

Expertise

**„Kommunalpolitischer Nutzen und  
Entwicklungsperspektiven für  
das Jugendamt der Stadt  
Bad Kreuznach“**

Mainz, Juni 2013

Heinz Müller

Anne Grossart

Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism) e. V.

Flachsmarktstr. 9

55116 Mainz

Tel.: 06131/240 41-0

Fax: 06131/240 41-50

E-Mail: [heinz.mueller@ism-mainz.de](mailto:heinz.mueller@ism-mainz.de)

<http://www.ism-mainz.de>



## Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag der Expertise .....	2
II.	Kommunalpolitische Bedeutung und Grundstruktur der Kinder- und Jugendhilfe .....	5
	<b>Zwischenfazit .....</b>	<b>17</b>
III.	Status Quo in der Stadt Bad Kreuznach: Sozialstruktur und Jugendhilfeinfrastrukturen im Überblick.....	18
	<b>Zwischenfazit .....</b>	<b>25</b>
IV.	Erörterung der Fragestellungen der Expertise.....	27
V.	Abschätzung zu den monetären Auswirkungen der Beibehaltung oder Abgabe der öffentlichen Trägerschaft für die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Bad Kreuznach.	47
	<b>Zwischenfazit .....</b>	<b>52</b>
VI.	Zusammenfassung und Empfehlungen .....	54
VII.	Literatur.....	62
VIII.	Anhang .....	63

## I. Auftrag der Expertise

Die Stadtverwaltung Bad Kreuznach hat das Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz e. V. (ism) im Juni 2012 damit beauftragt, eine Expertise zum kommunalpolitischen Nutzen und den Entwicklungsperspektiven für das Jugendamt der Stadt Bad Kreuznach zu erstellen.

Der Beauftragung ging der folgende Beschluss des Stadtrates vom 26.04.2012 voraus:

*„2. Der Stadtrat möchte auch weiterhin sicherstellen, dass das Jugendamt in städt. Trägerschaft bleibt. Deshalb soll ein unabhängiges Gutachten erstellt werden, das Entwicklungsanforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe formuliert. Dabei sollen Handlungsansätze aufgezeigt werden, wie im Zusammenspiel von Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit ein effizienter Umgang mit öffentlichen Mitteln und Einsparmöglichkeiten identifiziert werden können. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung muss dabei beachtet werden.“*

Darüber hinaus soll die Prüfung der Übertragung der Bereiche Elterngeld, Tagespflege und Adoptionen sowie der Abgabe der Bereiche Erziehungsberatungsstelle und Amtsvormundschaften auf den Landkreis Bad Kreuznach (siehe Beschlussvorlage zur Stadtratssitzung am 26.04.2012) Gegenstand der Expertise sein.

Anlass für die Gutachtenerstellung ist die Debatte über den Nutzen und die Kosten eines eigenen Jugendamts in der kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach sowie die Konsequenzen für die Stadt, sollte sie den Vertrag mit dem Landkreis kündigen und das Jugendamt an diesen abgeben.

### Methodisches Vorgehen

Das ism hat in seinem Angebot im Rahmen der Erstellung der Expertise die Beteiligung der zentralen Akteure in Stadt und Landkreis vorgesehen: „In den Prozess der Erstellung eines solchen Gutachtens sollen relevante Schlüsselpersonen aus Politik, Verwaltung und Fachpraxis von Anfang an eingebunden werden. Durch dieses Vorgehen soll sichergestellt werden dass:

1. alle relevanten Informationen, Positionen und Argumente aufgenommen und ausgewertet werden.
2. im Prozess der Gutachtenerstellung mögliche Handlungsoptionen auf ihre Realisierungsbedingungen überprüft werden und nicht erst nach Vorlage der Expertise. Dadurch soll Anschlussfähigkeit an die Fachpraxis gesichert werden.

3. über die Beteiligung und Transparenz im Prozess der Gutachtenerstellung eine größere Akzeptanz für die Ergebnisse gesichert und zudem neue Handlungsoptionen eröffnet werden.“ (aus dem Angebot des ism vom 07.05.2012).

In Orientierung an diesen Planungen wurden insgesamt vier Workshops unter Vorbereitung, Moderation und Nachbereitung des ism in Bad Kreuznach durchgeführt:

- am 28.09.2012 (inkl. Fortsetzung bzw. Abschluss am 12.12.2012) stadintern mit Bürgermeisterin, Leitung und MitarbeiterInnen des Jugendamts, politischen VertreterInnen aus dem Jugendhilfeausschuss, TrägervertreterInnen;
- am 12.12.2012 stadintern mit Leitung und MitarbeiterInnen des Jugendamts;
- am 25.02.2013 mit Bürgermeisterin, 1. Kreisbeigeordnetem, Leitungen sowie Sachgebiets-/Referatsleitungen der beiden Jugendämter und Vorsitzenden der Jugendhilfeausschüsse, TrägervertreterInnen, die bereits in den ersten Workshops beteiligt waren;
- am 20.03.2013 mit (als AdressatInnen eingeladen): Oberbürgermeisterin, Landrat, Bürgermeisterin, 1. Kreisbeigeordnetem, Leitungen der Jugendämter, Vorsitzenden der Jugendhilfeausschüsse, Fraktionsvorsitzenden aus Stadtrat und Kreistag, TrägervertreterInnen, die bereits in den ersten Workshops beteiligt waren.
- Zudem wurden Zwischenergebnisse in verschiedenen politischen Gremien vorgestellt, um Transparenz zu sichern (z. B. 24.04.2013).

Über die Workshops konnte die Gutachtenerstellung partizipativ angelegt werden; die Ergebnisse werden in die vorliegende Expertise eingebunden.

Für die Gutachtenerstellung wird auf vorliegende bzw. durch die Stadtverwaltung zur Verfügung gestellte Daten und Materialien zurückgegriffen. Aufwändige „neue“ Erhebungen werden nicht durchgeführt. Auf der Basis vorhandener Daten (z. B. Daten der rheinland-pfälzischen Jugendämter aus dem Projekt „Qualitätsentwicklung durch Berichtswesen“ des ism) und von zusätzlichen Informationen erfolgen eine Analyse der soziostrukturellen Rahmenbedingungen sowie der Jugendhilfeleistungsdaten der Stadt Bad Kreuznach und dazu ein Vergleich zum Landkreis. Auf der Basis dieser Analyse kann die Ist-Situation dargestellt und bewertet werden. Darüber hinaus werden erste Hinweise für Handlungsoptionen, Schwerpunktlegungen oder Nützlichkeitsaspekte deutlich. Über den Vergleich mit dem Landkreis können zudem Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausgearbeitet werden, die auf mögliche Konsequenzen der Beibehaltung oder Abgabe des Amtes hinweisen.

## Ebenen der Ergebnisbewertung

Die vorliegende Expertise setzt sich im Schwerpunkt mit der Frage nach dem Nutzen und den Entwicklungsperspektiven des Stadtjugendamts auseinander.

Bei der Bewertung der Ergebnisse gilt es, drei Ebenen zu unterscheiden:

1. Die inhaltlich-sachliche Ebene: Als öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe verfügt die Stadt Bad Kreuznach über die rechtlichen Möglichkeiten und Strukturen (z. B. Jugendamt, Jugendhilfeausschuss, freie Träger, fachliche Erfahrungen und Arbeitszusammenhänge), um eine eigenständige Kinder-, Jugend- und Familienpolitik zu gestalten. Auf dieser Ebene kann man danach fragen, ob die richtigen Schwerpunkte gesetzt wurden, ob nach den gängigen fachlichen Standards gearbeitet wird und ob dies auch wirtschaftlich geschieht.
2. Die fiskalische Ebene: Der Status der Stadt Bad Kreuznach, als öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe zu gelten und über ein eigenes Jugendamt zu verfügen, ist mit finanziellen Aufwendungen verbunden. Hierzu gehören insbesondere die finanziellen Mittel für die Interessenquote von 25 % als Differenzbetrag zur Erstattung durch den Landkreis. Aber auch auf dieser Ebene gilt es, bei der Abwägung von Kosten und Nutzen bezüglich der Trägerschaft zwischen der grundsätzlichen Position, Mittel für die Kinder-, Jugend- und Familienpolitik im Rahmen des SGB VIII aufwenden zu wollen, und der Frage, wo innerhalb des rechtlichen Rahmens ggf. Einsparmöglichkeiten bestehen, zu unterscheiden.
3. Die politische Ebene: Hier geht es um zwei grundlegende Positionierungen. Einmal muss generell entschieden werden, ob die Stadt Bad Kreuznach einen politischen Schwerpunkt im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik legen will und dazu den Status öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe zwingend braucht. Zum anderen muss politisch abgewogen werden, ob eine Schwerpunktlegung im Bereich Kinder-, Jugend- und Familienpolitik die Mehraufwendungen für den Status öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe rechtfertigt und ob diese vertreten werden können.

Die Entscheidung über die Beibehaltung oder Abgabe des Jugendamts wird jedoch letztlich auf der politischen Ebene zu treffen sein. Diese drei Ebenen der Diskussion zur Abwägung, Argumentation und Entscheidungsvorbereitung bezüglich der Beibehaltung oder Abgabe der Zuständigkeit für die Kinder- und Jugendhilfe der Stadt Bad Kreuznach gilt es im Folgenden deutlich voneinander zu unterscheiden bzw. bei der Entscheidung selbst zu trennen. Das Gutachten kann hier eine Systematisierung und Empfehlungen zur Verfügung stellen.

## **II. Kommunalpolitische Bedeutung und Grundstruktur der Kinder- und Jugendhilfe**

### **Kommunalpolitische Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe**

Die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland ist Gegenstand des Sozialgesetzbuchs VIII – Kinder- und Jugendhilfegesetz (= KJHG) – und als kommunale Aufgabe definiert. Die Kommunen sind örtlicher öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe. Der Bund ist dagegen für die konkurrierende Gesetzgebung zuständig, fördert Aktivitäten, Modellprojekte und Träger. Die Bundesländer können die gesetzlichen Vorschriften des Bundes durch Landesgesetze gestalten und ausweiten, die kommunale Arbeit unterstützen sie im Rahmen von inhaltlicher Weiterentwicklung und der Schaffung von Standards, Beratung und Fortbildung (vgl. BMFSFJ 2007, S. 41f).

Bei der Ausführung von Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ist zu differenzieren zwischen öffentlichen (Kommunen) und freien (Wohlfahrtsverbänden, Vereinen, Trägern von Einrichtungen, Initiativen etc.) Trägern, die in den unterschiedlichen Feldern vor Ort für und mit jungen Menschen und Familien tätig sind.

„Die Aufgaben und Funktionen der Kinder- und Jugendhilfe sind immer im Wechselspiel mit gesellschaftlichen Entwicklungen zu bestimmen. Einerseits gestaltet Kinder- und Jugendhilfe diese in Ansätzen mit (vor allem hinsichtlich des Ziels, positive Lebenslagen für junge Menschen mitzugestalten, wieder herzustellen oder zu erhalten, wie es der Gesetzgeber formuliert), andererseits reagiert sie vor allem auf die Lebenslagen der Adressaten und den darin entstehenden Unterstützungs- und Förderbedarfen.“ (Jordan et al. 2012, S. 10)

Mit dieser Verortung wird deutlich, dass die Kinder- und Jugendhilfe ganz eng an den Schnittstellen zu kommunalen Herausforderungen agiert. So betreffen etwa gesellschaftliche Veränderungen wie der demographische Wandel oder die vielfältigeren Familienkonstellationen, die Themen Migration und Integration, Inklusion, Armutsbekämpfung, Fachkräftesicherung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, gerechte Bildungschancen und zahlreiche weitere kommunale Aufgaben auch immer die Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe und werden von dieser umgekehrt vielfach tangiert. Das Zusammenspiel zwischen öffentlicher und privater Verantwortung für das Aufwachsen von jungen Menschen rückt dabei immer stärker nicht nur in den politischen Fokus (vgl. 14. Kinder- und Jugendbericht). Auch für die familienfreundliche Gestaltung von Kommunen, um beispielsweise den Zuzug von Familien zu fördern, spielt die Zuständigkeit für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe eine nicht zu unterschätzende Rolle. Sie ist dabei Instrument zum

Ausbau der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik in der Kommune, auch weil sie für alle Kinder, Jugendlichen und Familien in einer Kommune erreichbar und zuständig ist.

Die Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe dafür sind zahlreich und vielfältig. Sie reichen von der Bereitstellung einer Infrastruktur für Erziehung, Bildung und Betreuung für alle Kinder, Jugendlichen und Familien in einer Kommune über Angebote der Beratung, Entlastung und Unterstützung hin zur Begleitung, Beratung und Hilfe in Einzelfällen und bis zum Kinderschutz und der Krisenintervention. Dabei sind sie immer in Beziehung zu setzen zu den Lebenswelten und -bedingungen von jungen Menschen und Familien vor Ort und vor diesem Hintergrund bedarfsorientiert zu entwickeln.

Die Kinder- und Jugendhilfe wirkt allerdings nur als Ganzes gut, also lediglich im Zusammenspiel ihrer präventiven und regelstrukturellen sowie intervenierenden Angebote und Hilfen, da diese aufeinander aufbauen und sich gegenseitig bedingen (siehe Abbildung 1).

**Abb. 1: Die Kinder- und Jugendhilfe wirkt nur als Ganzes gut**



Quelle: angelehnt an Schrapper 2008, S. 66

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat die Kinder- und Jugendhilfe einen erheblichen Funktions- und Bedeutungswandel erfahren. Einst als Nothilfe und Ausfallbürgschaft für

Kinder, Jugendliche und Familien in prekären Lebenslagen konzipiert, ist sie heute eine unumstrittene und bedeutsame Sozialisationsinstanz neben Familie und Schule. Die Bearbeitung zentraler gesellschaftspolitisch bedeutsamer Herausforderungen setzt eine qualitativ hochwertige und funktionsfähige Kinder- und Jugendhilfe voraus. Hierzu die wichtigsten kommunalpolitischen Herausforderungen im Überblick:

1. Demographischer Wandel: Deutschland hat eine der niedrigsten Geburtenraten der Welt. Seit 2002 hat in Rheinland-Pfalz die Anzahl junger Menschen unter 21 Jahren um ca. 115.000 abgenommen. Obwohl für viele junge Menschen die Familiengründung ein zentrales Lebensziel darstellt (vgl. Albert et al. Shell-Jugendstudie 2010), entscheiden sich immer mehr Paare gegen Kinder. Je weniger kinderfreundlich eine Kommune in den Augen junger Paare erscheint, desto eher entscheiden sie sich gegen die Gründung einer Familie (vgl. BMFSFJ 8. Familienbericht 2012). Oder anders ausgedrückt stellt eine gut ausgebaute Kinder- und Jugendhilfe, die nicht nur über entsprechende Infrastrukturangebote (Kindertagesstätten, Beratung, Jugendarbeit, Schulsozialarbeit) verfügt, sondern auch über eine politische Lobby für Kinder, Jugendliche und Familien (z. B. ein Jugendhilfeausschuss), ein wirksames Instrument zur Bearbeitung des demographischen Wandels dar.
2. Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Männern und Frauen sondern zunehmend auch zur Vermeidung bzw. Bearbeitung des Fachkräftemangels bedarf es in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland gut ausgebildeter Fachkräfte, die zugleich auch ihre beruflichen Ziele realisieren können. Ob insbesondere Frauen ihre Kompetenzen und Berufsziele verwirklichen können, hängt nach wie vor vom Ausbaugrad institutioneller Betreuungsmöglichkeiten durch qualifizierte Kindertagesstätten ab. Eine bedarfsorientierte Angebotsgestaltung mit Kindertagesstättenplätzen ist heute längst zu einem Standortfaktor für die Wirtschaft geworden. Die Gewinnung von Arbeitskräften hängt nicht selten auch davon ab, wie sich die Kinderbetreuungsmöglichkeiten in einer Kommune darstellen, damit niedrige Hürden für eine Familiengründung und die Vereinbarung von Familie und Beruf verankert werden können. Die Bereitstellung qualifizierter und bedarfsorientierter Betreuungsmöglichkeiten durch Kindertagesstätten sowie (für Randzeiten und sehr flexible Betreuungsmodelle) durch Tagespflegepersonen stellt ein zentrales Kernaufgabenfeld der Kinder- und Jugendhilfe dar. Die Qualität von Kindertagesstätten hängt nicht nur von den jeweiligen internen Standards ab, sondern auch von ihrem Eingebundensein in ein differenziertes Netz aus Kinder- und Jugendhilfeleistungen, die von der Erziehungsberatung über die Familienbildung, Frühe Hilfen und Kinderschutzaufgaben reichen können. Die wachsenden und vielfältigen Aufga-



ben, mit denen Kindertagesstätten heute konfrontiert sind, können nur im Zusammenspiel mit anderen Leistungsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe effizient und qualitativ gut bearbeitet werden.

3. Bildung: Die Bereitstellung von Bildungsangeboten ist im Wesentlichen Aufgabe des Landes und realisiert sich größtenteils über Schulen. Seit der Veröffentlichung der 1. PISA-Studie im Jahr 2001 wissen wir allerdings, dass Schulen zunehmend mit sehr heterogenen SchülerInnengruppen überfordert sind. Wie in kaum einem anderen OECD-Staat der Welt selektiert in Deutschland die Schule nicht nur nach dem Leistungsniveau der SchülerInnen, sondern indirekt damit auch nach der familialen Herkunft. Je geringer das Einkommen und das Bildungsniveau der Eltern in Verbindung mit fehlenden familialen Ressourcen (z. B. alleinerziehend), desto geringer sind die Wahrscheinlichkeiten, dass Kinder einen positiven Bildungsverlauf und einen höheren Bildungsabschluss erreichen. Seither wird politisch wie fachlich (vgl. Deutscher Bundestag 12. Kinder- und Jugendbericht 2005) anerkannt, dass Schule alleine nicht zur Verbesserung der Bildungsbedingungen beitragen kann. Vielmehr bedarf es der Abstimmung und fachlichen Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe, die nicht für die Schulleistungen verantwortlich ist, aber zur Verbesserung der Bildungsbedingungen von jungen Menschen beitragen kann. Deshalb sprechen sich der Deutsche Städtetag und der Deutsche Landkreistag für die Ausgestaltung kommunaler Bildungslandschaften aus (vgl. z. B. Deutscher Städtetag 2007), nicht nur weil Schule und Jugendhilfe sehr viel enger zusammenarbeiten müssen, sondern auch weil Bildung ein Standortfaktor geworden ist. Der Ausbau von Jugendhilfeangeboten an Ganztagschulen sowie der Schulsozialarbeit sind eindeutige Indikatoren für diesen Bedeutungswandel der Kinder- und Jugendhilfe im Kontext der Verbesserung der Bildungschancen in Deutschland. Auch hier zeigt sich, dass die Kinder- und Jugendhilfe nur in einem abgestimmten Zusammenspiel aller Betreuungs- und Bildungsorte einer Kommune wirksam werden kann. Dazu gehört ein kommunales Übergangsmanagement von der Kindertagesstätte zur Schule und von der Schule in Ausbildung ebenso wie lebensweltbezogene Schulsozialarbeit, die die Ressourcen im Umfeld der Schule ebenso zu nutzen weiß wie die Vielfalt an Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe.
4. Integration von jungen Menschen mit Migrationshintergrund: Die Daten des rheinland-pfälzischen Mikrozensus weisen für das Jahr 2011 aus, dass ca. 30 % aller Minderjährigen in Rheinland-Pfalz einen Migrationshintergrund haben. Im Hinblick auf den demographischen Wandel wird ihr Anteil noch deutlich steigen. Durch die Zu- und Einwanderung von Menschen als GastarbeiterInnen, Flüchtlinge und AussiedlerInnen in den vergangenen fünf Jahrzehnten sind die Kommunen in Deutschland kulturell viel-

fältiger geworden. Über lange Jahrzehnte wurde allerdings die Gestaltung dieser Zu- und Einwanderungstatsache versäumt. Nach wie vor verfügen längst nicht alle Kinder mit Migrationshintergrund über gleichberechtigte Teilhabechancen und sind von Armut und Bildungsbenachteiligung um ein Vielfaches häufiger betroffen als Kinder ohne Migrationshintergrund. Die Gestaltung des sozialen Zusammenlebens in den Kommunen wird maßgeblich darauf fokussiert sein, die Migrationsfolgen zu bearbeiten, Teilhabechancen zu verbessern (um eine Spaltung der Gesellschaft zu vermeiden) und gemeinsam Perspektiven für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu schaffen. Dieser Prozess wird allerdings nicht einfach so passieren, sondern bedarf der aktiven Gestaltung durch staatliche Organisation ebenso wie durch Politik, Kirchen und andere zivilgesellschaftliche Institutionen. Der Kinder- und Jugendhilfe kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Die Unterstützung beim Spracherwerb gehört hier ebenso dazu wie die Schaffung von Räumen, in denen sich junge Menschen mit und ohne Migrationshintergrund als Kinder und Jugendliche treffen und gemeinsame Aktivitäten durchführen, und von Familienbildungsangeboten für Eltern. Da die Kinder- und Jugendhilfe über Angebote für alle Phasen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen sowie über Partizipationsangebote für Eltern verfügt, stellt sie ein sehr zentrales Instrument zur Ausgestaltung der Migrationsgesellschaft dar.

