

Matthias Niedzwicki\*

## Kinder- und Jugendhilfe in schlechter Verfassung? – Das SGB VIII nach der Föderalismusreform 2006

Die Föderalismusreform 2006<sup>1</sup> führte zu den wohl umfangreichsten Änderungen des Grundgesetzes seit seinem Bestehen. Durch die Föderalismusreform wurden insbesondere die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern neu geordnet.<sup>2</sup> Die Rechtsmaterie des Kinder- und Jugendhilferechts war und ist von den durch die Föderalismusreform statuierten verfassungsrechtlichen Änderungen betroffen. Der folgende Beitrag befasst sich – in zeitlichem Abstand – mit den geänderten grundgesetzlichen Vorgaben und beleuchtet die Auswirkungen auf das SGB VIII.

### 1 Einleitung

Das Sozialrecht ist auch nach der Föderalismusreform 2006 überwiegend Bundesrecht. Der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) umfasst auch das Kinder- und Jugendhilferecht.<sup>3</sup> Das Heimrecht wird von diesem Kompetenztitel ausweislich der Vorschrift jedoch nicht erfasst. Da der Bund durch den Erlass des SGB VIII von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz weitgehend Gebrauch gemacht hat, stehen den Ländern nur geringe Gestaltungsspielräume offen.<sup>4</sup> Regelungsvorbehalte zugunsten von Landesrecht sind in den §§ 15, 26, 49, 89g SGB VIII normiert. Der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG wurde durch die Föderalismusreform 2006 inhaltlich jedoch nicht verändert.

Dagegen wurde der Art. 84 Abs. 1 GG a. F. weitreichenden inhaltlichen Änderungen unterworfen. Diese betreffen die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsverfahren und wirken sich auch auf das Kinder- und Jugendhilferecht aus. Ein großes Anliegen der Föderalismusreform 2006 war es, die Anzahl der sog. Zustimmungsgesetze zu reduzieren. Die Gesetzgebung des Bundes sollte in der Praxis einfacher und schneller erfolgen, um effektiver auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme und Entwicklungen reagieren zu können. Grundsätzlich sollen die sog. Zustimmungsgesetze die Ausnahme darstellen. Die Vorschrift des Art. 84 Abs. 1 GG a. F. löste insbesondere bis zu der Föderalismusreform häufig eine Zustimmungspflicht aus.<sup>5</sup>

\* Der Verfasser ist Jurist bei dem Kreis Lippe und Lehrbeauftragter an der Fakultät für Rechtswissenschaft an der Universität Bielefeld.

1 BT-Drucks. 06/462 und 06/463.

2 Ipsen, NJW 2006, S. 2801 ff.; Häde, JZ 2006, S. 930 ff.; Selmer, JuS 2006, S. 1052 ff.; Thiele, JA 2006, S. 714 ff.; Koch/Krohn, NuR 2006, S. 673 ff.

3 Vgl. BVerfGE 22, 180, 212 f.

4 Muckel, Sozialrecht, § 2, Rn. 6.

5 Lerche, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 84, Rn. 68 ff.; Schmidt-Bleibtreu, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Art. 84, Rn. 2; Dittmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl., Art. 84, Rn. 17; Katzenstein, DöV 1958, S. 599; Thiele, JA 2006, S. 714, 718.

## 2 Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren nach dem SGB VIII

Die materiellen Gewährleistungen des Kinder- und Jugendhilferechts, als Programmsätze<sup>6</sup> über die Erziehung im Verhältnis von jungen Menschen, Eltern und Staat in § 1 SGB VIII normiert,<sup>7</sup> hängen in der praktischen Verwirklichung ganz wesentlich von der Verwaltungsorganisation und dem Verwaltungsverfahren ab. Durch die Verwaltungsorganisation muss gewährleistet werden können, dass das Angebot der Kinder- und Jugendhilfe die möglichen Hilfeempfänger in ihrem Umfeld erreicht. Die Effektivität der Kinder- und Jugendhilfe hängt somit unmittelbar mit der Verwaltungsstruktur zusammen. Die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens ist auch geeignet, die Effektivität der Angebote nach dem SGB VIII zu minimieren oder zu erhöhen.

