

„Haushaltsbeschluss ernst nehmen“: Keine Beschneidung der Rechte des KJHA

Antrag der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München
vom 21.01.2016

Produkt 60 2.2.1 Erziehungsangebote und Kinderschutz

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08802

3 Anlagen

Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses vom 22.06.2017 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Mit Antrag an den Kinder- und Jugendhilfeausschuss (KJHA) vom 21.01.2016 (Anlage 1) bittet die Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München die Verwaltung um Darstellung, wie zur Umsetzung der Verfahren bei Haushaltsausweitungen (Anträge von Mitgliedern der Stadtratsfraktionen der CSU und der SPD vom 01.12.2015, Nrn. 14-20 / A 01569 und 14-20 / A 01570, Anlagen 2 und 3), die bewährte Ausschusspraxis in der Landeshauptstadt München und die besondere Stellung des KJHA gewahrt werden. Insbesondere ist demnach sicherzustellen, dass es keine Veränderung der Schwerpunkte nach Punkt f) der Anträge vom 01.12.2015 ohne Befassung des KJHA gibt. Dies würde sich auch aus dem Sozialgesetzbuch - Aachtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) ergeben, in dem die Rechte des Jugendhilfeausschusses verankert sind.

Punkt f) des Antrags Nr. 14-20 / A 01569 von CSU und SPD vom 01.12.2015

„Haushaltsbeschluss ernst nehmen“ - Umsetzung I: Verfahren bei neuen Stellen lautet:

„Die Vorlage „Stellenplan“ wird im Rahmen der Haushaltsberatung in einer gemeinsamen Sitzung des Finanz- und des Verwaltungs- und Personalausschusses vorberaten. Dort können dann unter Berücksichtigung der (Gesamt-)Haushaltslage die erforderlichen Korrekturen (Kürzungen) und politische Schwerpunktsetzungen erfolgen.“

Die Regelung des § 71 Abs. 3 SGB VIII zum Jugendhilfeausschuss lautet:

„Er hat Beschlussrecht in Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse. Er soll vor jeder Beschlussfassung der

Vertretungskörperschaft in Fragen der Jugendhilfe und vor der Berufung eines Leiters des Jugendamts gehört werden und hat das Recht, an die Vertretungskörperschaft Anträge zu stellen. Er tritt nach Bedarf zusammen und ist auf Antrag von mindestens einem Fünftel der Stimmberechtigten einzuberufen. Seine Sitzungen sind öffentlich, soweit nicht das Wohl der Allgemeinheit, berechnigte Interessen einzelner Personen oder schutzbedürftiger Gruppen entgegenstehen.“

Soweit im gegenständlichen Antrag die Verwaltung gebeten wird, darzustellen, wie die bewährte Ausschusspraxis in der Landeshauptstadt München in Bezug auf die Umsetzung der neuen Verfahren bei Haushaltsausweitungen gewahrt wird, ist anzumerken, dass eine sachgerechte Beantwortung der Fragestellung in 2016 und damit einhergehend, eine frühere Behandlung des Antrags mangels Erfahrung mit den neuen Verfahren noch nicht möglich war. Die möglichen Auswirkungen der Verfahrensneuregelungen auf die Ausschusspraxis in der Landeshauptstadt München mussten bzw. müssen zunächst in der Praxis beobachtet werden, bevor eine belastbare Aussage hierzu möglich ist.

Verfahren bei neuen Stellen und sonstigen Haushaltsausweitungen

Im Laufe des Jahres 2015 entstand das Problem, dass die Anzahl und Höhe der beschlossenen Haushaltsausweitungen dazu führte, dass die Genehmigungsfähigkeit des Haushaltsplans 2016 kritisch eingeschätzt wurde. In einem aufwändigen Verfahren wurden zwischen Herrn Oberbürgermeister und den Referaten Ausweitungen verschoben und gestrichen, sowie Zahlungsabflüsse geprüft und neu festgelegt. Als eine Ursache für diese Entwicklung wurde festgestellt, dass der Stadtrat über bereits beschlossene Haushaltsausweitungen aller Referate nicht ausreichend Transparenz hat, da die jeweiligen Vollversammlungen immer nur über einen Ausschnitt aller Ausweitungen Kenntnis erhalten. Ziel der getroffenen Neuregelungen sowohl für 2016 als auch für 2017 ist es somit, einerseits die Ausweitungen zu begrenzen und andererseits die Vollversammlung besser über die Höhe der bereits in den Fachausschüssen behandelten Ausweitungen zu informieren. Die Vollversammlung soll in die Lage versetzt werden, im Sinne von Schwerpunktsetzungen bei Bedarf steuernd einzugreifen.

