
Hilmar Peter

Der Jugendhilfeausschuss

Zentrum der örtlichen Jugendpolitik und Vorbild für die Bürgerkommune

Der Jugendhilfeausschuss ist im Gefüge der kommunalen Ausschüsse eine Sonderkonstruktion. Er ist zum einen *Teil des Jugendamtes*, er bildet also mit der *Verwaltung des Jugendamtes* zusammen das Amt. Zum anderen ist seine *Zusammensetzung* gesondert geregelt und unterscheidet sich dadurch von den übrigen Ausschüssen eines kommunalen Parlamentes.

Zusammensetzung und Sinn des Jugendhilfeausschusses

Die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses (JHA) wird in § 71 Abs. 1 SGB VIII geregelt. Dort wird vorgeschrieben, dass drei Fünftel seiner Mitglieder sich aus der Vertretungskörperschaft oder von ihr gewählten Männern und Frauen, die in der Jugendhilfe erfahren sind, rekrutieren. Zu zwei Fünftel soll der Ausschuss aus Männern und Frauen bestehen, die von den *anerkannten* (s. § 75 SGB VIII) freien Trägern der Jugendhilfe vorgeschlagen und von der Vertretungskörperschaft gewählt werden. Dabei sollen die Vorschläge der Jugend- und Wohlfahrtsverbände angemessen berücksichtigt werden. Die freien Träger müssen im Einzugsbereich des öffentlichen Trägers wirken.

Soweit schreibt das Gesetz die Zusammensetzung vor. Es gibt hierzu noch zusätzliche Regelungen der Länder. Im Rahmen der landesrechtlichen Regelungen können auch die Zahl und die Art der beratenden Mitglieder bestimmt werden.¹

Um den Sinn einer eigenständigen Jugendbehörde und deren Zusammensetzung ergründen zu können, ist es erforderlich, in die Geschichte der Jugendgesetzgebung in Deutschland zu blicken: Die Regelungen gehen auf das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) des Jahres 1922 zurück, das 1924 in Kraft getreten ist. Der JHA (früher JWA, Jugendwohlfahrtsausschuss) war ursprünglich als Beirat konstruiert und wurde später (1953) mit eigenen Rechten ausgestattet. Mittels eines Reichsgesetzes wurde die Organisation der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften teilweise vorgegeben; dies hat das Bundesgesetz fortgesetzt:

- es wurde und wird vorgeschrieben, dass Jugendämter zu gründen sind,
- es wurde und wird eine grundlegende Organisationsstruktur definiert (Zweigliederigkeit), und
- es wird die Zusammensetzung eines Jugendamtsgliedes, nämlich des Ausschusses, festgelegt.

Dem lag die Annahme zu Grunde, dass für die Wohlfahrt der Jugend ein eigener starker öffentlicher Auftrag zu definieren sei. „Jugendhilfe - die sich historisch aus der Armenfürsorge entwickelt hatte - wurde dabei als Aufgabe angesehen, welche die Elemente Erziehung, Bildung und Fürsorge gleichermaßen umfasste.“ (Pröbß, R. 1992: 39) Erziehung der Jugend außerhalb von Schule und Elternhaus sollte ein eigenständiger Zweig öffentlicher Wohlfahrt werden.

„Die Eigenständigkeit des Jugendamtes sollte klarstellen, dass Jugendhilfe nicht nur eine Fürsorgeleistung ist, sondern pädagogische Intentionen und Ansprüche beinhaltet und deswegen auch organisatorisch von der Wohlfahrtsbehörde gesondert sein muss“, so

¹ Ausführlich hierzu: *Landschaftsverband Westfalen-Lippe - Landesjugendamt und Westfälische Schulen* (Hg.) 2000: 64 ff und *Münder, J./ Ottenberg, P.* 1999: 26 ff

Münder, J./ Ottenberg, P. (1999: 12). Das Ziel war also, der Jugendbehörde eine besondere Stellung im Gemeinwesen zu geben und sie auch deshalb mit besonderen Rechten auszustatten.²

Die Zusammensetzung des Ausschusses hatte aber auch noch andere Wurzeln: Es sollten nicht nur „leitende Beamte“ (wie es im Gesetzestext von 1922 heißt), sondern Männer und Frauen, die mit Jugendlichen Erfahrung hatten, Mitglied werden können, insbesondere solche Menschen, die im Spektrum der freien Träger tätig waren.