Die Föderalismusreform 2006 darf aus dem Blickwinkel des Kinder- und Jugendhilferechts nicht dazu führen, dass durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben bezüglich der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens das materielle Recht in der Praxis nicht mehr effektiv zur Geltung kommt.

### 2.1 Verwaltungsorganisation

Durch das SGB VIII werden bundeseinheitliche Vorgaben hinsichtlich der Verwaltungsorganisation normiert. Das SGB VIII basiert auf dem Kompetenztitel des Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Die Länder können hiervon nur abweichen und ihnen kommt nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung zu, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Die Verwaltungskompetenz liegt grundsätzlich bei den Ländern (Art. 30 GG). Dieser in Art. 30, 83 GG normierte Grundsatz wird durch den Art. 84 Abs. 1 GG als *lex specialis* modifiziert. Zeitlich bis zu dem Inkrafttreten der Föderalismusreform konnten die Länder gemäß Art. 84 Abs. 1 GG a. F. selbst Regelungen über die Einrichtung der Behörden und über das Verwaltungsverfahren aufstellen, sofern die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführten und soweit Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates nicht etwas anderes bestimmten. Die bundeseinheitlichen Regelungen im SGB VIII hinsichtlich der Verwaltungsorganisation waren somit für die Länder bei der Ausführung des SGB VIII insoweit bindend. Im SGB VIII sind in den §§ 69, 70, 71 wichtige bundeseinheitliche Vorgaben über die Verwaltungsorganisation enthalten. Der Regelungsinhalt dieser Normen ist besonders großen Veränderungen durch die Föderalismusreform ausgesetzt.

#### 2.1.1 Träger der öffentlichen Jugendhilfe

Nach § 69 Abs. 1 S. 1 SGB VIII sind Träger der öffentlichen Jugendhilfe die örtlichen und überörtlichen Träger. Örtliche Träger sind die Kreise und die kreisfreien Städte. Landesrecht regelt nach § 69 Abs. 1 S. 2 SGB VIII wer überörtlicher Träger ist. Durch ein Bundesgesetz werden somit den kommunalen Gebietskörperschaften Aufgaben übertragen. Die Trägereigenschaft be-

6 Zu der Frage, ob § 1 SGB VIII ein subjektives Recht auf Erziehung beinhaltet siehe u. a. BT-Drucks. 11/5948, S. 47; Denninger, KJ 1969, S. 379 ff.; Ollmann, FamRZ 1992, S. 388.

7 Steffan, in: Kunkel (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar Kinder- und Jugendhilfe, § 1, Rn. 1; Mrozynski, SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, § 1, Rn. 1; Münder, Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, § 1, Rn. 1; BT-Drucks. 11/5948, S. 44.

deutet, die Aufgaben eines bestimmten örtlichen und sachlichen Bereichs auszuführen.<sup>8</sup> Die Erziehungshilfen und sonstigen Leistungen des SGB VIII sollen schwerpunktmäßig auf der Ebene des örtlichen Trägers gebündelt werden, der auch die Sach- und Finanzverantwortung für die Jugendhilfe trägt.<sup>9</sup> Mit dieser Entscheidung über die Trägerschaft wollte der Bundesgesetzgeber sicherstellen, dass die Leistungen nach dem SGB VIII wohnortnah erbracht werden können. Die Leistungsempfänger nach dem SGB VIII stehen somit zum Leistungsträger in einer räumlich engen Verbindung. Das Prinzip der kurzen Wege ist gerade im Kinder- und Jugendhilferecht besonders vorteilhaft, da eine effektive Aufgabenerfüllung einen engen persönlichen Kontakt voraussetzt. Dieser Kontakt kann einfacher über eine geringe räumliche Distanz aufgebaut werden.

