

Dr. jur. Ulrich Preis

Neßlerstraße 21
4000 Düsseldorf 13
Tel.: 0211/7185470

Forschungsinstitut für
Sozialrecht der
Universität zu Köln
Albertus-Magnus-Platz
5000 Köln 41
Tel.: 0221/470-2300

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuß für Kinder, Jugend und
Familie
Platz des Landtags 1

4000 Düsseldorf

Köln, den 18. Oktober 1990



Betr.: Öffentliche Anhörung am 25.10.1990 zum 5. Jugendbericht der Landesregierung (Drucksache 11/134) und Gesetzentwurf der Landesregierung zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Drucksache 11/380)

Bezug: Schreiben der Präsidentin des Landtages vom 20.09.1990 und des Ausschußvorsitzenden vom 01.10.1990

Sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund der kurzen Ladungsfrist ist mir eine ausführliche schriftliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung nicht möglich.

Wunschgemäß übersende ich jedoch ein kurzes Thesenpapier, um die mündliche Anhörung zu erleichtern (Anlage I). Ferner erlaube ich mir, Ihnen den leicht überarbeiteten Text eines Vortrages zu übersenden, den ich zur Ausführungsgesetzgebung am 13.09.1990 bei der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe gehalten habe (Anlage II).

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Ulrich Preis)

Dr. jur. Ulrich Preis, Düsseldorf/Köln

Thesen
zum
Gesetzentwurf der Landesregierung zur Ausführung des Kinder-
und Jugendhilfegesetzes (AC KJHG)
Drucksache 11/380

Vorbemerkung

Vorab ist festzustellen, daß die verbundenen Anhörungsgegenstände in der Sache wenig miteinander zu tun haben. Während sich der 5. Jugendbericht mit den inhaltlichen Schwerpunkten der Kinder- und Jugendhilfe auseinandersetzt, handelt es sich bei dem Gesetzentwurf um eine ausschließlich rechtstechnische Umsetzung mehr oder weniger bedeutsamer Verfahrensvorschriften.

1. These:

Das Vorhaben der Landesregierung, bei der Ausführungsgesetzgebung zum KJHG den organisatorischen Bereich vorzuziehen und den Leistungsbereich weiteren gesetzgeberischen Aktivitäten zu überlassen, ist sachlich nicht geboten und jugendhilferechtlich nur bedingt sinnvoll. Gesetzgebungspolitisch ist es überdies wenig befriedigend, wenn in der Begründung für den vorliegenden Gesetzentwurf bereits angekündigt wird, daß das vorliegende Gesetz in einer zweiten Phase - unbeschadet der Kindergartengesetzgebung - um leistungsrechtliche Regelungen erweitert werden soll. "sonst Landesrechtsvorbehalte dies ermöglichen und eine Notwendigkeit hierfür besteht". Ohne zwingenden Grund sollte ein Gesetzgeber kein Gesetz verabschieden, das er selbst bereits in mehrfacher Hinsicht wieder für reformbedürftig hält. Überdies ist die Gefahr begründet, daß bundesrechtliche Lücken im Jugendhilferecht durch Landesrechtlich nicht geschlossen werden.

2. These:

Entgegen der Auffassung der Landesregierung ist es nicht erforderlich, daß bereits am 01.01.1991 zeitgleich mit dem KJHG ein erstes Ausführungsgesetz in Kraft treten muß. Überwiegend enthält der Gesetzentwurf Bestimmungen, die in der Sache bereits im ACJWG enthalten waren und nur redaktionell anzupassen sind. Soweit gegenwärtiges Landesrecht dem Bundesrecht tatsächlich am 01.01.1991 widersprechen sollte, tritt das Landesrecht außer Kraft (Artikel 31 GG). Soweit landesrechtliche Anpassungen notwendig sind, gewährt das KJHG zum Teil großzügige Übergangsregelungen. Die Zusammensetzung der Jugendhilfeausschüsse und der Landesjugendhilfeausschüsse hat bis zu den nächsten Kommunalwahlen Zeit, weil bis dahin die bisherigen Jugendwohlfahrtsausschüsse als Jugendhilfeausschüsse weiter bestehen (Art. 13 KJHG).

3. These:

Eine notwendige Regelung könnte die Zulassung von Jugendämtern in kreisangehörigen Gemeinden sein (§ 2 des Entwurfs). Doch auch hier macht die Begründung des Gesetzentwurfs (S. 16) deutlich, daß es sich nicht um eine notwendige Regelung handelt, weil die Vorschrift im wesentlichen dem bisherigen § 8 Abs. 1 ACJWG entspricht.

4. These:

Die Vorschriften über den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und in Einrichtungen (§§ 16-23 des Entwurfs) sind sicher sinnvoll. Sie sind aber andererseits nicht so wichtig, daß allein ihrer wegen das Gesetz zum 01.01.1991 in Kraft treten müßte. Aus der Gesetzesbegründung geht bereits hervor, daß die meisten Vorschriften der bisherigen Rechtslage im ACJWG entsprechen (vgl. die Begründungen zu §§ 16, 19, 20, 21 Abs. 3, 23 des Entwurfs). Alle übrigen Bestimmungen mögen zwar sinnvoll sein. Unverzichtbar ist deren Inkrafttreten zum 01.01.1991 aller-

dings nicht. Im Blick auf §§ 17, 18 und 21 enthält das KJHG, das Verwaltungsverfahrenrecht und das landesrechtliche Ordnungsrecht hinreichende Bestimmungen, die eine praktische Arbeit vor Ort ermöglichen.

5. These: (zu Frage 1)

Die Besetzungsregelungen für die Jugendhilfeausschüsse und die Landesjugendhilfeausschüsse sind unzureichend. Die unbefriedigende Regelung in § 71 Abs. 1 Nr. 2 KJHG wird fortgeschrieben. Hiernach sollen Vorschläge der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände nur noch "angemessen" berücksichtigt werden. Eine derart unbestimmte Norm ist für eine Besetzungsregelung denkbar ungeeignet. Sie provoziert unproduktive Rechtsstreitigkeiten vor Ort. Nach § 71 Abs. 5 KJHG ist der Landesgesetzgeber ermächtigt, das Nähere zu regeln. Hiernach ist es dem Landesgesetzgeber auch ermöglicht, zu konkretisieren, was "angemessen" im Sinne der zitierten Norm heißt. Wenn festgestellt werden kann, daß weit über 90 % aller anerkannten Träger freien Jugendhilfe den Jugendverbänden und den Wohlfahrtsverbänden angehören, dürfte es im Rahmen des Ermessens des Landesgesetzgebers liegen, das Vorschlagsrecht auf diese Träger zu beschränken. Selbst wenn sich der Landesgesetzgeber hierzu nicht entschließt, erschiene es in jedem Falle erforderlich und zulässig, innerhalb des gesetzlichen Quorums landesrechtlich den Jugendverbänden und den Wohlfahrtsverbänden eine bestimmte Sitzanzahl zu sichern, um ihre "angemessene" Berücksichtigung sicherzustellen.

