

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

14.9.2011

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und
Jugend
Frau Vorsitzende Sibylle Laurischk, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von
Jörg Freese/DLT
Ursula Krickl/DStGB
Regina Offer/DST

Telefon 0 30/59 00 97 - 340
Telefax 0 30/59 00 97 - 430

E-Mail:
Joerg.Freese@Landkreistag.de

Aktenzeichen
V-428-09/3

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
17(13)116c

Anhörung zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG)

Sehr geehrte Frau Laurischk,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG; Drs. 17/6256). An der Anhörung am 26.9.2011 wird Beigeordneter Jörg Freese, Deutscher Landkreistag, teilnehmen. Die Gelegenheit zur vorhergehenden schriftlichen Stellungnahme nehmen wir gerne wahr.

Bereits in der 16. Wahlperiode hat sich die Bundesregierung mit Entwürfen für bundesgesetzliche Neuregelungen zur Verbesserung des Kinderschutzes in Deutschland in der Debatte engagiert. Bisher waren diese Entwürfe im parlamentarischen Verfahren gescheitert, nicht zuletzt weil sie zu wenig auf den bereits vorhandenen, gewachsenen Leistungen und Erfahrungen verschiedener Verantwortungsbereiche, insbesondere der Kinder- und Jugendhilfe in den Städten und Landkreisen basiert haben. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird der Versuch unternommen, die bisher gemachten Erfahrungen sowie die Beratungen zur Vorbereitung des Gesetzentwurfs mit zahlreichen Experten und Praktikern aufzugreifen. Dies ist auch deutlich besser als in der Vergangenheit gelungen. Dennoch gibt es eine ganze Reihe von Anmerkungen und Hinweisen zum Gesetzentwurf, der aus unserer Sicht insoweit nachzubessern wäre.

Von besonderer Bedeutung sind die finanziellen Fragen des Gesetzentwurfs. In zahlreichen Regelungen werden neue Verfahrens- und Personalstandards gesetzt, die insbesondere an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gerichtet sind. Zudem werden die Aufsichts- und Kontrollpflichten der Jugendämter erweitert. Durch die nunmehr konstitutiven Bestimmungen im jeweiligen Landesrecht werden Landkreise, kreisfreie Städte und teilweise auch kreisangehörige Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit neuen Aufgaben betraut. Die Bundesländer trifft daher die Pflicht, die Kostenfolgen der neuen Aufgaben über die verfassungsrechtlichen Konnexitätsrege-

lungen auszugleichen. Daher spielt zwischen Bund, Ländern und Kommunen insbesondere der Finanzierungsaspekt eine wichtige Rolle. Ein Bundeskinderschutzgesetz ohne hinreichende finanzielle Kostenregelungen zwischen Bund und Ländern und anschließend zwischen den Ländern und den betroffenen Kommunen wird keinen durchschlagenden Erfolg haben können.

Von seiner Zielrichtung her grundsätzlich positiv bewertet wird die vorgesehene Stärkung präventiver Maßnahmen im Rahmen des Entwurfs des Bundeskinderschutzgesetzes. Einschränkend ist an dieser Stelle aber grundlegend darauf hinzuweisen, dass mit dem Entwurf des Bundeskinderschutzgesetzes teilweise normiert werden soll, was in der Angebotsstruktur der kommunalen Jugendhilfe bereits gängige Praxis ist. Die Anwendung fachlicher Standards, die Qualitätsentwicklung und die Qualitätssicherung sind bereits Bestandteile kommunalen Handelns. Insofern werden mit dem Entwurf des Bundeskinderschutzgesetzes nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände teilweise lediglich bereits laufende Entwicklungen und Prozesse nachvollzogen. Daher kommt es teilweise zu Überregulierungen. Die Zusammensetzung eines Netzwerkes Früher Hilfen muss nach Auffassung kommunaler Praktiker nicht in einem Bundesgesetz geregelt werden, sondern sollte den Akteuren vor Ort überlassen bleiben.

Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet aber auch einige ganz wesentliche Aufgabenverdichtungen und ebenso einige grundsätzlich neue Aufgaben der Jugendhilfe. Hierzu erfolgt eine nicht nachvollziehbare Kosteneinschätzung seitens des BMFSFJ, dessen Auskömmlichkeit vor dem Hintergrund des Umfangs der mit dem Gesetzentwurf verbundenen Aufgaben grundlegend bezweifelt wird. Von den seitens des BMFSFJ bezifferten Mehrkosten in Höhe von im Jahr 2012 119 Mio., ab 2014 94 Mio. Euro jährlich wird der Bund zudem ausschließlich für die Etablierung der sog. Familienhebammen und hierfür nur zeitlich befristet auf vier Jahre 30 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung stellen. Neben der Frage der Auskömmlichkeit dieser Mittel steht hier zu befürchten, dass nach Auslaufen der befristeten Bundesfinanzierung eine kommunale Verstetigung erwartet wird und damit letztlich Erwartungen geweckt werden, die nicht finanzierbar sind. Aus unserer Sicht ist an dieser Stelle eine dauerhafte Finanzierung seitens des Bundes, alternativ seitens der Länder, erforderlich.

