

**Zur Frage eines eigenen Jugendamtes
Sitzung des Haupt-und Finanzausschusses
der Stadt Lüdinghausen
am 19.11.2009**

Sehr geehrter Herr Bürgermeister Borgmann,
meine sehr geehrten Damen und Herren!

Sie haben heute ein wichtiges Thema auf der Tagesordnung, Sie behandeln mit Fragen nach einem eigenen Jugendamt ein wichtiges Thema im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.

Ich möchte Ihnen in der Zeit, die zur Verfügung steht, etwas sagen zu der Debatte um ein eigenes Jugendamt, den Hintergründen und Motiven, dem politischen Selbstverständnis und dem kommunalpolitischen Mehrwert, den ein eigenes Jugendamt hat.

Herr Stevermuer und ich haben uns inhaltlich abgesprochen, damit es keine großen Überschneidungen gibt und Sie ein abgerundetes Bild erhalten.

Zu meiner Person:

Ich habe das Stadtjugendamt Haltern aufgebaut und das jetzige Amt für Kinder, Jugendliche und Familien 26 Jahre geleitet. Etwa 10 Jahre war ich Sprecher der Arbeitsgemeinschaft der 10 Jugendämter im Kreis Recklinghausen und stellvertretender Vorsitzender der Drogenberatungsstelle WestVest. Seit 2007 bin ich im Ruhestand. Das zum Hintergrund, damit Sie einordnen können, was ich vortrage.

Doch eine Anmerkung sei noch erlaubt: Mit Herrn Stevermuer verbindet mich eine jahrzehntelange kollegiale Freundschaft, die gehört auch dazu. Heute sitzen wir hier wieder zusammen.

Zum Thema:

Selbstverwaltung, meine Damen und Herren, ist ein hohes Gut, das dem Wohle der Bürger zu dienen hat. Bei dem Thema, das Sie heute diskutieren, geht es um die kommunale soziale Infrastruktur, die auch darüber befindet, ob das in den Menschen angesammelte Entwicklungspotential, das Humanvermögen, in den Städten, Kreisen und Gemeinden insgesamt wächst oder schrumpft.

Eine gut entwickelte soziale Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien wird zu einem wichtigen Standortfaktor für zukunftsfähige Kommunen. Ob junge Menschen und Familien günstige Rahmenbedingungen für ihre Lebenssituationen vorfinden, entscheidet sich vor allem in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld. Auf den demografischen Wandel kann ich in diesem Zusammenhang nur hinweisen.

Wenn wir den Bogen weit spannen, zielt kommunale Familienpolitik darauf ab, Familien und junge Menschen in ihrer Leistungsfähigkeit als Lebens- und Solidargemeinschaft und als Produzenten und Träger des Humanvermögens zu stärken.

In diesem großen Zusammenhang steht auch die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit eigener Legitimation (SGB VIII) als soziales Politikfeld, welches dazu beitragen kann, dass sich soziale Strukturpolitik in der Kommune zur vollen Wirkung entfalten kann.

In der Kinder- und Jugendpolitik verfolgen die Akteure das Ziel, die Entwicklung junger Menschen zu einer eigenverantwortlichen, gemeinschaftsfähigen Person zu fördern und beizutragen, positive Lebensbedingungen für Kinder und Jugendliche und ihre Familien zu erhalten oder zu schaffen.

Mit Ihrer Diskussion um ein eigenes Jugendamt dokumentieren Sie das soziale und politische Selbstbewusstsein von Verwaltung, Rat und Bürgerschaft und deren Bereitschaft, sich für das Wohlergehen der Gemeinde einzusetzen.

Sie befinden sich bei dieser Debatte in guter Gesellschaft. Ihr Verband, der **Städte- und Gemeindebund**, fordert doch nachhaltig, die Verwaltung dorthin zu verlagern, wo die Aufgaben tatsächlich anfallen - und dies sind zumeist die Städte und Gemeinden.

Wie das in der Verbandspolitik so ist, läuft der **Landkreistag** gegen die sich abzeichnende Entwicklung Sturm und spricht in seinem Presseorgan („Eildienst“) von einem Horrorszenario für die Kreise und fordert eine Stärkung der Solidargemeinschaft auf Kreisebene ein. Das ist, wenn Sie mich fragen, Verbandsinteresse und reiner politischer Opportunismus. Da geht es nicht mehr um den Austausch von Sachinteressen. Entsprechend laufen auch die politischen Auseinandersetzungen.

Die Debatten, die wir früher dazu geführt haben, sind im Kern die gleichen wie heute: es geht um politische Macht und weniger um eine ausschließlich geführte Kostenbetrachtung, die sich aber oftmals in den Vordergrund schiebt.

Ich verkenne nicht, dass die Errichtung eines eigenen Jugendamtes eine große kommunalpolitische Herausforderung ist. Das bedarf guter Vorbereitung.