5. Armut und soziale Benachteiligung: Im Jahr 2011 lebte etwa jedes 8. Kind unter 15 Jahren von Sozialgeld, also an der Armutsgrenze. Kinderarmut stellt in Deutschland eines der großen gesellschaftlichen Probleme dar. Dabei geht es nicht nur um die Frage, wie durch materielle Besserstellungen von Familien Kinderarmut vermieden werden kann, sondern mehr denn je um die Frage, wie die Armutfolgen besser bearbeitet werden können bzw. wie Armut insgesamt verhindert werden kann. Armut drückt sich nicht nur in fehlenden materiellen Ressourcen aus, sondern in einem Geflecht kumulierender Benachteiligungen im Bildungssystem, gesundheitlich wie durch fehlende soziale Netze (vgl. BMAS 4. Armuts- und Reichtumsbericht 2013). Das Problem von Kinderarmut besteht also nicht nur darin, dass Teilhabemöglichkeiten und gute Sozialisationsbedingungen im aktuellen Prozess des Aufwachsens nicht gegeben sind, sondern so auf Dauer verschlossen bleiben. Benachteiligungen in der Kindheit setzen sich im Erwachsenenalter fort. Insofern zeigt sich hier eine Armutsspirale, die auch das soziale Zusammenleben in Kommunen stark belastet. Menschen, die von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen sind, engagieren sich weniger häufig, sind oft isoliert und höheren gesundheitlichen Risikolagen ausgesetzt. Dadurch wird auch das gemeinschaftliche Zusammenleben in Stadtteilen geprägt, die an Attraktivität und sozialen Ressourcen verlieren. Benachteiligte Menschen sind zu-

dem weniger mobil (Mangel an Geld, fehlende Bildung, gesundheitliche Einschränkungen), sodass sich die Gefahr von Brennpunktbildungen in Städten erhöht. Eine Durchbrechung der Armutsspirale kann nicht nur durch die Verbesserung der materiellen Bedingungen von Familien erfolgen, sondern erfordert auch eine soziale Infrastruktur, die Lebensbildungsprozesse unterstützt, soziale Netze mobilisiert und soziale Räume schafft, die Ausgrenzung und Isolation überwinden helfen (z. B. über Jugendarbeit, Familienbildung). Die Kinder- und Jugendhilfe mit Kindertagesbetreuungsmöglichkeiten, Beratungsangeboten, Familienbildung, Jugendarbeit und Schulsozialarbeit bis hin zu den Hilfen zur Erziehung verfügt über zahlreiche Möglichkeiten der Bearbeitung von Armutsfolgen, der Verbesserung von Teilhabechancen sowie der Eröffnung von neuen Möglichkeiten zur Gestaltung aktiver Gemeinwesen.

Die Reihe der gesellschaftlichen Gestaltungsaufgaben ließe sich noch erweitern (z. B. Inklusion von Menschen mit Behinderung). Deutlich wird, dass die Kinder- und Jugendhilfe ein ganz zentrales Aufgabenfeld und Instrument einer aktiven Kommunalpolitik darstellt. Während in den ersten Jahrzehnten des Nachkriegsdeutschlands der Auf- und Ausbau der Infrastruktur für wirtschaftliche und technologische Prosperität auf allen Ebenen des deutschen Föderalstaates auf der Tagesordnung stand, rücken heute zunehmend soziale Gestaltungsaufgaben in den Mittelpunkt der Politik. Alle Parteien im Deutschen Bundestag (CDU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke) haben erkannt, dass neben der Bildungspolitik nun auch die Familienpolitik kein Randfeld mehr darstellt, sondern vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen und technologischen Wandels für die Menschen mit zentralen Zukunftsaufgaben verbunden ist. Dabei geht es um Kinderbetreuung, die Pflege älterer Menschen, Bearbeitung von Vereinbarkeitsfragen, Unterstützung bei Erziehungsproblemen sowie die Gestaltung sozialer Räume, die immer weniger von den bekannten gesellschaftlichen Institutionen wie Kirchen, Gewerkschaften oder Vereinen bereitgestellt werden. Hier übernimmt die Kinder- und Jugendhilfe nicht nur für Kinder, Jugendliche und Eltern sondern auch für das Zusammenspiel von Generationen Aufgaben zur Organisation des Sozialen.

Vor diesem Hintergrund wird auch erklärbar, dass die Kinder- und Jugendhilfe nur als Ganze gut wirken kann, da die Fülle der Aufgaben und Zielgruppen nie von einzelnen Leistungsfeldern allein, sondern nur in ihrem Zusammenspiel und durch wechselseitige Unterstützung gut ausgefüllt werden kann. Kindertagesstätten brauchen die Unterstützung und das Zusammenspiel mit den Angeboten der Erziehungsberatung, Familienbildung oder den erzieherischen Hilfen sowie dem Kinderschutz. Die Förderung benachteiligter junger Menschen und Familien kann sicherlich nicht allein den kostenintensiven Hilfen zur Erziehung überantwortet werden, die erst dann greifen, wenn alle anderen Systeme (z. B.

Familie, Schule) keine Handlungsmöglichkeit mehr haben. Hier gilt es, gezielte Präventionsangebote der Regelstrukturebene (wie Kita und Schule) im Zusammenwirken mit den erzieherischen Hilfen zu schaffen, damit Benachteiligungen erkannt und bearbeitet werden und damit die Armutsspirale durchbrochen wird. Deshalb ist von einer Aufspaltung der Kinder- und Jugendhilfe abzuraten, denn ihre Qualität erlangt sie im Zusammenspiel der unterschiedlichen Leistungsbereiche und Komponenten, die kommunal zu planen, zu koordinieren und zu steuern sind.

### **Grundstruktur der Kinder- und Jugendhilfe und Situation kreisangehöriger Städte mit eigenem Jugendamt**

Auf der örtlichen Ebene besteht die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe aus der Verwaltung, also dem Jugendamt, und dem Jugendhilfeausschuss. Das Jugendamt ist in der Regel eine Einheit der Stadt- oder Landkreisverwaltung. Dem Jugendhilfeausschuss, „der die Leitlinien der örtlichen Jugendpolitik bestimmt“ (BMFSFJ 2007, S. 41), gehören Mitglieder der politischen Fraktionen aus der Kommune, VertreterInnen von freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe und aus der Fachpraxis sowie erfahrene BürgerInnen an. Damit ist die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe auf kommunaler Ebene von vornherein partizipativ und demokratisch angelegt.

Das SGB VIII bestimmt, dass die Kreise und die kreisfreien Städte Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind. Landesrechtlich kann geregelt werden, „dass auch kreisangehörige Gemeinden auf Antrag zu örtlichen Trägern bestimmt werden, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben [...] gewährleistet ist“ (§ 69 SGB VIII). Im rheinland-pfälzischen Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (§ 2 AG-KJHG) ist die Möglichkeit vorgesehen, dass große kreisangehörige Städte auf Antrag zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe werden können. In Rheinland-Pfalz gibt es fünf kreisangehörige Städte mit einem eigenen Amt: Andernach (LK Mayen-Koblenz), Bad Kreuznach (LK Bad Kreuznach), Idar-Oberstein (LK Birkenfeld), Mayen (LK Mayen-Koblenz) und Neuwied (LK Neuwied).

Die Situation stellt sich in den Bundesländern sehr unterschiedlich dar. Elf der 16 Bundesländer haben von dieser Länderrechtsregelung keinen Gebrauch gemacht. In Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz stellen kreisangehörige Gemeinden mit eigenem Jugendamt eher die Ausnahme dar. In Nordrhein-Westfalen hingegen sind in der Mehrzahl die kreisangehörigen Gemeinden Träger der örtlichen öffentlichen Jugendhilfe mit eigenem Amt (vgl. Münder u. a. 2006, S. 823), dies sind insgesamt 132 Jugendämter in kreisangehörigen Städten/Gemeinden.

Der Bundesgesetzgeber regelt zunächst eindeutig, wer Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist, schafft durch den Länderrechtsvorbehalt allerdings die Möglichkeit, dass neben den Landkreisen und kreisfreien Städten auch kreisangehörige Gemeinden ein eigenes Jugendamt einrichten und alle damit verbundenen Aufgaben übernehmen können. Diese Öffnungsklausel trägt der Tatsache Rechnung, dass die kommunale Ebene Spielräume erhalten soll, um entlang sozialer, demographischer, historisch gewachsener Strukturen sowie fachpolitischer Erwägungen den besten Weg zur Aufgabenerfüllung wählen zu können.

Die Fragen nach der Effizienz, Bürgernähe und Fachlichkeit eines Jugendamtes lassen sich nicht rein theoretisch beantworten, sondern bedürfen der konkreten Kontextualisierung. In Deutschland existieren derzeit ca. 680 Kommunen mit einem eigenen Jugendamt. Die genaue Zahl lässt sich nicht eindeutig benennen, da in Nordrhein-Westfalen immer häufiger Kommunen mit mehr als 25.000 EinwohnerInnen von der Möglichkeit Gebrauch machen, ein eigenes Jugendamt vorzuhalten. Vorliegende Jugendamtsstudien (vgl. Pluto et al. 2007) zeigen, dass kein Jugendamt dem anderen gleicht, sondern abhängig von Größe, Tradition, sozialstruktureller Rahmung und Trägerlandschaft höchst unterschiedliche Organisationsformen von Jugendämtern zu finden sind. Damit kommen die Kommunen auch der Anforderung nach, mit den Angeboten und Diensten der Kinder- und Jugendhilfe lebensweltnah und damit bedarfsorientiert auf die Lebenslagenprobleme und -erfordernisse zu reagieren. Lebensweltnähe, wie sie im 8. Jugendbericht der Bundesregierung (vgl. Der Bundesminister für Jugend, Familie Frauen und Gesundheit 1990) theoretisch beschrieben wurde, bedeutet, dass die sozialräumliche soziostrukturelle und zielgruppenspezifische Ausgangslage die Grundlage für die Organisationsstrukturen von Jugendämtern und Diensten freier Träger bildet.

In Großstädten und großen Flächenlandkreisen reicht es sicher nicht aus, ein zentral organisiertes Jugendamt zu haben, um die Anforderungen durch Recht, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit gut zu erfüllen. Hier sind dezentrale Strukturen erforderlich, die bedarfsorientiert Erreichbarkeit und Bürgernähe sichern. In bevölkerungsarmen Flächenkreisen sind andere Organisationsformen notwendig als in dicht besiedelten und sozialstrukturell sehr heterogenen Städten, unabhängig von der Frage, ob es sich um eine kreisfreie oder kreisangehörige Stadt handelt. Der Bundesgesetzgeber macht lediglich die Auflage, dass die Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben durch den örtlichen Träger gegeben sein muss. Damit ist u. a. eine gewisse Mindestgröße einer Kommune angedacht (z. B. ab 25.000 Einwohner), damit der Aufbau eigener Organisationsstrukturen zur Umsetzung der rechtlichen Vorgaben des SGB VIII überhaupt sinnvoll (fachlich, organisatorisch, wirtschaftlich) geleistet werden kann.

Die Verantwortung für die örtliche Zuständigkeit der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe hat dabei zwei Seiten. Zum einen ist die Kommune verantwortlich dafür, die für die Finanzierung der Aufgaben und Leistungen benötigten Ressourcen bereitzustellen und damit Kosten für einen bedeutenden Bereich im kommunalen Haushalt zu tragen. Zum anderen geht mit der Verantwortung auch die Kompetenz einher, die kommunale Ausgestaltung und Ausfüllung der Kinder- und Jugendhilfe zu bestimmen und diese vor Ort zu planen und zu steuern.

Öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe zu sein, bedeutet, für alle Aufgaben und Leistungen nach dem SGB VIII die Verantwortung zu übernehmen, d. h. für ihre bedarfsorientierte Ausrichtung und ihr Vorhandensein in der geforderten Qualität verantwortlich zu sein. Als öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe muss das Jugendamt (Verwaltung und Ausschuss) die Gesamt- und Planungsverantwortung (vgl. §§ 79, 80 SGB VIII) übernehmen. Mit dieser Pflicht ist zugleich die Chance verbunden, dass die Kommunalpolitik eine eigenständige Kinder-, Jugend- und Familienpolitik mit bedarfsangepassten Schwerpunktsetzungen vornehmen kann. Als öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe anerkannt zu sein, bedeutet, mit Hilfe des Jugendamtes und des Jugendhilfeausschusses über die politischen, rechtlichen, finanziellen und fachlichen Instrumente zu verfügen, die für eine eigenständige Ausgestaltung dieses Politikfeldes notwendig sind. Umgekehrt bedeutet der Verzicht auf den Status „anerkannter öffentlicher Träger der Jugendhilfe“, dass die Kommune zur Ausgestaltung einer eigenständigen Kinder-, Jugend- und Familienpolitik nicht auf das SGB VIII als rechtlichen Rahmen verweisen kann, da hierfür der Landkreis in erster Linie zuständig ist und die Gesamtverantwortung auch für die kreisangehörige Stadt trägt. Damit sind zugleich alle Leistungen des SGB VIII für die Stadt keine rechtlich normierten Pflichtleistungen mehr, da der Landkreis zuständig wird, sondern freiwillige Leistungen. Der Umfang der freiwilligen Leistungen richtet sich nach der Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Bei prekären Haushaltslagen müssen diese erfahrungsgemäß zurückgefahren bzw. eingestellt werden. Ist eine Kommune kein öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe, so ist die Ausrichtung nachhaltiger kommunaler Gesamtkonzepte für eine familien-, kinder- und jugendfreundliche Stadtentwicklung eher ausgeschlossen. Diese Aufgabe obliegt im Zusammenwirken mit allen Gemeinden und Städten in einem Landkreis dann auch dem Landkreis und den dort politisch legitimierten Gremien und Verwaltungsstrukturen.

Deshalb geht es in der Stadt Bad Kreuznach auch nicht um die verkürzte Frage nach einem eigenen Jugendamt, sondern darum, über alle Pflichten und Rechte verfügen zu wollen, die ein öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe hat.



Die kreisangehörige Stadt Bad Kreuznach unterhält ein eigenes Jugendamt und ist Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe. Schon seit Mitte der 1990er Jahre wird in der Stadt öffentlich darüber diskutiert, ob ein eigenes Jugendamt mit allen dazugehörigen Rechten, Aufgaben und Pflichten erforderlich ist oder ob eine Abgabe an den Landkreis erfolgen soll. Die Anlässe und Hintergründe für diese öffentlichen Debatten waren unterschiedlich. In den 1990er Jahren stand mit der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle die Verwaltungsmodernisierung im Vordergrund, verbunden mit der Zielsetzung, die Verwaltung zu verschlanken, bestimmte Dienstleistungen an andere Träger zu delegieren und dadurch die Effizienz und Effektivität des staatlichen Handelns zu erhöhen.

In der jüngsten Vergangenheit wurden die Jugendämter der großen kreisangehörigen Städte durch die Landesregierung im Zuge der Verwaltungsreformdebatte in Frage gestellt. Derzeit wird die Diskussion von den Debatten um den Abbau kommunaler Verschuldung und mögliche Einsparpotenziale bestimmt.

Letztlich steht jedoch die Frage im Vordergrund, ob sich die kreisangehörige Stadt Bad Kreuznach vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel und wachsender Aufgaben ein eigenes Jugendamt und alle damit verbundenen Rechte und Pflichten leisten will und welcher Mehrwert dadurch für die BürgerInnen der Stadt zu erzielen ist.

Die Größe (knapp 44.000 EinwohnerInnen) und Sozialstruktur der Stadt Bad Kreuznach unterscheiden sich nur wenig von anderen „kleineren“ kreisfreien Städten mit eigenem Jugendamt in Rheinland-Pfalz oder von kreisangehörigen Städten mit eigenem Jugendamt in Nordrhein-Westfalen (siehe Abbildung 2). Auch die Landesregierung hat sich nicht für eine Reform in diesem Bereich ausgesprochen. Einfache und eindeutige Indikatoren gibt es nicht, um für oder gegen ein eigenes Amt auf kommunalpolitischer Ebene zu votieren. Folgt man den Handlungsmaximen der Lebensweltorientierung (vgl. BMFSFJ 1990), den Leitlinien einer bürgernahen Verwaltung und einer effizienten Steuerung durch den örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe, dann spricht vieles für die Beibehaltung einer eigenständigen kommunalen Trägerschaft in der Stadt Bad Kreuznach. Vor dem Hintergrund wachsender Aufgaben müssen ebenso Weiterentwicklungsperspektiven für die soziale Infrastruktur aufgezeigt werden, die den fachlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Anforderungen entsprechen.

**Abb. 2: Vergleichbare Jugendämter**

Stadt	Bundesland	EinwohnerInnen (gerundet)
Andernach	RLP	30.000
Idar-Oberstein	RLP	30.000
Mayen	RLP	20.000
Neuwied	RLP	65.000
Frankenthal (kreisfrei)	RLP	47.000
Landau (kreisfrei)	RLP	44.000
Pirmasens (kreisfrei)	RLP	40.000
Zweibrücken (kreisfrei)	RLP	34.000
Ahlen	NRW	53.000
Alsdorf	NRW	45.000
Bergkamen	NRW	50.000
Datteln	NRW	35.500
Hemer	NRW	38.000
Hückelhoven	NRW	39.000
Kamp-Lintfort	NRW	38.000
Monheim/Rhein	NRW	43.000
Siegburg	NRW	40.000
Wesseling	NRW	35.000

### **Kostenerstattung und Interessenquote**

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen dem Landkreis Bad Kreuznach und der Stadt Bad Kreuznach beruht auf § 25 Abs. 3 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG):

„(3) Soweit eine kreisangehörige Gemeinde ein eigenes Jugendamt unterhält, hat der Landkreis der Gemeinde die hierfür jährlich entstehenden Kosten unter Berücksichtigung einer angemessenen Interessenquote zu erstatten. Damit sind alle Kosten der Jugendhilfe außer den Investitionskosten abgegolten.“

Die aktuelle Vereinbarung in Bad Kreuznach von 2005 beinhaltet eine Kostenerstattungsquote des Landkreises von 75 % und damit eine (frei vereinbarte, aber notwendige) Interessenquote der Stadt von 25 %. Sonderregelungen gibt es für das städtische Jugend-



und Kooperationszentrum „Die Mühle“ (Erstattung von 75 % der Personalkosten für 2,5 Stellen; den Rest trägt die Stadt), die gemeinsame Erziehungsberatungsstelle (Erstattung von 50 % des Ist-Fehlbetrags) und die Kindertagesstätten (gemäß geltenden allgemeinen Bestimmungen). Die Vereinbarung kann von beiden Beteiligten mit einer Frist von sechs Monaten zum Jahresende gekündigt werden.

Im Zuge der verfolgten Haushaltskonsolidierung der Stadt hat es in den vergangenen Monaten mehrere Vorstöße gegeben, die aktuelle Vereinbarung zu verändern. So wurde nach ausführlichen Gesprächen der Verantwortlichen in der Stadt- und Landkreisverwaltung am 15. Oktober 2012 eine Beschlussvorlage zur Anpassung der Sonderregelungen an die Gesamt-Erstattungsquote von 75 % durch das Kreisjugendjugendamt in den Kreistag eingebracht. Dieser Beschluss wurde allerdings vom Kreistag abgelehnt.

Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel und steigender Ausgaben in der Kinder- und Jugendhilfe wird in fast allen Gebietskörperschaften mit kreisangehörigen Städten und eigenem Jugendamt über die Höhe der Interessenquote diskutiert. Die rechtliche Regelung in § 25 Abs. 3 LFAG bedeutet, dass eine „Interessenquote“ zwingend vorgesehen ist, also die Beteiligung der kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt an den Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe nicht „0“ sein kann. Die Höhe der Interessenquote ist nicht festgelegt. Die Marke von 25 % scheint in verschiedenen Bereichen Ergebnis eines politischen Aushandlungsprozesses zu sein (vgl. Schwarting 2002). Davon kann allerdings auch abgewichen werden, wie die aktuelle Vereinbarung zwischen dem Landkreis Birkenfeld und der Stadt Idar-Oberstein zeigt. Seit dem Jahr 2012 beträgt die Erstattungsquote des Landkreises 80 % der Aufwendungen für Kinder- und Jugendhilfeleistungen in der Stadt Idar-Oberstein. Unterschiede zeigen sich in Rheinland-Pfalz ferner in der Bemessungsgrundlage der Interessenquote. Sie kann sich auch auf die Ausgaben des Landkreises beziehen und nicht auf die tatsächlichen Ausgaben der kreisangehörigen Stadt.

Die Interessenquote hat eine dreifache Funktion:

1. Sie soll aus der Kreisperspektive sicherstellen, dass sich die kreisangehörigen Städte an den Aufwendungen, die sie in eigener Regie gewähren und ausgestalten, angemessen beteiligen.
2. Die Interessenquote soll den kreisangehörigen Städten einen Anreiz bieten und gleichzeitig für den Landkreis gewährleisten, dass wirtschaftlich mit den Ressourcen umgegangen wird.

3. Dabei sollen Schwerpunktlegungen und die Ausgestaltung von Gestaltungsspielräumen mit einem angemessenen Beitrag über die kreisangehörigen Städte selbst finanziert werden.

Die Höhe der Interessenquote ist insofern weniger das Ergebnis objektiver fiskalischer Berechnungen, sondern politischer Aushandlungen zwischen Landkreis und kreisangehöriger Stadt.

### **Zwischenfazit**

Die Kinder- und Jugendhilfe stellt heute eine zentrale Infrastrukturleistung für alle Kinder, Jugendlichen und Familien in einer Kommune dar. Von Angeboten der Frühen Hilfen über Kindertagesstätten, Beratungsangebote und Einrichtungen der Jugendarbeit bis hin zum Kinderschutz verfügt sie über eine ausdifferenzierte Palette an Betreuungs-, Beratungs- und Bildungsmöglichkeiten, die für alle Familien einen bedeutsamen Rahmen sozialer Daseinsfürsorge darstellen. Für die Bearbeitung zentraler gesellschaftlicher Zukunftsaufgaben stellt die Kinder- und Jugendhilfe geeignete Instrumente zur Verfügung, die kommunalpolitisch verantwortet, geplant und gesteuert werden müssen. Die Ausgestaltung einer familienfreundlichen Kommune, die Verbesserung der Bildungsbedingungen für Kinder und Jugendliche sowie die Teilhabemöglichkeiten benachteiligter Menschen lassen sich nur mit einer auf die regionalen Bedarfslagen abgestimmten Kinder- und Jugendhilfe realisieren. Als öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe stehen den Kommunen die rechtlichen Möglichkeiten des SGB VIII zur Verfügung und damit auch die Legitimation, (fiskalisch) kinder-, jugend- und familienpolitische Schwerpunkte umsetzen zu können. Fehlt dieser Status, anerkannter öffentlicher Träger der Jugendhilfe zu sein, sind fast alle Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik freiwillige Leistungen und können bei prekären Haushaltslagen nur bedingt nachhaltig umgesetzt und abgesichert werden. Die Größe der Stadt Bad Kreuznach (ca. 44.000 EinwohnerInnen) spricht für diesen Status, öffentlicher Träger der Jugendhilfe zu sein, da für Räume dieser Größenordnung lebensweltnahe Planungs- und Angebotsstrukturen geschaffen werden können.