Vollkommen unverständlich ist für uns jedoch, dass das Gesundheitswesen und das Bundesministerium für Gesundheit nicht an dem vorliegenden Referentenentwurf beteiligt ist. Will man die Prävention wirklich in den Mittelpunkt stellen, so kann dies nur gemeinsam mit der gesetzlichen und privaten Krankenversicherung gelingen, die sich dann seinerseits ihrer Verantwortung –in finanzieller wie fachlich-inhaltlicher Hinsicht – nicht entziehen darf. An dieser Stelle greift der Gesetzentwurf unserer Einschätzung nach viel zu kurz. Der Gesetzentwurf fällt sogar noch hinter den Referentenentwurf zurück, indem an einigen Stellen das gesunde Aufwachsen von Kindern als Zielsetzung gestrichen wurde. Insbesondere der präventive Kinderschutz im Bereich der Frühen Hilfen ist aber ohne Einbeziehung des Gesundheitswesens und ohne die Sicherung und Förderung eines gesunden Aufwachsens nicht denkbar.

Mit der Einführung des § 8a SGB VIII wurde seinerzeit bundesweit eine Sensibilisierung im Bereich des Kinderschutzes erreicht. Damit war im Ergebnis auch eine wesentliche Kostensteigerung im Bereich Hilfen zur Erziehung (HzE) zu verzeichnen. Der nunmehr vorgelegte Referentenentwurf eines Bundeskinderschutzgesetzes wird dies voraussichtlich nochmals verstärken und einen erheblichen zusätzlichen Finanz-

bedarf in der Jugendhilfe fordern. Es ist davon auszugehen, dass die vom BMFSFJ genannten Kosten – falls überhaupt – bestenfalls die personellen Mehrkosten im Beratungsbereich abdecken und die darüber hinausgehenden Kosten insbesondere im Bereich HzE an dieser Stelle noch gar nicht erfasst sind.

Dies vorausgeschickt die weiteren Anmerkungen zu den Gesetzesvorschlägen im Detail: **Art.1 – Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG)**

§ 2 KKG

Die in § 2 KKG neu zu schaffende Aufgabe, Eltern und werdenden Müttern und Vätern Information und Beratung zukommen zu lassen, ist auf kommunaler Ebene richtig verortet. Die entsprechenden Kostenfolgen sind derzeit nur schwer einzuschätzen. Es müssen aber Vorkehrungen dafür getroffen werden, die einen vollständigen Ausgleich sicherstellen.

Der Kontaktaufnahme zu allen Eltern stehen allerdings häufig noch datenschutzrechtliche Gründe entgegen. Daher sollte auch hier eine entsprechende Ermächtigung zur Datenweitergabe an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bzw. die durch Landesrecht bestimmten Stellen normiert werden.

§ 3 KKG

Der Gesetzentwurf ist so aufgebaut, dass die Länder die Gewährleistungsverantwortung tragen und nur hilfsweise die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe entsprechende Netzwerke auf ihrer Ebene organisieren sollen. Neben der Unbestimmtheit des Begriffs „auf der Ebene der örtlichen Träger der Jugendhilfe“, der ggf. auch Spielraum für örtliche Entscheidungen bietet, ist zu kritisieren, dass wiederum ausschließlich die Jugendhilfe zur Zusammenarbeit verpflichtet wird, alle potenziellen Partner jedoch nicht.

Im § 3 KKG sind Missverständnisse dadurch angelegt, dass in Absatz 1 von den zuständigen Leistungsträgern und Institutionen im Kinderschutz gesprochen wird, im Absatz 3 dann aber gleichrangig auch Institutionen genannt werden, die zwar wichtige Netzwerkpartner sind, aber keine zentrale Rolle im Kinderschutz spielen, wie z.B.: die Agenturen für Arbeit. Darüber hinaus greift die alleinige Ausrichtung auf die Familienhebammen zu kurz. Auch die Einbindung anderer Professionen, wie z.B. von Kinderkrankenschwestern wird auf kommunaler Ebene bereits erfolgreich praktiziert. Ebenso wie die Befristung der Anschubfinanzierung ist daher auch die Konzentration auf die Familienhebammen zu kritisieren.

Es fehlt zudem an Verpflichtungen in anderen Gesetzen z.B. der Beteiligung von medizinischen Institutionen am Netzwerk Frühe Hilfen, so dass eine gelungene Kooperation auf örtlicher Ebene dem Zufall, bzw. dem Engagement einzelner Institutionen und Personen überlassen bleibt.

