

Dr. phil. Wolfgang Hammer
Norderstedt, den 10.6.2017
Freiberuflicher Soziologe/Fachautor

**Stellungnahme zur
Anhörung im
Familienausschuss des
Bundestages am 19.6.
zum Kinder- und Jugend
Stärkungsgesetz - KJSG**

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)123g

A. Vorbemerkung zur Person und zum Hintergrund der Stellungnahme

Als langjähriger Ko-Koordinator und Sprecher der Länder für Kinder- und Jugendpolitik und Kinderschutz und als Vertreter der Jugend- und Familienministerkonferenz beim Runden Tisch Sexueller Kindesmissbrauch habe ich als Gestalter und Vermittler zwischen Bund und Ländern an der bundesweiten Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe und des Kinderschutzes insbesondere am Bundeskinderschutzgesetz und bei der Ausgestaltung des Programms Frühe Hilfen verantwortlich mitgewirkt.

Als Vorsitzender des Fachausschusses Jugend und als Vorstandsmitglied der AGJ (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe) sowie als Vorsitzender einer Arbeitsgruppe zum Nationalen Aktionsplan für ein Kindergerechtes Deutschland (NAP) habe ich als gestaltendes Bindeglied zwischen Praxis, Lehre und Forschung, öffentlicher und freier Jugendhilfe und Politik federführend an der Entwicklung von fachlichen und fachpolitischen Leitlinien der Kinder- und Jugendhilfe mitgewirkt.

Ich habe dabei die Erfahrung gemacht, dass immer, wenn diese Ebenen mit ausreichend Zeit und dem Willen zur Ergebnisoffenheit zusammenarbeiten, Fortschritte zu erreichen sind. Deshalb hatte ich wie viele Fachleute nach der Veröffentlichung des Eckpunktepapiers zur SGB VIII-Reform des BMFSFJ die Erwartung, dass nunmehr ein breit angelegter Diskurs zwischen Politik und der Fachwelt einsetzen würde, um zu tragfähigen Verbesserungen der Rechtsgrundlagen und der Leistungen zu kommen. Das ist nicht geschehen und hat dazu geführt, dass in der Fachwelt bis heute auch zu dem Kabinettsentwurf vom 12.4. nahezu keine fachliche Akzeptanz besteht, auch wenn die mit dem Gesetz verfolgten Ziele der Stärkung von Kindern und Jugendlichen unstrittig sind.

Im Nachfolgenden will ich vor diesem Hintergrund die wesentlichen Grundlinien aufzeigen, wo weder die gesellschaftlichen und die fachlichen Grundnahmen dieser Reform zutreffen noch die gewählten Regelungen das Ziel erreichen können oder mit erheblichen Nebenwirkungen verbunden sind. In diesem Zusammenhang werde ich auch kurz auf die Kostenfolgen eingehen - leider ohne mich auf eine seriöse Kosteneinschätzung des Bundes beziehen zu können. Aus meiner Erfahrung in der ehrenamtlichen Jugendarbeit als Schüler und

Student und aus den ersten Berufsjahren in der offenen Jugendarbeit weiß ich um den hohen Wert, der aus dem Ernstnehmen und Beteiligen von Kindern, Jugendlichen und Eltern erwächst. Von dieser Kraft brauchen wir mehr und nicht weniger in Deutschland.

B. Zentrale Aussagen zur Reform

1. Der gesamtem Reform fehlt der Bezug zu einer empirisch abgeleiteten Ausgangslagebestimmung und den daraus resultierenden Handlungsbedarfen

> Der Forschungsstand und das Erfahrungswissen über Stärken und Fehlentwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe wird nur selektiv und unsystematisch herangezogen.

> Der 2017 erschienene 15. Kinder- und Jugendbericht findet nahezu keine Berücksichtigung.

> Die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik stehen z.T. im völligen Gegensatz zu den unterstellten Handlungsbedarfen.

So steht die angestrebte frühe Perspektivklärung für Kinder bei den Hilfen zur Erziehung im krassen Gegensatz zur durchschnittlichen Dauer einer Unterbringung in einer Pflegefamilie oder im Heim.

