

# *Grundgesetzänderung durch Föderalismusreform - weitreichende Auswirkungen für die Jugendhilfe ab dem Sommer 2006 möglich*

---

Die Parteien der Regierungskoalition und der Bundesrat haben im März 2006 zeitgleich im Rahmen der sogenannten Föderalismusreform ein identisches Gesetzespaket auf den Weg gebracht (sogenannte Föderalismusreform), welches auch die Zuständigkeiten und Kompetenzen in der Jugendhilfe betrifft. Nach der 1. Lesung im Bundestag wird das Paket nun in den Fachausschüssen des Bundestages beraten. Bleiben dabei die Jugendhilfe sowie wichtige Strukturen (Jugendämter, Jugendhilfeausschüsse) und feste Ansprechpartner für Fachleute und Bürger z.B. im Rahmen des Kinderschutzes in den Kommunen und ggf. überregional im Rahmen des Kinderschutzes „auf der Strecke“? Dies steht zu erwarten, wenn der bzw. die Gesetzentwürfe unverändert wie geplant vor der Sommerpause endgültig als Gesetz verabschiedet werden sollten.

Parallel muss der Bundestag auch noch über einen durch das Land Hessen über den Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf entscheiden (sogenanntes Zuständigkeitslockerungsgesetz), dessen Artikel 6 ebenfalls die Möglichkeit der Auflösung der Jugendhilfestrukturen vorsieht<sup>1</sup>

Die wichtigsten geplanten Änderungen im Zusammenhang mit der Föderalismusreform sind im „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ vom 07.03.06, BR-Drs. Nr. 178/06 (12 Seiten mit Änderungen zu 25 Artikeln des GG, zzgl. 44 Seiten Begründung) enthalten<sup>2</sup>.

Aufgrund der vorgelegten Materialien zu den geplanten Gesetzesänderungen – in denen im übrigen die Wörter Jugendhilfe, Jugendhilfeausschuss, Jugendamt, Landesjugendamt überhaupt nicht unmittelbar

und mittelbar nur über das Stichwort Kitaplätze und Kostenfolgen erwähnt wird – lässt sich m.E. zur Zeit zu den möglichen Auswirkungen auf die Jugendhilfe und insbesondere ihre Strukturen folgendes sagen:

## **1. Der Bund kann (und wird) weiterhin materielles Jugendhilferecht (Fürsorge-recht) erlassen (Gesetzentwurf) – Gemeinden und Gemeindeverbänden darf zukünftig vom Bund gar nichts mehr übertragen werden. (Art.74 GG-Gesetzentwurf, BR-Drs.178/06, Seite 3 und 29)**

Gesetze zur Jugendhilfe kann der Bund im Rahmen der sogenannten „konkurrierenden Gesetzgebung“ nach Artikel 74 Ziffer 7 („öffentliche Fürsorge“) in Verbindung Art.72 Abs.1 und 2 GG eindeutig im Rah-

<sup>1</sup> Siehe Bundestagsdrucksache 16/518. Nach der Stellungnahme der Bundesregierung dazu soll die Notwendigkeit des Entwurfs im Zusammenhang mit den Föderalismusreformgesetzen geprüft werden. Im Klartext: Kommt die Reform durch, wird das Zuständigkeitslockerungsgesetz überflüssig, werden die Föderalismusreformgesetze geändert oder scheitert sie, ist über das Zuständigkeitslockerungsgesetz zu beraten und abzustimmen.