Analysiert man die Zusammensetzung des Ausschusses und die zweigliedrige Konstruktion des Jugendamtes, kann man zu folgenden Ergebnissen kommen:

- Das Jugendamt ist eine demokratische Kollegialbehörde;
- es werden gesellschaftliche Kräfte (bürgerschaftliche Vereinigungen) in den politischen Prozess einbezogen;
- es werden ebenso engagierte Bürger und Bürgerinnen des Gemeinwesens einbezogen;
- es können rein bürokratische Strukturen durch die Einbeziehung der genannten Personen und Organisationen bürger- und bürgerinnennäher gestaltet werden;
- die Fachlichkeit der Entscheidungen kann durch die Erfahrungen und das Können anderer Beteiligter und insbesondere auch durch die Einbeziehung der nicht stimmberechtigten Mitglieder gesteigert werden.

In den Worten von Münder und Ottenberg: „Insofern lässt sich die Vorstellung über die Funktion des Jugendamtes mit den Stichworten lebendiges Jugendamt, demokratische Kollegialbehörde, bürgerschaftliche Mitverantwortlichkeit beschreiben. Damit kommen reformpädagogische Überlegungen der damaligen Zeit mit entsprechenden Demokratiebestrebungen der ersten deutschen Republik zusammen.“ (1999: 12)

Die Rechte des Ausschusses

Die Stellung des Ausschusses ist nicht nur strukturell durch die Zweigliedrigkeit eine Besondere, sondern sie wird auch durch die Ausstattung mit besonderen Rechten gestärkt. Um das zu verdeutlichen, sollen die wesentlichen Rechte des Ausschusses im folgenden kurz dargestellt werden. Die rechtliche Situation kann man in Anhörungs-, Beratungs-, Antrags- und Beschlussrechte unterteilen.

Das *Anhörungsrecht* (§ 71 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII) bestimmt, dass der JHA vor jeder Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft in Fragen der Jugendhilfe angehört werden soll. Soll-Bestimmungen können nur in begründeten Ausnahmefällen übergangen werden. Mit dieser Regelung wird ebenfalls der Wert, den Jugendhilfe im Gemeinwesen haben sollte, hervorgehoben. Bei der Einstellung einer neuen Jugendamtsleiterin oder eines -leiters soll ebenfalls der JHA gehört werden.

Das *Beratungs- oder Befassungsrecht* besagt, dass sich der JHA mit *allen* Angelegenheiten der Jugendhilfe befassen kann (§ 71 Abs. 2). Damit wird der JHA zum zentralen Beratungsgremium in Sachen kommunaler Jugend- und Jugendhilfepolitik. Als Beratungsgegenstände nennt das Gesetz *insbesondere* (d.h. nicht ausschließlich)

- die Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien...
- die Jugendhilfeplanung und
- die Förderung der freien Jugendhilfe

Das *Antragsrecht* (§ 71 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII) besagt, dass der Ausschuss sich direkt mit Anträgen an den Rat oder den Kreistag (Vertretungskörperschaft) wenden kann. Dadurch können Anträge eingebracht werden, obwohl sie bereits z.B. vom Hauptausschuss abgelehnt worden sind. Andererseits kann der JHA „auf Angelegenheiten Einfluss nehmen,

² Einen kurzgefassten Rückblick zur Geschichte, auch zu den pädagogischen Hintergründen geben Galuske, M./ Struck, N./ Thole, W. 2000, in: dies. (Hg.): 3 ff sowie Müller, C.W.2000, in: Galuske et al.: 91 ff

die aufgrund der Gemeindeordnung/Kreisordnung und ggf. der Hauptsatzung der Gemeinde/ des Kreises dem Rat/ Kreistag selbst vorbehalten sind." (*Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hg.) 2000: 28*)³

Das *Beschlussrecht* besagt, dass der JHA im Rahmen

- der bereitgestellten Mittel
 - der Satzung und
 - der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft
- eigene Beschlüsse fassen kann (§ 71 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII).

