



Arbeiterwohlfahrt  
**Bundesverband e.V.**  
Marie Juchacz-Haus  
Oppelner Str. 130  
53119 Bonn

AWO Bundesverband e.V. • Postfach 41 01 63 • 53023 Bonn

An die  
Abgeordneten des  
Deutschen Bundestages

Tel. 02 28 / 66 85-0  
Fax 02 28 / 6 68 52 09  
Web <http://www.awo.org/>  
Mail [info@awobu.awo.org](mailto:info@awobu.awo.org)

Ihre Zeichen/Ihr Schreiben vom

Unsere Zeichen

Durchwahl/Mailadresse

Bonn

FP-FOED 3308-051 Mue

- 201

11.4.2006

[mue@awobu.awo.org](mailto:mue@awobu.awo.org)

## **Stellungnahme der Arbeiterwohlfahrt zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucksache 16/813) – Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

am 10. März ist das Gesetz zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung im Deutschen Bundestag in erster Lesung beraten worden. Nun sind die Ausschüsse mit dem Entwurf befasst.

Die AWO beobachtet die aktuellen Diskussionen über die Föderalismusreform mit großer Sorge. Wir befürchten, dass aufgrund des großen Erfolgsdrucks, unter dem alle Beteiligten stehen, vorschnell Eingriffe in bewährte Strukturen vorgenommen werden, deren Auswirkungen für die Menschen in unserem Land massiv unterschätzt werden.

Angesichts der Tragweite des Vorhabens hoffen wir sehr, dass Sie sich auch neben dem offiziellen Anhörungsverfahren mit den Einwänden der Sozialverbände auseinandersetzen und die vorgebrachten Argumente ernsthaft in Ihre Meinungsbildung einfließen lassen.

Wir bitten Sie eindringlich darum, insbesondere die Regelungen zur Bildung und zum Heimrecht sowie die geplante Neufassung des Art. 84 GG zu überdenken. Als Grundlage hierfür dient Ihnen die beiliegende Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Rainer Brückers  
Geschäftsführer

Anlage

Konten  
SEB Bonn • Kto.-Nr. 1010 112 100 (BLZ 380 101 11)  
Postbank Köln • Kto.-Nr. 130 61-502 (BLZ 370 100 50)



## **Föderalismusreform ja – aber nicht auf Kosten der Menschen**

### **Stellungnahme der Arbeiterwohlfahrt zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucksache 16/813) – Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung**

Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) befürwortet das Ziel der Bundesregierung, die Gesetzgebungskompetenzen zu entflechten und Bund und Ländern klare Aufgaben zuzuschreiben. Entsprechend hat sie sich bereits in den Jahren 2003 und 2004 im Zuge der Arbeit der "Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung" geäußert.

An dieser grundsätzlichen Meinung halten wir nach wie vor fest. Leider müssen wir jedoch feststellen, dass die Reform, wie sie nun im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen (BT-Drucksache 16/813) formuliert ist, in vielen, für die Menschen im Land unmittelbar bedeutsamen, Politikfeldern zu deutlichen Verschlechterungen führen wird. Entsprechend falsche Weichenstellungen, die bereits von der Kommission eingeschlagen worden waren, sind leider nicht korrigiert worden. Dies betrifft vor allem die Bereiche Bildung und Heimrecht. Darüber hinaus befürchten wir Verschlechterungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Diese wird zwar nicht - wie es noch im Jahr 2004 in der Diskussion war - in die Länderkompetenz überführt; doch durch die vorgesehene Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG sehen wir erhebliche negative Folgen auf die gesamte Kinder- und Jugendhilfe zukommen.

#### **Bildung braucht den Bund.**

Im Zuge der Grundgesetzänderung soll ein Kooperations- und Finanzhilfeverbot des Bundes festgeschrieben werden. Das heißt, dass Bundesinitiativen wie etwa das Ganztagschulprogramm zukünftig grundgesetzlich ausgeschlossen wären. Darüber hinaus soll die Gemeinschaftsaufgabe der Bildungsplanung gestrichen werden. Für die AWO steht fest, dass diese Vorhaben in die absolut falsche Richtung gehen.

