



Weiterentwicklung der §§ 45 ff. SGB VIII

Stellungnahme des VPK-LV NRW e.V.
Oktober 2015

zum Änderungsantrag der A/B-Länder
vom 21./22. Mai 2015

VPK - Nordrhein-Westfalen
Brockhauser Weg 12a
58840 Plettenberg

☎ 0 23 91 - 95 44 33
☎ 0 23 91 - 95 44 39
✉ info@vpk-nw.de
www.vpk-nw.de

Den Schutz von Minderjährigen in Einrichtungen als Koproduktion stärken!

Der VPK-Landesverband NRW begrüßt die vonseiten der Politik avisierte Steigerung der Wirksamkeit des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen. Der Schutz von Minderjährigen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ist das obliegende Interesse aller Beteiligten und das Resultat ihrer Koproduktion auf dem Boden der partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Eine Erweiterung der rechtlichen Handlungsspielräume kann aber weder den Schutz aller jungen Menschen in der Jugendhilfe `garantieren`, noch kann sie eine `gute Aufsichtspraxis` erzwingen. Diese muss von den Akteuren vor Ort geleistet werden.

Die Handlungsebenen und Aktivitäten der verantwortlichen Aufsichtsbehörden gehen aufgrund der Art ihrer Aufgabenstellung stets über formal-rechtlich regulierbare Zusammenhänge hinaus. Die Aufsichtsbehörden sind in ihrer Aufgabenerfüllung daher auf eine kooperative Haltung ihrer Adressaten (Einrichtungen) angewiesen (vgl. Thomas Mühlmann 2014, 401 ff.)¹.

Eine tatsächliche Steigerung der Wirksamkeit des Schutzes erwartet der Verband in dem Maße, wie mit einer Änderung der rechtlichen Bedingungen auch die Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch die Landesjugendämter und deren Fachkräfte weiterentwickelt und sichergestellt wird. Dazu sind diese ohnehin durch den Rahmen des § 79a SGB VIII gehalten. Aus Sicht Freier Träger scheinen insbesondere transparente, einheitliche Verfahrenswege sowie fachlich nachvollziehbare Bewertungskriterien und entsprechend geschulte Aufsichtskräfte notwendig; ebenso eine systematische Unterscheidung von hoheitlichen Aufsichtshandlungen mit Zwangskontext und freiwilliger Beratung im Kontext der Qualitätsentwicklung.

Aufgrund des bisherigen Forschungsnotstands bezüglich des Aufsichtshandelns von Betriebserlaubnis erteilenden Behörden empfiehlt der Verband dringend, dass eine rechtliche Novellierung durch eine wissenschaftliche Begleitforschung flankiert oder erst hieran angeschlossen wird. Diese könnte hinsichtlich der Schwerpunkte „Standards örtlicher Prüfungen“ sowie „Diagnose und Abschaffung von Mängeln unter Zwang“ das Ziel verfolgen, zur nachhaltigen Professionalisierung der Aufgabenwahrnehmung der Aufsichtsbehörden beizutragen.

Im Gegensatz zu der Heimerziehung der 50er und 60er Jahre lassen sich heute weitaus stärker verankerte Strukturen der Beteiligung der Betroffenen und der Transparenz des Hilfesystems verzeichnen. Die gesetzlichen Regelungen des SGB VIII zur Organisation und Steuerung der Heimerziehung haben dazu wesentlich beigetragen. Eingriffsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden dürfen in akuten Fällen zum einen nicht durch einen unverhältnismäßigen formellen Aufwand behindert werden, zum anderen gilt es ebenso sorgfältig abzuwägen, welche Regelungen tatsächlich geeig-

¹ Mühlmann, T. (2014): Aufsicht und Vertrauen: der Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe als Aufgabe überörtlicher Behörden. Münster



net und angemessen sind - ohne alle Träger gleichermaßen unter den Generalverdacht zu stellen, sich entgegen des Wohles der ihnen anvertrauten jungen Menschen zu verhalten.

Um den Schutz als gemeinsamen Auftrag zu verankern, empfiehlt der Verband, die gesetzliche Einführung einer Verpflichtung zur Vereinbarung von Mindeststandards in Einrichtungen zwischen den Betriebserlaubnis erteilenden Stellen und den zentralen Trägern der Jugendhilfe.