Jugend- und Familienpolitik ist nach meiner Auffassung nicht nur eine Frage des Geldes, sondern mehr eine Angelegenheit des Herzens und des politischen Willens.

Es geht zentral um das jugend(hilfe)politische Selbstverständnis und um den sozialpolitischen Auftrag des Jugendamtes:

- Zum einen geht es um Erziehung, Bildung, Unterstützung, Betreuung und Begleitung neben und in Ergänzung zu Familie und Schule.
- Zum anderen orientiert sich die Kinder- und Jugendhilfe aber auch an dem anwaltschaftlichen Auftrag der Schaffung positiver Lebensbedingungen für Kinder und Jugendliche im Sinne einer rechtlich abgesicherten, erwartbaren, bedarfsgerechten und qualifizierten Infrastruktur an entsprechenden Diensten, Angeboten und Hilfen.
- In diesem Zusammenhang trägt die Kinder- und Jugendhilfe die Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen heute, sie übernimmt verstärkt sozialplanerische und kindheits- bzw. jugendpolitische Aufgaben.
- Dessen müssen Sie sich bei Ihrer Entscheidungsfindung bewusst sein. Ansonsten besteht die Besorgnis, dass das Jugendamt als Fachbehörde von Anfang an auf einem fragwürdigen Fundament steht.

Sie haben uns eingeladen, weil Sie sich ganz konkret mit der Frage auseinandersetzen wollen, ob es eine Wertschöpfung für Ihre Stadt ist, ein eigenes Jugendamt einzurichten, auch wollen Sie von unseren eigenen Erfahrungen mit einem eigenen Jugendamt hören.

Von welchen Entwicklungen kann ich berichten:

Ich war im **Nachbarkreis Recklinghausen** als Leiter des Stadtjugendamtes Haltern am See tätig. Nach einem Erlass des Sozialministeriums NRW von 1981 konnte jede Gemeinde ab 25.000 Einwohnern (damaliger Schwellenwert) einen Antrag stellen, ein eigenes Jugendamt einzurichten. Davon hat auch 1981 die **Stadt Haltern** am See Gebrauch gemacht. Das Ministerium legte damals lediglich die Personalausstattung entsprechend der Größe der Kommune fest.

Die Personalausstattung der Jugendämter in Kommunen von 25.000 bis 30.000 Einwohnern lag bei mindestens 9 Fachkräften, wobei der Anteil der Sozialarbeiter/innen bzw. -pädagogen/innen nach der ministeriellen Vorgabe 60 % nicht unterschreiten durfte. Damit sollte das Jugendamt als sozialpädagogische Fachbehörde seine fachliche Absicherung erhalten.

In der **Stadt Haltern am See** waren damals die treibenden Kräfte politisch Verantwortliche mit Rang und Namen, Jugend- und Familienverbände, Sportverbände, sogar die Kirchen. Sie sehen, ein „ganzes Dorf“ stand hinter dieser Entwicklung.

Im Laufe der Zeit hatten alle Städte im **Kreis Recklinghausen** eigene Jugendämter. Das Kreisjugendamt wurde so de facto aufgelöst. Auch das gibt es.

- Alle Städte wollten eine eigene politische Gestaltungskraft in der Kinder-, Jugend, und Familienpolitik ausüben und nicht an der langen Leine des Kreises hängen.
- Fiskalische Aspekte spielten zwar eine Rolle, waren aber letztlich in der politischen Debatte nicht von zentraler Bedeutung.
- Der politische Zugewinn war der zentrale Entscheidungspunkt. Das kann ich so generell sagen.

Auch *in anderen Landesteilen* gab es ähnliche Entwicklungen. Alle Kommunen hatten sich von dem Gedanken leiten lassen, durch Bürger- und Sachnähe im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe eigene soziale Verantwortung zu übernehmen und nicht nur durch Zahlung der jährlichen Jugendamtszulage an den Kreis, also ohne eigene politische Einflussnahme, ihre Pflicht zu erfüllen. Damit wurde der eigene kommunale Status erheblich aufgewertet.

In unserem **Kreis Coesfeld** haben die Städte **Dülmen und Coesfeld** eigene Jugendämter. Beide Städte haben von der damaligen Schwellenregelung Gebrauch gemacht. Eine interessante Entwicklung, wenn man bedenkt, dass der Kreis Coesfeld mit rd. 220.000 Einwohnern der kleinste Kreis von den Münsterlandkreisen ist und beide Jugendamts-Städte schon rd. 38 % der Gesamtbevölkerung ausmachen.

In der **Kreis-Stadt Coesfeld**, aus der ich komme, waren Teile der Politik und auch Engagierte in den Verbänden mit der Jugendhilfe-Politik des Kreises unzufrieden. Obwohl Kreisstadt war der „Kreis“ weit weg, wobei nur 300 m Luftlinie dazwischen liegen. Mit einer Stimme Mehrheit im Rat wurde ein eigenes Jugendamt beschlossen. Sicherlich ein knappes Ergebnis.

Heute ist das **Stadtjugendamt Coesfeld** in der Kommunalpolitik überhaupt nicht mehr wegzudenken und arbeitet als Fachbereich Jugend und Schule recht erfolgreich.

Im Übrigen haben wir im Bereich des Landschaftsverbandes ca. 90 eigenständige Jugendämter, damit Sie die Bandbreite sehen.

Ich will nicht verhehlen, am Anfang der ganzen Entwicklung stand ein gewisser Argwohn der „etablierten“ Jugendämter, die die vermeintlich „kleinen“ Jugendämter als störende Konkurrenz empfanden. Das mögen Berührungängste gewesen sein. Natürlich haben die neuen Jugendämter einen unterschiedlichen Entwicklungsprozess durchlaufen. Aber heute überzeugen alle durch ein hohes Maß an Fachlichkeit und Kreativität. Der Austausch zwischen kleinen und großen Jugendämtern zum gegenseitigen Nutzen ist längst Normalität.

Um es klar und deutlich zu sagen: Das Jugendamt einer mittleren kreisangehörigen Gemeinde ist kein (Kreis-) Jugendamt zweiter Klasse! Vertreter der Kreise stellen das manchmal bewusst so dar, um die Meinungsführerschaft zu behalten. Das will ich nicht weiter kommentieren.

Motive / Hintergründe

für die Errichtung eigener Jugendämter

- An erster Stelle ganz klar der politische Wille, sich vom Kreis unabhängig zu machen und als Jugendhilfeträger kommunale Gesamtverantwortung für die örtliche Kinder- Jugend- und Familienpolitik zu übernehmen.
- Die damit einhergehende Bürger- und Sachnähe zu nutzen, eigene passgenaue kommunalpolitische Konzepte und Strategien zu entwickeln, Kooperationsformen und Vernetzungen mit anderen sozialen Akteuren auf- und auszubauen.

[Einige Zitate aus der Presse, die das untermauern: „Das Jugendamt soll einen Mehrwert bringen für die Gemeinde“ / „Derzeit geht die Verwaltung davon aus, dass sich durch ein eigenes Jugendamt zumindest langfristig Vorteile ergeben“ / „Ein Bürgermeister führte als größtes Argument die bessere Steuerungsmöglichkeit vor Ort an“ / „Wir wollen diejenigen sein, die es in die Hand nehmen und wir machen es besser!“]

- Der Kreis mit seinen Jugendhilfeangeboten hat oftmals das Kreisgebiet in seiner Gesamtheit im Blick, ohne auf gemeindespezifische Besonderheiten Rücksicht zu nehmen. Bevölkerungs- und Familienstrukturen und die Lebensbedingungen der Familien variieren innerhalb eines Kreisgebietes teilweise beträchtlich.

- Längst hat sich herumgesprochen, dass sich die kreisangehörigen Jugendämter zu leistungsstarken Fachbehörden entwickelt haben, für die „Dienstleistungsorientierung und Bürgernähe“, "Fachlichkeit" sowie "Wirtschaftlichkeit und Effektivität" keine Fremdwörter sind, sondern Maßstab ihres verantwortungsvollen Handelns. Das ist doch Werbung in eigener Sache und Antrieb, Diskussionen, die jetzt bei Ihnen anstehen, intensiv zu führen.
- Eigene fachliche und finanzielle Verantwortung (Sach- und Finanzverantwortung) bedeutet, dass alle Entscheidungen bezüglich der Aufgabenwahrnehmung, des Leistungsumfangs und der Leistungsqualität durch Ihre Stadt selbst getroffen werden. Dadurch kann der Bereich direkt gesteuert werden und es kann eine lokale Jugend- und Familienpolitik betrieben werden.
- Gleichzeitig betreffen alle Entscheidungen direkt den eigenen Haushalt. Derzeit werden die fachlichen Entscheidungen durch das Kreisjugendamt getroffen, während Sie über die Jugendamtsumlage diese Leistungen bezahlen müssen und nur indirekt über den Jugendhilfeausschuss steuern können.
In der Regel entsteht ein höheres Kostenbewusstsein, wenn fachliche und finanzielle Entscheidungen in einer Hand sind und unmittelbar das eigene Budget betreffen.
- Sie können Prioritäten setzen und Entscheidungen treffen, die den lokalen Anforderungen entsprechen – schnelle und angemessene Reaktion bei Problemen.
- Eigener Jugendhilfeausschuss (Verwaltung, Politik, freie Träger, sachkundige Bürger, Gericht und sonstige Stellen, die sich mit Jugend- und Familienfragen befassen), der sich der Gemeinde verpflichtet fühlt und nicht unterschiedliche Interessen auf Kreisebene unter einen Hut bringen muss.
- Synergien und Kompetenzen innerhalb und außerhalb der Verwaltung können genutzt werden zum Beispiel bei der engen Verbindung zum Bereich Schule oder bei der Einbindung in Fragen der Stadtentwicklung etc.
- Sie haben für Ihre Stadt und Ihre Bürger alle Dienstleistungen am Ort!
- Bei diesem strategischen Zugewinn stellt sich doch in der Tat die Frage, warum die fachpolitischen und wirtschaftlichen Steuerungsprozesse in der Kinder-, Jugend- und Familie nicht auf der lokalen Ebene, also unabhängig vom Kreis, wahrgenommen werden sollen.

→ Hier leben doch die Menschen, hier spielt sich das Leben ab, hier sind die Schulen und die Tageseinrichtungen für Kinder, die Kirchen und Wohlfahrtsträger, die Jugendverbände und Jugendeinrichtungen, das Amtsgericht und so weiter. Es sind doch schon viele Angebote vorhanden.

Kommunalisierung der Jugendhilfe

Nach den einschlägigen Regelungen im SGB VIII, im AG – KJHG und im Gemeindeordnung-Reformgesetz kann nun Ihre Stadt auf Antrag hin ein Jugendamt einrichten und die Jugendhilfeaufgaben in eigener Verantwortung wahrnehmen, wenn die „Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Jugendhilfeaufgaben gewährleistet ist“. Das ganze Prozedere steht natürlich im Kontext der Zulassung als mittlere kreisangehörige Gemeinde.

Mit dem Jugendamt hätten sie dann unter Planungs-, Gewährleistungs- und Finanzierungsgesichtspunkten die zentrale Institution der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort.

Nun hat das Jugendamt aber keine Monopolstellung.

Wie in keinem anderen Bereich findet das Subsidiaritätsprinzip seine deutliche Ausprägung in der Praxis der Jugendhilfe. Die Jugendhilfe ist besonders gekennzeichnet durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen. Diese Vielfalt ist natürlich eine Bereicherung für das soziale Leben in der Stadt.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz sieht daher vor, dass Leistungen der Jugendhilfe von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht werden. Bei anderen Aufgaben können freie Träger vom Jugendamt mit ihrer Ausführung betraut werden.

Dieses Zusammenwirken von öffentlicher und freier Jugendhilfe können Sie bei einem Aufbau eines eigenen Jugendamtes einer Prüfung und Neuordnung unterziehen. Hier können sich dann möglicherweise neue Perspektiven für die freien Träger ergeben.

Um ihren Auftrag erfüllen zu können, braucht die Verwaltung des Jugendamtes Strukturen,

- die der präventiven Zielorientierung der Jugendhilfe entsprechen,
- die es erlauben, die Interessen von jungen Menschen und ihren Familien wirksam wahrzunehmen,
- die eine zielgerichtete und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung ermöglichen.

Die Leistungsfähigkeit eines Jugendamtes muss dann diskutiert werden in einem Beziehungsgeflecht der drei Pole:

- Gesellschaftliche Entwicklungen,
- professionelle Rahmenbedingungen und Fachlichkeit
- und Organisation und Ressourcen des Jugendamtes.

Die Aufbau- und Ablauforganisation des Jugendamtes ist dann entscheidend dafür,

→ ob das Jugendamt als die „Steuerungsinstitution“ der Kinder- und Jugendhilfe (fachlich) effektiv und (wirtschaftlich, organisatorisch) effizient aufgestellt ist.

Wenn Sie den Weg zu einem eigenen Jugendamt gehen wollen,

- müssen Sie vorbehaltlos „Ja“ sagen zu einem eigenen Jugendamt
- und eine Symbiose herstellen zwischen den Finanzen und dem fachlichen Anspruch, den ein Jugendamt hat.
- Kinder-, Jugend- und Familienpolitik kann man nicht „verwalten“, sondern man muss sie gestalten.

Sie stehen jetzt am Anfang einer Diskussion. Ich bin mir sicher, dass durch mehr Sachkunde und Transparenz in der kommenden Debatte die Entscheidungsfindung erleichtert wird. Dann lässt sich auch für Sie die Frage beantworten, ob die Errichtung eines eigenen Jugendamtes für Ihre Stadt von Vorteil ist oder nicht.

Wenn dieser Prozess gelingt, dann wäre Ihre Stadt für die Vertretung sozialer Interessen von Kindern, Jugendlichen, jungen Menschen und deren Familien gut gerüstet. Das wünsche ich Ihnen.

Raymund Zapfe
Stadtoberverwaltungsrat a.D.
(Leiter des Amtes für Kinder, Jugendliche und Familien
der Stadt Haltern am See)