Diese rechtlichen Sonderstellungen sind als Instrumente zu betrachten, die den Ausschuss stärken sollen, ihm ein besonderes Gewicht innerhalb der Vertretungskörperschaft zu kommen zu lassen. Damit sollen die Interessen von Kindern und Jugendlichen im Gemeinwesen gestärkt werden.

Der pädagogische und politische Gehalt des Gesetzes

Im Gesetz stehen einige zentrale Begriffe, die Zielsetzung und "Geist" verdeutlichen. Man kann sagen, dass die leitende Terminologie eine pädagogische ist. Dies soll an einige Beispielen erläutert werden.

Schaut man sich u.a. den mittlerweile berühmten § 1 des SGB VIII an, so werden die sinnleitenden Begriffe deutlich: *fördern*, *entwickeln*, *beraten*, *unterstützen* und *schützen*. Die *Entwicklung* des jungen Menschen soll *gefördert* werden und in diesem Zusammenhang sollen Benachteiligungen vermieden oder abgebaut werden. Erziehungsberechtigte sollen *beraten* und *unterstützt* werden. Kinder und Jugendliche sollen vor Gefahren *geschützt* werden.

Dies soll mit *individuellen Rechtsansprüchen* und mit *infrastrukturellen Gewährleistungspflichten* erreicht werden (*Münder, J./Ottenberg, P. 2000: 16 ff*).

Die leitenden Begriffe sind in ihrer Umsetzung nur denkbar, wenn die Handlungsfelder des SGB VIII (*Leistungen* §§ 11 ff und *andere Aufgaben* §§ 42 ff) sich als Möglichkeiten erweisen, mit deren Hilfe eine pädagogische Beziehung konstituiert werden kann. Eine solche Beziehung ist geprägt von der Unterstellung, dass es möglich ist, jungen Menschen - egal in welcher geistigen, körperlichen oder sozialen Lage sie sich gerade befinden - angemessene Entwicklungsanreize zu geben. Dabei sollen Erziehungsberechtigte unterstützt und beraten werden. Es handelt sich im wesentlichen um eine positive Orientierung, die von der Lern- und Entwicklungsfähigkeit des Kindes oder des Jugendlichen ausgeht.

Da diese Entwicklungsmöglichkeit nicht nur über Personen gefördert werden kann, sondern die gesellschaftlichen Umstände, die ihrerseits politisch gesteuert werden, ebenfalls eine wesentliche Rolle spielen, sieht der Gesetzgeber vor, dass Jugendhilfe auch dazu beitragen soll

- positive Lebensbedingungen und
 - eine kinder- und familienfreundliche Umwelt
- zu erhalten oder zu schaffen (§ 1 Abs. 3 Pkt. 4)

Diese *pädagogische* und *strukturell-politische* Sicht der Unterstützung und Förderung von jungen Menschen und ihren Erziehungsberechtigten taucht an verschiedenen Stellen des Gesetzes in unterschiedlichen Varianten auf.

Die jeweilige kommunale Jugendhilfepolitik soll dadurch, dass sie angemessene Rahmenbedingungen schafft, die individuellen pädagogischen Beziehungen ermöglichen und erleichtern. Um dies zu erreichen, sieht der Gesetzgeber einige Steuerungsinstrumente vor. Das vorrangige Instrument ist die *Jugendhilfeplanung* (§ 80 SGB VIII). Der Jugendhilfeausschuss ist hierfür das zentrale Steuerungsorgan (§ 71 Abs. 2 SGB VIII). Planung soll die Grundlagen für jugendhilfepolitische Entscheidungen vor Ort legen.

³ Zur vertieften rechtlichen Betrachtung *Münder, J./Ottenberg, P. 1999: 59 ff*

soll die Grundlagen für jugendhilfepolitische Entscheidungen vor Ort legen. Deshalb ist Jugendhilfeplanung auch kommunale Pflichtaufgabe. Ein zweites Steuerungsinstrument ist die *Qualitätsentwicklungsvereinbarung* nach § 78b SGB VIII. Hierdurch sollen Hilfen nach qualitativen Gesichtspunkten gefördert und gewährt werden. Das dritte Steuerungsinstrument ist die *Hilfeplanung* nach § 36 SGB VIII. Dieses ist im wesentlichen ein fachlich-pädagogisches Instrument. Es ist in diesem Sinne kein Steuerungsinstrument des JHA.