Positionen des VPK-LV NRW zu den Inhalten des Änderungsantrages

a) Differenzierung der Regelungen für Kindertageseinrichtungen und (teil-)stationäre Einrichtungen der Erziehungshilfe. Einführung besonderer Bestimmungen für teilstationäre und stationäre Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung

Eine gesonderte rechtliche Regelung für Einrichtungen der Kindertagespflege und der Hilfen zur Erziehung scheint grundsätzlich sinnvoll und nützlich, um den verschiedenen Selbstverständnissen und Anforderungen der Hilfebereiche in ihren Eigenheiten Rechnung zu tragen.

b) Einführung besonderer Bestimmungen für das Betriebserlaubnisverfahren und die Begleitung durch den überörtlichen Träger bei Einrichtungen, die Unterbringung mit der Möglichkeit der Freiheitsentziehung vorsehen

Eine rechtliche Normierung für stationäre Maßnahmen der Erziehungshilfe mit Freiheitsentzug ist in Anbetracht der Debatte unangebracht. Denn einerseits gibt es vonseiten so gut wie aller Fachverbände kritische und ablehnende Stellungnahmen bzgl. des Zusammenhangs von Erziehen und Einsperren. Wesentlich zentraler ist andererseits aber der Umstand, dass das SGB VIII solche Maßnahmen bisher nicht explizit vorsieht. Dass diese dennoch in der Praxis innerhalb einiger Bundesländer vorzufinden sind, ist wohl eher dem Handlungsdruck geschuldet und nicht der hohen Effizienz dieser Hilfearrangements.

Die Einführung dieser Thematik über den Weg der Betriebserlaubnisregelungen würde demnach die Anerkennung „geschlossener Maßnahmen“ als Jugendhilfeleistung bedeuten und diese als eine der sozialpädagogischen Leistungen der Hilfen zur Erziehung legitimieren. Der Druck der Landesjugendämter, sich zu verschiedenen Hilfearrangements eigene Standards im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Möglichkeiten zu erarbeiten, darf nicht der Anlass sein, um das umstrittene Betreuungsarrangement in den Stand einer scheinbar gängigen Hilfe zu erheben. Die Regelungen der Betriebserlaubnis sind nicht dazu vorgesehen, neue Realitäten in der Praxis der Heimerziehung zu schaffen, sondern sollen lediglich den Handlungsrahmen dafür abstecken, unter welchen Voraussetzungen bei den Praxen der Heimerziehung aufsichtsrelevante Handlungsbedarfe im Sinne des Wohls der Kinder und Jugendlichen bestehen.

c) Definition des Einrichtungsbegriffes

Eine eindeutige Definition ist dringend erforderlich. Nach Auffassung des Verbandes kann eine Definition jedoch weder von der Platzzahl abhängen noch von der Zahl der Fachkräfte oder der Verteilung von Rollen und Aufgaben innerhalb einer `Einrichtung`.

d) Verhältnis von Berufsfreiheit der Einrichtungsträger nach Art. 12 GG und Schutzauftrag der Heimaufsicht

Pauschale Eingriffe in Grundrechte sind im Sinne des Gebotes der partnerschaftlichen Zusammenarbeit nach § 4 SGB VIII sowie einer sinnvollen Aufgabenerfüllung unangemessen und auch



verfassungsrechtlich fragwürdig. Ggf. ist die notwendige Rechtsgüterabwägung zwischen Kindeswohl und anderen Grundrechten deutlicher herauszustellen.

e) Einführung einer Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung potentieller Träger als Voraussetzung für eine Erlaubnis

Die Heimerziehung ist ebenso wie andere Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe auf verantwortungsvolle und handlungsfähige Träger angewiesen, um den Bedarfen der ihnen anvertrauten jungen Menschen sowohl individuell über die Zeitspanne ihrer Hilfen als auch im Falle akuter Dringlichkeit entsprechen zu können.

