

Vermerk

Zusammensetzung, Aufgaben und Rechte des Jugendhilfeausschusses (JHA)

Einrichtung, Zusammensetzung und Kompetenzen des JHA sind geregelt durch Bundesrecht (SGB VIII), Landesrecht (Jugendförderungsgesetz Schleswig-Holstein), die örtliche Satzung für das Jugendamt der Hansestadt Lübeck sowie ergänzend die Gemeindeordnung Schleswig-Holstein.

Zweiggliedriges Jugendamt

§ 70 Abs. 1 und 2 SGB VIII regelt die Organisation des Jugendamts wie folgt:

- (1) *Die Aufgaben des Jugendamtes werden durch den Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamts wahrgenommen.*
- (2) *Die Geschäfte der laufenden Verwaltung im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe werden vom Leiter der Verwaltung der Gebietskörperschaft oder in seinem Auftrag vom Leiter der Verwaltung des Jugendamts im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des Jugendhilfeausschusses geführt.*

Hierdurch nimmt das Jugendamt innerhalb der Kommunalverwaltung eine Sonderstellung ein, die das Jugendhilferecht (früher Jugendwohlfahrtsgesetz, heute SGB VIII) vorschreibt.

I. Zusammensetzung des JHA

Die Zusammensetzung des JHA ist vorgegeben durch Bundesrecht, Landesrecht und örtliche Satzung des Jugendamts. Der JHA ist ein bundesrechtlich konstituiertes kommunale Organ, das den beschließenden Ausschüssen des Kommunalrechts ähnelt, aber mit der Besonderheit, dass er nur teilweise die politischen Mehrheitsverhältnisse der Vertretungskörperschaft (Gemeindevertretung) widerspiegelt und im Übrigen von Vertretern der freien Jugendhilfe und sachverständigen Bürgern besetzt wird.

Bundesrecht

§ 71 Abs. 1 SGB VIII bestimmt den Kreis der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses:

- Mitglieder der Gemeindevertretung oder von ihr gewählte in der Jugendhilfe erfahrene Personen mit einem Anteil von 3/5 der Gesamtzahl
- Aus dem Kreis der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe vorgeschlagene Mitglieder, wobei Jugendverbände und Wohlfahrtsverbände angemessen zu berücksichtigen sind, mit einem Anteil von 2/5

Gemäß § 71 Abs. 5 SGB VIII überlässt der Bundesgesetzgeber der Landesgesetzgebung die nähere Regelung zur Anzahl der Mitglieder und sowie Festlegungen der Zugehörigkeit beratender Mitglieder im JHA.

Landesrecht

- § 48 Abs. 1 Jugendförderungsgesetz SH (JuFöG) hat von dieser Ermächtigung dergestalt Gebrauch, dass die Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder mit 10 oder 15 festgelegt wird und hiervon 1/5 auf Vorschlag der lokalen anerkannten Jugendverbände und 1/5 auf Vorschlag der Wohlfahrtsverbände zu wählen sind.
- § 48 Abs. 2 und 3 JuFöG schreiben die maximal zulässige Zahl der beratenden Mitgliedern im JHA fest.
 - ein Mitglied, das die Belange von Einwohnerinnen mit Migrationshintergrund wahrnimmt und
 - ein Mitglied auf Vorschlag der Kreiselternvertretung für Kitas.
 - nach § 48 Abs. 3 JuFöG kann die Satzung des Jugendamts vorsehen, dass bis zu 3 weitere Mitglieder mit beratender Stimme von der Gemeindevertretung gewählt werden.

Die Gesamtzahl der beratenden (externen) Mitglieder beträgt danach mindestens 2 Mitglieder und max. 5 Mitglieder.

- § 48 Abs. 4 JuFöG schreibt vor, dass bei der Bildung des JHA zu gewährleisten ist, dass Frauen und Männer zu gleichen Anteilen vertreten sind. Sofern dies wegen einer ungeraden Mitgliederzahl nicht möglich ist, muss in der nächsten Amtsperiode das Geschlecht die Mehrheit erhalten, das bislang in der Minderheit war. Die vorschlagsberechtigten Einrichtungen haben Männer und Frauen zu gleichen Anteilen zu benennen. Die Kommentierung leitet aus dieser Vorschrift bei einer ungeraden Zahl zu besetzender Ausschusssitze ab, dass die vorschlagsberechtigten Stellen mehr Vorschläge unterbreiten müssen, als Sitze zu besetzen sind.
- Bei der Bildung des JHA ist die Vorgabe der Geschlechterquotierung bei der Gesamtbesetzung sowohl für die zu wählenden, als auch für die zu berufenen Mitglieder einschließlich der gesetzlich vorgeschriebenen beratenden Mitglieder zu beachten
- Gemäß § 48 Abs. 5 JuFöG nimmt die Leitung des Jugendamts als beratendes Mitglied teil (wird also nicht gewählt oder berufen).