6. These: (zu Frage 6)

Die Landesregierung sucht die Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen durch die geschlechterparitätische Besetzung der Jugendhilfeausschüsse zu verbessern. Durch die Klausel der "angemessenen Berücksichtigung" kann aber auch hier - wie auch bei der vorstehend diskutierten Besetzungsklausel - das erstrebte Ziel nur unzureichend erreicht werden. Besser wäre es, die geschlechterparitätische Besetzung kommunaler Ausschüsse im Rahmen der anstehenden Reform des Kommunalverfassungsrechts zu diskutieren. Es dürfte wenig einleuchtend sein, nur im Kinder-

und Jugendhilfeausschuß die Geschlechterparität anzustreben. Wenn aber auf eine entsprechende Regelung nicht verzichtet werden soll, muß angestrebt werden, eine für alle kommunalverfassungsrechtlichen Ausschüsse gleiche Regelung zu finden. Es ist absehbar, daß dies eines längeren Diskussionsprozesses bedarf. Auch aus diesem Grunde ist die überzogen schnelle Ausführungsgesetzgebung bedenklich. Wenn man aber eine bestimmtere Regelung treffen will, müßte diese sich an der Repräsentation des jeweiligen Geschlechts im Kommunalparlament orientieren. Nur so könnten Probleme bei der Besetzung und der Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse ausgeschlossen werden. Gelöst ist damit noch nicht das Problem, wie eine mögliche Quotierung sichergestellt werden kann, wenn kraft Gesetzes freie Träger vorschlagsberechtigt sind, die sich bei ihren Vorschlägen nicht an eine Quotierung halten müssen bzw. können.

7. These: (zu Frage 2)

Hinzuweisen ist darauf, daß nach Bundesrecht die Aufgaben des Jugendamtes durch den Jugendhilfeausschuß und durch die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen werden. Ein Träger der freien Jugendhilfe hat bei Erfüllung der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf öffentliche Anerkennung. Das Beurteilungsermessen des Jugendamtes ist daher eingeschränkt. Rechtsanwendung ist grundsätzlich ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Da die Anerkennung von Trägern der Jugendhilfe jedoch - im Blick auf deren fachliche Eignung - eine besonders wichtige Angelegenheit ist, könnte diese Anerkennung durch die Jugendhilfeausschüsse sinnvoll sein. Es liegt im Ermessen des Landesgesetzgebers, dies zu regeln.

8. These: (zu Frage 4)

Um eine effektive Jugendhilfeplanung sicherzustellen, bedarf es präziserer landesrechtlicher Vorgaben. Bedauerlicherweise verzichtet der vorliegende Entwurf auf jede Bestimmung hierüber. Bei der Jugendhilfeplanung wird besonders deutlich, daß es verfehlt ist, die organisatorische von der leistungsrechtlichen Umsetzung des KJHG zu trennen. Im Bereich der Jugendhilfeplanung wird die Verzahnung zu inhaltlichen Schwerpunkten der Kinder-

und Jugendarbeit sowie zu den Förderungsgrundsätzen besonders deutlich. Auch der Bundesgesetzgeber hat die Verzahnung zwischen Förderungsrecht und Jugendhilfeplanung deutlich werden lassen (§ 74 Abs. 2 KJHG). Für die Landesregierung müßte die Entwicklung präziser gesetzlicher Vorgaben für die Jugendhilfeplanung gerade deshalb von Bedeutung sein, weil sie in ihrem 5. Jugendbericht (S. 274) feststellt, daß die geordnete Jugendhilfeplanung als Fachaufgabe immer noch nicht von allen Jugendämtern wahrgenommen wird und diese "nach wie vor von zentraler Bedeutung für die Qualität kommunaler Jugendhilfe" ist. Ein Vorschlag der Landesregierung, der die für die Verwaltungspraxis unzureichende Bestimmung des KJHG ausfüllt, ist daher unverzichtbar.

9. These: (zu Frage 5)

Durch die Landesgesetzgebung kann theoretisch jede unbestimmte Kann- oder Sollbestimmung im KJHG in verbindliche Rechtsansprüche umwandeln. Es ist eine Frage des gesetzgeberischen Ermessens, bei welchen Leistungsbereichen dies geschehen soll.

Dr. Ulrich P r e i s, Köln

Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)

Zur Umsetzung eines Rahmengesetzes auf Länderebene*

I. "Die Reform ist verabschiedet - es lebe die Reform"

Es gibt nur wenige Gesetze, die so oft Gegenstand gescheiterter Reformbemühungen waren wie das überkommene Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG). Wo es um Kinder und Familien geht, brechen zum einen schnell ideologische Konflikte auf. Zum anderen scheiterten sozialpolitisch anspruchsvolle Reformen letztlich an dem Einwand der Finanzierbarkeit.

Nach vielen erfolglosen Anläufen hat der Bundesgesetzgeber es nunmehr tatsächlich vermocht, eine Reform des veralteten Jugendwohlfahrtsrechts zu beschließen.¹ Der Streit um ideologische Grundsatzpositionen scheint in den Hintergrund getreten. Über die sozialpolitischen Grenzen hinweg besteht Einigkeit über die sachliche Notwendigkeit der Reform. Auch in den meisten fachlichen Ansatzpunkten besteht weitgehender Konsens.

Das Gesetz hat letztlich - trotz zahlreicher Kritikpunkte und Änderungsanträge der Fraktion der SPD und der Grünen - eine komfortable Mehrheit erhalten. Nur die Fraktion "DIE GRÜNEN" verweigerte die Zustimmung.² Bei einem solchermaßen erfolgreichen Gesetzesvorhaben müßte eigentlich der Jubel über das Erreichte weithin hörbar sein. Doch hält er sich - sowohl bei den Verfassern des Entwurfs³ als auch bei der zustimmenden Oppositionspartei⁴ - in Grenzen.

Die fehlende Bereitschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, sozialpolitisch notwendige Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe auch finanziell abzusichern, hat zu einem Gesetzentwurf ohne sozialpolitischen Anspruch geführt. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, das

* Der Beitrag ist aus einem Vortrag hervorgegangen, der auf einer Fachtagung der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) am 13./14. September 1990 gehalten wurde.

¹ Den mühsamen Weg beschreibt aufschlußreich Wiesner, RdJB 1990, S. 112ff.

² Vgl. 203. Sitzung des Deutschen Bundestages v. 28.3.1990, Stenographische Berichte, S. 15864.

³ Vgl. Wiesner, a.a.O.

⁴ Vgl. den Beitrag des Abgeordneten Gilges (SPD), Stenographische Berichte, 203. Sitzung, S. 15848.

ursprüngliche Herzstück der Reform, ist bereits im Vorfeld nach intensiven Auseinandersetzungen gescheitert. Dies ist erstaunlich, weil - wie die Debatte im Bundestag vom 6. Oktober 1989 zur "Sozialen Lage von Familien und Kindern" gezeigt hat, offenbar Abgeordnete aller im Bundestag vertretenen Parteien den Rechtsanspruch für die richtige und notwendige Lösung halten⁵. Der Gesetzentwurf vollzieht in weiten Bereichen nur das nach, was bereits unter dem alten JWG weithin gängige Praxis geworden ist. Eine Reform war allein deshalb notwendig, ja überfällig. Mit ihr ist aber noch kein sozialpolitischer Fortschritt verbunden. Eine Chance, Spürbares für Jugend und Familie zu leisten, wurde indes vertan.

"Lieber ein Ende mit Schrecken, als ein Schrecken ohne Ende!" Ob dies viele Jugendhilfepolitiker gedacht haben, als sie ihre Zustimmung zum Gesetz gaben, entzieht sich meiner Kenntnis. Die über 30jährige Reformdiskussion hat manchen Jugendpolitiker nicht nur älter, sondern auch der Debatten müde werden lassen. "Ist doch besser als nichts" - "Ein erneutes Scheitern der Reform wäre schädlicher gewesen", so lauten die Kommentare. Doch der Wunsch nach einem Ende der Reformdebatte wird wohl ein Wunschtraum bleiben. Warum?