Regelung für das Haushaltsjahr 2016

Mit Antrag vom 01.12.2015 Nr. 14-20 / A 01569 und Antrag Nr. 14-20 / A 01570 haben die Stadtratsfraktionen von CSU und SPD ein neues Verfahren zu Haushaltsausweitungen bei neuen Stellen und sonstigen Ausweitungen ohne Personal beantragt. Danach bringen die Fachreferate wie bisher die Bedarfe für neue Stellen und sonstige gewünschte Haushaltsausweitungen in einzelnen Beschlussvorlagen über das Jahr in die Fachausschüsse ein. In den Fachausschüssen findet nur eine Vorberatung statt. Eine Beschlussfassung in der Vollversammlung erfolgt zunächst nicht. Im Rahmen eines Empfehlungsbeschlusses können die aus Sicht des Fachausschusses notwendigen

Korrekturen vorgenommen werden. Die bis zu einem Stichtag erfolgten Empfehlungsbeschlüsse sollen dann in einer einheitlichen Vorlage den zusätzlichen Stellenbedarf und die sonstigen Haushaltsausweitungen zusammenfassen.

Alle Empfehlungsbeschlüsse für den Zeitraum Januar mit Juni sollen dann in einer Gesamtvorlage im Juli in einen gemeinsamen Finanz- und Verwaltungs- und Personalausschuss eingebracht und vorberaten werden. Ergänzt wird diese Vorlage um eine Tischvorlage mit den im Juli gefassten Empfehlungsbeschlüssen. Der ehrenamtliche Stadtrat erhält mit diesen Vorlagen Informationen zum Gesamtfinanzhaushalt, zu den Teilfinanzhaushalten jeweils auf Zeilenebene gemäß dem amtlichen Muster und eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen in Form einer 4-Felder-Grafik. Die endgültige Beschlussfassung und damit Genehmigung der beantragten Budgetausweitungen erfolgt in der Vollversammlung. Die Stadtkämmerei soll dann die beschlossenen Haushaltsausweitungen in den Nachtragshaushalt im Oktober aufnehmen. Zudem werden die Auswirkungen auf folgende Haushaltsjahre dargestellt. Zusätzlich werden in einer Tischvorlage im Juli-Plenum die möglichen Auswirkungen dargestellt, die sich aus den Empfehlungen der Fachausschussberatungen im Laufe des Juli ergeben.

Sollte es in den Monaten August, September und Oktober noch zu weiteren Empfehlungsbeschlüssen kommen, würden diese im Oktober-Plenum bei der Einbringung des Nachtragshaushaltes behandelt. Die Stadtkämmerei soll zusammen mit dem Personal- und Organisationsreferat eine einheitliche Vorlage aller neu gefassten Empfehlungsbeschlüsse inklusive Stellenplan für den Zeitraum bis September erstellen und diese im Oktober in einen gemeinsamen Finanz- und Verwaltungs- und Personalausschuss und anschließend zusammen mit dem Nachtragshaushalt in die Vollversammlung einbringen. Zusätzlich werden in einer Tischvorlage im Oktober-Plenum die möglichen Auswirkungen dargestellt, die sich aus den Empfehlungen der Fachausschussberatungen im Laufe des Oktobers ergeben. Die endgültige Beschlussfassung und damit Genehmigung der beantragten Budgetausweitungen erfolgt dann ebenfalls in dieser Vollversammlung. Mit diesem Vorgehen soll der ehrenamtliche Stadtrat zweimal im Jahr, nämlich in den Plenumsitzungen im Juli und Oktober, die Möglichkeit erhalten, über unterjährige Ausweitungen zu entscheiden und damit steuernd einzugreifen.

Intention der Verfahrensneuregelung ist es, wie bereits dargestellt, einerseits unterjährig Finanztransparenz zu gewährleisten und Ausweitungen des Haushalts in Grenzen zu halten, andererseits bei begrenzten finanziellen Möglichkeiten Schwerpunktsetzungen für zusätzliche Maßnahmen vornehmen zu können. Neue Stellenschaffungen und Haushaltsausweitungen ohne Personal sollen demnach grundsätzlich nur noch mit dem regulären Haushaltsbeschluss möglich sein. Das Verfahren sollte erstmalig für den

Nachtragshaushalt 2016 gelten, insbesondere auch für die vertagten Beschlussvorlagen aus dem Jahr 2015. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn nachweisbar unvorhergesehene Ereignisse

und Entwicklungen eine sofortige Stellenschaffung oder Haushaltsausweitung notwendig machen. Der Antrag des Stadtkämmerers wurde in der Vollversammlung des Stadtrates vom 27.01.2016 beschlossen.