Die **Satzung für das Jugendamt der Hansestadt Lübeck** fasst in § 4 die bundes- und landesgesetzlichen Vorgaben und Ermächtigungen für die **Zusammensetzung des JHA** zusammen und konkretisiert diese.

Die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck hat sich in dieser Satzung für **15 stimmberechtigte Mitglieder** und bis zu **5 beratende Mitglieder** entschieden.

Soweit es in § 4 Absatz 1 heißt, dass bis zu 10 beratende Mitglieder den Ausschuss bilden, erklärt sich dies aus § 4 Abs. 5 Jugendamtssatzung und der organisatorischen Aufteilung der Aufgaben des Jugendamts auf mehrere Bereiche:

- Die § 4 Abs. 5 a) bis c) aufgeführten beratenden Mitglieder entsprechen den Vorgaben in § 48 Abs. 2 und Abs. 3 JuFöG (s.o.), damit ist die zulässige Gesamtzahl von 5 ausgeschöpft.
- In § 4 Abs. 5 d) sind entsprechend § 48 Abs. 5 JuFöG die jeweiligen **LeiterInnen der Bereiche, die Aufgaben des Jugendamts wahrnehmen, als beratende Mitglieder** aufgeführt.

Die Erweiterung der Anzahl der beratenden Mitglieder über die gesetzlichen Vorgaben in § 48 Abs. 2 und 3 JuFöG hinaus ist nicht zulässig, da hier Bundes- und Landesgesetzgeber abschließende Regelung getroffen haben (OVG NRW, Urteil vom 02.03.2004, Az. 15 A 4168/02).

Die in § 46 Abs. 2 GO vorgesehene Möglichkeit der Entsendung von beratenden Mitgliedern mit Antragsrecht für diejenigen Fraktionen, die nach Verhältniswahlrecht keinen stimmberechtigten Sitz im Ausschuss erlangt haben, scheidet deshalb aus.

Die Mitglieder der Bürgerschaft sind auch außerhalb ihrer Ausschussmitgliedschaft berechtigt, in entsprechender Anwendung des §§ 46 Abs. 9 GO an den Sitzungen des JHA teilzunehmen. Ihnen

ist hierbei auf Wunsch das Wort zu erteilen. Ein Antragsrecht für fraktionslose Bürgerschaftsmitglieder (§ 46 Abs. 9 Satz 3 GO) findet hier jedoch ebenso keine Anwendung, da das Antragsrecht Kernbestandteil der Mitgliedschaftsrechte der stimmberechtigten Mitglieder ist. Gleichwohl können anwesende Bürgerschaftsmitglieder wie auch die beratenden Mitglieder im JHA im Ausschuss Anregungen formulieren, die sodann von einem stimmberechtigten Ausschussmitglied oder dem Ausschussvorsitzenden als Antrag aufgegriffen werden können.

II. Ergänzende Anwendung des Kommunalverfassungsrechts

§ 48 Abs. 6 JuFöG verweist darauf, dass im Übrigen für den JHA die Vorschriften der Gemeindeordnung gelten. Gemeint ist hiermit die ergänzende Anwendung von mitgliedschaftlichen Rechten und Pflichten sowie Verfahrensvorschriften in den Ausschusssitzungen.

Bei den mitgliedschaftlichen Pflichten sind Fragen einer möglichen Befangenheit auch von den stimmberechtigten Mitgliedern, die nicht der Gemeindevertretung angehören, zu beachten. Hier kommt häufig zum Tragen, dass eine der gesetzlichen zentralen Aufgaben des JHA die Förderung der freien Jugendhilfe ist, was im Hinblick auf die gleichzeitig vorgegebene Besetzung nicht den generellen Ausschluss der auf Vorschlag der Träger der freien Jugendhilfe gewählten Mitglieder von Haushaltsberatungen und von Beschlüssen über die Verteilung von Haushaltsmitteln rechtfertigt. Sinn der Mitwirkung der freien Jugendhilfe liegt gerade darin, im Interesse der jungen Menschen an der Willensbildung über die Jugendpolitik mitzubestimmen.

Gleichwohl sind auch hier im Einzelfall Grenzen der Beteiligung der Verbandsvertreter zu beachten. Ist Beratungsgegenstand die Förderung der Jugendhilfeverbände insgesamt, etwa indem Verteilungsschlüssel erarbeitet oder der allgemeine Förderzweck bei der Verteilung von Fördergeldern bestimmt wird, findet eine Vertretung der Gesamtinteressen statt. In diesem Rahmen ist der Einfluss der Verbände auf die Willensbildung innerhalb des JHA vom Gesetz gewollt. Sobald jedoch allein spezielle Interessen eines einzelnen Verbandes (als Antragsteller oder als Konkurrent) zur Diskussion stehen, ist der Vertreter dieses Verbandes als befangen anzusehen.

Liegt Befangenheit eines Mitglieds im JHA vor, ist das betroffene Mitglied verpflichtet, sich für befangen zu erklären und darf weder eine Abstimmung, noch an der Beratung des JHA teilnehmen, kann jedoch während der Sitzung im Saal anwesend sein.

Für die übrigen Mitglieder des JHA, sowohl Bürgerschaftsmitglieder als auch sog. bürgerliche Mitglieder, gelten die Befangenheitsvorschriften gemäß § 22 GO indes uneingeschränkt. Dies gilt hinsichtlich der Bürgerschaftsmitglieder für die Sitzungen des JHA sowie für Beratungen in Hauptausschuss und Bürgerschaft. Als Ausschlussstatbestand kommen häufiger zum Tragen die Tatbestände gemäß § 22 Abs. 2 Nr. 2 oder 3 GO der entgeltlichen Beschäftigung oder der Vorstandstätigkeit bei einem der freien Träger, mit dem Verträge geschlossen werden sollen oder der als Antragsteller oder Zuwendungsempfänger auftritt.

III. Aufgaben und Kompetenzen des JHA

werden maßgeblich durch § 71 Abs. 2 und 3 SGB VIII und (wiederholend) in der Satzung für das Jugendamt festgelegt.

1. Befassungsaufgaben

Nach § 71 Abs. 2 hat der Jugendhilfeausschuss den gesetzlichen Befassungsauftrag in allen Angelegenheiten der Jugendhilfe mit Schwerpunkt in Grundsatz- und Strukturfragen der öffentlichen Jugendhilfe, während die Geschäfte der laufenden Verwaltung vorrangig der Verwaltung des Jugendamts zugewiesen sind (§ 70 Abs. 2 SGB VIII).

§ 71 Abs. 2 SGB VIII nennt als vorrangige Befassungsaufgaben des JHA

- Die Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien sowie Anregungen und Vorschläge für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe

Der JHA soll im Sinne einer Grundsatzarbeit strukturelle Probleme losgelöst vom Einzelfall erörtern und mögliche perspektive Entwicklungsperspektiven beraten. Zudem ist hier seine Anwaltsfunktion i.S.d. Abs. 3 Nr. 4 SGB als Vertreter der Belange von Kindern und Jugendlichen betroffen.

➤ Die Jugendhilfeplanung

Bei der Jugendhilfeplanung handelt es sich um das zentrale Steuerungsinstrument der Jugendhilfe im Sinne des §§ 80 Abs. 1 SGB VIII, durch die gewährleistet werden soll, dass die vorhandene Mittel zielgenau, bedarfsgerecht und wirtschaftlich für die Erfüllung aller Aufgaben der Jugendhilfe verwendet werden. Gegenstand der Planung sollen alle Aufgabe der Jugendhilfe, insbesondere die Jugendarbeit, die allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie, die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege, die Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Minderjährige, Hilfe für junge Volljährige und die Erfüllung anderer Aufgaben wie z.B. in Inobhutnahmen. Die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sind zu beteiligen. Bei haushaltswirksamen Beschlüssen ist die abschließende Entscheidung der Bürgerschaft vorbehalten werden (siehe unten III.3.1).

➤ Die Förderung der freien Jugendhilfe

Hier geht es um die Befassung der in § 74 SGB VIII geregelten grundsätzlichen Förderungsverpflichtung und deren Umsetzung.

Das Jugendamt entscheidet unter Beteiligung des JHA über die Anerkennung eines freien Trägers als Voraussetzung für eine auf Dauer angelegte Förderung (§ 75 SGB VIII).

2. Verhältnis JHA und Verwaltung des Jugendamts

Die in § 70 Abs. 1 SGB VIII verankerte Zweigliedrigkeit des Jugendamts, wonach die Aufgaben des Jugendamts gemeinsam durch Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung wahrgenommen werden, wirft in der Praxis häufiger Kompetenzfragen auf. Eine ausdrückliche Regelung über die Aufgabenverteilung zwischen Verwaltung und Ausschuss enthält das Gesetz nicht.

Der JHA ist einerseits berechtigt, sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe zu befassen, § 70 Abs. 2 SGB VIII erklärt für die Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung die Verwaltungsleitung für zuständig. Nach der ergänzend anzuwendenden Gemeindeordnung obliegt der Verwaltung gemäß § 65 Abs. 1 die Vorbereitung und Ausführung der von der Gemeindevertretung und (im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit) den Ausschüssen gefassten Beschlüsse.

Fraglich ist, ob der JHA im Rahmen der oben skizzierten Aufgabenwahrnehmung auch in die Geschäfte der laufenden Verwaltung eingreifen darf und damit zu Einzelweisungen an die Verwaltung befugt ist.

Zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zählen nach herrschender Meinung alle regelmäßig wiederkehrenden Geschäfte, die nach feststehenden Grundsätzen entschieden werden können. Auf die rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeit der Entscheidung oder den Umfang ihrer finanziellen Auswirkungen kommt es dabei nicht an, maßgeblich ist lediglich, ob die Geschäfte nach Anfall, Regelmäßigkeit und Häufigkeit zu den üblichen Geschäften der Jugendhilfe zählen.

Die Wahrnehmung der Geschäfte der laufenden Verwaltung nach entweder gesetzlich oder politisch durch Bürgerschaft oder JHA vorgegebenen Grundsätzen dient somit auch Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Aufgabenerfüllung durch das Jugendamt.

Ein Eingreifen des JHA in Geschäfte der laufenden Verwaltung ist im Hinblick auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit nur dann zulässig, wenn das Grundsätzliche einer Verwaltungshandhabung berührt ist, Einzelfallregelungen fallen danach nicht in die Kompetenz des Jugendhilfeausschusses.

Die Aufgabenverteilung zwischen JHA und der Verwaltung des Jugendamts kann grundsätzlich wie folgt skizziert werden:

Aufgaben des JHA (mit dem Vorbehalt der Entscheidungszuständigkeit der Bürgerschaft für haushaltsrelevante Grundsatzentscheidungen)

- Vorbereitung/Konkretisierung politischer Leitlinien für Teilbereiche der Jugendhilfeaufgaben
- Vorbereitung/Konkretisierung von Richtlinien und Grundsatzbeschlüsse für die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung
- Anforderung von Berichten über die Umsetzung von festgelegten Richtlinien

Aufgaben der Verwaltung des Jugendamts

- Ausführung von gesetzlich vorgegebenen Standards sowie politisch beschlossenen Grundsätzen und Rahmenvorgaben und deren konkrete Ausgestaltung mit entsprechenden Maßnahmen und Aktivitäten
- Vorbereitung von Planung- und Richtungsentscheidungen in der Wahrnehmung der Jugendhilfeaufgaben
- fortlaufende Wahrnehmung von pflichtigen Jugendhilfeaufgaben (im Gesetz bezeichnet als „muss“ oder „soll“) sowie die gemäß § 42 ff SGB VIII vorgegebenen anderen Aufgaben der Jugendhilfe (vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen/Familienpflege/Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren/Beistandschaft und Vormundschaft Beurkundung und Beglaubigung/Anforderungen an Sozialdatenschutz)

3. Verhältnis des JHA zur Bürgerschaft

3.1 Beschlussrechte des JHA

Über die Beratungszuständigkeit hinaus hat der JHA gemäß § 71 Abs. 3 SGB VIII ein eigenständiges Beschlussrecht, allerdings nicht in allen Angelegenheiten der Jugendhilfe. Während sich die Befassungsbefugnis auf Angelegenheiten der Jugendhilfe bezieht, ist das Beschlussrecht gesetzlich dreifach beschränkt:

