

**Empfehlungen des AFET zum
Regierungsentwurf
eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der
Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe
(Tagesbetreuungsausbaugesetz - TAG)**

1. Vorbemerkung

Der AFET begrüßt den vorliegenden Regierungsentwurf vom Juli 2004 mehrheitlich als einen Gesetzesentwurf, der sich auf die Konkretisierung der Inanspruchnahme von Leistungen konzentriert und damit eine konstruktive Basis für eine zeitgemäße Umsetzung des SGB VIII fördert. Es sind wichtige Aspekte der Jugendhilfeentwicklung aufgenommen, die eine wesentliche Bedeutung für die Qualifizierung von Jugendhilfeleistungen angesichts gravierender gesellschaftlicher Veränderungen und deutlich veränderter Bedingungen des Aufwachsens junger Menschen haben.

Unbeschadet der grundsätzlichen Zustimmung des AFET zum Regierungsentwurf, welche die Vertreterin der Bayerischen Staatsregierung im AFET-Vorstand, ebenso nicht teilt (zur Kritik der Bayerischen Staatsregierung am Entwurf des TAG vgl. auch BR-Dr. 586/04) wie der Vertreter des Landkreistages Sachsen-Anhalt (zur Kritik des Landkreistages Sachsen-Anhalt vgl. auch Anlage 3 zum DLT-RS Nr. 569/2004), empfiehlt der AFET vor dem Hintergrund seiner Diskussion im AFET-Vorstand nachfolgende Anregungen in die weiteren Beratungen zu dem Gesetzesentwurf einzubeziehen.

2. Grundsatz des Nachranges und der Harmonisierung mit anderen Gesetzen

2.1. Harmonisierung des SGB VIII mit anderen Gesetzen

Aufgrund der Vielzahl der vorgesehenen Änderungen muss das SGB VIII mit den anderen Sozialleistungsgesetzen und weiteren Gesetzen harmonisiert werden.

Es besteht Harmonisierungsbedarf insbesondere

- mit dem JGG
 - das JGG ist nicht abgestimmt auf die Erfordernisse der Jugendhilfe (§ 12 JGG) und umgekehrt ist das SGB VIII ungenügend abgestimmt auf das JGG (§ 61 Abs.3 SGB VIII),
- mit dem Asylverfahrensgesetz
 - auch für die schon über 16 Jahre alten unbegleiteten Minderjährigen sind Hilfen nach SGB VIII zu gewähren,
- mit dem SGB XII
 - Harmonisierung der unterschiedlichen Kostenheranziehung für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche einerseits und körperlich behinderte Kinder und Jugendliche andererseits
 - Harmonisierung der Heranziehung zu den Kosten nach SGB XII aus Einkommen und Vermögen
 - schließlich ist der Einkommensbegriff in beiden Gesetzen anzugleichen,
- mit dem SGB IX
 - § 35a SGB VIII: Angleichung des Begriffs der Behinderung
 - § 36a SGB VIII: Angleichung der Voraussetzungen für die Selbstbeschaffung
 - bei der gemeinsamen Erziehung von behinderten und nicht-behinderten Kindern in Tageseinrichtungen,
- mit dem SGB III

- bezüglich der Eingliederung von Jugendlichen in Ausbildungs- und Arbeitsmaßnahmen,
- mit dem SGB I und dem SGB X
 - hinsichtlich des Sozialdatenschutzes; insbesondere würde die geplante Änderung des § 64 SGB VIII eine Übermittlung von Daten zur Erfüllung gesetzlicher Mitteilungspflichten nach § 71 SGB X und auf Anordnung des Richters nach § 73 SGB X nicht mehr ermöglichen.

2.2. Verdeutlichung des Nachrangs der Jugendhilfe

Der AFET unterstützt mehrheitlich den Grundsatz der Nachrangigkeit der Jugendhilfe. Die Nachrangigkeit der Jugendhilfe muss insbesondere gegenüber SGB II, SGB III und SGB V (Therapiekostenübernahme bei Teilleistungsstörungen und ADS), aber auch gegenüber der Schule, gesichert werden. Um jedoch gleichzeitig der spezifischen fachlichen Sicht der Jugendhilfe Rechnung zu tragen, empfiehlt der AFET die Festschreibung von Kooperationen.

3. Allgemeine Anregungen

3.1. Finanzierung

Ob eine Koppelung der Finanzierung des Ausbaus der Kindertagesbetreuung an die Einsparungen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) die Anforderungen an eine bedarfsgerechte Finanzierungsgrundlage erfüllt, ist zu bezweifeln. Vernachlässigt sieht der AFET Aspekte der Planungssicherheit für die Kommunen und er sieht die Gefahr einer Konkurrenz zwischen den zentralen Sozialleistungssystemen, die nicht erwünscht sein kann.