### III. Status Quo in der Stadt Bad Kreuznach: Sozialstruktur und Jugendhilfeinfrastrukturen im Überblick

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe können auf Basis von Material aus dem Berichtswesenprojekt des ism, dem alle rheinland-pfälzischen Jugendämter Daten liefern, beschrieben und analysiert werden. Die jeweiligen Daten der Stadt Bad Kreuznach werden mit den Durchschnittswerten aller anderen kreisangehörigen und kreisfreien Städte verglichen. Daten zum Landkreis Bad Kreuznach werden nicht abgebildet, da aufgrund einer Vereinbarung mit dem Landkreis sowie dem Städtetag RLP die Gesamtzahlen der 41 Jugendämter lediglich für Präsentationszwecke genutzt werden können. Es lässt sich allerdings insgesamt vorweg sagen, dass der Landkreis Bad Kreuznach bei der Mehrzahl der statistischen Ergebnisse unter dem Durchschnittswert aller Landkreise steht. Die Zahlen entstammen Angaben des Statistischen Landesamts oder der Jugendämter selbst im Rahmen der jährlichen Berichtswesen-Erhebung (vgl. <http://www.berichtswesen-rlp.de>).

Betrachtet man zunächst die Bevölkerungsentwicklung, um die Situation in Bad Kreuznach zu beschreiben, so sind insbesondere zwei Indikatoren von Interesse: die Gesamtzahl der jungen Menschen, für die das SGB VIII zuständig ist, und die Gesamtzahl der Kinder unter 6 Jahren, die vor allem beim Ausbau der Kindertagesbetreuung ausschlaggebend ist.

Insgesamt ist, wie auch in allen anderen Kommunen, ein starker Rückgang der Gesamtzahl der jungen Menschen (unter 21 Jahren) in Bad Kreuznach zu beobachten. Unter dem Stichwort demographischer Wandel ist dies allerdings für die Stadt mit einer Verringerung von 8 % zwischen 2001 und 2011 noch moderat; der Durchschnittswert der kreisangehörigen Städte liegt bei minus 14 %. Für die Altersgruppe derjenigen, die noch nicht die Schule besuchen, ist sogar im Einjahresvergleich zwischen 2010 und 2011 ein leichter Anstieg um 1 % zu konstatieren, der Durchschnittswert der kreisangehörigen Städte liegt sogar bei 1,3 % Zuwachs der Altersgruppe der Unter-6-Jährigen.

<b>Bevölkerungsentwicklung</b>	Stadt Bad Kreuznach	Durchschnitt kreisangehörige Städte
Entwicklung Gesamtzahl junge Menschen unter 21 Jahren 2001 bis 2011	- 8 %	- 14 %
Entwicklung Gesamtzahl der U-6-Jährigen 2010 bis 2011	+ 1 %	+ 1,3 %

Was die soziostrukturellen Bedingungen in Bad Kreuznach betrifft, so ist hier eine insgesamt hohe Belastung für junge Menschen und Familien erkennbar. Im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit, den Sozialgeldbezug und die Zahl der Alleinerziehenden sieht sich die Stadt Bad Kreuznach überdurchschnittlich hohen Belastungsfaktoren ausgesetzt.

Pro 1.000 Personen zwischen 15 und unter 25 Jahren sind 49,1 junge Menschen arbeitslos (2011). Dies ist insgesamt im Vergleich mit allen 41 rheinland-pfälzischen Jugendamtsbezirken der dritthöchste Wert. Der Durchschnittswert der kreisangehörigen Städte liegt bei 39,7. Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Sozialgeldbezug: 263,5 von 1.000 Personen unter 15 Jahren beziehen in der Stadt Sozialgeld, dies stellt sogar den zweithöchsten Wert in Rheinland-Pfalz dar. Durchschnittlich liegen die fünf kreisangehörigen Städte bei 209,5 (2011).

Der Anteil der nichtverheirateten Mütter an allen Müttern mit minderjährigen Kindern im gemeinsamen Haushalt im Jahr 2010 liegt bei 30,5 % (Ø kreisangehörige Städte 28,3 %). Diese Zahl muss leicht nach unten korrigiert werden, um näherungsweise den Anteil der alleinerziehenden Mütter zu bestimmen. Hier liegen die kreisangehörigen Städte direkt bei den kreisfreien Städten, der rheinland-pfälzische Durchschnitt beträgt jedoch nur 23,4 %.

<b>Soziostrukturelle Bedingungen</b>	Stadt Bad Kreuznach	Durchschnitt kreisangehörige Städte
Eckwert (pro 1.000) junger Arbeitsloser zwischen 15 und unter 25 Jahren 2011	49,1	39,7
Eckwert (pro 1.000) Sozialgeld Personen unter 15 Jahren 2011	263,5	209,5
Anteil der nichtverheirateten Mütter an allen Müttern mit minderjährigen Kindern im gemeinsamen Haushalt 2010	30,5 %	28,3 %

Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Bad Kreuznach stellen sich wie folgt dar:

Bezüglich der Kindertagesbetreuung weist die Stadt im Jahr 2011 eine leicht überdurchschnittliche Versorgung auf. Der Eckwert (pro 1.000 Unter-3-Jährige) für U3-Plätze liegt bei 267, der Durchschnittswert der kreisangehörigen Städte bei 257. Bei den Ganztagsplätzen (Eckwert pro 1.000 Unter-6-Jährige) liegt die Stadt mit 309,4 ebenfalls höher als der Durchschnittswert (kreisangehörige Städte 285,4). Auch die Anzahl (pro 1.000 Unter-15-Jährige) der vom Jugendamt mitfinanzierten Plätze bei Tagespflegepersonen bewegt sich mit 13,2 leicht über dem Durchschnittswert der kreisangehörigen Städte von 11,5.

Der Ausbau schreitet auch in Bad Kreuznach stark voran, allerdings sind hier längst noch nicht die benötigten Plätze gedeckt. Insgesamt ist die Stadt im interkommunalen Bereich gut aufgestellt und bietet damit gute Rahmenbedingungen für Familien.

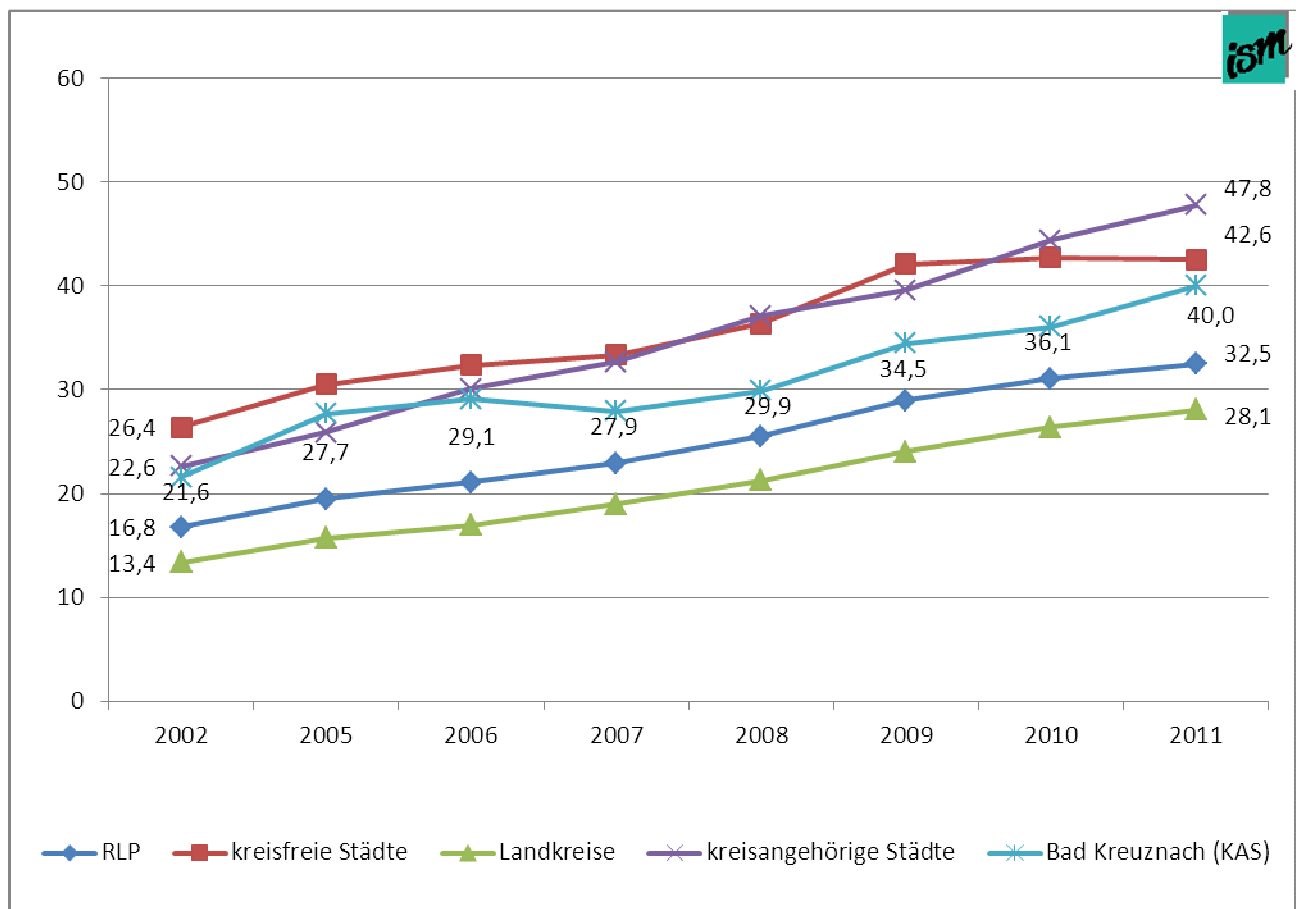
<b>Kindertagesbetreuung</b>	Stadt Bad Kreuznach	Durchschnitt kreisangehörige Städte
Eckwert (pro 1.000 Unter-3-Jährige) Kita-Plätze für U3 2011	267	257
Eckwert (pro 1.000 Unter-6-Jährige) Ganztagsplätze 2011	309,4	285,4
Anzahl (pro 1.000 Unter-15-Jährige) vom Jugendamt mitfinanzierter Tagespflegen 2011	13,2	11,5

Bei der Jugendarbeit (inkl. Jugendförderung, Jugendsozialarbeit, Schulsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz) steht die Stadt im Vergleich mit anderen Kommunen im Hinblick auf die Personalsituation gut da (2011). Beim Eckwert (pro 10.000 Unter-21-Jährige) der Personalstellen liegt die Stadt mit 13,76 Vollzeitstellen leicht über dem Durchschnitt der kreisangehörigen Städte (13,3). Dagegen sind die Bruttoausgaben pro jungem Menschen in Bad Kreuznach mit 39,1 Euro leicht unterdurchschnittlich (kreisangehörige Städte 47,3 Euro).

<b>Jugendarbeit</b>	Stadt Bad Kreuznach	Durchschnitt kreisangehörige Städte
Eckwert (pro 10.000 U 21-Jährige) Personal 2011	13,76	13,3
Bruttoausgaben für Jugend(sozial)arbeit pro jungem Menschen 2011	39,1 Euro	47,3 Euro

Was die Hilfen zur Erziehung (§§ 27 Abs. 2, 29-35, 41 SGB VIII) betrifft, so ist im Zeitraum von 2002 bis 2011 deren Inanspruchnahme pro 1.000 junger Menschen unter 21 Jahren (= Eckwert) im Land Rheinland-Pfalz kontinuierlich angestiegen. Dies bildet sich in allen Kommunen gleichermaßen ab.

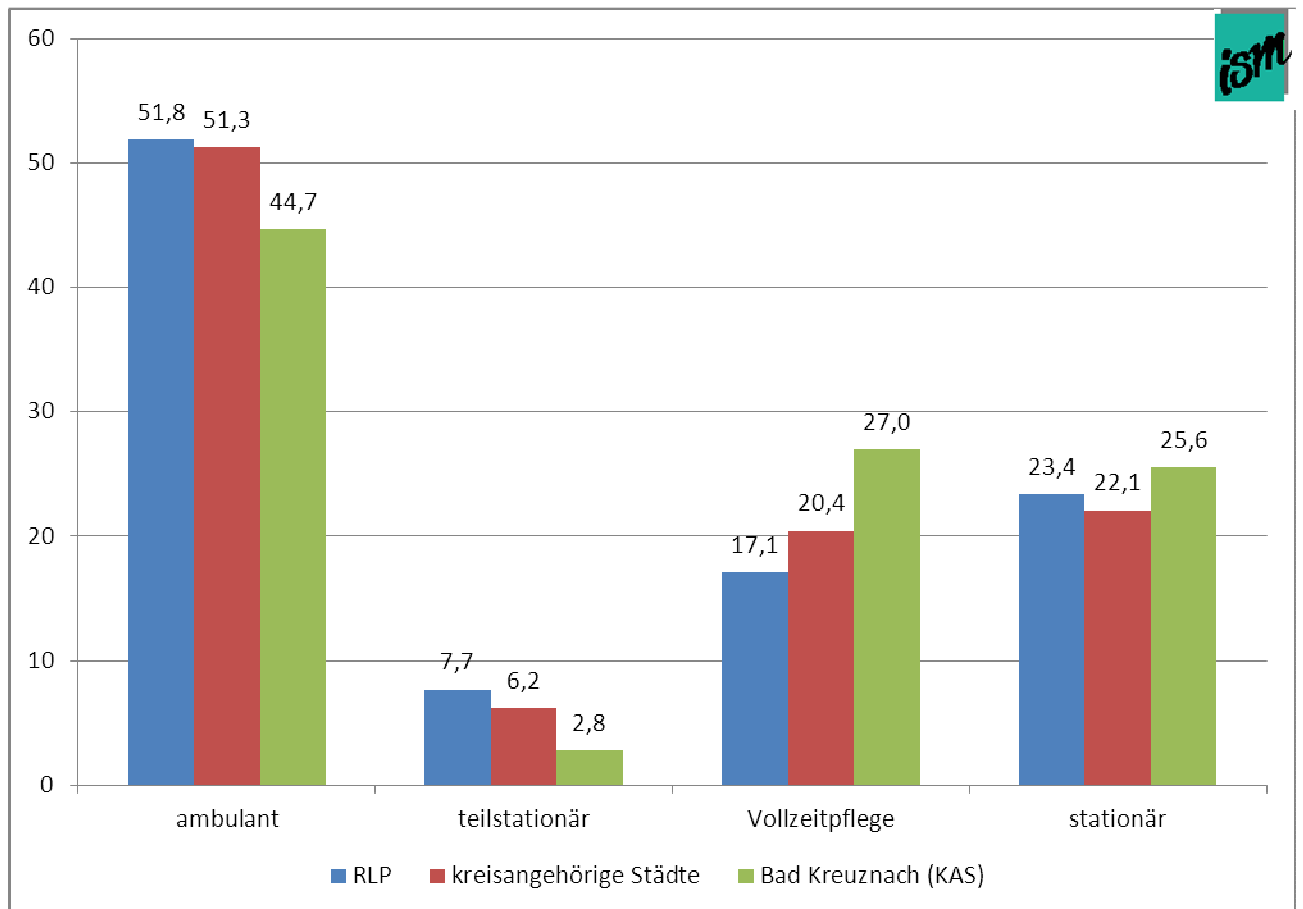
**Abb. 3: Entwicklung des Eckwerts der Hilfen zur Erziehung (§§ 27.2, 29-35, 41 SGB VIII) von 2002 bis 2011 (je 1.000 Unter-21-Jährige)**



In der Stadt Bad Kreuznach liegt der Eckwert der Hilfen zur Erziehung 2011 mit 40,0 Eckwertpunkten unter dem Durchschnitt der kreisangehörigen Städte (47,8). Im Vergleich zum Jahr 2010 ist der Eckwert „Hilfen zur Erziehung gesamt“ um 10,9 % gestiegen. Die Inanspruchnahme in der Stadt bewegt sich dennoch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Die Hilfen zur Erziehung lassen sich in vier Bereiche untergliedern: die ambulanten, die teilstationären und die stationären Hilfen sowie die Vollzeitpflege.

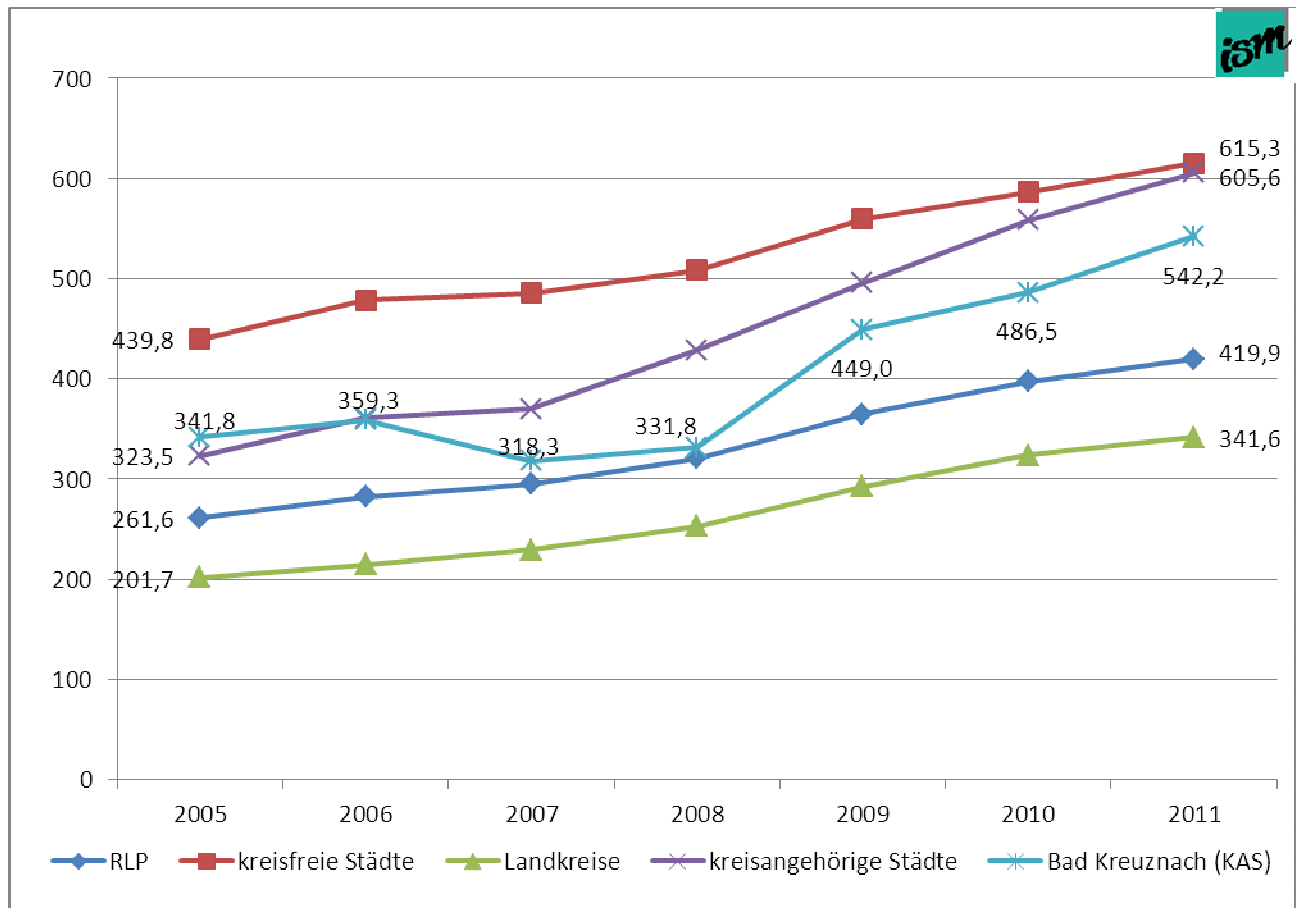
**Abb. 4: Anteile der ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen zur Erziehung sowie der Vollzeitpflege (in eigener Kostenträgerschaft) an allen Hilfen zur Erziehung im Jahr 2011**



Der Anteil der ambulanten Hilfen an allen Hilfen zur Erziehung sank in Bad Kreuznach im Jahresvergleich 2010 und 2011 leicht um 1,6 % und liegt damit im Jahr 2011 um 6,6 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der kreisangehörigen Städte (51,3 %) bei 44,7 %. Im Gegensatz dazu erhöhte sich der Anteil der teilstationären Hilfen zwischen 2010 und 2011 um 13,8 %. Absolut gesehen liegt dieser Anteil in der kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach im Jahr 2011 allerdings sehr niedrig und somit deutlich unter dem Durchschnitt der kreisangehörigen Städte (6,2 %) bei 2,8 %. Im Hinblick auf den Anteil der stationären Hilfen an allen Hilfen zur Erziehung liegt die kreisangehörige Stadt sehr hoch, nämlich mit 25,6 % 3,5 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der kreisangehörigen Städte (22,1 %). Dieser Anteil erhöhte sich im Zeitraum 2010 bis 2011 um 4,8 %. Der Anteil der Vollzeitpflege sank zwischen 2010 und 2011 um 2,9 % und liegt mit 27 % 6,6 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der kreisangehörigen Städte (20,4 %). Für das Jahr 2011 liegt der Wert der Bruttoausgaben für Hilfen zur Erziehung pro Kind/Jugendlichem unter 21 Jahren in der Stadt Bad Kreuznach bei 542,2 Euro und damit

sehr deutlich unter den Durchschnittswerten sowohl der kreisangehörigen (605,6 Euro) als auch der kreisfreien (615,3 Euro) Städte. Dieses Bild lässt sich bis 2007 rückverfolgen.