Das Ganztagschulprogramm hat sich bewährt. Der Bund hat mit seiner Initiative zum Aus- und Aufbau von Ganztagschulen gesellschaftliche Erfordernisse aufgegriffen und gleichzeitig die Kommunen finanziell unterstützt. Ähnliche bundeszentrale Aktivitäten müssen nach Auffassung der AWO auch zukünftig möglich sein.

Die AWO geht jedoch noch weiter: Bereits auf unserer Bundeskonferenz in Bremen im Jahr 2004 haben wir mit unseren Leitanträgen zur Bildungspolitik und zur Föderalismuskommission unsere Sorge zum Ausdruck gebracht, dass mit der weiteren Verlagerung der Zuständigkeiten im Bildungsbereich auf die Länder sich die Unterschiede verfestigen und weitere Mobilitätsbarrieren entstehen. Die AWO fordert bundeseinheitliche Bildungsstandards. Wir setzen auf eine nationale Bildungsstrategie und auf bundeseinheitliche Qualitätsstandards vom Kindergarten bis zur Lehrerbildung. Es müssen bundeseinheitliche Mindestvoraussetzungen

formuliert werden, die in allen Ländern und Kommunen Gültigkeit besitzen. Grundlage hierfür sind gesellschaftliche und bildungspolitische Debatten, die naturgemäß nicht von anderen Politikbereichen abgekoppelt geführt werden und damit auf Bundesebene angesiedelt sein müssen.

Zudem überschreiten die Herausforderungen im Bildungsbereich die Möglichkeiten der finanzschwachen Länder. Eine solide finanzielle Ausstattung von Bildung und Ausbildung ist aber unbedingt notwendig. Schon heute differieren die Ausgaben pro Schülerin und Schüler in den verschiedenen Bundesländern erheblich: So gibt Brandenburg beispielsweise für jede Grundschülerin bzw. jeden Grundschüler nur 3.200 Euro im Jahr aus, Thüringen investiert dagegen 5.300 Euro.

In diesem Zusammenhang kritisieren wir auch das Vorhaben, die Zuständigkeit für die Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten vom Bund an die Länder zu reichen und damit das Lehrpersonal und die Qualität der Bildungseinrichtungen direkt an die Haushaltslage der Länder zu koppeln.

Wir möchten an dieser Stelle in Erinnerung rufen, dass die jetzt in Frage gestellte Teilzuständigkeit des Bundes für Bildung erst vor 35 Jahren eingeführt wurde - und zwar ebenfalls von einer großen Koalition! Begründet wurde dies damals mit der Bildungskatastrophe und damit, dass diese Aufgabe die Kraft der Länder übersteigt. Für die Bildungsdebatte der letzten Jahre gilt dies umso mehr - zumal inzwischen offensichtlich ist, dass die Bundesländer Schülerinnen und Schülern aus sozial benachteiligten Familien unterschiedlich starke Bildungschancen einräumen. Hier bedarf es nach Auffassung der AWO dringend einer bundeseinheitlichen Strategie.

### **Eine Übertragung des Heimrechts in Länderkompetenz führt zu Standardabbau und zu einer Aufblähung der Bürokratie statt zu Bürokratieabbau.**

Durch eine Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 soll das Heimrecht aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung gestrichen und in die ausschließliche Länderkompetenz überführt werden.

Gegen diese Änderung sprechen schwerwiegende Argumente: Das Heimgesetz legt etwa bauliche und personelle Mindeststandards für die Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe fest. Davon sind Menschen, die in besonderem Maße ein Schutzbedürfnis reklamieren können, ganz unmittelbar in ihrer Lebensqualität betroffen. Wir befürchten einen Wettlauf um niedrige Mindeststandards (z.B. Zimmergrößen, Mehrbettzimmer) zwischen den Bundesländern. Warum sollte ein Bundesland mit höheren kostenrelevanten Standards vor dem Hintergrund chronisch leerer Kassen diese Standards aufrechterhalten, während ein benachbartes Bundesland weit weniger Finanzmittel bereitstellen muss? Die Länder wären als Gesetzgeber einerseits und als Finanzzuweiser für die Sozialhilfeträger andererseits in einem nicht auflösbaren Interessenkonflikt. Eine solche Abwärtsspirale kann nur verhindert werden, wenn das Heimrecht auf Bundesebene angesiedelt bleibt.