3.2. Einheitliche Begrifflichkeit

Eine wechselnde Verwendung der Begriffe „Eltern“, „Erziehungsberechtigte“, „Personensorgeberechtigte“ führt zu Missverständnissen. Der AFET empfiehlt, einen einheitlichen Duktus herzustellen.

4. Anregungen zu einzelnen Paragraphen

4.1. Zu § 8a: Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung

4.1.1. Anregungen zur Platzierung des Schutzauftrags im SGB VIII

Der AFET begrüßt die Hervorhebung des Schutzauftrags, hält die Platzierung an der gewählten Stelle jedoch für nicht geeignet. Die besondere Bedeutung dieses Schutzauftrags könnte besser zur Geltung kommen, wenn er

- entweder in § 1 aufgenommen wird; durch eine präzisierende, aber dennoch allgemein gehaltene Formulierung des bisherigen § 1 Abs. 3 Satz 3. Darüber hinausgehende differenzierende/präzisierende Regelungen können - wie bereits geschehen - in den nachfolgenden Paragraphen an der jeweils passenden Stelle vorgenommen werden
- oder in § 42 (der bisherige § 42 wird § 43) aufgenommen wird. Dies würde die bereits angesprochene Bedeutung des Schutzauftrags auch für über die Leistungen hinausgehende Aufgabenbereiche unterstreichen.

4.1.2. Inhaltliche Anregungen

§ 8a Abs. 2 scheint dem AFET nicht geeignet, eine eindeutige Klärung bezüglich des Schutzauftrags herbeizuführen.

- Zum einen scheint die Formulierung „Vereinbarungen mit den Trägern und Einrichtungen, die Leistungen nach diesem Buch erbringen“ nicht ausreichend präzise.

Sie ist einerseits zu generalisierend (es scheint nicht realistisch, mit allen Trägern der Jugendarbeit Vereinbarungen abzuschließen), andererseits zu eng gefasst (Inobhutnahme und Kindertagespflege werden nicht erfasst).

- Zum anderen darf durch die Verpflichtung zum Abschluss von Vereinbarungen die Autonomie der freien Träger nicht gefährdet werden.

Darüber hinaus regt der AFET an, im SGB VIII ein eigenes Antragsrecht für Kinder und Jugendliche aufzunehmen, das über die Regelungen des § 36 SGB I hinausgeht. Hiermit könnte die gezielte präventive Arbeit und die frühzeitige Umsetzung des Rechts von Kindern/Jugendlichen auf Erziehung als wesentlicher Aspekt des Schutzauftrags verdeutlicht werden.

4.2. Zu §§ 22 - 24a: Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege

Der AFET begrüßt den Ausbau der Tagesbetreuung für die Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen; er sieht darin einen richtigen Schritt in Richtung einer erforderlichen Professionalisierung der Elementarerziehung.

Im Zusammenhang mit Förderung, Erziehung und Bildung ist die Selbstbildung ein wesentlicher Aspekt. Dies gilt auch und gerade in frühen Lebensjahren, um frühzeitig milieubedingten Benachteiligungen oder fehlender Auseinandersetzung in Gleichaltrigengruppen zu begegnen und dissoziale Entwicklungen mit späterem aufwändigem Hilfebedarf zu vermeiden.

Vor dem Hintergrund seiner fachlichen Ausrichtung nimmt der AFET zum Ausbau der Tagesbetreuung nicht erschöpfend im Einzelnen Stellung, er weist nachfolgend jedoch auf einige Aspekte hin.

4.2.1. Zu § 22a Abs. 1 und 2: Förderung in Tageseinrichtungen

Fachlich begrüßenswert wird in den Abs. 1 und 2 der öffentliche Träger aufgefordert, die Qualität der Förderung sowie die Zusammenarbeit sicherzustellen und weiterzuentwickeln. Es fehlt jedoch ein Hinweis darauf, wie diese Forderung konkret eingelöst werden kann, der Gesetzestext spricht in Abs. 5 lediglich von „geeigneten Maßnahmen“.

Der AFET empfiehlt eine Präzisierung vorzunehmen und Vereinbarungen zur Qualität der Förderung und Sicherstellung der Zusammenarbeit aufzunehmen, ohne jedoch die Autonomie freier Träger einzuschränken.