§ 4 KKG

Die Neuregelung in § 4 Abs 1 KKG, die sogen. Befugnisnorm, wird ausdrücklich begrüßt. § 4 Abs. 2 wird allerdings zu erheblichen Leistungsausweitungen bei den Jugendämtern führen. Daher verweisen wir auch hier auf die oben ausgeführte Finanzierungspflicht.

Art. 2 – Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch

Warum in § 2 die Worte „und Beglaubigung“ gestrichen werden sollen, erschließt sich uns nicht ohne Weiteres. In der Praxis hat sich die Möglichkeit der Beglaubigung durchaus bewährt. Entsprechend gilt dieser Hinweis zu § 59. Die Begründung sieht dort nur vor, dass keine Beglaubigungen mehr vorgenommen werden.

§ 8a SGB VIII Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung

Die nunmehr vorgeschlagene Formulierung des **§ 8a Abs. 1 SGB VIII** ist nach unserer Auffassung nicht zwingend erforderlich. In der Praxis hat sich der in § 8a SGB VIII festgeschriebene Schutzauftrag der Kinder- und Jugendhilfe bewährt und wird als ausreichend erachtet. Die bestehende Regelung genügt für die bundesgesetzliche Normierung des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung und gibt den Jugendämtern im Rahmen ihres Handlungs- und Methodenrepertoire die Möglichkeit situationsbezogen und im Zusammenwirken mit allen Verantwortlichen angemessen zu reagieren. Die Gesetzesänderung stellt dementsprechend eine zusätzliche Arbeitsbelastung dar und kann zu einer Zunahme von Inobhutnahmen und HzE-Maßnahmen führen. Allerdings wird die Neuformulierung des § 8a SGB VIII der gängigen Praxis in den Jugendämtern weitergehend gerecht, so dass keine schwerwiegenden Bedenken gegen die Formulierung bestehen. Wir verweisen an dieser Stelle insoweit auch auf unsere Empfehlungen zur Festlegung fachlicher Verfahrensstandards in den Jugendämtern bei Gefährdung des Kindeswohls, die wir mit Unterstützung der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) und dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV) im Mai 2009 vorgelegt haben. Die doppelte Regelung des Anspruchs auf fachliche Beratung durch eine Kinderschutzfachkraft sowie die Verankerung der frühen Hilfen sowohl im KKG als auch im SGB VIII ist aus unserer Sicht nicht erklärbar. Eine Verankerung im SGB VIII wäre aus unserer Sicht völlig ausreichend.

Auch zu **§ 8b SGB VIII** ist der Hinweis auf die erheblichen finanziellen Folgerungen, die vollständig ausgeglichen werden müssen, erforderlich. Entsprechendes gilt für den neuen **§ 16 Abs. 2 SGB VIII**.

§ 37 Abs. 2 i.V.m. § 86 SGB VIII

Die Sicherstellung der ortsnahen Beratung und Unterstützung bringt nach unserer Einschätzung einen enormen zeitlichen und finanziellen Mehraufwand, in dem bei jeder Hilfeplanung mit anderen Jugendämtern und/oder freien Trägern Verhandlungen über Inhalt, Umfang und Kosten für die Beratungs- und Unterstützungsleistung zu führen sind. Die Hilfeplanung wird erschwert, der persönliche Kontakt zu den Pflegekindern maßgeblich eingeschränkt. Unter dem Gesichtspunkt des Schutzauftrages und der gesamten Fallverantwortung ist dieses aus unserer Sicht nicht zu akzeptieren. Nachdem die geplanten Änderungen eine wesentliche Abweichung von der bisherigen Praxis darstellen, können zum jetzigen Zeitpunkt ihre Folgen nicht abschließend eingeschätzt werden.

In **§ 42 SGB VIII** soll das Recht der Inobhutnahme völlig neu geregelt werden. Auch wenn die Neuformulierung keine inhaltliche Änderung in der Praxis bringen soll, erscheint die Regelung, dass eine Inobhutnahme bei Einverständnis der Eltern beendet ist und in eine vorläufige Hilfe zur Erziehung übergeleitet wird, nicht praxistauglich. Auch

bisher haben die Jugendämter eine zeitnahe Klärung der Krise mit allen Beteiligten angestrebt sowie die Umwandlung in eine Hilfe zur Erziehung forciert. In der Praxis war dies jedoch oftmals schwer umsetzbar.

In § 45 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII sollen die Anforderungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis, die sowohl Kindertageseinrichtungen wie auch Heime benötigen, erweitert werden. Im zusammengefassten Aufgabenkatalog der Kindertageseinrichtungen nach §§ 22, 22a Abs. 1 SGB VIII wird deren Förderauftrag mit Erziehung, Bildung und Betreuung abschließend beschrieben. Die in § 22 Abs. 3 S.1 SGB VIII dargestellte Förderung der körperlichen Entwicklung eines Kindes umfasst jedoch nicht die Übernahme der medizinischen Verantwortung. Die Sicherstellung der gesundheitlichen Vorsorge und medizinischen Betreuung in Kindertageseinrichtung würde eine neue Aufgabenstellung für Kindertageseinrichtungen bedeuten, welche durch die Bundesländer über die verfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen auszugleichen ist.

