

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/6486

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag ♦ Reventlouallee 6 ♦ 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sozialausschuss
Der Vorsitzende
Peter Eichstädt
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Sachbearbeiter/in:

Dr. Johannes Reimann

Durchwahl

0431/570050-12

Ihr Schreiben vom, Az.:

Unser Schreiben vom, Az.:
(bitte unbedingt angeben)
103.0810; 450.21 Rei/S

Kiel, 15.07.2016

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Jugendförderungsgesetzes

Sehr geehrter Herr Eichstädt, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Jugendförderungsgesetzes – Ds. 18/4254 -, mit dem die bereits zum 01.11.2015 in Kraft getretene bundesgesetzliche Neuregelung der (vorläufigen) Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer landesgesetzlich umgesetzt werden soll, Stellung zu nehmen und bringen nach Anhörung unserer Mitglieder folgende Anregungen und Bedenken vor:

1. Die im Entwurf des § 36a JuFöG-E vorgesehene Regelung zur Verteilung der (endgültig) in Obhut zu nehmenden unbegleiteter minderjähriger Ausländer entspricht im Wesentlichen einer Verabredung, die die Geschäftsstellen von Landkreistag und Städteverband mit der Staatssekretärin des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein bereits kurzfristig mündlich am 06. Oktober 2015 getroffen haben und die Anfang 2016 im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung bestätigt worden ist. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag und seine Mitgliedskreise bekennen sich in dieser Verabredung ausdrücklich dazu, neben der Umverteilung in andere Länder entsprechend § 42b SGB VIII auch innerhalb des Landes Schleswig-Holstein eine Umverteilung der Neuzugänge von unbegleiteten minderjährigen Ausländern entsprechend des Einwohnerschlüssels auf die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe vorzunehmen. Auf diese Weise kann – entsprechend der Verteilung erwachsener Flüchtlinge nach dem Landesaufnahmegesetz und der Aufnahmeverordnung – eine gleichmäßige Verteilung des Neuzugangs minderjähriger unbegleiteter Ausländer auf die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährleistet werden.
2. § 36b JuFöG-E sieht hingegen überraschend auch im Hinblick auf die vorläufige Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer nach § 42a SGB VIII auf Grundlage von § 88a Abs. 1 2. Hs. SGB VIII eine von § 88a Abs. 1 1. Hs. SGB VIII abweichende landesrechtliche Zuständigkeitsregelung vor. Danach kann das Landesjugendamt auch ohne Zustimmung – und im Einzelfall auch ohne Antrag des nach § 88a Abs. 1 1. Hs. zuständigen örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe - unbegleitete minderjährige Ausländer zur vorläufigen Inobhutnahme auf andere

- 2 -

Träger der öffentlichen Jugendhilfe verteilen, in dem die Zentrale Stelle diese für zuständig erklärt.

Auch insofern hatten der Schleswig-Holsteinische Landkreistag und seine Mitgliedskreise bereits im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung vom März 2016 ihre Bereitschaft bekundet, auf freiwilliger Basis, das heißt im Einvernehmen für dem für zuständig zu erklärenden örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, auch eine abweichende Zuständigkeitsbestimmung für die vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII zu bestimmen. Die nunmehr vorgesehene Bestimmung einer anderweitigen Zuständigkeit auch ohne Zustimmung des für zuständig erklärten örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe ist hingegen für den Schleswig-Holsteinischen Landkreistag und seine Mitgliedskreise nicht akzeptabel. Sie führt dazu, dass das Landesjugendamt zur Entlastung besonders betroffener Träger der öffentlichen Jugendhilfe dort aufhältiger unbegleiteter minderjähriger Ausländer einen anderen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmen kann, ohne dass bei diesem hinreichende Vorkehrungen hierfür getroffen werden können bzw. in ausreichendem Maße Möglichkeiten zur Durchführung jugendhilferechtlicher Maßnahmen zur Verfügung stehen. Diese Besorgnis gilt umso mehr, als § 36b SGB VIII für die Bestimmung einer anderweitigen Zuständigkeit für die vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII durch das Landesjugendamt im Hinblick auf den für zuständig erklärten örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe keine ermessensleitenden Kriterien hinsichtlich der Aufnahmefähigkeit vorsieht, sondern allein auf die – vermeintliche – Überlastung des nach § 88a Abs. 1 1. Hs SGB VIII zuständigen örtlichen Trägers abstellt. Auch wenn nach § 36a JuFöG-E ohnedies zu einem späteren Zeitpunkt – wenn eine Abgabe in andere Länder nach § 42b SGB VIII nicht erfolgt – eine Umverteilung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer auf andere örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe erfolgt, bedarf es zur sachgerechten Durchführung der im vorläufigen Inobhutnahmeverfahren zu ergreifenden Maßnahmen nach § 42a Abs. 1 SGB VIII besonderer Vorkehrungen, die nicht bei jedem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ad hoc zur Verfügung stehen (können). Das gilt namentlich für die Bereitstellung entsprechender Personalressourcen in den Allgemeinen Sozialen Diensten und Gesundheitsämtern der Fraktion.

Gleichwohl erkennt der Schleswig-Holsteinische Landkreistag – auch vor dem Hintergrund der Berichte seiner eigenen Mitglieder – an, dass auch die unterschiedliche Belastung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a i. V. m. § 88a Abs. 1 1. Hs. SGB VIII für einige Jugendämter zu einer höheren Belastung führt und der Intention der Änderung des SGB VIII mit Wirkung vom 01.11.2015, die Jugendämter gerade von ad-hoc-Maßnahmen im Zusammenhang mit der Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer zu entlasten, kaum gerecht wird.

Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag hält es daher für sachgerecht, die Zuständigkeit für die vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII gemäß § 88a Abs. 1 2. Hs. SGB VIII auf den überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, also auf das Landesjugendamt, zu übertragen. Dieses hätte die Möglichkeit, in Weiterentwicklung des von der Landesregierung zunächst angedachten und dann wieder verworfenen Konzepts der „Clearingstellen“ für unbegleitete minderjährige Ausländer gleichsam Landes-Erstaufnahmeeinrichtungen für minderjährige unbegleitete Ausländer zu schaffen, in denen ein fundiertes und fachlich nachhaltiges Clearingverfahren nach § 42a SGB VIII durchgeführt werden kann, bevor von dort aus eine Verteilung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer nach § 42b SGB VIII auf andere Länder oder nach § 36a JuFöG-E auf die einzelnen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Schleswig-Holstein erfolgt.

Auf diese Weise kann der (unterschiedlichen) erheblichen Belastung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit der vorläufigen Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer nach § 42a SGB VIII wirkungsvoll und nachhaltig begegnet und ein Beitrag zur Entlastung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Zusammenhang mit der Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer

insgesamt erzielt sowie gleichzeitig ein landeseinheitliches und konzentriertes Clearingverfahren ermöglicht werden.

3. Über die nunmehr im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen hinaus ist es zur Herstellung einer gleichmäßigen Belastung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit der (endgültigen) Inobhutnahme minderjähriger unbegleiteter Flüchtlinge aus Sicht des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages erforderlich, die Möglichkeit zur Durchführung von Maßnahmen außerhalb des örtlichen Zuständigkeitsbereiches im Hinblick auf die unbegleiteten minderjährigen Ausländer einzuschränken. Derzeit werden unabhängig von der nach § 36a JuFöG-E vorgesehenen Verteilungsquote in zahlreichen Fällen vor allem durch städtische Jugendämter innerhalb und außerhalb Schleswig-Holsteins Maßnahmen der Inobhutnahme im Zuständigkeitsbezirk anderer örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe durchgeführt. Hierdurch entstehen auch für die „Belegenheitsjugendämter“, beispielsweise im Zusammenhang mit der Bestellung von Amtsvormundschaften, erhebliche zusätzliche Belastungen. Darüber hinaus führt eine unkoordinierte Durchführung von Maßnahmen auch durch „ortsfremde“ örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe insbesondere im Hinblick auf unbegleitete minderjährige Ausländer zu weiteren Versorgungsproblemen zu Lasten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, beispielsweise im Hinblick auf eine angemessene Versorgung mit Schulen und Freizeitangeboten, und zu einer Kumulation von Herausforderungen bei der Integration, zumal die Durchführung dieser Maßnahmen auch nicht mit der Gemeindezuweisung erwachsener Flüchtlinge koordiniert werden kann.

Gleichwohl ist dem Schleswig-Holsteinischen Landkreistag bewusst, dass in Einzelfällen auch weiterhin zur Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer die Inanspruchnahme des Angebots von freien Trägern auch außerhalb des Bezirks des zuständigen örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe aus fachlichen Gründen erforderlich ist. Um insofern aber eine Koordination und Regulierung zu ermöglichen, schlägt der Schleswig-Holsteinische Landkreistag vor, die Durchführung von Maßnahmen der Inobhutnahme minderjähriger unbegleiteter Ausländer außerhalb des Bezirks des örtlichen Trägers nur noch im Einvernehmen mit den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, in dessen Bezirk die Maßnahme durchgeführt werden soll, oder auf Anordnung des Landesjugendamtes zu erlauben.

4. Schließlich erweist sich das überkommene, auf Platzkostensätzen basierende Finanzierungssystem der Jugendhilfe der aktuellen Lage bei der Inobhutnahme minderjähriger unbegleiteter Ausländer zunehmend als problematisch. Die Jugendämter der Kreise bemühen sich darum, gemeinsam mit den freien Trägern der Jugendhilfe Einrichtungskapazitäten für die Inobhutnahme nach § 42b SGB VIII zu schaffen. Dabei sind sie darauf angewiesen, sich ihnen bietende Gelegenheiten für die Anmietung von Räumlichkeiten u. a. auch zu nutzen. Durch die nicht vorhersehbaren Schwankungen im Zugang unbegleiteter minderjähriger Ausländer und eine letztlich offene Prognose der weiteren Flüchtlingssituation kommt es dabei trotz sorgfältiger Planung dazu, dass die Einrichtungen nicht (hinreichend) ausgelastet sind. Die klassischen Instrumente der Jugendhilfeplanung können vor dem Hintergrund der einer Inobhutnahme regelmäßig zu Grunde liegende Akut-Situation hier nur begrenzt Platz greifen und Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages und seiner Mitgliedskreise dringend erforderlich, das bisherige, platzkostenbasierte Refinanzierungssystem für das Gebiet der Inobhutnahme von unbegleiteten minderjährigen Ausländern auf eine Festbetragsfinanzierung umzustellen, die auch die Kosten der Vorhaltung trotz sorgfältiger Planung nicht genutzter Plätze in Einrichtungen mit abdeckt.

5. Darüber hinaus ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass durch den starken Zuwachs bei der Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer nicht nur die Maßnahmekosten, die nach den Vorschriften des SGB VIII vollständig durch das Land erstattet werden, sondern auch die Verwaltungskosten in den Jugendämtern unserer Mitgliedskreise, insbesondere im Bereich der Amtsvormundschaften und der wirtschaftlichen Jugendhilfe, erheblich angestiegen und im Falle der Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfes durch die Übertragung von Zuständigkeiten für die vorläufige und endgültige Inobhutnahme weiter steigen werden. Insofern fehlt es dem Gesetzentwurf an einer Regelung, wie entsprechend Art. 57 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein der „dafür erforderliche Ausgleich“ durch das Land geleistet wird.

6. Schließlich weist der Schleswig-Holsteinische Landkreistag darauf hin, dass die nunmehr in §§ 42a, 42b SGB VIII n. F. geregelte und mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nachvollzogene (vorläufige) Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer von der bisherigen Anknüpfung an den Ort des Aufenthaltes (§ 42 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 87 SGB VIII a. F.) abkehrt und ausdrücklich eine Zuweisung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer an die einzelnen Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch die Landeszentralstelle zum Gegenstand hat. §§ 36a und 36b JuFöG-E sehen überdies vor, dass auch bei Unterschreiten der „Landesaufnahmequote“ innerhalb des Landes Schleswig-Holstein und sogar gegen den Willen des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe – auch schon im vorläufigen Inobhutnahmeverfahren nach § 42a SGB VIII – eine Bestimmung einer vom Aufenthaltsort des unbegleiteten minderjährigen Ausländers abweichende Zuständigkeit erfolgen kann. Bei der (vorläufigen) Inobhutnahme handelt es sich mithin nicht mehr um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise gemäß § 2 KrO, sondern vielmehr um eine überörtliche, staatliche Aufgabe, bei der das „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung auch im Einzelfall durch (Zu)weisungsentscheidung des Landesjugendamtes gesteuert werden kann.
Aus diesem Grund erscheint es erforderlich, den Kreisen, kreisfreien Städten und der Großen kreisangehörigen Stadt die Aufgaben nach §§ 42a, 42b SGB VIII, 36a, 36b JuFöG-E entgegen § 47 Abs. 1 JuFöG nicht (mehr) als (pflichtige) Selbstverwaltungsaufgabe, sondern entsprechend ihrem tatsächlichen Charakter als vom Land gesteuerte Versorgung minderjähriger unbegleiteter Ausländer als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung zu übertragen. Insofern ist auf eine entsprechende Absichtserklärung in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden in Niedersachsen und der dortigen Landesregierung zu verweisen.

Mit freundlichen Grüßen
in Vertretung



(Dr. Johannes Reimann)
-Referent-