Auf die anliegenden Stadtratsanträge „Haushaltsbeschluss ernst nehmen“ - Umsetzung I: Verfahren bei neuen Stellen Nr. 14-20 / A 01569 vom 01.12.2015 und „Haushaltsbeschluss ernst nehmen“ - Umsetzung II: Verfahren bei sonstigen Haushaltsausweitungen (ohne Personal) Nr. 14-20 / A 01570 darf Bezug genommen werden.

Regelung für das Haushaltsjahr 2017

Mit Schreiben vom 05.12.2016 haben die Stadtkämmerei sowie das Personal- und Organisationsreferat mitgeteilt, dass ab dem Haushaltsjahr 2017 weitergehende Neuregelungen für Empfehlungs- und Finanzierungsbeschlüsse gelten. Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen in den Folgejahren können demnach in den Monaten Januar bis Juni als Empfehlungsbeschlüsse in die Fachausschüsse eingebracht werden. Die endgültige Entscheidung hierüber trifft die Vollversammlung im Juli. Für das zweite Halbjahr gilt, dass Empfehlungsbeschlüsse von Juli bis Oktober grundsätzlich behandelt werden wie im ersten Halbjahr. Die endgültige Entscheidung hierüber trifft die Vollversammlung nunmehr im November. Empfehlungsbeschlüsse mit Ausweitungen für das Planjahr sind in den Monaten November und Dezember nicht mehr zulässig.

Ab dem Haushaltsjahr 2017 gibt es aufgrund dieser Neuregelungen keine Empfehlungsbeschlüsse mehr, die zu unmittelbaren finanziellen Ausweitungen im laufenden Haushaltsjahr führen. Diese kommen erst im darauf folgenden Jahr zum Tragen. Eventuelle finanzielle Mehrbedarfe im laufenden Jahr können nur noch im Rahmen eines Finanzierungsbeschlusses bereitgestellt werden, wenn bei nachweisbar unvorhergesehenen Ereignissen und Entwicklungen die mangelnde Planbarkeit zusätzlich zur Unabweisbarkeit stichhaltig und plausibel begründet wird.

Rechtliche Stellung des Jugendhilfeausschusses

Angesichts der Bedeutung des Jugendhilfeausschusses im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltungsstruktur und insbesondere hinsichtlich der Zweigliedrigkeit, hat der Gesetzgeber seine Zusammensetzung und Aufgabenbestimmung bundesgesetzlich geregelt. Besonders berücksichtigt werden hierbei die Belange der Träger der freien Jugendhilfe hinsichtlich ihrer Mitwirkung an Entscheidungen in der Kinder- und Jugendhilfe. Der Jugendhilfeausschuss unterscheidet sich von anderen Ausschüssen

dadurch, dass ihm auch Vertreter der freien Träger angehören, er also nicht allein aus der Mitte der Vertretungskörperschaft gebildet wird. Die Kommunen sind verpflichtet eine breite Einbeziehung dieser Träger zu gewährleisten. Bei den Aufgaben des Jugendhilfeausschusses handelt es sich um die grundlegenden Aufgaben, die für die Kinder- und Jugendpolitik vor Ort

bedeutsam sind. Ihm sind Beschluss-, Antrags- und Anhörungsrechte zugewiesen, die gewollte Zuständigkeit ist qualitativ und quantitativ von erheblicher Bedeutung.

Zugleich hat der Gesetzgeber klargestellt, dass sich das Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses nur in den Grenzen der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft bewegen kann. Es gilt für alle Angelegenheiten der Kinder- und Jugendhilfe, der Begriff ist weit zu fassen. Es geht dabei nicht nur um direkte Gestaltungsaufgaben in Einzelfällen, es geht vielmehr um ein jugendpolitisches Mandat. Hierin liegt die besondere Rolle des Jugendhilfeausschusses als fachpolitisches Organ für die Gestaltung der Lebenswelten junger Menschen und seiner Anwaltsfunktion.

Das Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses ist begrenzt durch die von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse. Insofern besteht ein Vorrang der Vertretungskörperschaft, sie ist im Verhältnis zum Jugendhilfeausschuss das übergeordnete Organ. Die Vertretungskörperschaft kann den Jugendhilfeausschuss durch Beschlüsse binden und dessen Kompetenz zugunsten anderer kommunaler Organe einschränken. Sie kann Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses aufheben und gegebenenfalls durch eigene ersetzen. Die Vertretungskörperschaft soll sich jedoch auf grundlegende Fragen der Jugendhilfe beschränken, um nicht faktisch das Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses auszuhöhlen. Dem Jugendhilfeausschuss müssen Aufgaben von substantiellem Gewicht zur eigenen Entscheidung verbleiben.

Auswirkungen der Verfahrensneuregelungen

Gegenstand der o.g. Verfahrensneuregelungen des Stadtrates sind unterjährige Bedarfe bei neuen Stellen und bei sonstigen Haushaltsausweitungen ohne Personal. Eine der in § 71 Abs. 3 SGB VIII genannten Grenzen des gesetzlich normierten Beschlussrechts des Jugendhilfeausschusses sind, wie dargestellt, die von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel. Nachdem von den o.g. Verfahrensneuregelungen ausschließlich Haushaltsausweitungen mit und ohne Personal über die von der Vertretungskörperschaft für den Aufgabenbereich des Jugendhilfeausschusses bereits bereitgestellten Mittel hinaus betroffen sind, kommt eine hierdurch bedingte, unmittelbare Beschneidung bzw. Verletzung der vom Bundesgesetzgeber im SGB VIII garantierten Rechte des Jugendhilfeausschusses nicht in Betracht, da mit dem geltend gemachten Mehrbedarf an Mitteln die gesetzliche Grenze des Beschlussrechts des Jugendhilfeausschusses gerade

überschritten wird.

Im Übrigen ist rechtlich umstritten, welche Kompetenzen andere Ausschüsse oder vergleichbare Gremien der Vertretungskörperschaft - wie Verwaltungs-, Finanz-, Rechts- oder Sozialausschüsse - im Verhältnis zum Jugendhilfeausschuss besitzen. Aus der Vorschrift des § 71 Abs. 3 SGB VIII lässt sich jedenfalls kein Verbot für die Vertretungskörperschaft ableiten, ihr Beschlussrecht auch im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im Einzelfall auf solche Gremien zu delegieren. Der Jugendhilfeausschuss muss damit deren Beschlüsse für und gegen sich gelten lassen, auch dann, wenn im Rahmen der Bereitstellung von Mitteln der Finanzausschuss über außer- und überplanmäßige Ausgaben bis zu einer gewissen Höhe entscheidet. Es ist unstrittig, dass sich der Jugendhilfeausschuss an den sich daraus ergebenden finanziellen Rahmen halten muss. Eine Beschneidung der Rechte des KJHA oder eine Beeinträchtigung von dessen besonderer Stellung aufgrund der o.g. Verfahrensneuregelungen des Stadtrates, wie im Antrag der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München vom 21.01.2016 befürchtet, ist somit nicht zu besorgen.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung eines Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Abstimmung mit anderen Referaten und Stellen

Die Beschlussvorlage ist mit der Rechtsabteilung des Direktoriums, der Stadtkämmerei sowie dem Personal- und Organisationsreferat abgestimmt.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Müller, der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Koller, der Rechtsabteilung des Direktoriums, der Stadtkämmerei, dem Personal- und Organisationsreferat und dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

1. Vom Vortrag der Referentin hinsichtlich der Bewertung der dargestellten Verfahrensneuregelungen des Stadtrates bei unterjährigen Haushaltsausweitungen für das Jahr 2016 und 2017 aus Sicht des Sozialreferates/Stadtjugendamtes wird Kenntnis genommen.

2. Der Antrag der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München vom 21.01.2016 an den Kinder- und Jugendhilfeausschuss „Haushaltsbeschluss ernst nehmen“: Keine Beschneidung der Rechte des KJHA ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München
Kinder- und Jugendhilfeausschuss

Die Vorsitzende

Die Referentin

Christine Strobl
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy
Berufsm. Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über D-II-V/SP

an das Direktorium - Dokumentationsstelle

an das Direktorium – Rechtsabteilung

an die Stadtkämmerei

an die Stadtkämmerei, SKA-HAII-13

an das Revisionsamt

z.K.

V. Wv. Sozialreferat

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. **An das Sozialreferat, S-III-MI/IK**
An das Sozialreferat, S-GL-F (2 x)

An das Sozialreferat, S-GL-P/LG

An das Personal- und Organisationsreferat, P 3.1

z.K.

Am

I.A.