

# KASU

Kanzlei für soziale Unternehmen

KASU Kanzlei für soziale Unternehmen  
Poststraße 44  
69115 Heidelberg

Rechtsanwältin Gila Schindler  
Tel.: 06221 – 137 97 23  
[schindler@kasu-jur.de](mailto:schindler@kasu-jur.de)

## Gutachten

vom 9. April 2018

**zur Frage der Besetzung des Jugendhilfeausschusses in der Stadt  
Stuttgart**

im Auftrag von:

**VFUKS**  
**Verband freier unabhängiger**  
**Kindertagesstätten Stuttgart**  
**Wankelstr. 1**  
**70563 Stuttgart**  
**[www.vfuks.de](http://www.vfuks.de)**

## Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Problemaufriss</b> .....	<b>3</b>
I.	Hintergrund .....	3
II.	Rechtsgrundlagen Jugendhilfeausschuss .....	3
III.	Normenhierarchie und Besonderheit des Jugendhilfeausschusses .....	4
<b>B.</b>	<b>Begutachtung</b> .....	<b>5</b>
I.	Ausgangsüberlegung.....	5
II.	Aufgaben und Befugnisse des Jugendhilfeausschusses .....	6
1.	Befassung mit allen Angelegenheiten unter Schwerpunktsetzung .....	6
a.	Erörterung aktueller Problemlagen .....	7
b.	Jugendhilfeplanung.....	7
c.	Förderung der freien Jugendhilfe .....	9
2.	Befugnisse des Jugendhilfeausschusses .....	9
a.	Verhältnis JHA zur Verwaltung des Jugendamtes .....	9
b.	Beschlussrecht .....	10
c.	Anhörungsrecht .....	12
d.	Antragsrecht.....	12
3.	Praxisumsetzung und -bedeutung.....	13
4.	Aufgaben im Bereich der Kindertagesförderung.....	14
III.	Besetzung des Jugendhilfeausschusses .....	15
1.	Status Quo .....	15
a.	Mitglieder der Vertretungskörperschaft .....	15
b.	Mitglieder auf Vorschlag anerkannter Träger der freien Jugendhilfe .....	16
2.	Rechtmäßigkeit der bestehenden rechtlichen Vorgaben zur Besetzung im Übrigen.....	19
a.	Besorgnis der Befangenheit .....	19
b.	Vorschlagsrecht privatgewerblicher Träger .....	21
c.	Verfahren.....	23
d.	Möglichkeiten bei der Berufung beratender statt stimmberechtigter Mitglieder .....	24
<b>C.</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>25</b>

## **A. Problemaufriss**

### **I. Hintergrund**

Der Verband freier unabhängiger Kindertagesstätten Stuttgart (VFUKS) vertritt die Interessen von mehr als 50 Kindertagesstätten in Stuttgart. Seine Mitglieder und Kooperationspartner bieten über 3.000 Betreuungsplätze für Kinder im Alter von sechs Monaten bis zu zehn Jahren an, davon sind ca. ein Drittel der Plätze "Betriebskitaplätze", zwei Drittel der Plätze sind öffentlich zugänglich.

Im Rahmen der Vertretung sowohl seiner Mitglieder wie auch von deren Klientel erkennt der Verband die besondere Bedeutung des Jugendhilfeausschusses (JHA) bei der Planung von Angeboten, der Vergabe von Mitteln und der Entwicklung der Kindertagesbetreuung in der Stadt Stuttgart. Der Blick in die Praxis zeigt allerdings, dass sich weder eine Vertretung der freien unabhängigen Kindertagesstätten noch anderer Träger von Kindertagesstätten in der Besetzung des JHA wiederfindet. Nach der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart wird die Mehrheit der Mitglieder (9 von 15) des JHA aus der Mitte des Gemeinderats gewählt und spiegelt damit vor allem die politischen Verhältnisse des Gemeinderats wieder. Die restlichen 6 Mitglieder vertreten zur Hälfte die Interessen von Jugendverbänden und der offenen Jugendarbeit und zur Hälfte werden sie auf Vorschlag der in Stuttgart wirkenden Verbände der freien Wohlfahrtspflege in den Jugendhilfeausschuss entsandt. Während also Jugendverbände und das Angebotsspektrum der offenen Jugendarbeit als Leistungssegment noch ausdrücklich berücksichtigt werden, werden alle anderen Leistungen und Angebote der Kinder und Jugendhilfe ausschließlich über das Vorschlagsrecht der in Stuttgart wirkenden Verbände der freien Wohlfahrtspflege repräsentiert.

Es stellt sich folglich die Frage, ob die spezifischen Kompetenzen der Träger von Angeboten der Kindertagesförderung im JHA in angemessener Weise eingebunden werden und – sollte dies nicht der Fall sein – ob dies bei den Vorgaben zur Besetzung des Jugendhilfeausschusses nicht zwingend zu berücksichtigen wäre.

Mit dem vorliegenden Gutachten soll also die Frage beantwortet werden, ob auf Grundlage des geltenden Rechts eine bestimmte Besetzung des Jugendhilfeausschusses verbindlich ist bzw. ob die spezifischen Kompetenzen der Träger von Angeboten der Kindertagesförderung im JHA in angemessener Weise eingebunden werden müssen.

### **II. Rechtsgrundlagen Jugendhilfeausschuss**

Auf bundesrechtlicher Ebene finden sich die den Jugendhilfeausschuss (JHA) betreffenden Bestimmungen in den §§ 69 bis 71 SGB VIII. Diese Normen enthalten die

grundsätzlichen Regelungen, wie etwa die Bestimmung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe (§ 69 SGB VIII), die Vorgabe zur Zweigliedrigkeit des Jugendamtes (§ 70 SGB VIII), Vorgaben zur Struktur der Mitgliedschaft im JHA (§ 71 Abs. 1 SGB VIII) sowie zu den Kompetenzen des JHA (§ 71 Abs. 2, 3 SGB VIII). Des Weiteren regeln die § 69 Abs. 1 und § 71 Abs. 5 SGB VIII die Befugnis des Landesgesetzgebers, nähere Regelungen zu erlassen.

Auf landesrechtlicher Ebene finden sich Bestimmungen zu den JHA in den Ausführungsgesetzen zum SGB VIII. In Baden-Württemberg ist dies das Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg (LKJHG<sup>1</sup>). Das LKJHG enthält detaillierte Regelungen zur Zusammensetzung des JHA und zu Verfahrensfragen in § 2 LKJHG. in § 1 Abs. 2 LKJHG ist ausdrücklich festgelegt, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Jugendamtssatzungen zu erlassen haben. In der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart<sup>2</sup> finden sich weitergehend detaillierte Regelungen über die Zusammensetzung, die Aufgaben und das Verfahren des JHA, die die landesrechtlichen Bestimmungen konkretisieren. Im Übrigen bestimmt die Satzung in § 4 Abs. 3 die Anwendbarkeit der Hausatzung der Stadt Stuttgart<sup>3</sup> sowie die Geschäftsordnung des Gemeinderats der Landeshauptstadt Stuttgart<sup>4</sup>.

### III. Normenhierarchie und Besonderheit des Jugendhilfeausschusses

Hinsichtlich des Verhältnisses der vorgenannten Norm zueinander gilt: Bundesrecht geht allen anderen rechtlichen Regelungen vor; Landesrecht geht dem kommunalen Satzungsrecht und auch den Geschäftsordnungen vor; die von den Vertretungskörperschaften beschlossenen Jugendamtssatzungen haben Vorrang vor den von den JHA beschlossenen Geschäftsordnungen.

Zusammenfassend gilt, dass die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes und die besondere Zusammensetzung des JHA auf bundesgesetzlicher Ebene in den §§ 70, 71 SGB VIII geregelt sind und auf landesrechtlicher Ebene nur konkretisiert aber nicht abweichend bestimmt werden können.<sup>5</sup> Die Zusammensetzung des JHA aus stimmberechtigten Mitgliedern und Mitgliedern mit nur beratender Stimme und das zahlenmäßige Verhältnis innerhalb der Gruppen der stimmberechtigten Mitglieder sind ebenfalls bundesgesetzlich in § 71 SGB VIII vorgegeben und damit abweichungsfest. Die Einzelheiten, wie etwa die Zahl der Mitglieder, das Vorschlagsrecht, Voraussetzung, Be-

---

<sup>1</sup> <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=KJHG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>.

<sup>2</sup> <https://www.stuttgart.de/img/mdb/item/185449/120483.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.stuttgart.de/img/mdb/item/182582/120458.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.stuttgart.de/img/mdb/item/182762/133534.pdf>

<sup>5</sup> Schäfer, in: FK-SGB VIII 7. Aufl. 2013, § 71 Rn. 2.

ginn und Ende der Mitgliedschaft sind auf landesrechtlicher und auf kommunaler Ebene geregelt.<sup>6</sup>

Der JHA ist der einzige kommunale Ausschuss, in dem neben den Mitgliedern der Vertretungskörperschaft auch in der Jugendhilfe erfahrene Frauen und Männer sowie Vertreter der freien Jugendhilfe stimmberechtigte Mitglieder sind bzw. sein können. Dies bedeutet, dass der JHA die Besonderheit aufweist, dass er nur teilweise die politischen Mehrheitsverhältnisse der Vertretungskörperschaft widerspiegelt und im Übrigen von Vertreterinnen und Vertretern der freien Jugendhilfe und sachverständigen Bürgerinnen und Bürgern besetzt wird.

Von seinen strukturellen Möglichkeiten her ist der Jugendhilfeausschuss ein Vorbild für die Verzahnung von Politik, Verwaltung, Fachmeinung und Bürgerwillen. Im Jugendhilfeausschuss geht es nicht um die Vertretung spezifischer Träger- oder Politikinteressen, sondern um die Bedarfe junger Menschen und ihrer Familien. Über Einzelinteressen hinweg soll der Jugendhilfeausschuss beitragen zur sachkundigen Erfüllung des gesellschaftlichen Auftrags der Jugendhilfe. Die Sichtweisen unterschiedlicher Einrichtungen, Verbände und Fachleute sollen gebündelt werden zu einer fachlichen Gesamtperspektive des Jugendhilfeausschusses.

