Hauptgeschäftsführer

LANDKREISTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN

Landkreistag NRW · Kavalleriestraße 8 · 40213 Düsseldorf

Herrn
Wolfgang Jörg, MdL
Vorsitzender des Ausschusses für
Familie, Kinder und Jugend
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail:
anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1795

Alle Abgeordneten

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Zentrale: +49 211 300491-0
Direkt: +49 211 300491-100/101
Fax: +49 211 300491-600
E-Mail: martin.klein@lkt-nrw.de
Datum: 19.09.2024
Aktenz.: 51.10.00 MK/Br

Gesetz zur Änderung nordrhein-westfälischer Ausführungsgesetze zum SGB VIII – Beteiligung gem. § 58 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen
Ihr Schreiben vom 07.08.2024; Ihr Zeichen: AFKJ – A04 – 19.09.2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 07.08.2024, mit dem Sie die Gelegenheit geben, zum o. g. Gesetzentwurf schriftlich Stellung zu nehmen. Da verschiedene Regelungen vorgesehen sind, die erhebliche Auswirkungen auf die nordrhein-westfälischen Kreise haben, begrüßen wir die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme. Gerne würden wir die nachfolgenden Gesichtspunkte vertiefend auch mündlich im Zuge einer Anhörung erläutern.

I. § 2 AG-KJHG-E: Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden

Die vorgesehenen Änderungen des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) betreffen die Jugendamts- und damit zentrale Verwaltungsstrukturen der Kommunen in grundlegender Weise. Der Vorstand des Landkreistags NRW hat hierzu folgenden Beschluss gefasst:

> *„Der Vorstand des Landkreistags NRW begrüßt die Absicht des Landes, die Rückkehr von kreisangehörigen Jugendämtern in die Trägerschaft des Kreises gesetzlich zu regeln. Für den Fall, dass die Bestimmung einer kreisangehörigen Gemeinde zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe widerrufen wird, müssen die Interessen der Kreise und die der die Kreisjugendamtsumlage zahlenden Städte und Gemeinden gleichermaßen gewichtet und angemessen berücksichtigt werden."*

Dem liegen die nachfolgenden Erwägungen zugrunde:

§ 2 Absatz 1 AG-KJHG-E

Die vorgesehene Begrenzung, nach der künftig nur noch Große kreisangehörige Städte auf Antrag zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt werden können, ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Jugendamtsstruktur im kreisangehörigen Raum in NRW ist im Bundesvergleich beispiellos zersplittert und begegnet vermeidbaren fachlichen, organisatorischen, personellen und finanziellen Herausforderungen, die sie nicht zukunftsfähig erscheinen lassen. Die Arbeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist seit Jahren durch eine steigende Zahl an Aufgaben und steigende fachliche Anforderungen geprägt. Deren Erfüllung erfordert entsprechende Ressourcen, die möglichst effizient eingesetzt werden müssen. Es ist offensichtlich, dass viele kleine Jugendämter hier an Grenzen stoßen. Bereits jetzt werden im kreisangehörigen Raum durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen vielfach Aufgaben von kreisangehörigen Jugendämtern auf die Kreisjugendämter übertragen oder interkommunale Zusammenarbeiten angestrebt, um Synergien durch die Bildung größerer Einheiten zu generieren (z. B. im Bereich der Familienberatung, Schulpsychologie, Adoptionsvermittlung, der Frühen Hilfen oder Vormundschaften). Die vorhandenen Ressourcen möglichst effizient zu nutzen, ist auch angesichts des sich weiter verschärfenden Fachkräftemangels unbedingt erforderlich. Perspektivisch werden den Jugendämtern zudem noch mehr Aufgaben zuwachsen, weil ihnen beispielsweise die Umsetzung des Ganztagsanspruchs im Primarbereich zugewiesen werden soll und der Bund anstrebt, eine „Inklusive Lösung" im SGB VIII zu realisieren.

Vor diesem Hintergrund und überdies auch mit Blick auf die Strukturen in allen anderen Flächenbundesländern ist eine verstärkte Aufgabenwahrnehmung im kreisangehörigen Raum durch die Kreise angezeigt. Die vorgesehene Begrenzung der Zulassung neuer kreisangehöriger Jugendämter auf Große kreisangehörige Städte wird insoweit als Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Allerdings dürfte nicht zu erwarten sein, dass sie die erforderlichen Strukturveränderungen systematisch befördert. Denn je nach Anzahl der vorhandenen Jugendämter innerhalb eines Kreisgebiets wird auch künftig eine heterogene und nicht nach Fachlichkeits- und Wirtschaftlichkeitskriterien ausgerichtete Jugendamtsstruktur bestehen. Vielmehr ist eine grundlegende Überprüfung der Zukunftsfähigkeit der Struktur der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im kreisangehörigen Raum in NRW geboten, um den von dem Gesetzentwurf selbst formulierten Herausforderungen angemessen zu begegnen. Die Möglichkeit kreisangehöriger Gemeinden, sich zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmen zu lassen, muss vollständig gestrichen und ein Verfahren zur Rückführung der Zuständigkeiten auf die Kreisebene etabliert werden (vgl. hierzu die folgenden Ausführungen zu § 2 Absatz 3 AG-KJHG-E).

Generell sollte geprüft werden, ob es aus Gründen des Gemeinwohls geboten ist, dass kreisangehörige Städte mit eigenem Jugendamt wegen ihrer Herauslösung aus dem Solidarverbund des Kreises zu einer angemessenen Ausgleichszahlung an den Kreis und damit das Kreisjugendamt herangezogen werden sollten. Dies erscheint als geeignet und verhältnismäßig, um Anreize für qualitativ hochwertige und wirtschaftlich effektivere und effizientere Strukturen bei den örtlichen Trägern der Jugendhilfe zu schaffen.

§ 2 Absatz 3 AG-KJHG-E

Die avisierte „Rückkehroption", mit der auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde ihre Bestimmung zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe widerrufen werden kann, wird grundsätzlich begrüßt. Mit einer Rückkehr der Aufgaben in die Zuständigkeit des Kreisjugendamtes sind jedoch erhebliche rechtliche, strukturelle und finanzielle Veränderungen verbunden. Die Interessen sämtlicher kreisangehöriger Gemeinden, insbesondere derjenigen, die die Kreisjugendamtsumlage gemäß § 56 Absatz 5 Kreisordnung NRW (KrO) zahlen müssen, und die des Kreises müssen hierbei angemessen berücksichtigt werden. Die bislang im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sind hierfür nicht ausreichend.

Gemäß § 2 Absatz 3 Satz 2 AG-KJHG-E soll sich aus dem Widerrufsantrag der kreisangehörigen Gemeinde ergeben, dass diese sich mit dem Kreis zum Übergang der Aufgaben nach den §§ 69 Absatz 3, 79 Absatz 1 SGB VIII ins Benehmen gesetzt hat und wie und zu welchem Zeitpunkt der Übergang erfolgt. Dieser Regelungsansatz wirft erhebliche Fragen auf. Er berücksichtigt die Anliegen der Solidargemeinschaft der zur Zahlung der Jugendamtsumlage verpflichteten kreisangehörigen Gemeinden und des Kreises nicht angemessen. Es ist zu bezweifeln, dass alleine die Vorgabe zur Herstellung eines „Benehmens" dazu führt, dass wirklich praxistaugliche Absprachen für den Übernahmeprozess gefunden werden können, insbesondere wenn die Interessenlagen konträr sind. Bekanntlich bedeutet die Vorgabe des sich „ins Benehmen setzen" juristisch nicht, dass die Zustimmung des Kreises oder der anderen betroffenen kreisangehörigen Gemeinden vorliegen muss. Im Zweifel könnte sich also die rückkehrwillige kreisangehörige Gemeinde auch gegen den Willen der anderen Beteiligten durchsetzen. Es ergeben sich erhebliche Zweifel, dass dies mit dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Gemeinden und des jeweiligen Kreises ohne Weiteres vereinbar ist.

Wir halten es für erforderlich, dass stattdessen ein interkommunales Erörterungsverfahren vorgegeben wird, das z. B. in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mündet. Im Zweifel bedarf es einer Begutachtung der widerstreitenden Interessenlagen durch eine vom Land

nach landesweit geltenden Kriterien in Auftrag zu gebende Studie. Zumindest muss ein Einvernehmen mit dem Kreis normiert werden, damit auch die Regelung finanzieller Ausgleiche und personeller Fragestellungen erfolgen kann.

Wenig durchdacht und auch kaum praxistauglich erscheint die in § 2 Absatz 3 Satz 3 AG-KJHG-E vorgesehene Verpflichtung des Kreises, vor Antragstellung der rückkehrwilligen kreisangehörigen Gemeinde die *„betroffenen kreisangehörigen Gemeinden*" in Kenntnis zu setzen. Fraglich ist schon, weshalb nicht der Antragsteller in die Pflicht genommen wird und welche kreisangehörigen Gemeinden konkret als „betroffen" anzusehen sind. In der Praxis kann es nur so sein, dass die rückkehrwillige Gemeinde, der Kreis und sämtliche kreisangehörigen Gemeinden eines Kreises ihre Verhältnisse so ordnen, dass ein allseitiger Interessenausgleich erzielt, namentlich eine Überforderung der Gemeinschaft der Jugendamtsumlagezahler, vermieden wird. Erst danach macht ein formaler Antrag der rückkehrwilligen Kommune überhaupt Sinn. Daher ist auch nicht sachgerecht, dass gemäß § 2 Absatz 3 Satz 2 Nr. 2 AG-KJHG-E im Antrag der kreisangehörigen Gemeinde lediglich anzugeben ist, *„wie und zu welchem Zeitpunkt der Übergang erfolgen soll*". Diese Fragen müssen im Vorfeld einvernehmlich und abschließend geklärt sein.

Darüber hinaus fehlt eine Regelung, die die erneute Möglichkeit zum Verlassen des Kreisjugendamtes ausschließt.

Wir halten es für erforderlich, dass im Zuge der weiteren Parlamentsberatungen die Regelung des Rückkehrverfahrens noch einmal grundlegend durchdacht und überarbeitet wird. Hier bringen wir uns gerne aktiv ein.

II. Beratende Mitglieder des Jugendhilfeausschusses

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass dem Jugendhilfeausschuss eine *„Vertretung örtlicher Jugendringe*" als beratendes Mitglied angehören soll (§ 5 Absatz 1 Nr. 10 AG-KJHG-E). Zudem ist nach dem Entwurf bei der Beteiligung von sachkundigen Bürgern zukünftig auf eine angemessene Beteiligung von jungen Menschen zu achten (§ 5 Absatz 3 AG-KJHG-E). Dadurch soll die Jugendbeteiligung im Land gestärkt werden. Ebenso sollen im Sinne des § 71 Absatz 2 SGB VIII selbstorganisierte Zusammenschlüsse nach § 4a SGB VIII dem Jugendhilfeausschuss angehören.

Unabhängig von der inhaltlichen Bewertung der vorgesehenen Änderungen ist grundlegend zu kritisieren, dass die Struktur des Jugendamtes, bestehend aus der Verwaltung und dem Jugendhilfeausschuss, sowie dessen Besetzung durch ein Bundesfachgesetz vorgegeben

werden (sollen). Die Organisation der Kommunalverfassung bzw. Verwaltung, hier des Jugendamtes zur Umsetzung der den Kommunen obliegenden jugendhilferechtlichen Zuständigkeit, ist originäre Aufgabe der Kommunen und Ausdruck der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Selbstverwaltung. Es stellt sich die Frage, ob nach der Föderalismusreform und angesichts des durch das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 07.07.2020, Az. 2 BvR 696/12) gestärkten Durchgriffsverbots des Bundes gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 7, Artikel 85 Absatz 1 Satz 2 GG ein so weitgehender Eingriff in die landes- und kommunalrechtliche Organisationshoheit überhaupt noch verfassungsgemäß ist; ein Anachronismus ist es jedenfalls. Auch auf Landesebene ist die Frage der Zusammensetzung eines kommunalen Gremiums in Gemeindeordnung, Kreisordnung und Landschaftsverbandsordnung zu verorten und nicht im Fachrecht. Wir weisen darauf hin, dass auch in anderen Bundesländern von den Vorgaben des SGB VIII zur Behördenstruktur abgewichen wird. Der Übergriffigkeit des Bundes, der sich insoweit anmaßt, den Ländern Vorgaben zu ihrer Verwaltungsorganisation zu machen, sollte das Land selbstbewusst entgegentreten.

In der Sache wird die vorgesehene besondere Beteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen kritisch gesehen. Vielmehr sollte jeder Kommune abhängig von den spezifischen Bedürfnissen vor Ort die Freiheit bleiben, hierüber selbst zu entscheiden und Einzelheiten in entsprechenden Satzungen regeln zu können.

Fraglich ist mangels gesetzlicher Definition zudem, was unter *„Jugendringen"* zu verstehen ist. Sofern damit Jugendverbände und Jugendgruppen im Sinne des § 12 SGB VIII umfasst sein sollen, wären diese auch als solche zu bezeichnen.

III. „Fremdunterbringung" von Pflegekindern

Der Gesetzentwurf sieht eine deklaratorische Aufnahme der Beteiligungspflichten der Jugendämter nach § 37c Absatz 3 Satz 4 SGB VIII (§ 16 Absatz 4 AG-KJHG-E) vor. Danach soll bei der Auswahl einer Pflegeperson, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt außerhalb des Bereichs des örtlich zuständigen Trägers hat, der örtliche Jugendhilfeträger beteiligt werden, in dessen Bereich die Pflegeperson ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat.

Zwar ist die Stoßrichtung der Regelung grundsätzlich zu begrüßen; sie ist jedoch nicht weitgehend genug. Mit Blick auf die bundesgesetzlich vorgegebene Beteiligungspflicht der Jugendämter ist deutlich geworden, dass die (Kreis-)Jugendämter vielfach tatsächlich nicht angemessen einbezogen werden. Oftmals wird die Unterbringung eines Kindes in ihrem Zuständigkeitsbereich überhaupt nicht angezeigt. Dies ist sowohl im Sinne der betroffenen Kinder als auch vor dem Hintergrund des (ebenfalls zu kritisierenden) gesetzlichen Zuständigkeitsübergangs nach zwei Jahren (§ 86 Absatz 6 Satz 1 SGB VIII) nicht angemessen.

Statt einer rein deklaratorischen Wiederholung der bundesgesetzlichen Regelung muss die Wissens- und Erkenntnisbasis des Jugendamtes am gewöhnlichen Aufenthaltsort der Pflegeperson durch proaktive Informationspflichten der extern unterbringenden Jugendämter gestärkt werden.

IV. Ombudschaft

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das Land eine überregionale Ombudsstelle fördert und weitere regionale Ombudstellen fördern kann. Die Verteilung letzterer soll sich an den Regierungsbezirken in NRW orientieren. Diese Regelung verkennt, dass örtlich bereits vielfach Ombudsschaftsstrukturen etabliert wurden. Diese werden häufig mithilfe verschiedenster Akteure unterhalten, ausschließlich regional (oft kommunal) finanziert und zeichnen sich durch eine enge regionale Vernetzung aus. Es erscheint nicht sinnvoll, diese Strukturen zu zerschlagen bzw. Parallelstrukturen aufzubauen – zumal fraglich ist, ob die vom Land avisierten Mittel überhaupt ausreichen, um neue Ombudsstellen aufzubauen. So sieht ein überraschend eingeleitetes Interessenbekundungsverfahren für eine Ombudsstelle im Regierungsbezirk Münster nur Personalstellen in Höhe von zwei refinanzierten Vollzeitäquivalenten vor.

Es ist angezeigt, bereits bestehende örtliche Strukturen zu stärken und ihnen die finanzielle Förderung des Landes zugutekommen zu lassen.

V. Finanzielle Auswirkungen

Im Vorspann des Gesetzentwurfes unter F. wird ausgeführt, dass mit den vorgesehenen Änderungen keine finanziellen Belastungen für die Kommunen verbunden seien, insbesondere die mögliche Rückübertragung von Aufgaben des örtlichen Jugendhilfeträgers von einer kreisangehörigen Gemeinde an den Kreis lediglich zu einer Kostenverschiebung führe. Diese Annahme geht fehl.

Sämtliche entstehende Mehrkosten des Kreises müssen wiederum im Wege der Kreisjugendamtsumlage von allen kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Jugendamt übernommen werden. Insoweit ist auf die besondere Finanzierungsstruktur der Kreisjugendamtsumlage nach § 56 Absatz 5 KrO NRW (vgl. oben zu § 2 Absatz 3 AG-KJHG-E) zu verweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Martin Klein