

Entwurf

G e s e t z

zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs

Artikel 1

Das Niedersächsische Gesetz zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs vom 5. Februar 1993 (Nds. GVBl. S. 45), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 17. September 2015 (Nds. GVBl. S. 186), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 16 a wird der folgende neue Achte Abschnitt eingefügt:

„Achter Abschnitt

Jugendhilfe nach der Einreise

§ 16 b

(1) ¹Das Landesjugendamt weist ausländische Kinder und Jugendliche, die unbegleitet nach Deutschland gekommen sind und deren Personensorge- oder Erziehungsberechtigte sich nicht im Inland aufhalten, jeweils einem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Inobhutnahme zu. ²Bei der Zuweisung soll neben den Maßgaben nach § 42 b Abs. 3 Satz 2 und Abs. 5 Satz 1 SGB VIII die Einwohnerzahl im Zuständigkeitsbereich der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe berücksichtigt werden; dabei soll dem Wunsch eines örtlichen Trägers, ihm mehr Kinder und Jugendliche zuzuweisen, als sich nach der Einwohnerzahl ergeben würden, entsprochen werden.

(2) ¹Das Land Niedersachsen gewährt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe über die Kostenerstattung nach den §§ 89, 89 a, 89 b und 89 d SGB VIII hinaus eine einmalige Verwaltungskostenpauschale für jede nach Absatz 1 Satz 1 zugewiesene Person. ²Über die Höhe der Verwaltungskostenpauschale schließen das Land und die kommunalen Spitzenverbände eine Vereinbarung.

§ 16 c

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben bei den Abrechnungen für die Kostenerstattung nach § 89, 89 a, 89 b oder 89 d SGB VIII die rechnungsbezogenen Vorgaben des Landesjugendamts zu beachten.“

2. Der bisherige Achte Abschnitt wird Neunter Abschnitt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Gesetzes

Die Zahl der nach Deutschland einreisenden Ausländerinnen und Ausländer sowie ebenfalls die Zahl unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher hat in den letzten Jahren zugenommen. Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik wies im Jahr 2013 insgesamt 6 583 unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche aus. Zum Stichtag 31. Dezember 2014 befanden sich bundesweit 17 955 unbegleitete ausländische Minderjährige in vorläufigen Schutzmaßnahmen oder Anschlussmaßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe (Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige). Am 30. September 2016 hielten sich 64 055 und am 31. März 2017 61 009 unbegleitete ausländische Minderjährige in der Bundesrepublik auf. Am 26. Januar 2018 waren es 53 165 unbegleitete ausländische Minderjährige.

Dabei waren die unbegleiteten ausländischen Minderjährigen im Bundesgebiet sehr ungleich verteilt. Insbesondere Orte mit Erstaufnahmeeinrichtungen und Verkehrsknotenpunkten wie Flughäfen und Häfen waren durch die Zunahme der Zahl der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen sehr stark in Anspruch genommen.

Die Konferenz der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten hatte am 17. Oktober 2014 folgenden Beschluss gefasst:

„Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder bitten die Bundesregierung unter Einbeziehung der Jugend- und Familienministerkonferenz sowie der Innenministerkonferenz, die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verteilung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen nach den Quoten des Königsteiner Schlüssels sowie für eine interkommunale Verteilung nach Jugendhilferecht zu schaffen und auch entsprechende Zuständigkeitswechsel zu ermöglichen. Die Verteilung hat auch den Zweck, eine bedarfsgerechte Versorgung und Betreuung entsprechend den Standards der Jugendhilfe zu gewährleisten und somit das Kindeswohl sicherzustellen sowie die Belastungen der Kommunen gerechter zu verteilen.“

Entsprechend diesen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (UN-Kinderrechtskonvention) wurde das Achte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) mit dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 28. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1802) zum 1. November 2015 geändert.

Dieses Gesetz sieht verschiedene Änderungen im Achten Buch des Sozialgesetzbuchs sowie im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht vor. Kernelement des Gesetzes ist die Regelung einer bundesweiten Verteilung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen. Eine gesetzliche Aufnahmepflicht der Länder mit einem bundesweiten Verteilungsverfahren ist eingeführt worden. Sie orientiert sich an den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen. Das bundesweite Verteilungsverfahren beruht auf dem Königsteiner Schlüssel, der für jedes Jahr entsprechend den Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der Länder berechnet wird.

Das Gesetz berücksichtigt, dass unbegleitete Minderjährige besonders verletzte Opfer im Zuge von Flucht und Vertreibung sind. Sie leiden am stärksten unter Gewalt, Hunger, dem Fehlen vertrauter Gemeinschaftsstrukturen, von Bildungschancen und einer Lebensperspektive. Sie sind vor und während ihrer Flucht vielfach physischen und psychischen Gefährdungen und Belastungen ausgesetzt gewesen. Zusätzlich sind sie durch die Trennung von Eltern, Geschwistern und Verwandten belastet. Gemäß der UN-Kinderrechtskonvention haben unbegleitete Minderjährige ein selbstverständliches Recht darauf, dem Kindeswohl entsprechend untergebracht, versorgt und betreut zu werden (Artikel 3 und 22 der UN-Kinderrechtskonvention). Um ihnen neben dem Recht auf Schutz auch das Recht auf Förderung der Entwicklung zu eröffnen, müssen ihnen Möglichkeiten der sozialen Integration, Bildung, gesellschaftlichen Teilhabe und auch berufliche Perspektiven eröffnet werden. Dies sind die Voraussetzungen für eine gelingende Integration. Das Verfahren zur regionalen Verteilung muss dabei die Besonderheiten der Zielgruppe als besonders schutzbedürftige Personengruppe berücksichtigen.

Nach bisherigem Recht war das Jugendamt, in dessen Bereich sich die unbegleiteten ausländischen Minderjährigen vor Beginn der Maßnahme tatsächlich aufhielten, zu deren (längerfristiger) Inobhutnahme verpflichtet (§ 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 in Verbindung mit § 87 SGB VIII a. F.). Nach der Neuregelung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs nimmt das Jugendamt, in dessen Bereich die Einreise unbegleiteter Minderjähriger erstmals festgestellt wird, die unbegleiteten Minderjährigen vorläufig in Obhut und alle erforderlichen Rechtshandlungen vor (§ 42 a SGB VIII). Darüber hinaus teilt das Jugendamt der nach Landesrecht für die Verteilung von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen zuständigen Stelle die vorläufige Inobhutnahme innerhalb von sieben Werktagen nach Beginn der Maßnahme mit (§ 42 a Abs. 4 SGB VIII). Die nach Landesrecht zuständige Stelle meldet innerhalb von drei Tagen die Kinder oder die Jugendlichen beim Bundesverwaltungsamt zur Verteilung oder zeigt den Ausschluss der Verteilung an (§ 42 a Abs. 4 SGB VIII). Letzteres ist insbesondere der Fall, wenn das Kindeswohl durch die Durchführung eines Verteilungsverfahrens gefährdet werden würde.

Das Bundesverwaltungsamt benennt innerhalb von zwei Werktagen nach Anmeldung das zur Aufnahme verpflichtete Land nach Maßgabe der Aufnahmequote (§ 42 b Abs. 1 SGB VIII). Die zuständige Landesstelle des vom Bundesverwaltungsamt benannten Landes weist die unbegleiteten Minderjährigen innerhalb von zwei Werktagen einem in ihrem Bereich gelegenen geeigneten Jugendamt zur eigentlichen Inobhutnahme zu (§ 42 b Abs. 3 SGB VIII).

Die nach dem Bundesgesetz erforderliche Zuweisungsentscheidung setzt aus zwei Gründen eine landesgesetzliche Regelung voraus:

- a) Die örtlichen Träger nehmen die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im eigenen Wirkungskreis wahr (§ 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs – Nds. AG SGB VIII –), unterliegen also nicht den fachlichen Weisungen des Landes. Das Gesetz muss diese nach Artikel 28 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 3 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung erforderliche Eingriffsbefugnis schaffen, beschränkt sich aber ausschließlich auf die Entscheidung zur Verteilung und Zuweisung der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen auf die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe.

Die durch die Weisungsmöglichkeiten des Landesjugendamtes eintretende Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsrechte der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe ist erforderlich, um eine gleichmäßige, den Interessen und Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen entsprechende Verteilung vornehmen zu können. Die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Träger wird dabei nicht eingeeengt, es werden vielmehr Abstimmungen zwischen den kommunalen Trägern entbehrllich.

- b) Im Bundesgesetz ist das Verfahren, nach welchem Verteilschlüssel die unbegleiteten ausländischen Minderjährigen auf die Kommunen als örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe zu verteilen sind, nicht geregelt. Aus diesem Grund ist eine landesrechtliche Konkretisierung erforderlich. Sachgerecht erscheint die Lösung, die im Aufnahmegesetz (AufnG) vom 11. März 2004 (Nds. GVBl. S. 100), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. September 2016 (Nds. GVBl. S. 190), gewählt worden ist. Hiernach können in Niedersachsen Ausländerinnen und Ausländer zur Aufnahme auf die Gemeinden verteilt werden; dabei soll deren Einwohnerzahl berücksichtigt werden. Damit wird für die Kommunen klargestellt, welchen Maßstab das Land zu einer gleichmäßigen Verteilung anlegt. Ferner besteht aufgrund der Sollvorschrift die Möglichkeit, in begründeten Einzelfällen hiervon abzuweichen. Zur Berücksichtigung der gewachsenen Strukturen im Kinder- und Jugendhilfebereich sowie der speziellen Angebote der freien Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe soll die Möglichkeit bestehen, dass Kommunen unbegleitete ausländische Minderjährige auch über die Aufnahmequote hinaus aufnehmen.

Weil die geänderte Verfahrensweise aufgrund einer Vereinbarung des Landes Niedersachsen mit den kommunalen Spitzenverbänden bereits seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher am 1. November 2015 praktiziert wird, soll durch dieses Gesetz für Rechtssicherheit gesorgt werden.

Den Kommunen werden die Kosten, die sie für vorläufige Maßnahmen nach den §§ 42 a und 42 b SGB VIII sowie Leistungen für Unterbringung, Versorgung und Betreuung der unbegleiteten ausländischen Kinder und Jugendlichen aufgewendet haben, nach den §§ 89, 89 a, 89 b und 89 d SGB VIII vom überörtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe erstattet. Mit Blick auf die besonderen Herausforderungen für die Kommunen durch das bundesweite Verteilverfahren ist das Land in Abweichung von § 109 des Zehnten Buchs des Sozialgesetzbuchs in der Fassung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Artikel 20 Abs. 8 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), bereit, sich über seine gesetzliche Verpflichtung hinaus an den Verwaltungskosten der Kommunen zu beteiligen und die Jugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz zu unterstützen (siehe § 16 b Abs. 2 des Entwurfs).

Über die Höhe der Pauschale ist zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land Niedersachsen eine Vereinbarung zu treffen.

Im Übrigen sind die Jugendämter verpflichtet, in den Abrechnungen die Vorgaben des Landesjugendamts, zum Beispiel zur Art der Hilfe sowie zur Höhe der Kosten pro Monat, zu beachten (siehe § 16 c des Entwurfs).

II. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

§ 42 b Abs. 1 SGB VIII regelt die Pflicht der Länder, diejenigen unbegleiteten Minderjährigen aufzunehmen, die ihnen das Bundesverwaltungsamt unter Anwendung des § 42 c Abs. 1 SGB VIII zuweist. Im Achten Buch des Sozialgesetzbuchs ist jedoch nicht geregelt, wie die Verteilung innerhalb eines Landes auf die Kommunen vorzunehmen ist. Mit § 16 Abs. 1 des vorliegenden Entwurfs wird sichergestellt, dass eine gleichmäßige, ausgewogene Verteilung – je nach Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich des örtlichen Trägers – auf die Jugendamtsbezirke erfolgt.

Die Möglichkeit, das Verteilverfahren im Erlassweg zu regeln, scheidet aus bei Beachtung des Artikels 28 Abs. 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 3 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung und § 1 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII.

Die Regelungsalternative, die erforderliche Befugnis zur Verteilung und die sich daran anschließende Betreuung der unbegleiteten ausländischen Kinder und Jugendlichen als Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises (§ 6 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes) zu regeln, kann nicht in Betracht kommen. Es ist kein Grund ersichtlich, der dafür spräche, die bewährte einheitliche Zuweisung der Kinder- und Jugendhilfe als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises nunmehr so aufzuspalten, dass künftig unbegleitete ausländische Minderjährige im übertragenen Wirkungskreis und Kinder und Jugendliche mit deutscher Staatsangehörigkeit sowie ausländische Kinder und Jugendliche, deren Eltern oder Verwandte das Sorgerecht wahrnehmen können, im eigenen Wirkungskreis betreut würden. Dies würde vielmehr zu unterschiedlichen Rechtslagen, zu schwierigen Abgrenzungsproblemen führen und letztlich auch diskriminieren. Im Übrigen läge der geschätzte zusätzliche Bedarf für die dann aufzubauende Fachaufsicht im Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung mindestens bei ca. sechs Vollzeitstellen.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Der Gesetzentwurf hat keine Auswirkungen auf die vorgenannten Bereiche.

IV. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Das Gesetz hat diesbezüglich keine Auswirkungen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich unter den unbegleiteten ausländischen Minderjährigen erheblich mehr männliche als weibliche Kinder und Jugendliche befinden.

V. Auswirkungen auf Familien

Das Gesetz hat keine diesbezüglichen Auswirkungen.

VI. Auswirkungen auf Belange von Menschen mit Behinderungen

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf deren Belange.

VII. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen des Gesetzes

Durch die Gewährung einer Verwaltungskostenpauschale an die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe für jede durch die Landesverteilstelle zugewiesene unbegleitete ausländische minderjährige Person entstehen dem Land Kosten in Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung der Zuwanderung. Nach gegenwärtigen Schätzungen entstehen jährlich Kosten in Höhe von 1,264 Mio. Euro.

Hierbei wird der bisher geltende Pauschalbetrag in Höhe von 2 000 Euro zugrunde gelegt, wie er mit der Vereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen und den kommunalen Spitzenverbänden über die Zuweisung unbegleiteter ausländischer Kinder oder Jugendlicher vom 4. November 2015 festgelegt wurde und auch dem Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung nach § 16 b Abs. 2 Satz 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs entspricht.

Anders, als in der Haushaltsplanung für 2018 prognostiziert, entwickeln sich die Zugangszahlen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen stark rückläufig. Daher wird als Berechnungsgrundlage für die voraussichtlichen Kosten die Anzahl der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen, die im Jahr 2017 neu in den Zuständigkeitsbereich des Landes Niedersachsen gekommen sind, zugrunde gelegt. Es handelte sich um 632 Kinder und Jugendliche. Davon ausgehend, dass diese Zahl zumindest mittelfristig mit fallender Tendenz angenommen wird, ergeben 632 multipliziert mit 2 000 Euro Kostenpauschale jährliche Kosten in Höhe von 1,264 Mio. Euro.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass weitere Kosten mit der (bundesgesetzlichen) Novelle des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs – dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher – entstanden sind und weiter entstehen.

Den Kommunen werden die Kosten für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche, die sie gemäß den §§ 89 ff. SGB VIII aufgewendet haben, grundsätzlich vom Land erstattet.

VIII. Ergebnis der Verbandsbeteiligung

Die vorherige Landesregierung hatte mit Beschluss vom 21. Februar 2017 den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs zur Verbandsbeteiligung freigegeben. Die nachfolgend genannten 18 Verbände und Organisationen sind angehört worden:

- Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen,
- Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens,
- Arbeitsgemeinschaft Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge in Niedersachsen (Amfn e. V.),
- Deutscher Kinderschutzbund – Landesverband – Niedersachsen e. V.,
- Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V.,
- Katholisches Büro Niedersachsen,

- Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen,
- Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen e. V. (LAG FW),
- Landesarbeitsgemeinschaft der Jugendsozialarbeit (LAG JAW),
- Landesarbeitsgemeinschaft Elterninitiativen Niedersachsen/Bremen e. V.,
- Landesarbeitsgemeinschaft Jungenarbeit,
- Landesarbeitsgemeinschaft Mädchenpolitik,
- Landesjugendring Niedersachsen e. V. (ljr),
- Landesverband der israelitischen Kultusgemeinden von Niedersachsen,
- Landesverband der jüdischen Gemeinden von Niedersachsen,
- Landesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe Niedersachsen e. V. (VPK Landesverband),
- Niedersächsische Landesjugendhilfeausschuss,
- Sportjugend Niedersachsen.

Der Niedersächsische Landesjugendhilfeausschuss, die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, der Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V., das Katholische Büro Niedersachsen, die Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen, die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen e. V., der Landesjugendring Niedersachsen e. V., der Landesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe Niedersachsen e. V. sowie die Sportjugend Niedersachsen hatten Stellung bezogen.

Die wesentlichen Ergebnisse der Verbandsbeteiligung werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt. Auf weitere Hinweise und Vorschläge wird im Besonderen Teil der Begründung eingegangen.

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage mit § 16 b Nds. AG SGB VIII für die seit 1. November 2015 geltende Verteilungspraxis in Niedersachsen als auch die neu aufgenommene Regelung zur Erstattung der Verwaltungskostenpauschale wurde allgemein begrüßt.

Der Niedersächsische Landesjugendhilfeausschuss, die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, das Katholische Büro Niedersachsen, die Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen, die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen e. V., der Landesjugendring Niedersachsen e. V. sowie der Landesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe Niedersachsen e. V. äußerten in ihrer Stellungnahme Zweifel hinsichtlich der genannten Rechtsgrundlage – § 77 SGB VIII – in der Begründung des Entwurfs vom 21. Februar 2017 für die Regelungen zum bisherigen § 16 c. Auch wenn die vorherige Landesregierung der Auffassung war, sich noch im Rahmen der zulässigen Auslegung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs zu bewegen, hatte sie entschieden, den bisherigen § 16 c zu streichen. Daher wurden die Einwände der Verbände nicht näher ausgeführt.

Die Stellungnahmen zu § 16 c (bisher § 16 d) bezogen sich im Wesentlichen auf die Frage der Auslegung der Norm, hierauf wird im Besonderen Teil näher eingegangen.

Die Stellungnahme der Sportjugend Niedersachsen enthielt lediglich Anregungen bzw. Fragen zu den Inhalten der Gesetzesbegründung. Anmerkungen grundsätzlicher Art wurden von der Sportjugend nicht vorgetragen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1 (neuer Achter Abschnitt – Jugendhilfe nach der Einreise):

Zu § 16 b:

In das Niedersächsische Gesetz zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs wird, da es sich um ein neues Sachthema handelt, ein neuer Abschnitt eingefügt. Die Überschrift orientiert sich an § 89 d SGB VIII.

Absatz 1 Satz 1 trifft die nach Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 3 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung erforderliche Eingriffsregelung. Die Landkreise und kreisfreien Städte erfüllen die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im eigenen Wirkungskreis (§ 1 Abs. 1 und 2 Nds. AG SGB VIII), unterliegen also keinen fachlichen Weisungen des Landes. Das nach § 42 b Abs. 3 Satz 3 SGB VIII zuständige Landesjugendamt könnte ohne die jetzt vorgesehene Regelung das neu im Achten Buch des Sozialgesetzbuchs geregelte Verteilungsverfahren für unbegleitete ausländische Minderjährige nicht rechtssicher umsetzen.

Die Regelung beschränkt sich ausschließlich auf die Schaffung einer Rechtsgrundlage, um die nach Bundesrecht in Niedersachsen aufzunehmenden Kinder und Jugendlichen den Kommunen unter Berücksichtigung des Kindeswohls zuzuweisen, die sie – wie bisher – im eigenen Wirkungskreis betreuen.

Diese Befugnisnorm, die den rechtlichen Weg der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in die jeweilige örtliche Gemeinschaft regelt, ändert nichts daran, dass deren Betreuung nach dem Achten Buch des Sozialgesetzbuchs wie bisher eine im eigenen Wirkungskreis zu erfüllende Aufgabe bleibt.

Satz 2 gibt den Maßstab vor, nach dem das Landesjugendamt zuzuweisen hat. Maßgeblich ist die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner im Zuständigkeitsbereich der örtlichen Träger. Die Regelung ist angelehnt an § 1 Abs. 1 Satz 2 AufnG. Die Verteilung soll abweichend davon auf Jugendamtsbezirke erfolgen, um eine gleichmäßige, ausgewogene Verteilung zu ermöglichen. Angesichts der auf absehbare Zeit zu erwartenden Fallzahlen bedarf es der Beteiligung aller Jugendämter in Niedersachsen, um ein qualifiziertes und auch dem Einzelnen gerecht werdendes Angebot der Jugendhilfe und des Angebots zur sozialen, Bildungs- und gesellschaftlichen Teilhabe zu sichern.

Bei der Verteilung ist die Einwohnerzahl der Jugendamtsbezirke und nicht die der Gebietskörperschaften zugrunde zu legen. Ist zum Beispiel eine kreis- oder regionsangehörige Stadt selbst örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe, ist dementsprechend deren Bevölkerungszahl von der Einwohnerzahl des Landkreises bzw. der Region Hannover abzuziehen.

Die Regelung ist als Sollvorschrift abgefasst, um einerseits Klarheit und damit Verlässlichkeit für die Kommunen herzustellen, zugleich aber auch in begründeten Einzelfällen situations- und sachgerecht entscheiden zu können.

Neben der Quotenerfüllung soll sich die Verteilentscheidung auch an Strukturmerkmalen einer Region, wie beispielsweise der kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgungsstruktur, orientieren und Alter, Geschlecht, Ethnie bzw. Sprachraum/Religionszugehörigkeit der bereits untergebrachten Minderjährigen und eine eventuelle Spezialisierung eines Jugendamtes oder Jugendhilfeträgers für ein bestimmtes Profil berücksichtigen. § 42 b Abs. 3 Satz 2 SGB VIII sieht als Maßgaben ausdrücklich vor, dass die speziellen Schutzbedürfnisse und Bedarfe der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu berücksichtigen sind.

In dem so gesetzten Rahmen ist das Landesjugendamt selbstverständlich verpflichtet, das Kindeswohl bei der Verteilung umfassend zu berücksichtigen. Vorgaben dazu enthält auch die Neuregelung des § 42 b Abs. 5 SGB VIII (unter anderem gemeinsame Verteilung von Geschwistern).

Wie dies im Einzelnen auch angesichts der sehr kurzen Frist von nur zwei Werktagen (§ 42 b Abs. 3 Satz 1 SGB VIII) praxismäßig auszugestaltet ist, hat das Land untergesetzlich in enger Abstimmung mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern geregelt.