Es geht darum, die Interessen junger Menschen und ihrer Familien wirkungsvoll gegenüber anderen Politikbereichen zu vertreten und dazu beizutragen, dass das Wohl der nachwachsenden Generation in der Aufsplitterung nach Politikressorts und Einflussgruppen nicht aus dem Auge verloren wird.

## **B. Begutachtung**

### **I. Ausgangsüberlegung**

Der Jugendhilfeausschuss ist das zentrale Gremium, in dem Jugendhilfe vor Ort koordiniert, geplant und gesteuert wird. In seiner Funktion als Schaltstelle wirkt der Jugendhilfeausschuss bei der Gestaltung der Jugendpolitik der Vertretungskörperschaft mit.<sup>7</sup> Er macht Vorgaben für die Verwaltung des Jugendamtes und kontrolliert deren Umsetzung.

Die Arbeit des Jugendhilfeausschusses wirkt sich auf die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der jeweiligen Kommune aus. Mit seiner Steuerungsfunktion für die kommunale Jugendhilfe ist dieser Ausschuss für den Rahmen dessen verantwortlich, was Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene und Eltern als Angebote der Jugendhilfe in ihrer Kommune vorfinden. Seine Zusammensetzung und seine beson-

---

<sup>6</sup> Schäfer, in: FK-SGB VIII 7. Aufl. 2013, § 71 Rn. 11, 16, 20.

<sup>7</sup> Vgl. Wiesner, in: ders. SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 71 Rn. 1.

deren Rechte sowie das Miteinander der Beteiligten prägen Inhalt und Qualität von Leistungen und eröffnen Chancen, zum Wohl von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien zu wirken.

Die gesetzlichen Aufträge zur Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern (insb. §§ 4, 80 Abs. 3 SGB VIII) werden im JHA gebündelt. Somit ist Kooperation im JHA der zentrale Steuerungsmodus. Diese Konstruktion beinhaltet große Chancen für die Aushandlung jugendhilfepolitischer Positionen vor Ort, gerade dann, wenn notwendige und auch ungeliebte Entscheidungen zu treffen sind. Fachliche Position können so eher in der Politik verankert und auch von ihr vertreten werden.<sup>8</sup>

Die Kinder- und Jugendhilfe hat mit den gesetzlichen Grundlagen eine besonders gute Ausgangsbasis, um bürgerorientierte Politik gestalten und auf deren Entwicklungen vor Ort angemessen reagieren zu können. Sie hat mit dem JHA bereits Strukturen, die die Integration von verschiedenen Initiativen und Akteuren im Sinne von Governance ermöglichen.<sup>9</sup>

Die Frage ist, ob die vorhandenen Möglichkeiten auch in diesem Sinne genutzt werden und ob bei den Konflikten über die Verteilung der Finanzen vor Ort das Potenzial eines solchen Ausschusses und der damit verbundenen Aushandlungsmöglichkeit auch als solches erkannt wird. Nur wenn alle gesetzlichen Rahmenbedingungen genutzt werden, steigen die Chancen dass der Ausschuss seine Steuerungsfunktion tatsächlich wahrnehmen kann.<sup>10</sup>

Zur Beantwortung dieser Frage werden im Folgenden zunächst die konkreten Aufgabenstellungen des JHA in der gebotenen Tiefe aufgeführt und anschließend die gesetzlich vorgegebene und in der Praxis umgesetzte Besetzung des JHA dargestellt.

## **II. Aufgaben und Befugnisse des Jugendhilfeausschusses**

### **1. Befassung mit allen Angelegenheiten unter Schwerpunktsetzung**

Gemäß § 71 Abs. 2 SGB VIII befasst sich der JHA mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe. Diese Formulierung ist bewusst weit gewählt<sup>11</sup> und stellt zunächst klar, dass der JHA grundsätzlich jede Aufgabe aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zum Gegenstand seiner Arbeit machen kann, seine Beratungskompetenz also umfas-

---

<sup>8</sup> Pluto, Gragert, van Santen, Seckinger, Kinder- und Jugendhilfe im Wandel, DJI 2007, S. 319 ff. [321].

<sup>9</sup> Ebd.

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> Schäfer, in: FK-SGB VIII 7. Aufl. 2013, § 71 Rn. 7.

send ist. Ausdrücklich sind dem JHA gesetzlich drei zentrale Bereiche zugewiesen, mit denen er sich *insbesondere* zu befassen hat, nämlich mit

1. der Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien sowie mit Anregungen und Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe,
2. der Jugendhilfeplanung und
3. der Förderung der freien Jugendhilfe.

Die Verwendung des Wortes „insbesondere“ macht deutlich, dass die Aufzählung nicht abschließend ist. Es wird damit jedoch der Schwerpunkt der Tätigkeit des JHA in der Praxis dargestellt, der in der Behandlung von Grundsatz- und Strukturfragen liegt.

## a. Erörterung aktueller Problemlagen

Die Erörterung aktueller Problemlagen ist der Ausgangspunkt für die Wahrnehmung von Interessen junger Menschen und ihrer Familien gegenüber anderen Ämtern und Stellen. Dadurch wird entsprechend der Zielsetzung in § 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII ein Beitrag zum Erhalt oder zur Schaffung positiver Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie einer kinder- und familienfreundlichen Umwelt geleistet, so dass diese Aufgabe auch als besondere Anwaltsfunktion der Jugendhilfe beschrieben wird.<sup>12</sup>

## b. Jugendhilfeplanung

Gemäß § 79 Abs. 1 SGB VIII sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Jugendhilfeplanung zuständig. Je nachdem, wo ein Jugendamt angesiedelt ist, sind dies die Kreise, kreisfreien Städte oder kreisangehörigen Gemeinden. Das SGB VIII verpflichtet die öffentlichen Träger im Rahmen ihrer Planungsverantwortung dazu, zu gewährleisten, dass die zur Erfüllung der Aufgaben nach dem Recht der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (§ 79 Abs. 2 SGB VIII).

Die Jugendhilfeplanung als zentrales Steuerungsinstrument der Jugendhilfe wird ausdrücklich als Aufgabe des JHA hervorgehoben und fällt damit in die originäre Kompetenz des JHA.<sup>13</sup> Unter Jugendhilfeplanung ist gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SGB VIII zu verstehen:

- die periodisch durchzuführende quantitative und qualitative Bestandsfeststellung von Einrichtungen, Diensten und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe,

<sup>12</sup> Schäfer, in: FK-SGB VIII 7. Aufl. 2013, § 71 Rn. 7.

<sup>13</sup> Wiesner, in:ders. SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 71 Rn. 20.

- die quantitative und qualitative Bedarfsfeststellung an Angeboten der Jugendhilfe zur Erziehung, Bildung, Betreuung und Freizeitgestaltung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien,
- die Empfehlung und Konzipierung von angemessenen Maßnahmen, um die als notwendig erkannten Bedarfe unter Berücksichtigung der Wünsche und Interessen der jungen Menschen und ihrer Personensorgeberechtigten zu realisieren.

Jugendhilfeplanung ist Teil der kommunalen bzw. kreisweiten Planungen und im dargestellten Sinne ein Prozess, in dem Entscheidungsträger aus Politik, Verwaltung und freien Trägern genauso wie Kinder- und Jugendliche und deren Familien gemeinsam aushandeln, wie viele und welche Angebote und Einrichtungen für den lokalen Bedarf passend sind (vgl. § 9 Abs. 2 LKJHG).

Zur Planungsverantwortung gehört vor diesem Hintergrund auch das Thema Qualitätsentwicklung: Prozesse der Qualitätsentwicklung haben grundsätzliche Bedeutung für die örtliche Kinder und Jugendhilfe und sind daher nicht als „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ (§ 70 Abs. 2 SGB VIII) anzusehen und folglich Thema für den JHA. Verständigungsprozesse zur Qualität betreffen grundlegende Aspekte i.S.v. „Weiterentwicklung der Jugendhilfe“, die einen engen Bezug zur Jugendhilfeplanung aufweisen (§ 71 Abs. 2 SGB VIII).

Der JHA ist daher dafür zuständig, sich aktiv an der Definition der Ergebnisqualität zu beteiligen, die Verwaltung mit der Durchführung von Qualitätsentwicklungsprozessen zu beauftragen, diese auszuwerten und die Weiterentwicklung der Qualitätsprozesse voranzutreiben. Der JHA entscheidet darüber, wie sich freie und öffentliche Träger vor Ort über Qualität in der Leistungserbringung verständigen. Die Gestaltung der Qualitätsentwicklung vor Ort, ihre strategische Steuerung genauso wie ihre Weiterentwicklung obliegt dem JHA zur Umsetzung der von ihm aufgestellten fachlichen Ansprüche.

Mit der Neuformulierung der §§ 79 und 79a SGB VIII im Jahre 2012 hat die Frage der Qualitätsentwicklung eine neue rechtliche Stellung erhalten. Die konkrete Umsetzung dieser rechtlichen Neugestaltung sieht vor Ort sehr unterschiedlich aus. Insgesamt stehen die Umsetzungsprozesse in den Kommunen eher noch am Anfang. Es ist daher davon auszugehen, dass Fragen der Qualitätsentwicklung in Zukunft ein eher höherer Stellenwert zukommt.