#### 2.1.1.1 Rechtslage vor der Föderalismusreform

Diese bundeseinheitliche Aufgabenübertragung an Kommunen war bereits vor dem Inkrafttreten der Föderalismusreform verfassungsrechtlich nicht unumstritten. Nach der Rechtsordnung des Grundgesetzes waren nach Art. 83 ff. GG a. F. die Länder die Partner des Bundes. Dieses Prinzip wurde auch die Föderalismusreform nicht aufgegeben und sogar durch Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG ausdrücklich gestärkt. Somit kam grundsätzlich eine unmittelbare Aufgabenzuweisung an die Kommunen durch den Bund nicht in Betracht.<sup>10</sup> Die Länder konnten gemäß Art. 83 GG a. F. die Ebene der Aufgabenwahrnehmung bestimmen.<sup>11</sup> Sie entschieden darüber, ob eine bundesgesetzlich geschaffene Aufgabe durch Landesbehörden erfüllt oder an die kommunale Ebene weiterdelegiert wurde.<sup>12</sup> Auch nach der alten Rechtslage durfte der Bund nicht (übermäßig) in die Organisationshoheit der Länder eingreifen.<sup>13</sup> Ob die Befugnis des Art. 84 Abs. 1 GG a. F. (Einrichtung der Behörden) auch die Kompetenz zur Bestimmung umfasste, das jeweilige Bundesgesetz müsse von der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung, insbesondere den Kommunen ausgeführt werden, war strittig.

Nach einer Auffassung war der Behördenbegriff des Art. 84 Abs. 1 GG a. F. als solcher weit zu verstehen.<sup>14</sup> Er umfasste zunächst auch die Errichtung der Behörden, ausdrücklich normiert in Art. 87 Abs. 3 S. 1 und 2, Art. 95 Abs. 1; Art. 96 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, Abs. 4, Art. 101 Abs. 2 GG der jeweils gültigen Fassung. Der Behördenbegriff umfasste aber auch die Festlegung des näheren Aufgabengleichnisses einer so etablierten Behörde. Ansonsten wäre der vorgegebene Bezug der Ausführung bestimmter Bundesgesetze und damit zu den von diesen Gesetzen umschlossenen konkreten Verwaltungsmaterien wenig sachgerecht. Dieser Bezug würde sich lediglich auf die Errichtung der Behörde ohne Aufgabengleichnis richten. Einrichtung und Aufgabenzuweisung sind untrennbar aufeinander bezogen.<sup>15</sup>

Eine andere Auffassung wies auf den Umstand hin, dass der Bundesgesetzgeber sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne weiteres darauf berufen konnte, Art. 84 GG

8 *Münder*, Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, § 69, Rn. 3.

9 *Münder*, Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, § 69, Rn. 16.

10 *Bock-Pünder*, Rechtsanspruch auf Besuch eines Kindergartens, Diss., § 7, S. 223.

11 *Hömig*, in: Seifert/Hömig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., Art. 83, Rn. 4.

12 BVerfGE 11, S. 6, 17; *Bock-Pünder*, Rechtsanspruch auf Besuch eines Kindergartens, Diss., § 7, S. 223.

13 *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., Art. 84, Rn. 2.

14 *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 84, Rn. 25; *Hömig*, in: Seifert/Hömig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., Art. 84, Rn. 3; *Dittmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Art. 84, Rn. 7.

15 *Broß*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Art. 84, Rn. 11.

a. F. gestatte ihm die Festlegung der Verwaltungsstufe.<sup>16</sup> Die Regelung der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen (Art. 28 Abs. 2 GG) müsse auch im Verhältnis Bund und Länder beachtet werden.<sup>17</sup> Dennoch bestand im Einzelfall ein zwingendes, nicht anders zu behebendes Bedürfnis, eine bestimmte Regelung bundeseinheitlich zu treffen, um nicht eine effektive Ausführung von Bundesgesetzen zu verhindern.<sup>18</sup> Aus diesem Erfordernis erwuchs diesbezüglich eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz.<sup>19</sup> Dem Bund war es nur erlaubt, Kommunen in den Vollzug von Bundesgesetzen einzubeziehen, wenn es sich um eine punktuelle Annexregelung zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung handelte und wenn diese Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes notwendig war.<sup>20</sup>

