

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

Anträge der Arbeitsgemeinschaft der freien
Wohlfahrtspflege München
vom 21.01.2016 und vom 22.06.2017

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14243

4 Anlagen

Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses vom 21.05.2019 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Ziel der Vorlage ist es darzulegen, dass die Rechte des Kinder- und Jugendhilfeausschusses (KJHA) durch die Haushaltspraxis in der Vergangenheit nicht beschnitten wurden und aktuell nicht beschnitten werden.

1. Hintergrund des Antrags der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München vom 21.01.2016

Im Laufe des Jahres 2015 führten die Anzahl und Höhe der beschlossenen Haushaltsausweitungen dazu, dass die Genehmigungsfähigkeit des Haushaltsplans 2016 kritisch eingeschätzt wurde. In einem neu konzipierten Verfahren wurden zwischen Herrn Oberbürgermeister und den Referaten Haushaltsausweitungen sowie Zahlungsabflüsse überprüft und verfahrenstechnisch neu festgelegt. Ursache für die zu diesem Zeitpunkt außerordentliche Höhe der Ausweitungen war, dass der Stadtrat über bereits beschlossene Haushaltsausweitungen aller Referate keine ausreichende Transparenz hatte, da die jeweiligen Vollversammlungen nur über einen Ausschnitt aller Ausweitungen Kenntnis erhalten konnten. Ziel der getroffenen Neuregelungen ab 2017 ff. war es somit, einerseits die Ausweitungen zu begrenzen und andererseits die Vollversammlung des Münchner Stadtrates besser über die Höhe der bereits in den Fachausschüssen behandelten Ausweitungen zu informieren. Die Vollversammlung sollte in die Lage versetzt werden, im Sinne von Schwerpunktsetzungen bei Bedarf übergreifend steuernd einzugreifen.

2. Regelung für das Haushaltsjahr 2016

In der Vollversammlung des Stadtrates vom 27.01.2016 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 04924) wurde ein neues Verfahren zu Haushaltsausweitungen bei neuen Stellen und sonstigen Ausweitungen ohne Personal für das Folgejahr beschlossen: Danach brachten 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 fand nur eine Vorberatung statt. Eine Beschlussfassung in der Vollversammlung erfolgte zunächst nicht. Im Rahmen eines Empfehlungsbeschlusses konnten die aus Sicht des Fachausschusses notwendigen Ressourcenänderungen vorgeschlagen werden. Die bis zu einem Stichtag erfolgten Empfehlungsbeschlüsse sollten dann in einer Zusammenfassung den zusätzlichen Stellenbedarf und die sonstigen Haushaltsausweitungen beinhalten.

Alle Empfehlungsbeschlüsse für den Zeitraum Januar bis Juni sollten dann in einer Zusammenfassung im Juli in einen gemeinsamen Finanz- und Verwaltungs- und Personalausschuss eingebracht und vorberaten werden. Ergänzt wurde diese Vorlage um eine Tischvorlage mit den im Juli gefassten Empfehlungsbeschlüssen. Die endgültige Beschlussfassung und damit Genehmigung der beantragten Budgetausweitungen erfolgte in der Vollversammlung im Juli.

Sollte es in den Monaten August, September und Oktober noch zu weiteren Empfehlungsbeschlüssen gekommen sein, sollten diese im Oktober-Plenum behandelt werden. Die Stadtkämmerei sollte 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 in die Vollversammlung einbringen. Die endgültige Beschlussfassung und damit Genehmigung der beantragten Budgetausweitungen sollte dann ebenfalls in dieser Vollversammlung erfolgen. Mit diesem Vorgehen sollte 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.

3. Antrag der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München vom 21.01.2016 (Anlage 1): Sorge Beschneidung der Rechte des KJHA

Mit Antrag an den Kinder- und Jugendhilfeausschuss (KJHA) vom 21.01.2016 bat die Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München die Verwaltung um Darstellung, wie bei der Umsetzung der Verfahren zu 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 - Achtes 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 (Anlage 2) 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-)Haushaltsslage 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.“

4. Regelung für das Haushaltsjahr 2017

Ab dem Haushaltsjahr 2017 galten weitergehende Neuregelungen für Empfehlungs- und Finanzierungsbeschlüsse. Beschlüsse mit finanziellen Auswirkungen in den Folgejahren konnten demnach in den Monaten Januar bis Juni als Empfehlungsbeschlüsse in die Fachausschüsse eingebracht werden. Die endgültige Entscheidung hierüber traf die Vollversammlung im Juli. Für das zweite Halbjahr galt, dass Empfehlungsbeschlüsse von Juli bis Oktober grundsätzlich behandelt werden wie im ersten Halbjahr. Die endgültige Entscheidung hierüber traf die Vollversammlung nunmehr im November.

Empfehlungsbeschlüsse mit Ausweitungen für das Planjahr waren in den Monaten November und Dezember nicht mehr zulässig.

Die finanziellen Auswirkungen von Empfehlungsbeschlüssen betreffen immer das Folgejahr und kommen daher 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.

5. Befassung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses am 22.06.2017 mit dem Antrag der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München vom 21.06.2016

Der o. g. Antrag sollte in der Sitzung des KJHA am 22.06.2017 mit der Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 08802 bereits behandelt werden. Aufgrund eines in der Sitzung eingebrachten Antrages der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München (Anlage 4) wurde die Beschlussvorlage jedoch vertagt.

6. Bedeutung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses (KJHA)

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 (vgl. Wortlaut des § 71 SGB VIII sowie LPK-SGB VIII/Peter-Christian Kunkel/Jan Kepert, 7. Aufl. 2018, SGB VIII § 71 Rn. 1).

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 allgemeine Fragen der Jugendhilfe beschränken, um nicht faktisch das Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses auszuhöhlen. Dem Jugendhilfeausschuss müssen Aufgaben von substanziellem Gewicht zur eigenen Entscheidung verbleiben.

7. Keine Beschneidung von Rechten des KJHA bei aktueller Haushaltspraxis

Die gemeinsamen Sitzungen des Finanz-, Verwaltungs- und Personalausschusses wurden nicht realisiert. Seit 2018 werden Ausweitungsbeschlüsse dem KJHA in ausgewählten Sitzungen der Fachausschüsse ab September gesammelt vorgelegt und dann durch die Vollversammlung bestätigt. Jedes Jahr wird der Haushaltsentwurf mit dem Gesamthaushalt und den jeweiligen Teilhaushaltsbänden den jeweiligen Referentinnen und Referenten und dem ehrenamtlichen Stadtrat mit einem Verteilungsschreiben zur Beratung in die Fachausschussberatungen zugeleitet. Die berufsmäßigen Stadträtinnen und Stadträte bringen in diese Fachausschüsse im November/Dezember auch ihren jeweiligen Haushaltsbeschluss ein. Im Rahmen der Fachausschussberatungen ist auch der KJHA beteiligt, damit sind die gemäß § 71 Abs. 3 SGB VIII vorgesehenen Rechte des KJHA gewahrt. Im Dezember folgt die abschließende Behandlung und damit die endgültige Entscheidung über den Haushalt des Folgejahres in der Vollversammlung.

Diese aktuelle Praxis bei Haushaltsberatungen beschneidet keine Rechte des KJHA.

8. Keine Beschneidung von Rechten des KJHA bei Haushaltspraxis der Jahre 2016/2017

Eine Beschneidung der Rechte des KJHA oder eine Beeinträchtigung von dessen besonderer Stellung aufgrund der im Jahr 2016 geltenden Verfahrensneuregelungen des Stadtrates, wie im Antrag der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München vom 21.01.2016 dargestellt, war ebenfalls nicht zu befürchten.

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 ist, wie dargestellt, die von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel. Von den o. g. Verfahrensneuregelungen sind ausschließlich Haushaltsausweitungen mit und ohne Personal über die von der Vertretungskörperschaft für den Aufgabenbereich des Jugendhilfeausschusses bereits bereitgestellten Mittel hinaus betroffen. Eine hierdurch bedingte, unmittelbare Beschneidung bzw. Verletzung der vom Bundesgesetzgeber im SGB VIII garantierten

Rechte des Jugendhilfeausschusses ist nicht gegeben, 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 gegeben. Aufgrund der Tatsache, dass die gemeinsamen Sitzungen des Finanz-, Verwaltungs- und Personalausschusses nicht realisiert wurden, ist über das im (Folge-)Antrag der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München vom 22.06.2017 geforderte Anhörungsrecht des KJHA im Falle einer „Veränderung bei den Schwerpunktsetzungen“ in Fragen der Jugendhilfe durch andere Ausschüsse nicht mehr zu entscheiden.

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, der Gleichstellungsstelle für Frauen und dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

1. Vom Vortrag der Referentin, dass die Rechte des Kinder- und Jugendhilfeausschusses im Rahmen der aktuellen Haushaltspraxis nicht beschnitten werden, wird Kenntnis genommen.
2. Die Anträge der Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München vom 21.01.2016 und vom 22.06.2017 an den Kinder- und Jugendhilfeausschuss „Haushaltsbeschluss ernst nehmen“: Keine Beschneidung der Rechte des KJHA sind 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-HA II

an das Revisionsamt

z.K.

V. Wv. Sozialreferat

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An das Sozialreferat, Stelle für interkulturelle Arbeit

An die Gleichstellungsstelle für Frauen

An das Sozialreferat, S-GL-F (2 x)

An das Sozialreferat, S-GL-O

An das Personal- und Organisationsreferat, P 3.1

z.K.

Am

I.A.