

**Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der
Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe
(Tagesbetreuungsausbaugesetz - TAG)**

*Vorläufige Stellungnahme
der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH e.V.)*

Vorbemerkung

Die IGfH ist ein Fachverband der erzieherischen Hilfen, dessen Grundlage der (fachliche) Dialog und das Engagement seiner fast 2000 Mitglieder darstellt. Die Mitarbeit der Aktiven aus allen Säulen (Einzelmitglieder, öffentliche Träger der Jugendhilfe und freie Träger der Jugendhilfe) des Verbandes ist dabei überwiegend auf ehrenamtlicher Basis organisiert. Diese Struktur bedingt bestimmte Arbeitsformen.

Der Referatsentwurf zu dem „Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG)“ wurde uns vom BMFSFJ am 8. April 2004 zur Verfügung gestellt. Als Termin zur Abgabe einer Stellungnahme war dort der 30. April 2004 vermerkt.

Der Bitte um Stellungnahme kommen wir gerne nach. Allerdings ist anzumerken, dass wir nur vorläufig und zum Teil fragmentarisch Einschätzungen zum Entwurf vornehmen können. Gerade in den oben geschilderten Strukturen ehrenamtlicher Arbeit benötigen Abstimmungsprozesse einen gewissen Zeitrahmen. Dieser stand uns unter den gegebenen Voraussetzungen (drei Wochen inkl. der Osterfeiertage) nur unzureichend zur Verfügung. Die folgenden Einschätzungen sind daher seitens des Vorstandes der IGfH als vorläufig zu bewerten und werden in Abstimmung mit den Mitgliedern und Delegierten der IGfH gegebenenfalls konkretisiert, fortgeschrieben und modifiziert.

Grundsätzliches

Der Vorstand der IGfH hat sich im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit mit dem Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe intensiv auseinander gesetzt. Der Entwurf wird in seinen Grundlinien ausdrücklich begrüßt. Übereinstimmend mit der Problem- und Zielbestimmung des Entwurfes sowie seiner Begründung sehen wir das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) als ein im Grundsatz bewährtes modernes Leistungsrecht an, das einen öffentlich getragenen Hilfeanspruch auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit garantiert, aber auch das staatliche Wächteramt definiert.

Im Zentrum des Entwurfs stehen die Regelungen zum Ausbau der Tagesbetreuung und der frühen Förderung. Dieses spiegelt sich auch im gewählten Namen des Gesetzes („Tagesbetreuungsausbaugesetz -TAG“) wider. Darüber hinaus sind jedoch in vielfältiger Form auch zentrale Bereiche der erzieherischen Hilfen von Änderungen betroffen.

Die IGfH begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Gestaltung des Entwurfes an vielen Stellen unmittelbar auf fachliche Diskussionen und Anforderungen aus der Praxis Bezug nimmt und die fachliche Weiterentwicklung der Jugendhilfe in den Mittelpunkt stellt.

a) Die IGfH begrüßt ausdrücklich die bundesrechtlichen Neuregelungen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen für unter Dreijährige. Der Einbeziehung der Tagespflege und der dezidierten Beschreibung des Förder- und Unterstützungsauftrages bei Erziehung und Bildung sowie der Betonung des sozialen und sozialintegrativen Lernens wird ausdrücklich zugestimmt. Der besonders betonte integrative Ansatz bei der Entwicklung der Tagesbetreuung trägt zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe bei. Problematisch am vorliegenden Entwurf erscheint uns, dass die Bedarfskriterien nicht wie in anderen Regelungsparagrafen vom Wohl jedes Kindes und dessen Recht auf pädagogische Förderung und Bildung ausgehen, sondern die Organisations- und Einrichtungsform sowie eine enge Anlehnung an die Kriterien des Arbeitsmarktes in den Vordergrund stellen. Auch erscheint die Abstimmung und Durchlässigkeit mit anderen Angeboten und Hilfen der Jugendhilfe erschwert durch die gesonderten und eingeschränkten Bedarfskriterien.

b) Die Stärkung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr Wohl durch eine Konkretisierung des Schutzauftrages des Jugendamtes, die Ermächtigung des Jugendamtes zum Schutz des Kindes bei akuter Gefährdung sowie die Konkretisierung der Prüfung der persönlichen Eignung von Personen in der Kinder- und Jugendhilfe bei bestimmten Vorstrafen stellen einen weiteren Schwerpunkt des Gesetzesentwurfes dar. Die klare und eindeutige Formulierung des staatlichen Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung im SGB VIII wird seitens der IGfH ausdrücklich begrüßt. Auch die Ergänzung des § 72 a im Novellierungsentwurf stellt eine überaus begrüßenswerte, längst überfällige und notwendige Neuregelung im Interesse von Kindern und Jugendlichen dar. Unberücksichtigt bleibt in der Ergänzung jedoch der Umstand, wie im Falle eines begründeten Verdachts auf eine Straftat zu verfahren ist. Eine deutlichere Positionierung des Gesetzgebers im Sinne eines nachhaltigen Schutzes von Kindern könnte – aus unserer Sicht – darin bestehen, nicht nur die persönliche Eignung von Fachkräften zum Qualifikationskriterium zu erheben, sondern die Einlösung von Schutz- und Beschwerderechten der Kinder und Jugendlichen als Qualitätskriterium des gesamten Arbeitsfeldes auszuweisen.