Zudem würden länderübergreifend tätige Träger mit sechzehn verschiedenen Länderregelungen konfrontiert. Hier würde ein Übermaß an bürokratischen Erfordernissen aufgebaut, das im eklatanten Widerspruch zum Koalitionsvertrag der Bundesregierung und den Bemühungen zum Bürokratieabbau steht. In diesem Zusammenhang ist außerdem zu berücksichtigen, dass der zivilrechtliche Teil des Heimrechts (Ziele des Heimgesetzes sowie Heimvertragsgestaltung) in jedem Fall einer bundeseinheitlichen Regelung bedarf. Es ist kein Beitrag zur Deregulierung und Transparenz, wenn diese Teile (durch Überführung in das Bürgerliche Gesetzbuch) auf der Bundesebene verbleiben, während der ordnungsrechtliche Teil des Heimrechtes auf die Länder übertragen wird.

Dem gegenüber ist der AWO bisher kein einziges Argument bekannt, das für eine Übertragung des Heimrechts in die Länderkompetenz spricht. Der Eindruck bleibt haften, dass es

sich bei der geplanten Verlagerung lediglich um ein politisches Kompensationsgeschäft handelt, nicht aber um eine sachlogisch begründete Entscheidung. Dies halten wir im Sinne der Heimbewohnerinnen und -bewohner für absolut nicht sachgerecht und fordern den Gesetzgeber zu einer sachlichen und inhaltsbezogenen Debatte auf, die zu einer Korrektur der jetzigen Vorschläge im Interesse der betroffenen Menschen führen muss.

### **Wir befürchten Qualitätseinbußen in der Kinder- und Jugendhilfe.**

Insbesondere die Länder fordern eine Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG, durch die das Recht auf die eigenständige Bestimmung von Behörden ab sofort und zur Regelung des Verfahrens ab spätestens 2010 auf die Länder zu übertragen ist.

Diese beabsichtigte Änderung kann zu großen Verwerfungen im SGB IX und im SGB XII führen. Sie ist insbesondere auch mit Blick auf die Kinder- und Jugendhilfe zu kritisieren. Die Neuregelung würde dazu führen, dass die vielfältigen Bestrebungen der Länder im Rahmen der Zuständigkeitslockerung (zu nennen ist etwa der Gesetzentwurf zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern) nicht nur eingelöst, sondern die gesamte Organisation der Jugendhilfe in die Disposition der Länder gestellt würden. Das heißt, dass die Kinder- und Jugendhilfe massiven strukturellen und organisatorischen Veränderungen ausgesetzt wäre. Dies würde vermutlich auch hier dazu führen, dass bundesweit tätige Träger sich mit einer Vielzahl von regionalspezifischen Regelungen auseinandersetzen müssten. Die Veränderungen würden zudem direkte negative Auswirkungen für die betroffenen Kinder, Jugendlichen und Familien mit sich bringen.

#### *Abschaffung der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes*

Die Neuregelung würde einer Abschaffung der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes Vorschub leisten. Die Zuständigkeit der Verwaltung für die laufenden Geschäfte und die Zuständigkeit des Jugendamtes für grundlegende Fragen der Jugendhilfe haben sich aber in der Vergangenheit mehr als bewährt. Der Jugendhilfeausschuss bildet die zentrale Plattform, auf der die Freie und Öffentliche Jugendhilfe ihre gemeinsame Gestaltungsverantwortung für die kommunale Jugendhilfe wahrnehmen. Die Träger der Freien Jugendhilfe erbringen vorrangig die Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe, ohne die eine effektive kommunale Jugendhilfe nicht denkbar ist. Sie würden aber bei einer Aufhebung der Zweigliedrigkeit praktisch außen vor gelassen. Dies widerspricht dem Paradigma der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, auf die, insbesondere angesichts der prekären Haushaltssituationen der Kommunen, die Öffentliche Jugendhilfe zwingend angewiesen ist. Dem Vorwurf, dass bundesgesetzliche Vorgaben eine Effektivierung der Kommunalverwaltung behindern, widerspricht sogar die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt); diese stellt fest, dass insbesondere die Jugendämter neue Impulse in die Verwaltungsreform bringen.