Es besteht nur im Rahmen

- der von der Bürgerschaft bereitgestellten Haushaltsmittel
- der von der Bürgerschaft gefassten Beschlüsse auf dem Gebiet der Jugendhilfe sowie
- der von der Bürgerschaft erlassenen Satzung (Hauptsatzung und Satzung für das Jugendamt)

Die inhaltliche Abgrenzung der Beschlusskompetenzen zwischen Bürgerschaft und JHA gibt sich aus dem Spannungsfeld der verfassungsrechtlichen Legitimation der demokratisch gewählten Vertretungskörperschaft (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) und der durch einfaches Bundesrecht dem JHA zugeordneten Kompetenzen. Grundsätzlich ist die umfassende Entscheidungskompetenz der Vertretungskörperschaft im Bereich der Haushalts-, Grundsatzbeschluss- und Satzungshoheit zu wahren, andererseits darf die Vertretungskörperschaft mit ihrer umfassenden Kompetenz den Gestaltungsraum des JHA nicht so einengen, dass ein zweigliedriges Jugendamt zur Farce würde. Praktisch bedeutet dies, dass die Bürgerschaft bei der Bereitstellung von Jugendhilfemitteln nicht zu detaillierte Vorgaben machen darf. Es bleibt ihr jedoch unbenommen, Schwerpunkte der Jugendhilfepolitik zu setzen und eine entsprechende Zweckbindung der Mittel zu beschließen. Sonstige Beschlüsse der Bürgerschaft genereller Art können sich beziehen auf die Mittelbewirtschaftung, die Erhebung von Gebühren und Kosten sowie die Organisation der Aufgabenwahrnehmung.

3.2 Antragsrechte des JHA

§ 71 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII verleiht dem JHA ein eigenständiges (Sach-) Antragsrecht gegenüber der Bürgerschaft in Angelegenheiten der Jugendhilfe.

In der Kommentierung wird dieses inhaltlich eingeschränkt auf grundsätzliche Angelegenheiten, die im Jugendhilfeplanungsbereich der Verwirklichung von Vorhaben und Einrichtungen dienen und die mit finanziellem Aufwand verbunden sind.

Für einen entsprechenden Antrag bedarf es der mehrheitlichen Beschlussfassung im JHA. Kommt es zu einem positiven Beschluss, ist die Verwaltung verpflichtet, diesen Antrag an das Büro der Bürgerschaft weiterzuleiten, damit der Antrag auf die Tagesordnung der nächst erreichbaren Sitzung der Bürgerschaft gesetzt wird.

Während die von der Bürgerschaft eingesetzten Fachausschüsse nur den Anspruch haben, dass eine im Fachausschuss behandelte Angelegenheit auf die Tagesordnung gesetzt wird, jedoch kein Anspruch des Fachausschusses besteht, dass über einen Sachantrag des Ausschusses entschieden wird, hat der JHA gegenüber der Bürgerschaft einen Anspruch, dass diese sich mit dem Anliegen des JHA befasst, jedoch keinen Anspruch auf antragsgemäße Entscheidung.

3.3 Anhörungsrecht des JHA

Die Arbeit des JHA steht sowohl rechtlich, als auch tatsächlich unter dem Vorrang der Kompetenzen der Bürgerschaft.

Der JHA hat gleichwohl nach § 71 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII ein Anhörungsrecht und zwar dann, wenn sich die Bürgerschaft mit Fragen der Jugendhilfe befasst, muss der JHA im Vorwege beteiligt werden.

Entsprechendes gilt vor der Berufung der Leitung des Jugendamts, in der Hansestadt Lübeck wird die endgültige Auswahlentscheidung bei Bereichsleitungen durch den Hauptausschuss getroffen.

Im Gesetz ist das Anhörungsrecht des JHA als Soll-Regelung formuliert. Dies bedeutet, dass im Regelfall eine Verpflichtung zur Anhörung besteht und diese nur ausnahmsweise unterbleiben kann und eine eventuelle Ausnahme durch die Bürgerschaft begründet werden muss. Die unbegründete Unterlassung der Anhörung ist nachzuholen.



Tatjana Voskuhl