

Hans Meyer

Landesrat · Leiter des Landesjugendamtes und der
Westfälischen Schulen

per Fax vorab

Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I. 1/A 09
z. Hd. Frau Hielscher/Frau Dragon
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Münster, 6. Juli 2004

Stellungnahme des LWL - Landesjugendamtes zu den Entwürfen eines 3. AG-KJHG

Sehr geehrter Herr Präsident,

das Landesjugendamt Westfalen-Lippe bedankt sich für die Einladung zu der Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Aus Sicht des LWL-Landesjugendamtes ist zunächst zu begrüßen, dass ein fraktionsübergreifender Konsens besteht, die Jugendförderung in einem Landesgesetz zu regeln – wie dies die Mehrheit der Bundesländer bereits getan hat – und den Landesjugendplan gesetzlich abzusichern. Jugendförderung in NRW ist bisher reine Richtlinienförderung. Für die kommunale Jugendförderung und die freien Träger bietet sich deshalb jetzt die Chance auf größere Handlungssicherheit, auch wenn Zuwendungen für den einzelnen Anbieter haushaltsrechtlich weiterhin nur jährlich gewährt werden können.

Neben der Verlässlichkeit der Finanzierung des Landesjugendplans insgesamt ist aber auch die Verlässlichkeit der Struktur des Landesjugendplans, also die Höhe der Einzelpositionen von hoher Bedeutung.

Bei selbstverständlicher Respektierung des Rechts des Landes, politische Steuerungsentscheidungen zu treffen, ist festzustellen, dass der Landesjugendplan seit 1999 mehrfach in wesentlichen Punkten eingeschränkt wurde und damit die Kommunen und Träger zu entsprechenden Einschnitten in ihrem Angebot veranlasst worden sind.

Das Land sollte deshalb - gerade nach den Kürzungen im Doppelhaushalt 2004/05 – die Verabschiedung des 3. AG-KJHG nutzen, verlorenes Vertrauen von Kommunen, Trägern und nicht zuletzt jungen Menschen in NRW wiederzugewinnen und dies nicht durch erneute gravierende Richtungswechsel auf's Spiel zu setzen.

Das LWL-Landesjugendamt verfolgt in dieser Debatte um das 3. AG KJHG drei Ziele:

1. als kommunaler Regionalverband verfolgt der LWL die Interessen der öffentlichen Jugendhilfeträger. Die Jugendämter haben die Planungs- und Gewährleistungsverpflichtung für die Jugendförderung und tragen in höherem Maße als das Land die finanzielle Last. Des Weiteren sind die Kommunen selbst Träger von Angeboten und Einrichtungen. Unser Ziel ist also die Sicherung guter Infrastruktur in den Kommunen gerade in der offenen Kinder- und Jugendarbeit.
2. als Landesjugendamt, das auch mit der Fachberatung in der Jugendförderung und mit der Federführung für den landesweiten Wirksamkeitsdialog in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit beauftragt ist, sind wir schließlich verantwortlich für Beratung und fachliche Qualifizierung der Jugendhilfefachkräfte. Hier lautet das Ziel: Qualitätsentwicklung.
3. als Bewilligungsbehörde für den Landesjugendplan verfolgen wir das Ziel einer (bedarfs-) gerechten und fachlich sinnvollen Mittelverwendung.

Auch wenn die Jugendförderung (im Vergleich zu Kindertageseinrichtungen und Hilfen zur Erziehung) die geringste Ausgabenposition in den kommunalen Jugendhilfehaushalten darstellt, darf ihre hohe präventive Wirkung nicht unterschätzt werden. Dies gilt insbesondere angesichts der zunehmenden Zahl von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Für diese Zielgruppen stellen die entsprechenden Angebote der Streetworker, der Kinder- und Jugendarbeit und Hilfen im Übergang von der Schule in den Beruf ein zentrales Angebot zur Integration dar. So sind – dies ist ein Ergebnis des Wirksamkeitsdialogs – vier von 10 regelmäßigen Besuchern in der offenen Kinder- und Jugendarbeit Mädchen und Jungen mit Migrationshintergrund (38%).

1. Ziele und Regelungsgegenstand des Gesetzes

Dieses Gesetz sollte vier zentrale Ziele verfolgen:

- a) die Eigenständigkeit der Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit als zentrale Arbeitsfelder präventiver Jugendhilfe sichern,
- b) Chancengleichheit bei jungen Menschen fördern,
- c) das Engagement von haupt- und ehrenamtlicher Jugendarbeit unterstützen,
- d) Planungssicherheit für kommunale und freie Träger schaffen.

Neben der obligatorischen Bezugnahme auf den Landesrechtsvorbehalt in § 15 SGB VIII sollte entsprechend §§ 1, 2 Abs. 1 des CDU-Entwurfs klargestellt werden, dass die Jugendförderung ein eigenständiger Leistungsbereich ist. Jugendförderung steht wie kein anderer Bereich in der Gefahr der Inpflichtnahme für andere Aufgaben: So hat z.B. die Jugendsozialarbeit trotz – oder besser: gerade infolge – der Hartz-Gesetzgebung eine Existenzberechtigung, die in den Kooperationsbezügen zu den örtlichen Agenturen für Arbeit eine wesentliche Rolle spielen sollte.

Der eigenständige Auftrag der Jugendförderung spielt aber auch eine Rolle, wenn es darum geht, Ganztagsangebote für die Sekundarstufe I weiterzuentwickeln, ohne dabei die Eigenständigkeit der Jugendarbeit infrage zu stellen (s. dazu Punkt 7).

2. Ziele, Adressaten und Beschreibungen der einzelnen Aufgabenfelder

Alle Entwürfe regeln in den einleitenden Bestimmungen Grundsätze bzw. Ziele der Jugendförderung und der einzelnen Handlungsfelder (§§ 2-5 CDU-E, §§ 2-5 und 10 - 14 Koalitions-E, §§ 2-3 FDP-E). Dabei ist die Aufgabenbeschreibung im einzelnen unterschiedlich inhaltlich orientiert und vom Umfang her sehr unterschiedlich.

Grundsätze und Adressaten der Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit sind bereits im SGB VIII differenziert beschrieben. Ein Landesgesetz müsste deshalb lediglich dort spezifische Klarstellungen bzw. Konkretisierungen beinhalten, wo das SGB VIII wichtige Ziele und Adressaten nicht benennt. Im Grund sollte es darum gehen, in - einer gesetzlichen Regelung angemessenen – Kürze zu beschreiben, was vor dem Hintergrund einer nicht unerheblichen öffentlichen Förderung gesellschaftlicher Auftrag von Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und der anderen Felder der Jugendförderung ist (z.B. Entwicklung von berufs- und sozialisationsrelevanten Kompetenzen). Hervorzuheben ist als Grundsatz, dass Jugendförderung, mehr als die Felder der Tagesbetreuung und der erzieherischen Hilfen, von Selbstorganisation und Freiwilligkeit geprägt ist, so dass bei den Aufgaben- und Zielbeschreibungen auf die wichtigsten Elemente des Trägerentwurfs zurückgegriffen werden sollte.

Gender Mainstreaming als Leitprinzip auch in der Jugendförderung ist ebenso als Grundsatz zu nennen, wie gemeinsame Aktivitäten behinderter und nicht behinderter junger Menschen in der Jugendarbeit. Hier scheint eine Konkretisierung per Landesgesetz sinnvoll, da das SGB VIII beide Aspekte nicht dezidiert nennt. Die Umsetzung beider Ziele dann aber auch über die landesweiten Wirksamkeitsdialoge konsequent evaluiert werden .

Eine dringende Klarstellung und Konkretisierung per Landesgesetz ist erforderlich für junge Menschen im Übergang von der Schule in den Beruf, die die Anforderungen der Arbeitsagenturen nicht erfüllen können. Grundsätze und Adressaten der Jugendsozialarbeit müssen in diesem Ausführungsgesetz geregelt werden, ebenso die erforderliche Kooperation zwischen Jugendhilfe / Jugendsozialarbeit und Arbeitsagenturen. Die erst am 30.06.2004 im Vermittlungsausschuss getroffene Entscheidung zur Nachrangigkeit der Jugendberufshilfe (Hartz IV / Optionsgesetz) sollte durch das 3. AG-KJHG konkretisiert werden.

Die Altersbegrenzung auf das 21. Lebensjahr - wie in § 3 des Koalitionsentwurfs vorgesehen - würde Bundesrecht einschränken und wäre demzufolge unzulässig.

3. Landesförderung

In der Frage des Volumens des Landesjugendplans und des Inkrafttretens der entsprechenden Regelung unterscheiden sich die Entwürfe erheblich.

Diese Entscheidung kann letztlich nur vom (Haushalts-)Gesetzgeber vor dem Hintergrund seiner (finanz-)politischen Überlegungen getroffen werden.

Für die Haushaltsplanungen der Kommunen insbesondere in den letzten beiden Jahren waren die Landesmittel stets ein großer Unsicherheitsfaktor. Im Sinne einer Sicherung der lokalen Steuerungsprozesse benötigen Kommunen und freie Träger der Jugendhilfe einen Landesjugendplan, der in seiner Höhe, seiner Struktur und seinen Vergabekriterien für eine Legislaturperiode verlässlich ist.

Damit es nicht 2005 zu einem größeren Einbruch der kommunalen und freien offenen Jugendarbeit kommt, sollte das Volumen des Landesjugendplanes mindestens auf den Stand von 2003 zurückgesetzt werden, und zwar möglichst bereits im Jahr 2005, damit nicht jetzt funktionierende Strukturen zerschlagen werden, die dann ab 2006 wieder aufgebaut werden sollen. Zerschlagene Strukturen bedeuten weitere Entlassungen zum Januar 2005 und weniger Angebote für Jugendliche in NRW.

Um Planungssicherheit vor Ort zu gewährleisten, sollte zudem das Volumen für die einzelnen Arbeitsbereiche, vor allem in der offenen Jugendarbeit festgelegt werden. Wenn das Land z.B. bei der offenen Kinder- und Jugendarbeit / Nachmittagsbetreuung umsteuern will, muss das in diesem Gesetz geregelt werden. Ein Gesetz über Ziele der Jugendarbeit muss gleichzeitig die Landesfinanzierung in diesem Bereich regeln. Bedenkt man, dass die Offene Kinder- und Jugendarbeit zu über 50% aus kleinen Häusern mit nur einer Fachkraft und Öffnungszeiten von bis zu 20 Stunden besteht, dann kommt eine Verschiebung im Landesjugendplan zugunsten der Nachmittagsbetreuung von 10- bis 14-Jährige faktisch einer Schließung dieser Einrichtungen gleich. Planungssicherheit heißt also nicht nur ein Landesgesetz, sondern vor allem Klarheit in den einzelnen Förderpositionen des Landesjugendplans.

Zur Festlegung der Höhe des Landesjugendplans:

Der Ansatz des CDU-Entwurfs (generell 0,2 % des Landeshaushalts) ist von der politisch nicht uninteressanten Überlegung gekennzeichnet, dass die Jugendförderung im Land einen bestimmten Stellenwert hat und die Jugendförderung davon partizipiert, wenn das Land insgesamt mehr Geld aufwendet, aber auch umgekehrt den „Gürtel enger schnallen“ muss, wenn das Land eine restriktivere Haushalts- und Finanzpolitik realisieren muss.

Vor dem Hintergrund der Zielsetzung, dass mit dem 3. AG-KJHG vor allem mehr Handlungssicherheit für Träger und Kommunen erreicht werden soll, erscheint der Ansatz der Entwürfe der Koalitionsfraktionen und der FDP aber geeigneter. Aus Sicht der betroffenen Verbände wäre es zudem wenig plausibel, wenn das Volumen des Landesjugendplans reduziert wird, weil in anderen Haushaltspositionen, z.B. im

Stadterneuerungsprogramm gekürzt wurde. Auch eine im Zusammenhang mit Hartz IV beabsichtigte Lösung, Mittel zwischen Bund, Ländern und Kommunen umzuschichten, und zwar für die Länder aufkommensneutral, hätte für die Jugendarbeit ein erhebliches Minus zur Folge gehabt.

4. Verfahren zur Aufstellung des Landesjugendplans

Den Regelungen in §§ 9, 16 des Koalitionsentwurfs zum Kinder- und Jugendförderplan des Landes entsprechen weitgehend der bisherigen Praxis; verbessert werden soll die inhaltliche Zielorientierung sowie die Festlegung auf 5 Jahre.

Nach § 16 des Koalitionsentwurfs nimmt der Wirksamkeitsdialog (weiterhin) eine zentrale Rolle ein. Folgerichtig ist daher eine Regelung, wonach die Ergebnisse des Wirksamkeitsdialogs auch in die inhaltliche Weiterentwicklung des Landesjugendplans einfließen, so wie dies schon bisher nach Ziffer 1.4 der Richtlinien zum Landesjugendplan vorgesehen ist. Einen Handlungsbedarf sehen wir zur Zeit in der Verbindung zwischen den Wirksamkeitsdialogen der betroffenen Arbeitsfelder (OKJA, Jugendverbandsarbeit, kulturelle Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit).

Die in § 9 des Koalitionsentwurfes vorgesehene Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Aufstellung des Kinder- und Jugendförderplanes des Landes sollte entfallen. Einer solchen Beteiligung könnte – nicht völlig zu Unrecht - entgegengehalten werden, dass sie auf Ebene des Landes keinen spürbaren Effekt in Richtung einer Verbesserung der Adressaten Orientierung besitzt. Die Orientierung an (veränderten) Bedarfslagen kann - wie in der Begründung zum Koalitionsentwurf ausgeführt - durch die Expertisen zum Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung erreicht werden. Auch die beiden Landesjugendämter könnten die Ergebnisse kommunaler Jugendhilfeplanungen bündeln, da sie flächendeckend mit allen Jugendämtern Beratungskontakte haben.

Darüber hinaus ist in § 16 (analog zu § 22 GTK – 2. AG-KJHG / NRW) eine Regelung vorzusehen, wonach die Landesjugendämter zur Ausführung des Landeshaushaltes ermächtigt werden und sie dabei die Weisungen des Landes zu beachten haben.

5. kommunale Förderung

Hinsichtlich der Finanzierung der Jugendförderung durch die Kommunen ist zunächst auf die Ergebnisse der kommunalen Haushaltsplanungen 2004 hinzuweisen. Im Gegensatz zu den Kürzungen auf Landesebene hat nur ein sehr kleiner Teil der Kommunen auch die eigenen Haushaltsmittel für die Jugendförderung reduziert. In der Regel wurden also lediglich die Kürzungen des Landes an die vor Ort tätigen freien Träger weitergegeben. Einige (allerdings ebenfalls wenige) Kommunen haben die reduzierten Landesförderungen aus Eigenmitteln ausgeglichen. Für Haushaltssicherungskommunen war dies natürlich nicht möglich.

Eine über die bisherige Rechtslage hinausgehende Verpflichtung der Kommunen muss abgelehnt werden: angesichts der Finanzlage der Kommunen und der zeitgleichen Reduzierung von Landesmitteln auch in anderen Aufgabenfeldern kommen weitergehende Leistungen seitens der Kommunen nicht in Betracht. Zusätzliche Verpflichtungen durch ein 3. Ausführungsgesetz stünden im Übrigen auch mit dem Konnexitätsprinzip der Landesverfassung in Widerspruch. Ein Landesgesetz darf deshalb keine zusätzlichen Kosten für die Kommunen verursachen. Mit den Entwürfen zum Jugendförderungsgesetz wird aber eine neue Qualität der Jugendhilfeplanung im Feld der Jugendförderung vorgegeben. Für einige (wenige) Kommunen ohne Planungspersonal, verursachen die Gesetzentwürfe zusätzliche Personalkosten, für alle Kommunen einen hohen Qualifizierungs- und Fortbildungsbedarf. Prinzipiell unterstützt das LWL-Landesjugendamt die in § 15 des Koalitionsentwurfes beschriebene mittelfristige verbindliche Jugendhilfeplanung im Feld der Jugendförderung. Das Land sollte sich aber auch an der Qualifizierung der Jugendhilfeplanung im Feld der Jugendförderung finanziell beteiligen.

Aus fachlicher sowie finanzpolitischer Sicht sollte daneben auch die Beteiligung der freien Träger in örtliche Planungsprozesse und Wirksamkeitsdialoge verbindlich geregelt werden.

6. Partizipation

Im Hinblick auf die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ist festzustellen, dass die in § 6 des Koalitionsentwurfes vorgesehenen Regelungen weit über das Feld der Jugendförderung hinausgehen. Inhaltlich geht es im Kern um eine Konkretisierung der §§ 8, 36 und 80 SGB VIII, und zwar nicht nur bezogen auf das Feld der Jugendförderung, sondern um alle Angebote der Jugendhilfe (also auch Tagesbetreuung, erzieherische Hilfen, Familienförderung). Darüber hinaus werden auch Maßnahmen im Bereich der kommunalen Wohn- / Sozial- / Verkehrspolitik etc. einbezogen. Standort einer solchen Regelung müsste also das Kommunalverfassungsrecht bzw. mindestens das 1. AG-KJHG sein.

Im Übrigen sind die in § 6 des Koalitionsentwurfes vorgesehenen Regelungen sicher fachlich sinnvoll. Sie entsprechen auch der inzwischen sehr ausdifferenzierten Praxis vieler Jugendämter, ohne dass dazu eine rechtliche Verpflichtung besteht. Auf das Papier des Städte- und Gemeindebundes NRW „Partizipation von Kindern und Jugendlichen an kommunalen Entscheidungsprozessen“, das viele gute und überzeugende Beispiele für Beteiligungsmöglichkeiten aufzeigt, wird ausdrücklich verwiesen. Schließlich sollte die Partizipationsverpflichtung – wie beim Land, vgl. § 6 Abs. 4 des Koalitionsentwurfes – auf die realistisch zur Verfügung stehenden Möglichkeiten beschränkt werden. Im Hinblick auf die Tätigkeit der Kreisjugendämter müssten im Übrigen auch Möglichkeiten vorgesehen werden, die kreisangehörigen Gemeinden in die nach § 6 des Koalitionsentwurfes vorgesehenen Aufgaben einzubeziehen. Insgesamt sollte erwogen werden, - soweit an der Regelung grundsätzlich festgehalten werden soll – hinsichtlich der Partizipation eine ähnliche Regelung zu treffen, wie in § 8 Abs. 3 des Koalitionsentwurfes für die Beteiligung im Rahmen der Jugendhilfeplanung; realistischerweise konzentriert sich die Partizipation von Kindern und Jugend

lichen im Feld der Jugendförderung auf die Jugendarbeit, den erzieherischen Kinder- und Jugendschutz, die Spielflächenplanung sowie die Nachmittagsangebote.