Die Modernität des Jugendamtes

Wenn man sich die im SGB VIII vorgeschriebene Struktur des Jugendamtes und die Zusammensetzung des JHA vor Augen führt, so wird klar, dass die Schöpfer dieser Grundidee im Jahre 1922 ihrer Zeit weit voraus waren. Genau diese Konstruktion passt in die heutige Zeit, in der bürgerschaftliche Mitverantwortung groß geschrieben wird, die Bürgergesellschaft auf der politischen Agenda steht.⁴ Sie passt in eine Zeit, deren verfassungsmäßig vorgesehenen politischen Beteiligungsstrukturen offensichtlich den Menschen nicht mehr genügen. Die Parteien z.B. spiegeln nicht mehr das politische Meinungsspektrum wider. Es gibt immer mehr relevante Öffentlichkeiten, die sich unabhängig vom Parteispektrum zu Wort melden. Gerade für diese bürgerschaftlich engagierten Gruppen müssen viel mehr Mitsprachemöglichkeiten geschaffen werden. Das Gleiche gilt für junge Menschen. Sie sind zwar daran interessiert, sich politisch zu beteiligen, nicht aber an politischen Ritualen.

Darüber hinaus kann man durchaus feststellen, dass die gegenwärtigen Bemühungen um bürgernahe Verwaltungsreformen von der Jugendhilfe lernen können. "In der Jugendhilfe sind bereits Strukturelemente angelegt und praktiziert worden, die den Prozess der Verwaltungsreform stützen und weiterbringen, so z.B. der Einbezug gesellschaftlicher Gruppierungen, die Orientierungen von Leistungen bzw. Produkten am Bedarf der Bürger, die Einbeziehung der Adressaten in die Hilfestaltung als Form der Bürgerorientierung und Bürgerbeteiligung, die Verbindung von adressaten-orientierter Fachplanung und Ressourcen-Planung in Form der Jugendhilfeplanung u.a.m." (*Merchel, J.* 1999: 146 ff)

Es gäbe nun vielfältigen Anlass darüber zu spekulieren, warum die Möglichkeiten des JHA nur zum Teil mit der politischen Realität übereinstimmen. Das hat vielfältige Gründe, die nur cursorisch aufgeführt werden können: Zunächst muss festgehalten werden, dass es in keinem hohen politischen Ansehen steht, sich mit Kindern und Jugendlichen und deren Problemen zu befassen. Es handelt sich nicht um relevante Bezugsgruppen. Für Wahlen sind sie relativ uninteressant. Außerdem gibt es Fachausschüsse im kommunalen Parlament, in denen ein höheres Ansehen erworben werden kann, weil sie "mächtiger" sind. Es sind vor allem Ausschüsse, die mit Wirtschaft und Finanzen zu tun haben oder aber mit der internen Politiksteuerung. Die "sichtbaren" Erfolge im JHA sind - im Gegensatz zum Bau- oder Kulturausschuss beispielsweise - relativ gering. Man kann sich schlecht Denkmäler errichten, die auch noch öffentlich honoriert werden. Ein weiterer Grund kann im Handeln und in der Haltung der Verwaltung liegen. Die Verwaltung des Jugendamtes hat erst sehr spät verstanden - teilweise versteht sie es immer noch nicht - dass der Ausschuss ein Teil des Amtes ist und von der Verwaltung in die Lage versetzt werden muss (als interne Dienstleistung und Politikberatung) Entscheidungen zu fällen. Scheinbar eindeutige Entscheidungsvorlagen verhindern weitgehend Diskussionen und das kontroverse Ringen um den richtigen Weg. So sind JHA und Verwaltung des Jugendamtes nominell - dem Gesetze nach - ein Amt. Mental sind es jedoch weiterhin zwei Welten: Ein Verwaltung, die den Weg des geringsten Widerstandes gehen will, und ein Ausschuss, der nicht eingebunden wird in Diskussionen und Entscheidungsvorbereitung. Außerdem fühlt er sich nach wie vor als eine Versammlung von "Laien" gegenüber einer Fachverwaltung, bei der man aufpassen muss, nicht "über den Tisch gezogen" zu werden. Misstrauenskultur ersetzt Kooperationskultur.