Angesichts unterschiedlicher Interessen von freien und öffentlichen Trägern, unterschiedlicher fachlicher Verständnisse und nicht zuletzt angesichts der Spielräume der öffentlichen Kassen müssen Qualitätsentwicklungsprozesse in besonderer Weise in eine zielorientierte Steuerung eingebunden sein. Dies berücksichtigend spielt es eine besondere Rolle, dass die Kinder- und Jugendhilfe mit dem SGB VIII wie auch mit § 9



LKJHG auf ein kommunikationsorientiertes Planungsverständnis setzt.<sup>14</sup> So sind etwa die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen der Jugendhilfeplanung frühzeitig zu beteiligen und zu diesem Zweck vom JHA zu hören (§ 80 Abs. 3 SGB VIII). D.h. auch wenn sie nicht als stimmberechtigte Mitglieder unmittelbaren Einfluss auf die Beschlüsse des JHA haben, ist die Berücksichtigung ihrer Expertise regelmäßig vorgesehen.

Dies wird auf landesrechtlicher Ebene insbesondere auch darüber verwirklicht, dass gem. § 9 Abs. 3 und 4 LKJHG die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von Anfang an an der Jugendhilfeplanung zu beteiligen sind und Zusammenschlüsse von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe das Recht auf Beteiligung an Arbeitsgruppen haben, die vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe für Aufgaben der Jugendhilfeplanung eingesetzt werden.

### **c. Förderung der freien Jugendhilfe**

Die in § 71 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII genannte Förderung der freien Jugendhilfe steht in engem Zusammenhang mit der Jugendhilfeplanung und ist ein zusätzliches Steuerungsinstrument. Sie bezieht sich sowohl auf die Förderung und Unterstützung der freien Jugendhilfe im Allgemeinen als auch auf die Förderung bei der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und die Förderung einzelner Maßnahmen, Dienste und Einrichtungen.

## **2. Befugnisse des Jugendhilfeausschusses**

Soweit sich der JHA gemäß der gesetzlichen Vorgaben mit allen Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe unter der geschilderten Schwerpunktsetzung befasst, lässt dies allein noch nicht auf seine Bedeutung schließen. Entscheidend für die Bedeutung ist vielmehr Art und Umfang der Einflussnahme, was eine Analyse seiner Befugnisse erfordert.

### **a. Verhältnis JHA zur Verwaltung des Jugendamtes**

Im Verhältnis zur Verwaltung des Jugendamtes ist der JHA rechtlich das übergeordnete Gremium. In § 70 Abs. 1 SGB VIII ist zwar nur festgelegt, dass der JHA und die Verwaltung des Jugendamtes gemeinsam die Aufgaben des Jugendamtes wahrnehmen. Nach § 70 Abs. 2 SGB VIII können die Geschäfte der laufenden Verwaltung im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe von der Leitung der Verwaltung der Gebietskörperschaft bzw. der Leitung der Verwaltung des Jugendamtes jedoch nur im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des JHA geführt werden. Demgegenüber werden die dem JHA in § 71 Abs. 2 und 3 SGB VIII eingeräumten Kompetenzen nicht durch Rechte der Verwaltung des Jugendamtes ge-

---

<sup>14</sup> Pamme, Jugendhilfeplanung als Steuerungsinstrument kommunaler Kinder- und Jugendhilfe, in: LWL, Der Jugendhilfeausschuss, S. 36 ff.

schmälerert. Die Aufgabenverteilung zwischen dem JHA und der Verwaltung des Jugendamtes lässt sich im Überblick wie folgt darstellen:

- Geschäfte von grundsätzlicher Bedeutung sind allein dem JHA vorbehalten.
- Im Bereich der Geschäfte der laufenden Verwaltung hängt der Gestaltungsspielraum der Verwaltung des Jugendamtes von der Regelungsdichte der Jugendamtssatzung bzw. der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des JHA ab.
- Selbständig darf die Verwaltung des Jugendamtes in Geschäften der laufenden Verwaltung nur dann tätig werden, sofern keine Beschlusslage des JHA (oder der Vertretungskörperschaft) vorliegt.
- Der JHA kann für die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung Richtlinien aufstellen und Grundsatzbeschlüsse fassen, an die die Verwaltung des Jugendamtes gebunden ist.
- Daneben kann er auch Einzelbeschlüsse für Einzelfälle der laufenden Verwaltung treffen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Abgrenzung zwischen Grundsatzangelegenheiten und laufenden Geschäften. Der Begriff der Geschäfte der laufenden Verwaltung wird nach herrschender Meinung weit gefasst. Zur laufenden Verwaltung gehören die regelmäßig wiederkehrenden Geschäfte, die nach feststehenden Grundsätzen entschieden werden können. Dabei kommt es nicht auf die rechtliche oder tatsächliche Schwierigkeit der Entscheidungen oder den Umfang ihrer finanziellen Auswirkungen an. Maßgebend ist allein, ob die Geschäfte nach Anfall, Regelmäßigkeit und Häufigkeit zu den üblichen Geschäften der Jugendhilfe zählen.<sup>15</sup>

Dazu gehören auch solche, deren Erledigung eine politische Entscheidung der Lenkungsorgane nicht oder nicht mehr erfordern, weil das Lenkungsorgan bereits grundsätzliche Vorentscheidungen getroffen hat oder die Entscheidungen gesetzlich vorebestimmt sind. Praktisch wird nur ein geringer Ausschnitt der Tätigkeit des Jugendamtes im JHA behandelt. Der JHA, der nur in Abständen von mehreren Wochen oder Monaten tagt, beschränkt sich in der Regel auf die Diskussion und Entscheidung grundsätzlicher Fragen. Die Verwaltung des Jugendamtes führt deshalb heute den größten Teil der Aufgaben der Jugendhilfe selbständig durch, insbesondere die Erbringung der Leistungen nach dem SGB VIII.

## **b. Beschlussrecht**

Die Rechte des JHA sind im Bundesrecht nicht sehr detailliert beschrieben. Die weitest gehende Befugnis des JHA ist das in § 71 Abs. 3 S. 1 SGB VIII geregelte Beschlussrecht, weil damit bindende Wirkungen erzielt werden können. Formuliert ist:

---

<sup>15</sup> VG Minden, Urteil v. 2. Mai 2001, 3 K 3980/00, juris.

*Er [der Jugendhilfeausschuss] hat Beschlussrecht in Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse.*

Angesichts dieser recht vagen Gesetzesgrundlage kommt es im Einzelfall immer wieder zu Unklarheiten und Diskussion. Dabei geht es vor allem um das Verhältnis der Befugnisse der Vertretungskörperschaft zu denen des JHA. Der im SGB VIII verwendete Begriff der Vertretungskörperschaft meint das für das Jugendamt zuständige, durch Wahl demokratisch legitimierte Gremium auf kommunaler Ebene. In Stuttgart ist dies der Gemeinderat.

Zunächst ist festzustellen, dass in Bezug auf das Beschlussrecht des JHA formuliert ist, dass es „in Angelegenheiten der Jugendhilfe“ besteht und somit nicht in „allen“ Angelegenheiten der Jugendhilfe. Schon dieser Formulierungsunterschied macht deutlich, dass das Beschlussrecht weniger umfassend ist als das Befassungsrecht des JHA.<sup>16</sup> Das Beschlussrecht des JHA ist nach dem Gesetzeswortlaut dreifach beschränkt: Es besteht nur im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse. Dies bedeutet für die Arbeit des JHA konkret: Er kann Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen auf die Kommune fassen, wenn diese sich im Rahmen des von der Vertretungskörperschaft bewilligten Jugendhilfehaushalts bewegen und der Satzung oder Beschlüssen der Vertretungskörperschaft nicht widersprechen. Dabei ist unter Satzung nicht nur die Satzung des Jugendamtes, sondern auch die Hauptsatzung zu verstehen, was aus dem vollen Einbau des Jugendamtes in den Selbstverwaltungsorganismus der Gemeinde bzw. des Kreises folgt. Nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes wird dem JHA mit dem Beschlussrecht kein umfassendes, schrankenloses und fertig ausgeformtes Alleinentscheidungsrecht in allen Angelegenheiten der Jugendhilfe gewährt, sondern ein Beschlussrecht, das seine konkrete Gestaltung und Reichweite erst im Zusammenspiel der bundesgesetzlichen Regelung mit dem Kommunalverfassungsrecht der Länder und der dort konstituierten Haushalts-, Beschluss- und Sitzungsgewalt der politischen Vertretungskörperschaften gewinnt.<sup>17</sup> Dieses Zusammenspiel funktioniert nur, wenn die gegenseitigen Rechte respektiert und die Pflichten ernst genommen werden. Dies bedeutet, dass die Vertretungskörperschaft bei ihren Beschlüssen nur den Rahmen setzen darf, innerhalb dessen für den JHA ein substantieller Entscheidungsspielraum verbleiben muss.

---

<sup>16</sup> Werner, in: Jans/Happe/Saubier/Maas, Kinder- und Jugendhilferecht, Art. 1 § 71 Rn. 23.

<sup>17</sup> BVerwG, Urteil vom 15.12.1994 – 5 C 30/91 –, BVerwGE 97, 223-232; kritisch: Busch/Fieseler, in: GK-SGB VIII, § 71 Rn. 3 ff.[6].

Einigkeit besteht, dass der JHA in jedem Falle einen substantiellen Entscheidungsspielraum haben muss.<sup>18</sup> Das bedeutet, dass die Vertretungskörperschaft bei ihren Beschlüssen im Bereich der Jugendhilfe stets nur den Rahmen setzen darf. Sie hat zwar im Vorfeld einzelner jugendhilferechtlicher Maßnahmen die Befugnis, kommunale Planungen und Ziele vorzugeben sowie Grundsatzbeschlüsse in wichtigen Angelegenheiten der Jugendhilfe zu treffen. Sie muss jedoch ihre Rahmenbeschlüsse so fassen, dass sie durch den JHA noch ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig sind.<sup>19</sup>

### c. Anhörungsrecht

Gemäß § 71 Abs. 3 S. 2 SGB VIII soll der JHA vor jeder Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft in Fragen der Jugendhilfe und vor der Berufung eines Leiters des Jugendamtes gehört werden. Die Ausgestaltung dieser Vorschrift als Soll-Regelung verpflichtet zur Anhörung im Regelfall. Nur ausnahmsweise kann die Anhörung unterbleiben. Weshalb die Anhörung unterblieben ist und warum es sich um einen Ausnahmefall handelt, ist von der Vertretungskörperschaft zu begründen. Wegen der Soll-Formulierung obliegt ihr auch die Beweislast dafür, dass eine Ausnahme vorliegt. Die Anhörung hat vor der Beschlussfassung zu erfolgen, denn nur so ist der JHA auch in der Lage, seinen Sachverstand, die von ihm vertretene Position und seine Erfahrung einzubringen. Die vorherige Anhörung ist deshalb im Gesetz ausdrücklich festgelegt.