Die in § 6 Abs. 4 des Koalitionsentwurfes vorgesehenen Ansprechpartner für Kinder und Jugendliche sind grundsätzlich zu begrüßen. Kinder und Jugendlichen müssen wissen, welcher Ansprechpartner sie bei welcher Frage beraten kann. Dies darf aber keine Verpflichtung beinhalten, zusätzliche Stellen zu schaffen bzw. einen Kinderbeauftragten zu bestellen. Wie dies in Jugendämtern unterschiedlicher Struktur und Größe realisiert wird, muss den Kommunen überlassen bleiben.

7. Jugendhilfe / Schule

Soweit im 3. AG KJHG eine besondere Regelung getroffen werden soll – es ist darauf hinzuweisen, dass nach § 81 SBG VIII die Schule ein Kooperationspartner unter vielen ist – sind weitergehende Regelungen notwendig:

Voraussetzung einer Regelung der Zusammenarbeit mit Schule in einem 3. Ausführungsgesetz ist, dass entsprechende Regelungen auch im Schulgesetz NRW mit verpflichtendem Charakter für die Schulen verankert werden.

Aus fachlichen, finanzpolitischen und ordnungspolitischen Aspekten bedarf die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendförderung einer sorgfältig definierten Zielentwicklung. Eine Verstärkung der Kooperation mit Schule ist sinnvoll, ohne aber die Eigenständigkeit der Jugendförderung aufzugeben. Grundsätzlich sind dabei zwei unterschiedliche Wege denkbar:

- Die 1. Alternative besteht darin, dass die Jugendarbeit – basierend auf ihrer Eigenständigkeit – ihre Maßnahmen selbst definiert, allerdings verpflichtet wird, diese mit den aus Sicht der Schulen gegebenen Bedarfe abzustimmen.
- Die 2. Alternative bestünde darin (analog zur Offenen Ganztagsgrundschule) ein gemeinsames Förder- und Betreuungsangebot zu formulieren, was voraussetzt, dass beiderseits Ressourcen eingesetzt werden und eine gemeinsame Planung entwickelt wird. Diese gegenseitige Abstimmung darf sich dann aber schulwärts nicht nur auf die kommunale Schulentwicklungsplanung beziehen, sondern muss vor allem die schulfachliche Planung der staatlichen Schulämter bzw. Schulprogramme auf Ebene der einzelnen Schulen einbeziehen.

Es muss also um eine Kooperation „auf Augenhöhe“ gehen, nicht um eine einseitige Abstimmungsverpflichtung. Kooperation ist nur denkbar auf der Basis einer eindeutigen Klärung der originären Verantwortungsbereiche der beteiligten Kooperationspartner. Schule hat (wie die Jugendhilfe) die Aufgabe, Bildungsbenachteiligungen auszugleichen. In der Vergangenheit hat gerade die Jugendförderung viele kompensatorische Angebote entwickelt (Schulmüdenprogramme, Hausaufgabenbetreuung etc.).

Auch das Land sieht in diesem Bereich einen hohen Handlungsbedarf. Allerdings entwickelt sich die Kooperation von Jugendhilfe und Schule über das Programm „offene Ganztagschule im Primarbereich“ erst langsam und ist noch nicht flächendeckend umgesetzt. Vor einer landesweiten Evaluation kann dieses Modell aus Sicht

des LWL-Landesjugendamtes noch nicht kurzfristig auf die Sekundarstufe I übertragen werden.

Deshalb sollte der 1. Alternative also zunächst der Vorzug gegeben werden: Im Landesgesetz sind also zunächst Kooperationspielregeln für beide Partner zu regeln (gegenseitige Abstimmung von Maßnahmen auf der Basis von Schulfachplanung, Schulentwicklungsplanung und Jugendhilfeplanung, Kooperation zwischen Schulen und Jugendeinrichtungen, aber keine einseitige Kooperationsverpflichtung für die Jugendarbeit).

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Hans Meyer