<sup>2</sup> Seiten 15/16: Einleitung zur Änderung des Artikel 84 GG; Seiten 3 und 29: Änderung Artikel 74 GG - Zuständigkeit des Bundes für Jugendhilfe; Seiten 6 und 34/35: Änderung Artikel 84 GG (zur Behördenorganisations- und Verwaltungsverfahrensregelungen in Bundesgesetzen); Seiten 8 und 43/44: Änderung Artikel 104a GG Regelung bei Verpflichtung zu geldwerte Sachleistungen in Bundesgesetze .B. Plätze in Kitas; Seiten 10 und 51/52: Änderung Artikel 125 b GG: Übergangsregelung bei Regelungen in bestehenden Bundesgesetzen zur Behördenorganisation und zum Verwaltungsverfahren und Artikel 125 a mit Übergangsregelungen zu Gesetzen, die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichten.

men seines „Vorrangs“ weiterhin erlassen. Nur wenn er nicht tätig würde (oder die Länder ermächtigt) können die Länder eigene Regelungen erlassen. Der Zusatz in Artikel 74 Ziffer 7 „ohne das Heimrecht“ bezieht sich auf das Heimrecht für Erwachsene.

→ Der Bund wird also weiterhin für das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) etc. zuständig sein und von dieser Kompetenz laut Koalitionsvertrag auch Gebrauch machen. Dies machte Frau Ministerin von der Leyen auch bereits mehrfach deutlich.

**2. Wenn es um Geld oder geldwerte Sachleistungen (z.B. Kitaplätze) geht, müssen die Länder Bundesgesetzen zukünftig zustimmen (Art. 104a GG-Gesetzentwurf, BR-Drs. 178/06, Seiten 8 und 43/44)**

Wenn der Bund z.B. im Bereich der Fürsorge (hier Jugendhilfe) demnächst Gesetze erlässt, die Pflichten der Länder (mittelbar Gemeinden) zur Erbringung von Geldleistungen oder **geldwerten Sachleistungen** (neu, ausdrücklich erwähnt in der Gesetzesbegründung als Beispiel für geldwerte Sachleistung werden z.B. Kitaplätze, siehe BR-Drs. 178/06 Seite 44) beinhalten, wird zukünftig auch hierdurch eine Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates ausgelöst.

**3. Der Bund darf zur Behördeneinrichtung und zu Verwaltungsverfahren Vorgaben machen, Länder können dann Abweichendes regeln (Art.84 GG Gesetzentwurf, BR-Drs. 178/06 Seiten 6 und 34/35)**

Werden zukünftig Bundesgesetze erlassen (z.B. auf dem Gebiet der Jugendhilfe) ist nach der Neufassung des Artikel 84 GG folgendes zu beachten:

Artikel 84 Satz 1 GG bestimmt unverändert, dass die Länder, wenn sie die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln.

Nach Artikel 84 Satz 2 GG kann aber in Bundesgesetzen künftig - ohne die bisher erforderliche Zustimmung des Bundesrates - die Behörden-einrichtung und das Verwaltungsverfahren der Länder geregelt werden; die Länder können aber davon abweichende Regelungen treffen. Da es um eine Abweichung von gesetzlichen Regelungen des Bundes geht, können die Länder auch nur durch Gesetz von ihrer Abweichungsbefugnis Gebrauch machen.

Übergangsfragen (z.B. zu Regelungen im SGB VIII) werden im neuen Artikel 125b Abs. 2 geregelt.

Nach Artikel 84 Satz 4 GG können Bundesgesetze künftig nur in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung ohne Abweichungsmöglichkeit das Verwaltungsverfahren der Länder regeln; diese Gesetze benötigen aber nach Satz 5 die Zustimmung des Bundesrates.

Den Belangen der Länder wird in den Ausnahmefällen des Satzes 4 dadurch Rechnung getragen, dass Gesetze des Bundes, die Verfahrensvorschriften ohne Abweichungsmöglichkeiten der Länder enthalten, nach Satz 5 der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

→ Regelungen der Behördeneinrichtung ohne Abweichungsmöglichkeit sind dem Bund künftig verwehrt.

**Artikel 84 Abs. 1 Satz 6 GG-Gesetzentwurf regelt, dass durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zukünftig nicht mehr übertragen werden dürfen.**

Adressat für Aufgabenübertragungen durch den Bund sind die Länder (Artikel 83 und Artikel 84 Abs. 1 Satz 1). Eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen kann nur noch durch Landesrecht erfolgen, für das das jeweilige Landesverfassungsrecht maßgeblich ist. Für bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen an die Kommunen, die nach bisheriger Verfassungsrechtslage zustande

gekommen sind, enthält Artikel 125a Abs. 1 eine Übergangsregelung:

→ Das Bundesrecht zur Aufgabenzuweisung (z.B. im SGB VIII) gilt weiter, kann aber insoweit durch Landesrecht ersetzt werden.