### 2.1.1.2 Rechtslage nach der Föderalismusreform

Die Föderalismusreform 2006 führte hier zu zahlreichen Veränderungen. Grundsätzlich gilt nach Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG, dass die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst regeln, soweit sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen. Jedoch bestimmt der neue Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG, dass es dem Bund nach der Föderalismusreform und nunmehr ohne Zustimmung des Bundesrates möglich ist, abweichende Regelungen aufzustellen. Macht dieser hiervon Gebrauch, so haben die Länder aber das Recht, selbst (abweichende) Regelungen aufzustellen.<sup>21</sup> Der Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG gilt entsprechend. Den Ländern wird somit die Möglichkeit eröffnet, von einer bestehenden bundeseinheitlichen Regelung in Bezug auf Verwaltungsorganisation und Verfahren abweichende Vorgaben aufzustellen. Den Ländern ist somit nach der Föderalismusreform grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet worden, andere Stellen innerhalb ihrer Verwaltung zu Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zu bestellen. In Ausnahmefällen kann der Bund nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Ausweislich des klar gefassten Wortlauts ist es dem Bund aber nur möglich abweichende Regelungen bezüglich des Verwaltungsverfahrens aufzustellen; die Befugnis Bestimmungen über die Einrichtung von Behörden aufzustellen hat er nicht.

Diese neu geschaffenen Regelungen stärken die Eigenständigkeit und Eigenstaatlichkeit der einzelnen Länder. Sie sind geeignet, das Prinzip des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland zu stärken. Ein wesentliches Anliegen der Föderalismusreform kann somit erfüllt werden. Ziel der Föderalismusreform ist es, durch eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zu ordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.<sup>22</sup> Die Reform soll demokratie- und effizienz hinderliche Verflechtungen zwischen Bund und Ländern abbauen und wieder klarere Verantwortlichkeiten

16 BVerfGE 22, S. 180, 209.

17 *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 84, Rn. 27.

18 *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 84, Rn. 59.

19 *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 83, Rn. 46.

20 BVerfGE 77, S. 288, 299; 22, S. 180, 209 ff.; BVerwG, DöV 1982, S. 826; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., Art. 84, Rn. 2.

21 *Thiele*, JA 2006, S. 714, 718.

22 BT-Drucks. 16/813, S. 7.

schaffen und so die föderalen Elemente der Solidarität und der Kooperation einerseits und des Wettbewerbs andererseits neu ausbalancieren. Insgesamt geht es um eine nachhaltige Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit sowohl des Bundes als auch der Länder (einschließlich der Kommunen).<sup>23</sup> Nach den Motiven des Gesetzgebers<sup>24</sup> soll die kommunale Selbstverwaltungsgarantie dadurch gestärkt werden, dass es dem Bund kraft Verfassung untersagt wird, Aufgaben auf die Kommunen abzuwälzen um ggf. den Bundeshaushalt zu entlasten.

Im Kinder- und Jugendhilferecht ist aber ein differenzierterer Blickwinkel angebracht. Die Neuordnung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern muss auch in der Praxis gewährleisten, dass das Kindeswohl nicht gefährdet wird und Gefahren durch ein möglichst effektives Handeln staatlicher Stellen nach Möglichkeit ausgeschlossen oder wenigstens minimiert werden. Es ist erforderlich, dass insbesondere die Träger der örtlichen öffentlichen Jugendhilfe in räumlicher Nähe Hilfen nach dem SGB VIII anbieten können. Die Verwaltungsorganisation der kommunalen Gebietskörperschaften bietet sich hierfür an. So können bei der Erbringung des Leistungsangebots auch regionale, geographische oder gesellschaftliche Probleme berücksichtigt werden.<sup>25</sup> Eine bundeseinheitliche Regelung bietet auch den Vorteil, dass sich die bundeseinheitlichen Träger der örtlichen öffentlichen Jugendhilfe in das Bewusstsein der Bevölkerung einprägen. So ist es für Hilfesuchende leichter, den zuständigen Ansprechpartner zu finden. Die Bundespolitik ist insbesondere nach jedem bekannt gewordenen Fall einer Kindesmisshandlung bemüht Abhilfe zu schaffen. Es werden Überlegungen angestellt, Behörden zu vernetzen und einen besseren Informationsaustausch sicherzustellen. Nimmt eine möglichst große Anzahl von Personen in der Bevölkerung wahr, dass die Kommunen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind, so können die Stellen auch leichter Hinweise aus der Bevölkerung erhalten. Das Bürgerliche Gesetzbuch enthält auch bundeseinheitliche Regelungen für den Schutz von Minderjährigen. Natürlich ist es den Ländern möglich, sich auf eine bundeseinheitliche Aufgabenwahrnehmung zu verständigen. Diese Absprachen führen aber zu mehr Koordinations- und Verwaltungsaufwand und können von jedem einzelnen Land sofort wieder verlassen werden.