**Abb. 5: Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben der Hilfen zur Erziehung (§§ 27.2, 29-35, 41 SGB VIII) je Kind/Jugendlichem unter 21 Jahren von 2005 bis 2011 (in Euro)**



Eine ähnliche Entwicklung zeigen die Inanspruchnahme und die Ausgaben für die Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII. Hier liegt der Eckwert der Inanspruchnahme in der Stadt 2011 bei 4,2, der Durchschnittswert für die kreisangehörigen Städte beträgt 6,0, für die kreisfreien Städte 8,6. Die Bruttoausgaben pro jungem Menschen unter 21 Jahren belaufen sich bei der Eingliederungshilfe in der Stadt auf 45,3 Euro, durchschnittlich liegen diese in den kreisangehörigen Städte bei 59,1 Euro und in den kreisfreien Städten bei 71,2 Euro.

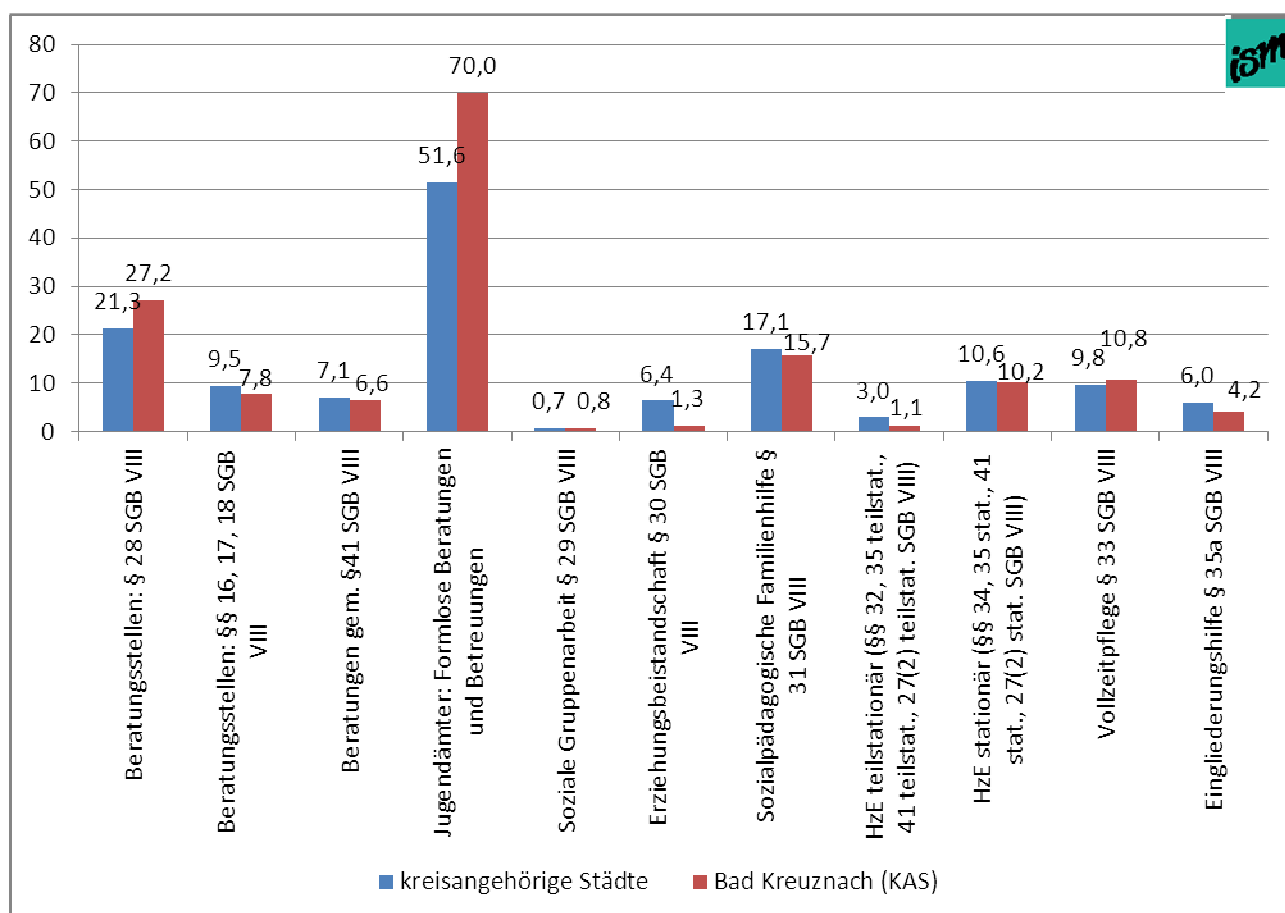
Insgesamt liegt die Stadt Bad Kreuznach also sowohl bei den Inanspruchnahmequoten für die Hilfen zur Erziehung sowie die Eingliederungshilfe als auch bei den Bruttoausgaben für beide Bereiche deutlich unter den vergleichbaren Durchschnittswerten. Angesichts der hohen soziostrukturellen Belastung wären Werte weit über dem Durchschnitt der Vergleichsgruppen erwartbar gewesen.



Die Personalsituation stellt sich folgendermaßen dar: Der Eckwert der Personalstellen in den Sozialen Diensten<sup>1</sup> je 1.000 Unter-21-Jähriger (2011) liegt in der Stadt bei 0,98 und damit unter dem Durchschnitt der kreisangehörigen Jugendämter (1,04). Darauf bezogen ist die Fallbelastung der Fachkräfte in den Sozialen Diensten mit 40,7 Fällen pro Vollzeitstelle höher als die in den kreisfreien (38), aber niedriger als in den kreisangehörigen (45,8) Städten. Bei den Aussagen zur Fallbelastung ist allerdings zu berücksichtigen, dass hier lediglich eingeleitete erzieherische Hilfen (ohne Erziehungsberatung) und Hilfen für junge Volljährige eingerechnet sind, nicht aber Beratungen, Betreuungen oder die Eingliederungshilfen.

Betrachtet man den Gesamtüberblick über die familienunterstützenden, -ergänzenden oder -ersetzenden Hilfen, so entsteht ein anderes Bild.

**Abb. 6: Gesamtüberblick über die Hilfen zur Erziehung und der Hilfen nach § 35a SGB VIII je 1.000 Unter-21-Jähriger im Jahr 2011**



<sup>1</sup> Dazu gehören Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD), Pflegekinderdienst (PKD), Jugendgerichtshilfe (JGH), Heimplatzvermittlung (HiH) und Trennungs- und Scheidungsberatung (TuS).

Für das Stadtjugendamt ergibt sich ein Gesamteckwert von rund 155,8 familienunterstützenden, -ergänzenden oder -ersetzenden Hilfen pro 1.000 junge Menschen unter 21 Jahren. Damit liegt die Stadt deutlich über sämtlichen Durchschnittswerten (Landkreise: 104,9; RLP: 117,3; kreisangehörige Städte: 142,9; kreisfreie Städte: 149,6). Hier fällt besonders auf, dass die Werte bei der Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII) und den formlosen Beratungen und Betreuungen weitaus höher liegen als etwa bei den anderen kreisangehörigen Städten.

Bezieht man diese zusätzlichen Tätigkeitsfelder mit in die Bewertung des Arbeitsaufkommens im Sozialen Dienst ein, so wird deutlich, dass die vergleichsweise geringe (unterdurchschnittliche) Fallbelastung durch die weiteren Tätigkeiten stark relativiert wird. Ein großer Teil der Arbeit findet also in Bad Kreuznach im Vorfeld von eigentlichen Hilfen und vor allem in der Beratung statt, sodass hier frühzeitig Zeit in die Abklärung einer passgenauen Hilfe gesteckt wird und somit möglicherweise kostenintensive Hilfen vermieden werden. Die Ausrichtung der Tätigkeiten erfolgt demnach in Richtung Prävention und sozialraumbezogenes Fallmanagement.

## **Zwischenfazit**

1. Die Stadt Bad Kreuznach ist von den Folgen des demographischen Wandels deutlich weniger betroffen als andere Kommunen in Rheinland-Pfalz abseits der Rheinschiene. Für die Unter-3-jährigen Kinder ist sogar wieder ein Anstieg zu verzeichnen. Das bedeutet, dass die Stadt Bad Kreuznach für Familien mit Kindern einen attraktiven Lebensort darstellt. Zugleich zeigt sich hieran ein wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft. Als Kommune für Familien interessant zu sein und zu bleiben, setzt eine gezielte Familienpolitik voraus, die die unterschiedlichen Bedürfnisse von Kindern, Jugendlichen und Eltern aufnimmt und in politische Strategien, Öffentlichkeitsarbeit und Infrastrukturangebote übersetzt.
2. Zugleich zeichnet sich die Stadt Bad Kreuznach durch sehr hohe soziostrukturelle Belastungen aus. Sowohl die Daten zur Kinderarmut als auch zur Jugendarbeitslosigkeit und zu bestimmten Familienformen zeigen, dass überdurchschnittlich viele junge Menschen und Familien sich in prekären Lebenslagen befinden. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen zur Ausgestaltung eines funktionierenden Gemeinwesens, das Benachteiligungen abbaut und Teilhabechancen eröffnet.
3. Die Stadt Bad Kreuznach verfügt über eine gut ausgebaute soziale Infrastruktur im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Ob im Kindertagesstättenbereich oder bei der Jugendarbeit wie auch im Beratungsbereich zeigen sich höhere Werte als bei anderen

Städten in Rheinland-Pfalz. Trotz der hohen Belastungsfaktoren sind die Inanspruchnahmequoten von Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe im Vergleich zu anderen kreisangehörigen Städten unterdurchschnittlich, ebenso die Ausgaben und die Personalausstattung des Jugendamtes.

4. Aus den vorliegenden Daten lässt sich zusammenfassend schlussfolgern, dass die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Bad Kreuznach einen hohen Stellenwert hat. Angesichts der überdurchschnittlichen soziostrukturellen Belastung finden sich auch überdurchschnittlich viele Präventionsangebote, um dies zu kompensieren bzw. Teilhabechancen zu verbessern. Der gute Ausbaugrad von Regelstrukturangeboten (Kindertagesstätten, Jugendförderung, Beratungsstelle etc.) geht einher mit deutlich weniger intervenierenden Hilfen zur Erziehung und wenig Personal im Jugendamt. Oder anders ausgedrückt verweisen die Daten darauf, dass mit verhältnismäßig unterdurchschnittlichem Mitteleinsatz eine breite Gruppe von jungen Menschen und Familien erreicht wird sowie Sekundärprävention umgesetzt werden kann.

## IV. Erörterung der Fragestellungen der Expertise

- 1. Welcher Nutzen entsteht für die Stadt Bad Kreuznach dadurch, dass sie als örtlicher öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe ein eigenes Jugendamt vorhält? Worin zeichnet sich dieser Nutzen konkret für die Kommunalpolitik, die BürgerInnen sowie für die Vereine und Verbände aus? Wie ist dieser Nutzen zu bewerten, welche Aufgaben sind damit verbunden und könnte er auf andere Art und Weise erzeugt werden?***

Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zu sein, bedeutet für die Stadt Bad Kreuznach, dass sie rechtlich, haushaltstechnisch, politisch und fachlich eine kohärente Gesamtstrategie für eine eigenständige Kinder-, Jugend- und Familienpolitik umsetzen kann. Für die Stadt Bad Kreuznach ist dieser Status dann von Nutzen, wenn Kinder-, Jugend- und Familienpolitik ein hoher Stellenwert beigemessen wird. Eine familienfreundliche soziale Infrastruktur stellt für die BürgerInnen einen wichtigen Faktor zur Sicherung von Lebensqualität dar und für die Wirtschaft einen Standortfaktor für Betriebe und Fachkräftesicherung. Diese Position wurde beim Familiengipfel der Bundeskanzlerin im März 2013 zusammen mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft und dem Deutschen Gewerkschaftsbund bekräftigt. Darüber hinaus wurden Vereinbarungen dazu getroffen, „Familienfreundlichkeit“ weiter voranzutreiben. Den Kommunen kommt dabei eine Schlüsselposition zu (vgl. BMFSFJ 8. Familienbericht 2012).

Ist die Stadt Bad Kreuznach öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe, so gibt es einen auf die Gebietskörperschaft bezogenen rechtlichen Rahmen für die operative Kinder-, Jugend- und Familienpolitik in der Stadt. Die Stadt ist damit befugt und zugleich verantwortlich, unter Berücksichtigung der Lebenslagen und -bedingungen von jungen Menschen und Familien die Kinder- und Jugendhilfe in der Kommune zu steuern, zu planen und auszugestalten. Sie hat damit die alleinige Steuerungshoheit (im Rahmen der rechtlichen Vorgaben) bei der Umsetzung von Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und kann individuell auf die Bedarfe der Kinder, Jugendlichen und Familien vor Ort eingehen.

Von der politischen Ebene her betrachtet, ist die Trägerschaft ausschlaggebend für ein starkes Politikfeld Kinder, Jugend und Familie in der Stadt. Mit dem Jugendhilfeausschuss existiert ein rechtlich festgeschriebenes und partizipativ besetztes Gremium der Kommunalpolitik, das Ziele und Richtungen der städtischen Umsetzung der Kinder- und Jugendhilfe vorgibt. Mithilfe dieses Gremiums ist eine demokratische Befassung mit einer kinder-

und familienfreundlichen Stadtpolitik möglich unter Beteiligung nicht nur von politischen VertreterInnen, sondern auch von freien Trägern und Fachpraxis, welche diese Felder beispielsweise über eigene Angebote und Einrichtungen bearbeiten. Auch die Einbindung von Ehrenamtlichen ist über den Jugendhilfeausschuss abgesichert. Daneben bietet das Jugendamt als Verwaltung BürgerInnen aus der Stadt eine Anlaufstelle für diese Themenbereiche vor Ort.

Jugendhilfeausschuss und Jugendamt stellen darüber hinaus eine verbindliche Infrastruktur für die Bearbeitung der Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie die kommunalen Herausforderungen dar, die sich aus den Lebenslagen von Familien ergeben. Innerhalb dieser Infrastruktur gibt es gewachsene Strukturen zur Kommunikation und Kooperation, vielfältiges Erfahrungswissen, feste Vereinbarungen mit freien Trägern und idealerweise eine gewisse Eingespieltheit in der alltäglichen Arbeit.

Über das Vorhandensein eines Verwaltungsapparats in Form des Jugendamts ist es zudem möglich, sich mit anderen städtischen Ämtern, mit Wohlfahrtsverbänden, freien Trägern und weiteren Institutionen und Initiativen abzustimmen und Kinder-, Jugend- und Familienpolitik als Querschnittsaufgabe zu verfolgen.

Mit der Trägerschaft für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe besteht nicht nur eine rechtliche Absicherung, sondern auch eine finanzielle. Es existiert ein Rahmen für monetäre Aufwendungen zur Gestaltung einer kinder-, jugend- und familienfreundlichen Kommune. Die Leistungen, die erbracht werden, sind verbindlich und abgesichert, weil sie gesetzlich verankerte Pflichtleistungen des Trägers der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sind. Für die Einwerbung verschiedenster Drittmittel oder die Bewerbung um Projekte ist häufig das Jugendamt antragsberechtigt. So kann eine direkte Beantragung von Fördermitteln (Land, Bund, Europa) oder von Projektvorhaben erfolgen.

Die örtliche Trägerschaft bietet darüber hinaus die Notwendigkeit und damit auch die Möglichkeit einer separaten (bedarfsorientierten) Planung für die Stadt in Form von z. B. statistischen Daten, Konzepten oder Netzwerken. Damit werden Besonderheiten der Stadt gegenüber anderen Gebietskörperschaften im Kreis in besonderer Weise berücksichtigt.

**2. Welche Konsequenzen würden sich für die Stadt Bad Kreuznach durch die Abgabe des Jugendamtes an den Kreis ergeben? In welchen Bereichen würden sich dadurch Einschränkungen oder Veränderungen in den kommunalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten ergeben? Welcher Nutzen könnte daraus für die Stadt Bad Kreuznach und die BürgerInnen entstehen bzw. welche Nachteile wären konkret zu erwarten?**

Die Abgabe des Stadtjugendamtes kann erfolgen, indem beim zuständigen Landesministerium beantragt wird, die Bestimmung zum öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu widerrufen. Wird dem entsprochen, geht die örtliche Zuständigkeit auf den Landkreis über. Damit wäre die Stadt nicht mehr öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe und würde nicht mehr über einen auf die Gebietskörperschaft bezogenen rechtlichen Rahmen für die operative Kinder-, Jugend- und Familienpolitik verfügen. In der Folge hätte sie keine Steuerungshoheit für die Kinder- und Jugendhilfe mehr und würde damit auch Planungs- und Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf Leistungen und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe aufgeben. Sie könnte dann nicht mehr selbst auf individuelle Bedarfe und Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien in der Stadt eingehen, sondern würde diese Verantwortung an den Landkreis abgeben.

Eine Abgabe der Zuständigkeit würde den Wegfall des Jugendhilfeausschusses sowie der Verwaltung, also des Jugendamts bedeuten. Dieser Wegfall der Infrastruktur ginge einher mit einer Schwächung des Politikfelds Kinder, Jugend und Familie in der Stadt. Damit fielen ebenso Beteiligungsmöglichkeiten von freien Trägern, Fachpraxis und Ehrenamtlichen weg, da der Gegenstand der Beteiligung nicht mehr in den Händen der Stadt läge. Mit dem Jugendamt fiel auch eine städtische Anlaufstelle für BürgerInnen weg, allerdings fände parallel eine Verschlinkung der Verwaltung statt. Es ist damit zu rechnen, dass für einige Aufgabenbereiche (z. B. Kita, Jugendarbeit, Akquise von Mitteln etc.) eine Rumpfverwaltung bei der Stadt erhalten bleiben müsste, deren Kosten dann zu 100 Prozent von der Stadt getragen werden müssten (aktuell werden 65 % der Kosten der Kita-Verwaltung vom Landkreis übernommen).

Die gewachsene soziale Infrastruktur (Kommunikationswege, Kooperationen, Eingespiltheit etc.) müsste durch das Kreisjugendamt fortgesetzt werden, sollte der aktuelle Standard erhalten bleiben. Auch die separate und bedarfsorientierte Planung für die Stadt würde sich in die Gegebenheiten auf Landkreisebene einfügen müssen – mit dem Ziel einer gewissen Gleichbehandlung aller Gebietskörperschaften im Kreis.

Aus finanzieller Sicht würden Aufwendungen für Kinder- und Jugendhilfeleistungen im Rahmen der Interessenquote (25 % plus Sonderregelungen) entfallen. Im Gegenzug dazu

ist zu erwarten, dass der Landkreis die Stadt über die Kreisumlage an den ihm dann zusätzlich entstehenden Ausgaben beteiligt.

Da, wo Jugendämter antragsberechtigt sind, könnte keine direkte Beantragung von Fördermitteln (Land, Bund, Europa) oder Modellprojekten erfolgen.

Aufwendungen zur Gestaltung einer kinder-, jugend- und familienfreundlichen Kommune wären freiwillige Leistungen, die nicht verbindlich und nicht abgesichert und im Hinblick auf die Sparauflagen in der Stadt auch nicht wahrscheinlich sind.

Selbstverständlich würde die Bearbeitung vieler Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe mit der Abgabe der Zuständigkeit an den Landkreis nicht wegfallen. Der Landkreis müsste die Pflichtleistungen und die Verantwortung für den städtischen Sozialraum zu seinem bisherigen Verantwortung- und Zuständigkeitsbereich dazu übernehmen. Auf Landkreisebene existieren genauso ein Jugendhilfeausschuss und ein Jugendamt, eine vorhandene und funktionierende Infrastruktur zur Abstimmung, Kooperation mit und Beteiligung von freien Trägern sowie Anlaufstellen für BürgerInnen.

Ob die Existenz zweier Jugendämter und Jugendhilfeausschüsse innerhalb einer Stadt (aber mit unterschiedlichen Zuständigkeiten) als Parallelstruktur zu bezeichnen ist, ist fraglich. Sicherlich sind z. B. einige Mandatsträger oder auch VertreterInnen von freien Trägern in beiden Ausschüssen Mitglieder. Allerdings muss deutlich unterschieden werden, in welcher Weise die beiden Ausschüsse und auch Ämter sich mit der Kinder- und Jugendhilfe beschäftigen. Denn da diese sich immer an den Lebenslagen und -voraussetzungen der Kinder und Jugendlichen sowie der Familien im Zuständigkeitsbereich zu orientieren hat, geht die Umsetzung der Kinder- und Jugendhilfe hier von unterschiedlichen Bedingungen aus. Auf einzelnen Gebieten mag es ähnliche Befassungen mit Aufgaben und Leistungen geben, auf anderen, wie etwa dem Ausbau der Kindertagesbetreuung, mag dies jedoch auch ganz konträr ablaufen. Der Fokus auf die Bedingungen in der Stadt und auf deren bedarfsorientierte Bearbeitung würde sich mit der Abgabe der städtischen Zuständigkeit verlagern: die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt würde nicht mehr durch die Stadt selbst beeinflusst, sondern durch die Gegebenheiten im Landkreis, wo die Stadt nicht absolut, sondern unter Berücksichtigung der Gleichheitsgrundsätze relativ zu den anderen Gebietskörperschaften betrachtet werden müsste.

Konkret würde eine Abgabe der Zuständigkeit für den Leistungsbereich der Kindertagesbetreuung Folgendes bedeuten:

- die Trägerschaft über die städtischen Kindertagesstätten bliebe bei der Stadt,
- die Stadt müsste eine (eigenfinanzierte) Rumpfverwaltung für die Kindertagesstätten vorhalten,



- die Stadt müsste weiterhin für den Gemeindeanteil bei der Finanzierung der städtischen und privaten Kindertagesstätten aufkommen,
- die Steuerungshoheit über die Kindertagesstätten würde an den Landkreis abgegeben, damit wäre dieser für Bedarfsplanung, also beispielsweise Vorhaltung von Plätzen für Krippen- und Kitakinder, Öffnungszeiten, Ganztagsplätze, Sprachförderung etc. allein zuständig,
- die Stadt müsste die Verantwortung für die Tagespflege abgeben.