⁴ vgl. hierzu auch *Ackermann, P.* 1998 und *Theodor-Heuss-Stiftung* 1999, sowie *MFJFG-NRW* 2000

Verwaltung des Jugendamtes und Jugendhilfeausschuss beginnen erst allmählich zu begreifen, dass sie die Speerspitze einer modernen Verwaltung sein könnten. Diese Speerspitze könnte aus den beiden Seiten

- *bürger- und bürgerinnenorientierte Verwaltung mit demokratischer Selbstkontrolle* und einem
- modernen Politikverständnis, das auf produktiven Streit und Partizipation der Bevölkerung ausgerichtet ist, bestehen.

Hoffentlich merken die Verwaltungsreformenden aller Couleur und die entscheidenden kommunalpolitischen Köpfe, dass mit dem Jugendamt dafür ein Modell zur Verfügung steht.

Die Handlungsfähigkeit des JHA in dem geforderten modernen Sinne kann gestärkt werden,

- wenn er sich auf *Ziele* verständigt, um die *Situation von Kinder und Jugendlichen* zu verbessern. Dies auf der Basis einer
- *kontinuierlichen Planung*, die die Verständigung innerhalb des Ausschusses mit unterschiedlichen Interessen⁵ fördern kann;
- wenn er sich auf *Grundsatzentscheidungen* konzentriert und die Umsetzung der Verwaltung überlässt;
- wenn er seine nicht geringen *Rechte* selbstbewusst wahrnimmt, im Bewusstsein, dass er einem *modernen Ausschuss* angehört, der als Vorbild für andere Ratsausschüsse dienen kann;
- wenn er sich darüber im Klaren ist, dass er Teil einer *Kollegialbehörde* ist, die sich selber *demokratisch kontrolliert*;
- wenn die Verwaltung des Jugendamtes sich endlich gegenüber dem politischen Teil seines Amtes als *interner Dienstleister* und *Politik beratende Institution* definieren würde.

Literatur

Ackermann, P. 1998: Bürger Handbuch - Basisinformationen und 57 Tips zum Tun. Schwalbach/Ts. (Wochenschau Verlag)

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hg.) 1992: Reader Jugendhilfe. Bonn

Galuske, M./ Struck, N./ Thole, W. 2000: Das Ende des Jugendamtes? Vom "leisen" Verschwinden einer sozialpädagogischen Fachbehörde - Ein thematischer Aufriss, in: *dies.* (Hg.)

Galuske, M./ Struck, N./ Thole, W. (Hg.) 2000: Zukunft des Jugendamtes. Neuwied/Kriftel (Luchterhand)

Landschaftsverband Westfalen-Lippe - Landesjugendamt und Westfälische Schulen (Hg.) 2000: Der Jugendhilfeausschuss. Einführung - Stichworte - Materialien. (Bezugsanschrift: Landschaftsverband Westfalen-Lippe - Landesjugendamt und Westfälische Schulen, 48133 Münster)

Merchel, J. 1999: Wohin steuert die Jugendhilfe? Innovationsfähigkeit der Jugendhilfe zwischen neuen Steuerungsmodellen und Debatten um Jugendamtsstrukturen, in: *Jugendhilfe* 37, Heft 3

MFJFG-NRW (Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen) 2000: Sozialstaat im Wandel. Herausforderungen, Risiken, Chancen, neue Verantwortung. Eine wissenschaftliche Untersuchung. Bezug über Ministerium

⁵ diese sind sehr gut bei *Münder, J./ Ottenberg, P.* 1999 herausgearbeitet

Müller, C.W. 2000: Das Jugendamt: Ein Amt, das Geschichte machte, in: *Galuske et al.*: 91 ff

Münder, J./ Ottenberg, P. 1999: Der Jugendhilfeausschuss. Münster (Votum)

Pröiß, R. 1992: Der Jugendhilfeausschuss: Gesetzliche Grundlagen und jugendpolitischer Auftrag, in: *Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hg.)*

Theodor-Heuss-Stiftung (Hg.) 1999: Die Bürgergesellschaft lebt! Schwalbach/Ts (Wochenschau Verlag)

Hilmar Peter

Dr., Leiter des Jugendhofes Vlotho, Bildungsstätte des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe