

Schriftlicher Bericht

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

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/455

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung - Drs. 18/1040

Berichterstattung: Abg. Immacolata Glosemeyer (SPD)

Der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/1040, den Gesetzesentwurf der Landesregierung mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Die Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen sowie FDP und gegen die Stimme des Ausschussmitgliedes der Fraktion der AfD zustande. Die mitberatenden Ausschüsse für Haushalt und Finanzen sowie für Rechts- und Verfassungsfragen haben sich dieser Empfehlung mit gleichem Abstimmungsergebnis angeschlossen.

Der Gesetzentwurf wurde direkt an den federführenden Ausschuss überwiesen und dort am 15. März 2018 von einer Vertreterin des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (Fachministerium) erläutert. Die Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und CDU haben mit der Vorlage 1 einen Änderungsvorschlag zur Einführung einer Kinderkommission und mit der Vorlage 2 einen Änderungsvorschlag zur Verlängerung der Amtsperiode des Landesjugendhilfeausschusses vorgelegt. Der federführende Ausschuss führte zu dem Gesetzentwurf sowie den beiden Änderungsvorschlägen eine schriftliche Anhörung durch.

Der Ausschuss empfiehlt aufgrund der durchgeführten Anhörung und der Beratungen auch die Änderungsvorschläge in einer - teilweise - geänderten Fassung in den Gesetzentwurf zu übernehmen. Zwar hatte der Ausschuss aufgrund der Ergebnisse der Anhörung (vgl. Vorlage 4, Seite 1 des Landesjugendrings Niedersachsen sowie Vorlage 10, Seite 1 des Landesjugendhilfeausschusses) und aufgrund von systematischen Bedenken des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes (GBD) erwogen, die Regelungen zur Kinderkommission zumindest nicht in dieses Gesetz aufzunehmen, da die Regelung zur Kinderkommission nicht der Umsetzung von bundesrechtlichen Regelungen aus dem Achten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) dienen und sich die Aufgaben der Kinderkommission auch nicht ausschließlich auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe beschränken. Der Ausschuss hat sich jedoch letztlich mehrheitlich dafür ausgesprochen, den systematischen Bedenken durch eine Anpassung der Gesetzesüberschrift sowie durch die Normierung der Kinderkommission in einem eigenen Neunten Abschnitt des Gesetzes Rechnung zu tragen. Die SPD-Fraktion hat dabei auf die Bedeutsamkeit einer zeitnahen gesetzlichen Verankerung der Kinderkommission hingewiesen.

Das Mitglied der Fraktion der AfD lehnte die Regelungen zur Kinderkommission - und auch den Gesetzentwurf insgesamt - unter Verweis auf die Beteiligung von Mitgliedern des Landtages in der Kinder- und Jugendkommission, die dadurch zu einem politischen Gremium werde, ab. Die Mitglieder der Fraktionen von SPD und CDU sind dem entgegengetreten und haben darauf verwiesen, dass die Kinder- und Jugendkommission nicht mehrheitlich mit Mitgliedern des Landtages, sondern mit Ehrenamtlichen von Verbänden besetzt werden solle. Zudem solle bewusst auf eine Abbildung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse verzichtet werden.

Den Änderungsempfehlungen des federführenden Ausschusses liegen im Einzelnen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs):

Zur Artikelüberschrift:

Im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Änderung eines weiteren Gesetzes in Artikel 1/1 (vgl. nachfolgende Ausführung zu Nummer 0/1) empfiehlt der Ausschuss, eine Artikelüberschrift zu ergänzen.

Zu Nummer 0/1 (Überschrift):

Der Ausschuss empfiehlt in Nummer 0/1 eine Ergänzung der bisherigen Gesetzesüberschrift. Damit soll - die Kritik in der Anhörung aufgreifend (siehe die Ausführungen vor Artikel 1) - verdeutlicht werden, dass die Regelungen zur Kinderkommission nicht der Ausführung von Bundesrecht dienen und die Tätigkeit der Kinderkommission thematisch nicht auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe beschränkt sein soll.

Der Ausschuss hat sich dabei - ebenfalls die Anregungen aus der Anhörung aufgreifend (vgl. Vorlage 4, Seite 1) - dafür ausgesprochen, statt der Bezeichnung „Kinderkommission“ die Bezeichnung „Kinder- und Jugendkommission“ zu verwenden, um zu verdeutlichen, dass sich die Kommission auch mit den Belangen von Jugendlichen befassen solle.

Zu Nummer 0/2 (§ 10 Abs. 9):

Die Empfehlung in Nummer 0/2 übernimmt - mit einer rechtsförmlichen Änderung in Buchstabe b - den Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU aus der Vorlage 2, der der übergangsweisen Aufrechterhaltung der Arbeits- und Handlungsfähigkeit des Landesjugendhilfeausschusses über dessen Amtsperiode hinaus bis zur Neubildung des Landesjugendhilfeausschusses dienen soll. Die Formulierung greift dabei die bisher verwendete Systematik für den kommunalen Jugendhilfeausschuss (vgl. § 5 des geltenden Rechts) auf.

Zu Nummer 1 (Achter und Neunter Abschnitt, §§ 16 b bis 16 d):

Der Ausschuss empfiehlt in Nummer 1 aus systematischen Gründen, einen neuen Achten Abschnitt und einen neuen Neunten Abschnitt in das Gesetz einzufügen. Dabei übernimmt der neue Achte Abschnitt die Regelungen der Entwurfsfassung über die Jugendhilfe nach der Einreise (§§ 16 b und 16 c) und der neue Neunte Abschnitt die empfohlenen Regelungen über die Niedersächsische Kinder- und Jugendkommission auf der Grundlage des Änderungsvorschlags der Fraktionen von SPD und CDU in Vorlage 1.

Die vom Ausschuss zu § 16 b Abs. 1 empfohlene Änderung dient der Klarstellung, dass die sich aus dem Bundesrecht ergebenden qualitativen Verteilkriterien („spezifische Schutzbedürfnisse“, Geschwisterregelung) nicht durch landesrechtliche Bestimmungen zur quantitativen Verteilung (Verteilung nach Einwohnerzahl) eingeschränkt werden. Für eine vergleichbare Klarstellung hatte sich in der schriftlichen Anhörung auch der Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. ausgesprochen (Vorlage 3).

Der Ausschuss empfiehlt den Verweis auf „die Kostenerstattung nach §§ 89, 89 a, 89 b und 89 d SGB VIII“ in § 16 b Abs. 2 Satz 1 zu vereinfachen, da zum einen mit dem Verweis auf die Kostenerstattung nur verdeutlicht wird, dass das Land über seine Verpflichtungen nach dem Achten Buch des Sozialgesetzbuchs hinausgehende Leistungen erbringen will. Zum anderen wäre der in der Entwurfsfassung enthaltene Verweis auf die §§ 89, 89 a, 89 b und 89 d SGB VIII auch unpräzise, da die dortigen Regelungen auch Kostenerstattungen zwischen unterschiedlichen örtlichen Trägern regeln (z. B. § 89 a Abs. 1 und 3, § 89 b Abs. 1 SGB VIII).

Das Fachministerium hatte dazu darauf hingewiesen, dass sämtliche unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge, also auch solche, die etwa aufgrund von § 42 b Abs. 4 SGB VIII vom Verteilverfahren ausgeschlossen seien, einem Jugendamt (endgültig) zugewiesen würden und damit auch diese Fälle von der Regelung zur Verwaltungskostenpauschale sowie der Regelung zur Anrechnung auf die Verteilquote nach § 16 b Abs. 1 Satz 2 erfasst werden sollten.

Auch zu § 16 c empfiehlt der Ausschuss eine Vereinfachung der Verweisung (vgl. die Ausführungen zu § 16 b Abs. 2).

Der Ausschuss empfiehlt die Regelung zur Kinder- und Jugendkommission in einem neuen (Neunten) Abschnitt (Niedersächsische Kinder- und Jugendkommission) in § 16 d aufzunehmen.

Der empfohlene § 16 d Abs. 1 Satz 1 regelt die verwaltungsorganisatorische Zuordnung der Kinder- und Jugendkommission. Der Ausschuss hat sich insoweit für eine Präzisierung des Änderungsvorschlags von SPD und CDU und für eine unmittelbare Zuordnung der Kinder- und Jugendkommission zu dem für Kinder- und Jugendhilfe zuständigen Ministerium ausgesprochen. Der - gegenüber der Fassung in Vorlage 1 - neue Satz 2 entspricht im Wesentlichen dem Absatz 7 des Änderungsvorschlags der Fraktionen von SPD und CDU und soll aus Gründen des Sachzusammenhangs in den Absatz 1 verlagert werden. Dabei soll die Formulierung des Satzes 2 als Folge der Konkretisierung in Satz 1 etwas allgemeiner gefasst werden.