c) Insgesamt wird aber auch deutlich, dass den Jugendämtern – besonders in Zusammenhang mit der Betonung des Nachranges und der Steuerung – eine zumindest anders akzentuierte Rolle seitens des Gesetzgebers zugedacht wird. Aus unserer Sicht wird (erneut) ein deutlicher Akzent auf die ermittelnden bzw. eingreifenden Funktionen gelegt. Die Betonung des Leistungsgedankens war aber eine der zentralen Reformabsichten des Jugendwohlfahrtsgesetzes. Die aus der Praxis auch anhand verschiedener „spektakulärer“ Fälle sichtbar gewordene Notwendigkeit den Schutzauftrag zu konkretisieren, darf aus unserer Sicht nicht dazu verleiten, hier einseitig die Prioritäten zu verschieben. Die Signalwirkung solcher Regelungen kann erhebliche Auswirkungen auf die (niedrigschwelligen) Zugänge (auch) zu besonders schwierig zu erreichenden Familien haben. Die IGfH weist in diesem Zusammenhang nachdrücklich daraufhin, dass sowohl der (sachlich richtige) Nachrang und die Steuerungsverantwortung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht zur (zeitlichen) Verzögerung und Ablehnung von Leistungsgewährungen führen kann und darf. Dies kann u.E. vom Gesetzgeber nicht intendiert sein und ist aus der Entwurfsbegründung so auch nicht ersichtlich.

d) Als Querschnittsthema sieht die IGfH die Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit in allen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe als eine langfristige Aufgabe mit hoher Priorität an. Die Ausführungen im Referatsentwurf zu den gesellschaftlichen Lebensrealitäten von Alleinerziehenden und der Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit werden von der IGfH daher ausdrücklich begrüßt. Sie machen gleichzeitig auf einen Missstand aufmerksam: Die Einlösung einer weitgehenden Geschlechtergerechtigkeit ist nicht nur über ein einklagbares

Leistungsrecht von Vätern auf umfassende Beratungsleistungen zu verwirklichen, sondern verpflichtet Väter gleichermaßen zur Beteiligung an anfallenden Erziehungs- und Versorgungsaufgaben gegenüber ihren Kindern. Daher verstehen wir die Ergänzung auch als wichtigen Hinweis dafür, dass Männer und Väter auch dazu verpflichtet sind, Frauen und Mütter bei der Umsetzung selbstbestimmter Lebensentwürfe grundsätzlich zu befördern. Ergänzend ist hier jedoch darauf hinzuweisen, dass Geschlechtergerechtigkeit nicht nur über gesetzliche Regulierungen, die Leistungsrechte von Männern zum Gegenstand haben, zu verwirklichen ist. Der derzeitige starke Abbau von Angeboten in der Mädchenarbeit legt dieses offen. Der Gesetzgeber muss darum gleichermaßen dafür Sorge tragen, dass Gender-Mainstreaming nicht zur Begründungshilfe genutzt wird, auf der einen Seite die Rechte von Männern und Vätern zu stärken, aber auf der anderen Seite Mädchenspezifische Leistungsstrukturen zu schwächen.

e) Schließlich bleiben im vorliegenden Gesetzesentwurf, der richtigerweise die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe nicht in erster Linie durch eine Reduzierung von Leistungsprogrammen der Kinder- und Jugendhilfe anstrebt, einige – nach unserer Ansicht – sinnvolle Änderungen und Akzentuierungen offen. Exemplarisch genannt seien an dieser Stelle die mögliche Aufnahme zumindest von Hinweisen zur besseren und angestrebten Verknüpfung von sozialräumlichen Infrastrukturleistungen und einzelfallbezogenen Hilfen, die in Ansätzen in der Neuregelung von § 22a Abs. 2 angedeutet werden. Auch Verbesserungen der Kinder- und Jugendhilfestatistik sind unter dem Gesichtspunkt der angestrebten verbesserten Steuerungskompetenz sinnvoll und notwendig. Schließlich bleiben im bisher vorliegenden Referatsentwurf auch die Paragraphen zur Führung von Vormundschaften/ Pflegschaften (§§ 55,56) unverändert erhalten. In der Praxis der Vormundschaft im Jugendamt ist jedoch oftmals zu beobachten, dass Leistungsvergabe (das Jugendamt als Leistungsbehörde) und vormundschaftliche Aufgaben nicht systematisch getrennt sind. Zwar lässt sich vor dem Hintergrund der im BGB festgelegten Regelungen schon jetzt argumentieren, dass Leistungsvergabe und die Ausübung vormundschaftlicher Aufgaben personell getrennt werden müssten, allerdings könnte eine explizite Formulierung dieses Grundsatzes innerhalb des Rahmens des SGB VIII dessen flächendeckende Umsetzung erheblich voranbringen. Der Gesetzgeber sollte daher überlegen, ob er in den o.g. Paragraphen nicht einen entsprechenden Passus verankern will.

Im Einzelnen nehmen wir auf Wunsch des BMFSFJ zu konkreten Änderungen im vorliegenden Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

Ausgewählte Änderungen des Gesetzesentwurfs im Einzelnen

zu Nr. 2 (§ 6 Abs. 1 und 2)

Die Änderung wird grundsätzlich begrüßt. Sie stellt eine Anpassung des Rechtes an die differenzierter werdenden Lebenslagen von Familien dar. Unter Umständen wäre eine Präzisierung der örtlichen Zuständigkeit für den Beratungs- und Unterstützungsanspruch in der Praxis hilfreich.

zu Nr. 3 (§ 8 a)

Die inhaltliche Formulierung des staatlichen Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung im SGB VIII wird seitens der IGfH ausdrücklich begrüßt.