Zuverlässigkeit und Eignung sind persönliche Eigenschaften, die weder von der Aufsichtsbehörde sinnvoll überprüft werden können noch in einer der Fachkräfteausbildungen explizite Prüfinhalte sind. Beide Kategorien sind wenig aussagekräftig, wenn z. B. die Motive eines Trägervertreters derart gelagert sind, dass er trotz seiner persönlichen Eigenschaften falsche oder schlechte Entscheidungen trifft. Eine Art der „vorläufigen Betriebserlaubnis“ scheint lediglich mit der theoretischen Annahme eines ‚vorläufigen Kindeswohls‘ einhergehen zu können.

f) Überlegungen zur Anpassung von Betriebserlaubnissen an gesetzliche Änderungen

Gesetzliche Regelungen gelten für alle Träger der Jugendhilfe, auch mit den von der Legislative beschlossenen Änderungen. Gesetzliche Änderungen sind mit angemessenen Übergangsregelungen und -fristen zu beschließen. Die Träger allgemein und insbesondere privat-wirtschaftliche Träger haben z. T. hohes persönliches Kapital in ihre Einrichtungen investiert. Veränderungen der Regelungen dürfen nicht die Existenzen bestehender Träger bedrohen.

g) Formen einer strukturell verankerten Beteiligung junger Menschen in der Heimerziehung

Hierzu sind mit der Einführung des BuKiSchuG im Jahr 2012 ausreichende Regelungen auch in § 45 SGB VIII vorgenommen worden. Die Entwicklungen vor Ort halten weiterhin an. Die Stärkung eines unabhängigen "Verbraucherschutzes" in der Jugendhilfe ist erforderlich. Diese Funktion kann z. B. in Nordrhein-Westfalen zukünftig zum einen durch die Ombudschaft Jugendhilfe NRW zum anderen durch einen zukünftigen Landesheimkinder-Rat in NRW gestärkt werden.

h) Möglichkeit zur Befristung von Betriebserlaubnissen

Eine Befristung widerspräche dem Grundprinzip des Anspruches auf die Betriebserlaubnis und dem Auftrag der Behörden zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen; der Träger hat das Recht auf eine Betriebserlaubnis, wenn die Voraussetzungen der Einrichtung dem Kindeswohl nicht widersprechen. Davon auszugehen, dass das Wohl lediglich befristet und danach nicht mehr gegeben ist, scheint in dieser Systematik abwegig. Die vorhandenen Möglichkeiten der Auflagenerteilung und Tätigkeitsverbote sind ausreichend und sollten rechtmäßig genutzt werden. Eine befristete Betriebserlaubnis könnte zudem notwendige Investitionen und den Zugang neuer Träger erschweren oder gar verhindern.

i) Erweiterung der Möglichkeiten von nicht-anlassbezogenen Überprüfungen stationärer Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

Es wurde bisher weder evaluiert, welchen Beitrag örtliche Prüfungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen tatsächlich leisten noch welchen fachlichen Standards sie genügen müssen, um die gewünschte (bestmögliche) Wirkung zu entfalten.

Der Nutzen von „unbegründeten Prüfungen“ steht in Abwägung mit dem Selbstverständnis und den Grundrechten der Träger, der Mitarbeitenden, der Minderjährigen und der Sorgeberechtigten.



Erweiterungen der Prüfkompetenzen sollten an eine rechtliche Verpflichtung zu Kooperationsvereinbarungen der Akteure gebunden werden, um willkürliche Handlungsweisen der Aufsichtsbehörden zu erschweren.

j) Präzisierung der Definitionen der Kindeswohlgefährdung in Einrichtungen unabhängig von dem Begriff der Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB

Eine genauere inhaltliche Bestimmung wäre sehr hilfreich. In der Literatur ist an einigen Stellen auch von einem `strukturellen Wohl` der Kinder und Jugendlichen die Rede. Die Klärung der Begrifflichkeiten sollte eine deutliche Aussage dazu treffen, ob sich der Begriff auf individuelle Gefährdungsmomente für einzelne Minderjährige und deren individuelles Wohl bezieht, für welches das örtliche Jugendamt im Rahmen des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII zuständig ist. Oder ob er sich allgemein auf die Betreuten beziehen soll und in dem Sinne das (abstraktere) strukturelle Wohl erfasst, welches die Einrichtungsaufsicht zu prüfen hat. Eine deutliche Abgrenzung dieser beiden behördlichen Kompetenzbereiche erscheint dem Verband dringend notwendig.

k) Weiterentwicklung der Handlungsmöglichkeiten der Aufsicht bei festgestellten Mängeln in einer Einrichtung; Veränderung der Voraussetzungen zur Rücknahme oder zum Widerruf der Betriebserlaubnis (in gravierenden Fällen Verzicht auf die Notwendigkeit, Auflagen zu erteilen).

Es kann in einzelnen Fällen notwendig sein, Einrichtungen umgehend zu schließen. Bei Gefahr im Verzug ist dies nach geltender Rechtslage auch jetzt schon möglich.

l) Wirksamkeit der regelmäßigen Nachweise der Eignung des Personals durch den Träger und Möglichkeiten zu anlassbezogenen Prüfungen

Es bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Kontrolle des Trägers, die in seine Grundrechte und die der Mitarbeitenden eingreift. Ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber allen Trägern bzgl. deren Prüfungen des Personals erscheint in keiner Weise gerechtfertigt.

m) Regelungen zu Einsichtsrechten in Träger- und Einzelfallunterlagen sowie zu Befragungen von Beschäftigten sowie betroffenen Kindern und Jugendlichen

Dieser Bereich ist zu Recht derzeit nicht vorgesehen. Das Einsehen in Träger- und Einzelfallunterlagen kann lediglich der Kontrolle dessen dienen, was der Träger schriftlich festgehalten hat. Ob dies richtige Angaben sind, geht daraus nicht hervor. Daher könnten auf diesem Weg keine belastbaren Erkenntnisse über die tatsächliche Aufgabenerfüllung erlangt werden. Konsequenterweise müsste sodann zusätzlich geprüft werden, ob die Einzelfallunterlagen des Trägers auch mit denen des zuständigen Jugendamtes übereinstimmen oder nicht usw. Zu einem derartig generellen Zweifel besteht kein Anlass. Allgemeine Einsichtsrechte in Träger- oder Einzelfallunterlagen würden das Grundrecht auf „informelle Selbstbestimmung“ der Träger, Kinder, Jugendlichen und Sorgeberechtigten verletzen (auch zeigt sich in der Altenhilfe, dass eine sehr gute Dokumentation des Trägers in keinem aussagekräftigen Verhältnis zu dem Wohlbefinden und der Entwicklung der dort lebenden Personen steht).

Relevante Informationen kann sich die Behörde bereits jetzt in der Regel bei den Betroffenen selbst holen. In der Praxis ist es eher das Problem der Aufsichtsbehörden, dass die Mitarbeitenden nicht genau mitteilen, warum und zu welchem Zweck sie die eine oder andere Information überhaupt benötigen.



n) Erweiterung des Adressatenkreises von § 47 SGB VIII auf die zuständigen kommunalen Jugendämter

Die Einbindung der örtlichen Jugendämter und des zentralen Trägers der Jugendhilfe ist ratsam. Dies geschieht jedoch bereits durch die Beteiligung beider durch das Landesjugendamt. Eine klare Verpflichtung der örtlichen Jugendämter zur Meldung der in § 47 SGB VIII bezeichneten Inhalte gegenüber dem Landesjugendamt und dem zentralen Träger ist wünschenswert.

o) Konkretisierung der Beratungsaufgaben im Rahmen des Betriebserlaubnisverfahrens und der Begleitung des Betriebs der Einrichtung

Wichtiger scheint die systematische Unterscheidung von Beratung und Aufsicht, weil sich in den Betrieben vor Ort hierin deutliche Unterschiede der Praxen einzelner Aufsichtskräfte abzeichnen lassen. Je weniger transparent beide Aufgaben voneinander getrennt werden desto mehr Handlungsunsicherheit entsteht aufseiten der freien Träger und letztlich auch bei den Aufsichtskräften. Insbesondere zeigt sich dies, wenn sich Träger rückfragend dazu informieren, ob sie es im Hinblick auf einen konkreten inhaltlichen Gegenstand mit einer aufsichtsrechtlichen Forderung zu tun haben, die bei Uneinigkeit als Auflage erzwungen wird, oder ob es dabei lediglich um beratende Aussagen handelt, die nicht zwingend umzusetzen sind.

q) Regelungsbedarf für Auslandsmaßnahmen im Rahmen von Hilfen zur Erziehung und Unterbringung

Hier gibt es einen dringenden Bedarf an Regelungen insbesondere in Bezug auf die Voraussetzungen für den Betrieb einer konkreten Einrichtung sowie die Qualitätssicherung der Einrichtung und die Qualität der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII.