).

³ 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 Jugendhilferechtsreformdiskussion, in: Zentralblatt für Jugendrecht 2004, S. 441; vgl. auch: Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Kinder- und Jugendhilfe. Aktuelle Positionierung des **Deutschen Bundesjugendringes** anlässlich der ersten Beratung im Bundestag am 10.03.2006, abgedruckt in Forum Jugendhilfe 2006, 42.

2. Erfolgsaussichten von Änderungsanträgen zu dem genannten Gesetzentwurf

Allerdings betreffen die nunmehr vorgesehenen Änderungen in Art. 84 Abs. 1 und Art. 125b Abs. 2 in tief greifender Weise auch das Kinder- und Jugendhilferecht. Dabei wird im politischen Raum kontrovers diskutiert, ob es überhaupt (noch) zu Änderungen des genannten Gesetzgebungspaketes kommen kann bzw. sollte, um nicht das „Gesamtprojekt Föderalismusreform“ zu gefährden. Es ist nicht Aufgabe der vorliegenden Stellungnahme, sich zu dieser hochpolitischen Grundsatzfrage zu äußern. Es werden jedoch im Folgenden die fachlichen und rechtlichen Konsequenzen eines unveränderten Inkrafttretens der vorgesehenen Neuregelungen in Art. 84 Abs. 1 und in Art. 125b Abs. 2 des genannten Gesetzentwurfes (E) dargestellt. Zudem werden Änderungsvorschläge dahingehend unterbreitet, wie diese Konsequenzen (weitgehend) vermieden werden könnten.

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

Art. 84 Abs. 1 S. 1 E lautet wie folgt: „Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren“. Dies entspricht zunächst Art. 84 Abs. 1 Halbsatz 1 GG in der derzeit geltenden Fassung, dessen 2. Halbsatz sodann lautet: „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, 85 ff eine ganze Reihe von bundesgesetzlichen Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren.

§ 84 Abs. 1 S. 2 bis 5 E 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 E können die Länder darüber hinaus abweichende Regelungen wie folgt treffen:

- erstens können sie von bundesrechtlichen Regelungen, die aufgrund des Art. 84 Abs. 1 in der bis zum Inkrafttreten einer verfassungsrechtlichen Neuregelung erlassen worden sind, 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. 2005 und zudem nur dann, wenn ab dem Inkrafttreten der in Rede stehenden Verfassungsänderungen im SGB VIII Regelungen des Verwaltungsverfahrens geändert worden sind.

In der Begründung zu Art. 125b E (zu Nr. 22 in der Bundestags-Drucksache 16/813) heißt es dazu auf Seite 21: „Absatz 2 regelt die Abweichungsbefugnis der Länder von bestehendem Organisations- und Verfahrensrecht nach Artikel 84 Abs. 1. Während die Länder von

bestehenden Regelungen der Behördeneinrichtung sofort abweichen dürfen, wird für die Regelung des Verwaltungsverfahrens eine Übergangsfrist bestimmt, innerhalb deren die Länder von nach altem Recht bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen des Verwaltungsverfahrens erst dann abweichende Regelungen treffen können, wenn der Bund das jeweilige Bundesgesetz im Bereich des Verwaltungsverfahrens geändert hat. In diesen Fällen erstreckt sich das Abweichungsrecht auf alle verfahrensrechtlichen Vorschriften des Stammgesetzes. Hiermit sollen dem Bund eine Überprüfung des vorhandenen Normbestandes und gegebenenfalls eine Neuregelung des Verwaltungsverfahrens ohne Abweichungsmöglichkeit nach Artikel 84 Abs. 1 Satz 3 vor dem Wirksamwerden des Abweichungsrechts der Länder ermöglicht werden.“

Für den Bereich des Verwaltungsverfahrens bestehen danach also qualifizierte „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.

Aufgrund dieser Differenzierung zwischen einerseits „Einrichtung der Behörden“ und andererseits „Verwaltungsverfahren“, die so zudem bereits in Art. 84 Abs. 1 GG in der derzeit geltenden Fassung enthalten ist, ist es auch nicht möglich, etwa unter den Begriff „Verwaltungsverfahren“ auch den Begriff „Einrichtung der Behörden“ zu subsumieren. Dieses eindeutige rechtliche Ergebnis findet seine Bestätigung zugleich in § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz bzw. (wortgleich) § 8 SGB X, in denen der Begriff des Verwaltungsverfahrens definiert ist als „die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden“ im Hinblick auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (und eben nicht auch auf die Einrichtung von Behörden).