### d. Antragsrecht

Dem JHA ist in § 71 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz SGB VIII ein Antragsrecht gegenüber der Vertretungskörperschaft eingeräumt. Dieses beinhaltet zugleich die Verpflichtung der Verwaltung, die Anträge des JHA der Vertretungskörperschaft zur Kenntnis zu geben sowie die Verpflichtung der Vertretungskörperschaft, sich zu den Anträgen zu äußern. Die Antragsgegenstände können sich aus dem gesamten Feld der Jugendhilfe ergeben. Eine Beschränkung auf bestimmte Jugendhilfeaufgaben, etwa durch kommunale Satzungen, ist nicht möglich. Darüber hinaus können auch Anträge zu Bereichen, die nicht den Kernbereich der Jugendhilfe betreffen, gestellt werden.

Viele Fragestellungen und Problemlagen, die im Rahmen der Jugendhilfeplanung einen Handlungsbedarf erkennen lassen, beziehen sich auf Schnittflächen zu anderen Planungsbereichen (z. B. Gesundheit, Verkehr, Wohnen, Schule, Arbeitsmarkt, Stadtentwicklung). Gemäß § 80 Abs. 4 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe darauf hinwirken, dass die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden und die Planungen insgesamt den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien Rech-

---

<sup>18</sup> VG Karlsruhe, Urteil v. 2. April 2003, 5 K 3006/01 = JAmt 2004, 44-46; Kunkel/Kepert, in: LPK-SGB VIII, 7. Aufl. 2018 § 71 Rn. 23; Wiesner, in: ders. SGB VIII, 5. Aufl. 2013, § 71 Rn. 26.

<sup>19</sup> Wiesner, in: ders. SGB VIII, 5. Aufl. 2013, § 71 Rn. 26.

nung tragen. Wegen der Anwaltsfunktion der Jugendhilfe<sup>20</sup> müssen die Interessen von Kindern und Jugendlichen deshalb auch im Kontext anderer Fachplanungen zur Geltung gebracht werden. Da mit den Anträgen erreicht werden soll, dass die Vertretungskörperschaft bestimmte Entscheidungen trifft, haben sie meist grundsätzliche Angelegenheiten zum Gegenstand, wie etwa die organisatorische oder gliederungsmäßige Strukturierung des Jugendamtes, die Verwirklichung von Vorhaben oder Einrichtungen, die mit finanziellem Aufwand verbunden sind oder die Bereitstellung finanzieller Mittel.

### 3. Praxisumsetzung und -bedeutung

Wurden zuvor die abstrakten Aufgaben und Befugnisse des JHA dargestellt, so soll das Zusammenspiel von Vertretungskörperschaft und JHA im Folgenden in Bezug auf die Haushaltsplanung, die für den Bereich der Kindertagesförderung von besonderem Interesse ist, konkreter dargestellt werden.

Das SGB VIII trifft zwar keine ausdrückliche Regelung darüber, ob bzw. in welchem Umfang dem JHA bei der Beschlussfassung über den Haushaltsplan durch die Vertretungskörperschaft ein Mitwirkungsrecht zusteht. Ein solches Recht kann jedoch abgeleitet werden.<sup>21</sup> Der JHA ist bereits in der Phase der Haushaltsplanberatung zu beteiligen, da er Teil des Jugendamtes ist und es sich nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt. In diesem Rahmen kann und soll der JHA deutlich machen, welche Schwerpunkte er in der Jugendhilfe setzen will.

Nachdem der Etat in die Vertretungskörperschaft eingebracht und von dieser zur Beratung an die Ausschüsse überwiesen worden ist, kann der JHA darüber hinaus im Rahmen seines Antragsrechtes gegenüber der Vertretungskörperschaft auf den Etatentwurf Einfluss nehmen. Die Vertretungskörperschaft hat dann darüber zu entscheiden, ob dem Anliegen des JHA gefolgt wird oder nicht.

Wird zum Beispiel von der Vertretungskörperschaft beschlossen, dass Förderungen der freien Jugendhilfe einen bestimmten Betrag im Jahr nicht überschreiten dürfen, so kann der JHA sich über diesen Beschluss nicht hinwegsetzen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Vertretungskörperschaft das Beschlussrecht des JHA durch ihre eigenen Beschlüsse faktisch auf Null reduzieren darf. Dem JHA muss ein Bereich erhalten bleiben, innerhalb dessen er eigenständig beschließen kann.

Durch die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft wird in der Regel der Rahmen für das Betätigungsfeld des JHA relativ weit gesetzt, sofern er sich mit Grundsatzfragen der Jugendhilfe, wie etwa der Jugendhilfeplanung, der Standortplanung für neue

---

<sup>20</sup> Schäfer, in: FK-SGB VIII 7. Aufl. 2013, § 71 Rn. 7.

<sup>21</sup> Entscheidungskompetenz im Jugendhilfeausschuss, Handbuch für die Arbeit im Jugendhilfeausschuss, 4. Aufl. 2014, S. 29.

Einrichtungen oder der Neuorganisation befasst. Eher weit ist auch der diesbezüglich durch die Satzung vorgegebene Handlungsrahmen, weil hier in erster Linie Fragen der Zusammensetzung des JHA und des Verfahrens geregelt werden. Der Spielraum für Beschlüsse des JHA im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel ist dagegen in aller Regel deutlich enger, da hier zum Teil konkrete Summen für bestimmte Maßnahmen vorgegeben werden, so dass der JHA weder weniger noch mehr für diese Maßnahme beschließen, noch die Summe einer anderen Maßnahme zuweisen kann.

#### **4. Aufgaben im Bereich der Kindertagesförderung**

Wurde vorangehend bei der Beschreibung der Aufgaben des JHA ausdrücklicher Schwerpunkt auf die Aufgabe der Jugendhilfeplanung gelegt, so liegt das zum einen an der generellen Bedeutung dieser Aufgabe, aber auch am besonderen Planungsbedarf, der beim bedarfsgerechten Ausbau von Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder und in der Tagespflege für Kinder unter drei Jahren im Bereich der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe besteht. Wenngleich mit § 3 KitaG-BW auch den Gemeinden eine spezifische Rolle in der Bedarfsplanung zugewiesen wird, so bleibt die Planungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe diesbezüglich bestehen. Für die Stadt Stuttgart als Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist die Unterscheidung ohnedies nicht praxisrelevant.

Die Tätigkeit des JHA hat auf Art, Inhalt und Maß des Ausbaus der Kindertagesförderung in der Stadt Stuttgart unmittelbare Auswirkung. Dies anerkennend kommt der Frage, wer die jeweiligen Interessen im JHA in Person vertritt, entscheidendes Gewicht zu. Dabei ist zu betonen, dass der JHA nicht Ort der Interessenvertretung der Träger der freien Jugendhilfe ist, sondern diese lediglich deshalb in die Beschlussfassung des JHA eingebunden werden, weil sie die Interessen der Leistungsberechtigten jungen Menschen und ihrer Familien in besonderer Weise vertreten.

Im Ergebnis kann dies die Notwendigkeit der Einbindung von Trägern der Kindertagesförderung zumindest in die Aufgabe der Jugendhilfeplanung nicht relativieren. Vom Einsatz finanzieller Mittel in den Ausbau der Kindertagesförderung mögen die Träger entsprechender Angebote zwar auch selber profitieren, dies gilt jedoch für alle Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe und ihrer Vertretung im JHA (dazu vertiefend III. 2.a.). Schon das finanzielle Gewicht, das dem Ausbau der Kindertagesbetreuung zukommt, erfordert eine möglichst umfassende Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz der verfügbaren Mittel. Damit stellt sich die Frage, ob bei der Wahl der stimmberechtigten Mitglieder des JHA die Vertreter der Angebote von Kindertagesbetreuung angemessen berücksichtigt werden.



### III. Besetzung des Jugendhilfeausschusses

#### 1. Status Quo

Während es bei den „materiellen Rechten“ des Jugendhilfeausschusses (z.B. beim Beschlussrecht) leichter zu unterschiedlichen Auffassungen zwischen Jugendhilfeausschuss und Verwaltung oder anderen Ausschüssen kommen könnte, sind die Formalien zum JHA durch das LKJHG und der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart relativ detailliert geregelt und damit Auslegungsfragen weitergehend entzogen. Dies gilt in besonderer Weise für die Besetzung des JHA.

Schon das Bundesrecht macht mit § 71 Abs. 1 SGB VIII sehr detaillierte Vorgaben. So gilt für die stimmberechtigten Mitglieder folgende Aufteilung:

- drei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder des JHA sind Mitglieder der Vertretungskörperschaft oder von ihr gewählte Frauen und Männer, die in der Jugendhilfe erfahren sind und
- zwei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder des JHA sind Frauen und Männer, die auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt werden; Vorschläge der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände sind dabei ebenfalls angemessen zu berücksichtigen.

