

Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit als Pflichtaufgabe!
Handlungsoptionen zur Konkretisierung des Rechtsanspruchs
auf Jugendarbeit

Fachgespräch Jugendpolitik am 12. März 2020, MFFJIV Mainz

Prof. Dr. Stephan Grohs

Ausgangspunkt: Kommunale Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit zwischen Rechtsanspruch und kommunaler Praxis

- » Prekäre Stellung der Jugendarbeit bzw. der Jugendsozialarbeit im Gesamtgefüge des kommunalen Haushalts und auch der Kinder- und Jugendhilfe
- » Juristisch-formal: Selbstverwaltungspflichtaufgabe: Gestaltungsauftrag im Rahmen der Gesamtverantwortung nach §79 Abs. 2 und Pflicht des öffentlichen Jugendhilfeträgers, Angebote der Kinder- und Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen.
- » Aber: Fehlende Konkretisierung über Umfang und Art der Leistungen. Fehlende Konkretisierung kann zu einer de-facto Behandlung der Jugendarbeit als freiwillige Aufgabe führen, die in (budgetärer) Konkurrenz zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe mit einklagbarem Rechtsanspruch stehen
- » Diskrepanzen zwischen fachlichem Anspruch, der Programmatik und den Vorgaben des SGB VIII zu der Alltagspraxis der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit

Rechtliche Ausgangslage

Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe –

§ 79 Gesamtverantwortung, Grundausrüstung

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung.

(2) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen gewährleisten, dass zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch

1. die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen; hierzu zählen insbesondere auch Pfleger, Vormünder und Pflegepersonen;
2. eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung nach Maßgabe von § 79a erfolgt.

Von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln haben sie einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.

(3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter und der Landesjugendämter zu sorgen;

hierzu gehört auch eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften.

Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe

§ 11 Jugendarbeit

(1) Jungen Menschen sind die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen. Sie sollen an den Interessen junger Menschen anknüpfen und von ihnen mitbestimmt und mitgestaltet werden, sie zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung und zu sozialem Engagement anregen und hinführen.

[...]

§ 12 Förderung der Jugendverbände

(1) Die eigenverantwortliche Tätigkeit der Jugendverbände und Jugendgruppen ist unter Wahrung ihres satzungsgemäßen Eigenlebens nach Maßgabe des § 74 zu fördern.

[...]

§ 13 Jugendsozialarbeit

(1) Jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sollen im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern.

[...]

Eindeutige Auslegung in der Kommentierung

»Die Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe steht nicht etwa unter dem Vorbehalt des Haushaltsplans, sondern umgekehrt, steht der Haushaltsplan unter dem Vorbehalt des § 79 Abs. 2. Dies bedeutet, dass die Vertretungskörperschaft des öffentlichen Trägers finanzielle Mittel in einem Umfang zur Verfügung stellen muss, der zur Erfüllung der Aufgaben nach dem Gesetz erforderlich ist«

(Frankfurter Kommentar zur Kinder- und Jugendhilfe; Tammen 2019: 939)

Rechtliche Ausgangslage

Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe –

§ 79 Gesamtverantwortung, Grundausrüstung

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung.

(2) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen gewährleisten, dass zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch

1. die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen; hierzu zählen insbesondere auch Pfleger, Vormünder und Pflegepersonen;
2. eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung nach Maßgabe von § 79a erfolgt.