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

Auf welche Weise die Länder – sollte Art. 84 Abs. 1 GG in der angesprochenen Weise geändert werden - ihre neu gewonnenen Gestaltungsspielräume im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts nutzen würden, kann zur Zeit nicht absolut sicher prognostiziert werden. Aufgrund mehrerer Initiativen von Länderseite bereits in den vergangenen Jahren⁴ ist jedoch fest damit zu rechnen, dass es mittelfristig zu gravierenden Veränderungen im Bereich der Jugendbehörden und des Verwaltungsverfahrens kommen würde, und damit zu einer bundesweit sehr ungleichen Rechtssituation. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit ist, auch vor

⁴ 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

dem Hintergrund einer erneuten Bundesratsinitiative aus den vergangenen Monaten („Zuständigkeitslockerungsgesetz“)⁵, jedoch insbesondere mit Folgendem zu rechnen.

4.1 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. Sollte diese Verpflichtung künftig nicht mehr bestehen, muss konkret befürchtet werden, dass 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 Stadtplanungsamt 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**. Zu nennen sind unter anderem Aufgaben des Jugendamtes 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 eine klare und bundeseinheitliche Regelung unverzichtbar, sollte es nicht zu erheblichen, von „außen“ nicht sofort durchschaubaren administrativen Problemen kommen. In besonderer Weise gilt dies mit Blick auf die unmittelbaren Adressaten des

⁵ Gesetzentwurf des **Bundesrates**. Entwurf eines ... Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (... Zuständigkeitslockerungsgesetz), Bundestagsdrucksache 16/518 vom 02.02.2006

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.

4.2 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 stimmberechtigten Mitglieder vertreten sind. Dieses „Herzstück“ der kommunalen Jugendhilfe, der Jugendhilfeausschuss, drohte – gegebenenfalls aus Kostengründen – vielerorts **abgeschafft** zu werden, wäre die – bewährte – Zweigliedrigkeit des Jugendamtes nicht mehr bundesgesetzlich vorgeschrieben. Die bundesgesetzliche Vorgabe der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes mit der zentralen Stellung des Jugendhilfeausschusses entspricht nicht nur 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.

4.3 Abschaffung des Landesjugendamtes 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 Landesjugendamtes und Landesjugendhilfeausschuss). Bei einem Wegfall dieser bundesgesetzlichen Vorgaben würden voraussichtlich in nicht wenigen Ländern die eigenständigen **Landesjugendämter aufgelöst** und würden deren Aufgaben voraussichtlich – ggf. verteilt – anderen Landesbehörden zugeschlagen werden. Eine unabhängige, wenn auch mitunter „unbequeme“ Fachbehörde Landesjugendamt, deren Aufgabenwahrnehmung streng an Aspekten des **Kindeswohls** und an den Interessen junger Menschen und deren Familien und nicht primär an Gesichtspunkten der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung orientiert ist, erscheint jedoch **auch künftig als 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.

4.4 Wegfall bundeseinheitlicher Verfahrensbestimmungen

Ein **Wegfall bundeseinheitlicher Verfahrensvorschriften** hätte 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 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 **Hilfeplan** 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 **Zuständigkeiten** (§ 85, § 86 ff. SGB VIII), über die **Kostenbeteiligung** der Leistungs- bzw. Personensorgeberechtigten (§ 90 ff.) und über die **Kostenerstattung** zwischen den öffentlichen Trägern (§ 89 ff.). Würden diese Gegenstandsbereiche – was verfassungsrechtlich möglich würde – 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 bliebe !

5. Änderungen betreffend Art. 84 Abs. 1 GG E

Nach alledem wäre es aus der Sicht des Kinder- und Jugendhilferechts und der Kinder- und Jugendhilfe **das Beste**, wenn es bei den bewährten Strukturen sowohl im Bereich des Verwaltungsverfahrens als auch der Einrichtung der Behörden verbliebe. Um dies zu erreichen, wäre es vorzugswürdig, **wenn Art. 84 Abs. 1 GG** in der bislang geltenden Fassung **überhaupt nicht geändert würde**, also weiterhin mit Zustimmung des Bundesrates bundeseinheitliche Regelungen sowohl über die Einrichtung der Behörden als auch über das Verwaltungsverfahren getroffen werden könnten.

Da dies wegen der offenbar bestehenden besonderen Bedeutung der geplanten Änderungen des Art. 84 GG für die Länder voraussichtlich jedoch nur schwer zu erreichen sein wird, **sollte zumindest eine Ergänzung von Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG-E** dahingehend **vorgenommen** werden, dass in Ausnahmefällen – die hier vorliegen dürften – der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung mit Zustimmung des Bundesrates gemäß Satz 5 nicht nur das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln dürfte, sondern auch „die Einrichtung von Behörden“.

§ 84 Abs. 1 S. 4 GG-E sollte deshalb nach den Worten „nach bundeseinheitlicher Regelung“ ergänzt werden um die Worte: „die Einrichtung der Behörden und“.

6. Änderungen betreffend Art. 125b Abs. 2 GG-E

In derselben Weise sollte auch Art. 125b Abs. 2 GG-E ergänzt werden.