**4. Übergangsregelungen (u.a. für Jugendhilferecht)**

**4.1. Gemeinden bleiben in der Jugendhilfe materiell in der Pflicht, wenn das Land nichts anderes regelt (Artikel 125a GG-Gesetzentwurf, BR - Drs. 178/06, Seiten 10 und 49-51)**

Soweit in bestehenden Bundesgesetzen die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet wurden, bleiben diese Verpflichtungen bestehen. Landesrecht kann diese aber ersetzen (siehe Artikel 125a GG) (z.B. in § 69 Abs.1 SGB VIII in Verbindung mit § 85 SGB VIII:

Örtliche Träger (der Jugendhilfe) sind die Kreise und kreisfreien Städte. (...) Sie sind sachlich zuständig für alle Leistungen und anderen Aufgaben nach dem SGB VIII, soweit nicht der überörtliche Träger zuständig ist )

**4.2. Übergangsregelungen für bestehende Behörden und das Verwaltungsverfahren (soweit durch Bundesgesetz vorgeschrieben) - Änderung bestehender Verwaltungsverfahrenregelung ab 2010, Änderung von Behördenbestimmung sofort nach Verabschiedung des Gesetzentwurfs möglich?! (Gesetzentwurf, Art.125 b GG, BR- Drs. Seiten 10 und 51, 52)**

Führten bislang Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, so regelten sie nach Art. 84 GG die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundsrates etwas ande-

res bestimmten. Dies soll – wie oben unter II.3 beschrieben – zukünftig geändert werden. Fraglich ist, was mit bestehenden Regelungen des Bundes zur Behördeneinrichtung und zum Verwaltungsverfahren geschehen soll.

Zu dieser Frage soll nach Artikel 125a folgender Artikel 125b als Übergangsregelung in das GG eingefügt werden:

„Artikel 125b  
(1) (...)

(2) Von bundesgesetzlichen Regelungen, die auf Grund des Artikels 84 Abs. 1 in der vor dem [einsetzen: Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes] geltenden Fassung erlassen worden sind, können die Länder abweichende Regelungen treffen, von Regelungen des Verwaltungsverfahrens bis zum 31. Dezember 2009 aber nur dann, wenn ab dem [einsetzen: Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes] in dem jeweiligen Bundesgesetz Regelungen des Verwaltungsverfahrens geändert worden sind.“

**Bislang** war man im Vorfeld davon ausgegangen, dass die Vorschrift zur Einrichtung von Jugendämtern/Landesjugendämtern zumindest für einen Übergangszeitraum bis Ende 2009 unter den „Bestandschutz“ des Abweichungsrechts fällt.

So teilte das Baden-Württembergische Staatsministerium Herrn Dr. Meysen vom DIJUF auf seine Anfrage zur Zukunft der Jugendämter noch mit Schreiben vom 23.02.2006 mit:

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Artikels 84 GG „(...) kann der Bund künftig auch ohne Zustimmung des Bundesrats die Einrichtung von Behörden bestimmen, den Behörden steht jedoch ein Abweichungsrecht zu, für das nunmehr jedoch eine längere Übergangsfrist vorgesehen ist. Die Übergangsfrist soll dem Bund eine Anpassung des bestehenden

Rechtsbestandes an die neue Situation ermöglichen. **Ob die Länder im Rahmen ihres Abweichungsrechts ab dem Jahr 2010 an einem einheitlichen Jugendamt festhalten oder neue Organisationsformen für die zu bewältigenden Aufgaben finden, fällt damit allein in ihre Zuständigkeit.“**

Die genaue Betrachtung des Wortlauts der vorgeschlagenen Übergangsregelung in Art 125 b Abs.2 GG und insbesondere die Gesetzesbegründung zur beabsichtigten GG-Änderung lassen an dieser Interpretation jedoch Zweifel aufkommen!

So heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs (vgl. BR-Drs.178/06, Seite 52 oben):

„§ 125 b 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 Regelungen 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 soll 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“.



Der derzeitigen Einschätzung, dass mit der vorgesehenen Übergangsregelung ab Sommer/Herbst 2006 die Vorschrift zum Einrichten/Vorhalten von Jugendämtern und Landesjugendämtern (und Jugendhilfeausschüssen?) durch die Länder aufgehoben werden können, stehen allenfalls folgende Überlegungen entgegen, die aber noch weiter geprüft werden müssten:

- Teilweise bestehen im Jugendhilferecht enge Verzahnungen zwischen dem Recht der Behördeneinrichtung und dem Verfahrensrecht (Beispiel Verhältnis Jugendamt zum Jugendhilfeausschuss). Sind die Verzahnungen so eng, dass ggf. doch die Übergangsvorschrift zum Verwaltungsverfahren angewandt werden muss und damit Änderungen erst ab 2010 möglich wären?
- Zu klären ist aber auch folgendes: Was fällt verfassungsrechtlich unter den Begriff Behördeneinrichtung. Ist dieser nur eng in dem Sinne auslegbar, dass beispielsweise einem Jugendamt oder Landesjugendamt nicht vorgeschrieben werden kann oder ist bereits die Vorgabe, dass es örtliche und überörtliche Träger geben muss eine Regelung zur Behördeneinrichtung? Fallen gar Vorschriften zu sachlichen Zuständigkeit noch unter den Begriff der Behördeneinrichtung, wie man früherer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnehmen könnte?
- Schließlich ist unklar, wie weit der Begriff des Verfahrensrechts

geht. Legt man diesen weit aus, wären Regelungen über die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, den Hilfeplan, die Hinzuziehung eines Facharztes in § 35a SGB VIII etc. als verfahrensrechtliche Regelung ab 2010 durch Länder abänderbar. Dann könnte man allerdings kaum noch von einem einheitlichen Jugendhilferecht sprechen.

Diese und andere Punkte werden vom Autoren weiter überprüft. Darüber wird in einer der nächsten Ausgaben der Jugendhilfe-aktuell berichtet.

Spätestens ab 2010 jedoch – soviel ist klar, wenn die GG Änderung durchgeht – muss es Jugendämter, Landesjugendämter (und Jugendhilfeausschüsse?) nicht mehr geben, wenn die Länder es nicht wollen.

Zur Zeit nur von sekundärem Interesse ist die Frage, ob der Bund z.B. bei Abweichungen in der Behördeneinrichtung (und Verwaltungsverfahren) durch die Länder, die „unerträglich“ sind, erneut eine bundeseinheitliche Regelung treffen könnte (lex posterior, vgl. Entwurf Artikel 84 GG).

**Fazit:**

Reformen sollen und müssen sein. Die Föderalismusreform wird kommen. Wenn dies allerdings zur völligen Verschiedenartigkeit von Strukturen in der Jugendhilfe führen kann, ist dies im Detail nicht richtig. Einheitliche Strukturen und Ansprechpartner für Fachleute und Bürger sind gerade heute zur Problembewältigung notwendig und sinnvoll. Ihre mögliche Zersplitterung kann beispielsweise im Kinderschutz zu unnötigen Unklarheiten und Gefährdungen führen.

Minimal müssten hier die Übergangsvorschriften in Artikel 125 b GG (Entwurf) auch auf Fragen der Behördeneinrichtung bezogen werden, gerade wegen der engen Verknüpfung von Verfahrensregelungen und Fragen der Behördeneinrichtung.

So wie es in ganz Deutschland Amtsgerichte gibt, muss es auch in ganz Deutschland weiterhin Jugendämter mit klarer Zuständigkeit geben!



**Der Autor:**

Alfred Oehlmann-Austermann ist als Jurist im Landesjugendamt Westfalen-Lippe tätig.