Die Zuständigkeitslockerung löst nicht die Erwartungen an eine Verwaltungsvereinfachung ein, sondern ist unserer Auffassung nach eher als Akt der Entdemokratisierung zu bewerten. Gerade der Jugendhilfeausschuss ist in Hinblick auf seine Querschnittsfunktion in der besonderen Lage, die Interessen von Kindern, Jugendlichen und Familien in kommunalen Verteilungskonkurrenzen aufzugreifen und zu vertreten sowie demokratische und partizipatorische Elemente zu stärken.

#### *Abschaffung der Jugendämter*

Mit dieser Regelung wäre die Möglichkeit zur Abschaffung der Jugendämter und zur Verlagerung der Aufgaben in andere behördliche Ressorts gegeben. Auch dieser Entwicklung darf aus Sicht der AWO kein Vorschub geleistet werden.

Eine länderspezifische Verwaltungsorganisation in Jugend- und Familienangelegenheiten widerspricht dem Prinzip der Bürgerfreundlichkeit, da für Hilfesuchende sowie für Leis-

tungsempfängerinnen und -empfänger ein behördlicher Dschungel von Zuständigkeiten entstehen würde. Nur ein eindeutig zu identifizierendes, fachlich qualifiziertes Jugendamt mit einer konzentrierten Zuständigkeitsbündelung gewährleistet eine effektive Zusammenarbeit mit Polizei, Gerichten, Staatsanwaltschaft und sozialen Dienstleistern. Insbesondere für den Bereich des Kinderschutzes und der interkommunalen Zusammenarbeit ist eine transparente Zuständigkeitsstruktur unabdingbar. Daher ist die Planungs- und Steuerungsverantwortung nur von einem zentralen Ressort effektiv auszuüben. Dafür spricht auch, dass das Jugendamt in Zukunft verstärkt Schnittstellenaufgaben zu bewältigen hat. Zu nennen sind hier u. a. die Erfordernisse im Rahmen des SGB V, des SGB IX und des SGB II sowie die Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule.

#### *Kommunalisierung der Aufsichtsfunktion*

Als Begründung für eine Verlagerung von Aufsichtsfunktionen von der überörtlichen auf die örtliche Ebene wird angeführt, dass dieses unter dem Aspekt der größeren Ortsnähe und einer effizienteren Aufgabenwahrnehmung zu befürworten sei. Eine effizientere Aufgabenwahrnehmung ist allerdings nicht belegbar. Vielmehr sind bereits in der Vergangenheit vielfach Argumente deutlich geworden, die gegen eine derartige Verlagerung sprechen. Zu nennen sind etwa die Vermischung von Aufsichts- und Kontrollfunktionen mit betriebswirtschaftlichen Abhängigkeiten und der erhöhte Personalaufwand für jeden einzelnen örtlichen Jugendhilfeträger zur Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion.

#### **Die AWO fordert eine intensive und offene Debatte über die Inhalte der Reform!**

Angesichts der Komplexität des Gesetzgebungsvorhabens und der massiven Auswirkungen für alle Akteure fordern wir den Gesetzgeber auf, eine intensive und offene Debatte zu führen und das Knowhow sowohl der Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker als auch von Verbänden und Wissenschaft einzubeziehen. Insbesondere die Auswirkungen einer Neufassung des Art. 84 GG sind in ihrer Tragweite noch nicht ausreichend durchgedrungen. Die AWO unterstützt eine Reform des Föderalismus, aber sie darf nicht um jeden Preis durchgeföhrt werden und keinesfalls zu Lasten der Menschen in unserem Lande gehen.

Berlin, im April 2006