Der zweite Halbsatz des Satzes 2 gibt den Kommunen die Möglichkeit, über die auf sie entfallende Quote hinaus unbegleitete ausländische Minderjährige aufzunehmen. Einem solchen erklärten Wunsch soll das Landesjugendamt entsprechen. Denkbar ist dies vor allem für Kommunen, die bereits Strukturen für diesen besonderen Personenkreis geschaffen haben. Diese Kapazitäten sollen möglichst erhalten bleiben, um vorhandene qualifizierte Angebote der Kinder- und Jugendhilfe bestmöglich im Sinne der unbegleiteten Minderjährigen zu nutzen.

Die Regelungen zur § 16 b Abs. 1 wurden vom Niedersächsischen Landesjugendhilfeausschuss sowie den im Allgemeinen Teil Abschnitt VIII der Begründung genannten Verbänden allgemein begrüßt.

Mit der Regelung in Absatz 2 Satz 1 wird eine pauschalierte Erstattung für Verwaltungskosten der Jugendämter festgelegt. Damit wird künftig über die nach den §§ 89, 89 a, 89 b und 89 d SGB VIII erstattungsfähigen Kosten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen hinaus der zusätzliche Aufwand anerkannt, der den örtlichen Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe durch die Verwaltungskosten im Rahmen der Hilfeplanung, Vormundschaft und wirtschaftlichen Jugendhilfe entsteht.

Satz 2 sieht vor, dass über die Höhe der Verwaltungskostenpauschale zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem Land Niedersachsen eine Vereinbarung abzuschließen ist. Damit können im Verhandlungsprozess die jeweiligen Interessen erörtert und im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit eine sachgerechte Interessenabwägung erfolgen. Ferner besteht die Möglichkeit von Anpassungen der Vereinbarung bei gravierenden Änderungen der Sachlage.

Die Regelungen zu § 16 b Abs. 2 wurden vom Niedersächsischen Landesjugendhilfeausschuss sowie den im Allgemeinen Teil Abschnitt VIII der Begründung genannten Verbänden allgemein begrüßt. Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände wies jedoch darauf hin, dass die bisherige Pauschale von 2 000 Euro erhöht werden müsse, wenn es bei den unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu einer signifikanten Veränderung der aktuellen Situation kommen sollte. Dieser Hinweis ist bereits in der vorgesehenen Vereinbarung mit aufgenommen worden. Daher bedarf es keiner weiteren Veränderung.

Zu § 16 c:

Hier sind die Verpflichtungen der Jugendämter im Rahmen ihrer Abrechnungen nach den §§ 89, 89 a, 89 b und 89 d SGB VIII mit dem Landesjugendamt konkretisiert. Um hier für das Land Transparenz herzustellen, ist es erforderlich, dass die Leistungen differenziert dargestellt werden. Dazu gehören zum Beispiel eine Angabe der Art der Maßnahme, die voraussichtliche Dauer der Maßnahme, die Kosten pro Monat, Sonderleistungen sowie Änderungen der Hilfeformen. Wie die Abrechnungen im Allgemeinen aufzuschlüsseln sind, legt das Landesjugendamt fest.

Der Niedersächsische Landesjugendhilfeausschuss hob hervor, dass durch diese Regelung die bisherigen Informationen zu den zahlungsbegründenden Unterlagen konkretisiert werden, die dem Landesjugendamt von den örtlichen öffentlichen Jugendhilfeträgern im Wege des Kostenerstattungsverfahrens vorzulegen sind.

Mit Blick auf § 89 f SGB VIII wurde die Regelung von der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände dem Grunde nach befürwortet, da hierdurch Klarheit über die Abrechnung der Kostenerstattung besteht. Allerdings ließe diese Generalklausel offen, welche Angaben im Kostenerstattungsverfahren von den örtlichen Trägern gefordert werden könnten. Daher bestünde die Sorge, dass in der praktischen Umsetzung vom Landesjugendamt weitere Darlegungen als in der Gesetzesbegründung vorgesehen, vorgegeben werden. Keinesfalls dürften hier zusätzliche bürokratische Hürden aufgebaut werden, die das Erstattungsverfahren zulasten der Jugendämter weiter verkomplizieren und hinauszögern würden.

Die Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen, das Katholische Büro Niedersachsen sowie die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege wiesen darauf hin, dass unklar sei, wie § 16 c auszulegen sei. Sofern sich die Regelung darauf beziehe, dass das Landesjugendamt der Art der Hilfe zustimmen muss und über die Höhe des Entgelts entscheidet (Deckelung), werde diese Regelung unter Bezugnahme auf den Landesrahmenvertrag abgelehnt, da Entgelte nach den Regeln des Landesrahmenvertrages verhandelt werden und keine Regelungskompetenz des Landes vorliege.

Nach Auffassung der Landesregierung ist der Regelung des § 16 c die von den Verbänden vorgetragene Deutung nicht zu entnehmen.

Der Landesjugendring regte an, einen weiteren Passus aufzunehmen, wonach das Landesjugendamt dem ausgehandelten Vertrag widersprechen kann, um so seine Steuerungs- und Einflussmöglichkeit zu stärken und dazu beizutragen, dass es landesweit vergleichbare Standards für die Unterbringung gibt und auch die Kosten vergleichbar sind. Der neue Absatz 3 zu § 16 c solle folgendermaßen lauten: „Verträge mit freien Trägern nach Absatz 1 sind vor Abschluss des Vertrags und Kostenschätzungen für Leistungen nach Absatz 2 vor Leistungserbringung dem Landesjugendamt zur Zustimmung vorzulegen.“ Da diesbezüglich keine Gesetzgebungskompetenz des Landes vorliegt, wurde die Anregung des Landesjugendrings nicht weiter verfolgt.

Weitergehende Vorschläge der Verbände:

Der Landesjugendring regte an, den bisherigen § 3 Nds. AG SGB VIII zu präzisieren. Der bisherige § 3 Nds. AG SGB VIII sieht vor, dass von den nach § 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII zu wählenden Mitgliedern die Hälfte von Trägern der Jugendarbeit vorgeschlagen worden sein soll. Erbeten wurde hier folgende Präzisierung des § 3 Abs. 1 Satz 3 Nds. AG SGB VIII: „Dabei muss von den nach § 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII zu wählenden Mitgliedern die Hälfte aus den Vorschlägen der Träger der Jugendarbeit gewählt werden.“ Aus rechtlichen Erwägungen, aber auch aus zu vermutenden Konflikten in der praktischen Umsetzung wurde auf die Aufnahme dieser Anregung im gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren verzichtet.

Der Niedersächsische Landesjugendhilfeausschuss regte an, eine Regelung aufzunehmen, die es dem Landesjugendhilfeausschuss ermöglicht, bis zur ersten Sitzung des neu gebildeten Landesjugendhilfeausschusses tätig zu sein. Der vorgeschlagene § 10 Abs. 10 Nds. AG SGB VIII lautet wie folgt: „Nach Ablauf der Legislaturperiode führt der Landesjugendhilfeausschuss seine Tätigkeit bis zur ersten Sitzung des neu gebildeten Landesjugendhilfeausschusses fort.“ Die Anregung wird als grundsätzlich erwägenswert beurteilt, jedoch im gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren nicht mit aufgenommen.

Der Landesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe regte an, die Krankenversicherung der unbegleiteten Flüchtlinge gesetzlich zu regeln. Aus den Reihen der Mitglieder habe es mehrere Hinweise gegeben, dass die Regelung der Kostenübernahme in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereite. Die Anregung wird im gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren nicht mit aufgenommen, da eine derartige Regelung eine sorgfältige Abstimmung bereits im Vorfeld erfordert.

Zu Nummer 2:

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Zu Artikel 2:

Der Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.