Eine Mindest- oder Höchstzahl der stimmberechtigten Mitglieder wird durch Bundesrecht nicht vorgegeben. Aus der Quotelung in § 71 Abs. 1 SGB VIII in drei Fünftel und zwei Fünftel ergibt sich jedoch, dass der JHA mit einer durch fünf teilbaren Anzahl von Mitgliedern besetzt sein muss.<sup>22</sup>

#### a. Mitglieder der Vertretungskörperschaft

Die Vertretungskörperschaft ist in der Zusammensetzung ihres Stimmenkontingentes grundsätzlich frei. Sie kann es sowohl mit ihren Mitgliedern als auch mit ausgewählten jugendhilfee erfahrenen Frauen und Männern besetzen. Sie sollte aber, sofern Landesrecht dies zulässt, in der Regel beide Gruppen berücksichtigen. Üblich ist daher auch eine „Mischung“ aus beiden Gruppen. Eine solche Mischung ist in der Stadt Stuttgart jedoch nicht vorgesehen. Der JHA der Stadt Stuttgart ist gemäß der Satzung für das Jugendamt der Stadt Stuttgart mit insgesamt 15 stimmberechtigten Mitgliedern besetzt (§ 3 Abs. 1 S. 2 der Satzung des Jugendamts Stuttgart, § 5 Abs. 2 Nr. 3 Hauptsatzung der Stadt Stuttgart). § 3 Abs. 1 Nr. 1 der Satzung sieht vor, dass 9 von den 15 stimmberechtigten Mitgliedern – also die zwei Fünftel nach § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII – aus der Mitte des Gemeinderats stammen. Diese Formulierung macht deutlich, dass von der Möglichkeit, jugendhilfee erfahrene Personen außerhalb des Gemeinderats als

---

<sup>22</sup> Wiesner, in: ders., SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 71 Rn. 14.

Mitglieder zu bestimmen, kein Gebrauch gemacht wird. Insofern stellt sich die Frage, ob diese Besetzung mit dem Bundesrecht in § 71 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII und auch mit § 5 Abs. 2 Nr. 3 der Hauptsatzung der Stadt Stuttgart vereinbar ist. Beide Regelungen sehen die alternative Besetzung mit jugendhilfee erfahrenen Männern und Frauen vor.

Zu Zeiten der Geltung des JWG bestand insofern ausdrücklich Streit, ob die in der Jugendwohlfahrt erfahrenen oder tätigen Männer und Frauen gleichzeitig Mitglieder der Vertretungskörperschaft sein durften. Die herrschende Meinung vertrat die Auffassung, dass die Vertretungskörperschaft gerade nicht ausschließlich Mitglieder aus ihrer Mitte für den drei Fünftel Anteil der stimmberechtigten Mitglieder am JHA wählen durfte.<sup>23</sup> Die Formulierung in § 71 SGB VIII, die lediglich die Quote von drei Fünfteln festlegt und diese drei Fünftel für Mitglieder der Vertretungskörperschaft oder von ihr gewählte Frauen und Männer vorsieht, die in der Jugendhilfe erfahren sind, löst diesen Streit jedoch auf und lässt explizit die Möglichkeit zu, dass die drei Fünftel nur aus Vertreterinnen und Vertretern des kommunalen Parlaments bestehen. Gleiches gilt für den insoweit mit dem Bundesrecht identischen Wortlaut von § 5 Abs. 2 Nr. 3 der Hauptsatzung der Stadt Stuttgart.

Der Unterschied bei diesen beiden Gruppen besteht also darin, dass die „Frauen und Männer“ über Erfahrung in der Jugendhilfe verfügen müssen, die Vertreterinnen und Vertreter der Vertretungskörperschaft hingegen nicht. Wegen der Besonderheiten und der Bedeutung des JHA sollte der qualitative Aspekt bei der Wahl der Mitglieder aus den eigenen Reihen des kommunalen Parlaments jedoch hinreichend Beachtung finden; es sollten dementsprechend solche Mitglieder entsandt werden, die ebenfalls über entsprechende Erfahrungen der Kinder- und Jugendhilfe verfügen.<sup>24</sup>

Wenngleich eine fachkompetente Besetzung mindestens erstrebenswert ist, so ist dies jedoch nicht rechtlich geboten. Dies gilt sowohl für eine Mischung des drei Fünftel-Anteils wie auch für die Besetzung aus der Mitte des Gemeinderates.

Mit Blick auf die Regelungen der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart lässt sich also lediglich vermerken, dass sie keine rechtlichen Vorkehrungen dafür trifft, dass der drei Fünftel Anteil der stimmberechtigten Mitglieder des JHA die gewünschte fachliche Expertise mitbringen, dass dies aber rechtlich nicht angreifbar ist.

## **b. Mitglieder auf Vorschlag anerkannter Träger der freien Jugendhilfe**

Die übrigen zwei Fünftel der Mitglieder des JHA werden auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt (§ 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII). Der Stimmanteil

---

<sup>23</sup> Jans/Happe/Saubier, 2. Aufl., § 14 JWG Anmerkung 3D mit weiteren Hinweisen.

<sup>24</sup> Werner, in: Jans/Happe/Saubier/Maas, 3. Aufl., § 71 Rn. 7.



von zwei Fünfteln für die Träger der freien Jugendhilfe darf nicht reduziert werden.<sup>25</sup> Bei dem Vorschlagsrecht handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Anspruch, der im Streitfall vor dem Verwaltungsgericht einklagbar ist.<sup>26</sup> Einzige formale Voraussetzung für die Ausübung des Vorschlagsrechts ist die förmliche Anerkennung des Trägers gemäß § 75 SGB VIII. Auf die Zahl der Mitglieder eines Trägers, seine Finanzkraft oder die Dauer seiner Betätigung in der Gebietskörperschaft darf es dagegen nicht ankommen, so dass das Vorschlagsrecht auch anerkannten kleineren Initiativen, Gruppen und Organisationen zustehen kann, sofern sie im betreffenden Jugendamtsbezirk wirken, also lokal tätig sind.<sup>27</sup>

Gemäß § 71 Abs. 1 Nr. 2, HS. 2. SGB VIII sind Vorschläge der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände angemessen zu berücksichtigen. Was „angemessen“ ist, hat sich an der Gesamtheit der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe zu orientieren und hängt von den jeweiligen örtlichen Verhältnissen ab. Da Wohlfahrtsverbände nicht nur in der Jugendhilfe sondern regelmäßig noch in anderen Bereichen tätig sind, können sie sich an den Vorschlägen nur dann beteiligen, wenn sie im konkreten Bezirk des jeweiligen Jugendamtes auch tatsächlich auf dem Gebiet der Jugendhilfe tätig sind.

Die vorgenannten bundesrechtlichen Vorgaben werden für die Stadt Stuttgart mit § 2 Abs. 4 LKJHG und § 3 Abs. 1 S. 5 der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart konkretisiert. Die drei rechtlichen Regelungen werden (in ihren entscheidenden Aussagen gefettet) nachfolgend tabellarisch zur besseren Vergleichbarkeit aufgeführt:

§ 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII	§ 2 Abs. 4 LKJHG	§ 3 Abs. 1 S. 5 Satzung
<p>...mit zwei Fünfteln des Anteils der Stimmen Frauen und Männer, die <b>auf Vorschlag</b> der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und <b>anerkannten Träger der freien Jugendhilfe</b> von der Vertretungskörperschaft gewählt werden; Vorschläge der <b>Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände sind angemessen zu berücksichtigen</b>.</p>	<p>Zwei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder sind <b>auf Vorschlag</b> der im Bezirk des Jugendamtes wirkenden <b>Jugendverbände</b> und der dort wirkenden <b>Verbände der freien Wohlfahrtspflege</b> unter <b>angemessener Berücksichtigung der Vorschläge</b> der dort wirkenden <b>anerkannten Träger der freien Jugendhilfe</b>, die keinem dieser Verbände angehören, zu wählen.</p>	<p>Der Gemeinderat wählt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. [...],</li> <li>2. zwei Frauen und Männer auf Vorschlag der in Stuttgart wirkenden <b>Jugendverbände</b>,</li> <li>3. eine Frau oder einen Mann aus dem Bereich der <b>Offenen Jugendarbeit</b>, auf Vorschlag der in diesem Bereich Tätigen,</li> <li>4. drei Frauen und Männer auf Vorschlag der in Stuttgart wirkenden <b>Verbände der freien Wohlfahrtspflege</b>.</li> </ol>

<sup>25</sup> Entscheidungskompetenz im Jugendhilfeausschuss, Handbuch für die Arbeit im Jugendhilfeausschuss, 4. Aufl. 2014, S. 20.

<sup>26</sup> Kunkel/Kepert, in: LPK-SGB VIII, 7. Aufl. 2018, § 71 Rn. 4.

<sup>27</sup> BT-Drucks. 11/5948, S. 96, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz — KJHG).

Bei genauer Betrachtung wird deutlich, dass die bundesgesetzliche Regelung „alle anerkannten Träger der freien Jugendhilfe unter angemessener Berücksichtigung der Jugendverbände und Wohlfahrtsverbände“ für die Stadt Stuttgart schrittweise entscheidend abgeändert wird. So ist schon im LKJHG den Jugendverbänden und Wohlfahrtsverbänden das Vorschlagsrecht unter angemessener Berücksichtigung der weiteren anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe zugewiesen, um in der Satzung dann in der Vorgabe zu enden, dass ausschließlich den Jugendverbänden, den Wohlfahrtsverbänden und den Anbietern der offenen Jugendarbeit ein Vorschlagsrecht zukommt.

Wurde einleitend festgestellt, dass das bundesgesetzlich geregelte Vorschlagsrecht ggf. streitig vor Gericht eingefordert werden kann, so wäre in Bezug auf die Satzung der Stadt Stuttgart festzustellen, dass ein in der Stadt tätiger anerkannter Träger der freien Jugendhilfe, der keinem Wohlfahrtsverband angehört, dieses Recht vorliegend wohl mit Erfolg geltend machen könnte.

Denn zumindest bei wörtlicher Auslegung und Umsetzung der Satzung ist das Fazit zu ziehen, dass kleine Träger, Selbsthilfegruppen und örtliche Initiativen ihre gesellschaftspolitische Bedeutung auch dann nicht über ein Vorschlagsrecht für den JHA verwirklichen können, wenn sie ein Mindestmaß an Kontinuität aufweisen. Damit läge nicht nur ein Verstoß gegen den Wortlaut des höherrangigen Bundes (und Landes-)rechts vor, sondern würde ein erklärtes Ziel des Gesetzgebers des KJHG im Jahre 1990 in der Stadt Stuttgart nicht verwirklicht werden können.<sup>28</sup>

Vor diesem Hintergrund wäre zu prüfen, ob ggf. die Umsetzung der Bestimmungen zu einer Praxis führen, die mit der bundesrechtlichen Zielsetzung im Ergebnis konform geht. So werden in der Praxis beispielsweise häufig seitens der Wohlfahrtsverbände über die LIGA oder die AG der Wohlfahrtsverbände unter den freien Trägern abgestimmte Vorschläge eingereicht. Zudem ist es teilweise üblich, innerhalb von Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII oder auch auf anderem Wege Abstimmungen vorzunehmen. In Thüringen ist es etwa landesrechtlich vorgesehen, dass die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in einem Jugendamtsbezirk darauf hinwirken sollen, dass sie einen untereinander abgestimmten Vorschlag einreichen. An einen entsprechenden Vorschlag ist die Vertretungskörperschaft gebunden (§ 4 Abs. 3 KJHG Thüringen).

Angesichts der ausdrücklichen Regelungen der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart ist allerdings nicht anzunehmen, dass die Wohlfahrtsverbände ohne Not ihren eigenen Einfluss auf die Wahlvorschläge reduzieren, indem sie ohne rechtliche Verpflichtung auf eigene Initiative den Kreis der vorschlagsberechtigten Träger er-

---

<sup>28</sup> BT-Drucks. 11/5948, S. 96, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz — KJHG).

weitern. Sollten die Wohlfahrtsverbände also nicht freiwillig die weiteren anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in ihr Vorschlagsrecht einbeziehen, so blieben diese zunächst ohne Berücksichtigung. In der Folge läge auch faktisch ein Verstoß gegen § 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII vor.

In jedem Fall ist anzunehmen, dass die Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart in Bezug auf das Vorschlagsrecht der Träger der freien Jugendhilfe Überarbeitung bedarf. In ihrer aktuellen Fassung ist sie weder mit höherrangigem Bundesrecht noch mit höherrangigem Landesrecht vereinbar und dementsprechend rechtswidrig.

## 2. Rechtmäßigkeit der bestehenden rechtlichen Vorgaben zur Besetzung im Übrigen

### a. Besorgnis der Befangenheit

Eine immer wieder thematisierte Besorgnis der Befangenheit von stimmberechtigten Mitgliedern des JHA bezieht sich insbesondere darauf, dass ihm nicht nur Beschlussrecht für die Jugendhilfeplanung, sondern auch auf die Förderung der freien Jugendhilfe zusteht. Insofern besteht grundsätzlich die Gefahr, dass stimmberechtigte Mitglieder der Träger der freien Jugendhilfe über Förderungen beschließen, von der sie im Ergebnis profitieren.<sup>29</sup>

Auch wenn diese Sorge grundsätzlich nicht von der Hand zu weisen ist, rechtfertigt sie nicht den generellen Ausschluss der auf Vorschlag der Träger der freien Jugendhilfe gewählten Mitglieder von Haushaltsberatungen und von Beschlüssen über die Verteilung von Haushaltsmitteln. Der Sinn der Mitwirkung der freien Jugendhilfe liegt gerade darin, im Interesse der jungen Menschen an Willensbildung über die Jugendpolitik der kommunalen Gebietskörperschaft mitzubestimmen. Wird das Interesse junger Menschen durch Verbände vertreten, so ist es folgerichtig, dass Ihnen nicht zuletzt über diese Vertreter die Vorteile der Arbeit des Jugendhilfeausschusses zugute kommen.<sup>30</sup>

Mit dieser Feststellung werden zugleich die Grenzen der Beteiligung der Verbandsvertreter aufgezeigt: Solange, wie die Förderung der Verbände insgesamt zur Diskussion steht, etwa ein Verteilungsschlüssel erarbeitet oder der allgemeine Zweck der Verteilung von Mitteln bestimmt wird, findet eine Vertretung der Gesamtinteressen statt. In diesem Rahmen ist der Einfluss der Verbände auf die Willensbildung innerhalb des Jugendhilfeausschusses vom Gesetz gewollt.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Vgl. etwa Ankündigung der AfD gegenüber der Stadt Stuttgart unter <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.wer-darf-im-stuttgarter-jugendhilfeausschuss-abstimmen-afd-prueft-klage-gegen-stadt.3e41ee7f-8f4e-4eb5-a586-8b33b4d1346a.html>

<sup>30</sup> Wiesner, in: ders. SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 71 Rn. 13.

<sup>31</sup> VG Gelsenkirchen, 9.11.1993 – 15 L 3130/93, Jugendwohl 1995, 143.

Sobald allein spezielle Interessen eines einzelnen Verbandes zur Diskussion stehen, ist der Vertreter dieses Verbandes als befangen anzusehen.<sup>32</sup> In diesem Fall könnte der Verdacht aufkommen, dass dem betreffenden Verband zugehörige Ausschussmitglied würde für seine Organisation einen besonderen Vorteil erlangen wollen. Wird also über die Förderung der örtlichen Jugendverbände in ihrer Gesamtheit ohne Benennung der konkreten Mittel, die einem einzelnen Jugendverband zur Verfügung gestellt werden sollen, beraten und entschieden, so ist eine konkrete Konfliktsituation noch nicht eingetreten. Ist ein Mitglied des Jugendhilfeausschusses befangen so darf es weder an der Abstimmung, noch an der Beratung des Ausschusses teilnehmen, kann aber bei öffentlicher Sitzung im Saal bleiben.<sup>33</sup>

Trotz der insoweit differenzierten Rechtsprechung zur Frage der Befangenheit, hat die Monopolkommission<sup>34</sup> in ihrem Hauptgutachten vom 30. Juni 2014<sup>35</sup> einen Interessenkonflikt gesehen und eine Minderung der Entscheidungsqualität des JHA angenommen, wenn Vertreter anerkannter Träger der freien Jugendhilfe an Entscheidungen beteiligt sind, von denen sie mitunter in erheblichem Maße selbst betroffen sind.<sup>36</sup> Die Monopolkommission fordert daher, ein Stimmrecht ausschließlich dem öffentlichen Wohl verpflichteten politisch legitimierten Mitgliedern der Vertretungskörperschaft des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe bzw. von der Vertretungskörperschaft gewählten Personen einzuräumen, die in der Jugendhilfe erfahren sind. Andere Akteure sollten eine Beratungsfunktion innehaben und auf diese Weise ihre Erfahrung und Vorschläge einbringen.<sup>37</sup> In ihrer Stellungnahme zum Hauptgutachten weist die Bundesregierung die Kritik an der Zusammensetzung des JHA unter Hinweis auf die Bedeutung der Träger der freien Jugendhilfe und die Funktion des JHA als zentralem Steuerungsinstrument auf der örtlichen Ebene zurück.<sup>38</sup> Sie argumentiert, dass für eine funktionierende, bedarfsgerechte Leistungserbringung vor Ort eine partnerschaftliche Zusammenwirkung derjenigen Akteure, welche zur Gewährleistung verpflichtet sind, und derjenigen Akteure, welche die Leistungen erbringen, bestimmend sei.

Die verschiedenen Positionen machen deutlich, dass ein Ende der Diskussion noch keineswegs absehbar ist. Sofern jedoch Überlegungen bestehen, dass schon die Besetzung eines Gemeindeausschusses mit Personen, die dem Gemeinderat nicht angehören, rechtswidrig sein könnte und konkret gegen § 40 GemO verstieße, so ist dem angesichts der bundesrechtlichen Regelung des § 71 Abs. 1 SGB VIII eine Absa-

<sup>32</sup> VG Münster, 30.10.2009 – 1 K 1335/09, KirchE 54, 302.

<sup>33</sup> VGH BW, 11.10.1994 – 5 S 3142/93, NVwZ-RR 1995, 154.

<sup>34</sup> Die Monopolkommission ist ein unabhängiges Beratungsgremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Ihre Gutachten werden veröffentlicht.

<sup>35</sup> [http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG\\_XX\\_gesamt.pdf](http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG_XX_gesamt.pdf)

<sup>36</sup> Monopolkommission, ebd. Rn. 353.

<sup>37</sup> Monopolkommission, ebd. Rn. 353.

<sup>38</sup> BT-Drucks. 18/4721 vom 21.4.2015, Seite 8 f.

ge zu erteilen.<sup>39</sup> Denn um zu einer Rechtswidrigkeit der Besetzung zu kommen, müsste die bundesrechtliche Regelung selbst als rechtswidrig, weil mit der Verfassung nicht vereinbar, angesehen werden. Entsprechende Überlegungen sind weder im Gutachten der Monopolkommission noch in der Rechtsliteratur aufzufinden. Damit ist es am Gesetzgeber, politische Bedenken aufzufangen und ggf. mit gesetzlichen Regelungen zu berücksichtigen. Ein entsprechendes Vorhaben ist derzeit nicht bekannt oder absehbar.

## **b. Vorschlagsrecht privatgewerblicher Träger**

Die Kehrseite der Frage der Befangenheit der stimmberechtigten Mitglieder des JHA ist die Frage, warum nur die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe ein Vorschlagsrecht in Bezug auf die Besetzung des JHA haben.

