

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rita Griebhaber, Matthias Berninger und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 13/8395 –**

„Neue Steuerung“ in der Kinder- und Jugendhilfe

Die Finanzknappheit der Kommunen sowie ihr Bestreben, sich als kundenorientierte Dienstleistungsunternehmen zu präsentieren, zwingt die Verwaltungen dazu, neue Wege zu beschreiten. Finanz- und Leistungsziele müssen formuliert und entsprechend umgesetzt werden.

Auch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII KJHG) versteht sich als ein Leistungsgesetz. Das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) entwickelte Modell der „Neuen Steuerung“ sieht vor, die Arbeit der Jugendämter nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu organisieren (Budgetierung, Qualitätsmanagement). Die Übernahme der „Neuen Steuerung“ für die Kinder- und Jugendhilfe wird in der Fachöffentlichkeit kontrovers diskutiert.

Vorbemerkung

Unter der Bezeichnung „Neue Steuerung“ wird derzeit (auch) die öffentliche Verwaltung mit dem Ziel verbesserter Effektivität und Effizienz umgebaut. Betroffen sind damit auch die kommunalen Gebietskörperschaften (Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden mit eigenem Jugendamt) als Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

Für diesen Umbau der Verwaltung werden verschiedene Modelle diskutiert und von den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Organisationshoheit umgesetzt. Das von der kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) entwickelte Modell einer neuen Steuerung stellt dabei nur ein Diskussionsmodell dar. Die kommunalen Gebietskörperschaften entscheiden in eigener Verantwortung, ob und inwieweit sie diese Konzeption oder einzelne Elemente davon übernehmen oder eigenständige Modelle entwickeln.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 20. August 1997 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Das von der KGSt entwickelte Modell der neuen Steuerung hat – ebenso wie alle anderen vergleichbaren Konzepte – nur einen empfehlenden, keinen normativen Charakter. Alle Überlegungen zum Umbau der Verwaltung müssen sich daher einordnen in das Gefüge materieller und organisatorischer Rechtsnormen von Bund und Ländern zu den einzelnen Aufgaben; im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind dies insbesondere die Vorschriften des Achten Buches Sozialgesetzbuch sowie die Ausführungsgesetze der Länder.

1. Welche Folgerungen zieht die Bundesregierung aus dieser Strukturveränderung im Hinblick auf den bundesrechtlichen Sonderstatus des Jugendamtes?

Der bundesrechtliche Sonderstatus des Jugendamtes, der bereits auf das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 zurückgeht und vom Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich nicht beanstandet wurde (BVerfGE 22, 180, 211), ist Ausdruck der bereichsspezifischen Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften als Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und nichtstaatlichen Verbänden und Organisationen als Trägern der freien Jugendhilfe. Diese Sonderkonstruktion dient dem Zweck, die Grundsatzentscheidungen der Jugendhilfe vor Ort nicht nur den repräsentativ gewählten Volksvertretern zu überlassen, sondern ein breites Spektrum von Verbänden, Selbsthilfegruppen und Initiativen in die unmittelbare Gestaltung der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe einzubeziehen und sie auf diese Weise adressatengerecht zu gestalten. Diese Sonderkonstruktion steht einer effektiven Aufgabenwahrnehmung in der Jugendhilfe nicht im Wege, sondern dient den Prinzipien der Pluralität und der Partizipation. Die Bundesregierung sieht daher keinen Anlaß, diesen Sonderstatus zu verändern.

2. Welche Bedeutung mißt die Bundesregierung der Anwendung des „Neuen Steuerungsmodells“ der KGST in der Jugendhilfe bei?

Die dem neuen Steuerungsmodell der KGSt zugrundeliegenden Prinzipien, nämlich fachlich qualifizierte Arbeit in dezentraler Fach- und Ressourcenverantwortung adressatengerecht wirksam und wirtschaftlich zu leisten, sind auch für die Aufgabenerfüllung in der Jugendhilfe von zentraler Bedeutung. Neue Steuerung ist aber kein Selbstzweck, sondern soll die Aufgabenerfüllung verbessern. Die einzelnen Steuerungselemente müssen deshalb auf die spezifischen Bedingungen der jeweiligen Aufgaben abgestimmt sein. Nur dann, wenn sie geeignet sind, die Erfüllung dieser Aufgaben zu optimieren, werden sie ihren Zielen gerecht.

Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sind als pädagogische und therapeutische Hilfen personenbezogene soziale Dienstleistungen, die sowohl von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe als auch von Trägern der freien Jugendhilfe angeboten werden. Ein großer Teil dieser Leistungen dient der Deckung eines individuellen pädagogischen und therapeutischen Bedarfs. Diese Leistungen

können nur in enger Zusammenarbeit mit den Leistungsempfängern geplant, angeboten und gestaltet werden. Dafür enthält das am 1. Januar 1991 in Kraft getretene Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – spezifische Steuerungselemente, wie die örtliche und die überörtliche Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII) sowie die individuelle Hilfeplanung einschließlich der Aufstellung eines Hilfeplanes (§ 36 SGB VIII). Diese in der Jugendhilfepraxis inzwischen allgemein anerkannten bereichsspezifischen Steuerungselemente sichern die Qualität der Jugendhilfe und entwickeln sie kontinuierlich weiter. Sie sind deshalb – wollen sie die angestrebte Wirksamkeit entfalten – konsequent anzuwenden und weiter zu qualifizieren. Vor dem Hintergrund der spezifischen fachlichen Anforderungen in der Jugendhilfe und der dafür entwickelten Steuerungsinstrumente ist jeweils sorgfältig zu prüfen, ob und inwieweit Elemente einer „Neuen Steuerung“, die in der Regel nicht spezifisch auf die Aufgabenerfüllung in der Jugendhilfe abgestimmt sind, geeignet sind, diese Aufgabenerfüllung weiter zu verbessern.

3. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung freier Träger, daß sich die „Neue Steuerung“ in erster Linie auf einen Abbau von Personalstellen, die Rücknahme von Leistungen und die Kürzung von Fördermitteln beschränkt?

Wenn nein, warum nicht?

Nach ihrer eigenen Darstellung geht die KGSt in ihrem Bericht „Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe“ von folgenden vier Grundprämissen aus:

- Hohe Anforderungen und Erwartungen an die Fachlichkeit,
- Großer Bedarf der Bürgerinnen und Bürger an Beratung und Unterstützung,
- Hohe Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Prekäre finanzielle Situation der Kommunen.

Damit stellt die KGSt einerseits die fachlichen Anforderungen und den Hilfebedarf, gleichzeitig aber auch die finanziellen Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen.

Im Rahmen der gesetzlichen Verpflichtungen, insbesondere der Gewährleistungspflicht nach § 79 SGB VIII, die den Träger der öffentlichen Jugendhilfe dazu verpflichtet, die zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen, den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung zu stellen, haben die kommunalen Gebietskörperschaften die Pflicht, ihren Personal- und Mitteleinsatz ständig im Hinblick auf den festgestellten Bedarf sowie auf den zielgerechten Einsatz der Ressourcen zu überprüfen. Die Erreichung dieser Zielsetzung soll durch Instrumente der „Neuen Steuerung“ verbessert werden. Ein etwaiger Abbau von Personalstellen, eine Rücknahme von Leistungen und die Kürzung von Fördermitteln ist daher in erster Linie im Zusammenhang mit den rechtlichen Grundlagen, den Feststellungen der Jugendhilfepla-

nung bzw. den kommunalpolitischen Beschlüssen über den Ressourceneinsatz zu bewerten. Der Einsatz einer „Neuen Steuerung“ bietet dafür keine eigenständige Legitimation.

4. Teilt die Bundesregierung die von freien Trägern der Jugendhilfe geäußerten Bedenken, daß Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen der „Neuen Steuerung“ die Absicht verfolgen, aus Trägern der freien Jugendhilfe bloße Leistungserbringer bzw. Auftragsnehmer zu machen?
Wenn nein, warum nicht?
5. Wie bewertet die Bundesregierung eine solche Praxis im Hinblick auf die Bestimmungen des SGB VIII zur Tätigkeit der freien Jugendhilfe?

Wegen des Sachzusammenhangs werden die Fragen 4 und 5 gemeinsam beantwortet. Zur Erreichung möglichst hoher Effektivität und Effizienz versuchen Formen der „Neuen Steuerung“, auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung Elemente des Marktes einzuführen. Damit sollen die Kostentransparenz verbessert und durch Formen der Privatisierung und Auslagerung Elemente des Wettbewerbs eingeführt werden. Die Umsetzung dieser Gedanken für den Bereich der Jugendhilfe stößt jedoch auf Grenzen, weil nichtstaatliche Organisationen und Verbände in der Jugendhilfe Leistungen aufgrund ihres autonomen Betätigungsrechtes, nicht aber als sog. beliebige Unternehmer und/oder Beauftragte von Trägern der öffentlichen Verwaltung erbringen. Diese Strukturprinzipien finden auch in den §§ 3 und 4 SGB VIII ihren Niederschlag und sind damit rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit den Trägern der freien Jugendhilfe.

6. Inwieweit rechnet die Bundesregierung damit, daß vor allem Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf kommunaler Ebene durch die Verlagerung von Diensten und Einrichtungen in verwaltungsfremde Strukturen (outsourcing) zu direkten Konkurrenten der Träger der freien Jugendhilfe werden?

Bereits nach den Vorschriften des Achten Buches Sozialgesetzbuch kommt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe nicht nur die Gesamtverantwortung und die Gewährleistungspflicht für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes zu (§ 79 SGB VIII), Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind daneben auch selbst Anbieter von Diensten und Einrichtungen. Insoweit sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe bereits nach geltendem Recht Konkurrenten der Träger der freien Jugendhilfe. Auf diese Weise soll ein plurales Angebotsspektrum vorgehalten werden, das den Leistungsberechtigten die Ausübung ihres Wunsch- und Wahlrechts ermöglicht (§ 5 SGB VIII).

Durch eine Verlagerung von Diensten und Einrichtungen in verwaltungsfremde Strukturen ändert sich an der Doppelfunktion des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe als „Besteller“ und „Anbieter“ nichts. Vielmehr wird diese Doppelfunktion durch eine solche Verlagerung transparenter. Um aber allen Anbietern gleiche Bedingungen im Wettbewerb zu schaffen, ist es wichtig, daß vorab Leistungs- und Qualitätskriterien vom Jugendhilfeausschuß ent-

wickelt werden, die für alle potentiellen Anbieter gelten. Grundlage dafür sind die gesetzlichen Vorgaben und die Ergebnisse der Jugendhilfeplanung.

7. Welche Veränderungen wird, nach Auffassung der Bundesregierung, das „Neue Steuerungsmodell“ im Verhältnis von Jugendhilfeausschuß, Verwaltung und Träger der freien Jugendhilfe bewirken?

Sofern bei der Anwendung und Umsetzung der Empfehlungen der KGSt zum „Neuen Steuerungsmodell“ die rechtlichen Vorgaben und die Strukturprinzipien der Kinder- und Jugendhilfe beachtet werden, kann ihre Anwendung auch im Bereich der Jugendhilfe die Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung verbessern.

8. Welchen Zusammenhang sieht die Bundesregierung zwischen dem „Neuen Steuerungsmodell“ und den Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung?

Der Umbau der Verwaltung und die Einführung neuer Steuerungsformen stehen in einem zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit der Konsolidierung der öffentlichen (kommunalen) Haushalte.

Die Entscheidung über den Einsatz finanzieller Ressourcen richtet sich aber nach den gesetzlichen Vorgaben und – soweit diese Gestaltungsspielräume eröffnen – nach den kommunalpolitischen Entscheidungen vor Ort. Aufgabe der Steuerung ist es, auf der Grundlage der bereitgestellten Mittel eine möglichst effektive und effiziente Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

9. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung darüber vor, ob und in welchem Umfang die Förderung der freien Jugendhilfe geregelt wird?

Der Bundesregierung liegen diesbezüglich keine Erkenntnisse vor.

