

**Anhörung im Deutschen Bundestag am 29.9.04**

Stellungnahme zum Tagesbetreuungsausbaugesetz

II. Änderung des SGB VIII außerhalb der Regelungen über die Tagesbetreuung

Weitere Zielsetzungen des vorliegenden Gesetzentwurfes sind u.a.

- die Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr Wohl,
- die Stärkung der fachlichen und wirtschaftlichen Steuerungskompetenz des Jugendamtes,
- die stärkere Realisierung des Nachrangs der Jugendhilfe,
- die besondere Berücksichtigung der Kindertagespflege bei Elternzeit und beim Erziehungsgeld sowie
- die Stärkung der Länderkompetenz bei Struktur- und Organisationsfragen.

Ob diese Ziele mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung erreicht werden können, erscheint jedenfalls vor dem Hintergrund des Zieles zweifelhaft, die Wirtschaftlichkeit der Leistungen der Jugendhilfe zu verbessern und die Kostenlast der örtlichen und überörtlichen Jugendhilfeträger zu begrenzen.

Dieses Ziel bei den nachfolgenden Erwägungen stets mit in den Blick zu nehmen, halte ich auch unter fachlichen Gesichtspunkten für sachgerecht und nicht nur als der allgemein schlechten Finanzlage der öffentlichen Haushalte geschuldet. Auch fachliches Anliegen muss es nach meiner Auffassung sein, Leistungen der Jugendhilfe dort zu konzentrieren, wo ein fachspezifischer Bedarf besteht und Leistungen anderer Träger und Dritter nicht bereitstehen.

Ich begrüße daher ausdrücklich den Ansatz, den Nachrang der Jugendhilfe stärker zum Ausdruck zu bringen.

Leider ist dies mit dem vorliegenden Gesetzentwurf jedoch nur stellenweise gelungen. Ungeachtet der von verschiedenen Ländern wiederholt und vehement geltend gemachten Kostenentwicklungen in dem Bereich der Leistungen nach § 35 a SGB VIII unterlässt der Entwurf eine entsprechende Regelung. Wenngleich für Sachsen-Anhalt mangels spezifischer Datenerhebungen eine Bestätigung dieser Kostenentwicklung nicht vorgenommen werden kann, meine ich doch, dass das Anliegen dieser Länder in diesem Gesetzgebungsverfahren nicht ausgeblendet werden kann.

Sollte eine Kostenbegrenzung in diesem Bereich nicht gelingen, werden Diskussionen über eine Neuordnung dieses Leistungsbereiches folgen müssen. Dabei meine ich nicht, dass eine Zuordnung der Hilfen nach § 35 a zu dem Bereich der Sozialhilfe grundsätzlich zum Nachteil der Betroffenen reichen muss. Hier wird es wesentlich auf die Ausgestaltung der gesetzlichen Neuregelung ankommen. Wichtig wäre mir jedoch, sowohl das bewährte Steuerungsinstrument der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII als auch eine (organisatorische) Verknüpfung der Hilfen mit solchen nach § 27 ff auch im Falle der Neuordnung zu bewahren.

Im Interesse des Erhaltes der spezifischen Jugendhilfeleistungen im übrigen hielte ich jedenfalls auch eine Rückführung der Leistungen nach § 35 a in den Bereich der Sozialhilfe noch für vertretbar.

Zunächst aber hätte ich mir eine Regelung in § 35a SGB VIII gewünscht, die den in § 10 formulierten Nachrang nochmals aufgreift und etwa klarstellt, dass Leistungen für seelisch Behinderte oder von einer solchen Behinderung Bedrohte dann zu gewähren sind, wenn Leistungen Dritter, insbesondere der Schulen oder der Krankenkassen, nicht zur Verfügung stehen. Speziell für die Fälle der Legasthenie oder Rechenschwäche könnte so eine Entlastung der öffentlichen Jugendhilfe erreicht werden. Im Interesse der Sache würde ich zudem eine deutliche Bezugnahme auf die in § 36 a neu einzufügende Beschränkung der Selbstbeschaffung für vorteilhaft halten, auch wenn dies aus rechtstechnischen und -systematischen Erwägungen sicher nicht eine optimale Lösung darstellen würde.

Die nach dem Entwurf vorgesehene Problemlösung durch Anhebung der Anspruchsschwelle in den Fällen drohender seelischer Behinderung ( die Beeinträchtigung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft muss nach fachlicher Erkenntnis mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein) ist wegen der Unbestimmtheit der Begrifflichkeiten voraussichtlich nur von eingeschränkter Wirksamkeit in Bezug auf die angestrebte Leistungs- und Kostenbeschränkung. Aus diesem Grunde ist kaum nachvollziehbar, auf welche Weise die von der Gesetzesbegründung angeführten Kostenreduzierungen im Umfange von 50. Mio. Euro jährlich ermittelt werden könnten.

Für sachgerecht im Sinne einer Konzentration der Leistungen auf die jugendhilfespezifischen Bedarfe und mit dem Ziel einer Kostenbeschränkung halte ich das Anliegen des Entwurfes, die faktische Entscheidungsmacht der Gutachter über die Hilfen nach § 35a zu begrenzen. Ob der vorliegende Entwurf diesem Anspruch gerecht werden kann, ist allerdings auch hier zweifelhaft: Der neu eingefügte Absatz 1a des § 35 a macht m.E. nicht hinreichend deutlich, dass eine geteilte Entscheidungsmacht zwischen Gutachter und Jugendamt besteht und die Stellungnahme des Gutachters nur in Bezug auf das Merkmal " Abweichung der seelischen Gesundheit" zu erstellen ist. Vielmehr deuten die vorgeschlagenen Regelungen des Abs. 1a nur auf besondere Qualitätskriterien bei der Begutachtung der seelischen Gesundheit nach Abs. 1 Nr. 1 hin.

Bedauerlich ist auch, dass die in der Vorfassung vorgesehene Betonung der Entscheidungshoheit des Jugendamtes auch in Bezug auf die in Verfahren vor dem Strafgericht oder dem Familiengericht "angeordneten" Hilfen nach SGB VIII in dem vorliegenden Entwurf nicht mehr vorgesehen ist.

Zu begrüßen ist unter dem Gesichtspunkt der Kostendämpfung die Neuregelung der Steuerungsverantwortung des Jugendamtes nach § 36 a: Die Vorschrift begründet erstmals die Notwendigkeit einer grundsätzlich vorhergehenden Entscheidung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe über die Leistungsgewährung. Bislang ist Selbstbeschaffung in der Jugendhilfe nicht ausgeschlossen, wenngleich das Risiko einer ablehnenden Entscheidung des Jugendhilfeträgers eine vorherige Antragstellung für die Leistungsberechtigten ratsam erscheinen lässt.

Zusammen mit der Regelung der Kostenübernahme einer ohne vorherige Entscheidung in Anspruch genommenen Leistung soll die Vorschrift der Kostenbegrenzung dienen. Eine Kostenübernahme ist künftig nur vorgesehen, wenn die Deckung des Hilfebedarfes keinen zeitlichen Aufschub duldet und der Jugendhilfeträger unverzüglich informiert wurde ( Abs. 2 ) oder wenn eine Vereinbarung mit einem freien Träger über die Leistungsvoraussetzungen getroffen wurde.

Eine nachträgliche Kostenübernahme kommt daher dann nicht in Betracht , wenn allein die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen, eine besondere Dringlichkeit aber nicht festgestellt werden kann.

Gegen die Neuregelung bestehen daher keine Bedenken.

Unvollständig gelungen ist ferner die angestrebte, an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern orientierte Gestaltung der Kostenbeteiligung. Fachlich vertretbar und zielführend wäre m.E. gewesen, auch Beratungsleistungen nach § 16 SGB VIII – zumindest in den Fällen der wiederholten Beratung – in den Katalog der Leistungen nach § 90 SGB VIII aufzunehmen.

Unabhängig von dem Kostengesichtspunkt habe ich zudem Bedenken gegen die Neuregelung der Kostenbeteiligung in Bezug auf die Leistungen der Tagesbetreuung:

( § 90 Abs. 1 Satz 2 )

Soweit der Entwurf die Frage des „Ob“ einer Staffelung der Gebühren nicht mehr in der Entscheidungskompetenz des örtlichen Satzungsgebers legt, sondern eine Staffelung zwingend vorschreibt, sofern nicht Landesrecht Abweichendes bestimmt, lässt die Entwurfsbegründung einen Hinweis auf die Zielrichtung der Neuregelung und die Notwendigkeit bundesrechtlicher Regelung vermissen. Insbesondere mit Blick darauf, dass die Berücksichtigung der individuellen Einkommensverhältnisse der Leistungsberechtigten bzw. ihrer Eltern über § 90 Abs. 2 SGB VIII gewährleistet und insoweit letztlich eine soziale Gleichwertigkeit mit den Kostenbeteiligungen nach § 91 erreicht wird, ist eine Notwendigkeit für eine soziale Staffelung m.E. nicht zu begründen. Vielmehr sollte jeweils vor Ort entschieden werden, ob dem Gedanken sozialer Gerechtigkeit, aber auch dem

der Verwaltungsvereinfachung am besten durch einheitliche oder durch sozial gestaffelte Elternbeiträge Rechnung getragen werden kann.

Nicht einsichtig ist zudem, warum eine soziale Staffelung künftig allein nach Einkommensgruppen und nicht wie bisher nach Einkommensgruppen und Kinderzahl bzw. Zahl der Familienangehörigen erfolgen soll. Insbesondere eine pflichtige Vorgabe sozialer Staffelung kann m.E. nur durch die Kumulation beider sozialer Merkmale sachgerecht getroffen werden. Gleiche Einkommensgruppen mit unterschiedlicher Zahl insbesondere unterhaltsberechtigter Kinder sind durch Elternbeiträge in KiTas nicht gleichermaßen belastet. Insoweit verbietet sich m.E. die ausschliessliche Berücksichtigung des Kriteriums der Einkommensgruppen.

In der Sache begegnet die ausdrückliche Erwähnung und Vorgabe des Differenzierungskriteriums „Betreuungsdauer“ keinen Bedenken. Eine solche Differenzierung liegt insbesondere dann nahe, wenn nicht gleichartige Angebote unterbreitet werden, sondern die Angebotsgestaltung auf die Deckung individueller und damit unterschiedlicher Bedarfe zielt. Insoweit ist im Kontext der Regelungen zu § 24 nachvollziehbar, dass der Entwurf diesem Kriterium verglichen mit der bestehenden Rechtslage erhöhte Bedeutung beimisst. Allerdings bedarf es m.E. der ausdrücklichen bundesrechtlichen Regelung dieses Differenzierungskriteriums nicht, da eine Orientierung der Beitragsbemessung an dem –unterschiedlichen- Kostenvolumen bereits nach allgemeinem Abgabenrecht zulässig sein dürfte. ( M.E. bedarf lediglich die Frage der sozialen Staffelung einer besonderen (gesetzlichen) Begründung.

Im Ergebnis sollte daher auch die vorgeschlagenen Änderungen des § 90 Abs. 1 Satz 2 verzichtet werden.

Ausdrücklich zu begrüßen ist das Anliegen des Entwurfes, den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefährdungen ihres Wohles zu verbessern ( § 8a ):

Die Verpflichtung des Jugendamtes, eine Abschätzung des Gefährdungsrisikos im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte vorzunehmen, ist sachgerecht: sie mindert im Interesse des Kindes oder Jugendlichen das Risiko von Fehlentscheidungen, entlastet die Jugendamtsmitarbeiter in ihrer Verantwortlichkeit und trägt dazu bei, dass aus der Sorge der Mitarbeiter um ihre eigene – strafrechtliche – Verantwortlichkeit entstehende „Überreaktionen“ und ungerechtfertigte Einschaltungen des Gerichts vermieden werden.