4.2.2. Zu § 23: Förderung in Kindertagespflege

Unter dem Gesichtspunkt,

- a) dass Personen, die mit Kindertagespflege betraut werden, nicht in ein Team eingebunden sind, somit kein Einblick in das Alltagsgeschehen erfolgen kann, und
- b) dass im Rahmen der Kindertagespflege auch andere, nicht mit der Tagespflege betraute Personen, Zugriff auf die betreuten Kinder haben,

ist gerade im Rahmen des § 23 in besonderem Maße auf den Schutzauftrag der Jugendhilfe hinzuweisen oder § 8a Abs. 2 um Kindertagespflege zu erweitern.

4.2.3. Zu § 24: Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und Kindertagespflege

Der AFET begrüßt den fachlichen Ausbau der Tagesbetreuung für Kindern auch im Alter von 0 bis 3 Jahren mit dem Ziel der Herstellung von Chancengleichheit für alle Kinder und die notwendige und überfällige Anpassung an europäische Standards.

Der AFET hält es aber für geboten, darauf hinzuweisen, dass damit erhebliche finanzielle Belastungen auf die kommunalen Haushalte zukommen, die durch die Kommunen allein nicht getragen werden können. Soll der Anschluss an den Standard der anderen europäischen Staaten gelingen, sind Finanzierungskonzepte erforderlich, die die Verantwortung von Bund *und* Ländern einbeziehen.

Außerdem regt der AFET an, die Betreuung in Tagespflege u.a. wegen der unterschiedlichen Qualifikation der Fachkräfte nicht gleichwertig neben die Betreuung in Tageseinrichtungen zu stellen.

4.2.4. Zu § 24a Abs. 3: Übergangsregelung für die Ausgestaltung des Förderungsgebots

In § 24a Abs. 3 sind neben den beruflichen ergänzend „schulische Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen“ aufzunehmen.

4.3. Zu § 35a: Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

Grundsätzlich erhält der AFET seine Forderung nach einer „großen Lösung“ - die Einbeziehung aller jungen Menschen mit Behinderungen in das SGB VIII - aufrecht. Zumindest plädiert er für den Erhalt des jetzigen § 35a SGB VIII.

Die Bedenken der kommunalen Spitzenverbände nimmt der AFET sehr ernst, sieht jedoch im Rahmen des § 36 (Hilfeplanung) ausreichend Möglichkeiten, ausufernden Bedarfen auf dem Verfahrensweg zu begegnen.

4.4. Zu § 36a: Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe

Hier ist in Abs. 1 einzufügen, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Kostenübernahme auch verpflichtet ist, wenn zu Unrecht keine Hilfe gewährt wurde.

4.5. Zu § 27 Abs. 3, § 36 Abs. 3: Sozialpädagogische Auslandsmaßnahmen

Hinsichtlich sozialpädagogischer Auslandsmaßnahmen hält der AFET das Setzen von Qualitätskriterien grundsätzlich für sinnvoll.

Der zweite Satzteil in § 36 Abs. 3 führt zu Missverständnissen: Es bleibt unklar, ob die Durchführung einer Auslandsmaßnahme ermöglicht oder im Falle einer seelischen Behinderung mit Krankheitswert verhindert werden soll.

4.6. Zu § 42: Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen

Um eine Vermischung des früheren § 42 mit § 43 und dem neuen § 8a zu vermeiden, wird die Formulierung vorgeschlagen „ein Kind oder einen Jugendlichen in Obhut zu nehmen, wenn 1. das Kind/der Jugendliche um Inobhutnahme bittet, 2. eine dringende Gefahr oder 3. eine Gefahr im Sinne des § 8a für das Wohl dies erfordert“.

Die Beendigung einer Inobhutnahme ist in Abs. 4 um den Punkt 3. „Entscheidung des Familiengerichts“ zu ergänzen.

In Abs. 2 reicht es nicht aus, „Möglichkeiten der Hilfe und Unterstützung aufzuzeigen“, sondern gerade in Krisensituationen ist eine notwendige und geeignete Hilfe bereits während der Inobhutnahme anzubieten.

4.7. Zu § 72a: Persönliche Eignung

Der AFET befürwortet die Klarstellung hinsichtlich der persönlichen Eignung von in der Jugendhilfe beschäftigten Personen. Allerdings ist die Kasuistik zu eng gefasst, aufgenommen werden müssen auch andere schwerwiegende Delikte und Verstöße - z.B. gegen den Jugendmedienschutz - sowie die „Einstellung des Strafverfahrens nach §153, § 153a StPO“.

Statt einer Aufzählung der Straftatbestände empfiehlt sich eine generelle Formulierung „....., die einschlägig verurteilt sind insbesondere wegen seelischer und körperlicher Gewalttaten, Verstoßes gegen die sexuelle Selbstbestimmung o.ä. ...“.

Vor dem Hintergrund seiner grundsätzlichen Bedeutung im Sinne des Schutzauftrags gegenüber Kindern und Jugendlichen empfiehlt der AFET zu erwägen, diesen Paragraphen unmittelbar in den Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung (§ 8a) zu integrieren.

4.8. Zu § 90 und § 91: Kostenbeiträge für ambulante und teilstationäre Leistungen sowie Kostenbeiträge für stationäre Leistungen und vorläufige Maßnahmen

Hinsichtlich der Ausdifferenzierung zwischen stationären und ambulanten Maßnahmen bei der Kostenheranziehung gehen die Einschätzungen im AFET auseinander. Einerseits wird die Gefahr gesehen, dass ambulante Angebote den stationären Maßnahmen aus Kostengründen vorgezogen werden könnten, auch wenn stationäre Maßnahmen fachlich geboten wären. Entsprechend dieser Befürchtungen wird die Einbeziehung der ambulanten und teilstationären Maßnahmen - auch § 28 Erziehungsberatung, § 31 Sozialpädagogische Familienhilfe und Hilfe nach § 35, sofern sie teilstationär oder ambulant erbracht wird - in den § 91 unter Berücksichtigung des § 92 Abs. 4 empfohlen, damit von Kostenbeiträgen abgesehen werden kann, wenn eine Hilfe dadurch gefährdet würde. Demzufolge wird eine Ausdifferenzierung zwischen stationären und ambulanten Maßnahmen bei der Kostenheranziehung für nicht sachdienlich erachtet. Die Kinderzahl und die Zahl der Familienangehörigen sollten als Kriterium für die Kostenheranziehung beibehalten werden (§ 90 Abs. 1, 6). Andererseits weisen Mitglieder des AFET-Vorstandes Überlegungen hinsichtlich der Erhebung von Kostenbeiträgen für ambulante Hilfen, insbesondere für Hilfen nach §§ 28, 31, eindeutig zurück. Sie sehen die Gefahr, dass auf Seiten der Eltern die (tendenziell derzeit bereits geringe) Motivation, sich auf den Einsatz einer Sozialpädagogischen Familienhilfe einzulassen, deutlich nachlässt, wenn die Eltern das Hilfeangebot auch noch bezahlen sollen. Eltern empfinden den Einsatz einer Sozialpädagogischen Familienhilfe bereits heute zumeist als unangenehme Konfrontation mit den eigenen Anteilen an familiären Schwierigkeiten. Gleichzeitig knüpfen sie an die Sozialpädagogische Familienhilfe oftmals überhöhte Erwartungen, das Kind/der Jugendliche müsse „schnell besser gemacht werden“. Es ist zu befürchten, dass die Erwartungen an eine schnelle „Besserung“ des Kindes/des Jugendlichen noch größer und die unangenehme Konfrontation der Eltern mit ihren eigenen Anteilen an den familiären Problemen noch schwieriger würden, wenn Eltern für etwas, das sie zumeist als Zumutung bewerten, zu den Kosten herangezogen würden. Hinsichtlich der Erziehungsberatung wird eine Kostenheranziehung der Eltern unter Verweis auf eine Reihe offener Fragen hinsichtlich der Praktikabilität von einem Teil des AFET-Vorstandes abgelehnt. Beispielsweise wäre unklar, wie die Online-Beratung bei einer Kostenheranziehung zu bewerten sei, ab dem wievielten Beratungstermin eine Einkommensermittlung zu erfolgen hätte und ob die Beratungsleistungen dann in einen Verwaltungsakt analog der anderen Maßnahmebewilligungen der §§ 27 ff überführt werden sollten (was eine Abkehr von der institutionellen Förderung bedeuten würde). Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Erziehungsberatung nicht in einer „Maßnahmekonkurrenz“ zu stationären Hilfen stehe, sondern diese höchstens ergänze.

4.9. Zu § 94: Ausgestaltung der Kostenheranziehung

Bezüglich der Ausgestaltung der Heranziehung besteht in Fachkreisen noch erheblicher Diskussions- und Aushandlungsbedarf: Aus Sicht der öffentlichen Träger ist bei der Kostenheranziehung sowohl das Einkommen als auch das Vermögen zu berücksichtigen, die freien Träger halten eine Heranziehung maximal in Höhe des Kindergeldes bzw. der häuslichen Ersparnis für gerechtfertigt.

Um eine Harmonisierung mit dem SGB XII zu erreichen, scheint es sinnvoll, eine umfassende Formulierung wie etwa „für die Einkommensberechnung gelten die Bestimmungen des SGB XII unter Berücksichtigung des Einkommens und Vermögens nach Maßgabe des § 92 Abs. 4“ zu wählen. In diesem Zusammenhang ist dann nicht von einer Heranziehung des Vermögens abzusehen.

Hannover, 14. Oktober 2004