Der Ausschuss empfiehlt zu § 16 d Abs. 2 Satz 1 eine - gegenüber der Fassung des Änderungsvorschlags - etwas weniger kleinteilige Formulierung der Aufgaben der Kinder- und Jugendkommission. Damit soll herausgestellt werden, dass die Kinder- und Jugendkommission eher beratend und empfehlend tätig wird, aber keine eigenen (Eingriffs-)Befugnisse hat. Die empfohlene Formulierung entspricht dabei inhaltlich im Wesentlichen der im Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU in Absatz 2 Satz 1 und Absatz 2 Satz 2 Nrn. 2 bis 5 enthaltenen Formulierung. Ergänzend empfiehlt der Ausschuss zudem, das in der Vorlage der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (Vorlage 8) enthaltene Votum des Niedersächsischen Städtetages sinngemäß aufzugreifen und auch die Weiterentwicklung politischer Beteiligungsmöglichkeiten als Aufgabe der Kinderkommission zu nennen. Durch das Wort „insbesondere“ soll zudem verdeutlicht werden, dass die Aufzählung der Belange von Kindern und Jugendlichen - und damit auch der im Gesetz genannte Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendkommission - nicht abschließend ist.

Die zu Absatz 2 Satz 2 empfohlene Formulierung entspricht inhaltlich Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 des Änderungsvorschlags der Fraktionen von SPD und CDU.

Der Ausschuss empfiehlt schließlich, die in Absatz 6 Satz 1 des Änderungsvorschlags der Fraktionen von SPD und CDU enthaltenen Aufgaben auf ihren verfassungsrechtlich zulässigen Inhalt zu beschränken (vgl. dazu die Ausführungen zu § 16 d Abs. 6) und als neue Sätze 3 und 4 in Absatz 2 zu übernehmen. Zugleich soll auf Wunsch des Ausschusses ausdrücklich klargestellt werden, dass die Kinder- und Jugendkommission ihre Vorschläge und Empfehlungen sowohl dem Fachministerium als auch den einzelnen Fraktionen zuleitet. Ein Vertreter der SPD-Fraktion führte dazu aus, es obliege der Landesregierung gegebenenfalls gesetzgeberische Aktivitäten zu entwickeln und den Fraktionen, parlamentarische Initiativen zu ergreifen.

Nicht gefolgt ist der Ausschuss im Ergebnis einer Anregung aus der Anhörung, den Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendkommission durch die Aufnahme der Formulierung „Kinder im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention“ zu präzisieren (vgl. Vorlage 10, Seite 2). Eine derartige Präzisierung erschien dem Ausschuss im Hinblick auf die nunmehr ausdrückliche Erwähnung von Jugendlichen nicht erforderlich, zumal die Regelungen in § 7 SGB VIII und Artikel 4 a der Niedersächsischen Verfassung (NV) inhaltlich nicht vom Anwendungsbereich in Artikel 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (BGBl. 1992, Teil II, S. 122) abweichen.

Die zu § 16 d Abs. 3 Sätze 1 und 2 empfohlene Formulierung stellt klar, dass die von den Fraktionen sowie vom Landesjugendhilfeausschuss benannten Mitglieder und die benannten stellvertretenden Mitglieder jeweils durch das Fachministerium bestellt werden. Auch der Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU hatte in Absatz 4 eine „Berufung“ vorgesehen, das nun schon in Absatz 3 aufgenommene Wort „bestellen“ entspricht aber der in § 10 des geltenden Rechts verwendeten Formulierung.

Der Ausschuss empfiehlt in § 16 d Abs. 3 Satz 3 das beabsichtigte Verfahren deutlicher zu machen. Danach schlägt der Landesjugendhilfeausschuss weitere Mitglieder vor, das Fachministerium bestellt sie. Einer - nach dem Änderungsvorschlag - noch „zwischen geschalteten“ zusätzlichen Benennung durch das Fachministerium bedarf es insoweit nicht. Mit dieser Formulierung soll - in Abweichung zum Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU - zugleich erreicht werden, dass der Bestellung ein Vorschlag des Landesjugendhilfeausschusses vorausgehen muss. Ein solches Verfahren ist auch bei anderen Gremien üblich und entspricht insoweit auch der derzeitigen Erlasslage zur Kinderkommission (Nds. MBl. 2016, S. 794).

Die in § 16 d Abs. 3 Satz 3 empfohlene Formulierung zur Geschlechtergerechtigkeit der Auswahl soll aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit im Vergleich zum Änderungsvorschlag nunmehr eindeutig nur noch auf die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder nach Satz 3 bezogen werden. Die Formulierung soll dabei an § 10 Abs. 2 Satz 3 des geltenden Rechts angepasst werden.

Darüber hinaus sollen die Sätze 3 und 4 im Absatz 3 sprachlich und rechtsförmlich angepasst werden.

Der Ausschuss empfiehlt eine sprachlich und rechtsförmlich überarbeitete Formulierung auch zu § 16 d Abs. 4 des Änderungsvorschlags. Die Sätze 1 und 2 des Absatzes 4 sollen an die entsprechenden Regelungen zum Landesjugendhilfeausschuss angeglichen werden (vgl. § 10 Abs. 9 Satz 1 des geltenden Rechts und Nummer 0/2 - Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU). Damit betrifft Absatz 4 nunmehr - wie die entsprechende Regelung zum Landesjugendhilfeausschuss - die Amtsperiode des gesamten Gremiums. Die Benennung und Bestellung der einzelnen Mitglieder und der einzelnen stellvertretenden Mitglieder richtet sich danach ausschließlich nach Absatz 3 der Vorschrift und soll so zeitnah wie möglich nach Beginn der Amtsperiode (also nach Beginn der Wahlperiode des Landtages) erfolgen.

Zu § 16 d Abs. 5 des Änderungsvorschlags wird vom Ausschuss lediglich eine redaktionelle Überarbeitung sowie in Satz 2 eine sprachliche Präzisierung empfohlen.

Der Ausschuss empfiehlt, den Inhalt des § 16 d Abs. 6 Satz 1 des Änderungsvorschlags - soweit verfassungsrechtlich zulässig - teilweise in § 16 d Abs. 2 Sätze 3 und 4 zu verlagern und die Regelung in Absatz 6 auf die Berichtspflichten der Kinder- und Jugendkommission zu beschränken. Der Ausschuss greift damit verfassungsrechtliche Bedenken gegen das im Änderungsvorschlag noch vorgesehene „eigenständige Antragsrecht“ der Kinder- und Jugendkommission mit der Folge einer Befassungspflicht des zuständigen Landtagsausschusses auf. So war nach dem Änderungsvorschlag bereits die Reichweite eines solchen Initiativrechts unklar. Jedenfalls ein eigenständiges Gesetzesinitiativrecht wäre nach Auffassung des Ausschusses nicht mit Artikel 42 Abs. 3 NV in Einklang zu bringen, da dort das Gesetzesinitiativrecht abschließend geregelt wird. Soweit sich ein Antragsrecht (lediglich) auf Handlungsempfehlungen beziehen sollte, die keines Gesetzes bedürfen, erschien es dem Ausschuss sinnvoller, als einen Adressaten solcher Empfehlungen in erster Linie die Landesregierung bzw. das zuständige Ministerium anzusehen und daher eine entsprechende Regelung in Absatz 2 Sätze 3 und 4 aufzunehmen. In diesem Zusammenhang hat der Ausschuss auch berücksichtigt, dass das Antragsrecht im Parlament unmittelbar aus dem Abgeordnetenmandat (Artikel 38 Abs. 1 des Grundgesetzes bzw. Artikel 12 NV) hergeleitet wird (vgl. Schneider u. a. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, § 31, Rn. 8; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Auflage, Artikel 38, Rn. 90) und die Niedersächsische Verfassung nur einige wenige Fälle regelt, in denen Dritte darüber hinaus ein eigenes Antragsrecht mit der Folge einer Befassungspflicht des Landtages zusteht (z. B. im Falle des Petitionsrechts und im Falle der Volksinitiative). Ob neben den in der Niedersächsischen Verfassung genannten Fällen durch einfaches Gesetz weitere Antragsrechte für ein Gremium eingeführt werden können, das überwiegend nicht aus Abgeordneten besteht und zudem außerhalb des Parlaments angesiedelt ist, erschien dem Ausschuss verfassungsrechtlich jedenfalls nicht unproblematisch.

Die zu den Sätzen 1 und 2 des Absatzes 6 nunmehr empfohlene Formulierung, die inhaltlich im Wesentlichen den Sätzen 2 und 3 des Änderungsvorschlags der Fraktionen von CDU und SPD entspricht, dient der sprachlichen Präzisierung sowie der Anpassung an die Empfehlung zu Absatz 2 Satz 3. Zudem empfiehlt der Ausschuss, den Zeitraum für die Berichtspflicht der Kinder- und Jugendkommission zu präzisieren.

Zu Nummer 2 (bisheriger Achter Abschnitt):

Der Ausschuss empfiehlt eine redaktionelle Folgeänderung zu der Einfügung eines weiteren Abschnitts.

Zu Artikel 1/1 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes):

Der Ausschuss empfiehlt eine notwendige Folgeänderung zu der empfohlenen Ergänzung der Überschrift des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Achten Buch des Sozialgesetzbuchs (s. o. die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 0/1). Die zudem erforderliche Änderung des Verweises in § 3 Abs. 6 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) soll gesondert im Rahmen der ebenfalls in der Beratung befindlichen Novellierung des KiTaG berücksichtigt werden.

Zu Artikel 2:

Hinsichtlich der Empfehlung zur Hinzufügung einer Artikelüberschrift wird auf die Ausführungen zur Überschrift des Artikels 1 verwiesen.