Angesichts des Schutzzweckes „Kindeswohl“ muss der erwartete Aufwand des Jugendamtes als angemessen erachtet werden.

Soweit aus Petitionsverfahren zur elterlichen Sorge bekannt, ist die Einberufung einer Fachkonferenz zur Abschätzung der Risiken der bestehenden Situation des Kindes und der Möglichkeiten und Risiken des weiteren Handelns des Jugendamtes in der Praxis durchaus üblich.

Im Ergebnis sachgerecht dürfte auch sein, die Pflicht zum Einsatz einer Fachkonferenz von dem Vorliegen gewichtiger Anhaltspunkte abhängig zu machen. Im Rahmen der Feststellung des Gewichts der Anhaltspunkte hat der Mitarbeiter des Jugendamtes einerseits die Verlässlichkeit der ihm vorliegenden Informationen zu prüfen und zu bewerten, er hat diese aber auch in ein Verhältnis zu dem Ausmaß der befürchteten Kindeswohlgefährdung zu setzen. Über diesen Entscheidungsprozess kann den Schutzinteressen des Kindes und auch den Interessen des Jugendamtes an der Vermeidung ungerechtfertigten Aufwandes Rechnung getragen werden.

Nicht hinreichend deutlich wird jedoch die von der Gesetzesbegründung angeführte Verpflichtung des Jugendamtes, notfalls auch eigene Ermittlungen zum Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung anzustellen. Entsprechendes gilt für die Verpflichtung der Eltern, an der Risikoabwägung mitzuwirken.

Zu begrüßen ist die ( ursprünglich in Abs. 4 S. 1 des Vorentwurfes vorgesehene ) Verpflichtung des Jugendamtes, zur Abwendung der Gefährdung erforderlich erscheinende Hilfen anzubieten.

Nicht zweifelsfrei ist jedoch, ob mit der inhaltlichen Ausgestaltung der § 8a spektakuläre Fälle von Kindeswohlgefährdung, in denen Jugendämter trotz Kenntnis des Sachverhaltes untätig geblieben sind, hätten vermieden werden können. Die fehlende Konkretisierung, aus welcher Art Fachkräfte die Konferenz gebildet werden soll, welche gewichtige Anhaltspunkte sind und wann das Familiengericht angerufen werden muss, begründet diese Zweifel. Hilfreich wäre, einen nicht abschließenden Katalog von Gefährdungstatbeständen einzufügen, bei deren Verdacht sich der Beurteilungsspielraum des Jugendamtes auf Null reduziert.

Insoweit nehme ich Bezug auf den seinerzeitigen Gesetzesantrag Bayerns. Dieser nahm eine Gefährdung des Wohls des Kindes oder Jugendlichen insbesondere an,

- wenn das Kind oder der Jugendliche wiederholt in schwerwiegender Weise gegen Strafgesetze verstoßen hat,
- wenn das Kinder oder der Jugendliche Anzeichen einer drohenden Abhängigkeit von Betäubungsmitteln oder anderen Suchtmitteln erkennen lässt,
- bei körperlicher Misshandlung oder sexuellem Missbrauch des Kindes oder
- bei mangelnder Mitwirkungsbereitschaft oder Fähigkeit der Eltern zur Gefahrenabwehr.

Der vorliegende Gesetzentwurf sollte entsprechend ergänzt werden.

Abschliessend möchte ich auf drei weitere Regelungen hinweisen, gegen deren Ausgestaltung im Detail Bedenken anzumelden sind:

§ 44 Abs. 1 Satz 3 - Erlaubnispflicht für die Tagespflege

Abweichend von dem Vorentwurf sieht die Regelung nunmehr eine Erlaubnispflicht für jede Art der Tagespflege ( unabhängig von der Zahl der Betreuten Kinder ) vor, die nicht durch das Jugendamt vermittelt wurde.

Zutreffend ist die zugrundeliegende Einschätzung, die Eignungsprüfung nach § 24 ersetze die Aufsicht nach § 45 SGB VIII.

Ohne nähere Darlegung in der Gesetzesbegründung nicht nachvollziehbar ist die Wertung des Entwurfes, abweichend von der bestehenden Rechtslage nicht vom Jugendamt vermittelte Tagespflegeverhältnisse auch dann der Erlaubnispflicht zu unterstellen, wenn weniger als drei Kinder in dieser Tagespflegestelle betreut werden.

Zudem wäre eine redaktionelle Änderung dahingehend notwendig, in der Neufassung der Nr. 2 das Wort "oder" zu streichen ( es gibt nach dem vorliegenden Entwurf keine Nr. 3 ).

§ 45 Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung

Die Änderung zielt nach der Entwurfsbegründung auf Beseitigung des Erlaubnisvorbehaltes für Einrichtungen des Hotel- und Gaststättengewerbes auch dann, wenn die Einrichtungen überwiegend der Aufnahme von Kindern und Jugendlichen dienen. Die elterliche Erziehungsverantwortung stelle in den Fällen bspw. des Ferienaufenthaltes in Reiterhöfen eine ausreichende Kontrolle dar.

Das Ziel soll durch Streichung der Alternative b) in Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 erreicht werden.

Alternative b) beinhaltet jedoch einen Ausnahmetatbestand von der grundsätzlichen Erlaubnispflicht des Satzes 1 für alle Einrichtungen, die im Rahmen des Hotel- und Gaststättengewerbes nicht überwiegend der Aufnahme von Kindern- und Jugendlichen dienen. Für Hotel- und Gaststättengewerbe, welche überwiegend der Aufnahme von Kindern- und Jugendlichen dienen, gilt damit die Erlaubnispflicht nach Satz 1.

Mit der vorgeschlagenen Streichung des Ausnahmetatbestandes des Buchstaben b) kann das angestrebte Ziel daher nicht erreicht werden. Vielmehr wären in Buchstabe b) die Worte „nicht überwiegend“ zu streichen. Satz 2 lautete in diesem Fall „ Einer Erlaubnis bedarf nicht, wer ...3. eine Einrichtung betreibt, die ....b) im Rahmen des Hotel- und Gaststättengewerbes der Aufnahme von Kindern und Jugendlichen dient.“

Zum Inhalt der angestrebten Änderung:

Die geltende Regelung ist insoweit wenig überzeugend, als sie das Schutzinteresse von Kindern und Jugendlichen, die in einer Einrichtung des Gaststättengewerbes untergebracht werden, danach differenziert, ob die Einrichtung „überwiegend“ oder „unter anderem“ der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen dient. Da in letzteren Fällen bereits nach aktueller Rechtslage die Eltern im Rahmen ihrer Erziehungsverantwortung zu entscheiden haben, ob eine Unterbringung des Kindes oder Jugendlichen in der Einrichtung vertretbar ist, ist eine entsprechende Wertung auch für die Fälle der 1. Alternative geboten. Diese Wertung kann unter dem Gesichtspunkt der Kurzfristigkeit der Unterbringung noch als vertretbar angesehen werden.

Zur Änderung des Erziehungsgeldgesetzes ( Im Rahmen der Beteiligung zum Vorentwurf ) sei abschliessend folgendes angemerkt: die Einführung eines Ausnahmetatbestandes zugunsten von Tagespflegepersonen in Bezug auf das nach dem Gesetz höchstzulässige Beschäftigungsvolumen von 30 Stunden pro Woche ist aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen Berechtigten abzulehnen.