Seiner Novellierung mit dem KJHG hat der Bundesgesetzgeber ausdrückliche Überlegungen zur Zusammensetzung des JHA gewidmet. Dabei war für ihn entscheidend, dass die den anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe zustehenden Stimmenanteile bundesgesetzlich nicht für bestimmte Trägergruppen reserviert werden. Hintergrund war die Überlegung, dass in den Jahren vor der Novellierung der Kinder- und Jugendhilfe mit dem KJHG neben den klassischen freien Trägern neue Formen gesellschaftlichen Engagements in Form von Selbsthilfegruppen und örtlichen Initiativen entwickelt wurden. Ihre gesellschaftspolitische Bedeutung wurde zum Zeitpunkt der Novellierung nicht mehr grundsätzlich bestritten. Sofern solche Gruppierungen ein Mindestmaß an Kontinuität aufweisen, muss aus Sicht des Gesetzgebers auch ihnen die Möglichkeit offenstehen, Zugang zu den für die Entwicklung der Jugendhilfepolitik verantwortlichen öffentlichen Gremien zu haben. Andererseits seien auch künftig die traditionellen Träger der freien Jugendhilfe wesentliche Garanten bei der Fortentwicklung kommunaler Jugendpolitik. Das Gesetz trägt vor diesem Hintergrund dafür Sorge, dass Vorschläge der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände bei der Wahl der Vertreter für den Bereich der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe angemessen berücksichtigt werden.<sup>40</sup>

Aus der Gesetzesbegründung lassen sich zwei Aussagen entnehmen: Einerseits war es dem Gesetzgeber ein Anliegen, den für die Entwicklung der Jugendhilfe relevanten Gruppen Stimmrecht im Jugendhilfeausschuss zu vermitteln, andererseits wurden zum Zeitpunkt der Novellierung die Träger privatgewerblicher Angebote der Kinder- und Jugendhilfe offenbar nicht als entsprechend relevante Gruppe angesehen. Andernfalls wäre zu erwarten gewesen, dass in der Gesetzesbegründung Ausführungen dazu zu finden sind, warum ausschließlich anerkannte Träger der freien Jugendhilfe

---

<sup>39</sup> Vgl. Fn. 29.

<sup>40</sup> BT-Drucks. 11/5948, S. 96, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz — KJHG).

ein Vorschlagsrecht haben sollen. So führt der Gesetzgeber in seiner Begründung zum KJHG auch aus, dass zum Zeitpunkt der Novellierung des Gesetzes im Jahre 1961 (JWG) der Gesetzgeber davon ausgehen konnte, dass Jugendverbände und freie Vereinigungen der Jugendwohlfahrt (Wohlfahrtsverbände) der Spektrum freier Träger im Wesentlichen abdecken.<sup>41</sup>

Hätte der Gesetzgeber bei der Novellierung im Jahr 1990 die privatgewerblichen Träger der freien Jugendhilfe als (bedeutsamen) Teil des Spektrums freier Träger angesehen, so wäre zu erwarten gewesen, dass er ihre Rolle mit spezifischen gesetzlichen Regelungen bestimmt. Dass dies nicht der Fall ist, lässt sich mit der Tatsache erklären, dass sich ein nennenswerter Anteil privatgewerblicher Träger der Jugendhilfelandtschaft erst in den letzten Jahren entwickelt hat. Inzwischen dürfte als unstreitig anzusehen sein, dass privatgewerbliche Träger als Träger der freien Jugendhilfe zu qualifizieren sind, wenn sie Angebote der Kinder- und Jugendhilfe vorhalten.<sup>42</sup> Im Bereich der Leistungs- und Entgeltvereinbarung findet längst ihre Gleichbehandlung mit den anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe statt.<sup>43</sup> Auch und gerade beim Ausbau der Kindertagesförderung nehmen privat gewerbliche Angebote eine wichtige Rolle ein und werden dementsprechend landesrechtlich in Baden-Württemberg ohne Unterschied in die finanzielle Förderung aufgenommen. Einrichtungen von Trägern der Jugendhilfe, Gemeinden und Zweckverbänden sowie von privat-gewerblichen Trägern, die die rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtung erfüllen (§ 1 Abs. 2, 3 und 6 KitaG BW), werden nach § 8 KitaG BW in die Finanzierung aufgenommen. Ob die Einrichtung dabei gemeinnützig oder mit Gewinnerzielungsabsicht tätig wird, ist nicht maßgeblich.

Dennoch ist die Anerkennung als solche nach § 75 SGB VIII weiterhin allein den gemeinnützig tätigen Trägern vorbehalten, so dass privat gewerbliche Träger eine Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe nicht erlangen können. Angesichts der Regelung in § 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII haben Sie demzufolge auch kein Vorschlagsrecht für die Besetzung des JHA. Wenngleich die rechtlichen Regelungen – bis auf die Ausschlussgründe nach § 3 Abs. 1 S. 5 der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart – keine Bestimmungen vorhalten, wer als stimmberechtigtes Mitglied vorgeschlagen werden kann,<sup>44</sup> so dürfte es in der Praxis üblich sein, dass mit den Vorschlägen der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe Personen benannt werden, die entweder für anerkannte Träger der freien Jugendhilfe tätig sind oder diesen nahe stehen.

---

<sup>41</sup> Ebd.

<sup>42</sup> Wiesner, in: ders. SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 3 Rn. 10a.

<sup>43</sup> Wiesner, Zur Tätigkeit privat-gewerblicher Träger in der Jugendhilfe, RdJB 1997, S. 279ff [283f.].

<sup>44</sup> Werner, in: Jans/Happe/Saubier/Maas, 3. Aufl., § 71 Rn. 9.



Im Ergebnis bedeutet dies, dass privatgewerbliche Träger zwar inzwischen unstrittig zum Spektrum der Träger der freien Jugendhilfe gehören, ihnen aber die besondere Einflussmöglichkeit über das Vorschlagsrecht der stimmberechtigten Mitglieder des JHA nicht zusteht.<sup>45</sup> Anders als für anerkannte Träger der freien Jugendhilfe ist diese Benachteiligung aber zumindest bislang gesetzlich begründet. Derzeit wäre es schlicht mit Bundesrecht nicht vereinbar, wenn privatgewerblichen Trägern der freien Jugendhilfe ein Vorschlagsrecht für die stimmberechtigten Mitglieder des JHA zugestanden wird. Diese Bestandsaufnahme ist jedenfalls dann auch als bedenklich einzustufen, wenn damit eine Verlagerung jugendpolitischer Entscheidungen aus dem JHA heraus stattfindet.<sup>46</sup>

Nicht zuletzt aus diesem Grund sind in einigen JHA privatgewerbliche Träger inzwischen mit beratender Stimme Mitglied. Dies vor allem dort, wo ihre Tätigkeit auf einem bestimmten Feld der Kinder- und Jugendhilfe für den kommunalen Raum bedeutsam ist.<sup>47</sup> Ein solch bedeutsamer Raum dürfte der Ausbau der Kindertagesförderung auch in der Stadt Stuttgart unstrittig sein. Dennoch kann bislang den privatgewerblichen Anbietern der Kinder- und Jugendhilfe weder Vorschlagsrecht für die Wahl der stimmberechtigten Mitglieder des JHA eingeräumt werden, noch ist ein Vertreter eines privatgewerblichen Trägers in dieser Rolle als beratendes Mitglied benannt.

### c. Verfahren

Das Verfahren zur Wahl der stimmberechtigten Mitglieder des JHA der Stadt Stuttgart ist nicht vollumfänglich transparent. Wie in der vorangehenden Rechtsanalyse dargestellt, besteht ein Rechtsdefizit in Bezug auf das Vorschlagsrecht der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe. Hinzu kommt allerdings auch, dass nicht erkennbar ist wie die Vorschläge in der Praxis eingeholt werden.

Wie die Vorschläge der freien Träger einzuholen sind (z.B. durch öffentlichen Aufruf, bspw. in der Tageszeitung, direktes Anschreiben usw.), kann und sollte in der Satzung des Jugendamtes festgelegt werden.<sup>48</sup> Dies ist in der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart allerdings nicht geschehen. Auch in den weiteren Publikationen, die – soweit ersichtlich – umfänglich auf der Homepage der Stadt Stuttgart eingestellt sind,<sup>49</sup> lassen sich keine konkretisierenden Verfahrensregelungen dazu finden.

Wenn eine Satzung unter angemessener Berücksichtigung des Bundesrechts das Vorschlagsrecht aller im Jugendamtsbereich tätigen Träger der freien Jugendhilfe

---

<sup>45</sup> Pluto/Gragert/van Santen/Seckinger, Kinder- und Jugendhilfe im Wandel, DJI 2007, S. 336.

<sup>46</sup> Ebd.

<sup>47</sup> Schäfer, in: FK-SGB VIII 7. Aufl. 2013, § 71 Rn. 10.

<sup>48</sup> Werner, in: Jans/Happe/Saubier/Maas, 3. Aufl., § 71 Rn. 8.

<sup>49</sup> <https://www.stuttgart.de/jugendhilfeausschuss#headline5acb39354ec4f>

rechtmäßig regelt, so ist aus Gründen der Gleichbehandlung darauf zu achten, dass auch die Aufforderung zur Abgabe von Wahlvorschlägen nicht auf bestimmte, einzelne freie Träger beschränkt wird, sondern dass auch alle anerkannten Träger um Vorschläge gebeten werden. Nur so kann das bundesgesetzliche Ziel einer möglichst umfassenden Einbindung aller anerkannten Träger der freien Jugendhilfe vor Ort auch realisiert werden.

Bei Zusammenschlüssen in Form von Verbänden von Trägern der freien Jugendhilfe reicht eine Benachrichtigung an den Zusammenschluss.<sup>50</sup> Dessen Vorschlag kann dann als Vorschlag aller Mitgliedsverbände gewertet werden, wenn er im beschlussberechtigten Gremium ordnungsgemäß zustande gekommen ist. Sofern der Verband selber kein anerkannter Träger der freien Jugendhilfe ist, kann er lediglich als „Mittler“ zwischen der Vertretungskörperschaft und dem anerkannten Träger der freien Jugendhilfe fungieren. Sofern alle oder ein Teil der Mitglieder des Verbandes anerkannte Träger der freien Jugendhilfe sind, erscheint eine entsprechende Vertretungsbefugnis auch in Bezug auf die Einreichung eines unter seinen Mitgliedern abgestimmten Vorschlages unproblematisch und sinnvoll.

Im Ergebnis wählt die Vertretungskörperschaft die stimmberechtigten Mitglieder aus den vorgeschlagenen. Auf nicht vorgeschlagene, andere im freien Trägerbereich tätige Personen darf sie zur Besetzung des zwei Fünftel-Anteils nicht zurückgreifen.<sup>51</sup> Auch diesbezüglich ist ein Mangel der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart festzustellen, denn zumindest wünschenswert wäre, wenn die Satzung Vorgaben zur Anzahl der Vorschläge enthielte. Zumindest dann, wenn entsprechend der bundesrechtlichen Vorgabe die Vorschlagsmöglichkeit für alle anerkannten Träger der freien Jugendhilfe normiert ist, dürfte ein Verfahren der Vorauswahl organisatorisch geboten sein.

#### **d. Möglichkeiten bei der Berufung beratender statt stimmberechtigter Mitglieder**

Sofern die Monopolkommission ausdrücklich empfiehlt, dass Träger der freien Jugendhilfe statt einer Stimmberechtigung Beratungsfunktion im JHA haben sollten, so lenkt dies jedenfalls den Blick auf die rechtlich bereits vorgesehenen Beratungsmöglichkeiten. Dabei ist zu prüfen, ob die Beratung den Stellenwert einer stimmberechtigten Beteiligung zumindest ansatzweise ersetzen kann.

Der Bundesgesetzgeber hat mit § 71 Abs. 5 S. 2 SGB VIII davon abgesehen, Vorgaben zur Besetzung des JHA mitberatenden Mitgliedern zu machen und die Befugnis stattdessen dem Landesgesetzgeber übertragen. Der Landesgesetzgeber in Baden-Württemberg hat dies wiederum mit § 2 Abs. 7 LKJHG dem Satzungsgeber übertra-

---

<sup>50</sup> Entscheidungskompetenz im Jugendhilfeausschuss, Handbuch für die Arbeit im Jugendhilfeausschuss, 4. Aufl. 2014, S. 21 f..

<sup>51</sup> Ebd. S. 22.



gen und sich jeglicher Vorgaben enthalten. Mit der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart werden in § 3 Abs. 3 konkretisierte Vorgaben zu den beratenden Mitgliedern gemacht. Aus der insoweit abschließenden Aufzählung geht erkennbar hervor, dass der Satzungsgeber sich an die Empfehlung gehalten hat,<sup>52</sup> als beratende Mitglieder des JHA insbesondere Vertreter der in § 81 SGB VIII genannten Kooperationspartner als beratende Mitglieder aufzunehmen. Damit stammen die beratenden Mitglieder aus Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien auswirkt. Mit seiner Entscheidung hat sich der Satzungsgeber zugleich dafür entschieden beratende Mitglieder nicht als Experten zu besonderen Fachfragen ad hoc zu den Sitzungen hinzuzuziehen, sondern Ihnen einen institutionellen Status zuzuerkennen.

Was einerseits in Bezug auf die Beratung dem sicherlich sinnvoll und zielführend sein mag, mag sich in Bezug auf die Fachkompetenz spezifischer Beratungsbedarfe qualitätsmindernd auswirken. Am Beispiel des Ausbaus der Kindertagesförderung lässt sich feststellen, dass besondere Kompetenzen in diesem Feld jedenfalls nicht über beratende Mitglieder eingebunden werden.

Die Frage jedoch, welcher Stellenwert beratenden Mitgliedern zukommt, lässt sich aus den vorliegenden Regelungen für den JHA der Stadt Stuttgart schlicht nicht beantworten. Da das Stimmrecht für Beschlüsse des JHA für beratende Mitglieder ausgeschlossen ist, dürfte sich ihr Einfluss stark danach richten, wie der JHA in der Praxis seine Aufgaben umsetzt. Damit ist der Einfluss beratender Mitglieder zumindest immer prekär und vermag nicht den Einfluss zu kompensieren, der mit der Stimmberechtigung einherginge.

## C. Fazit

Der JHA der Stadt Stuttgart ist mit insgesamt 15 stimmberechtigten Mitgliedern besetzt. Drei Fünftel dieser Mitglieder rekrutieren sich aus der Mitte des Gemeinderats. Besondere Fachkompetenz für die Kinder- und Jugendhilfe wird bei diesen Mitgliedern nicht vorausgesetzt bzw. verlangt. Mit der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart wurde darauf verzichtet, einen Teil der von der Vertretungskörperschaft zu bestimmenden Mitglieder über die Wahl von in der Jugendhilfe erfahrene Frauen und Männer zu besetzen. Ein solches Vorgehen ist sowohl mit bundes- wie auch mit landesrechtlichen Regelungen vereinbar und kann grundsätzlich nicht beanstandet werden.

Tatsächlich lässt sich in der Praxis vermerken, dass eine gemischte Zusammensetzung der durch die Vertretungskörperschaft zu bestimmenden Mitglieder insgesamt selte-

---

<sup>52</sup> Wiesner, in: ders. SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 71 Rn. 16.

ner wird. Dies dürfte nicht zuletzt damit zu erklären sein, dass in den kommunalen Entscheidungsgremien inzwischen mehr Parteien vertreten sind. So gilt auch für die Stadt Stuttgart, dass im aktuellen Gemeinderat die CDU, B90/Grüne, die SPD, die Linke, die Freien Wähler und die AfD Vertreter für den JHA benennen müssen. Ein Verzicht von Stimmen zu Gunsten von in der Jugendhilfe erfahrener Frauen und Männer wäre angesichts dieser Besetzung nur bei vollständigem Verzicht auf Proporz möglich. Dass dies angesichts der politischen Verhältnisse eine eher utopische Vorstellung sein dürfte, bedarf wohl keiner weiteren Erläuterungen.

Sofern die stimmberechtigten Mitglieder der Vertretungskörperschaft vor allem deren politische Besetzung widerspiegeln, kommt dem Vorschlagsrecht für die restlichen zwei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder aus fachlicher Sicht besondere Bedeutung zu. Nochmals sei auf den Sinn der Mitwirkung der freien Jugendhilfe im JHA hingewiesen, der gerade darin liegt, im Interesse der jungen Menschen an der Willensbildung über die Jugendpolitik der kommunalen Gebietskörperschaft mitzubestimmen. Mit seiner Satzung hat das Jugendamt der Stadt Stuttgart den Jugendverbänden und den Anbietern offener Jugendarbeit eine spezifische Bedeutung an dieser Willensbildung zugewiesen, die im Verhältnis ein Fünftel der Stimmberechtigten Mitglieder ausmacht. Soweit daran nichts geändert werden soll, bleibt für alle anderen Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe ein Vorschlagsrecht für drei stimmberechtigte Mitglieder, einem Fünftel der Gesamtbesetzung des JHA.

Die Begutachtung der Satzung des Jugendamtes der Stadt Stuttgart hat ergeben, dass das Vorschlagsrecht für diese Mitglieder in jedem Fall zu eng gefasst ist und mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Erfolgt insoweit die erforderliche Korrektur der Satzung, so würde sich das Vorschlagsrecht für die drei Stimmberechtigten Mitglieder auf alle anerkannten Träger der freien Jugendhilfe erstrecken, die in der Stadt Stuttgart tätig sind. Angesichts dieses Verhältnisses erklärt sich, dass – auch wenn das Gesetz selbst keine Qualifikationsmerkmale enthält – als Anforderungsprofil für die so vorgeschlagenen stimmberechtigten Mitglied einschlägige Kenntnisse und Erfahrungen in verschiedenen Tätigkeitsgebieten der Jugendhilfe anzufordern sind.<sup>53</sup> Dennoch bedarf es keiner detaillierten Auflistung aller Leistungen und Angebote der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in der Stadt Stuttgart, um zu erkennen, dass die Einbringung spezifischer Fachkompetenz für relevante Leistungsbereiche in institutionalisierter Form angesichts des beschriebenen Zahlenverhältnisses schlicht nicht möglich ist.

Abschließend ist daher festzustellen, dass selbstverständlich vom Gemeinderat eine mit Bundesrecht vereinbare Besetzung des JHA zu verlangen ist. Dieses Anliegen ließe sich sogar streitig durchsetzen, da dem Vorschlagsrecht nach § 71 Abs. 1 Nr. 2

---

<sup>53</sup> Busch/Fieseler, in: GK-SGB VIII § 71 Rn. 13.

SGB VIII verfahrensrechtlich Anspruchsqualität zukommt. Ob dies im Ergebnis dazu führt, dass die gewünschte Fachkompetenz im Bereich des Ausbaus der Kindertagesbetreuung Eingang in den JHA findet, sei dahingestellt.

In Bezug auf die Einbindung von Fachkompetenz ist festzustellen, dass gemäß § 9 Abs. 4 LKJHG festgelegt ist, dass Zusammenschlüsse der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe im Bezirk des Jugendamtes das Recht auf Beteiligung an Arbeitsgruppen haben, die der Träger der öffentlichen Jugendhilfe für Aufgaben der Jugendhilfeplanung einsetzt. Korrespondierend dazu regelt § 6 der Satzung für das Jugendamt der Stadt Stuttgart, dass die Beteiligung der freien Träger an Arbeitsgruppen zur Jugendhilfeplanung im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 5 LKJHG im Einzelfall durch das Jugendamt sichergestellt wird. Geht es vornehmlich um die Einbindung von Fachkompetenz erscheint grundsätzlich der Weg über die Arbeitsgruppen zu Jugendhilfeplanung zielführend. Eine abschließende Bewertung ließe sich jedoch nur unter Abgleich der konkreten Praxis Erfahrungen vornehmen.

KASU Kanzlei für soziale Unternehmen  
HKS - Heyder, Klie, Schindler Rechtsanwaltspartnerschaft mbB  
durch

Gila Schindler  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Sozialrecht