

Diktatzeichen

Aktenzeichen

Ort

Dortmund

Datum

25.02.2016

Dienstgebäude/Raum

CDI-Gebäude

**Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf des Leitbildes für die
Verwaltungsstrukturreform 2019 (Drucksache 6/1788) am 3. März 2016**

Funktionalreform I: Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

Die Stellungnahme bezieht sich auf folgende Fragestellungen:

- Welche Bedeutung hat das Betriebserlaubnisverfahren für die Leistungsbereiche Kindertagesbetreuung und Heimerziehung?
- Ist die in § 85 SGB VIII normierte sachliche Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe für die Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen verbindlich?
- Ist eine Verlagerung der Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe von der Landesebene auf die Landkreise aus fachlicher Sicht sinnvoll?
- Welche Chancen und welche Gefahren ergeben sich aus der Verlagerung der Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe?
- Welche Synergien ergeben sich bei der Übertragung der Betriebserlaubniszuständigkeit und der Aufsichtsaufgaben und welche Risiken müssen wegen der unterschiedlichen Aufgaben bedacht werden?
- Wird die vorgeschlagene Kommunalisierung/Aufgabenübertragung dazu beitragen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Land Brandenburg zu sichern? Erwarten Sie, dass die Qualitätsunterschiede bei Aufgabenerfüllung im Land Brandenburg zunehmen/ abnehmen?

Der Forschungsverbund ist eine Kooperation zwischen dem Deutschen Jugendinstitut e.V. und der Technischen Universität Dortmund mit Sitz in Dortmund.

Leitung und Geschäftsführung:
Prof. Dr. Th. Rauschenbach
Deutsches Jugendinstitut e.V.
Organisation:
Dr. Matthias Schilling
Technische Universität Dortmund

Postanschrift:
Technische Universität Dortmund
CDI-Gebäude/Forschungsverbund
Vogelpothsweg 78
44227 Dortmund
Sekretariat:
Tel.: +49 (0)231 / 755-5557
Fax: +49 (0)231 / 755-5559

Postanschrift
Deutsches Jugendinstitut e.V.
Nockherstraße 2, 81541 München
Tel.: +49 (0)89 / 62306-0
Fax.: +49 (0)89 / 62306-162
www.dji.de

Die Stellungnahme erfolgt auf der Grundlage einer eigenen empirischen Forschungsarbeit zur Aufsicht über stationäre Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung, die die erste wissenschaftliche Veröffentlichung zu diesem Thema seit 1980 darstellt (vgl. Mühlmann 2014), sowie anknüpfend an Erkenntnisse, die im Rahmen der Erstellung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes gewonnen wurden (vgl. Mühlmann/Pothmann/Kopp 2015). Für den Bereich der Kindertageseinrichtungen liegen keine spezifischen empirischen Erkenntnisse vor, aufgrund der gemeinsamen Rechtsgrundlage sind die strukturellen Feststellungen jedoch übertragbar.

1. Grundsätzliche Bedeutung

Das Betriebserlaubnisverfahren ist unverzichtbarer Bestandteil der staatlichen Verantwortung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung und der Erzieherischen Hilfen

Der Auftrag der Aufsichtsbehörden leitet sich direkt aus den Grundrechten des Kindes und seiner Schutzbedürftigkeit ab (vgl. Mörsberger in Wiesner 2015, vor § 43, Rn. 29). Die Aufsichtsbehörde stellt nicht nur ein Korrektiv gegenüber mangelhaft arbeitenden Einrichtungsträgern dar, sondern sie übernimmt außerdem eine wichtige Funktion als unabhängige und ausschließlich dem Kindeswohl verpflichtete Advokatin für die Einhaltung fachlicher Qualitätskriterien gegenüber dem Kostenträger (vgl. Mühlmann 2014, S. 449). Zudem erfüllt sie für die Personensorgeberechtigten der betreuten Kinder und Jugendlichen eine „Verbraucherschutzfunktion“ im Kontext ihres Wunsch- und Wahlrechtes und stärkt das Vertrauen in das System der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Mörsberger in Wiesner 2015, vor § 43, Rn. 44, 47). Das Betriebserlaubnisverfahren ist dabei das wichtigste hoheitliche Instrument.

Die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde für strukturelle Fragen der Einrichtungsqualität und -konzeption unterscheidet sich von der Verantwortung der örtlichen Jugendämter für Planung, Leistungsgewährung und Finanzierung sowohl bezogen auf die Verantwortungsebene als auch inhaltlich.

2. Rechtliche Aspekte

2.1 Eine Übertragung der in §§ 45 ff. SGB VIII bundesgesetzlich geregelten Aufsichtsaufgaben auf die örtliche Ebene widerspricht der Intention des Gesetzgebers.

§ 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII bestimmt den überörtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe als sachlich zuständig für die „Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (§§ 45 bis 48a)“. Die in Bayern geltenden Ausnahmen wurden lediglich aus Gründen des Bestandsschutzes toleriert (vgl. Loos in Wiesner 2015, § 85, Rn. 23). Durch mehrere Kommentator(inn)en wird die Auffassung vertreten, dass eine Übertragung dieser Aufgaben auf die örtliche Ebene ausdrücklich auch nach der Föderalismusreform des Jahres 2006 ausgeschlossen sei (so Wabnitz, Meysen und Schmid/Wiesner in AGJ 2006, S. 44, 61 f., 126; Mörsberger 2014, S. 54f.). Ob und inwieweit eine Aufgabenübertragung auf die Kreisebene dennoch legal konstruiert werden könnte, kann durch den Verfasser nicht bewertet werden.

Eindeutig ist jedoch festzustellen, dass ein solches Vorgehen zumindest nicht im Sinne des Bundesgesetzgebers wäre. Nachdem in der BRD bis 1990 Aufsichtsfunktionen und Kostenträgerschaft auf der Landesebene verortet waren, fand mit Einführung des SGB VIII bewusst eine Trennung dieser beiden Aufgaben statt. So wird in der Gesetzesbegründung von 1989 unmissverständlich formuliert: „Wegen möglicher Interessenskollisionen wäre es dem Kindeswohl abträglich, die Zuständigkeit für die Heimaufsicht mit der Zuständigkeit für die Hilfe zur Erziehung oder für die Forderung von Kindern in Tageseinrichtungen zu vereinigen“ (Deutscher Bundestag 1989, S. 107).

Dass es in der Vergangenheit solche Interessenskollisionen gab, die Missstände in der Heimerziehung tatsächlich mit begünstigt haben, wurde auch im Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ erneut bestätigt (vgl. RTH 2010, S. 25 f., 30).

2.2 Für eine nachträgliche Verlagerung der Aufgaben gemäß §§ 45 ff. SGB VIII gibt es keine Beispiele aus anderen Bundesländern.

Die bisher weitgehendste Einbeziehung der örtlichen Ebene in Aufsichtsfunktionen gemäß §§ 45 ff. SGB VIII findet in Hessen statt. Gemäß § 15 des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches sollen die örtlichen Jugendämter am Schutz von Minderjährigen in Einrichtungen „mitwirken“. Formal verbleiben alle Aufgaben der Einrichtungsaufsicht beim Landesjugendamt im Ministerium, das Jugendamt soll nach dem Wortlaut des Gesetzes lediglich unterstützend wirken. Durch Auskunftsverpflichtungen der Einrichtungsträger und Einrichtungen an die Jugendämter, durch die Übermittlung von Anträgen und Meldungen über das örtliche Jugendamt sowie durch die Übertragung der Beratung der Träger „während der Planung und Betriebsführung“ werden praktisch jedoch einige Aufgaben, die sonst in Verbindung mit der Aufsicht auf Landesebene wahrgenommen würden, auf die Kreise übertragen. Eine ähnliche Regelung, jedoch nur für den Bereich der Kindertageseinrichtungen, findet sich in § 22a des Landesgesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes in Rheinland-Pfalz.

In beiden Fällen erfolgte keine vollständige Verlagerung, sondern es wurde eine zusätzliche Verantwortungs- und Praxisebene geschaffen.

Die aus historischen Gründen in Bayern bestehende Zuständigkeit der Kreisebene für die Aufsicht über Kindertageseinrichtungen stellt rechtlich einen Sonderfall dar und lässt sich nicht auf andere Länder übertragen (vgl. Loos in Wiesner 2015, Rn. 22 f.).

3. Fachliche Aspekte

3.1 Die Unabhängigkeit von der Kostenträgerschaft gehört zum Kern des Selbstverständnisses der Aufsichtsbehörde und begünstigt, dass Einrichtungsträger sie vertrauensvoll kontaktieren.

Das Vertrauen der Einrichtungen zu gewinnen und zu erhalten wird von Mitarbeitenden der Heimaufsicht als wichtige Arbeitsgrundlage bezeichnet und als Basis dafür, wirksam auf das Handeln der Einrichtungsträger Einfluss nehmen zu können. Auch ist es aufgrund der naturgemäß begrenzten Kontrollmöglichkeiten der Behörde essentiell, dass Einrichtungsträger auf eine faire und kompetente Aufsicht vertrauen, damit sie auch bei Gefährdungsfällen aus eigenem Interesse rechtzeitig die Aufsichtsbehörden informieren. Entspre-

chend besagt eine zentrale Erkenntnis der Forschung zum Handeln der Mitarbeitenden der „Heimaufsicht“, dass dieses vor allem dann funktional ist, wenn das strukturell notwendige Misstrauen, das sich in der Kontrolle von Einrichtungen äußert, gleichzeitig mit einem begründeten Vertrauensverhältnis der Einrichtungen zur Aufsichtsbehörde einhergeht (vgl. Mühlmann 2014, S. 450 ff.).

Auf dieses Vertrauensverhältnis in möglichst vielen Fällen hinzuwirken – durch eine kompetente, konsistente, transparente und einheitliche Aufsichtspraxis sowie durch strukturelle Gelegenheiten zur Interaktion zwischen Aufsicht, Einrichtungen und Trägern – ist ein wichtiger Baustein einer Weiterentwicklung der Heimaufsicht. Weitere Teilkomponenten bestehen in der Verbesserung von Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten, wie sie derzeit für die bundesgesetzliche Ebene diskutiert wird, sowie drittens in der konzeptionellen Verknüpfung dieser nur scheinbar widersprüchlichen Aspekte.

Die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde von der Kostenträgerschaft stellt dabei strukturell eine der wichtigsten Rahmenbedingungen dar. Dies bestätigen auch Aussagen von Einrichtungsträgern, die in einer bundesweiten Befragung gewonnen wurden. Aus Sicht der Einrichtungsträger wird die Aufsichtsbehörde dann als „Verbündete“ geschätzt, wenn mit ihr gemeinsam fachliche Kindeswohlstandards auch gegen finanzielle Interessen der Kostenträger durchgesetzt werden können (vgl. Mühlmann 2014, S. 447).

Die grundlegenden Bedingungen für eine kindeswohlzentrierte, ansonsten aber neutrale und auch als solche akzeptierte Aufsichtsführung wären im Fall einer Aufgabenverlagerung deutlich erschwert. Diese strukturelle Schwächung der Aufsicht müsste mit hohem konzeptionellem und personellem Aufwand sowie durch individuelles Engagement der Aufsichtspersonen kompensiert werden.

3.2 Bei der Aufsichtsführung handelt es sich um eine anspruchsvolle Tätigkeit, die spezielle Kenntnisse erfordert und durch ein erfahrenes Team geleistet werden sollte.

Die empirische Untersuchung zur Aufsichtstätigkeit zeigt die enorme Bandbreite der fachlichen Fragestellungen im Kontext der Heimaufsicht auf. Diese reicht von pädagogischen und konzeptionellen über bau- und steuerrechtliche bis hin zu speziellen rechtlichen Fragen, wenn es zu hoheitlichen Eingriffen in die Trägerautonomie kommt (vgl. Mühlmann 2014, S. 280 ff., 423). Die zuständigen Personen benötigen daher Kenntnisse und Fähigkeiten, die spezifisch für die Aufsichtsaufgabe sind. Synergien mit anderen Tätigkeitsbereichen örtlicher Jugendämter sind allenfalls für wenige Teilaufgaben zu erwarten, möglicherweise etwa im Bereich der Fachberatung von Kindertageseinrichtungen. Dies gilt jedoch nicht für den hoheitlichen Kernbereich der Aufsicht.

Eine überregional vergleichbare Aufsichtsführung ist nicht nur zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse notwendig, sondern zentrale Bedingung sowohl für die Akzeptanz der Aufsichtsvorgaben seitens der Träger als auch für die juristische Durchsetzbarkeit von Eingriffen in die Trägerautonomie. Die Analysen für den Bereich der Erzieherischen Hilfen zeigen, dass sowohl die Rechtslage als auch die Rechtsprechung derzeit nur wenig Orientierung für „sicheres“ und überregional einheitliches Aufsichtshandeln bieten (vgl. Mühlmann 2014, S. 131 f.). Da es nur selten zu hoheitlichen Interventionen der Aufsichtsbehörden kommt, bestehen selbst in Behörden mit größerem Zuständigkeitsgebiet kaum Routinen für solche Fälle. Über fachliche Mindestan-

forderungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis besteht nur in einzelnen Bereichen fachlicher Konsens (vgl. Mühlmann 2014, S. 449). Einzelne Hinweise in der Literatur zur kommunalen „Kita-Aufsicht“ in Bayern (vgl. Britze 2015, S. 184 f.) deuten darauf hin, dass auch für diesen Bereich keine einheitlichen Maßstäbe für die Aufsichtspraxis bestehen.

Bei jeder Betriebserlaubnis handelt es sich um eine Einzelfallentscheidung im Rahmen von Ermessensspielräumen. Gerade die Bestimmung normativer Grenzen bezüglich „Mindestvoraussetzungen“ oder auch „Kindeswohlgefährdung“ ist fachlich äußerst anspruchsvoll und nicht pauschalisierbar (vgl. Mühlmann 2014, S. 452 ff.). Die Möglichkeit der kollegialen Beratung in einem erfahrenen Team ist daher in ihrem Stellenwert für die Aufsichtspersonen unersetzlich (vgl. Mühlmann 2014, S. 369). Eine Dezentralisierung der Aufgaben und die damit verbundene Zersplitterung der vorhandenen Erfahrungen und Kompetenzen würde dies zusätzlich erschweren.

4. Fazit

Von einer Verlagerung der Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe auf die Kreisebene sollte abgesehen werden.

Möglichen positiven Aspekten einer Verlagerung der Aufsicht auf die Kreisebene wie der räumlichen Nähe und der damit verbundenen Verringerung von Anfahrtszeiten stehen nicht nur formale und strukturelle, sondern auch gravierende fachliche Einwände gegenüber, die empirisch fundiert sind.

Selbst wenn – was mindestens fraglich ist – eine Aufgabenverlagerung rechtlich möglich wäre und selbst wenn es trotz der institutionellen Verschränkungen gelingen sollte, den Vorrang des Kindeswohls vor dem Einfluss finanzieller Interessen auf die Aufsichtspraxis zu schützen, würde die Einrichtungsaufsicht durch eine Zuständigkeitsübertragung auf die Kreise strukturell geschwächt. Dem zu erwartenden Vertrauensverlust der Einrichtungsträger sowie der mit einer Dezentralisierung einhergehenden Diffusion von speziellen Kompetenzen und Erfahrungen müsste mit erheblichem konzeptionellem, zeitlichem und materiellem Aufwand entgegengewirkt werden. Einsparungspotenziale sind daher nicht erkennbar. Insgesamt erscheint das Risiko einer Schwächung der Heimaufsicht gerade auch vor dem Hintergrund der zahlreichen Diskussionen zur Notwendigkeit einer Verbesserung des Kinderschutzes in den letzten Jahren als nicht vertretbar. Dass sowohl die personelle Ausstattung der zuständigen Behörden als auch die bestehenden Verfahrensstandards kritisch geprüft werden müssen, wurde jüngst auch im Rahmen der Forschungsarbeiten für die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes erneut bestätigt (vgl. Mühlmann/Pothmann/Kopp 2015, S. 72).

Speziell in Brandenburg wurde nach der Schließung der Jugendhilfeeinrichtung „Haasenburg“ bereits intensiv über eine gesetzliche und fachliche Weiterentwicklung der Aufsicht diskutiert (vgl. MBJS 2014). Die dabei und auch in den genannten Forschungsarbeiten benannten systematischen Herausforderungen lassen sich strukturell auch auf die Aufsicht über Kindertageeinrichtungen übertragen. Entsprechend sollten diese begonnenen Arbeiten fortgesetzt und die bestehenden Strukturen gestärkt werden.

Quellen

[AGJ] Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe (Hg.) (2006): Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Kinder- und Jugendhilfe. Berlin. Online verfügbar unter: https://www.agj.de/uploads/media/AGJ_Foederalismus_elektronischeverteilung.pdf, zuletzt geprüft am 24.02.2016.

Britze, Harald (2015): Beratung und Aufsicht. Das Tätigkeitsprofil der Heimaufsicht in stationären Einrichtungen der Erziehungshilfe vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Wirkung. Bad Heilbrunn.

Deutscher Bundestag (1989): Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG). Bundestagsdrucksache 11/5948 vom 01.12.1989. Bonn.

[MBJS] Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg (Hg.) (2014): Macht und Machtmissbrauch in der Heimerziehung? Zum Umgang mit schwierigen Jugendlichen und zur Rolle der Heimaufsicht als besondere Herausforderung. Dokumentation der bundesweiten Fachtagung des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg am 7. und 8. Juli 2014. Potsdam. Online verfügbar unter <http://www.mbjb.brandenburg.de/sixcms/media.php/bb2.a.5813.de/Dokumentation%20Fachtagung%20Macht%20und%20Machtmissbrauch.pdf>, zuletzt geprüft am 24.02.2016.

Mörsberger, Thomas (2014): Immer im guten Kontakt, aber ansonsten ein „zahnloser Tiger“? - Zur institutionalisierten Aufsicht nach §§ 45 ff SGB VIII. In: MBJS 2014, S. 54-74.

Mühlmann, Thomas (2014): Aufsicht und Vertrauen. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe als Aufgabe überörtlicher Behörden. Münster. Online verfügbar unter http://www.pedocs.de/volltexte/2014/8698/pdf/Muehlmann_2014_Aufsicht_und_Vertrauen.pdf, zuletzt geprüft am 24.02.2016.

Mühlmann, Thomas; Pothmann, Jens; Kopp, Katharina (2015): Wissenschaftliche Grundlagen für die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes. Bericht der wissenschaftlichen Begleitung der Kooperationsplattform Evaluation Bundeskinderschutzgesetz. Dortmund. Online verfügbar unter http://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/Aktuelles/Publikationen/Wissenschaftliche_Grundlagen_Eval_BKiSchG_Bericht_AKJStat_2015.pdf, zuletzt geprüft am 24.02.2016.

[RTH] Runder Tisch Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren (2010): Abschlussbericht. Online verfügbar unter http://www.rundertisch-heimerziehung.de/documents/RTH_Abschlussbericht.pdf, zuletzt geprüft am 24.02.2016.

Wiesner, Reinhard (Hg.) (2015): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe; Kommentar. 5., überarb. Aufl. München.