Die Erweiterung der Befugnisse der Urkundsperson in § 59 SGB VIII stellt nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände einen wesentlichen Rollenwechsel dar, da künftig auch auf eine Rechtsnachfolgerin bzw. einen Rechtsnachfolger übergegangene Ansprüche beurkundet werden können. Dies stellt eine Aufwandsvermehrung im Urkundenbereich dar, die einen nicht bezifferbaren Ressourcenaufwand nach sich zieht. Unverständlich ist für uns in diesem Zusammenhang die Begründung der Regelung, in der ausgeführt wird, dass Jugendämter keine Beglaubigungen mehr vornehmen. Diese Aussage ist für uns nicht nachvollziehbar und entspricht nicht der Praxis, so dass der Hintergrund für die Änderung unklar bleibt.

Unterschiedliche Auffassungen in unserer Mitgliedschaft gibt es im Hinblick auf die Einbeziehung von ehrenamtlichen Mitarbeitern der Jugendhilfe in § 72a SGB VIII. Es ist verständlich, dass der Bundesgesetzgeber ggf. nicht imstande sein könnte, eine abstrakte und bundesweit gültige Definition derjenigen ehrenamtlich engagierten Menschen in der Jugendhilfe betreffen, die aufgrund ihrer besonderen Nähe zu Kindern und Jugendlichen besonders relevant sind, zu schaffen. Sollte es daher in § 72a Abs. 1 SGB VIII bei einer örtlichen Regelung bleiben, würde dies sowohl auf örtlicher Ebene wie auch auf Landes- und ggf. Bundesebene einen erheblichen Aufwand auslösen, um entsprechende Empfehlungen o. ä. zu formulieren. Die Probleme am Runden Tisch „Sexueller Missbrauch“ bei der Definition von Fortbildungsbedarfen für haupt- und ehrenamtliches Personal zeigen, dass es hier erhebliche Meinungsverschiedenheiten bei den Akteuren in den unterschiedlichen Feldern gibt.

Ebenso stellen die Erwartungen in § 79a SGB VIII die örtlichen Träger vor erhebliche Herausforderungen. Nach unserer Auffassung sollte die neue Verpflichtung zur Entwicklung von Grundsätzen zur Qualitätsbewertung und zum Abschluss von entsprechenden Rahmenverträgen und Vereinbarungen gestrichen werden. Diese Position wird auch von Seiten des Bundesrates unterstützt. Einer solchen neuen Standardfestsetzung im Bundesrecht bedarf es nicht. Sie wird zu erheblichen Verhandlungs- und Vereinbarungserfordernissen auf Landesebene führen. Die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen und deren Rahmenvereinbarungen auf Landesebene haben erhebliche Kraft gekostet. Insbesondere die Rahmenvereinbarungen sind in aller Regel seit ihrem Abschluss unverändert, was nicht zuletzt auch damit zusammenhängt, dass eine Einigung zwischen den Vertragsparteien immer schwerer wird. Wenn man entsprechende Vereinbarungen nach § 79a SGB VIII zusätzlich abschließen oder auch in die bestehenden Landesrahmen-

verträge einbauen will, würde dies ebenfalls erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen.

Die zunächst vorgesehene Neuregelung von Zuständigkeit und Kostenerstattung im SGB VIII ist auf spätere Zeit verschoben worden. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu § 86 Abs. 5 SGB VIII führt aber zu einem kurzfristigen Handlungsbedarf, da die Verwaltungspraxis in ganz Deutschland vor intensive Probleme gestellt wird. Zudem verweisen wir zur Thematik vorliegenden Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des BMFSFJ „Neuregelung der Vorschriften zur örtlichen Zuständigkeit und Kostenerstattung in der Kinder- und Jugendhilfe“. Auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände war über den Deutschen Landkreistag in diese Arbeitsgruppe eingebunden.

Die Neufassung des § 81 mit umfassenden Pflichten zur Zusammenarbeit an die Jugendhilfeträger ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Es fehlen aber im Bundeskinderschutzgesetz die entsprechenden gesetzlichen Regelungen, um auch die jeweils anderen Aufgabenträger zur Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe zu verpflichten.

Für weitere Hinweise und Fragen steht Ihnen Herr Beigeordneter Freese wie oben ausgeführt im Rahmen der mündlichen Anhörung am 26. September 2011 gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Verena Göppert
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages



Jörg Freese
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Uwe Lübking
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes