

# paperpress

.....Newsletter.....

Impressum: paperpress Jugend- und kommunalpolitischer Pressedienst Berlin. Gegründet am 7.4.1976. Gründer und Herausgeber: Ed Koch. Chefredakteur: Chris Landmann (verantwortlich für den Inhalt), Fotoredaktion: Lothar Duclos. Träger / Verlag / Vertrieb / Druck: Paper Press Verein für gemeinnützige Pressearbeit in Berlin e.V., vertreten durch den Vorstand Ed Koch und Chris Landmann. Postanschrift: Paper Press, Postfach 42 40 03, 12082 Berlin. Web: www.paperpress.org / Telefon: (030) 705 40 14 Fax: 705 25 11 – Leserzuschriften, Be- und Abbestellung des Newsletters und der monatlichen Druckausgabe: E-Mail: post@paperpress.org – Nachdruck honorarfrei mit Quellenangabe. Der Newsletter wird kostenlos zugestellt. Alle Newslettertexte auch auf www.paperpress.org. Die Druckausgabe erscheint monatlich. Preis für die Zustellung: 20 Euro jährlich.

Nr. 491 L

13. März 2013

38. Jahrgang

## „Implementierung von ombudtschaftlichen Ansätzen in der Kinder- und Jugendhilfe“

*Die Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus hat am 7. März 2013 einen Antrag eingebracht, wie in der Überschrift bezeichnet über eine Bundesratsinitiative eine Änderung des Bundesjugendhilferechts anzuregen. Das Anliegen wurde in den für Jugend zuständigen Ausschuss des Parlaments überwiesen. Wegen der Anknüpfung an örtliche Strukturen, also in Berlin die Bezirke, ist die Praxistauglichkeit der vorliegenden Idee zu untersuchen. Und das vor allem, weil eine organisatorische Anbindung an den Jugendhilfeausschuss bevorzugt wird.*

### Was soll der Senat tun?

Um sich das Anliegen der Piratenfraktion im Einzelnen zu verdeutlichen, will ich an Hand des Wortlauts des Parlamentsantrags prüfen, ob materiell und formell „Sinn und Verstand“ hinter dieser Drucksache steckt:

1. In Absprache mit anderen Bundesländern soll noch in diesem Jahr über den Bundesrat ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch initiiert werden<sup>1</sup>.

Es trifft zu, dass sich ein Land vor der förmlichen Einbringung eines Gesetz gebenden Antrags im Bundesrat im Regelfall der Unterstützung anderer Länder versichert; eine gemeinsame Initiative mehrerer Länder hat größeres Gewicht und steigert die Chance zur Annahme im Plenum - aber warum „noch in diesem Jahr“? Als bekannt sollte vorausgesetzt werden, dass am 22. September 2013 eine Ereignis mit gewisser bundespolitischer Bedeutung eintritt. Eine Parlamentsinitiative würde nach dem Ende der Legislaturperiode dem Diskontinuitätsgrundsatz des Deutschen Bundestags zum Opfer fallen<sup>2</sup>. Von einem (erfolgreichen) Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens könnten hingegen nicht einmal politische Optimisten ausgehen. Ein bundespolitischer Vorstoß mit dem genannten Ziel wäre insoweit eher 2014 sinnvoll.

2. Ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch soll zugunsten der rechtssicheren Verankerung ombudtschaftlicher Ansätze eingeleitet werden

Muss eine Normänderung nicht immer „rechtssicher“ sein? Eine (für die Wirkungsweise von solchen Institutionen, die Kinder, Jugendlichen und ihren Familien, die Träger der Jugendhilfe usw.) „unsichere“ Regelung wird es nicht geben. Was soll dann dieses „starkdeutsche“ Adjektiv?

### 3. Was sind ombudtschaftliche Ansätze in der Kinder- und Jugendhilfe?

Begrifflich dem skandinavischen Sprachraum (altnordisch: „Auftrag, Vollmacht“) entlehnt, handelt es sich um eine Person(engruppe), die in oder außerhalb einer Organisationen unparteiisch wirkt, um eine ungerechte Behandlung der jeweiligen Zielgruppe zu verhindern<sup>3</sup>. In der bundesdeutschen Rechtswirklichkeit ist der/die Wehrbeauftragte<sup>4</sup> seit langer Zeit das bekannteste Beispiel. Die Literatur geht davon aus, dass der Anspruch auf Fachberatung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen nach § 8b Abs. 1 SGB VIII in ombudtschaftlichen Strukturen<sup>5</sup> erfolgen kann.

4. Da der Antrag keinen unmittelbaren Normentwurf beinhaltet, wird der Senat vorbereitend aufgefordert, die nachstehend bezeichneten „Eckpunkte“ auf

- ihre familien- und jugendpolitische Wirkung
- ihre Auswirkungen auf das AG KJHG und
- sonstige rechtliche Risiken

zu prüfen.

In Fortsetzung meiner kleinteiligen Semantik beurteilt sich der Kern dieser parlamentarischen Initiative hinsichtlich des dritten Spiegelstrichs erst nach aufmerksamem Studium der Begründung, was der dort angedeuteten verfassungsrechtlichen Problematik nicht vollumfänglich gerecht wird. Insofern nimmt dieser Bereich die erste Stelle meiner Bemerkungen ein (und in dieser Reihenfolge wird sich das Parlament und ggf. der Senat damit auseinandersetzen müssen).

#### 4.1 Normgebungskompetenztitel oder: Darf der Bund?

Materiell umfasst die Initiative, im Jugendhilferecht „die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Beratungs- und Schlichtungsstelle/Ombudsstelle“ in jedem Jugendamt einzurichten, die Änderung der Organisation, ggf. sogar des Verfahrens. Mit der „Föderalismusreform I“<sup>6</sup> erfolgte jedoch in dieser Hinsicht eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Durch Art. 72 Abs. 2 GG verfügt der Bund in der Öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) lediglich dann über eine Gesetzgebungskompetenz, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht („Erforderlichkeitsklausel“)<sup>7</sup>.

Der vorliegende Antrag wird als Prüfauftrag formuliert und geht in der Begründung von einer „ungeklärten Gesetzgebungskompetenz“ des Bundes aus. Er bezieht sich auf eine rechtsgutachtliche Stellungnahme (vgl. Fußnote<sup>7</sup>), übernimmt dortige Formulierungssequenzen (als Plagiat?), ohne jedoch die gleichfalls dargelegten Konsequenzen aufzugreifen. Warum bleibt unerwähnt, dass der Autor, immerhin „Chefkommentator“ des Jugendhilferechts (und ehemals zuständiger Fachreferatsleiter des Bundesministeriums), die Normsetzungskompetenz des Bundes im Ergebnis ausdrücklich verneint? Zu einer anderen verfassungsrechtlichen Auslegung wird es in Berlin auch nicht kommen. Es ist insoweit nichts „ungeklärt“.

#### 4.2 Berliner Bundesratsinitiative trotz (zumindest) umstrittener Gesetzgebungsbefugnis des Bundes?

Die Frage beantwortet sich letztlich von selbst: In der angesprochenen Materie ist es politisch „unzulässig“, als Land die Erforderlichkeit einer SGB VIII-Novelle zu betreiben. Dahingestellt bleiben kann in diesem Zusammenhang, dass andere Länder ihre Unterstützung im Bundesrat aus dem gleichen Beweggrund voraussichtlich versagen würden. Auch in Berlin müsste die Frage untersucht werden, ob wir uns einer Änderung der Organisation der Jugendhilfe, ggf. auch ihres Verfahrens, bundeseinheitlich unterwerfen sollten (wollen). M. E. ist die mangelnde Kompetenz des Bundes im Übrigen sachlich gerechtfertigt und insoweit zweckmäßig. Ob die Errichtung von über 400 Ombudsstellen (in jedem deutschen Jugendamt der Kreise und kreisfreien Städte!) ohne nähere Prüfung der jeweils vorliegenden örtlichen Umstände dem Ziel nützt, rechtmäßiges Handeln der öffentlichen sowie der Träger der freien Jugendhilfe (besser als bisher) zu sichern? Das (ausschließlich von mir zitierte) Rechtsgutachten setzt jedenfalls auf eine Anknüpfung an den Jugendhilfeausschuss, dieser verfüge nicht nur über fachpolitische Kompetenzen, son-

dem sei darüber hinaus ortsbezogen organisiert und repräsentiere sowohl die öffentliche als auch die freie Jugendhilfe<sup>8</sup>. Dieser fachrechtlichen und -politischen Auffassung schließe ich mich grundsätzlich an; **wenn und soweit** ein Bundesland die (parlamentarische landesjugendhilfegesetzliche) Entscheidung trifft, Ombudsstellen einzurichten; **dann** wäre es die zweckmäßige Organisationsform, um die notwendige Unabhängigkeit zu gewährleisten. Und **dann** scheint eine landesjugendhilferechtliche Regelung (außer in Bremen und Hamburg) erforderlich, um entsprechende kommunalrechtliche Vorgaben (unter Einhaltung des Konnexitätsprinzips) zu machen.

## 5. Wäre eine Berliner Initiative zur Landesgesetzgebung konsequent oder nicht?

Wenn eine bundesrechtliche Normänderung zu verneinen ist, wäre rechtssystematisch folgerichtig, das Landesjugendhilferecht zu reformieren. Entsprechende Ideen entwickelt der Antrag jedoch nicht<sup>9</sup>. Die für das SGB VIII intendierte Erweiterung einer verpflichtenden Norm zur Errichtung einer Beratungs- und Schlichtungsstelle der Kinder- und Jugendhilfe „bei jedem Jugendamt und jedem Landesjugendamt“<sup>10</sup> wäre sinnvoll einzufügen (z. B. als §§ 34 Abs. 1a, 36 AG KJHG). Aber halt! Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung gilt auch für den Normgeber auf Landesebene und ist vorliegend gleichfalls zu verneinen. Zur Installierung ombudschafftlicher Strukturen ist keine gesetzliche Vorschrift nötig. Diese Überlegungen müssen jedoch nicht weiter verfolgt werden: Im Hinblick auf die Wahrung eines einheitlichen Vollzugs der individuellen Leistungsansprüche im Jugendhilferecht (insbesondere zu §§ 27ff SGB VIII - Erziehungshilfen) durch umfangreiche Verwaltungsvorschriften halte ich die jeweilige Errichtung einer bezirklichen Stelle (in Anbindung an den Jugendhilfeausschuss) für entbehrlich; dabei sehe ich mich an der Seite selbst derjenigen, die in unserer Stadt als Motor einer entsprechenden Sensibilisierung im ganzen Bundesgebiet seit Jahren (ausgezeichnet<sup>11</sup>) wirken. Die beim Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe wirkenden Akteure waren vielmehr Teil (und Träger) des „Fachdiskurses zu ombudschafftlichen Verfahren in der Berliner Jugendhilfe“, der am 3. Dezember 2012 und am 28. Januar 2013 durchgeführt wurde. Ob diese Diskussion an der Piratenfraktion vorübergegangen ist? Neben den Kernaussagen zu den Handlungsfeldern, den Kriterien der Anbindung, der möglichen Rechtsform und einer Mindestausstattung einer Ombudsstelle lässt sich der aktuelle Stand der Fachdebatte wie folgt festhalten:

- extern begleitetes Modellprojekt befristet auf zunächst drei Jahre
- Start im Jahr 2014
- Zusage von weiteren Prüfungen durch die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft für die Realisierung
- Fortsetzung des Fachdialogs und öffentliche Präsentation im April 2013<sup>12</sup>.

Daran dürfen dann auch Piraten teilnehmen...

### **Peter Ottenberg \*)**

\*) leitet das Büro der BVV Charlottenburg-Wilmersdorf und ist (nebenamtlich) Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft „Rat der Vorsteher/innen“

<sup>1</sup> Antrag der Piratenfraktion vom 27. Februar 2013 (17/0849) über Implementierung von ombudschafftlichen Ansätzen in der Kinder- und Jugendhilfe - Bundesratsinitiative zur Änderung des SGB VIII

<sup>2</sup> ...und danach... könnte eine Piratenfraktion eine Gesetzesänderung beantragen (?)

<sup>3</sup> vgl. sinngemäß: Definition in wikipedia.de

<sup>4</sup> Art. 45b GG in Verbindung mit dem Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages

<sup>5</sup> Meysen in: Mündler u. a., FK-SGB VIII, § 8b Rn. 5

<sup>6</sup> Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034)

<sup>7</sup> Prof. Dr. Dr. h. c. Reinhard Wiesner, Implementierung von ombudschafftlichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII, Rechtsgutachten für die „Netzwerkstelle Ombudschaft in der Jugendhilfe“ des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e. V., Februar 2012, brj.de

<sup>8</sup> ebenda, S. 22

<sup>9</sup> die in der Drucksache formulierte Verweisung auf einen neuen § 71a SGB VIII bleibt ohne Sinn; ein Regelungsgehalt wird nicht ausgeführt (bzw. aus dem Rechtsgutachten „abgeschrieben“), siehe hier: nächste Fußnote

<sup>10</sup> ebenda, S. 26

<sup>11</sup> vgl. Verleihung des Hermine-Albers-Preises 2006 durch die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ)

<sup>12</sup> vgl. Anlage zum Protokoll des Unterausschusses „Hilfen zur Erziehung und Familienpolitik“ des Landesjugendhilfeausschusses vom 18. Februar 2013