Erstens: Das Gesetz enthält eine überzogene Anzahl unbestimmter Rechtsnormen. Die Verwässerung der Normen war für die Verantwortlichen ein Mittel, um dem politischen Druck von Ländern und Gemeinden nach Kostenreduzierung nachzukommen. Sie fürchteten die finanziellen Folgen und die Einschränkung eigener jugendhilferechtlicher Schwerpunktsetzungen. Aus diesem Grunde kombiniert das Gesetz eine Vielzahl von Programmsätzen und Soll-Vorschriften in den Kernbereichen des KJHG (Jugendarbeit, Förderung der Erziehung in der Familie und in Tageseinrichtungen) regelmäßig mit Landesrechtsvorbehalten (§§ 15, 16 Abs. 3, 24 Satz 2, 26 KJHG), wonach das Nähere über "Inhalt und Umfang" der geregelten Aufgaben und Leistungen dem Landesrecht überantwortet wird. So sinnvoll es ist, die konkrete Ausgestaltung der Leistungen den örtlichen und regionalen Gegebenheiten anzupassen, um so deutlicher wird, daß das KJHG eben kein Leistungsgesetz ist, sondern allenfalls ein Rahmengesetz, das Länder und Jugendhilfeträger auffordert, durch Förderbestimmungen verbindliche Rechtsgrundlagen zu schaffen. Insoweit ändert sich gegenüber dem alten JWG nichts (vgl. § 5 Abs. 5 JWG). Es gilt weiterhin, was das OVG Lüneburg⁶ bereits zur Zentralnorm des JWG,

⁵ Vgl. Stenographischer Bericht der 165. Sitzung, S. 12532ff. mit entsprechenden Beiträgen der Abgeordneten Dr. Götte und Schmidt (SPD), Männle (CDU/CSU), Schoppe (GRÜNE), Eimer (FDP).

⁶ Urteil v. 13.10.1965, OVGE 21, 401(403) = DVBL 1966, 347(348).

dem § 5, ausführte: Es handelt sich um Zuständigkeits- und Rahmenbestimmungen, die erst durch landesrechtliche Konkretisierung die Eignung erlangen, Rechtsansprüche zu schaffen. Mit anderen Worten: Das Inkrafttreten des KJHG hat die Rechtsstellung der Kinder, Jugendlichen und Familien nicht entscheidend verbessert, zum Teil sogar verschlechtert. Es kommt darauf an, ob Länder und Kommunen auf die bundesrechtlichen Versprechungen konkrete Taten folgen lassen. Deshalb wird die Reformdebatte jetzt in 11, demnächst 16 Bundesländern fortgesetzt. Auf deren Ergebnisse darf man gespannt sein. Wird hiermit tatsächlich Rechtszersplitterung verhindert und die Einheit der Jugendhilfe und Angebotsstruktur im Bundesstaat gesichert, wie die Reformers ursprünglich versprochen?⁷

Zweitens: Die unverhoffte Herstellung der deutschen Einheit ist der zweite wesentliche Gesichtspunkt, der eine erneute Reform des Jugendhilferechts bereits auf die politische Tagesordnung gebracht hat. Bereits am Tage der Verabschiedung des Gesetzes im Deutschen Bundestag wurde hervorgehoben, daß im Rahmen der deutsch-deutschen Einigung eine Novellierung des Gesetzes erforderlich wird. Das - in Teilbereichen, insbesondere im Bereich der Kinderkrippen, Kindergärten und Horten - wesentlich umfangreichere und z.T. rechtlich präzise abgesicherte Leistungsspektrum im Bereich der DDR läßt auch für die Jugendhilfe in einem vereinigten Deutschland bestimmte Regelungsbereiche des gerade erst geschaffenen KJHG überprüfungsbedürftig erscheinen. Wiener sieht mit Recht in dem Prozeß um die Wiederherstellung der Deutschen Einheit ganz neue Akzente in der Diskussion um den Ausbau der Tagesbetreuungseinrichtungen für Kinder, ein Punkt, dessen politische Behandlung in einem der reichsten Länder der Erde manchem verantwortlichen Politiker eigentlich die Schamröte ins Gesicht treiben müßte. Ausgesprochen interessant sind jedoch die Regelungen des Einigungsvertrages. Sie lauten:

Art. 31 Familie und Frauen

(2) Es ist Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers, angesichts unterschiedlicher rechtlicher und institutioneller Ausgangssituationen bei der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern die Rechtslage unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gestalten."

(3) Um die Weiterführung der Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern in dem in Art. 3 genannten Gebiet zu gewährleisten, beteiligt sich der Bund für eine Übergangszeit bis zum 30.06.1991

⁷ So die Begründung des RegE für ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers, BT-Drucks. 11/5948, S. 39.

an den Kosten dieser Einrichtungen.

Dies ist das verklausulierte Eingeständnis, daß das KJHG (zu) wenig getan hat, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie - auch unter dem Gesichtspunkt der faktischen Gleichstellung von Frauen - herzustellen. Freilich scheint sich die politische Diskussion zunehmend auf diesen Gesichtspunkt zu beschränken. Man sollte bei all den berechtigten Anliegen allerdings nicht die Kinder vergessen, die nicht nur untergebracht, sondern auch hinreichend qualifiziert pädagogisch betreut werden müssen.

II. Anspruch und Wirklichkeit der Reform

Wichtige Bereiche des Gesetzentwurfs werden von der Fachöffentlichkeit als unabweisbar notwendig erkannt. Dies gilt etwa für die Konzentration aller Leistungen auf der örtlichen Ebene, die Ausfüllung bedenklicher rechtsfreier Räume im Bereich der individuellen Erziehungshilfen sowie die Abkehr von der repressiven Erziehungssicht des JWG.

Ziel der Neuordnung soll sein, "den in der Praxis zu beobachtenden Funktionswandel öffentlicher Jugendhilfe auf eine zureichende rechtliche Grundlage zu stellen und auf dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen Perspektiven für die rechtliche und fachliche Weiterentwicklung der Jugendhilfe aufzuzeigen"⁸. Der Gesetzentwurf erhebt den Anspruch, ein "modernes, präventiv orientiertes Leistungsgesetz"⁹ zu sein und die Hilfen zur Erziehung außerhalb der Familie abzulösen "zugunsten eines weit gefächerten Leistungsspektrums, das die Bereiche der Jugend- und Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes, der Förderung der Erziehung sowie der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege umfaßt."¹⁰ Bei so viel Selbstlob empfiehlt sich - sine ira et studio - eine genaue Analyse des Regelungsgehalts des Gesetzes.

Die Mehrkosten des Gesetzes, die auf Länder und Gemeinden - freilich in voller Höhe erst ab 1994 - zukommen sollen, veranschlagt der Entwurf auf 420 Mio. DM. Ein Betrag, der niemanden vom Hocker reißt, bedenkt man, daß dies rund 5% der Gesamtausgaben der Jugendhilfe ent-

⁸ Vgl. Begr. des RegE, BT-Drucks. 11/5948, S. 39.

⁹ Vgl. BT-Drucks. 11/6748, S. 1.

¹⁰ Vgl. Begr. des RegE, BT-Drucks. 11/5948, S. 39.

spricht, einem Betrag also, der auch ohne Reform allein durch zu erwartende jährliche Kostensteigerungen erreicht werden müßte.¹¹ Der frühere Hauptkostenfaktor (im Referentenentwurf von August 1988 noch mit insgesamt 440 Mio. DM beziffert), der Rechtsanspruch auf den Kindergartenplatz und die Verbesserung der Tagesbetreuung von Kindern, taucht als Kostenschätzung überhaupt nicht mehr auf. Gerade hier dürfte aber der kostenintensivste Bereich liegen, wenn die Länder den Auftrag aus § 24 KJHG ernst nehmen. Da der Gesetzentwurf diesen Bereich nunmehr weitgehend dem Ermessen der Länder überläßt, ist die bundeseinheitliche Umsetzung dieses ursprünglichen Herzstücks der Reform gefährdet. Die Versorgung mit einem Kindergartenplatz wird damit von Land zu Land und von Gemeinde zu Gemeinde äußerst unterschiedlich bleiben. Der Kampf der Eltern um diese knappe Gut wird weitergehen, wenn sich die Länder nicht zu einer effektiven Kindergartengesetzgebung in der Lage sehen.

Daß das Gesetz eine rekordverdächtige Anzahl unbestimmter Rechtsnormen enthält, habe ich in der Sachverständigenanhörung des Bundestages dargelegt.¹² Diese Einschätzung wird von anderen geteilt.¹³ In den §§ 1 - 41 KJHG, in denen die allgemeinen Vorschriften und die Leistungen der Jugendhilfe enthalten sind, finden sich allein 59 (!) Sollbestimmungen, 10 Kann-Bestimmungen und lediglich 17 zwingend formulierte Rechtsnormen, die im weitesten Sinne Leistungsrechte betreffen. Das aufgezeigte Übermaß an Sollvorschriften könnte die Praxis dazu verleiten, den normativen Gehalt des Gesetzes nur als unverbindliches Programm anzusehen, das erfüllt werden kann, aber nicht muß.

Die Stärke des Gesetzes ist zugleich seine entscheidende Schwäche. Die weithin unverbindlichen Rechtsnormen geben den örtlichen Jugendhilfeträgern einen weiten Handlungsspielraum, der neue Entwicklungen nicht behindert, aber auch nicht zwingend fördert. Es kann also - etwa im Bereich der Jugendarbeit - alles und nichts geschehen. Durch die §§ 11 bis 15 KJHG hat sich nichts, aber auch gar nichts verändert oder verbessert, das die öffentliche Jugendhilfe zu einem anderen Handeln zwänge. Die Förderungsbestimmungen sind sogar weniger verbindlich als nach der bisherigen Rechtslage.

Entscheidend ist die Frage nach der Konzeption des Gesetzentwurfs, die durch die Soll- und Kannbestimmungen hervorgerufen

¹¹ Zutreffend Münder, Soziale Arbeit 1990, 206(211).

¹² Preis, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1990, 90ff.

¹³ Vgl. nur Münder, Soziale Arbeit 1990, 206(211).

wird. Offenbar werden in weiten Bereichen nur Zielvorgaben aufgestellt, die je nach örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich ausgefüllt werden können. Dieses Konzept wäre vom Ansatz einer Kommunalisierung der Sozialpolitik konsequent. Dürfen jedoch jugendpflegerische Leistungen von der Finanzkraft eines Landes oder einer Kommune abhängig sein? Ist es sachlich gerechtfertigt, das Jugendhilferecht in dem Zustand eines "Schön-Wetter-Rechts" zu belassen, nach dem Leistungen gewährt werden, wenn Geld vorhanden ist und ausfallen, wenn Finanznot herrscht? Dies führt nämlich dazu, daß es gerade in den strukturschwachen Regionen an Leistungen fehlt, dort also, wo sie unbedingt notwendig wären. Dies kann nicht richtig sein. Der Bundesstaat ist insoweit seiner Verantwortung für Jugend und Familie nicht gerecht geworden¹⁴. Nunmehr sind die Länder aufgerufen, wenigstens innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches für einheitliche Lebensverhältnisse zu sorgen und strukturbedingte Defizite auszugleichen (§ 82 KJHG).

III. Regelungsaufträge und Regelungsspielräume der Länder

Das KJHG fordert von den Ländern die Neuregelung einer Vielzahl organisationsrechtlicher und materiell-jugendhilferechtlicher Regelungen. Die Präzisierung der landesrechtlichen Regelungsspielräume ist für die in den Bundesländern einsetzende Reformdebatte von wesentlicher Bedeutung. Handlungsspielräume dürfen weder unterschätzt noch überschätzt werden.

Das KJHG tritt - unbeschadet bestimmter Übergangsfristen - am 01.01.1991 in Kraft. Das bedeutet, daß entgegenstehendes Landesrecht zu diesem Zeitpunkt keine Rechtsverbindlichkeit mehr hat.

Durch die Landesrechtsvorbehalte in zentralen Bereichen des neuen KJHG sind den Bundesländern umfangreiche Ausgestaltungskompetenzen zugestanden worden. Die Chancen und Gefahren, die in einer derartigen Gesetzgebung liegen sind bereits benannt. Es wird weitgehend vom gesetzgeberischen und politischen Willen in den einzelnen Ländern abhängen, ob und wie sie die ihnen zugeschriebenen Regelungsbereiche inhaltlich füllen. Finanzpolitische Erwägungen werden - wie die Diskussion um das KJHG bereits gezeigt hat - eine zentrale Rolle spielen, ebenso wie die jugend- und familienpolitischen Schwerpunktsetzungen der

¹⁴ Hierzu Preis, Zentralblatt für Jugendrecht (ZfJ) 1988, 425(430ff.).

jeweiligen Landesregierungen.

Wie mir aus mehreren Bundesländern bekannt ist, scheint sich ein zwei- bis mehrstufiges Verfahren zur Ausschöpfung der landesrechtlichen Regelungsspielräume abzuzeichnen:

- 1) Zunächst sollen die konventionellen Ausführungsgesetze mit den notwendigen organisationsrechtlichen Bestimmungen sowie Ermächtigungsnormen für die Verwaltung geregelt werden.
- 2) Daneben soll es weitere Ausführungsgesetze geben. In einigen Bundesländern, so auch in Nordrhein-Westfalen, existieren Kindergartengesetze, die angesichts des politischen Drucks, den die Diskussion um den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ausgelöst hat, über kurz oder lang geändert oder ggf. neu geschaffen werden müßten. Hier besteht ein unmittelbarer zeitlicher Handlungsdruck nicht.
- 3) Alle übrigen Leistungsbereiche, die das Bundesrecht dem Landesgesetzgeber zur gefälligen Gestaltung auferlegt hat, dürften, zumal sie eine längere jugendpolitische Auseinandersetzung wahrscheinlich erscheinen lassen, noch auf sich warten lassen. Rechtstechnisch sind drei Bereiche zu unterscheiden, in denen dem Landesgesetzgeber Regelungsspielräume eröffnet werden:

- Zum Teil beziehen sich die Landesrechtsvorbehalte auf ganze Abschnitte des Gesetzes (vgl. §§ 15, 26, 49 KJHG). Hier ist zu fragen, inwieweit diese Abschnitte neben dem Landesrechtsvorbehalt abschließende Normen enthalten oder ob und inwieweit lediglich unbestimmte Zielvorgaben vorhanden sind, die den Ländern ein weitgehendes Gestaltungsermessen eröffnen.

- Zahlreiche Landesrechtsvorbehalte beziehen sich auf einzelne spezielle Fragen oder auf verwaltungstechnische notwendige Konkretisierungen, die die Landesgesetzgebung leisten muß.

- Eine dritte Regelungsmöglichkeit, die u.U. vergessen werden könnte, sei hier jedoch benannt: auch soweit das Gesetz keine ausdrücklichen Landesrechtsvorbehalte vorsieht, können bestimmte Normen der landesrechtlichen Ausgestaltung unterliegen, soweit diese Normen ersichtlich noch auf eine Ausfüllung angelegt sind. Des weiteren muß es dem Landesgesetzgeber freistehen, die in seinem Interesse vielfältig als Kann- und Sollbestimmungen ausgestalteten Leistungen in zwingende Rechtsansprüche umzuwandeln. Ob hierzu Landesregierungen bereit sind, mag zweifelhaft sein. Ich will es an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber erwähnt haben.

Wir müssen also folgende Fragestellungen unterscheiden:

- Was kann nicht (mehr) geändert werden?
- Was muß geregelt werden?
- Was kann geregelt oder verbessert werden?

1. Vorrangiges Bundesrecht

Manche Reformwünsche hat das KJHG - auch hinsichtlich seiner grundsätzlichen Ausrichtung - nicht erfüllt. Die Abänderung bestimmter Grundentscheidungen ist durch Landesrecht nicht mehr möglich. Hier geht das Bundesrecht vor (Art. 31 GG). Ich nenne einige neuralgische Punkte:

Die allgemeinen Vorschriften (§§ 1 - 10 KJHG) enthalten wichtige einweisende, abgrenzende und begriffsbestimmende Vorschriften, die zwingend und nicht auf landesrechtliche Ausgestaltung angelegt sind. Auch der strittige Punkt der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe (§ 8 KJHG) kann durch Landesrecht nicht mehr modifiziert werden. Das gleiche gilt für die äußerst umstrittene Frage, wer Anspruchsberechtigter einer Hilfe zur Erziehung nach § 27 KJHG ist. Das Bundesrecht gewährt nur noch dem Personensorgeberechtigten einen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung. Es verdrängt damit den Minderjährigen aus vorgeschobenen verfassungsrechtlichen Bedenken aus der Anspruchsstellung und verschlechtert damit gegenüber dem alten Jugendwohlfahrtsgesetz seine Rechtsstellung. Auch diese bedauerliche Fehlentwicklung ist durch Landesrecht nicht mehr zu korrigieren. Die vorläufigen Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (§§ 42, 43 KJHG) regeln abschließend die bisher zersplitterte landesrechtliche Gesetzgebung. Das gleiche gilt für die Bestimmungen über die Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren (§§ 50-52), die Beurkundung und Beglaubigung sowie die Erteilung von vollstreckbaren Urkunden (§§ 59, 60) und die Bestimmungen über den Datenschutz (§§ 61-68 KJHG).

Zum Teil enthält das KJHG Regelungen, deren materieller Gehalt weithin zwingend ist, die aber noch der näheren verwaltungstechnischen Ausgestaltung durch Landesrecht bedürfen. So sind die §§ 44-48 KJHG zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und in Einrichtungen (Pflegerlaubnis, Betriebserlaubnis für eine Tageseinrichtung)

durchweg zwingend. Der landesrechtliche Vorbehalt in § 49 KJHG erstreckt sich lediglich auf Ergänzungen und Konkretisierungen, die für den Vollzug der Vorschriften erforderlich sind. Das gleiche gilt für die Regelungen über Pflegschaft und Vormundschaft für Kinder und Jugendliche (§§ 53-58). Von der bisher in § 53 Abs. 1 JWG enthaltenen Ermächtigung, die Eignungsvoraussetzungen festzulegen, unter denen die Übernahme von Vereinsvormundschaften erlaubt werden kann, haben die Länder bislang nicht Gebrauch gemacht. Im Interesse der Rechtseinheit hat daher § 54 KJHG diesen Bereich bundeseinheitlich abschließend geregelt. Nur der nähere Verwaltungsvollzug kann durch das Landesrecht nach § 54 Abs. 4 KJHG geregelt werden. Nach § 56 Abs. 2 KJHG kann das Landesrecht für das Jugendamt als Amtspfleger bzw. Amtsvormund weitergehende Ausnahmen von der Anwendung der Bestimmungen des BGB (§§ 1773-1895) vorsehen im Hinblick auf vermögensrechtliche Angelegenheiten sowie beim Abschluß von Lehr- und Arbeitsverträgen.

Interessanter ist die Untersuchung der Frage, ob und inwieweit der Abschnitt über die Hilfen zur Erziehung noch landesrechtliche Gestaltungsspielräume beläßt. Einen generellen Landesrechtsvorbehalt enthält dieser Abschnitt nicht. Lediglich die Bemessung der Pauschalbeträge für laufende Leistungen zum Unterhalt ist nach § 39 Abs. 5 KJHG landesrechtlich - nach einer Altersstaffelung zu regeln und festzusetzen. Das heißt aber nicht, daß landesrechtliche Regelungsmöglichkeiten in diesem Bereich damit erschöpft wären. Abschließend geregelt sind zwar die Anspruchsvoraussetzungen für Hilfe zur Erziehung. Nach § 27 Abs. 1 KJHG muß

- eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet sein und
- die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig sein.

Landesrechtlich ausgestaltungsfähig und -bedürftig sind aber die Hilfen selbst, die in §§ 28 bis 35 KJHG nur sehr cursorisch, zum Teil lediglich als Zielvorgabe der Hilfe umschrieben sind. Art und Umfang der Hilfen sind nach erzieherischem Bedarf im Einzelfall zu bestimmen (§ 27 Abs. 2 KJHG). Sicherzustellen ist, daß das bundesrechtlich vorgezeichnete breite Hilfespektrum (Erziehungsberatung, Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand, Sozialpädagogische Familienhilfe, Tagesgruppenerziehung, Vollzeitpflege, Heimerziehung, intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung) vor Ort auch ausgeschöpft werden kann. Bei weitem nicht alle Jugendämter dürften das erforderliche Leistungsspektrum einschließlich der notwendigen Fachkräfte (§ 72 Abs.1 KJHG) bereits jetzt vorhalten. Übergangsweise gilt bis zum 31.12.1994, daß die sozi-

alpädagogische Familienhilfe und die Tagesgruppenerziehung (§§ 31, 32 KJHG) - soweit diese Hilfen nicht bedarfsgerecht zur Verfügung stehen - vorwiegend solchen Kindern und Jugendlichen gewährt werden sollen, die sonst Vollzeitpflege oder Heimerziehung (§§ 33, 34 KJHG) in Anspruch nehmen müßten.

2. Notwendige landesrechtliche Neuregelungen

Notwendige Neuregelungen in Landesgesetzen sind zunächst in den Bereichen erforderlich, in denen sich die Rechtslage mit Inkrafttreten des KJHG am 1.1.1991 unmittelbar ändert. Dies ist von Land zu Land verschieden. Zum Kernbestand bisheriger Ausführungsgesetze der Länder gehören aber folgende Regelungen: Organisation der (Landes-)Jugendämter, einschließlich Jugendwohlfahrtsausschüsse, Anerkennung der freien Träger der Jugendhilfe, Schutz der Pflegekinder, Vormundschaftswesen, Freiwillige Erziehungshilfe und Fürsorgeerziehung, Heimaufsicht und Kostenregelungen. Alle diese klassischen Bereiche müssen, z.T. grundlegend geändert werden, z.T. können Bestimmungen ersatzlos gestrichen werden. In diesen Bereichen gewährt das KJHG aber großzügige Übergangsfristen, die z.T. landesrechtlich verkürzt werden können. Hektische Eile ist jedoch nicht geboten. Vielmehr können sich Länder und Gemeinden behutsam an die neue Rechtslage bis spätestens 31.12.1994 anpassen. Dies gilt für

- die Einbeziehung seelisch behinderter junger Menschen in das KJHG (Art. 11),
- die Kostenerstattung bei Zuständigkeitswechsel des Jugendhilfeträgers (Art. 14)
- Die Konzentration aller Leistungen (nebst der früheren freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung) auf der örtlichen Ebene (Art. 15).

Die bisher konstituierten Jugendwohlfahrtsausschüsse gelten bis zur Neukonstitution der Vertretungskörperschaften als Jugendhilfeausschüsse (Art. 13). Verwaltungsakte, insbesondere die Anerkennung eines Trägers der freien Jugendhilfe und die Pflegeerlaubnisse, gelten nach Inkrafttreten des KJHG fort (Art. 16). Wegen dieser Übergangsregelungen und wegen des Vorrangs des Bundesrechts müssen die Landesgesetzgeber jetzt nicht in hektische Eile ausbrechen. Viel zu groß ist dann

die Gefahr, daß notwendige Regelungsbereiche nicht ausreichend diskutiert oder später schlicht vergessen werden.

Auf folgende, besonders wichtige Neuregelungen möchte ich hinweisen:

Durch die Konzentration der Zuständigkeit der öffentlichen Jugendhilfe auf örtlicher Ebene (§§ 69, 79, 89 Abs. KJHG) sind die Aufgaben der örtlichen Jugendämter erweitert worden. In diesem Zusammenhang muß der Landesgesetzgeber Organisationsfragen nach § 69 KJHG klären. Er muß bestimmen, wer überörtlicher Träger der Jugendhilfe ist (§ 69 Abs. 1 KJHG). Hieraus folgt die Errichtung der Landesjugendämter (§ 69 Abs. 3 KJHG). Außerdem ist zu regeln, ob und inwieweit kreisangehörige Gemeinden zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmt werden können (§§ 69 Abs. 2 und 56 KJHG).

Insbesondere müssen die früheren Bereiche der Fürsorgeerziehung und der freiwilligen Erziehungshilfe, für die bisher die Landesjugendämter sachlich und finanziell zuständig waren, in die örtlich zu leistende Hilfe zur Erziehung integriert werden. Um den Ländern ausreichende Zeit für einen reibungslosen Zuständigkeitsübergang vom Landesjugendamt auf das Jugendamt zu geben, wird die aufgrund § 69 JWG bestehende Zuständigkeit des Landesjugendamts bis zum 31.12.1994 beibehalten (Art. 15 KJHG). Das Landesrecht kann allerdings die Übergangsfristen abkürzen. Mir ist es ein Anliegen darauf hinzuweisen, daß mit der Verlagerung der Aufgabenzuständigkeit auch eine Neuordnung der Finanzausstattung einhergehen muß.¹⁵ Es ginge nicht an, wenn die finanzielle Ausstattung der Landesjugendämter unverändert und die örtlichen Träger auf den erhöhten Kosten sitzen bliebe. Mir scheint die Gefahr deshalb relativ groß, weil das KJHG in § 80 Abs. 2 dem Landesjugendamt immer noch eine stattliche sachliche Aufgabenzuweisung gibt.

Eingehen möchte ich weiterhin auf die notwendigen Neuregelungen für die Jugendhilfeausschüsse. In diesem Bereich lag auch bisher ein Schwerpunkt der Ausführungsgesetze der Länder. Auch § 71 KJHG läßt hier den Ländern in einem bestimmten Rahmen weitgehende Ausgestaltungs Kompetenzen. Nicht veränderungsfähig ist die prinzipielle Stimmenverteilung, die Aufgabenzuweisung und das Beschlußrecht des Jugendhilfeausschusses. Nicht angängig wäre es etwa, wenn das Landesrecht Bestimmungen schaffen würde, die das bundesrechtliche Be-

¹⁵ Vgl. Begründung des RegE BR-Drucksache 503/89, S. 41 u. 117; hierzu auch Gernert, Jugendwohl 1990, S. 10, der für die Heimerziehung in NRW einen Betrag von 80 Millionen DM nennt, der auf die Kommunen zukommt.

schlußrecht des Ausschusses aushöhlen würde. Zu regeln ist durch das Landesrecht insbesondere die Zugehörigkeit beratender Mitglieder zum Ausschuß. Bei der Auswahl der beratenden Mitglieder sollte man sich vom Gebot der Fachlichkeit leiten lassen. Die beratende Mitgliedschaft ist nicht dazu da, um Gruppeninteressen sicherzustellen. Gegenüber dem alten JWG muß sich die Zusammensetzung der beratenden Mitglieder sicher ändern. Mit der Abkehr von der ordnungsrechtlichen Sichtweise müssen verstärkt Fachleute in die Jugendhilfeausschüsse, die in der Lage sind, Entscheidungshilfen für die Eignung und Erforderlichkeit präventiver Hilfen zu geben.

Unbefriedigend regelt § 71 Abs. 1 Nr. 2 das Vorschlagsrecht der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände. Deren Vorschläge sollen nur noch "angemessen" zu berücksichtigen sein. Diese Vorschrift ist unglücklich, nicht nur, weil sie die Gefahr hervorruft, daß - aus politischen Interessen - diese anerkannten Träger der Jugendhilfe aus dem Ausschuß gedrängt werden, sondern auch, weil die Unbestimmtheit der Norm Streit provoziert. Eine derart weiche Norm ist für eine Besetzungsnorm denkbar ungeeignet. Es fragt sich, ob der Landesgesetzgeber diese unbestimmte Norm konkretisieren kann. Nach § 71 Abs. 5 erscheint mir dies unzweifelhaft. In dessen Satz 1 heißt es: "Das Nähere regelt Landesrecht". Hiermit ist dem Landesgesetzgeber auch ermöglicht, zu konkretisieren, was "angemessen" im Sinne der zitierten Norm ist. Problematisch könnte allerdings sein, die 2/5 des Anteils der stimmberechtigten Mitglieder wieder allein auf die Jugendverbände und die Wohlfahrtsverbände zu reduzieren. Eine derartige Reduktion könnte dem Bundesrecht widersprechen, weil hiernach alle anerkannten Träger der freien Jugendhilfe ein Vorschlagsrecht haben. Allerdings kann die jeweilige Situation im Land ergeben, daß weit über 90% aller anerkannten Träger den Jugendverbänden und den Wohlfahrtsverbänden angehören. Hier könnte man prüfen, ob die Beibehaltung der früheren Quote nicht "angemessen" i.S. des § 71 Abs. 1 Nr. 2 KJHG ist.¹⁶ Möglich erschiene jedoch, innerhalb des gesetzlichen Quorums landesrechtlich den Jugendverbänden und den Wohlfahrtsverbänden eine bestimmte Sitzanzahl zu sichern.

¹⁶ So der baden-württembergische Referentenentwurf zum AGKJHG; anders der nordrhein-westfälische, der von einer zwingenden bundesrechtlichen Vorgabe ausgeht. Die "Angemessenheit der Stimmverteilung" könne nur nach den Verhältnissen im örtlichen Bereich bestimmt werden. Konkrete Regelungen müßten bei dieser Sicht in den Satzungen der Jugendämter getroffen werden.

Nicht hinreichend geklärt sind die Kompetenzen der Landesjugendhilfeausschüsse. Wichtig erschiene, ein zwingendes Beratungsrecht vor Erlass wichtiger Verwaltungsvorschriften - wie dem Erlass eines Landesjugendplanes (Anerkennungsrichtlinien) - einzuführen. Die Beratung der Landesjugendpläne ist das notwendige Korrelat zur umfassenden Beratungs- und Beschlußkompetenz der Jugendhilfeausschüsse auf örtlicher Ebene.

3. Fakultative landesrechtliche Regelungen, insbesondere im Leistungsbe- reich

Während das Bundesrecht im harten Kernbereich der Jugendhilfe, also im Bereich der individuellen Maßnahmen, schon aus rechtsstaatlichen Gründen verhältnismäßig präzise regelt, bleibt es im Bereich der allgemeinen Förderangebote für junge Menschen und Familien äußerst unbestimmt. Hier wird praktisch alles der näheren landesrechtlichen Ausgestaltung überlassen. Die Leistungen müssen inhaltlich präzisiert und landesrechtlich - zusätzlich - finanziert werden. Die Aufgaben der Länder sind in § 80 KJHG bestimmt: Die oberste Landesjugendbehörde hat die Tätigkeit der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe und die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern. Außerdem haben die Länder auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken. Verhindert werden soll ein Angebotsgefälle im jeweiligen Land. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Landes sind in dieser Hinsicht sehr weit (Beispiel: Förderungsprogramme für strukturschwache Regionen, Förderung bestimmter Mindestausstattungen u.a.m.).

Daß sich durch das KJHG dem Landesgesetzgeber ganz neue Aufgaben stellen, zeigt sich daran, daß es bisher praktisch keine erwähnenswerten landesgesetzliche Regelungen über präventive Hilfen oder die Förderung freier Jugendhilfe gibt.¹⁷ Allein deshalb sollte man bei der Diskussion um landesrechtliche Regelungen nicht in Hektik ausbrechen, sondern lieber sorgfältig prüfen, welche substantiellen Verbesserungen in diesen Bereichen noch möglich sind.

¹⁷ Abgesehen von einigen Kindergartengesetzen; vgl. das Jugendbildungsgesetz Bremen v. 1.10.1974 oder Jugendförderungsgesetz Niedersachsen v. 23.7.1981 (Nieders. GVBl Nr. 26/1981).

a) Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Kinder- und Jugendschutz (§§ 11 -14 KJHG) und Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 16 - 21 KJHG),

Zum materiellen Gehalt dieser Regelungsbereiche möchte ich an dieser Stelle nichts weiteres sagen, weil hier im Grunde alle Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die schon im Rahmen der Bundesreform diskutiert worden sind. Insoweit kann man die Debatte nahtlos fortsetzen. Beide Regelungsbereiche stehen unter einem umfassenden landesrechtlichen Regelungsvorbehalt (§§ 15 und 16 Abs. 3 KJHG). In der amtlichen Begründung zu diesen Normen heißt es ausdrücklich, daß der Bundesgesetzgeber sich auf Rahmenvorschriften beschränkt hat, weil die konkrete Ausgestaltung im wesentlichen von den örtlichen und regionalen Zielsetzungen, den Aktivitäten der Jugendverbände und anderer Träger der Jugendhilfe abhängt. In der Begründung des Regierungsentwurfs heißt es wörtlich: "Die Umsetzung des Bundesrechts hängt in diesem Bereich weitgehend von landesrechtlichen Bestimmungen sowie überörtlichen und örtlichen Förderungsrichtlinien ab." Landesrechtlich muß man sich nunmehr entscheiden, welche Zusatzregelungen in ein Ausführungsgesetz sollen und welche in landesweiten und kommunalen Jugendplänen verankert werden sollen. Die Entscheidung dieser Frage muß nach folgendem Prinzip erfolgen: Wo Rechtssicherheit für die Jugendhilfeleistungen wichtiger als Flexibilität ist, sollte die gesetzliche Regelung gewählt werden. Wo die gesetzliche Festschreibung der Entwicklung der Jugendhilfe eher schadet, sollten die Jugendpläne als Fördergrundlage gewählt werden. Zu den Fördergrundsätzen noch sogleich.

b) Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (§§ 22-26 KJHG),

Die Reformdebatte könnte man auch in diesem Bereich von vorn beginnen. Natürlich ist es möglich, daß der Landesgesetzgeber nunmehr einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz gewährt und bedarfsgerechte Angebote für Kinder im Alter unter drei Jahren sowie für Schulkinder in Horten schafft, insbesondere im Blick auf Alleinerziehende und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Diese landesrechtliche Reformdebatte setzt im Grunde am Text des Gesetzentwurfs der sozial-liberalen Koalition aus dem Jahre 1980 (§ 36)¹⁸ und des Referentenentwurfs aus dem Jahre 1988 an. Die jetzt geschaffene Norm in § 24 KJHG kann

¹⁸ Vgl. BT-Drucksache 8/4010, S. 24.

niemanden befriedigen. Nach dem Wortlaut dieser Norm sollen nur solche Kinder einen Kindergartenplatz erhalten, für deren Wohl dies erforderlich ist, zugleich sollen die Länder aber für einen bedarfsgerechten Ausbau Sorge tragen. Das ist in sich widersprüchlich. Denn bedarfsgerechter Ausbau heißt, all den Familien einen Kindergartenplatz zur Verfügung zu stellen, die dies wünschen, unabhängig davon, ob dies für das Wohl des Kindes erforderlich ist. Der politische Kompromiß verhindert eine klare Konzeption. In der Sache sind Umfang, Inhalt und Kostenregelungen für den Ausbau von Tageseinrichtungen (Krippen, Kindergärten und Horte) umfassend in das politische Gestaltungsermessen der Länder gelegt. Hier kann die gesamte Debatte aufgerollt werden; ich will dies nicht tun, um niemanden zu langweilen. Aber: diejenigen, die nunmehr mit der Ausgestaltung der Kindergartengesetze in den Ländern befaßt sind, sollten - und wenn es auch nur zu Informationszwecken ist, einmal die einschlägigen, früheren Regelungen in der DDR zur Kenntnis nehmen.¹⁹ Befreit man diese Normen einmal von Strukturen des demokratischen Zentralismus und sozialistischer Bevormundung bleiben u.U. Anregungen, die auch für die Landesgesetzgebung interessant sein könnten. Einer weiteren Frage sollte sich der Landesgesetzgeber - ohne Scheuklappen - stellen: In vielen größeren Unternehmen aber auch öffentlichen Verwaltungen gibt es Initiativen, betriebliche Kindergärten zu schaffen. Mögen diese Einrichtungen auch aus der Sicht einer idealen Kindergartenversorgung zweifelhaft sein, so kommen sie doch vielfach den Bedürfnissen der auf Erwerbstätigkeit angewiesenen Erziehungsberechtigten entgegen. Man sollte derartige Einrichtungen staatlicherseits jedenfalls nicht stigmatisieren, sondern sozial und pädagogische vertretbare Rahmenbedingungen für deren Einrichtung schaffen.

c) Art und Umfang der Förderung der freien Jugendhilfe (§ 74 Abs. 3 KJHG),

Daß das neue KJHG, das sich selbst als modernes Leistungsgesetz anpreist, die normative Ausgangslage für die freien Träger im Blick auf mögliche Förderungsansprüche geschwächt hat, habe ich an anderer Stelle ausführlich dargelegt.²⁰ In aller Kürze: Die Gewährleistungsgaran-

¹⁹ Vgl. Verordnung über die Aufrechterhaltung von Leistungen betrieblicher Kindergärten, politechnischer und berufsbildender Einrichtungen vom 06.06.1990 (GBl. I S. 297); Verordnung über Kindereinrichtungen der Vorschulerziehung vom 22.04.1976 (GBl. I S. 201) nebst Durchführungsbestimmungen; Jugendhilfeverordnung vom 03.03.1966 (Gbl. II S. 215).

²⁰ Preis, ZRP 1990, S. 90ff.

tie für Angebote der öffentlichen Jugendhilfe in § 8 SGB-AT wurde abgeschafft. Die Förderung der freien Jugendhilfe ist nach § 74 KJHG als bloße Soll-Vorschrift ausgestaltet (vgl. demgegenüber § 5 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 JWG).

Was kann das Landesrecht tun? Es kann - selbstverständlich - die Förderungsnormen präzisieren. Insbesondere sollten zu Art und Höhe der Förderung etwas verbindlichere Ermessensleitlinien - auch durch Landesgesetz - aufgestellt werden. Freilich muß auch der Landesgesetzgeber die Finanzhoheit der Kommunen achten. Rechtsstaatlicher Präzisierung sollten zudem folgende Blankettklauseln zugeführt werden:

- Zu präzisieren ist, wie bei der Bemessung der Eigenleistung "die unterschiedliche Finanzkraft und die sonstigen Verhältnisse" zu berücksichtigen sind. Leider erfährt man in der Gesetzesbegründung nichts darüber, von welchem Prinzip die Bemessung der Eigenleistung ausgehen soll. Offenbar soll erreicht werden, daß "arme" Träger weniger Eigenleistung erbringen müssen als "reiche". Hier sollten zumindest landeseinheitliche Grundsätze in Förderplänen angestrebt werden. Es erschiene schwer verträglich, wenn von Kommune zu Kommune unterschiedliche Auffassungen darüber bestünden, welcher Träger mehr oder weniger Eigenleistung verkraften kann.

- Die Ermessensleitlinie des § 74 Abs. 4 KJHG - Vorzug für solche Maßnahmen, die stärker an den Interessen der Betroffenen orientiert ist - erscheint ohne Präzisierung kaum handhabbar. Allerdings könnte man hier auch das Beurteilungsermessen des Jugendhilfeausschusses Platz greifen lassen.

- Die Klausel in § 79 Abs. 2 Satz 2 KJHG, die den Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden, ist ohne eine landesrechtliche Präzisierung nichts wert. Freilich kann - wegen der kommunalen Finanzhoheit der Gemeinden - eine bestimmte Quote landesrechtlich nicht vorgeschrieben werden. Hier besteht Diskussionsbedarf, ob die Klausel nur als politische Ermessensleitlinie zu gebrauchen ist.

Darüber hinaus wäre zu fragen, ob nicht alle im Bundes- bzw. Landesjugendring zusammengeschlossenen Jugendverbände nicht kraft Gesetz als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt werden sollten. § 75 Abs. 3 KJHG anerkennt nur die Kirchen und die auf Bundesebene zusammengeschlossenen Verbände der freien Wohlfahrtspflege.

d) Die nähere Ausgestaltung der Jugendhilfeplanung (§ 80 Abs. 3 Satz 3 KJHG).

Zu begrüßen ist, daß § 80 KJHG die Jugendhilfeplanung zur Pflichtaufgabe für die öffentlichen Träger der Jugendhilfe gemacht hat. Die Möglichkeiten, die eine hinreichende konkretisierte Planung böte, werden durch die Norm jedoch noch nicht hinreichend ausgeschöpft. § 80 Abs. 3 Satz 3 KJHG gibt dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit, Näheres zu regeln. Die Jugendhilfeplanung könnte ein geeignetes und flexibles Instrument sein, die allgemeinen gesetzlichen Pflichten zu konkretisieren und vor Ort verbindlich zu gestalten. In ihr könnte auch das geeignete Instrument für die Schaffung konkreter Rechtsansprüche auf Förderung der freien Träger liegen. Neben die Bedarfsanalyse müßte eine Konkretisierung der Planung treten, die den finanziellen Rahmen berücksichtigt und für den Planungszeitraum konkrete und ggf. einklagbare Rechtsansprüche erzeugt. Der Landesgesetzgeber sollte diese Verzahnung von Jugendhilfeplanung und verbindlichen Förderungsgrundsätzen deutlicher hervorheben. Dies gilt um so mehr, als der Bundesgesetzgeber im Zuge der Beratungen diese Verzahnung hat in § 74 Abs. 2 KJHG deutlich werden lassen. Hiernach kann nämlich die Förderung von der Bereitschaft abhängig gemacht werden, daß Träger der freien Jugendhilfe Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen nach Maßgabe der Jugendhilfeplanung und unter Beachtung der in § 9 KJHG genannten Grundsätze anbieten. Diese Norm läßt es evident erscheinen, daß Jugendhilfeplanung mit den Förderungsgrundsätzen harmonisiert werden muß.

In diesem Zusammenhang könnten auch die in § 78 KJHG angesprochenen Arbeitsgemeinschaften nach Zusammensetzung und Aufgabe näher geregelt werden. Hier scheint mir insbesondere die Abgrenzung zur Jugendhilfeplanung unklar zu sein.

IV. Ausblick

Hiermit sind die wichtigsten Bereiche, denen sich der Landesgesetzgeber jetzt widmen muß, abgesteckt. Eine Vielzahl von denkbaren Regelungspunkten wäre noch zu nennen. Man sollte jedoch auch fragen, an welchen Punkten man die Regelungsbereitschaft und Regelungsfähigkeit der Länder überfordert. Praktisch alle Normen in den Kernbereichen des KJHG (präventive Hilfen, Förderungsgrundsätze) könnten landesrechtlich weiter ausgestaltet und konkretisiert werden. Hier muß man prüfen, ob nicht die Reform der Reform auf Bundesebene zu gegebener Zeit - wenn erste Erfahrungen mit dem KJHG gemacht sind - besser wäre, als eine uneinheitliche Landesgesetzgebung.

Die Diskussion um die rechtliche Ausgestaltung der Ausführungsgesetze sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß letztlich entscheidend für die Absicherung und den Ausbau der jugendpflegerischen Leistungen die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen sind. Wenn mit der Ausweitung familienunterstützenden Hilfen und der Konzentration aller Leistungen auf der örtlichen Ebene kein hinreichender finanzieller Ausgleich durch Bund und Länder einhergeht, drohen die politisch weniger populären und die normativ schlecht abgesicherten Bereiche des KJHG einem starken "Anpassungsdruck nach unten" ausgesetzt zu werden. Die Länder haben es nunmehr in der Hand, dem entgegenzuwirken.