Die Einfügung des Paragraphen bedeutet zwar keine Neuausrichtung des Auftrags der Jugendhilfe, formuliert aber nochmals explizit, was bisher über die entsprechenden

Formulierungen im BGB in Verbindung mit dem Auftrag der Träger implizit bereits erschlossen werden konnte und von Jurist/innen

überwiegend auch so interpretiert wurde. Die ausdrückliche Formulierung im SGB VIII unterstreicht daher lediglich nochmals den staatlichen Schutzauftrag des Jugendamts und expliziert die bisher schon weitgehend umgesetzte Praxis.

Bedenkenswert ist jedoch die Positionierung des neu gefassten § 8a an zentraler Stelle im ersten Kapitel (Allgemeine Vorschriften) des SGB VIII. Die Vorschriften des ersten Kapitels im SGB VIII dienen vor allem der Formulierung der Programmatik der deutschen Kinder- und Jugendhilfe. Diese war in der Vergangenheit vor allem davon geprägt, dass der (Dienst-)Leistungscharakter des Gesetzes stark in den Vordergrund gerückt wurde. Mit der expliziten Formulierung des Schutzauftrags im ersten Kapitel des SGB VIII droht nun zugleich eine implizite Aushöhlung der bisherigen Programmatik des Gesetzes und eine – gewissermaßen symbolische – Abkehr vom Leistungsgedanken der Kinder- und Jugendhilfe. Ohne daher die inhaltlichen Aussagen des neu gefassten § 8a SGB VIII in Frage stellen zu wollen, sollte der Gesetzgeber darüber nachdenken, ob eine Positionierung dieser Inhalte an anderer Stelle nicht sinnvoller wäre. Hierbei wäre bei den den öffentlichen Träger betreffenden Formulierungen im neu gefassten § 8a SGB VIII an eine Platzierung im dritten Kapitel, erster Abschnitt, des SGB VIII zu denken, bei den die freien Träger betreffenden Formulierungen an eine Platzierung im fünften Kapitel, zweiter Abschnitt.

(Abs. 1) Die Entwurfsbegründung bezieht sich weiterhin auf die vom Deutschen Städtetag entworfenen „Empfehlungen zur Festlegung fachlicher Verfahrensstandards in den Jugendämtern bei akut schwerwiegender Gefährdung des Kindeswohls“. Dies konkretisiert sich vor allem in der Formulierung „im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte ...“. Die Regelung des Entwurfes bleibt jedoch hinter den dort gesetzten Verfahrensrichtlinien zurück: Weder ist ein Verfahren konkretisiert, noch wurde eine umfassende Dokumentationspflicht festgeschrieben. Aus Sicht der IGfH entspricht dies nicht den in den Jugendämtern überwiegend gültigen Verfahrensregelungen und ist damit nicht in der Lage, die Bildung und Festschreibung fachlicher Standards zu befördern.

Weiterhin wird mit dem Terminus „gewichtige Anhaltspunkte“ ein unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt, der zu Auslegungsstreitigkeiten führen wird. Die Konkretisierung, wann Hinweise nach Willen des Gesetzgebers als „gewichtig“ zu gelten haben, wäre daher aus unserer Sicht dringend geboten.

Als positiv hervorzuheben ist die Aufnahme der Personensorgeberechtigten als Beteiligte in dem Verfahren der Risikoabschätzung.

(Abs. 2) beinhaltet eine Betonung der Pflicht von Trägern, Kinder und Jugendliche zu schützen. Die derzeit bereits angenommenen Garantienpflichten von MitarbeiterInnen freier Träger werden dadurch eine Betonung (und Verstärkung) erfahren. Hier ist anzumerken, dass es notwendig wäre, gleichzeitig auf die hohen Anforderungen hinzuweisen, die eine Prognosefähigkeit bzw. Diagnose an die Fachlichkeit (nicht nur der freien Träger) stellt. Hier wäre aus Sicht der IGfH dringend eine Regelung zur (Weiter-)Qualifizierung, die für den speziellen Regelungsbereich des § 8a über die Regelungen des § 72 hinausgeht, einzufügen. Auch hier ist aus unserer Sicht eine Pflicht zur Dokumentation vorzusehen.

Einen Vorschlag zur redaktionellen Änderung des S.1 des Abs. 2 könnte die Zielgruppe verdeutlichen. Es sollte aus unserer Sicht heißen: „In Vereinbarungen mit den Trägern der

Einrichtungen und Dienste, die Leistungen nach diesem Buch erbringen ...“ und weiter in Abs. 2 Satz 1, 2. Alternative: Dort sollten die Hilfearten konkretisiert werden. Unklar ist bisher, welche Hilfe gemeint ist: „2. bei den Personensorgeberechtigten auf die Inanspruchnahme von Hilfen der §§ 27 ff dieses Buches hinwirken, wenn sie diese für erforderlich halten“.

In (**Abs. 3**) bleibt die Zielgruppe der Regelung unklar. Abs. 3 erscheint überflüssig, wenn die Adressaten die Fachkräfte freier Träger sind. Diese werden bereits über die Vereinbarung ihrer Träger mit dem Jugendamt verpflichtet, den Schutzauftrag in dort beschriebener Weise wahrzunehmen.

(**Abs. 4**) ist aus unserer Sicht nicht mit ausreichender Eindeutigkeit formuliert.

Unser Formulierungsvorschlag lautet: Das Jugendamt hat den Personensorgeberechtigten oder den Erziehungsberechtigten die zur Abwendung der Gefährdung geeigneten und notwendigen Hilfen anzubieten. Hält es das Tätigwerden des Familiengerichts für erforderlich, so hat es das Gericht anzurufen. Dies gilt insbesondere, wenn die Erziehungs- oder Personensorgeberechtigten nicht bereit oder in der Lage sind, bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos mitzuwirken. Besteht eine dringende Gefahr und kann die Entscheidung des Gerichts nicht abgewartet werden, so ist das Jugendamt verpflichtet, das Kind oder den Jugendlichen in Obhut zu nehmen.

In (**Abs. 5**) ist aus unserer Sicht seitens des Gesetzgebers noch einmal besonders zu betonen, dass sich keine eigenständige Handlungspflicht anderer Leistungsträger begründet, sondern es hier um Unterstützungsleistungen geht.

zu Nr. 4 (§ 10 Abs. 1)

Die gegebene Rechtslage wird nicht verändert. Allerdings gilt es zu bedenken, dass durch die explizite Betonung im ersten Kapitel SBG VIII in Verbindung mit §§ 90 bis 97a nicht nur eine im Prinzip sinnvolle Kostenheranziehung von Eltern mit höheren Einkommen erreicht wird, sondern dies auch als Signal verstanden werden kann, den Anspruch der Jugendhilfe als eigenständige Sozialisationsinstanz neben Schule und Familie stark zu relativieren bzw. aufzugeben (vgl. auch Stellungnahme zu den §§ 90 bis 97a).

zu Nr. 5 (§ 18)

Die Änderung wird grundsätzlich begrüßt. Die im Referatsentwurf vorgesehene Ergänzung, die vorsieht Männern ein grundsätzliches Recht auf Beratung und Unterstützung bei der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen und bei der Abgabe von Sorgerechtersklärungen einzuräumen, war notwendig. In der Neufassung des Paragraphen fehlt jedoch eine ausdrückliche Regelung zum Umgangsrecht, welches andererseits in der Überschrift angefügt wurde.

zu Nr. 6 (§ 19 Abs. 1)

Die Änderung ist zu begrüßen. Sie expliziert den Anspruch der tatsächlich Sorgenden.

zu Nr. 7 bis 9 (§ 22; § 22 a, § 23)

Die IGfH begrüßt ausdrücklich die Neuregelungen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen zur Überwindung des bisherigen Versorgungsdefizits für unter Dreijährige. Die Absicherung einer guten flächendeckenden Infrastruktur zur Frühförderung erscheint gerade unter dem Gesichtspunkt eines Kontinuums von pädagogischen Stützungen zur Sicherung der Bedingungen des Aufwachsens angezeigt. Die explizite Formulierung von Zielvorstellungen, die durch die entsprechenden Paragraphen erreicht werden sollen, ist damit

eine Möglichkeit, die qualitativen Standards im Bereich der Tageseinrichtungen zu verbessern. Insbesondere die Betonung des Auftrages, integrative Angebote für Kinder mit besonderen Bedürfnissen zu entwickeln und die gemeinsame Förderung von behinderten und nicht-behinderten Kindern (§ 22 Abs. 3; Abs. 4) in den Vordergrund zu stellen, findet im Sinne der Weiterentwicklung einer integrativen Jugendhilfe unsere uneingeschränkte Zustimmung.

Bedenkenswert ist jedoch, ob die sehr differenziert ausgearbeiteten Zielvorstellungen in den §§ 22 ff. SGB VIII nicht über den Regelungsbedarf und die Regelungsnotwendigkeit des Gesetzes hinausgehen. Zwar kann man argumentieren, dass programmatische Formulierungen (in §§ 22 Abs. 2 und 22a Abs. 1) das Ziel verfolgen, Standards in der Tagesbetreuung insgesamt zu verbessern, zugleich tauchen mit einer derartig differenzierten Formulierung von Zielvorstellungen Fragen nach ihrer Opera-

tionalisierbarkeit und damit auch ihrer Überprüfung auf. Hinzu kommt, dass die umfassenden Anforderungen, wie sie etwa in § 22a Abs. 1 für das Personal in Tageseinrichtungen formuliert werden, mit dem gegenwärtigen Personal, dem gegenwärtigen Qualifikationsniveau dieses Personals sowie unter den aktuell bestehenden strukturellen Rahmenbedingungen der Arbeit in Tageseinrichtungen kaum umzusetzen sein dürften. Die Folge wäre eine auf Jahre hinaus klaffende Lücke zwischen gesetzlicher Programmatik einerseits und der Leistungsfähigkeit der Kinder- und Jugendhilfe andererseits. Der Gesetzgeber sollte daher darüber nachdenken, ob an dieser Stelle weniger ausdifferenzierte Zielvorstellungen dem damit beabsichtigten Ziel – die qualitativen Standards in Tageseinrichtungen zu verbessern – nicht besser dienen. Voraussetzung für die angemessene Umsetzung der Standards wäre eine deutliche und verbindliche Verbesserung der Ausbildung und Ausstattung des pädagogischen Personals für die Bildung und Erziehung in der frühen Kindheit.

Die Aufwertung der Tagespflege (§§ 22 Abs. 1 und 23) ist grundsätzlich zu begrüßen. Da die Grundsätze der Förderung in § 22 Tagespflege und Tageseinrichtungen für Kinder gleichermaßen betreffen, entsteht – entgegen den unterschiedlich beschriebenen Kriterien zur Qualitätssicherung (§ 22a Abs. 1-4) – der Eindruck der Gleichsetzung von beiden Formen. Dies ist trotz der Nennung von Eignungskriterien für Tagespflegepersonen – nach unserem Ermessen – nicht der Fall. Bei den Eignungskriterien wäre auch ein Hinweis auf die Kriterien des § 72 a notwendig.

Sinnvoll für die Qualitätssicherung ist die vorgesehene Aufwertung der Tagespflege durch die Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zur Alterssicherung und die Erstattung für Beiträge zu einer Unfallversicherung. Auch der geregelte Anspruch auf Beratung für Eltern und Tagespflegepersonen ist zu begrüßen. Zudem scheint die gleichrangige Regelung der Kostenbeteiligung der Eltern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (§ 90 Abs. 1 (3)) nachvollziehbar.

zu Nr. 10 (§ 24)

Grundsätzlich ist die Intention des Gesetzgebers zu begrüßen, die Kommunen zu verpflichten, ein bedarfsgerechtes Angebot für Kinder unter drei Jahren im Bereich der Tageseinrichtung vorzuhalten.

Da in der aktuellen politischen Situation die Festschreibung eines Rechtsanspruchs offensichtlich nicht durchzusetzen ist, hat der Gesetzgeber nunmehr versucht, den Bedarf in § 24 Abs. 3 inhaltlich zu bestimmen und zu konkretisieren. Problematisch am vorliegenden

Entwurf erscheint uns, dass die Bedarfskriterien nicht wie in anderen Regelungsparagrafen vom Wohl jedes Kindes und dessen Recht auf pädagogische Förderung und Bildung ausgehen, sondern die Organisations- und Einrichtungsform (§ 22) sowie den zu regelnden Bedarf an reiner Betreuung (§ 24 Abs. 3) in den Vordergrund stellen.

Grundsätzlich ist der gesetzgeberische Versuch, durch die Formulierung von Mindestbedarfen vor allem die Situation erwerbstätiger Frauen zu verbessern und die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser als bisher zu ermöglichen sowie besonders belasteten Familien Zugangsrechte zu Tageseinrichtungen für unter Dreijährige zu ermöglichen, sehr zu begrüßen.

Allerdings stellt die starke einseitige Orientierung an den Kriterien des Arbeitsmarktes bei der Schaffung einer bundesweiten Infrastruktur für die vorschulische Bildung eine Engführung dar und könnte gerade bei plötzlich eintretender Arbeitslosigkeit der Eltern erhebliche Diskontinuitäten für die Kinder mit sich bringen.

Zudem besteht die Gefahr, dass das vorgeschlagene Vorgehen die Leistungsfähigkeit der Jugendhilfeplanung systematisch überfordert. Die Realisierung der Jugendhilfeplanung in der Bundesrepublik ist aktuell noch weit davon entfernt, flächendeckend diejenigen statistischen Voraussetzungen zu liefern, die bereits jetzt notwendig wären für einen bedarfsgerechten Ausbau von Leistungen der Jugendhilfe. In der Konsequenz würde aber z.B. die jetzige Formulierung des § 24 Abs. 3, Satz 1 bedeuten, dass die bisherige (in Teilen unzureichende) Datenlage ergänzt werden müsste durch weitere Daten aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik und dies in einem hochdynamischen Feld. Hierzu sind jedoch in der Bundesrepublik auf absehbare Zeit weder die (infra-)strukturellen noch die statistischen Voraussetzungen gegeben, sodass die Intention des Gesetzgebers vermutlich ins Leere laufen dürfte, weil es an Möglichkeiten zur Realisierung fehlt.

Sinnvoll ist hingegen die Verpflichtung der Jugendämter zur Beratung von Eltern oder Elternteile über das örtliche Platzangebot und die pädagogische Konzeption der Einrichtungen (§ 24 Abs. 5).

zu Nr. 12 (§ 27 Abs. 2 und Abs. 2a)

a) Die nun expliziten Regelungen in Abs. 2 tragen zur Versachlichung der aufgeregten öffentlichen Diskurse um sozialpädagogische Auslandsmaßnahmen bei und verstärken sinnvollerweise die pädagogischen, einzelfallbezogenen Begründungsnotwendigkeiten. Hilfreich wäre es unter Umständen den Vorrang von Inlandsunterbringungen mit dem Wunsch- und Wahlrecht zu verknüpfen. Fragen und ergänzende Hinweise ergeben sich in Kombination mit Nr. 14 (§ 36 Absatz 3, zweiter Halbsatz) und Nr. 34 (§ 78b Abs. 2).

b) Die Einfügungen zu Abs. 2a beinhalten eine Klarstellung zur Verwandtenpflege. Diese Änderung wird dazu führen, dass Jugendämter künftig Hilfe zur Erziehung in Form von Vollzeitpflege bei Betreuung durch Großeltern nicht mehr generell ablehnen können. Diese Klarstellung wird von Seiten der IGfH begrüßt.

zu Nr. 13 (§ 35a Abs. 1 und Abs. 1a)

Die Änderung konkretisiert Funktion und Auftrag der ärztlichen Stellungnahme im Rahmen des Entscheidungsprozesses. Die Betonung der Unterscheidung zwischen gutachterlicher Stellungnahme zum Krankheitswert und der Anspruchsfeststellung auf Eingliederungshilfe durch das Jugendamt ist hilfreich, ebenso die Erweiterung des Gutachterkreises auf psychologische Psychotherapeuten oder Kinder- und Jugendpsychotherapeuten. Darüber hinaus wird die Klarstellung zur Interessenkollision zwischen Leistungserbringern und

gutachterlichen Tätigkeiten begrüßt. Trotz dieser Klarstellungen wirkt sich die beibehaltene eigenständige Hilfegrundlage des § 35a - nach unserer Einschätzung - weiterhin nachteilig für junge Menschen aus (Stigmatisierung, individualisierte Problemverfestigung) und kann zu fachlichen Fehlsteuerungen führen.

zu Nr. 14 (§ 36 Abs. 3)

Grundsätzlich werden die angesprochenen Konkretisierungen schon in ähnlicher Formulierung in § 35a bezüglich qualifizierter Stellungnahmen geregelt. Zu bedenken wäre, dass die Festschreibung einer – sicher auch kostenträchtigen – verpflichtenden Beteiligung einer bestimmten Berufsgruppe bei der Aufstellung und Änderung des Hilfeplans sowie bei der Durchführung der Hilfe über die Verpflichtung des Zusammenwirkens mehrerer Fachkräfte hinaus, einseitigen Definitionsprozessen Vorschub leisten kann und unter Umständen andere kompetente Professionen (z.B. Schulpsychologen in Bezug auf Legasthenie und Dyskalkulie) unzureichend berücksichtigt werden.

Die Bezugnahme des zweiten Halbsatzes der Neuregelung (nach dem Semikolon) ist nicht eindeutig. Eine generelle psychologische, ärztliche oder psychotherapeutische Begutachtung im Kontext von Auslandsprojekten erscheint fragwürdig, da es sich vornehmlich um ein sozialpädagogisches Hilfeangebot auf der Grundlage der Hilfeplanung handelt, wie auch in der Änderung 12 (§ 27 Abs. 2) ausgeführt wird.

Grundsätzlich stellt sich hier die Frage, ob durch Privilegierung von Diagnostik, die medizinisch-therapeutischen Modellen folgt, nicht – ungewollt – ein Signal gesetzt wird, welches auf die Jugendhilfe insgesamt ausstrahlen könnte und sie tendenziell rückführt in Richtung einer folgenreichen Defizitorientierung.

Nr. 15 (§ 36a)

Auch bisher war im Regelfall die Einschaltung des öffentlichen Trägers und die Durchführung des in § 36 vorgegebenen Verfahrens vor Inanspruchnahme einer Leistung der Hilfen zur Erziehung sowie der verankerte kooperative Interaktionsprozess zur Entscheidungsfindung unter Beteiligung aller Betroffenen maßgeblich für die Erbringung von Hilfen (vgl. Münder u.a., FK-SGB VIII 2003, S.290). Nun wird explizit unter Hinweis auf Rechtssprechungen des Bundesverwaltungsgerichtes klargestellt, dass selbstbeschaffte Jugendhilfe nur noch dann (nachträglich) bewilligt werden muss, wenn die Maßnahme sofort eingeleitet werden musste, ohne zuvor das Jugendamt fragen zu können und wenn das Jugendamt anschließend umgehend informiert wird. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar.

Allerdings sollte geprüft werden, ob zur Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe nicht auch die Einrichtung geregelter Verfahrenswege und Beschwerdeinstanzen im Falle von Fehlentscheidungen oder Verzögerungen des Verfahrens durch den öffentlichen Träger gehören. Die besonders zu begrüßende Empfehlung im Begründungsteil des Gesetzentwurfes (S. 33) zur Möglichkeit des Abschlusses von Regelungen der unmittelbaren Inanspruchnahme für niedrigschwellige ambulante Angebote könnte unterstrichen werden, indem sie mit einem Halbsatz auch Eingang in den Gesetzestext findet.

zu Nr. 16 (§ 39 Abs. 4)

Die Übernahme von Beiträgen zur Alterssicherung und Unfallversicherung wird begrüßt.

Die Einfügung von Satz 4 (Buchstabe c) wird dagegen kritisch gesehen. Einer ersten Einschätzung der IGfH zufolge ist zu befürchten, dass bei restriktiver Umsetzung einer

solchen Regelung erstens die Bereitschaft der unterhaltsverpflichteten Personengruppen (in der Entwurfsbegründung sind speziell Großeltern genannt) zu Inpflegenahme abnimmt und zweitens einer Abwertung der Verwandtenpflege Vorschub geleistet wird. Problematisch könnte darüber hinaus die Interpretation einerseits des Begriffs „angemessen“, andererseits aber auch die Bestimmung des Personenkreises der Unterhaltsverpflichteten im Rahmen des Kinder- und Jugendhilferechtes werden. Dies wurde auch im Rahmen der bisherigen Rechtslage nicht eindeutig diskutiert.

Eine detaillierte Einschätzung der Auswirkungen einer solchen Regelung war uns in der Kürze der Zeit jedoch nicht möglich.

zu Nr. 17 (§ 42)

Die IGfH begrüßt die klare und eindeutige Formulierung des gesetzlichen Auftrags der Inobhutnahme, insbesondere auch die deutliche Betonung der Aufnahmeverpflichtung so genannter „SelbstmelderInnen“, die Aufnahme von minderjährigen Alleinreisenden als Anspruchsberechtigte und die deutliche Betonung der Aufgabe des Jugendamtes die Krisensituation zu klären. Die Ausgestaltung des § 42 in Hinsicht auf die Wegnahme von Kindern auch von Personensorgeberechtigten ist eine notwendige gesetzliche Klarstellung.

Problematisch sind jedoch die Regelungen, die sich auf die Beendigung einer Inobhutnahme (Abs. 4) beziehen. In der Neufassung von § 42 führt der Gesetzgeber in Abs. 4 vier Gründe zur Beendigung der Inobhutnahme auf, die bis auf Satz 3 (Einleitung des Hilfeplanverfahrens) alle nachvollziehbar sind. Bei Satz 3 ist jedoch über eine Streichung oder Neuformulierung dergestalt nachzudenken, dass im unmittelbaren Anschluss an eine Inobhutnahme Beratungen über die geeignete Hilfe aufgenommen werden müssen.

Unter Berücksichtigung der Definition von Hilfeplanung in § 36 SGB VIII bleibt offen, wo genau diese beginnt und wo sie endet. Beratungen über die geeignete und notwendige Hilfe dürften jedoch als Teil der Hilfeplanung zu betrachten sein. Es ist jedoch kein sachlich überzeugendes Argument zu erkennen, weshalb mit der Aufnahme solcher Beratungen zugleich die Inobhutnahme beendet werden muss, vielmehr sollte während der Inobhutnahme umgehend mit den Beratungen über geeignete Hilfen begonnen werden. In der jetzigen Fassung des § 42 wäre damit jedoch unmittelbar das Ende der Inobhutnahme verbunden. Dies ist aus dem genannten Grund weder sinnvoll noch praktikabel.

Bedauerlich ist auch die Streichung (Abs. 2) der Verpflichtung Unterhalt und Krankenhilfe sicherzustellen. Dies könnte in der Praxis zu Problemen und der Verstärkung regionaler Disparitäten führen.

Die bisher (und noch) gültige Regelung des § 42 Abs. 3 S. 2 stellt den einzigen jugendhilferechtlichen Anknüpfungspunkt für eine geschlossene Unterbringung dar. Die Fassung der diesbezüglichen Regelungen in einen eigenen Absatz (Abs. 5) sowie der Wegfall des Wortes „nur“ kann zu einer fehlerhaften Interpretation der gesetzgeberischen Absichten führen und in der Folge ein Anknüpfungspunkt zur Ausweitung von Unterbringungen in geschlossenen Einrichtungen nach jugendhilferechtlichen Regelungen darstellen. Zur Klarstellung der gesetzgeberischen Intention sollte daher der derzeit gültige Gesetzestext beibehalten werden.

In Abs. 6 sollten die zur Anwendung unmittelbaren Zwanges „befugten Stellen“ konkretisiert werden.

Nr. 19 (§ 44 Abs. 1)

Die getroffenen Regelungen sind insgesamt nachvollziehbar und angemessen. Allerdings ist die Formulierung „Einer Erlaubnis bedarf ferner nicht, wer 2. Ein Kind (auf) während des Tages auf Grund einer Vermittlung durch das Jugendamt betreut (...)“ missverständlich, da hier der Eindruck entsteht, dass die Anzahl der betreuten Kinder beliebig ist, wodurch der Unterschied zur Kleinsteinrichtung, die andere Kriterien als eine Regeleinrichtungen benötigt, aufgehoben ist. Dies würde aber mit der Gesetzesbegründung kollidieren, dass der Erlaubnisvorbehalt bei der Vermittlung durch die Eignungsprüfung erfüllt ist und würde der nicht vermittelten Tagespflege, die unter § 44 Abs. 1 (3) beschrieben wird, einen größeren Spielraum überlassen.

zu Nr. 20 (§ 45 Abs. 1)

Die Neuformulierung des § 45 Abs. 1 (3) ist sachgerecht, da in den genannten Einrichtungsformen kein generelles Bedürfnis für eine öffentliche Kontrolle durch Behörden der Kinder- und Jugendhilfe erforderlich ist und dient der Streichung überflüssiger Melde- und Kontrollpflichten.

zu Nr. 21 (§ 47)

Die Streichung der Absätze 2 und 3 ist sinnvoll, da – wie in der Begründung niedergelegt (Begründung zum Gesetzesentwurf, S. 35) – diesem Anliegen durch die Hilfeplanung (§ 36) ausreichend Rechnung getragen wird.

zu Nr. 24 bis 30 (§§ 61 – 68)

Aus der ersten Einschätzung sind die Änderungen im Bereich des Datenschutzes überwiegend angemessen und nicht bedenklich.

Durch die Kürze der Zeit konnten jedoch verschiedene Aspekte innerverbandlich nicht ausführlicher diskutiert werden. Dies bezieht sich insbesondere auf § 61 sowie die Auswirkungen der durch § 62 ermöglichten Datenerhebung bei Dritten.

In § 62 muss es bei a) „der Betroffenen“, in c) „Sind die Betroffenen“ heißen.

zu Nr. 31 (§ 72 a)

Die IGfH begrüßt die Einfügung.

Der § 72 a kann Signalwirkung für Arbeitgeber im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe besitzen, um die immer schon unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten bestehende Pflicht zur Prüfung der Eignung von MitarbeiterInnen bezogen auf das spezielle Arbeitsfeld zu stärken. Diese Betonung ist geeignet, gezielt bestimmte Bereiche, die gesellschaftlicher Tabuisierung unterliegen, in diesen Prüfungsprozess mit einzubeziehen.

Darüber hinaus wäre es wünschenswert, wenn Regelungen zum Umgang mit Fällen des begründeten Verdachts auf eine der angeführten Straftaten getroffen werden, um den Schutz von Kindern im Falle des Verdachts zu gewährleisten. Hier wäre eine deutliche Positionierung des Gesetzgebers sinnvoll.

In der konkreten Formulierung spiegelt der Gesetzestext nicht die Intentionen der Entwurfsbegründung wider. Hinzugefügt werden sollten die relevanten Normen zur Verletzung der Fürsorge- und Erziehungspflicht gegenüber einer Person unter 16 Jahren (§ 171 StGB), zur Misshandlung von Schutzbefohlenen (§ 225 StGB) sowie der Bezug zu den Straftaten des Jugendschutzgesetz und dem Jugendmedienstaatsvertrag der Länder.

zu Nr. 33 (§ 78a Abs. 2)

Hier muss die Angabe „(§ 42)“ heißen.

zu Nr. 34 (§ 78b Abs. 2)

Dieser Regelung ist generell zuzustimmen (vgl. auch Stellungnahme zu Nr. 12: § 27 Abs. 2), da sie die Steuerung der Strukturqualität von Auslandsprojekten näher regelt. Die Überlegung intensivpädagogische Maßnahmen im Ausland an die Aufsicht der zuständigen deutschen Landesbehörden zu binden sowie die Einbettung in pädagogische Angebote im Inland zu regeln, sind zu begrüßen. Als sinnvoll erachten wir darüber hinaus den Verweis auf die Eignung von Fachkräften nach § 71 (1) im Rahmen der Qualitätssicherung.

Zu überprüfen wäre der Begriff der „erlaubnispflichtigen Einrichtung“, da dies Träger ambulanter Maßnahmen ausschließen würde. Um dem zu begegnen, könnte die Formulierung lauten: „(...) die anerkannter Träger der Jugendhilfe im Geltungsbereich dieses Gesetzes sind/oder in Deutschland sind (...)“.

zu Nr. 35 (§ 78g Abs. 2)

Die Regelung erscheint sachgerecht.

zu Nr. 36 (§ 86 Abs. 6)

Die Streichungen zu den Regelungen der Sonderzuständigkeit in Absatz 6 für die Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege werden vor allem im Hinblick auf die Irritationen auf Grund von Zuständigkeitswechseln grundsätzlich begrüßt.

zu Nr. 40 (§ 89e Abs. 1)

Diese Klarstellung ist sachgerecht.

zu Nr. 45 bis 52 (§ 91 bis § 97b)

Eine genaue Bewertung der grundlegenden Neuordnung der Heranziehung zu den Kosten konnte in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit noch nicht vorgenommen werden. Festgehalten werden können lediglich folgende generelle Einschätzungen des Verbandes: Mit den Änderungen § 90ff. wird die bisherige Orientierung des Kostenbeitrages an der häuslichen Ersparnis aufgegeben und eine einheitliche öffentlich-rechtliche Heranziehungsform durch Erhebung eines Kostenbeitrages vorgesehen. Eine zukünftige Kostenbeteiligung auch von Eltern, die Hilfen nach § 35a erhalten, und die generelle Berücksichtigung des Kindergeldes sind unter Umständen hinnehmbar. Offen bleibt aber zum Beispiel die Berücksichtigung von mehreren Kindern im Zuge der Kostenheranziehung. Ob die Einführung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Heranziehung in „angemessenem Umfang“ (§ 94 a Abs. 1 u. Abs. 2 SGB VIII) dem angestrebten Ziel dient, mehr Spielraum bei der Heranziehung einkommensstärkerer Familien zu gewinnen, erscheint zurzeit zumindest unsicher. Hier wären erhebliche Auslegungsschwierigkeiten zu erwarten, denen durch eine (in § 94 a Abs. 4 vorgesehene) Einführung einer nach Einkommensgruppen gestaffelten Tabelle in Form einer Rechtsverordnung zwar begegnet werden kann. Allerdings wird der Handlungsspielraum für Einzelfallbetrachtungen, denen bei der Beurteilung von förderlichen und hinderlichen Bedingungen zur Erreichung des Hilfeziels eine wesentliche Rolle zukommt, dann zumindest nur noch eingeschränkt möglich sein.

Auch wenn der Bereich der Leistungen, bei denen eine Kostenbeteiligung erfolgt, kaum gegenüber dem geltenden Recht ausgeweitet wird, erscheint die Diskussion von „leistungsorientierten Kostenbeiträgen“ unter dem Gesichtspunkt der Nachrangigkeit von Leistungen der Jugendhilfe ein durchaus problematisches Signal zu sein. Es sind neue und

alte Abschreckungseffekte gegenüber Jugendhilfeleistungen zu befürchten, die im Resultat zu weniger freiwillig und frühzeitig eingeleiteten Hilfen führen und damit die Grundidee des Leistungsgesetzes und der Nachhaltigkeit des fiskalischen Mitteleinsatzes gefährden.

Vorstand der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V.

Frankfurt, den 30. April 2004

Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V. – FICE-Sektion Deutschland

Schaumainkai 101 – 103, 60596 Frankfurt am Main

Telefon: 069-633 986-0, www.igfh.de

Kontakt: Josef Koch