Was die Jugendarbeit/Jugendförderung betrifft, so ist hier die Aufrechterhaltung des Jugend- und Kooperationszentrums „Die Mühle“ fraglich. Der Landkreis trägt momentan 75 % der Personalkosten für 2,5 MitarbeiterInnen (2009 ca. 100.000 Euro), den übrigen Anteil, weitere Personal- sowie die Sachkosten finanziert die Stadt. Ginge die Verantwortung für die Jugendarbeit mit der Trägerschaft der Kinder- und Jugendhilfe an den Landkreis über, so müsste dieser die Grundlagen zur Förderung der Jugendarbeit im Landkreis als Maßstab ansetzen. In den „Richtlinien des Kreisjugendamtes über die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Jugendhilfe“ (zuletzt geändert 2010) ist festgehalten, dass pro hauptamtlicher pädagogischer Fachkraft ein Personalkostenzuschuss von maximal 7.700 Euro pro Jahr übernommen wird. Im Gegensatz zur bisherigen Erstattung des Landkreises von 100.000 Euro wären dies nur knapp 20.000 Euro (für 2,5 Vollzeitstellen). Allein an Personalkosten müsste die Stadt dann 80.000 Euro mehr aus eigenen Mitteln bereitstellen, damit 2,5 Vollzeitkräfte in der Mühle finanziert werden könnten. Hinzu kämen ggf. weitere Personalkosten sowie Sachkosten, die nur zu einem geringen Anteil vom Landkreis bezuschusst werden. Die Mühle wäre bei Abgabe der Zuständigkeit für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe eine rein freiwillige Leistung der Stadt, mit deren Fortbestehen unter den gegebenen Sparauflagen nicht zu rechnen ist. Gleiches gilt für alle weiteren Leistungen im Sachgebiet Jugendförderung (z. B. Förderung der hauptamtlichen Strukturen in der Jugendarbeit, Kinderdorf, Jugendräume, Bildungsarbeit etc.). Auch die Vernetzungsstrukturen mit Jugendverbänden und freien Trägern (z. B. Kinderschutzbund, Kunstwerkstatt) gingen verloren.

Die gemeinsame Beratungsstelle für Kinder, Jugendliche und Eltern der Stadt und des Landkreises Bad Kreuznach, die ihren Sitz in der Stadt hat, stünde bei Abgabe der Zuständigkeit sicherlich auf dem Prüfstein. Mit der Erziehungs-, Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstelle des Bistums Trier und der Erziehungs-, Familien-, Ehe- und Lebensberatungsstelle des Diakonischen Werks im Kirchenkreis an Nahe und Glan sitzen in der Stadt zwei weitere Beratungsstellen. Aus diesem Grund erscheint die Dezentralisierung bzw. Verlagerung der öffentlich getragenen Beratungsstelle in eine oder mehrere andere Gemeinden im Landkreis als wahrscheinlich. Die Stadt hätte auf diese Entscheidung kei-



nen direkten Einfluss mehr, obwohl damit ein innerstädtisches (nicht-konfessionelles) niedrigschwelliges Angebot für Familien wegfiel.

Sofern die Beratungsstelle vor Ort bliebe, hätte die Stadt allerdings keinerlei Steuerungshoheit mehr bezüglich Standards, Qualitäts- und Konzeptentwicklung, Reaktionsfähigkeit auf anfallende Bedarfe oder auch Vernetzung vor Ort, beispielsweise Angebote der Beratungsstelle in Kitas.

Für die Hilfen zur Erziehung sowie die Eingliederungshilfe würde die Abgabe der Trägerschaft einher gehen mit der Abgabe der Verantwortung und Zuständigkeit für die Gestaltung von erzieherischen Hilfen. Der Landkreis müsste diese als Pflichtleistung, auf die im SGB VIII ein individueller Rechtsanspruch besteht, komplett übernehmen. Bestehende Vereinbarungen der Stadt mit freien Trägern würden wegfallen, die Bearbeitung der Fälle würde vom Kreisjugendamt übernommen.

Sowohl im Landkreis Bad Kreuznach wie in der Stadt Bad Kreuznach werden qualitativ hochwertige Angebote der Kinder- und Jugendhilfe gemacht. Ein Übertrag der Zuständigkeiten von der Stadt auf den Landkreis würde Folgendes bewirken:

- die Stadt hat keinen rechtlichen Rahmen mehr, vor dessen Hintergrund die monetären Aufwendungen für eine eigenständige Kinder-, Jugend- und Familienpolitik begründet und faktisch umgesetzt werden können,
- die Stadt hat keinen rechtlich verbindlichen Planungsauftrag mehr für eine abgestimmte und bedarfsorientierte Kinder-, Jugend- und Familienpolitik,
- die Stadt kann kein rechtlich verankertes kommunalpolitisches Gremium (Jugendhilfeausschuss) mehr einrichten, um in einem demokratisch legitimierten Rahmen Politik, Verbände und BürgerInnen in der Ausgestaltung einer familienfreundlichen Kommune zu beteiligen,
- Kindertagesstätten, Beratungsangebote, Einrichtungen der Jugendarbeit, das kommunale Kinderschutzmanagement, Frühe Hilfen oder auch Familienbildungsangebote werden nach den Maßgaben des Landkreises in der Stadt zur Verfügung gestellt,
- die Verwaltung könnte verkleinert werden und dadurch Personalkosten in einem bestimmten Rahmen wegfallen.

Für die BürgerInnen würde durch den Verzicht auf den Status der Stadt, öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe zu sein, kein Vorteil entstehen. Die Nachteile resultieren im Wesentlichen daraus, dass die Angebote weniger stark auf die konkreten Bedarfslagen der Bad Kreuznacher BürgerInnen zugeschnitten werden können und die Stadt Bad Kreuznach nicht zwingend besser gestellt werden kann als andere Gebietskörperschaften im Landkreis mit je eigenen Besonderheiten und Bedarfslagen. Lediglich finanzielle Einsparmöglichkeiten sprechen für eine Abgabe des Status als Träger der öffentlichen Kin-

der- und Jugendhilfe, die allerdings im Verhältnis zu den abzugebenden Gestaltungsmöglichkeiten und verbleibenden Rumpfaufgaben gering ausfallen.

### **3. Inwiefern beeinflusst das Vorhanden- bzw. Nicht-Vorhandensein eines Jugendamts die Teilnahme an Programmen der Europäischen Union, des Bundes und des Landes, um zusätzliche Mittel einzuwerben?**

Die Teilnahme an Programmen, die Einwerbung von Ressourcen und Drittmitteln und auch die Bewerbung um Projektvorhaben ist häufig dann an Jugendämter gebunden, wenn nur diese antragsberechtigt sind. In diesen Fällen würde die Möglichkeit der direkten städtischen Bewerbung um Mittel, Ressourcen oder Projekte mit dem Jugendamt wegfallen.

Dies betrifft beispielsweise das Landesprogramm Kita!Plus mit seinen Säulen I „Kita im Sozialraum“ und II „Familienbildung im Netzwerk“. Während sich bei der Säule I die Berechnungsgrundlage für das antragsberechtigte Kreisjugendamt ändern würde, sodass der Kreis in Folge über die bisher der Stadt zugesprochenen Mittel verfügen könnte, gingen in der Säule II 15.000 Euro an Landesmitteln jährlich komplett verloren, da diese jedem Jugendamt separat zustehen. Bezüglich des Bundesprogramms „Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ hat in der vergangenen Antragsperiode ein Vorteil in der Beantragung darin bestanden, dass sich beide Jugendämter gemeinsam um Mittel beworben und dann den Vorzug gegenüber einer Bewerbung eines einzelnen Amtes bekommen haben. Solche Synergieeffekte wären bei Existenz eines einzigen Jugendamts nicht mehr möglich. Wie die nachfolgende Tabelle (Abbildung 7) verdeutlicht, werden jährlich ca. 1 Million Euro an Drittmitteln für die Kinder- und Jugendhilfe über das Jugendamt der Stadt Bad Kreuznach eingeworben bzw. stehen ihm durch gesetzliche Regelungen zu.

**Abb. 7: Drittmittel für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe an das Jugendamt**

Überschlag 2013	Verwendungszweck	Herkunft der Mittel
748.550 35.930	Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 und 29 bis 35 a und Hilfen für junge Volljährige nach § 41	Land RLP
10.000	Hilfen zur Erziehung, flexibel einsetzbar	Land RLP
16.820	Lokale Netzwerke Kinderschutz: 7 € pro Kind unter 6 Jahre pro Jahr	Land RLP
17.000	Kinderschutz	Bund
62.000	Beratungsstellen	Land RLP
15.000	Jugendarbeit	Land RLP
56.543	Säule I Kita!Plus „Kita im Sozialraum“	Land RLP
15.000	Säule II Kita!Plus „Familienbildung im Netzwerk“	Land RLP
17.250	„Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen 2012 – 2015“	Land RLP
22.500	Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus	Bund
7.500	Ferienbetreuung in Rheinland-Pfalz	Land RLP
3.000	„Soziale Bildung“; „Entwicklung und Einübung sozialen Verhaltens“	Land RLP
<b>1.027.093</b>		

Quelle: Zusammenstellung anhand des Haushaltsplans und von Jugendamtsinformationen

Bei den hier ausgewiesenen Drittmitteln handelt es sich um eine „Steuerungsmasse“, die es der Kommunalpolitik erlaubt, im Rahmen der Vorgaben eigenständig Schwerpunkte zu setzen. Darin liegt der zentrale Nutzen dieser zusätzlichen Ressourcen.

Insgesamt gilt: selbstverständlich wäre der Landkreis wie auch jetzt weiterhin antragsberechtigt, dann eben auch für den Sozialraum der Stadt, allerdings würde auf Landkreisebene entschieden werden, wie die Mittel eingesetzt werden und wie dabei die Stadt selbst berücksichtigt wird. Die Stadt könnte nicht mehr selbst und direkt Einfluss auf den Bezug von Mitteln oder die Umsetzung von Projekten nehmen oder selbst darüber entscheiden, sondern wäre von der Entscheidung des Landkreises abhängig.

An Programmen der EU, des Bundes oder des Landes mitwirken zu können, erhöht die politischen Gestaltungsspielräume der Stadt Bad Kreuznach. Viele Programme dienen dazu, Lösungen für neue Probleme zu erarbeiten, innovative Handlungsstrategien zu entwickeln oder vorhandene Angebote neu auszurichten. Modellprogramme und Projekte sind kein Selbstzweck. Sie entfalten nur Wirkung, wenn ihre Ergebnisse in veränderte Regelstrukturen überführt werden können. Dazu allerdings braucht es eine abgestimmte Planungsstruktur, die in der Lage ist, die nachhaltigen Effekte von Projekten zu sichern. Insofern sichert das Vorhandensein eines Jugendamtes die mögliche Beteiligung an Pro-

grammen und Projekten und durch die Einbindung in Planungsstrukturen auch eine kontinuierliche Innovationsausrichtung der sozialen Infrastruktur.

Für Fälle, in denen die Antragsberechtigung nicht an ein Jugendamt gebunden ist, wäre es trotzdem schwierig, Anträge vorzubereiten, da ohne das Jugendamt keine Verwaltungsstruktur zur Analyse von Bedarfen im Vorfeld und zur Antragsstellung selbst zur Verfügung stünde.

**4. *Wie stellt sich die Situation der Kinder- und Jugendhilfe im Vergleich zum Landkreis Bad Kreuznach dar? Wo liegen Gemeinsamkeiten und Unterschiede und wie lassen sich diese erklären? Welche Konsequenzen lassen sich aus dem Stadt-Landkreis-Vergleich für die Frage „eigenes Jugendamt“ ableiten?***

Wie bereits in Kapitel III erläutert, ist die Stadt Bad Kreuznach durch eine hohe soziostrukturelle Belastung geprägt. Sowohl die Jugendarbeitslosigkeit als auch der Sozialgeldbezug von Kindern und Jugendlichen liegen weit höher als der Durchschnitt der kreisangehörigen Städte, die Zahl der Alleinerziehenden ist ebenfalls überdurchschnittlich. Auch im Landkreis Bad Kreuznach existieren die genannten Belastungsfaktoren relativ stark. So liegen alle drei Werte für den Landkreis auch über dem Durchschnitt der Landkreise, allerdings nicht so stark, wie es in der Stadt der Fall ist.

Was die demographische Lage betrifft, so wurde bereits erwähnt, dass die Stadt wie alle Kommunen dem demographischen Wandel unterliegt und die Bevölkerung abnimmt, dass diese Verringerung hier aber nicht so gravierend ist wie in vielen anderen Kommunen, also die Stadt überdurchschnittlich gut da steht. Der Landkreis befindet sich bei den Veränderungen der Zahl der jungen Menschen im 10-Jahres-Vergleich (2001 bis 2011) exakt im Durchschnitt der Landkreise und kann zwischen im 1-Jahres-Vergleich (2010 bis 2011) ebenso wie die Stadt einen geringen Anstieg der Kinder unter 6 Jahren verzeichnen. Insofern ist die Bevölkerungsentwicklung in Stadt und Landkreis im Vergleich mit anderen Kommunen ähnlich positiv zu bewerten.

Bezüglich der Leistungen in der Kindertagespflege lässt sich feststellen, dass beide Jugendämter bei den Kita-Zahlen (U3-Plätze, Ganztagsplätze) überdurchschnittlich gut da stehen, ebenso die Stadt bei der Tagespflege, während der Landkreis hier weit unter dem Durchschnitt der Landkreise liegt. Insgesamt muss hier beachtet werden, dass urbane Gebiete einem größeren Ausbaudruck unterliegen als ländliche Gebiete und die Situation in der Stadt gegenüber dem Landkreis verschärft ist.

Der Blick auf die Jugendarbeit zeigt, dass sowohl Stadt als auch Landkreis hier personell (überdurchschnittlich) gut aufgestellt sind, während die Ausgaben bei beiden unter den jeweiligen Durchschnittswerten liegen.

Bei den Beratungen in Partnerschaftsfragen (inkl. Trennung und Scheidung) sowie zur Personensorge und dem Umgangsrecht liegen beide Jugendamtsbezirke deutlich unter den Durchschnittswerten, bei der Erziehungsberatung hingegen jeweils über dem Durchschnitt.

Im Hinblick auf die Hilfen zur Erziehung stellt sich die Situation in Stadt und Landkreis sehr ähnlich dar. Die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung (und auch von Eingliederungshilfen) bewegt sich weit unter dem Durchschnitt, obwohl eine hohe soziostrukturelle Belastung anderes erwarten lässt. Betrachtet man die Entwicklung der Inanspruchnahme, so wird deutlich, dass diese Situation keine Ausnahme ist, sondern dass die Fallzahlen sich in Landkreis und Stadt unterdurchschnittlich stark nach oben entwickelt haben (2002 bis 2011). Anteilig liegen 2011 die ambulanten und teilstationären Hilfen weit unter den Durchschnittswerten, während es im stationären Bereich und bei der Vollzeitpflege umgekehrt ist, sodass sich beide hier überdurchschnittlich bewegen. Es werden also in beiden Jugendämtern ähnliche Schwerpunkte gesetzt, die Entwicklungen beider liegen eng beieinander.

Auch bei den Bruttoausgaben für die Hilfen zur Erziehung (und die Eingliederungshilfen) bestätigt sich diese Feststellung. Die Bruttoausgaben befinden sich hier weit unter den jeweiligen Durchschnittswerten, was als Hinweis darauf gedeutet werden kann, dass beide Jugendämter bei den Hilfen zur Erziehung (und den Eingliederungshilfen) sparsam wirtschaften.

Beim Blick auf die Personalsituation zeigt sich, dass es in der Stadt weniger Personalstellen in den Sozialen Diensten gibt als im Durchschnitt der kreisangehörigen Städte, im Landkreis etwas mehr als im Durchschnitt der Landkreise. Betrachtet man die Fälle<sup>2</sup> pro Stelle in den Sozialen Diensten, so liegen beide Jugendämter unter dem Durchschnitt, während die Fallbelastung im Pflegekinderdienst allein bei beiden überdurchschnittlich ist. Bei den Personalstellen in der wirtschaftlichen Jugendhilfe ist die Stadt gegenüber dem Landkreis schlechter aufgestellt; sie liegt unter, der Landkreis über den jeweiligen Durchschnittswerten. Für die Fallbelastung bedeutet dies, dass die Stadt hier eine überdurch-

---

<sup>2</sup> Bei der Interpretation des Fallbelastungsindikators sollte stets berücksichtigt werden, dass hier nur ein Ausschnitt des Aufgabenbereiches der Fachkräfte in den Sozialen Diensten in die Berechnung mit einbezogen wird. Weitere Aufgaben, wie beispielsweise das Tätigwerden aufgrund einer §8a-Meldung, formlose Beratungskontakte zu Familien, sozialräumliches Arbeiten und Verwaltungstätigkeiten werden an dieser Stelle vernachlässigt. Die zeitlichen Ressourcen, die von den Sozialen Diensten hierfür aufgewendet werden, unterscheiden sich zum Teil erheblich.

schnittlich hohe Belastung aufweist (zweithöchster Wert), der Landkreis eine eher geringe.

Insgesamt gesehen gehen viele Entwicklungen in Stadt und Landkreis in eine ähnliche Richtung. Die demographische Lage ist vergleichbar, die soziostrukturelle Situation bei beiden von Belastungsfaktoren geprägt, allerdings in der Stadt mit deutlich höheren Werten. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe gestalten sich ähnlich, auch die Ausgaben sind gleichsam moderat.

Die vorliegenden Daten zeigen, dass im Landkreis wie in der Stadt ähnliche Entwicklungstendenzen zu finden sind, wie auch ähnliche Schwerpunktlegungen bei der Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur vorgenommen wurden, wobei sich allerdings das jeweilige Niveau deutlich unterscheidet. Denn trotz ähnlicher Tendenzen darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich sowohl die soziostrukturellen Rahmenbedingungen wie auch die Infrastrukturdichte in ländlichen Regionen deutlich anders darstellen als in städtischen. Dies gilt es bei der Einteilung von Planungsräumen ebenso zu beachten wie die Identifikation der BürgerInnen mit ihren je historisch gewachsenen Gemeinwesen. Gäbe es in der Stadt Bad Kreuznach kein Jugendamt, so wäre unter Planungsgesichtspunkten dringend zu empfehlen, dass die Stadt Bad Kreuznach als eigenständige Planungseinheit für die Jugendhilfe- und Sozialplanung behandelt wird. Durch eine verstärkte soziostrukturelle Belastung der Stadt gestaltet sich hier die Ausgangslage für die Planung und Ausgestaltung der Hilfen etwas anders. Es ist sinnvoll und notwendig, den Sozialraum Stadt als eigene Planungseinheit zu betrachten. Ein eigenes Jugendamt in der Stadt kann dies detaillierter leisten als ein Jugendamt, das gleichsam für 119 Gemeinden zuständig ist und diese in vielerlei Hinsicht gleichberechtigt behandeln muss.

**5. *Wie kann sichergestellt werden, dass die unterschiedlichen Angebote und Dienste für Kinder, Jugendliche und Familien von der Kindertagesbetreuung über die Jugendförderung und Schulsozialarbeit bis hin zu den Hilfen zur Erziehung und einem qualifizierten Kinderschutz bedarfsbezogen ausgestaltet werden und inwiefern ist hier das Vorhandensein eines Jugendamts entscheidend?***

Die Ausgestaltung der Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe hat sich an den Lebenslagen von Familien und den Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen vor Ort auszurichten. Ein Jugendamt muss seine Angebote und Dienste daher immer im Bezug zu den Voraussetzungen in der Kommune gestalten und kann diese nicht einfach frei von Gegebenheiten im Sozialraum anbieten. In der Stadt Bad

Kreuznach ist die soziostrukturelle Belastung höher als im Landkreis, ebenso ist die Situation bei der Kindertagesbetreuung in Städten eine andere als in Landkreisen. Hier müssen also die Aufgaben anders bewältigt werden, etwa die Bedarfsplanung beim Kita-U3-Ausbau. Bedarfsorientierung bedeutet BürgerInnennähe. Was BürgerInnen an Angeboten und Diensten der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe erwarten und brauchen, lässt sich nur bedingt durch Standardvorgaben und -programme erfassen. Das bedeutet in der Konsequenz, dass Bedarfslagen möglichst sozialräumlich bei BürgerInnen und den Institutionen, die es mit jungen Menschen und Familien zu tun haben, erfasst und unter ihrer Beteiligung ausgestaltet werden müssen. Die Ausgestaltung sozialräumlicher Planungsstrukturen ist eine notwendige Voraussetzung für eine bedarfsorientierte Infrastrukturentwicklung, die fachlich angemessen und wirtschaftlich effizient ist. Das Jugendamt der Stadt Bad Kreuznach verfügt über eine prozessorientierte Jugendhilfeplanung unter Einbindung der Verbände, Institutionen und Politik. Dadurch wird ein hohes Maß an Bedarfsorientierung gesichert. Die Ausgestaltung sozialräumlicher Planungsstrukturen für die Stadt Bad Kreuznach könnte auch über den Landkreis erfolgen. Ob und in welcher Weise diese Planungsstrukturen fortgesetzt werden und wie mit den Ergebnissen in politischen Entscheidungsprozessen auf Landkreisebene umgegangen wird, entzieht sich den Einflussmöglichkeiten der städtischen Institutionen, Vereine und BürgerInnen. Oder umgekehrt formuliert sichert ein Jugendamt in Verbindung mit einem kommunalpolitisch verankerten Jugendhilfeausschuss ein höheres Maß an Bedarfsorientierung und eine höhere Akzeptanz der Bevölkerung für Sozialausgaben, die stärker nachvollziehbar und deren Effekte in der Öffentlichkeit kommunizierbar sind.

**6. Inwieweit stellt die Existenz eines Jugendamts einen weichen Standortfaktor für das Selbstverständnis der Stadt Bad Kreuznach als eine kinder- und familienfreundliche Kommune dar?**

Die örtliche Zuständigkeit für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe garantiert über den rechtlichen Rahmen einer Kommune, dass sich auf politischer wie auch auf verwaltungsstruktureller Ebene mit Bedarfen und Erfordernissen von Kindern, Jugendlichen und Familien befasst wird. Die politische (gleichsam demokratische und partizipative) Beschäftigung ist dabei im Jugendhilfeausschuss sichergestellt und wird über diesen verbindlich in Stadtrat oder Kreistag eingebracht, die verwalterische geschieht auf Ebene des Jugendamts. Insofern sind in der Kommune alle Fraktionen dazu angehalten, sich regelmäßig um relevante Themen für Kinder, Jugendliche und Familien zu kümmern und hier auch politische Willensbildung zu betreiben. Sowohl der rechtliche Rahmen für Aktivitäten als auch



die Infrastruktur sind bei der Trägerschaft über die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe vorhanden, die Leistungen der Kommune sind somit verbindlich und abgesichert und das Thema kann offensiv angegangen und in der Verwaltung und Politik verortet werden. Dazu gehören ein bedarfsorientierter Ausbau der Kindertagesbetreuung ebenso wie gezielte Kooperation mit den kommunal ansässigen Wirtschaftsbetrieben zur Ausgestaltung von Familienfreundlichkeit im Rahmen der Fachkräftesicherung. Ob und wo sich hochqualifizierte Menschen beruflich niederlassen, hängt heute zu einem entscheidenden Teil nicht mehr nur vom Gehalt, sondern in immer stärkerem Maße auch davon ab, wie sich Vereinbarkeit von Familie und Beruf realisieren lässt, wie sich die Bildungsmöglichkeiten für die Kinder darstellen und ob die Kommune ein „sympathisches“ Image aufweist oder nicht. Ein „sympathisches“ Image beinhaltet neben Weltoffenheit und Innovationsfreudigkeit nicht nur Freizeit- und Kulturangebote, sondern in besonderer Weise auch, zu berücksichtigen wie Familien leben möchten und wie sie sich wohlfühlen. Damit ist Familienfreundlichkeit längst kein weicher Standortfaktor mehr, sondern ein sehr bedeutsamer in der interkommunalen Konkurrenz um Betriebe, Fachkräfte, junge Menschen und Familien. Liegt die örtliche Zuständigkeit für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe nicht in der Kommune selbst, so ist nicht gewährleistet, dass es eine politische und verwalterische Beschäftigung mit relevanten Themen für Kinder, Jugendliche und Familien gibt. Es fehlen dann das rechtlich abgesicherte politische Gremium (Jugendhilfeausschuss), die Verwaltungseinheit (Jugendamt) und damit die gesamte Infrastruktur zur intensiven Bearbeitung dieses Politikfelds. Eine politische (und auch verwalterische) Befassung mit Kinder-, Jugend- und Familienpolitik ist in diesem Falle rein freiwillig, Leistungen sind nicht rechtlich abgesichert, sondern fakultativ und es fehlt an Gestaltungsspielraum, um etwa das Ziel der Darstellung der Kommune als besonders familienfreundlich so offensiv anzugehen, wie das mit der Infrastruktur, die eine Trägerschaft der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe vorschreibt, möglich ist.

Insofern ist das Vorhandensein der Trägerschaft ganz eindeutig mindestens als weicher Standortfaktor im Hinblick auf die Gestaltung einer kinder-, jugend- und familienfreundlichen Kommune zu bewerten.



**7. Unabhängig von der Frage der bestehenden Organisationsstruktur lassen sich Entwicklungsanforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe formulieren. Dabei sollen Handlungsansätze aufgezeigt werden, wie im Zusammenspiel von Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit ein effizienter Umgang mit knappen öffentlichen Mitteln gestaltet und ggf. Einsparmöglichkeiten identifiziert werden können.**

Die vorliegenden Analysen zeigen, dass in der Stadt Bad Kreuznach in den vergangenen Jahren sowohl unter fachpolitischen, fachlichen wie wirtschaftlichen Gesichtspunkten die richtigen Weichenstellungen vorgenommen wurden. Um die Stadt Bad Kreuznach kinder-, jugend- und familienfreundlich zu gestalten, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und auch den Wirtschaftsstandort zu stärken, werden die Kindertagesbetreuungsangebote deutlich ausgebaut und das auch stärker als in vergleichbaren Kommunen. Bei den Fallzahlen und den Ausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff SGB VIII) und der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen (§ 35a SGB VIII) liegen die Werte deutlich unter dem Durchschnitt der rheinland-pfälzischen Städte. Angesichts der hohen soziostrukturellen Belastung wären überdurchschnittliche Inanspruchnahmequoten und Ausgaben mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartbar gewesen. Hinsichtlich der bereits vorhandenen nachweisbar effizienten Strukturen in diesem Leistungssegment sind keine größeren Einsparmöglichkeiten mehr zu identifizieren, zumal es sich hier um individuelle Rechtsansprüche handelt. Trotz dieser positiven Ausgangssituation lassen sich folgende Entwicklungsaufgaben beschreiben, damit im Hinblick auf weiter steigenden Hilfebedarf die fachlich erforderlichen und wirtschaftlich effizienten Hilfen gewährt werden können:

1. Fachliches Controlling, sozialpädagogische Diagnosen und qualifizierte Fallsteuerung: Im Bereich der Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff SGB VIII) und der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII) wird im Sozialen Dienst des Jugendamts in jedem Einzelfall darüber entschieden, welche Hilfe in welcher Form und mit welcher Dauer notwendig und geeignet ist. Hierbei handelt es sich um ein sehr anspruchsvolles Verfahren, das entsprechende Fachkompetenzen, methodische Standards und zeitliche Rahmenbedingungen erfordert. Eine qualifizierte Fallsteuerung muss in der Organisationsstruktur des Jugendamts ebenso verankert sein wie in sozialräumlichen Netzwerken und Jugendhilfeplanungsprozessen.
2. Zielgruppenspezifische Weiterentwicklung des Hilfesystems: Bestimmte Zielgruppen sind in den Hilfen zur Erziehung deutlich überrepräsentiert. Dazu gehören Alleinerziehende ebenso wie Kinder psychisch kranker Eltern. Mit Blick auf diese beiden Hauptgruppen von Hilfeempfängern zeigt sich konzeptioneller Weiterentwicklungsbedarf, um

Angebote passgenauer, bedarfsorientierter und damit auch wirkungsorientierter zu gestalten.

3. Sozialräumliche Weiterentwicklung des Hilfeplans: Kostenintensive und intervenierende Hilfen können am ehesten dann vermieden werden, wenn es gelingt, die Regelstrukturen wie Kindertagesstätten, Schulen und die Jugendarbeit so zu stärken, dass möglichst frühzeitig niedrigschwellige Angebote in den sozialräumlichen Kontext der jungen Menschen und Familien gemacht werden. Dazu gehört die Weiterentwicklung von Brennpunktarbeit an der Schnittstelle zu den Hilfen zur Erziehung ebenso wie eine kooperative Konzeptentwicklung mit Schulen, um Bildungsbenachteiligung, Schulabsentenz oder Jugendarbeitslosigkeit zu vermeiden. Dazu sind die bereits vorhandenen und gut ausgebauten Jugendhilfeplanungsstrukturen mit entsprechenden Schwerpunktlegungen zu versehen.
4. Stärkung der wirtschaftlichen Jugendhilfe im Jugendamt: Durch zeitnahe Zuständigkeits-, Rechnungs- und Erstattungsüberprüfungen lassen sich die Rückholquoten und die Einnahmen eines Jugendamts deutlich verbessern. Dieser Aufgabenbereich muss daher personell ausreichend besetzt sein, um im Austausch mit dem Sozialen Dienst potentielle Fallabgaben und Rückforderungen im Blick zu haben und die Einnahmeseite zu stärken.
5. Delegation von Aufgaben an privat-gewerbliche Unternehmen: Eine Übertragung von Aufgaben des Jugendamts, beispielsweise beim Unterhaltsvorschuss, würde zu keiner Kostenersparnis oder Einnahmeverbesserung führen. Die hier benannten Aufgaben tangieren zum einen hoheitliche Tätigkeiten mit sensiblen Daten und innerbehördlichen Kommunikationserfordernissen und sind zum anderen so spezifisch, dass es hierfür keinen Markt mit wettbewerbsorientierten Dienstleistern gibt.
6. Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur: Angesichts der Bedeutungszunahme der sozialen Infrastruktur für die Ausgestaltung lebendiger Gemeinwesen mit vielfältigen Aufgaben zur Unterstützung und Integration von Menschen in unterschiedlichen Lebensphasen und Lebenslagen gilt es generell, die ausdifferenzierte Landschaft mit unterschiedlichen Beratungs-, Entlastungs- und Hilfeangeboten stärker aufeinander zu beziehen und für BürgerInnen übersichtlicher und bedarfsnäher zu gestalten. Dabei geht es nicht nur um die Vermeidung von Doppelstrukturen und den Abbau von Zugangshemmnissen, sondern auch um eine neue Verhältnisbestimmung von öffentlicher und privater Verantwortung und das Zusammenspiel von Profession und Ehrenamt. Dazu sind institutionenübergreifende Kooperationen von Jugendhilfe, Sozialhilfe, Gesundheitshilfe, Schulen, Kirchen, Vereinen und Bürgerinitiativen notwendig, die kommunalpolitisch gerahmt werden müssen. Die Ausgestaltung von sozialen Ge-

meinwesen für Jung und Alt, Arm und Reich, Einheimisch und Zugewandert, Behindert und Nicht-Behindert wird eine zentrale Zukunftsaufgabe für Kommunen.

**8. *Wie kann mehr Transparenz für die Aufgaben, den Ertrag und den Nutzen sowie die Zielerreichung in der Kinder- und Jugendhilfe hergestellt werden? Welche Ansätze wären hier möglich und über welche Maßnahmen oder Projekte könnte die „Wirksamkeit“ der Kinder- und Jugendhilfe noch verbessert werden? In welchen Bereichen sollten Schwerpunkte gelegt werden?***

Die Herstellung von mehr Transparenz bedeutet, dass die Kinder- und Jugendhilfe ihre Aufgaben und Leistungen im politischen Raum wie in der Öffentlichkeit offensiver vertreten muss. Dazu ist eine Jugendhilfeplanung mit entsprechender Berichterstattung erforderlich, die alle zentralen Leistungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe abdeckt. Entsprechende Ansätze hierzu sind in der Stadt bereits vorhanden.

Bislang gibt es in Deutschland kein praktikables und akzeptiertes Modell zur Wirksamkeitsmessung in der Kinder- und Jugendhilfe. Dieser komplexen Aufgabe kann man sich nur pragmatisch nähern, mit eingegrenzten Aufgabenfeldern, klaren Zielbestimmungen, fachlich verwertbaren Hypothesen und dichten Beschreibungen von Praxisentwicklungsschritten und deren Effekten.

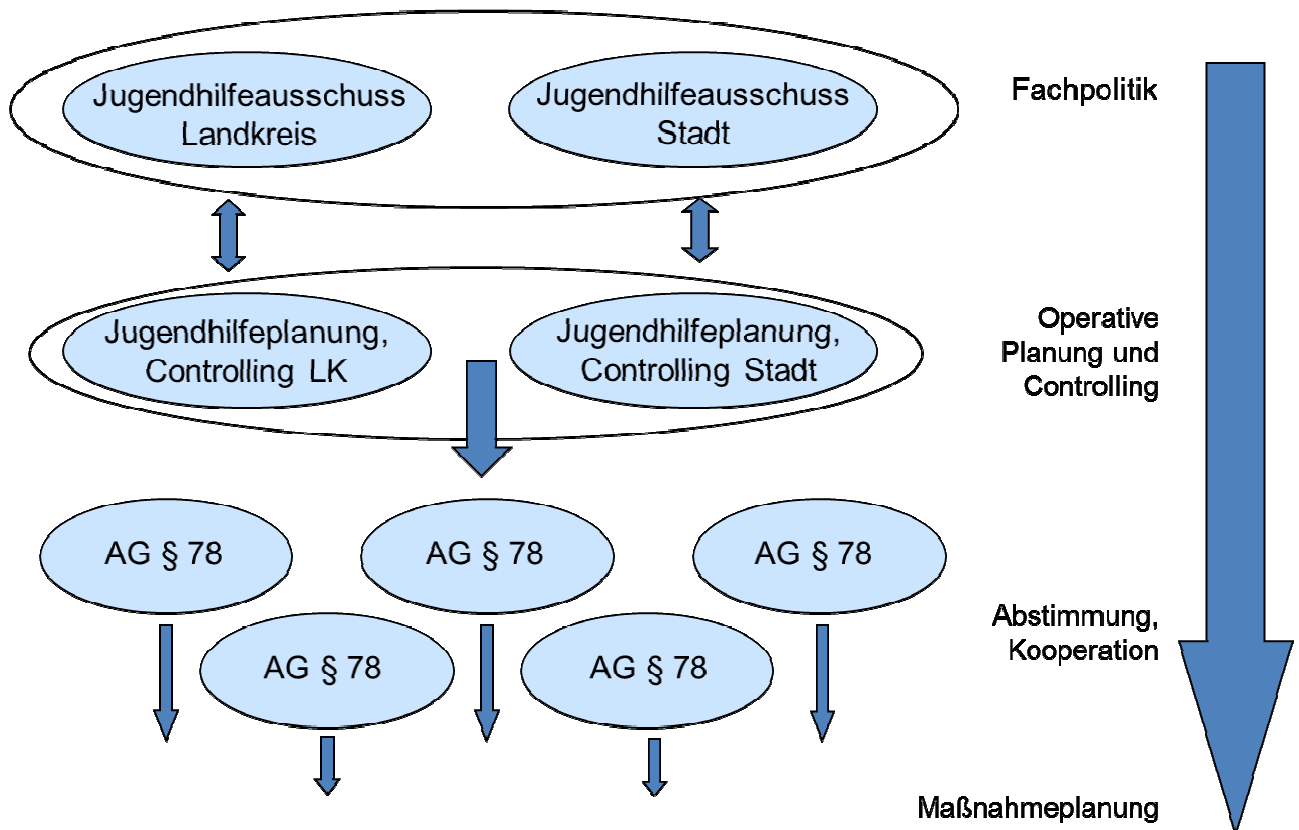
Sollte in der Stadt Bad Kreuznach eine stärkere Wirkungsorientierung politisch gewollt sein, dann wird folgendes Verfahren vorgeschlagen: Der Jugendhilfeausschuss bestimmt ein Schwerpunktthema und erarbeitet mit den beteiligten Einrichtungen und Zielgruppen einen groben Zielrahmen. Darauf bezogen werden Indikatoren und Prüffragen festgelegt sowie methodische Instrumente für Monitoring und Evaluation entwickelt. Bei der Jugendhilfeplanung müssen hierfür entsprechende Ressourcen bereitgestellt werden. Die Ergebnisse werden nach einer dreijährigen Evaluationsphase an die Politik und Fachwelt rückgekoppelt und mit den entsprechenden Konsequenzen für eine kontinuierliche Weiterentwicklung des beobachteten Handlungsfelds versehen. So entsteht ein lernendes System.

**9. Was kann durch Kooperation zwischen der Stadt und dem Landkreis besser realisiert werden? Inwiefern können hier Synergieeffekte entstehen und genutzt werden (in welchen Bereichen, bei welchen Aufgaben und Leistungen, mit welchen Konsequenzen)?**

Zunächst einmal ist festzustellen, dass die beiden Jugendämter in Stadt und Landkreis bereits hinsichtlich vieler Aufgaben zusammenarbeiten und sich bei vielen Leistungen abstimmen. Die Kooperation wird dabei von beiden Seiten als gut bewertet und als Ausgangsbasis für noch intensivere Zusammenarbeit gesehen.

Eine Stärkung der Kooperation könnte auf politischer, planerischer und operativer Ebene (siehe Abbildung 8) geschehen. Anknüpfend an die schon gute Praxis vor allem auf der operativen Ebene könnte beispielsweise eine Zusammenarbeit der Jugendhilfeausschüsse, etwa über eine gemeinsame Sitzung jährlich, initiiert werden. Auch auf der Ebene von Jugendhilfeplanung und Controlling könnte ein stärkerer Austausch als bisher installiert werden, der wiederum beispielsweise die Einrichtung von thematischen Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII (Träger öffentlicher und freier Jugendhilfe sowie geförderter Maßnahmen) nach sich zieht. Selbstverständlich müsste vor deren Einrichtung geprüft werden, in welchen inhaltlichen Bereichen regelmäßige Gremien (ggf. auch nicht als AG nach § 78 SGB VIII) existieren, in denen bereits Angebote und Maßnahmen abgestimmt und aufeinander bezogen werden. Es sollen hier gegenüber schon bestehenden Austauschforen keine Parallelstrukturen aufgebaut werden. Die Zusammenarbeit soll der gegenseitigen Ergänzung dienen, aber keine Doppelstrukturen bedingen.

**Abb. 8: Ebenen der Kooperation von Stadt und Landkreis**



Betrachtet man die einzelnen Leistungen im Jugendamt, so bietet sich in bestimmten Gebieten eine stärkere inhaltliche Zusammenarbeit auf der operativen Ebene sehr an. Im Bereich der Kindertagespflege ist dabei an einen größeren inhaltlichen Austausch zu denken, z. B. auf politischer Ebene durch einen Austausch beider Jugendhilfeausschüsse. Bei der Tagespflege könnte beispielsweise eine gemeinsame Tagespflegepersonenbörse aufgebaut werden. Diese könnte von beiden Jugendämtern bestückt und wiederum genutzt werden.

Im Pflegekinderdienst bietet sich eine stärkere Verzahnung beider Ämter hinsichtlich der Werbung von Pflegeeltern, ihrer Fortbildung sowie gemeinsamen Standards bei der Ausgestaltung der Pflegeverhältnisse an. Ebenso lässt der sehr kleine Bereich der Adoptionen Raum für wechselseitigen Informationsaustausch und Unterstützung etwa bezüglich Kenntnissen von spezifischen Rechtslagen und gesetzlichen Voraussetzungen.

Auch im großen Bereich der Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe ist eine stärkere Zusammenarbeit sinnvoll, beispielsweise bei der Ausgestaltung von Hilfen, bei Vereinbarungen mit Trägern, die von beiden Jugendämtern beauftragt werden, und bei der Schaffung gleicher Standards unter Berücksichtigung sozialräumlicher Voraussetzungen.

Synergieeffekte sind hier in vielen Tätigkeitsfeldern möglich, zu erwarten ist auch, dass diese den erhöhten Aufwand durch verstärkte Kooperation ausgleichen. Allerdings ist es

nicht möglich, den Ertrag der höheren Zusammenarbeit messbar zu machen oder mit Sicherheit zu prognostizieren.

### **10. Können bei Beibehaltung des Jugendamts Teilbereiche an den Landkreis oder private Dienstleister abgegeben bzw. übertragen werden?**

Aus fachlicher Perspektive ist eine Abgabe von Teilbereichen der Kinder- und Jugendhilfe vom Stadtjugendamt an das Kreisjugendamt nicht sinnvoll, da sich die Mehrheit der Aufgaben und Leistungen innerhalb eines Jugendamts aufeinander bezieht und nur im Gesamten eine gute Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien bieten kann. Einzelne Bereiche aus dem Zusammenspiel herauszulösen und in eine andere Verwaltungsstruktur einzufügen, würde mindestens zusätzlichen Abstimmungsaufwand und eine Zerstückelung des Gesamtleistungsbereichs bedeuten.

Für die einzelnen Bereiche, bei denen über die Abgabe diskutiert wird, ist Folgendes festzustellen:

Tagespflege: Bei der Abgabe würde die sinnvolle und notwendige Verknüpfung der Gebiete Kindertagesstätten und Tagespflege im Rahmen der Bedarfsplanung weitaus schwieriger. Eine Abstimmung zu zusätzlichen Plätzen bei Tagespflegepersonen, etwa zur Erfüllung Rechtsanspruchs ab 1. August 2013, oder zur Betreuung von Kindern durch Tagespflegepersonen in Randzeiten der Kitas könnte nicht mehr innerhalb der städtischen Infrastruktur stattfinden, sondern müsste mit dem Kreisjugendamt separat verhandelt werden.

Adoptionen: Eine Abgabe hätte sowohl negative Konsequenzen für das Stadtjugendamt als auch für das Kreisjugendamt. Zum einen ist aus fachlicher Sicht eine Verknüpfung des Adoptionsbereichs mit dem Pflegekinderdienst sinnvoll, da aus Pflegeverhältnissen häufig Adoptionen erwachsen und somit die Übergabe bzw. der Übergang intern im Stadtjugendamt problemlos gestaltet werden kann. Zum anderen erfüllen aktuell weder der Landkreis noch die Stadt die Vorgaben für eine anerkannte Adoptionsvermittlung. Das Land verhält sich allerdings ruhig, sodass der Status quo momentan nicht in Gefahr ist. Eine Verlagerung des Aufgabenbereichs in den Landkreis und damit eine Veränderung des Status quo würde daran ggf. rütteln und deutliche Mehrkosten verursachen, wenn die zukünftige Adoptionsstelle beim Landkreis dann Standards einer anerkannten Adoptionsvermittlung erfüllen und in dieser Logik aufgestockt werden müsste.

Elterngeld (und damit ab 1.8.2013 auch Betreuungsgeld): Das Elterngeld (Betreuungsgeld) ist keine ureigene Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe, insofern gehört es nicht

zum Zusammenspiel der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Das Land sieht hier eine formale Möglichkeit der Abgabe, insofern könnte diese angedacht werden.

Erziehungsberatungsstelle: Wie bereits oben geschildert, böte eine alleinige Zuständigkeit des Landkreises zum einen Anlass dafür, über eine Veränderung des Sitzes der Beratungsstelle nachzudenken. Eine Dezentralisierung bzw. Verlagerung in den Kreis wäre dabei vorstellbar. Zum anderen hätte die Stadt keinerlei Einflussmöglichkeit mehr auf das Angebot der Beratungsstelle, etwa im Hinblick auf niedrigschwellige Beratungsleistungen vor Ort in der Stadt, z. B. in Kindertagesstätten oder in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen.

Amtsvormundschaften: Vormund- und Pflegschaften werden in enger Abstimmung mit dem Sozialen Dienst des Jugendamts wahrgenommen, insofern ist die Verknüpfung der beiden Aufgabenbereiche innerhalb eines Jugendamts sinnvoll.

Was die Abgabe von Teilleistungen im Verwaltungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe an private Dienstleister betrifft, so gibt es bislang auf bundesweiter Ebene wenig Erfahrungen dazu bzw. wenn dann nur Berichte über nicht erfolgreich verlaufene Verlagerungen an externe Dienstleister (vgl. Pilotprojekt Hamburg zum Unterhaltsvorschuss 2004). In der Regel handelt es sich um hochspezialisierte Aufgaben, die besondere fachliche/rechtliche Kenntnisse und Kompetenzen erfordern und zumindest in enger Abstimmung mit dem öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe durchgeführt werden müssen. Für diese spezifischen Teilsegmente existiert kein Anbietermarkt, sodass nicht davon auszugehen ist, dass bestimmte Leistungen durch private Dienstleister besser und kostengünstiger erbracht werden können.



## **V. Abschätzung zu den monetären Auswirkungen der Beibehaltung oder Abgabe der öffentlichen Trägerschaft für die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Bad Kreuznach**

Nachfolgend wird eine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der öffentlichen Trägerschaft im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vorgenommen. Eine genaue Berechnung war im Auftrag nicht vorgesehen und ist auch nicht möglich. In die Berechnungsgrundlage fließen zu viele unbekannte und durch Dritte beeinflusste Größen ein, sodass nur eine ungefähre Abschätzung möglich ist. Trotz dieser großen Vorbehalte soll die fiskalische Seite in der Expertise berücksichtigt werden, um zumindest eine ungefähre Dimensionierung der finanziellen Größenordnungen für die politische Entscheidungsfindung vorzunehmen. Um eine genaue Aussage treffen zu können, müsste im Vorfeld entschieden und bekannt sein,

1. ob und in welchem Umfang sich die Kreisumlage erhöht, sollte die Stadt ihren Status als öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe aufgeben und
2. ob der Landkreis im Falle der Abgabe des Status öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe alle Angebote und Leistungen in gleicher Qualität und Quantität fortführt bzw. welche Aufgaben und Dienste der Stadt so wichtig sind, dass diese auch ohne eine Kostenbeteiligung des Landkreises weitergeführt werden.
3. Nicht vorher bestimmbar ist, ob und wie viele Beschäftigte im Jugendamt nach Abgabe des Jugendamtes zu einem anderen Dienstgeber wechseln und was an absolut notwendiger Verwaltung noch erhalten bleiben muss, um die verbleibenden Aufgaben angemessen zu administrieren.
4. Unklar ist auch die Höhe der Umstellungskosten bei Abgabe der öffentlichen Trägerschaft für die Jugendhilfe. In vielen Bereichen müssen Verträge, Lizenzen, Mieten oder für eine bestimmte Zeit noch Unterhaltungskosten weiter getragen werden, so dass eine finanzielle Entlastung nur mittelfristig zu erwarten ist und bis dahin unproduktive Kosten entstehen.
5. Zum aktuellen Zeitpunkt der Gutachtenerstellung war noch nicht vom Landtag verabschiedet, in welcher Höhe die Jugendhilfeausgaben der kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt bei der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Sollte der bislang vorgesehene Ausgleich für die kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt realisiert werden, erhielten diese 20,- Euro pro EinwohnerIn (laut Landtag RLP 2013; Ende Mai durchlief dieser die parlamentarischen



Ausschüsse). Für die Stadt Bad Kreuznach würde dies Mehreinnahmen in Höhe von ca. 880.000 Euro bedeuten.

Unter Berücksichtigung all dieser Unwägbarkeiten steht allerdings mit großer Wahrscheinlichkeit fest, dass die Einsparungen der Stadt deutlich unter dem Niveau der 25 %-Interessenquote liegen. Je nach Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs könnten die bei der Stadt verbleibenden Mehraufwendungen durch den Status öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe nur noch verhältnismäßig gering ausfallen. Dazu die nachfolgenden Berechnungsbeispiele:

### **Ausgangszahlen: tatsächlich erfolgte Abrechnung der Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Bad Kreuznach 2009 und 2011**

Für die Darstellung der bisherigen Situation werden zum Einen Zahlen aus dem Jahr 2009 zurückgegriffen, da diese sich auf tatsächlich erfolgte Zahlungen beziehen, abgestimmt sind und mehreren Beschlussvorlagen in den städtischen Gremien zugrunde lagen. Zum Anderen stehen Zahlen aus dem Jahr 2011 nach erfolgter Abrechnung mit dem Landkreis zur Verfügung, welche die 2009er Zahlen ergänzen, um eine bessere Aktualität herzustellen. Auf neuere Zahlen wird verzichtet, da diese entweder noch nicht mit dem Landkreis abgerechnet sind (2012) oder lediglich als Plan- bzw. Ansatzzahlen (2013) vorliegen.

Nach der aktuellen Vereinbarung zwischen Stadt und Landkreis verteilen sich die Ausgaben der Kinder- und Jugendhilfe in den Jahren 2009 und 2011 wie folgt:

<b>Ist-Gesamtrechnung nach bisheriger Regelung</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>
Zuschussbedarf Stadt	11.468.446 €	12.644.176 €
Erstattung durch Landkreis nach bisheriger Regelung	7.128.895 €	8.799.690 €
Kosten/Eigenanteil Stadt	4.339.551 €	3.844.486 €

Die Erstattung des Landkreises beinhaltet in beiden Jahren:

- 75 % der JH-Leistungen (Erstattungsquote)
- 65 % der Personalkosten für die Kita-Verwaltung
- Anteil Landkreis für Krippen, Kitas und Horte des öffentlichen und der freien Träger
- Anteil Landkreis an Erziehungsberatungsstelle
- Anteil Landkreis an Personalkosten Mühle

Der Eigenanteil, den die Stadt trägt, setzt sich jeweils zusammen aus:

- 25 % der JH-Leistungen (Interessenquote)
- 35 % der Personalkosten für die Kita-Verwaltung
- Anteil Stadt als Träger der öffentlichen Krippen, Kitas und Horte und für freie Träger
- Anteil Stadt an Erziehungsberatungsstelle
- Anteil Stadt an Personalkosten und Sachkosten Mühle
- Aufwendungen Stadt für Jugendarbeit, z. B. Kinderspielplätze

Da die Ausgaben für die Jugendhilfe insgesamt in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen sind, wird davon ausgegangen, dass sich bis zum aktuellen Jahr auch die monetären Aufwendungen für die öffentliche Trägerschaft über die Kinder- und Jugendhilfe gesteigert haben. Insofern bieten die Zahlen aus den Vorjahren eine Orientierungshilfe zur Näherung.

### **Finanzielle Abschätzung der Folgen der Neuordnung der Kommunalfinanzen**

Wie bereits oben erwähnt, beschäftigt sich der Landtag zurzeit mit einer Regierungsvorlage zur Neuordnung der Kommunalfinanzen. In dieser ist eine jährliche Zahlung von Landesmitteln in Höhe von 20,- Euro pro EinwohnerIn an die kreisangehörigen Städte mit eigenem Jugendamt vorgesehen. Diese zusätzlichen Mittel von ca. 880.000 Euro (bei rund 44.000 EinwohnerInnen in Bad Kreuznach – Statistisches Bundesamt 2011) gehen der Stadt Bad Kreuznach nur solange zu, wie sie ein eigenes Jugendamt unterhält. Anhand der Zahlen von 2011 soll nun anhand einer Modellrechnung dargestellt werden, welche Folgen diese zusätzlichen Landesmittel haben könnten. Es wird dabei angenommen, dass die zusätzlichen Landesmittel schon 2011 existiert hätten.

<b>Ist-Gesamtrechnung 2011 nach bisheriger Regelung mit hypothetischen zusätzlichen Landesmitteln</b>	
Zuschussbedarf Stadt	12.644.176 €
Erstattung durch Landkreis nach bisheriger Regelung	– 8.799.690 €
(Zwischensumme) Kosten/Eigenanteil Stadt	= 3.844.486 €
Zusätzliche Einnahme durch Landesmittel	– 880.000 €
<b>(Gesamtsumme) Hochgerechnete Kosten/Eigenanteil Stadt</b>	<b>= 2.964.468 €</b>

Die zusätzlichen Landesmittel in Höhe von 880.000 Euro infolge der geplanten Neuordnung der Kommunalfinanzen verringern den Eigenanteil der Stadt, sodass dieser in der Modellrechnung für 2011 statt bei 3,84 Mio bei 2,96 Mio gelegen hätte.

## Monetäre Auswirkungen bei Abgabe des Status „öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe“

Aufgrund der tatsächlich erfolgten Abrechnungen aus den Jahren 2009 und 2011 lässt sich näherungsweise bestimmen, wie die Kosten sich verteilt hätten, wenn die Trägerschaft für die Kinder- und Jugendhilfe in diesen Jahren beim Landkreis gelegen hätte. Es wird bei den Berechnungen davon ausgegangen, dass der Landkreis sämtliche Leistungen exakt so erbracht hätte, wie sie tatsächlich in diesen Jahren in der Stadt vorgehalten wurden. Wichtig zu beachten ist hier, dass die zusätzlichen Landesmittel, die mit der Neuordnung der Kommunalfinanzen bereitgestellt werden, der Stadt in diesem Fall nicht zur Verfügung stünden, da sie dann nicht über ein eigenes Jugendamt verfügt.

Für die Jahre 2009 und 2011 hätte die Verteilung folgendermaßen ausgesehen:

<b>Gesamtrechnung bei Abgabe Trägerschaft an LK und Beibehaltung aller Leistungen</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>
Zuschussbedarf Jugendhilfeleistungen (in der Stadt KH)	11.468.446 €	12.644.176 €
Kosten Landkreis bei 100 %	8.717.224 €	10.941.706 €
Kosten/Eigenanteil Stadt	2.751.222 €	1.702.473 €

Im Gegensatz zur tatsächlichen Kostenübernahme hätte hier der Landkreis folgende Leistungen übernommen:

- 100 % der JH-Leistungen (bisherige 75 %-Erstattung plus bisherige 25 %-Interessenquote)
- 50 % der Personalkosten der Kita-Verwaltung (Annahme, dass Rumpfverwaltung für Kitas bei der Stadt verbleiben muss)
- Anteil Landkreis für Krippen, Kitas und Horte des öffentlichen und der freien Träger
- Gesamtkosten Erziehungsberatungsstelle
- Gesamtkosten Mühle

Im Eigenanteil der Stadt wären erhalten:

- Anteil Stadt als Träger der öffentlichen Krippen, Kitas und Horte und für freie Träger
- 50 % der Personalkosten der Kita-Verwaltung (Rumpfverwaltung)
- Aufwendungen Stadt für Jugendarbeit, z. B. Kinderspielplätze

Bei den obigen Berechnungen wird davon ausgegangen, dass

- der Landkreis die Leistungen genauso erbracht hätte, wie sie tatsächlich erbracht wurden, also die Erziehungsberatungsstelle und die Mühle aufrecht erhalten hätte,
- die Hälfte der Personalkosten der Kita-Verwaltung beim Landkreis und die andere Hälfte bei der Stadt (zur Erledigung der Aufgaben als Träger der Kindertagesbetreuung) gelegen hätten,
- der Landkreis das städtische Personal im Jugendamt komplett übernommen hätte.

In diesem Fall hätte der Landkreis zusätzliche Kosten von

- 2009: ca. 1,59 Millionen Euro (8.717.224 € (hypothetisch 2009 bei Übernahme) – 7.128.895 € (tatsächlich 2009) = 1.588.329 €)
- 2011: ca. 2,14 Millionen Euro (10.941.706 € (hypothetisch 2011 bei Übernahme) – 8.799.690 € (tatsächlich 2011) = 2.142.016 €)

tragen müssen. Die Stadt hätte für diese Kosten nicht aufkommen müssen. **Diese Beträge können allerdings nicht als faktische Einsparung der Stadt bei Abgabe der Trägerschaft für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe gewertet werden, da zu deren Abschätzung weitere Näherungen notwendig sind, die unten erfolgen.**

Es ist sicher, dass bei der Abgabe nicht genau der Betrag von der Stadt eingespart werden kann, den der Landkreis an zusätzlichen Kosten mit der Trägerschaft übernimmt. Eine genaue Bestimmung des „Einsparpotenzials“ bei Abgabe des Jugendamts an den Landkreis ist für die Stadt nicht möglich. Dafür bestehen zu viele Unwägbarkeiten, deren Auswirkung auf die Kostenersparnis, die sich durch die Abgabe der öffentlichen Trägerschaft für die Kinder- und Jugendhilfe ergibt, nicht eindeutig festzusetzen ist. Dazu gehören insbesondere folgende Faktoren:

- Personalkosten der städtischen MitarbeiterInnen: im Jahr 2011 betragen diese für ca. 40 im Jugendamt beschäftigte Personen ca. 1,5 Millionen Euro
- Erhöhung der Kreisumlage durch den Landkreis, welche die Zahlungen der Stadt an den Landkreis wiederum erhöhen und damit die Einsparungen verringern würde: hier wurden oben Mehrkosten in Höhe von 674.122 € (Berechnung für 2011 siehe Anhang) errechnet
- Verbleib von Kosten bei der Stadt, falls der Landkreis nicht alle Leistungen wie bisher erfüllt, sondern seine eigenen Maßstäbe ansetzt (z. B. im Hinblick auf die Mühle im aktuellen Zustand, wenn die Landkreis-Richtlinien auf die Zuschüsse zur Jugendarbeit der Gemeinden im Kreis angewendet werden): für die Mühle betrug der Fehlbedarf im Jahr 2011 ca. 180.000 Euro, nach Landkreis-Richtlinien würde die Stadt knapp 20.000

Euro für 2,5 Vollzeitstellen erstattet bekommen; müsste also für ca. 160.000 Euro selbst aufkommen

- Infrastrukturkosten für die Organisation der Abgabe und der Umstellung (laufende Verträge, die nicht sofort gekündigt werden können; Mieten, Lizenzen etc.): diese sind nicht zu beziffern, belaufen sich aber voraussichtlich nicht nur auf geringe Kosten etc.

Da davon ausgegangen werden kann,

- dass die im Jugendamt bei der Stadt beschäftigten MitarbeiterInnen nicht komplett oder unmittelbar vom Landkreis übernommen oder Arbeitsverhältnisse sofort oder überhaupt gekündigt werden,
- der Landkreis seine zusätzlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Bad Kreuznach über eine Erhöhung der Kreisumlage kompensiert,
- dass der Landkreis nicht alle Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die bisher in der Stadt erbracht wurden, in gleicher Art und Weise erbringt, sondern den allgemeinen Standards im Landkreis anpasst und in der Folge die Stadt freiwillige Leistungen erbringt,
- dass eine Abgabe der Trägerschaft der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe ohne Umstellungskosten bezüglich laufender Verträge, Lizenzen etc. verläuft,

liegt das Einsparpotenzial der Stadt deutlich unter dem Niveau der Kosten für die an den Landkreis abgegeben Leistungen. Schon durch eine Erhöhung der Kreisumlage und den Verbleib von einem geringen Anteil von Personalkosten bei der Stadt sowie Infrastrukturkosten bei der Umstellung würden sich die 2,14 Mio. Euro um etwa 1 Mio. Euro reduzieren. Dieser Betrag würde sich zusätzlich noch verringern, wenn die Stadt beschließt, bestimmte Leistungen, die der Landkreis dann nicht mehr erbringt, selbst zu finanzieren. Unter Berücksichtigung dieser Vorannahmen und einer erfahrungsbasierten Entscheidungsfolgenabschätzung liegt das Einsparvolumen unter 1 Mio. Euro.

### **Zwischenfazit**

Eine genaue Berechnung der Einsparungen, die durch die Abgabe des Status öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe entstünden, ist aufgrund vieler unbekannter Einflussgrößen in Folge von Entscheidungen Dritter nicht möglich.

Wie die vorhergehenden Berechnungen zu den Folgen der aus der Neuordnung der Kommunalfinanzen zusätzlich zur Verfügung stehenden Landesmittel (bei Beibehaltung des Jugendamts) zeigen, hätte der Eigenanteil der Stadt im Jahr 2011 2,96 Mio. Euro

betragen. Dieser beinhaltet die Interessenquote der Stadt von 25 % (und Sonderregelungen) sowie die Trägerkosten für Kindertagesstätten (und weitere wie Spielplätze).

Die Kalkulationen für 2011 zur Abgabe der Trägerschaft für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe haben ergeben, dass der Stadt einen auf jeden Fall ein Eigenanteil von ca. 1,7 Mio. Euro verblieben wäre (Trägerkosten Kitas, Spielplätze...). Außerdem wären für die Stadt in der Folge der Abgabe Kosten aus der Erhöhung der Kreisumlage, verbleibende Personalkosten, Infrastrukturkosten und ggf. Ausgaben für freiwillige Leistungen von mind. 1 Mio. Euro entstanden. Dadurch hätten sich trotz Abgabe der Zuständigkeit für die Kinder- und Jugendhilfe Ausgaben in Höhe von mind. 2,7 Mio. Euro ergeben.

In dieser Zusammenschau wird deutlich, dass die Frage der Beibehaltung oder der Abgabe der Zuständigkeit für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe keine monetäre sondern eine politische Frage ist. Die Mehraufwendungen für die Beibehaltung des Status stehen in keinem Verhältnis zu den erwartbaren Konsolidierungen im Haushalt. Denn ebenso muss in Rechnung gestellt werden, dass mit der Abgabe des Trägerstatus zugleich die Abgabe eines Gestaltungsspielraums für das bedeutende und zukunftssträchtige Politikfeld Kinder-, Jugend- und Familienpolitik verbunden ist.

## VI. Zusammenfassung und Empfehlungen

Die vorliegende Expertise basiert auf einem Stadtratsbeschluss vom 26.04.2012. Mit Hilfe eines unabhängigen Gutachtens sollen der kommunalpolitische Nutzen und die Entwicklungsperspektiven für das Jugendamt der Stadt Bad Kreuznach aufgearbeitet und zugleich das Ziel der Haushaltskonsolidierung beachtet werden.

Die vorliegenden Empfehlungen wurden auf der Basis von vorliegenden Daten sowie im Rahmen verschiedener Workshops erarbeitet. Dabei wurden in den Erstellungsprozess alle relevanten AkteurlInnen aus der Kommunalpolitik, den Jugendhilfeausschüssen sowie den beiden Jugendämtern in der Stadt und im Landkreis eingebunden. Die Zwischenergebnisse wurden in politischen Gremien/Ausschüssen vorgestellt. Auf diese Weise sollten Transparenz im Verfahren, die Beteiligung unterschiedlicher Interessenträger sowie ein dichter Praxisbezug ermöglicht werden.

Da in den vergangenen 15 Jahren die Grundsatzfrage der Beibehaltung oder der Abgabe des Jugendamts (in Folge der Abgabe der Zuständigkeit für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe) immer wieder diskutiert wurde, soll das vorliegende Gutachten die Entscheidungsfindung fundieren. Das immer wieder grundsätzliche Infragestellen des Bad Kreuznacher Jugendamts führt zu Verunsicherungen, Planungshemmnissen und bremst die Innovationskraft einer sehr dynamischen Kinder- und Jugendhilfe. Angesichts einer Vielzahl an neuen Herausforderungen, mit denen es die Kinder- und Jugendhilfe zu tun hat (z. B. Umsetzung Bundeskinderschutzgesetz, Bildungs- und Teilhabepaket, Inklusion, Ausbau der U3-Betreuung) braucht es klare kommunalpolitische Orientierungen. Die Expertise soll dazu beitragen.

Hier nachfolgend werden die zentralen Befunde und Empfehlungen zu den vom Stadtrat aufgetragenen Prüffragen zusammenfassend dargestellt.

### Kernempfehlung

Im Beschluss des Stadtrats vom 26.04.2012 wird hervorgehoben, dass die Stadt Bad Kreuznach auch in Zukunft den Status öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe beibehalten und damit auch über ein eigenes Jugendamt verfügen will. Die vorliegenden Befunde aus der Expertise können auf den unterschiedlichen Ebenen der Nutzenabwägung die politische Weichenstellung unterfüttern und bestätigen. Sowohl mit Blick auf die kommunalpolitischen Handlungsspielräume, die dieser Status der Stadt Bad Kreuznach eröffnet und die im Zusammenspiel von Familien- wie Wirtschaftspolitik in Zukunft von herausragender Bedeutung sein werden, als auch unter Abwägung organisationsstruktureller Fragen (Doppelstrukturen) und der monetären Effekte lässt sich die Beibehaltung



des Status öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe und damit die Existenz eines eigenen Jugendamts gut begründen. Auch zeigen die vorliegenden Daten bei kritischer Prüfung, dass in den hier genauer analysierten Feldern der Kinder- und Jugendhilfe die Stadt Bad Kreuznach, das Jugendamt und die leistungserbringenden freien Träger auf der Basis angezeigter fachlicher Standards auch sehr effizient mit den öffentlichen Mitteln wirtschaften. Die vorliegenden Daten hatten sogar deutlich höhere Ausgaben beispielsweise für Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff SGB VIII) mit 700.000 bis zu 1 Mio. Euro mehr als bislang erwarten lassen, würden die Ausgaben den Durchschnittswerten anderer Städte in Rheinland-Pfalz angeglichen. Unter Berücksichtigung der hohen soziostrukturellen Belastung der Stadt Bad Kreuznach wären sogar weit höhere Aufwendungen nicht nur erwartbar sondern auch fachlich begründbar. Im Umkehrschluss sind in diesen Bereichen keine nennenswerten Einsparmöglichkeiten zu identifizieren.

