VPK – Landesverband privater Träger
der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe
in Nordrhein-Westfalen e.V.

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/2102

A04, A02

VPK-Landesverband NRW e.V.
Brockhauser Weg 12a
58840 Plettenberg

☎ 02391-58197-60
verwaltung@vpk-nw.de
www.vpk-nw.de

Gesetz zur Änderung nordrhein-westfälischer Ausführungsgesetze zum SGB VIII

Gesetzentwurf der Landesregierung | Drucksache 18/9770

Stellungnahme des VPK-Landesverbandes NRW e.V. zur mündlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend und des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 2. Dezember 2024 zur Änderung der nordrhein-westfälischen Ausführungsgesetze zum SGB VIII

November 2024

I. Hintergrund

Im Rahmen der Anhörung der Verbände hat das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalens (MKJFGFI NRW) dem VPK neben den anderen Verbänden freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe die Möglichkeit gegeben, sich durch seine Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 20.03.2024 in den nordrhein-westfälischen Gesetzgebungsprozess einzubringen. Diese Gelegenheit hatte der VPK-Landesverband bereits gerne wahrgenommen. Nunmehr bedanken wir uns für die Berücksichtigung als Sachverständiger bei der mündlichen Anhörung zum Gesetzentwurf am 2. Dezember.

Der VPK - Landesverband NRW e.V. ist anerkannter zentraler Träger der Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen. Seine Mitglieder sind überwiegend in den Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 ff. SGB VIII tätig. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich daher auf den aktuellen Gesetzentwurf des 1. AG-KJHG vom 27.06. Die entsprechenden Gesetzentwürfe des 3. AG-KJHG - KJFöG sowie des 5. AG-KJHG 5 werden dabei nicht berücksichtigt.

II. Übersicht der Stellungnahme

Mit der Vorlage des Gesetzentwurfes hat der Gesetzgeber nach der schriftlichen Anhörung bereits einige sinnvolle Veränderungen im Vergleich zum Referentenentwurf vorgenommen. Aus Sicht des VPK-Landesverbandes sind weitere Änderungen zu einem Teil ratsam und zum anderen Teil aufgrund redaktioneller oder systematischer Aspekte auch geboten. Dies betriff folgende Regelungen:

Gesetzentwurf des AG - KJHG NRW vom 27.06. | Drucksache 18/9770

§ 16 Vollzeitpflege [unnötige Regelung zur potenziellen Anwendung von § 45 SGB VIII]
§ 19 Aufsicht und Anzeigepflicht [Rechtssicherheit der Meldeinhalte für Pflegeeltern herstellen]
§ 20 Erlaubnis und Untersagung des Betriebs einer Einrichtung [unnötiger Abbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Betriebserlaubnisverfahren]
§ 21 Betreuungskräfte [fehlende Beschränkung auf das Kindeswohl/Alternativ-Vorschlag]
§ 24 Ombudsstellen [Änderungsbedarf bei der Verbindlichkeit]

III. Stellungnahme zu den einzelnen Änderungsabsichten

§ 16 Vollzeitpflege

Zu Absatz 3:

Die Möglichkeit der Betriebserlaubnis als „Kann"-Bestimmung in Absatz 3 Satz 5 ist durch die neue Einrichtungsdefinition nach § 45a SGB VIII sowie die im vorliegenden Referentenentwurf des AG-KJHG NRW geplanten Definition nach § 20 AG-KJHG NRW/Gesetzentwurf obsolet geworden. Andere Konstrukte, die nicht in diesen beiden Definitionen enthalten sind und bei denen das Landesjugendamt daher eine Betriebserlaubnispflicht vorsehen können müsste, sind aufgrund der Legaldefinitionen des Einrichtungsbegriffs nicht mehr vorhanden. Der Satz sollte daher gestrichen werden.

§ 19 Aufsicht und Anzeigepflicht

Zu Absatz 1 Satz 1:

Die Erweiterung der Informationspflichten von Pflegefamilien ist grundsätzlich sinnvoll. Die Pflichten sollten im Sinne der Rechtsklarheit allerdings derart gestaltet sein, dass die zur Auskunft verpflichteten Pflegepersonen unmittelbar und eindeutig identifizieren können, ob aus einer konkreten Situation eine Meldepflicht hervorgeht oder nicht. Der Gesetzgeber hat im Zuge der Weiterentwicklung des Gesetzes nun die Möglichkeit diese Unklarheit zu beseitigen.

Eine Meldepflicht von wichtigen Ereignissen, die *„das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen betreffen"* ist zu unspezifisch, um Pflegepersonen, die in der Regel keine Fachkräfte sind, Handlungssicherheit zu geben. Wenn die darauffolgende Auflistung – wie die Begründung besagt – als „Beispiele" gelten, sollte das eindeutiger formuliert werden, um Missverständnisse zu vermeiden. Wir würden folgende Formulierung vorschlagen: *„Im Sinne von Satz 1 ist dem Jugendamt unverzüglich mitzuteilen: 1.[…]".*
Aufgrund der Erfahrungen mit den vielen Unsicherheiten der Praxis in Bezug auf die Grenzen der unspezifischen Meldepflichten nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII sollte den nicht professionellen Pflegepersonen hier keinesfalls eine ähnlich unklare Rechtslage zugemutet werden. Die Formulierung *„das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen betreffen"* ist nicht dazu geeignet, ausreichend Rechtssicherheit für Pflegepersonen zu schaffen. Diese Regelung dürfte bereits dazu geführt haben und wird auch in Zukunft dazu führen, dass viele Pflegepersonen häufig wider besseres Wissen potenziell gegen diese Meldepflicht verstoßen. Daher sollte entweder eine abschließende Liste aufgeführt oder aber eine weniger unspezifische Formulierung in Satz 1 gewählt werden.

§ 20 Erlaubnis und Untersagung des Betriebs einer Einrichtung

Zu Abs. 1 | Familienähnliche Einrichtungen

Die Erhaltung von familienähnlichen Einrichtungen nach § 45 SGB VIII durch den Landesrechtsvorbehalt entspricht den in Nordrhein-Westfalen bestehenden Bedarfen junger Menschen sowie den in den letzten Jahrzehnten gewachsenen Träger- und Angebotsstrukturen solcher Settings. Wir begrüßen diese Regelung ausdrücklich.

Zu Abs. 2 Satz 1 und 2 | Beteiligung in Betriebserlaubisverfahren

Die geplante Änderung soll eine unterschiedliche Beteiligung des örtlichen Jugendamtes und des zentralen Trägers der freien Jugendhilfe (Verbände) bei Betriebserlaubnisverfahren im Gegensatz

zu der seit langer Zeit geltenden Gleichbehandlung einführen. In der Begründung bezieht sich die Landesregierung explizit ausschließlich nur auf den Bereich der Kindertagesstätten und führt keinerlei Gründe für eine Veränderung der Beteiligung auch im Bereich der stationären Erziehungshilfe an. Dieser Absicht widersprechen wir entschieden.

Die Verpflichtung der Beteiligung der zentralen Träger der Jugendhilfe an Betriebserlaubnisverfahren sieht in der aktuell gültigen Fassung ein partnerschaftliches Zusammenwirken des Landesjugendamtes mit dem örtlichen Jugendamt und dem zentralen Träger der freien Jugendhilfe vor. Das Mehraugenprinzip im Rahmen des präventiven Schutzinstrumentes der Erteilung einer Betriebserlaubnis soll nunmehr in ein „Kann-Mehraugenprinzip“ umgewandelt und die Verantwortung dafür an den freien Träger abgegeben werden. Damit wird die Position der zentralen Träger dahingehend geschwächt, dass diese gegenüber der betriebserlaubniserteilenden Stelle keinen Anspruch mehr darauf haben sollen, dass ihre Beteiligung in dem Verfahren – insbesondere was die Terminfindung anbelangt – grundsätzlich ermöglicht wird. Hierin sehen wir einerseits einen Bruch mit dem fachlichen Anspruch eines paritätischen Mehraugenprinzips (zwei öffentliche Akteure und zwei freie Akteure) sowie einen Bruch in der Struktur partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Die Begründung des Abschnitts liefert weder fachliche noch sonst nachvollziehbare Gründe für diese qualitative Absenkung der bisherigen Standards in Betriebserlaubnisverfahren in Nordrhein-Westfalen. Der Hinweis auf das Bundesgesetz, welches eine Beteiligung lediglich bei der Überprüfung von bestehenden Einrichtungen vorsieht, wirkt vor dem Hintergrund einer über 30-jährigen gesetzlichen Beteiligungskultur durch die Landesjugendämter in NRW konstruiert; auch vor 30 Jahren hat das SGB VIII diese Beteiligung nicht vorgesehen und aus diesem Grund wurde sie 1990 von der Landesregierung in NRW ja gerade auch durch das AG-KJHG eingeführt.

Darüber hinaus nennt die Begründung als zweiten Grund, dass eine Beteiligung auch gar nicht möglich sei, wenn ein freier Träger insbesondere im Kita-Bereich keinem Verband angehört. Worin hier der Grund bestehen soll, die Verpflichtung nicht für diejenigen Fälle vorzusehen, in denen ein Verband vorhanden ist, erschließt sich uns nicht.

Im Hinblick auf Satz 2 spricht die Begründung dann aber von einer „sinnvollen Beteiligung“ der zentralen Träger, die nunmehr von den Einrichtungsträgern selbst verantwortet werden soll. Damit wird die Möglichkeit, die Überlegungen des Gesetzgebers zu diesem Abschnitt sinnhaft nachzuvollziehen, überstrapaziert. Wenn er die Beteiligung für sinnvoll hält, warum möchte er den öffentlichen überörtlichen Träger, welcher 30 Jahre lang zu keinem Zeitpunkt gegenüber den Verbänden diese gesetzliche Verantwortung problematisiert hat, dann überhaupt davon entledigen? Als Konsequenz aber nunmehr die Einrichtungsträger zur Beteiligung ihres Verbandes zu verpflichten, mutet im Hinblick auf die Rollen- und Verfahrensklarheit sowie rechtssystematisch wenig überzeugend an. Weder das SGB VIII noch das AG-KJHG stellen im Kontext des präventiven Erlaubnisvorbehaltes ansonsten eine gesetzliche Verpflichtung zwischen einem freien Träger und dessen Verband her.

Welchen Anspruch auf Gehör der Verband im Erlaubnisverfahren gegenüber dem Landesjugendamt im Betriebserlaubnisverfahren dann eigentlich noch haben soll, wird hiermit klar: keinen. Der Gesetzgeber sollte von dieser Änderung absehen und sich zu der bislang bewährten klaren Haltung für eine eindeutige Rollenaufteilung mit starken Partnern im Rahmen des strukturellen Kinderschutzes bekennen. Insofern die geplante Änderung im Hinblick auf den Bereich der Kindertagesstätten dennoch als unerlässlich bewertet werden sollte, raten wir dazu eine Unterscheidung der Beteiligung im Bereich der Kindertagesstätten und der stationären Jugendhilfe vorzunehmen.

Falls der Gesetzgeber tatsächlich mit diesen wenig stichhaltigen Gründen bei Dequalifizierung der Beteiligung im Betriebserlaubnisverfahren vor dem Hintergrund seiner kryptischen Begründung bleibt, sollte er zumindest auch das Vorgehen der Landesjugendämter dahingehend einschränken, dass diese nicht auch noch die freien Träger bei der Einrichtungsgründung – wie dies seit

Jahrzehnten geschieht – dazu verpflichten, den Antrag auf Betriebserlaubnis „über“ das örtliche Jugendamt stellen zu müssen[1], wodurch diese faktisch schon jahrelang durch die Vorgabe des Verwaltungswegs auch noch für die Beteiligung des örtlichen Jugendamtes verantwortlich gemacht werden.

§ 21 Betreuungskräfte

Zu Satz 1 | Beschränkung auf Mindeststandards

Die Absicht zur Einführung einer Fachkräfteerfordernis für Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung sowie Mutter-Kind-Einrichtungen, die Hilfen nach § 19 SGB VIII anbieten, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings fällt sie mit einem Zeitpunkt zusammen, an dem der Mangel an Fachkräften die mittel- bis langfristige Aufrechterhaltung der fachlichen Anforderungen infrage stellen lässt. Wenn die Anforderungen eines Gesetzes einigermaßen vorhersehbar schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes offensichtlich strukturell und wegen externer Gründe (Fachkräfteentwicklung) gar nicht flächendeckend eingehalten werden können[2], entsteht der Eindruck, dass dabei die Vorstellung überwiegt, dass eine erhoffte Wirklichkeit durch die Herstellung einer entsprechenden Rechtswirklichkeit herbeizuführen wäre. Das Gesetz sollte sich dringend den Anforderungen des Fachkräftemangels stellen und eine klare Haltung zu den derzeitigen Maßnahmen der NRW-Landesjugendämter zur Erweiterung des sozialpädagogischen Personals durch Weiterbildungsmaßnahmen (A+) sowie der Lockerung der Anforderungen an die Nachtbereitschaft einnehmen[3].

Zu Satz 2 | Anpassung zur Beschränkung auf Mindeststandards

Die Formulierung zur Zulassung weiterer Kräfte ist mehrdeutig. Sie kann bedeuten, dass neben dem Mindestpersonal hinzukommend weitere Personen zugelassen werden. Die Zulassung von Zusatzkräften fällt – wie die Bezeichnung *„Zusatzkräfte“* bereits beinhaltet – nicht in das Aufgabenfeld der Landesjugendämter, welche in ihrem Auftrag nach § 45 ff. SGB VIII lediglich für die Sicherstellung der Mindeststandards verantwortlich sind. Wenn die Zulassung von Nebenkräften gemeint ist, sollte dieser Satz gestrichen werden. Die Formulierung kann ebenso bedeuten, dass weitere Personen im Sinne des Mindestpersonals, d.h. im Sinne von Fachkräften, zugelassen werden können. Falls diese Lesart beabsichtigt ist, sollte dies klar aus dem Text hervorgehen.

---

[1] LWL: „Der Antrag ist einzureichen über das örtliche Jugendamt“
https://www.lwl-landesjugendamt.de/de/unsere-handlungsfelder/aufsicht-beratung-einrichtungen/#antragsverfahren-24000356

LVR: „Antrag: Über die Kreis-/Stadtverwaltung - Jugendamt“
https://formulare.lvr.de/lip/form/display.do?%24context=A6D6567F99C9048A6DDA

[2] siehe hierzu auch: LVR-Landesjugendamt: Appell an die Landesregierung: Ausbau der Studienplätze im Bereich „Soziale Arbeit“

https://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/dokumente_98/Appell_an_die_Landesregierung_zum_Ausbau_der_Studienplaetze_im_Bereich_Soziale_Arbeit_mit_Anlage_1_bf2.pdf

[3] Aufsichtsrechtliche Grundlagen – Fachkräftemangel in betriebserlaubnispflichtigen (teil-)stationären Einrichtungen der Jugendhilfe und sonstigen betreuten Wohnformen gem. §§ 45 ff. SGB VIII.

https://www.lwl-landesjugendamt.de/media/filer_public/25/d3/25d395e8-f86f-4c77-aa8a-11318a5f48c6/230911-aufsichts-rechtl-grundlagen-fachkraeftemangel.pdf

Alternativ-Vorschlag zu § 21 Satz 1 und 2

Aufgrund der zuvor aufgezeigten fehlenden Beschränkung auf die für die Gewährleistung des Kindeswohls notwendigen Voraussetzungen und der zum Teil mehrdeutigen Formulierungen raten wir zu der folgenden Änderung des § 21 AG-KJHG/Gesetzentwurf.

§ 21 Betreuungspersonen/Alternativ-Vorschlag

(1) In erlaubnispflichtigen Einrichtungen im Sinne des § 45a SGB VIII oder sonstigen betreuten Wohnformen im Sinne des § 48a SGB VIII~~, in denen Kinder oder Jugendliche über Tag und Nacht betreut werden,~~[1] sind die zur Gewährleistung des Kindeswohls erforderlichen[2] pädagogische(n) oder therapeutische(n) Fachkräfte zur Betreuung Minderjähriger geeignet, die über eine entsprechende Fachausbildung mit staatlicher Anerkennung oder über eine für diese Aufgabe gleich geeignete Fachausbildung verfügen, sofern nicht in ihrer Person liegende Gründe sie ungeeignet erscheinen lassen. Andere Personen, deren Einsatz zur Betreuung Minderjähriger im Hinblick auf die Gewährleistung des Kindeswohls erforderlich ist,[3] ~~kann~~ soll[4] das Landesjugendamt ~~als weitere Betreuungskräfte beziehungsweise Zusatzkräfte~~ zulassen, wenn sie nach Vorbildung und Erfahrung geeignet erscheinen; die Zulassung kann mit Auflagen verbunden werden.

[1] Der Einschub ist unnötig, da Einrichtungen in § 45a SGB VIII definiert werden und § 48a SGB VIII bereits einen Bezug hierzu enthält. Zudem ist der Einschub unpräzise, da sich der Einrichtungsbegriff nicht nur auf solche Einrichtungen bezieht, in denen Kinder über Tag und Nach betreut werden, sondern auch auf diejenigen, bei denen Kindern über einen Teil des Tages betreut werden. Wenn der Einschub nicht schon allein überflüssig wäre, müsste es hier vollständig lauten: „in denen Kinder oder Jugendliche über Tag und Nacht oder über einen Teil des Tages betreut werden“.

[2] Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfes müssten alle Betreuungskräfte/-personen pädagogische und therapeutische Fachkräfte mit staatlicher Anerkennung sein. Der Beschäftigung aller anderen Betreuungskräfte/-personen müsste das zuständige Landesjugendamt nach dem Gesetzentwurf in jedem Einzelfall zustimmen. Das schränkt die Trägerautonomie und das Grundrecht aus Art. 12 GG unnötigerweise ein. Beschränkungen eines Grundrechtes (hier Art. 12 GG Berufsfreiheit / Trägerautonomie) sind nur insoweit legal (und legitim) wie dadurch ein anderes Grundrecht (hier Kindeswohl aus Art. 2 Abs. 2 GG) geschützt wird. Die Einschränkungen müssen dabei so gering wie möglich gehalten werden. Daher können sich die Regelungen im Ausführungsgesetz nur auf die Betreuungspersonen beziehen, die zur Gewährleistung des Kindeswohls notwendig sind. Weitergehende quantitative und qualitative Festlegungen oberhalb der Grenze des zur Gewährleistung des Kindeswohls erforderlichen Personals erfolgen durch die Konzeption der Einrichtung nach § 45 SGB VIII sowie durch die Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach § 78c SGB VIII.

[3] Die Formulierung wird gemäß dem Änderungsvorschlag aus Abs. 1 angepasst und eindeutig auf das Personal bezogen, welches notwendig ist, um das Kindeswohl in einer Einrichtung zu gewährleisten.

[4] Die Soll-Bestimmung ist eher dazu geeignet, den staatlichen Eingriff im Sinne der ordnungsrechtlichen Gefahrenabwehr auf das notwendige Maß zu beschränken, als eine Kann-Bestimmung, welche der Behörde hier einen nicht mehr mit dem Kindeswohl begründbaren Ermessensspielraum einräumen würde. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Landesjugendamt eine geeignete Person lediglich `zulassen können´ soll. Wenn eine Person im Einzelfall aufgrund ihrer Vorbildung und ihrer Erfahrung als geeignet erscheint, dann kann gegen ihren Einsatz nicht aus Gründen einer strukturellen Kindeswohlgefährdung oder einer fehlenden Gewährleistung des Kindeswohls argumentiert werden; ansonsten wäre sie schließlich nicht geeignet. Insofern gewährleistet eine Soll-Regelung,

dass die entscheidenden Landesjugendämter ihrer Aufgabe in einer Weise nachkommen, bei der diese im Einzelfall die Gründe für eine Ablehnung einer eigentlich geeigneten Person in einer gerichtlich überprüfbaren Weise darzulegen haben.

§ 24 Ombudsstellen

Wir begrüßen die Planung einer überregionalen Ombudsstelle sowie weiteren fünf regionalen Ombudsstellen. Um dem Bedarf Nordrhein-Westfalen strukturell gerecht werden zu können, braucht es jedoch eine „Soll-“ statt einer „Kann-Regelung“. In diesem und den anderen Punkten zum neuen § 24 AG-KJHG NRW/Gesetzentwurf schließen wir uns der Stellungnahme der Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. an.