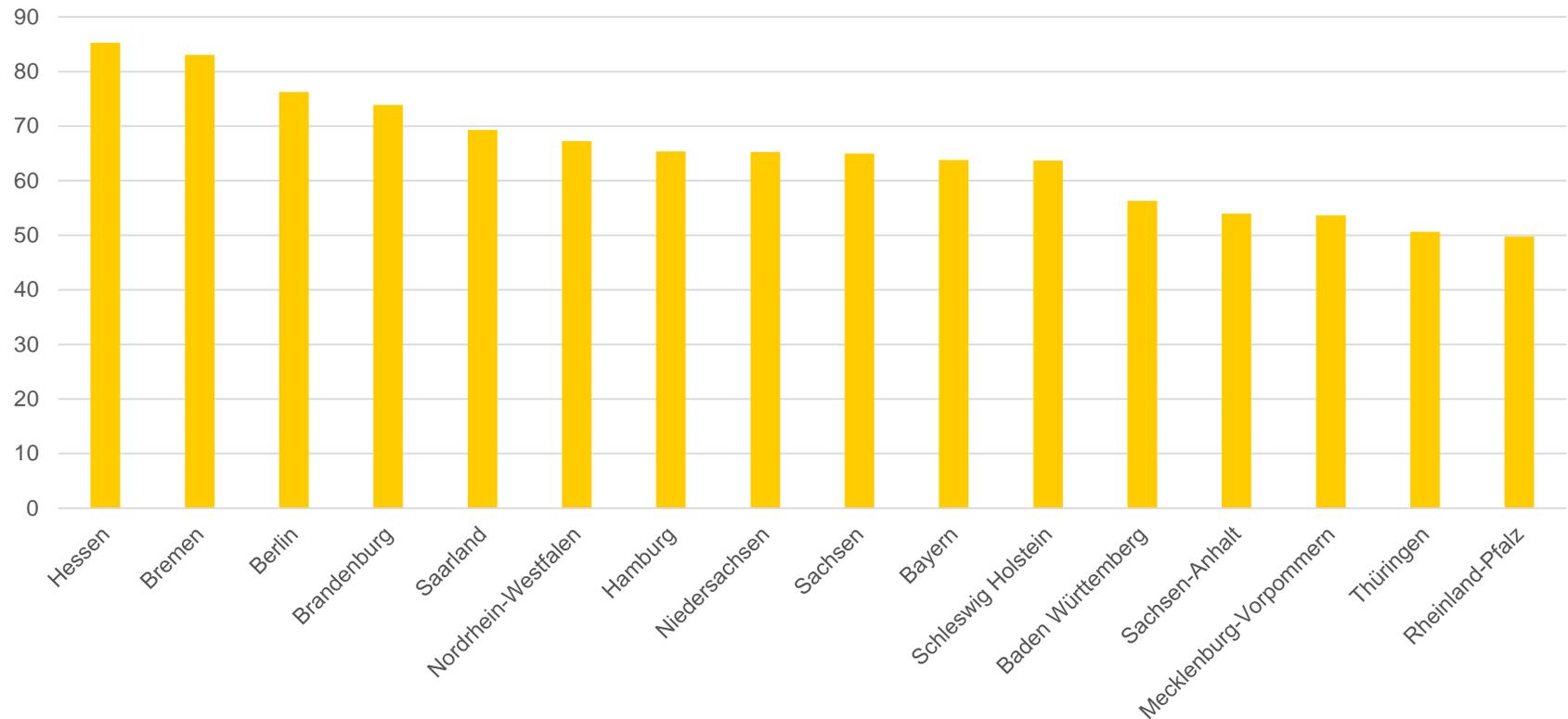
Von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln haben sie einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.

(3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter und der Landesjugendämter zu sorgen; hierzu gehört auch eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften.

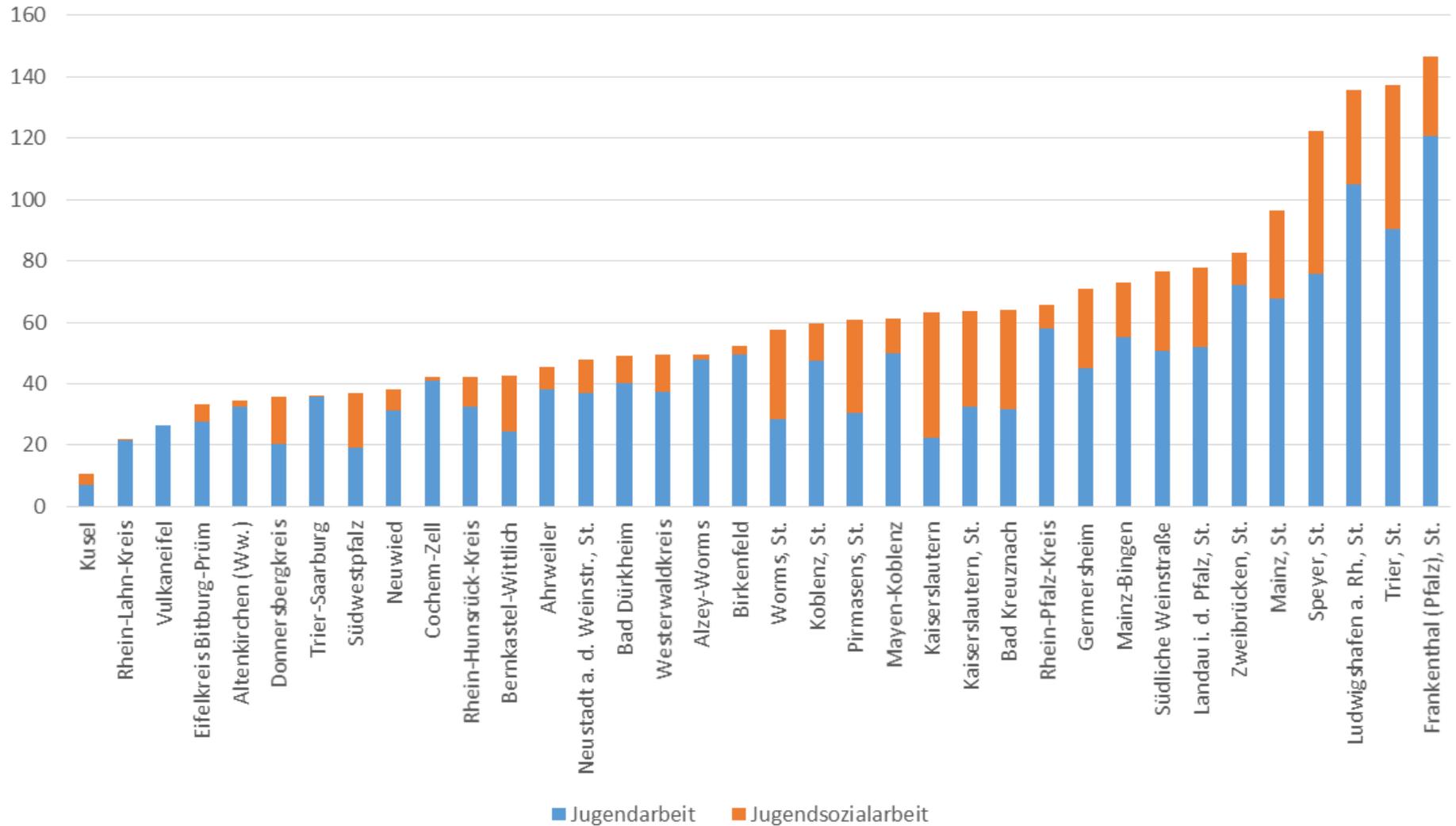
Rechtliche Probleme der Konkretisierung des Rechtsanspruchs

- » Subjektive versus Objektive Rechtsansprüche
- » Konkretisierung offener Rechtsbegriffe: „erforderlich“, „geeignet“, „rechtzeitig“, „ausreichend“, „angemessen“
- » Fehlende Konkretisierung über Umfang und Art der Leistungen (Ausnahme: Berlin).
- » Fehlende Konkretisierung kann zu einer de-facto Behandlung der Jugendarbeit wie eine freiwillige Aufgabe führen, die in (budgetärer) Konkurrenz zu Leistungen der Jugendhilfe mit einklagbarem Rechtsanspruch stehen
- » Grenzen zwischen „Pflichtleistungen“ und „freiwilligen Mehrleistungen“ unklar: Argumentation der Haushaltsaufsicht „zwingende Pflichterfüllung“

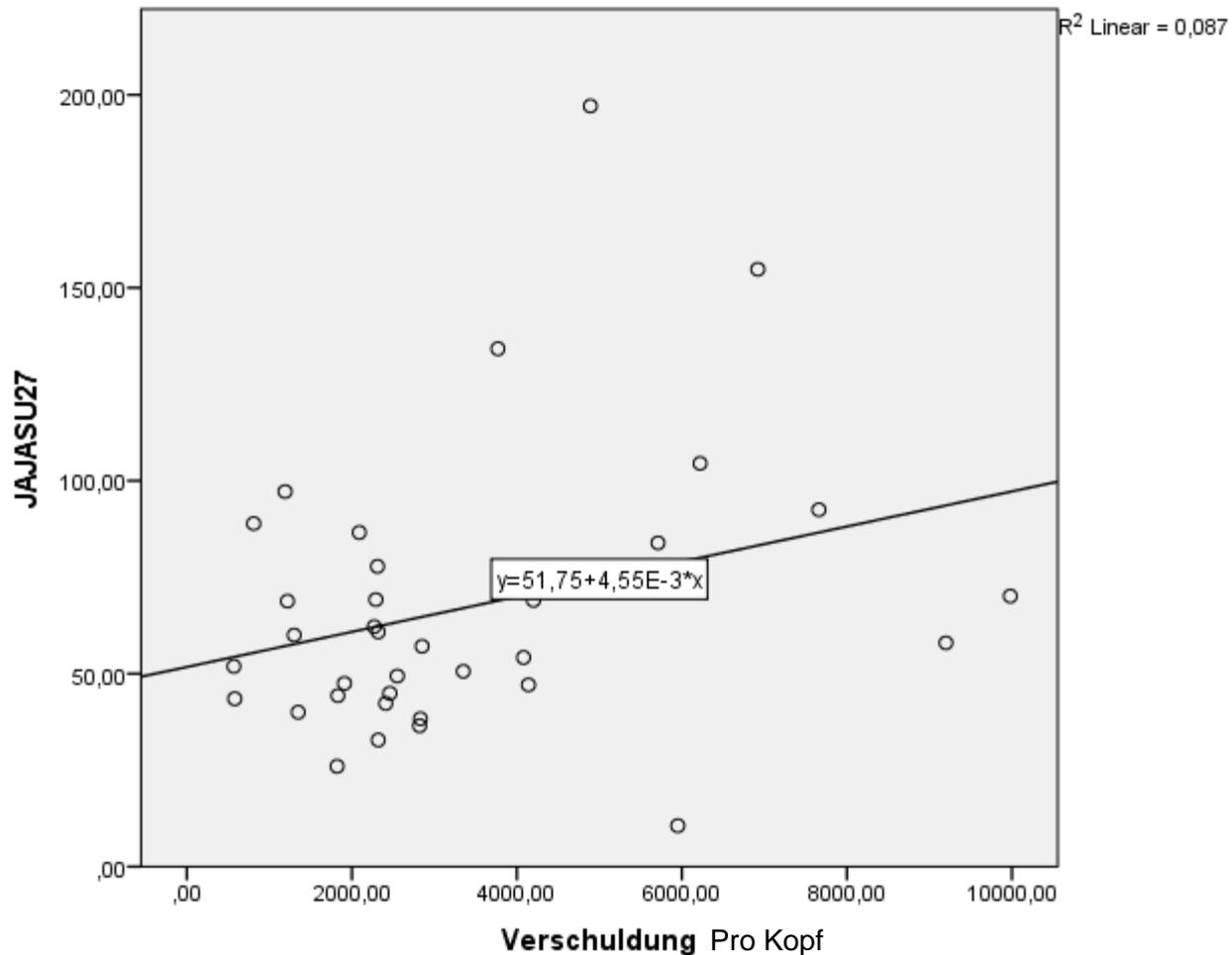
Mittel für Jugendarbeit pro unter 20-Jähriger Person 2016



Ausgaben Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit pro Unter-20Jähriger in Euro 2017



Zusammenhang von Verschuldung und Ausgaben für Jugendarbeit 2016



Probleme in der Durchsetzung in kommunalen Haushaltsprozessen

- » Strukturell schwache Position der Jugendarbeit und Jugendhilfe im kommunalen Gefüge
- » Fehlende subjektive Rechtsansprüche: **Fehlende Konkretisierung** kann zu einer de-facto Behandlung der Jugendarbeit wie eine freiwillige Aufgabe führen, die in (budgetärer) Konkurrenz zu Leistungen der Jugendhilfe mit einklagbarem Rechtsanspruch stehen
- » Problematisch ist die Durchsetzung des Rechtsanspruchs bei Kommunen im Kommunalen Entschuldungsfonds (KEF) (finanziert zu je einem Drittel aus Landesmitteln, Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs und eigenen Konsolidierungsanstrengungen. Grundlage der Finanzierung ist der Abschluss eines Konsolidierungsvertrag, in denen die Kommunen weitgehende Konsolidierungsverpflichtungen eingehen; Rolle der Haushaltsaufsicht
- » Fehlende Bedarfsanalysen und schwieriger Wirkungsnachweis: Nutzendimension
- » Nutzung von Handlungsspielräumen hängt nicht allein vom politischen Gestaltungswillen ab, sondern auch von örtlichen Interaktionsmustern und institutionellen Regelungen: Machtspiele mit Verwaltungsspitzen, Fachverwaltung, Kommunalpolitik und externen „Verbündeten“

Ansätze der Konkretisierung des Pflichtcharakters von Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit I

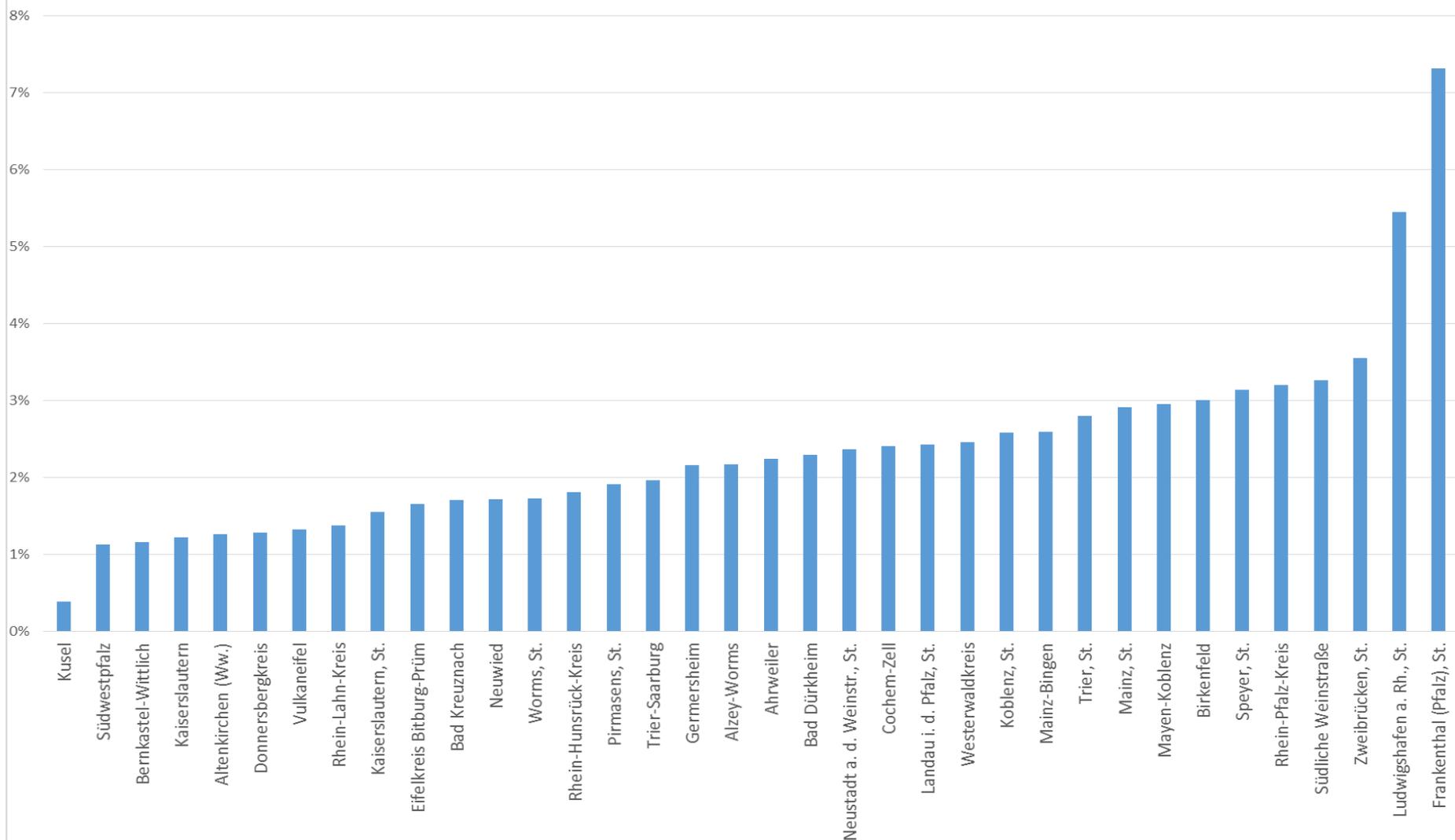
» **Rechtliche Konkretisierung:**

- › Klarere Angemessenheitsmaßstäbe und Mindeststandards?
- › Festgeschriebener Anteil (siehe Berlin und 11. Kinder- und Jugendbericht) ?
- › Schaffung eines subjektiven Rechtsanspruchs?
- › Aber: Ausklammerung in SGB VIII-Reform

» **Rechtliche Durchsetzung:**

- › Widersprüche und Normenkontrollklagen: Präzedenzfälle?
- › Vorschlag eines Verbandsklagerechts (Wiesner/Schlüter-Gutachten 2019)

Anteil Jugendarbeit an Jugendhilfeausgaben



Ansätze der Konkretisierung des Pflichtcharakters von Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit II

- » **Schaffung klarer Bedarfsanalysen in der Jugendhilfeplanung**
- » Auch Jugendhilfeplanung ist Pflichtaufgabe, in der kommunalen Realität aber häufig schlecht ausgestattet, auf Kita-Planung fokussiert und ohne starke Stellung im kommunalen Gefüge
- » Aber rechtliche Unverbindlichkeit: fachliche Absichtserklärung: Herstellung politischer Beschlüsse
- » Chance einer Aufwertung? Ratsbeschlüsse zu evidenzbasierten Bedarfen als Selbstbindung und Argumentationsgrundlage gegen Haushaltsaufsicht?

Rechtsgrundlage

Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - § 80 Jugendhilfeplanung

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Planungsverantwortung

1. den Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen,
2. den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und
3. die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen; dabei ist Vorsorge zu treffen, dass auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann.

Ansätze der Konkretisierung des Pflichtcharakters von Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit III

» Repolitisierung

- › Schaffung fachpolitischer Argumentationsgrundlagen
- › Vernetzung und fachpolitische Koalitionen (u.a. im JHA)
- › Auch hier: Jugendhilfeplanung einfordern
- › Sensibilisierung der Kommunalaufsicht für Nicht-Vollzug (Verschiebung der Aufmerksamkeit von Haushaltsrecht zu fachrechtlichen Vorgaben im Rahmen der Rechtsaufsicht)
- › Öffentlichkeit aufbauen

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Stephan Grohs
Lehrstuhl für Politikwissenschaft
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2
D-67346 Speyer

E-Mail: grohs@uni-speyer.de

Web: <http://www.uni-speyer.de/grohs>