Die Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe befinden sich, ähnlich wie der Bund und die Länder, in einer schwierigen finanziellen Lage. So ist es durchaus lobenswert, dass nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG und nach Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG durch Bundesgesetze Aufgaben an Gemeinden und Gemeindeverbände nicht übertragen werden dürfen. So soll gewährleistet werden, dass diese nicht in letzter Konsequenz ihrer Finanzhoheit beraubt werden und aufgrund der Aufgabenübertragung keine Mittel für die Finanzierung von Selbstverwaltungsaufgaben haben. Vor diesem Hintergrund hätte es sich angeboten, dieses Problem durch die Aufnahme eines strikten Konnexitätsprinzips zu lösen. In einigen Landesverfassungen wurde dieser Weg als Belastungsausgleich für die Übertragung von Pflichtaufgaben an Kommunen gewählt.<sup>26</sup> Der Bund hat nach der Föderalismusreform somit keine Kompetenz mehr Bestimmungen über die Trägerschaft der öffentlichen Jugendhilfe zu erlassen; die Entscheidungsbefugnis liegt letztendlich nach Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG bei den Ländern. Da in vielen Landesverfassungen bereits ein striktes Konnexitätsprinzip gilt, können die Kommunen einen Belastungsausgleich für die Aufgabenübertragung verlangen, sollte durch Landesgesetz die Trägerschaft von dem Land an die Kommunen weiterdelegiert werden.

23 BT-Drucks. 16/813, S. 7.

24 BT-Drucks. 16/813, S. 7.

25 Vgl. auch *Vondung*, in: Kunkel (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar Kinder- und Jugendhilfe, § 69, Rn. 2.

26 So z. B. in Art. 78 Abs. 3 LVerfNRW, dazu auch Niedzwicki, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., S. 214 f.; Ziekow, DöV 2006, S. 489 ff.; Schlink, NWVBl. 2005, S. 85 ff.

## 2.2 Jugendamt und Landesjugendamt

Die Rechtmäßigkeit der gesetzlichen Verpflichtung nach § 69 Abs. 3 SGB VIII ist seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform sehr fraglich. Für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB VIII muss jeder örtliche Träger ein Jugendamt, jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt errichten. Diese bundeseinheitliche Verpflichtung steht untrennbar mit der Pflicht zusammen, die Aufgaben nach dem Kinder- und Jugendhilferecht diesen Organisationseinheiten zuzuweisen. Daher ist die organisatorische Verbindung des Jugendamtes mit anderen Ämtern einer Kommune nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen rechtlich zulässig.<sup>27</sup>

Für die Vorteile einer bundeseinheitlichen Behördenstruktur wurden und werden zahlreiche Argumente vorgebracht. Ein effektiver Kinder- und Jugendschutz setzt leicht identifizierbare Ansprechpartner voraus.<sup>28</sup> Eine bundeseinheitliche Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe ist noch nicht ausreichend. Soll im Kinder- und Jugendschutzrecht ein Informationsnetzwerk geschaffen werden so setzt dieses voraus, dass in der Behördenstruktur des jeweiligen Trägers Zuständigkeiten klar erkennbar sind. Ebenso kommen auch Polizei und Schulen nicht ohne einen einheitlichen Ansprechpartner aus.<sup>29</sup> Es ist dem Schutzauftrag des Kinder- und Jugendhilferechts abträglich, wenn die zuständigen Stellen nach Landesrecht unterschiedlich in eine Behördenstruktur eingebaut werden. Ferner wird darauf verwiesen, dass es problematisch ist, wenn, wie in einigen Bundesländern bereits gefordert, das Kinder- und Jugendhilferecht mit dem Hinweis auf enge Bezüge zum Polizei- und Ordnungsrecht in das Innen- oder Justizressort einzuordnen.<sup>30</sup> Diese Einordnung könnte für Hilfesuchende aus Angst vor strafrechtlichen Sanktionen abschreckend wirken.

Die Kompetenz des Bundes aus Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG bezieht sich aber ausdrücklich nur auf das Verwaltungsverfahren. Die bundeseinheitliche Verpflichtung aus § 69 Abs. 3 SGB VIII hinsichtlich der Organisationseinheiten Jugendamt und Landesjugendamt bezieht sich auf die Verwaltungsorganisation. Die Regelung des § 69 Abs. 3 SGB VIII wurde zumindest vor der Föderalismusreform als Annexregelung zum Vollzug des materiellen Rechts als notwendig angesehen.<sup>31</sup> Diese Bewertung ist insbesondere nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform verfassungsrechtlich kaum haltbar. Dem Bund ist es nämlich nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG in Ausnahmefällen nur erlaubt, das Verwaltungsverfahren einheitlich zu regeln. Der § 69 Abs. 3 SGB VIII betrifft hingegen die Verwaltungsorganisation. Dieser Bereich ist von dem Verwaltungskompetenztitel nicht mehr umfasst. Die Verpflichtung zur Einrichtung eines Jugendamtes ist sogar noch problematischer aus verfassungsrechtlicher Sicht als die Bestimmung der Trägerschaft der Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie – die sog. Organisationshoheit – aus Art. 28 Abs. 2 GG wird unzulässig beeinträchtigt. Die Organisationshoheit umfasst das Recht zur eigenverantwortlichen Leitung der Verwaltungsgeschäfte.<sup>32</sup> Eingeschlossen hiervon sind die Organisation der Verwaltung durch Einteilung in Dezernate, Ämter usw. und die Planung der verwaltungsinternen Vorgänge (sog. Eigenverantwortlichkeitsgaran-

27 *Münder*, Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, § 69, Rn. 9, 10; *Mrozynski*, SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, § 69, Rn. 3, 4.

28 *Meysen*, JAmt 2006, S. 217, 218.

29 *Meysen*, JAmt 2006, S. 217, 218.

30 *Meysen*, JAmt 2006, S. 217.

31 BVerfGE 22, 180, 211; *Münder*, Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, § 69, Rn. 9; *Vondung*, in: Kunkel (Hrsg.), Lehr- und Praxiskommentar Kinder- und Jugendhilfe, § 69, Rn. 8.

32 BVerfG, DVBl. 1999, S. 697; VerfGH NRW, NWVBl. 2001, S. 341, 347.

tie).<sup>33</sup> Aus den Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG kann die Intention des Gesetzgebers entnommen werden, dass die Kommunen durch die Regelungen der Föderalismusreform in ihrer Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit gestärkt werden sollten.

### 2.3 Jugendhilfeausschuss und Landesjugendhilfeausschuss

Die Regelungen der §§ 70, 71 SGB VIII können nach der Föderalismusreform durch Landesrecht gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG ersetzt werden. Der Bundesgesetzgeber ist nach den geänderten verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht befugt, die Verwaltungsorganisation bezüglich der Organisation des Jugendamtes und des Landesjugendamtes bundeseinheitlich zu bestimmen. Die Regelungen über den Jugendhilfeausschuss bzw. den Landesjugendhilfeausschuss greifen aus den oben genannten Argumenten in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise in die Befugnisse der Länder ein.

### 2.4 Verwaltungsverfahren

Die Föderalismusreform hat ebenfalls Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren. Regelungen über das Verwaltungsverfahren sind im Kinder- und Jugendhilferecht in § 8a SGB VIII (Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung), in § 36 SGB VIII (Mitwirkung, Hilfeplan), in den Regelungen der §§ 43 ff. SGB VIII (Erlaubnisse für den Betrieb von Pflegeeinrichtungen), in den §§ 61 ff. SGB VIII (Datenerhebung und Datenschutz), in den §§ 89 ff. SGB VIII (Kostenregelung) und in den §§ 98 ff. SGB VIII (Statistik) enthalten.

#### 2.4.1 *Verwaltungsverfahren und bundeseinheitliche Regelung*

Der Bund hat, im Unterschied zu der Möglichkeit eine bundeseinheitliche Verwaltungsorganisation bestimmen zu können, im Hinblick auf das Verwaltungsverfahren die Kompetenz bundeseinheitliche Regelungen aufzustellen. Dieses Recht ergibt sich gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG unter der Beachtung der Erforderlichkeit eines besonderen Bedürfnisses für eine bundeseinheitliche Verwaltungsverfahrensregelung. Den Ländern ist es dann verwehrt, durch Landesgesetz hiervon abzuweichen. Somit muss die Föderalismusreform nicht zwangsläufig dazu führen, dass die Verwaltungsverfahren zukünftig landestypische Merkmale aufweisen.

#### 2.4.2 *Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung*

Es muss ein Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung bestehen. Es ist aber noch nicht abschließend geklärt, welche Anforderungen an dieses Tatbestandsmerkmal zu stellen sind. So kann vertreten werden, dass der Bund darlegungs- und beweispflichtig für den Umstand ist, dass ein solches Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung vorliegt. Jedoch ist auch denkbar, dass der Bund lediglich die Feststellung treffen kann, diese Voraussetzung sei erfüllt.<sup>34</sup> Der Bundesrat muss im Ergebnis diese Auffassung des Bundestages teilen und von einem besonderen Bedürfnis ausgehen, das diese bundeseinheitlichen Regelungen über ein einheitliches Verwal-

<sup>33</sup> Niedzwicki, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., S. 51.

<sup>34</sup> Thiele, JA 2006, S. 714, 718.

tungsverfahren die Zustimmungspflicht des Bundesrates begründen. Bundesländer, die bei dieser Abstimmung im Bundesrat unterlegen sind, haben ein Interesse daran, die Frage des Vorliegens eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen. In diesem Fall ist wohl davon auszugehen, dass der Bund einen weiten Beurteilungsspielraum hat. Für diese Einschätzung spricht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der alten Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG a. F. bei der konkurrierenden Gesetzgebung. Dieses weitreichende Recht des Bundes (Bundestag) wird durch das Zustimmungserfordernis der Länder im Bundesrat wieder eingeschränkt. Ein besonderes Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung ist gerade im Kinder- und Jugendhilferecht wohl anzunehmen, da die Verfahren bundeseinheitlich Mindeststandards erfüllen müssen. Insbesondere der Umgang und die Verarbeitung von Sozialdaten sind besonders heikel.

### 3 Schluss

Die Föderalismusreform hat zu einschneidenden Veränderungen im Kinder- und Jugendhilferecht geführt, auch wenn materielle Vorschriften nicht Gegenstand von Veränderungen waren. Das formelle Recht war und ist Veränderungen ausgesetzt. Die Möglichkeiten der Länder die Verwaltungsorganisation im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts verändern zu können sind enorm. Aus Sicht des Kinder- und Jugendhilferechts wirkte und wirkt die Föderalismusreform sich hier tendenziell negativ aus.

*Verf.: Dr. Matthias Niedzwicki, Friedebergstr. 16, 32289 Rodinghausen, E-Mail: matthias.niedzwicki@gmx.de*

*Bernd Lorenz*

## Der zweite Korb des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft – Zu den seit dem 1.1.2008 geltenden Neuregelungen –

Durch das zweite Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft<sup>1</sup> vom 26.10.2007 ist nach langen Debatten am 1.1.2008 der zweite Teil der Urheberrechtsreform in Kraft getreten. Während der erste Teil der Urheberrechtsreform der Umsetzung von zwingenden Vorschriften der Informationsgesellschafts-Richtlinie (Info-RL)<sup>2</sup> diente,<sup>3</sup> werden durch den sog. zweiten Korb vorwiegend nationale Sonderregelungen getroffen. Im Folgenden werden die für den Bildungs- und Jugendbereich wesentlichen Neuregelungen dargestellt. Gleichzeitig wird dabei auf die Änderungen eingegangen, die sich durch das Gesetz zur Verbesserung der Durch-

1 BGBl. I 2007, 2513; konsolidierte Fassung abrufbar unter <http://bundesrecht.juris.de/urhg/>.

2 Richtlinie 2001/29/EG vom 22.5.2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, ABl. EG 2001 Nr. L 167 S. 10, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu>.

3 Dazu Lorenz, RdJB 2005, S. 43.