Im Rahmen der Untersuchung konnten keine ineffizienten Doppelstrukturen durch Verwaltung von zwei Jugendämtern in Stadt und Landkreis festgestellt werden. In vielen Bereichen liegen bereits gute Kooperationsstrukturen vor, die in einzelnen Bereichen noch intensiviert bzw. inhaltlich-konzeptionell vertiefender gefasst werden können.

Die Minderausgaben durch die Abgabe des Status öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe sind nicht genau zu bestimmen, da in die Berechnungsgrundlage zu viele nicht vorhersehbare Entscheidungen Dritter mit einbezogen werden müssen. Durch die zu erwartenden zusätzlichen Landesmittel aus der Neuordnung der Kommunalfinanzen (momentan wird von 880.000 € ausgegangen) würde sich die finanzielle Lage der Stadt im Hinblick auf die Aufwendungen für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe verbessern. Auch unter Berücksichtigung der Haushaltskonsolidierungsnotwendigkeit sind die Mehraufwendungen für die öffentliche Trägerschaft mit Blick auf den gesellschaftspolitischen Stellenwert sowie den Wirtschaftsstandort außerordentlich verhältnismäßig und vertretbar. Die Befunde werden nachfolgend etwas differenzierter zusammenfassend dargestellt.

### **Der Status „öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe“ mit eigenem Jugendamt ermöglicht der Stadt Bad Kreuznach eine eigenständige Kinder-, Jugend- und Familienpolitik.**

Die Kinder- und Jugendhilfe stellt heute eine zentrale Infrastrukturleistung für alle Kinder, Jugendlichen und Familien in einer Kommune dar. Von Angeboten der Frühen Hilfen über Kindertagesstätten, Beratungsangebote und Einrichtungen der Jugendarbeit bis hin zum Kinderschutz verfügt sie über eine ausdifferenzierte Palette an Betreuungs-, Beratungs- und Bildungsmöglichkeiten, die für alle Familien einen bedeutsamen Rahmen sozialer



Daseinsfürsorge darstellen. Für die Bearbeitung zentraler gesellschaftlicher Zukunftsaufgaben stellt die Kinder- und Jugendhilfe geeignete Instrumente zur Verfügung, die kommunalpolitisch verantwortet, geplant und gesteuert werden müssen. Die Ausgestaltung einer familienfreundlichen Kommune, die Verbesserung der Bildungsbedingungen für Kinder und Jugendliche sowie die Teilhabemöglichkeiten benachteiligter Menschen lassen sich nur mit einer auf die regionalen Bedarfslagen abgestimmten Kinder- und Jugendhilfe realisieren. Als öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe stehen den Kommunen die rechtlichen Möglichkeiten des SGB VIII zur Verfügung und damit auch die Legitimation, (fiskalisch) kinder-, jugend- und familienpolitische Schwerpunkte umsetzen zu können. Dazu dienen auch die als „Steuerungsmasse“ identifizierten Drittmittel für das Jugendamt, welche es der Stadt im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ermöglichen, ebensolche Schwerpunkte zu verfolgen. Fehlt dieser Status, anerkannter öffentlicher Träger der Jugendhilfe zu sein, sind fast alle Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik freiwillige Leistungen und können bei prekären Haushaltslagen nur bedingt nachhaltig umgesetzt und abgesichert werden. Eine eigenständige und bürgernahe Kinder-, Jugend- und Familienpolitik wäre bei Abgabe des Status nicht mehr möglich. Die Kommunalpolitik verlöre ein für die BürgerInnen bedeutsames Handlungsfeld.

**Der Status „öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe“ eröffnet der Stadt die Möglichkeit, Familienfreundlichkeit umzusetzen. Die hohen soziostrukturellen Belastungen erfordern zugleich entsprechende Instrumente, um das soziale Zusammenleben zu gestalten und die Teilhabechancen für alle Kinder, Jugendlichen und Familien zu verbessern.**

Die Stadt Bad Kreuznach ist von den Folgen des demographischen Wandels deutlich weniger betroffen als andere Kommunen in Rheinland-Pfalz abseits der Rheinschiene. Für die unter 3-jährigen Kinder ist sogar wieder ein Anstieg zu verzeichnen. Das bedeutet, dass die Stadt Bad Kreuznach für Familien mit Kindern einen attraktiven Lebensort darstellt. Zugleich zeigt sich hieran ein wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft. Als Kommune für Familien interessant zu sein und zu bleiben, setzt eine gezielte Familienpolitik voraus, die die unterschiedlichen Bedürfnisse von Kindern, Jugendlichen und Eltern aufnimmt und in politische Strategien, Öffentlichkeitsarbeit und Infrastrukturangebote übersetzt.

Zugleich zeichnet sich die Stadt Bad Kreuznach durch überdurchschnittlich hohe soziostrukturelle Belastungen aus. Sowohl die Daten zur Kinderarmut als auch zur Jugendarbeitslosigkeit und zu bestimmten Familienformen zeigen, dass überdurchschnittlich viele

junge Menschen und Familien sich in prekären Lebenslagen befinden. Daraus ergeben sich besondere Anforderungen zur Ausgestaltung eines funktionierenden Gemeinwesens, das Benachteiligungen abbaut und Teilhabechancen eröffnet.

Mit Blick auf die Befunde zur Kinderarmut, zur hohen Anzahl Alleinerziehender, zur Jugendarbeitslosigkeit sowie zur Notwendigkeit der Verbesserung der Integrationsbedingungen für junge Menschen und Familien mit Migrationshintergrund sind eigenständige Handlungsstrategien erforderlich, für die das Kinder- und Jugendhilfegesetz einen entsprechenden Rahmen bildet und den Kommunen adäquate rechtliche Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt. Bei Abgabe des Status öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe würden der Stadt diese Möglichkeiten auf rechtlicher und fiskalischer Ebene fehlen.

### **Der Status „öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe“ ermöglicht der Stadt Bad Kreuznach eine bürgernahe, sozialräumliche und beteiligungsorientierte Planung einer bedarfsgerechten sozialen Infrastruktur.**

Bei Abgabe des Status öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe und in Folge des Jugendamts gingen alle Leistungsverpflichtungen aus dem SGB VIII auf den Landkreis über. Fast alle Leistungen sind über entsprechende Rechtsansprüche abgesichert, so dass auch die BürgerInnen der Stadt weiterhin über diese Leistungen verfügen könnten. Der große Vorteil für die Stadt, öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe zu sein, besteht vor allem darin, dass sie eine unabhängige Infrastrukturplanung betreiben kann. Dadurch ist es möglich, dass die eigenständigen kommunalpolitischen Ziele der Stadt in entsprechenden Planungsprozessen eingebunden sowie die konkreten Bedarfslagen der BürgerInnen bei der Ausgestaltung von Angeboten sehr gezielt berücksichtigt werden können. Diese Gestaltungsspielräume reichen von Schwerpunktlegungen im Kindertagesstättenbereich über die Angebote der Jugendarbeit, die Ausrichtung der Beratungsstelle bis hin zur stärkeren Einbindung von Vereinen und bürgerschaftlichem Engagement und generationenübergreifenden Projekten, die immer bedeutsamer werden. Bei Abgabe des bisherigen Status gingen die Möglichkeiten der eigenständigen Planung entlang der spezifischen politischen Ziele, fachlichen Schwerpunktlegungen z. B. über den Jugendhilfeausschuss und der Bearbeitung von konkreten Anliegen von BürgerInnen oder Wirtschaft weitgehend verloren.

Selbstverständlich fällt die Zuständigkeit für die Pflichtleistungen nicht weg, sondern geht an den Landkreis über, der diese auch in bewährtem Maß erbringen wird. Allerdings ist, wie geschildert, wahrscheinlich, dass sich die Leistungen verändern werden und Bestand-

teile der aktuellen Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt wie die Mühle oder die gemeinsame Beratungsstelle nicht oder nicht wie bisher vor Ort existieren. Es ist eben nicht so, dass der Landkreis alle bestehenden Leistungen in ebendiesem Maß (nicht zu verwechseln mit der Qualität) in der Stadt auch weiterhin anbieten wird/kann und die Stadt dafür nur weniger zahlt. Die Standards und Maßstäbe, die im Kreis bestehen, werden dann auch wie auf alle anderen Gemeinden im Kreis auf die Stadt Bad Kreuznach angewendet.

**Die Kinder-, Jugend-, und Familienpolitik hat in der Stadt Bad Kreuznach einen Schwerpunkt. Die Ausrichtung erfolgt entlang präventiver Orientierungen und zeigt ein hohes Maß an Effizienz.**

Die Stadt Bad Kreuznach verfügt über eine gut ausgebaute soziale Infrastruktur im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Ob im Kindertagesstättenbereich oder bei der Jugendarbeit wie auch im Beratungsbereich zeigen sich höhere Werte als bei anderen Städten in Rheinland-Pfalz. Wider Erwarten sind die Inanspruchnahmequoten von Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfe unterdurchschnittlich, ebenso die Ausgaben und die Personalausstattung des Jugendamtes.

Aus den vorliegenden Daten lässt sich zusammenfassend schlussfolgern, dass die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Bad Kreuznach einen hohen Stellenwert hat. Angesichts der überdurchschnittlichen soziostrukturellen Belastung finden sich auch überdurchschnittlich viele Präventionsangebote, um dies zu kompensieren bzw. Teilhabechancen zu verbessern. Der gute Ausbaugrad von Regelstrukturangeboten geht einher mit deutlich weniger intervenierenden Hilfen zur Erziehung und wenig Personal im Jugendamt. Oder anders ausgedrückt verweisen die Daten darauf, dass mit verhältnismäßig unterdurchschnittlichem Mitteleinsatz eine breite Gruppe von jungen Menschen und Familien erreicht wird sowie Sekundärprävention umgesetzt werden kann.

**Die Größe der Stadt Bad Kreuznach sowie die soziostrukturellen Rahmenbedingungen legitimieren einen eigenständigen Planungsraum und die Administration über ein eigenes Jugendamt.**

Mit etwa 44.000 EinwohnerInnen sowie besonderen soziostrukturellen Rahmenbedingungen kann die Stadt Bad Kreuznach als eigenständiger Planungsraum mit hinreichender Größe gefasst werden. Mit Blick auf diesen Planungsraum sind auch eigenständige Strukturen, Angebote und administrative Einheiten erforderlich, die in einem Jugendamt sinnvoll gebündelt und rechtlich legitimiert werden können. Gäbe es in der Stadt Bad Kreuznach kein Jugendamt und keine Jugendhilfeplanung, so wären aus fachlicher wie ökonomischer

mischer Perspektive eine entsprechende sozialraumbezogene Planung und Infrastrukturentwicklung anzuraten. Die Notwendigkeit der Ausgestaltungen einer eigenständigen Kinder- und Jugendhilfe ergibt sich auch daraus, dass ländliche und städtische Gebietskörperschaften sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen aufzeigen und weder städtische Konzepte für ländliche Regionen passend sind, noch Konzepte aus ländlichen Sozialräumen auf städtische angewendet werden können.

**Durch eine Intensivierung der Kooperation von Stadt und Landkreis können weitere Synergieeffekte erzielt werden. Eine Abgabe einzelner Leistungsbereiche ist fachlich nicht angezeigt.**

Die vorliegenden Befunde zeigen, dass Stadt und Landkreis im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in fast allen Leistungsbereichen über tragfähige Kooperationen verfügen. In vielen Bereichen sind bereits enge Abstimmungen vorhanden, die einerseits gemeinsamen Zielen Rechnung tragen, andererseits auch die Besonderheit von ländlichen und städtischen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Eine weitere Intensivierung der Kooperation könnte für den Landkreis wie für die Stadt neue Synergien freilegen, z.B. in den Bereichen Tagespflege, Pflegekinderhilfe oder Konzeptentwicklung bei den Hilfen zur Erziehung. Eine Stärkung der Kooperation bedeutet, die Verantwortungsgemeinschaft für bestimmte Leistungsbereiche zu fördern bei gleichzeitiger Beibehaltung von Kompetenzen und Zuständigkeiten.

Dass durch eine Abgabe einzelner Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe an den Kreis bzw. an Dienstleistungsunternehmen Einsparungen oder ein höheres Maß an Effizienz erzielt werden kann, konnte im Rahmen der Analyse nicht begründet festgestellt werden. Aus fachlicher Perspektive ist eine Abgabe von Teilbereichen der Kinder- und Jugendhilfe vom Stadtjugendamt an das Kreisjugendamt nicht sinnvoll, da sich die Mehrheit der Aufgaben und Leistungen innerhalb eines Jugendamts aufeinander bezieht und nur im Gesamten eine gute Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien bieten kann. Einzelne Bereiche aus dem Zusammenspiel herauszulösen und in eine andere Verwaltungsstruktur einzufügen, würde mindestens zusätzlichen Abstimmungsaufwand und eine Zerstückelung des Gesamtleistungsbereichs bedeuten.

Die Kinder- und Jugendhilfe wirkt nur im Ganzen gut, d. h. die unterschiedlichen Leistungsbereiche bauen aufeinander auf und ergänzen sich aufgabenbezogen. Die Herauslösung von bestimmten Handlungsfeldern z. B. aus den Bereichen der wirtschaftlichen Jugendhilfe, Tagespflege oder Beratung schwächt die Kinder- und Jugendhilfe, mindert die Qualität und führt im Ergebnis zur Ineffizienz.

**Die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe sind Investitionen in die Zukunft. Durch mehr Transparenz über die Aufgaben, Leistungen und Effekte der Kinder- und Jugendhilfe kann mehr Akzeptanz in Politik und Öffentlichkeit erreicht werden.**

Die Kinder-, Jugend- und Familienpolitik entwickelt sich vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen und demographischen Wandels zu einem äußerst bedeutsamen Politikfeld. Kaum eine gesellschaftspolitisch wichtige Gestaltungsaufgabe kann ohne eine gut funktionierende Kinder- und Jugendhilfe und ein fachlich starkes Jugendamt wirksam ausgefüllt werden. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels treten Kommunen zunehmend in einen Wettbewerb um Familien. Familienfreundlichkeit ist ein entscheidender Standortfaktor für die Ansiedlung von Betrieben mit guten Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ohne eine Kinder- und Jugendhilfe, die die Teilhabemöglichkeiten von MigrantInnen (z. B. Sprache) nicht schon sehr frühzeitig verbessert, werden auch die Folgeprobleme der Migration nicht dauerhaft behoben werden können. Die Liste der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe ließen sich noch deutlich erweitern. In der Politik wie in der Öffentlichkeit ist bislang noch zu wenig bekannt, was in diesem Handlungsfeld an Aufgaben und Leistungen mit welchen Effekten für die Gemeinschaft erbracht wird. Hier ist mehr Transparenz erforderlich, damit auch die dafür notwendigen Finanzmittel politisch besser legitimiert werden können. Bei einer Beibehaltung des Status „öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe“ gilt es, dieses Politikfeld und auch die Inhalte noch deutlicher zu profilieren und öffentlich zu vertreten. Bei den Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe handelt es sich um Investitionen in die Zukunft unserer Gesellschaft, die in ihrer Funktion nicht weniger bedeutsam sind als Investitionen in die Infrastruktur.

**Die Frage über Beibehaltung oder Abgabe des Jugendamts ist aufgrund geringer Einsparmöglichkeiten keine monetäre sondern eine politische Frage.**

Wie die vorhergehenden Berechnungen zu den Folgen der aus der Neuordnung der Kommunalfinanzen zusätzlich zur Verfügung stehenden Landesmittel (bei Beibehaltung des Jugendamts) zeigen, hätte der Eigenanteil der Stadt im Jahr 2011 2,96 Mio. Euro betragen. Dieser beinhaltet die Interessenquote der Stadt von 25 % (und Sonderregelungen) sowie die Trägerkosten für Kindertagesstätten (und weitere wie Spielplätze). Die Kalkulationen für 2011 zur Abgabe der Trägerschaft für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe haben ergeben, dass der Stadt einen auf jeden Fall ein Eigenanteil von ca. 1,7 Mio. Euro verblieben wäre (Trägerkosten Kitas, Spielplätze...). Außerdem wären für

die Stadt in der Folge der Abgabe Kosten aus der Erhöhung der Kreisumlage, verbleibende Personalkosten, Infrastrukturkosten und ggf. Ausgaben für freiwillige Leistungen von mind. 1 Mio. Euro entstanden. Dadurch hätten sich trotz Abgabe der Zuständigkeit für die Kinder- und Jugendhilfe Ausgaben in Höhe von mind. 2,7 Mio. Euro ergeben.

In dieser Zusammenschau wird deutlich, dass die Frage der Beibehaltung oder der Abgabe der Zuständigkeit für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe keine monetäre sondern eine politische Frage ist. Die Mehraufwendungen für die Beibehaltung des Status stehen in keinem Verhältnis zu den erwartbaren Konsolidierungen im Haushalt. Denn ebenso muss in Rechnung gestellt werden, dass mit der Abgabe des Trägerstatus zugleich die Abgabe eines Gestaltungsspielraums für das bedeutende und zukunftssträchtige Politikfeld Kinder-, Jugend- und Familienpolitik verbunden ist.

**Zur Sicherung einer wirtschaftlich effizienten Funktionsfähigkeit der Kinder- und Jugendhilfe auf fachlich hohem Niveau ist eine langfristige und transparente Entscheidung über den Status „öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe“ notwendig.**

Vor dem Hintergrund von Herausforderungen für Kommunen und Potenzialen der Kinder- und Jugendhilfe wird eine Beibehaltung der örtlichen Trägerschaft der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in der kreisangehörigen Stadt Bad Kreuznach empfohlen.

Diese Entscheidung sollte allerdings auch für einen längerfristigen Zeitraum getroffen werden. Die Entwicklung fachlich angemessener und wirtschaftlich effizienter Konzepte erfordert für alle Beteiligten Planungssicherheit. Wird alljährlich die Existenz des Jugendamtes in Frage gestellt, so schadet das nachhaltig der Innovationsfähigkeit aller beteiligten Akteure in der Politik, Verwaltung sowie bei den Diensten und Trägern. Nachhaltigkeit in Planungsstrukturen und Angeboten erfordert mittelfristige Zeithorizonte.

Sollte die Entscheidung für die Beibehaltung des Jugendamts ausfallen, ist abschließend dringend zu empfehlen, einen langfristigen Vertrag von mindestens 5 bis 10 Jahren mit dem Landkreis zu schließen, um Raum für Stärkung der Kooperation, Entstehung von Synergieeffekten, Weiterentwicklung der Hilfen etc. zu geben. Gleichmaßen ist anzuraten, grundsätzlich ein einfaches und transparentes Modell für die Erstattungsleistung des Landkreises zu wählen.

## VII. Literatur

- Albert, Mathias; Hurrelmann, Klaus; Quenzel, Gudrun (2010): 16. Shell Jugendstudie. Jugend 2010. Frankfurt/Main.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS (Hg.) (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ (Hg.) (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Paderborn.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ (Hg.) (2012): Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Achter Familienbericht. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – BMFSFJ (Hg.) (2007): Kinder- und Jugendhilfe. Achstes Buch Sozialgesetzbuch. Berlin.
- Der Bundesminister für Jugend, Familie Frauen und Gesundheit (Hg.) (1990): Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn.
- Deutscher Bundestag (Hg.) (2005): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Berlin.
- Deutscher Städtetag 2007: Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007. Aachen.
- Jordan, Erwin; Maykus, Stephan; Stuckstätte, Eva C. (2012): Kinder- und Jugendhilfe. Einführung in Geschichte und Handlungsfelder, Organisationsformen und gesellschaftliche Problemlagen. 3., überarbeitete Auflage, Weinheim und Basel.
- Landtag RLP (2013): Gesetzentwurf der Landesregierung, Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Drucksache 16/2231, Mainz.
- Münder, Johannes u. a. (2006): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe. 5., vollständig überarbeitete Auflage, Weinheim.
- Pluto, Liane; Gragert, Nicola; van Santen, Eric; Seckinger, Mike (2007): Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse. München.
- Schwarting, Gunnar (2002): Die Stellung der Städte im Bundesstaat und ihre Zuständigkeit im Sozialbereich in Deutschland. Symposium 22.-24.04.2002 Andernach.



## VIII. Anhang

### Berechnung der Erhöhung der Kreisumlage bei Abgabe der Trägerschaft für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe von der Stadt an den Landkreis

Es wird davon ausgegangen, dass der Landkreis zusätzliche Kosten, die ihm bei Übernahme der Trägerschaft über die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Bad Kreuznach entstehen, anhand der Kreisumlage auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden umlegt. Folgende Überlegungen und Berechnungen sind für diesen Fall anzuführen:

- Im Jahr 2011 betrug die Kreisumlage im Kreis Bad Kreuznach 44 %
- Für die Stadt belief sich dies auf einen Betrag von 15.611.244 € (Landkreis Bad Kreuznach Haushaltsplan 2012 Teil 1, S. 217).
- 1 v. H. der Umlagegrundlagen betrug 2011: 1.134.795 € (Landkreis Bad Kreuznach Haushaltsplan 2013 Teil 1, S. 212).
- Nach der obigen Berechnung geht es um Mehrkosten des Landkreises in Höhe von 2,14 Millionen (nicht berücksichtigt z. B. Infrastruktur- oder Personalkosten in Folge der Amtsübernahme).
- Dies entspricht rund 1,9 v. H. der Umlagegrundlagen.
- Es ist also anzunehmen, dass die Kreisumlage um 1,9 v. H. erhöht werden könnte, um die zusätzlich beim Landkreis anfallenden Kosten wieder auf die Gemeinden umzulegen, also auf 45,9 %.
- Bei Erhöhung um 1,9 v. H., also auf 45,9 %, bedeutete dies eine Zahlung von 16.285.366 € der Stadt an den Landkreis.
- Die Steigerung der Kosten der Stadt für die Kreisumlage hätte nach dieser Rechnung für 2011 674.122 € betragen.