Der Monitor Hilfen zur Erziehung (Quelle akjstat: 2012/2016) weist aus, dass die durchschnittliche Verweildauer in der Vollzeitpflege im Zeitraum von 2012 bis 2016 von 50 auf 40 Monate zurückgegangen ist. In der Heimerziehung ist ein Rückgang von 27 auf 20 Monate zu verzeichnen. Von diesen Hilfen wurden 55,2% in der Heimerziehung und 46,5 in der Vollzeitpflege ungeplant beendet. Jedes 2. fremd untergebrachte Kind muss also damit rechnen, nach knapp 2 Jahren nicht mehr im Heim zu sein und nach gut 3 Jahren aus seiner Pflegefamilie entlassen zu werden. Ebenso ist Fakt, dass jede 2. Hilfeplanung bei Fremdunterbringung nicht aufgeht.

Auf dieser Grundlage einer immer kürzer werdenden Verweildauer und bei ca. 50% Misserfolgsquote der Hilfeplanung kann und darf keine

Perspektivplanung auf Dauer erfolgen.

> Entgegen den Ergebnissen der Evaluation des Bundeskinder-schutzgesetzes, die fachlichen aber keinen gesetzlichen Handlungsbedarf beinhalten, werden zahlreiche neue gesetzliche Regelungen zum Kinderschutz in der Familie und in Einrichtungen geplant, die Scheinsicherheit erzeugen, niedrigschwellige Zugänge erschweren und den Aufwand an Dokumentation und Kontrolle erhöhen.

> Bei der Betrachtung veränderter Lebenslagen fehlt insbesondere Blick auf die Folgen einer auf hohem Niveau stagnierenden Armut von Familien und den damit verbundenen Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe.

2. Elternrechte werden geschwächt - Kinderrechte werden eher deklamatorisch und nicht real gestärkt

> Wer zu Recht als ein elementares Kinderrecht, den Schutz von Bindungen zwischen Kindern und Betreuungspersonen verbessern will, wird unglaublich, wenn dies nur für Kinder in Pflegefamilien angestrebt wird, gleichzeitig aber der Bindungsschutz von Kindern in ihren Herkunftsfamilien durch immer mehr übereilte Inobhutnahmen und Fremdunterbringungen gefährdet wird. Bei der zuvor benannten immer kürzeren Verweildauer der Fremdunterbringung muss die Arbeit mit der Herkunftsfamilie und deren Unterstützung im Zentrum der Reform stehen. Die jetzt schon bestehende negative Entwicklung einer zunehmenden Bereitschaft, Kinder in Obhut zu nehmen und Eingriffe in das Sorgerecht anzustreben wird durch das KJSG noch verschärft.

> Wer zu Anfang einer Hilfeplanung die langfristige Perspektivklärung zum Regelfall machen will und damit auch dauerhafte Fremdunterbringung in Heimen schicksalhaft verordnen will, handelt unverantwortlich und nimmt Kindern Perspektiven anstatt ihnen welche zu eröffnen.

> Wer die Pflegekinderhilfe und die Rechtsstellung von Pflegeeltern und Pflegekindern verbessern will, muss in den qualitativen und quantitativen Ausbau von Pflegekinder - Diensten und in die professionelle Förderung von Pflegestellen investieren. Insbesondere muss die Beziehungspflege von Herkunftsfamilien und Pflegefamilien regelhaft verbindlich erfolgen, gerade um verantwortliche Rückkehroptionen offen zu halten und den Kindern Loyalitätskonflikte zu ersparen, die sie in ihrer Entwicklung beeinträchtigen. Das bedeutet regelhaft die parallele Arbeit mit beiden

Familien, die bisher nur selten geleistet und finanziert wird. Das wird zwar auch mit dem Gesetzesentwurf deklamatorisch verfolgt, ist aber nirgendwo finanziell hinterlegt und wird durch den Zwang der frühzeitigen Perspektivklärung konterkariert.

> Wer ca. 25.000 Kindern in Heimen, die familienähnliche Strukturen aufweisen und damit Bindungen und Perspektiven bis zur Selbstständigkeit ermöglichen (z.B. Kinderdörfer, Lebensgemeinschaften), durch eine Gesetzesänderung dadurch gefährdet, dass Heime keine persönlichen Bindungen zwischen Kindern und Betreuungspersonen zulassen dürfen, gibt den Bindungsschutz für Kinder in familienähnlichen Einrichtungen bewusst auf. Dies wurde auf den Weg gebracht, um damit die Zuständigkeit für die hoch belasteten Heimaufsichten der Landesjugendämter auf die Kommunen übertragen zu können. Damit haben diese Lebensgemeinschaften aber keinen Rechtsanspruch mehr, im Rahmen der Stationären Jugendhilfe als Einrichtung gefördert zu werden und müssen darauf hoffen als sonstige betreute Wohnform anerkannt und gefördert zu werden.

> Wer den Schutz von Kindern in Heimen vor Gewalt, sexuellem Missbrauch und Entwürdigung verbessern will, muss verbindliche qualitative Standards für die Betriebserlaubnis, den Betrieb und die Belegung vorgeben. Hierzu sind von den Runden Tischen zur Aufarbeitung der Heimerziehung und zum sexuellem Kindesmissbrauch Empfehlungen verabschiedet worden, die weitgehend noch nicht umgesetzt sind.

> Ein chancenreiches Beschwerdewesen hat als Voraussetzung verbindliche staatlich geförderte Ombudsstellen in unabhängiger Trägerschaft. Eine Überprüfung der wirtschaftlichen Leistungskraft und mehr unangekündigte Besuche der Heimaufsicht werden ohne diese Ombudsstellen nur wenige Verbesserungen mit sich bringen. Die skandalösen Zustände in der Haasenburg oder beim Friesenhof sind nicht durch die Kontrolle der Heimaufsicht aufgedeckt worden, sondern dadurch, dass Careleaver - Projekte (KidS Hamburg) und kritischer Journalismus die Beschwerden der Heimkinder und der Mitarbeiter der Einrichtungen ernstgenommen haben und ihnen nachgegangen wurde.

> Wer das Recht auf Beratung von Kindern und Jugendlichen stärken will, muss Beratungsstellen Vorort in freier Trägerschaft verbindlich machen. Die Befragung von jungen Menschen in Heimen durch die Heimaufsicht wiederum muss möglich sein, ohne das Einverständnis der Sorgeberechtigten einholen zu müssen.

> Wir brauchen in Deutschland deshalb aber auch angesichts der hohen ungeplanten Abbruchquote von ca. 50% Fremdunterbringungen mehr Angebote für Careleaver/ Straßenkinder und Straßensozialarbeit, die bisher nur im Ausnahmefall vorhanden sind. Die Erfahrungen der Careleaver aus gescheiterten Jugendhilfe-Settings sind für die Weiterentwicklung bedarfsgerechter Angebote unverzichtbar. Die bescheidene Verbesserung ihres Stellenwerts im Regierungsentwurf wird durch die Stellungnahme des Bundesrats, die Volljährigenhilfe (§ 41) nur noch als Kann - Leistung zu gewähren ad absurdum geführt. In diesem Zusammenhang zeigt der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne (Drs. 18/12347): "Stark ins eigene Leben - Wirksame Hilfen für junge Menschen ", der heute ebenfalls auf der Tagesordnung steht, in die richtige Richtung.

> Wer die sinnvolle sozialräumliche Verbindung von Hilfen zur Erziehung mit Angeboten der Infrastruktur zum Regelfall machen will, muss sowohl den uneingeschränkten Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung sichern als auch eine eigenständige bedarfsgerechte Förderung von Kinder- und Jugendarbeit, Kinder- und Familienhilfezentren, Frühen Hilfen und Jugendsozialarbeit verankern.

> Die gegenüber dem Entwurf vom 17.3. 2017 im Kabinettsentwurf veränderte und gut versteckte Neu - Fassung des § 27, Abs. 2, Satz 2 (Seite 10, Zi. 15) ermöglicht durch die Hintertür erneut wieder, den Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung aufzuweichen bzw. ihn durch einen Verweis auf verschiedene Angebote der Infrastruktur zu erfüllen.

> Die Symmetrie der Einheit der Jugendhilfe ist durch die Haushaltentwicklung der letzten 10 Jahre trotz steigender Gesamt - Ausgaben zu Lasten insbesondere der Förderung von Kinder- und Jugendarbeit aber völlig verschoben worden.

So weist der 15. Kinder- und Jugendbericht 2017 (S. 368) aus, dass die Zahl der Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit von 2006 = 17.966 bis 2015 auf 14.726 zurückgegangen ist.

Die Zahl der Beschäftigten in der Vollzeitäquivalente (VzÄ) ist von 2011 = 20.734 bis 2014 auf 17.565 zurückgegangen.

Damit hat die offene Kinder- und Jugendarbeit, die mit ihren Abenteuerspielplätzen, Spielmobilen, Jugendclubs und Freizeitprogrammen gerade für Kinder- und Jugendliche in armutsbelasteten Regionen und Stadtteilen außerschulische Bildungsarbeit leisten und sozialer Ausgrenzung entgegenwirken, in Deutschland einen Verlust von 3240 Einrichtungen und 3169

Fachkräften hinnehmen müssen. Diese geschwächte Infrastruktur soll nun noch zusätzliche Kooperationen mit Schulen und Hilfen zur Erziehung bewältigen als sozialräumliche agierende Kinder- und Jugendhilfe.

3. Der Paradigmenwechsel zu einer stärkeren Staatssteuerung und die Schuldzuweisung an die freien Träger für die Kostendynamik und für fachliche Fehlentwicklungen sind in ihren Grundannahmen falsch und gefährden das Gesamtgefüge.

> Die negativen Entwicklungen in der Rollenteilung und den Machtverhältnissen zwischen freien Trägern und Staat sind im Wesentlichen durch staatliches Handeln oder Unterlassen verursacht.

Beispiele :

Entmachtung und Destruktion der Landesjugendämter und Landesjugendhilfeausschüsse durch Organisationsveränderungen und Sparprogramme der Länder als Folge der Föderalismusreform.

Starker Personalabbau bei der Heimaufsicht der Landesjugendämter trotz gesteigener Bedarfe durch die Länder

Instrumentalisierung der Freien Träger in Jugendhilfeausschüssen durch die Parteien

Weitgehendes Aussetzen/Auflösen der gesetzlich vorgeschriebenen Jugendhilfeplanung in den Jugendämtern durch die Kommunen

Ermöglichung kleiner nicht funktionsfähiger Jugendämter durch Landesausführungsgesetze und kommunalpolitischen Ehrgeiz

Vernachlässigung der gemeinsamen Planung von Jugendämtern und freien Trägern in Arbeitsgemeinschaften nach § 78 durch die Kommunen

Verweigerung einer an die Kostenentwicklung angepassten Fortschreibung der Entgelte und Zuwendungen durch Länder und Kommunen. Das führt zu kumulierenden Einsparungen bei Sach- und Personalkosten zu Lasten der Qualität.

Zunahme der Eingriffe ins Sorgerecht und der Fremdunterbringungen sowie der Verweildauer nach der Inobhutnahme durch unzureichende

Unterstützung der Herkunftsfamilie, mangelnde Perspektivklärung vor der Inobhutnahme und dem Mangel an Plätzen in Kinderschutzhäusern und Bereitschaftspflegestellen.

hoher Anteil an auswärtigen stationären Unterbringungen, weit weg von zu Hause. Die Kontakte mit der Familie und dem Freundeskreis können so kaum noch aufrechterhalten werden.

> Wenn vor diesem Hintergrund die Macht des Staates durch das KJSG gestärkt werden soll und die Rechte von Trägern geschwächt werden sollen, ist dies eine Verantwortungsverschiebung des Hauptschuldigen für Fehlentwicklungen auf die freien Träger, die einer verfassungsrechtlich gewollten Zweigliedrigkeit der Kinder- und Jugendhilfe schrittweise die Grundlage entzieht.

Der Staat hat sich trotz seiner Bekenntnisse für eine kinderfreundliche und kindergerechte Politik nicht als Lobbyist bewährt. Er greift schon jetzt häufiger als früher in Familien ein und entzieht ihnen schrittweise die Unterstützung durch Einsparungen in der Jugendarbeit und Familienförderung

Die Sorgerechtsentzüge haben sich von 1991 = 8759 bis 2014 auf 17029 fast verdoppelt (Statistisches Bundesamt 2015).

Die Inobhutnahmen sind von 2008 = 32.253 bis 2015 auf 77.600 (davon 28.607 Minderjährige unbegleitete Flüchtlinge) angestiegen.

Nicht erfasst sind die unter Druck der Jugendämter ausgelösten Hilfen und Fremdplatzierungen aus Angst vor Eingriffen in das Sorgerecht.

In einer Gesamtbetrachtung hat der Staat durch seine Steuerung die Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren immer mehr zum Eingriffs- und Kontrollinstrument umgewandelt und die präventiven Hilfen zurückgedrängt. Mit dem KJSG würde diese Entwicklung fortgeschrieben werden. Deutschlands Kinder, Jugendliche und Familien brauchen die Vielfalt einer starken und unabhängigen Trägerlandschaft von der lokalen Elterninitiative bis zu den bundesweit agierenden Verbänden und Fachorganisationen. Die Stärkung der Rechte von Kindern und Eltern, die weiterhin eines der zentralen Ziele einer Reform sein muss, braucht kompetente, personell gut ausgestattete und gut geführte Jugendämter, die sich durch Dienstleistungsorientierung und Resonanzfähigkeit auszeichnen. Das geht nur, wenn der fachliche Gestaltungsraum durch Kooperation mit Eltern und Kindern erweitert wird und wenn das Kräfteverhältnis zwischen Öffentlicher und Freier Jugendhilfe erhalten bleibt. Die einzige staatliche Steuerung die verbessert werden muss, ist die Wiederbelebung der vernachlässigten Jugendhilfeplanung.

4. Die Kostenfolgen des Gesetzes sind nicht ausgewiesen und die Berechnungen des Bundes sind nicht überprüfbar. Dies sagen sowohl die Kommunalen Spitzenverbände als auch der Bundesrat. Vor diesem Hintergrund weiß niemand im Falle einer Verabschiedung des Gesetzes welche Wirkungen und Nebenwirkungen eintreten werden.

> Wenn die mit dem Gesetz angestrebten Ziele erreicht werden sollen, müssen Kommunen und Länder nach meiner Berechnung mit Mindestkostenfolgen von ca. 480 Mio. € rechnen.

(Hammer, W. 27.4. 2017 - AFET, IJOS - BLOG, Blickpunkt Jugendhilfe 2/2017).

Meine Berechnungen dazu sind bisher in den zahlreichen Rückmeldungen eher als zu niedrig eingeschätzt worden. Andere Berechnungen liegen nicht vor.

C. Warum wir einen Neustart für eine echte Reform brauchen

Die mit dem Eckpunktepapier zur Reform verfolgten Ziele einer substanziellen Stärkung von Kinderrechten und die Zusammenführung von Jugendhilfe und Eingliederungshilfe sind alternativlos. Sie stehen ebenso weiterhin auf der Agenda wie das Thema Auswirkungen von Kinder- und Jugendarmut auf die Jugendhilfe.

Deutschlands Kinder und Jugendliche und deren Eltern brauchen eine qualifizierte und beteiligungsorientierte Reformdiskussion, in die die Fachwelt, die Betroffenen aber auch die Politik von Anfang an eingebunden sind.

Sie, die Abgeordneten im Familienausschuss des Bundestages sind die Volksvertreter für diesen wichtigen gesellschafts- und bildungspolitischen Gestaltungsbereich. Widerstehen sie dem Druck oder der Versuchung, diesen Torso einer Reform gegen den Widerstand der Fachwelt zu beschließen.

Eröffnen Sie den Weg für einen breit angelegten Reformdiskurs nach der Bundeswahl und behalten sie als Legislative zukünftig den Hut auf wenn es darum geht, Ziele und Rahmenbedingungen einer Reform gemeinsam mit der Fachwelt auf den Weg zu bringen. Richten Sie eine

Enquete - Kommission im neuen Bundestag ein, die genau diese Aufgabe hat. Erst wenn die ihre Empfehlungen beschlossen hat, kann die Stunde der Exekutive schlagen.

Zeigen Sie ca. 800.000 Fachkräften, Hunderttausenden von Ehrenamtlern sowie 4 Mio. Kindern und deren Eltern, die von einer Reform betroffen sind, dass die parlamentarische Demokratie breit angelegte Reformprozesse auf Augenhöhe in Gang setzen kann und gewinnen sie Vertrauen zurück, das im letzten Jahr verloren gegangen ist.

» Kostenfolgen des geplanten Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (KJSG)

(Kabinettsbeschluss vom 12. 4.)

1. Persönliche Vorbemerkung zur Intention der Einschätzung der Kostenfolgen des Gesetzes und der ihr zugrunde liegenden fachpolitischen Grundannahmen

Wenn man einem Gesetz und seine vermuteten Folgen kritisch gegenübersteht, wird man sich durch die möglichen Kostenfolgen dieses Gesetzes nicht wesentlich anders positionieren. Beim vorliegenden Gesetzesentwurf ergibt sich für mich deshalb auch keine andere Bewertung des Gesamtvorhabens als ich sie in meinem aktuellen Artikel:

Die SGB-VIII-Reform – Ende oder Wende einer Erfolgsgeschichte (Forum für Kinder- und Jugendarbeit 1/2017) zum Ausdruck gebracht habe. Dennoch halte ich es aus folgenden Gründen für notwendig sich mit den Kostenfolgen auseinanderzusetzen.

Zum einen geht es um Wahrheit und Klarheit der Folgen des Gesetzes, gerade wenn man die Bundesregierung an dem misst, was Ziel des Gesetzes sein soll. Da zu einer Reihe der vorgesehenen Neuregelungen sowohl befürwortende als auch kritische Stellungnahmen vorliegen, geht es zum einen darum, negative Nebenwirkungen aufzuzeigen, wenn das Gesetzesvorhaben unterfinanziert ist. Zum anderen geht es darum, Kostenfolgen



Dr. Wolfgang Hammer
(Foto: Sophia Reichardt)

aufzuzeigen, die keine positiven oder gar negative Effekte auslösen, insbesondere dann, wenn sie aus dem Bestand finanziert werden sollen und damit zwangsläufig zu Einsparungen in anderen Bereichen führen. Letztlich geht es mir aber vor allem um die Frage, ob Bundestag und Bundesrat ein Gesetz verabschieden wollen, das nicht halten wird, was es verspricht. Der größte Schaden wäre dann eine Bestätigung der politikkritischen Haltung gegenüber Parteien und Parlamenten. Dieser Schaden wäre größer als die unmittelbaren Folgen der abgesehenen Reform.

2. Grundlage der Berechnung der Kostenfolgen

Der vom Bundeskabinett beschlossene Gesetzesentwurf des KJSG weist in seinem Vorblatt in Zi. E3 und Zi. F Kostenfolgen beim Erfüllungsaufwand von ca. 4.3 Mio. € bei Ländern und Kommunen und einen Rückgang der Einnahmen von ca. 10.6 Mio. € aus. In der Summe werden damit lediglich Kostenfolgen in der Höhe von ca. 15 Mio € für Länder und Kommunen ausgewiesen. Hinzu kommt ein einmaliger Umstellungsaufwand von

2.5 Mio. €. Zu vernachlässigen ist der Erfüllungsaufwand für die Gesundheitswirtschaft in Höhe von ca. 135.000 €. Bei einer Analyse der einzelnen Neuregelungen des Kabinettsentwurfs in ihrer Auswirkung auf Mehrbedarfe beim Personalaufwand und bei den Betriebs- und Sachkosten kommt man/frau allerdings zu erheblich anderen Berechnungen. Die Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände weist einen Großteil dieser Kostenfolgen aus, ohne ihn zu quantifizieren. Die Kommunalen Spitzenverbände weisen in ihrer Stellungnahme zu recht darauf hin, dass offene Fragen in personeller, organisatorischer und finanzieller Sicht nicht beantwortet werden konnten und insofern auch nicht berechenbar waren. Dass dies nicht möglich war, spricht nicht für ein seriöses Gesetzgebungsverfahren.

In Nachfolgenden soll deshalb eine erste Kosteneinschätzung erfolgen. Notwendig ist eine seriöse Berechnung der Kostenfolgen unter Mitwirkung der Kommunalen Spitzenverbände und externer Experten und Institutionen, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. Ohne diese Grundlage birgt die Verabschiedung des Gesetzes die hohe Wahrscheinlichkeit, das unabhängig von der fachlichen Einschätzung einzelner Regelungen auch die bescheidenen Reformziele dieses Gesetzesentwurfs nicht erreicht werden können, weil die Mittel für die Umsetzung nicht zur Verfügung stehen und sich im Vollzug negative Nebenwirkungen entfalten. So hat z. B. die gesetzliche Festlegung von Betreuungsschlüsseln und Besuchshäufigkeiten für Vormünder zwar die Personalausstattung insbesondere bei der Amtsvormundschaft deutlich verbessert. Vielfach ist diese Personalaufstockung aber zulasten der Stellenausstattung in anderen Aufgabenbereichen der Jugendämter insbesondere in den Sozialen Diensten erfolgt und hat damit die Belas-

tungssituation und die Schräglage in vielen Jugendämtern noch erhöht.

3. Vorbemerkungen zum Zusammenhang zwischen Reformzielen und unzureichenden finanziellen Voraussetzungen sowie deren Auswirkungen auf das System

In den fachlichen Stellungnahmen zum Regierungsentwurf finden sich sowohl kritische als auch befürwortende Stellungnahmen zu den einzelnen Regelungsbereichen. Die zustimmenden Stellungnahmen sind allerdings überwiegend an entsprechende Personalverstärkungen gebunden. Nur dann sind die beabsichtigten Effekte z. B. bei der Stärkung von Kinderrechten oder beim Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen zu erwarten. Eine Reihe von kostenauslösenden Neuregelungen werden allerdings auch in ihrer fachlichen Bewertung eher kritisch gesehen, insbesondere die Regelungen, die einen Mehrbedarf an Kontrollen und Dokumentationspflichten auslösen.

Vor diesem Hintergrund kann auch eine seriöse Berechnung der Kostenfolgen nicht die Auseinandersetzung um die Sinnhaftigkeit einzelner Regelungen und des gesamten Reformwerkes ersparen. Im Nachfolgenden wird nur cursorisch auf die fachliche Kritik am Gesamtwerk eingegangen.

4. Mehrbedarfs-Einschätzungen der einzelnen Regelungen

Die nachfolgenden Einschätzungen orientieren sich an den vorgegebenen Zielen des Reformentwurfs. Dabei erfolgt eine Konzentration auf die im Hinblick auf Kostenfolgen

wesentlichen Bereiche: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Stärkung von Pflegekindern und Schutz in Einrichtungen. Numerische Basis sind Daten aus der Jugendhilfestatistik 2015, insbesondere bei den Hilfen zur Erziehung und den Inobhutnahmen sowie die Kenntnis über nur ausnahmsweise in den Kommunen ausreichend vorhandene Infrastruktur im Bereich von Kinder- und Jugendberatung und in der Pflegekinderhilfe. Die Berechnung folgt auch den von den Kommunalen Spitzenverbänden aufgezeigten aber nicht quantifizierten Mehrbedarfen.

4.1. Mehraufwand durch neue Anforderungen bei Verfahren und Dokumentation

Aus der Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände lassen sich zahlreiche plausible Mehrbedarfs-Einschätzungen als Folge von Verfahrens-, Beteiligungs- und Dokumentationspflichten bei 1.038 Mio. Erziehungshilfen (2015) und bei Verdachtshinweisen auf Kindeswohlgefährdungen ableiten, die sich insgesamt mit mindestens mit zusätzlichen 2 Stellen (100.000 €) im Durchschnitt pro Jugendamt auswirken werden. Das sind bei 563 Jugendämtern ca. 56 Mio. €. Diese Berechnung begründet sich auch aus der Tatsache, dass die Zahl der neu begonnenen Hilfen durchschnittlich bei 50 % liegt und die Inobhutnahmen und Sorgerechtsentzüge weiter zunehmen.

Mehraufwand für Kontrolle und Dokumentation bei Kinderschutz und Hilfeplanung: 56 Mio. €

4.2. Verbesserung der Beteiligung von Kindern

Der uneingeschränkte Beratungsanspruch für Kinder- und Jugendliche nach § 8, Abs. 3, der fachlich unum-



stritten ist, bedarf, um seine Wirkung zu entfalten, regelhafter niedrigschwelliger Beratungsangebote an Orten, wo Kinder- und Jugendliche sich gern und häufig aufhalten und auch aktiver aufsuchender Arbeit.

Kinder- und Jugendberatungsstellen, die dies vom Personal, vom Standort und vom Konzept her leisten können, gibt es nur in einigen Kommunen, meist der Großstädte, und nur selten in Landkreisen. Gleiches gilt auch für mobile Beratungsangebote, die z. B. in Kooperation mit Jugendeinrichtungen und Schulen aktive Beratungsarbeit mit Kindern- und Jugendlichen ermöglichen. Nahezu keine kommunalen Angebote gibt es für Care-Leaver/Straßenkinder. Für die Mehrzahl der Kommunen bedeutet dies die Schaffung oder Verstärkung eigener

kommunaler Beratungsstellen oder die Förderung neuer Beratungsstellen in freier Trägerschaft und deren Finanzierung. Das gilt auch für die nach dem Gesetz als Option vorgesehenen Ombudsstellen, die bisher nur in wenigen Ausnahmefällen vorhanden sind.

Wenn auch nur in jedem 3. der 563 Jugendämter in Deutschland eine funktionsfähige Mindestangebotsstruktur neu entstehen soll (2 Fachkräfte, Mittel für Honorarkräfte, Sachkosten, Betriebskosten) löst dies in ca. 180 Jugendämtern Kosten von jeweils 200.000 € aus. Ohne diese zusätzliche Infrastruktur bleibt das Gesetz an dieser Stelle Makulatur.

Mehrkosten Beteiligung:
ca. 36 Mio €

4.3. Stärkung von Pflegekindern und ihren Familien

Die angestrebte Orientierung der Hilfeplanung am Zeitempfinden von Kindern und das Ziel abrupte Bindungsabbrüche und nicht verantwortbare Rückführungen zu vermeiden ist fachlich unumstritten. Die frühe Festlegung der Bleibe-Perspektive durch familiengerichtliche Verbleibensanordnung wird allerdings breit kritisiert (u. a. DGSF). Glaubwürdig wird dieses Ziel auch nur dann sein, wenn der gleiche Bindungsschutz auch Kindern zuteil wird, bevor sie aus ihrer Herkunftsfamilie heraus fremdplatziert werden – sonst bestätigt sich der jetzt schon geäußerte Verdacht einer Zwangsadoption durch die Hintertür. Die fatalen Folgen von übereilten Inobhutnahmen für das Kindeswohl waren wiederum

Thema auf dem Deutschen Kinder- und Jugendhilfetag.

In jedem Fall geht es sowohl um eine verantwortliche Abwägung und Vorbereitung der Fremdplatzierung als auch um die Sicherstellung der Betreuung der abgebenden Herkunftsfamilie durch das Jugendamt oder einen freien Träger, um eine Rückkehroption verantwortbar offen zu halten. Häufig muss auch ein betreuter Umgang finanziert werden. Eine regelhafte Zusammenarbeit mit jeder Herkunftsfamilie ist unabdingbar. Diese Leistungen für die Herkunftsfamilie werden bisher überwiegend nicht erbracht.

Sollte auch nur bei jedem 2. der betreuten 77.600 Pflegekinder (2015) und jedem 2. Neufall eine solche Leistung zukünftig im Umfang von auch nur 4 Stunden pro Woche notwendig werden (ca. 8000 € Jahreskosten pro Fall) bedeutet dies Mehrkosten in den Betriebshaushalten der Jugendämter von ca. 320 Mio. €. Analog müssen auch die Pflegekinderdienste der Jugendämter entsprechend personell verstärkt werden. Auch hier ist von mind. 2 Stellen im Durchschnitt pro Jugendamt (ca. 100.000 €) auszugehen.

Mehrkosten Pflegekinderhilfe:

ca. 320 Mio. €

Mehrkosten Personal Jugendämter:

ca. 56 Mio. €

4.4. Qualifizierung von

Schutzmaßnahmen in Heimen

Wesentliches Ziel ist der verbesserte Schutz von Kindern in Heimen insbesondere durch zusätzliche Anforderungen bei der Erteilung einer Betriebserlaubnis und durch erweiterte Zuständigkeiten der Heimaufsicht. Diese Vorschläge haben zwar einen konsensualen Vorlauf bei Bund, Ländern und Wohlfahrtsverbänden ge-

habt, sind aber fachlich weiter hoch umstritten.

Insbesondere der Ausschluss familienähnlicher Settings wird heftig kritisiert, da hier 25.000 Kinder bedroht werden, ihren Lebensmittelpunkt zu verlieren, während die Rechtsstellung von Kindern in Pflegefamilien verbessert werden soll, um sie genau davor zu schützen.

Unbestritten ist aber, dass die Regelungen erhebliche Mehrbedarfe bei den Landesjugendämtern auslösen werden, die ihr Personal im Bereich Betriebserlaubnis und Heimaufsicht erheblich verstärken müssen. Je nach Zahl der Einrichtungen der Stationären Erziehungshilfe in einem Landesjugendamt sind mindestens 4–6 zusätzliche Stellen im Durchschnitt erforderlich. Bundesweit dürften dadurch ca. 200 Stellen (pro Stelle 50.000 €) zusätzlich erforderlich sein.

Hinzu kommt der Aufwand für ombudschaftliche Beratungsstellen als Anlaufstellen für Heimkinder. Hier ist ebenfalls von mind. jährlichen 200.000 € Betriebskosten pro Ombuds-Stelle auszugehen. Um die Erreichbarkeit in großen Flächenländern zu ermöglichen, werden in den kleineren Ländern mindestens eine, in den großen Flächenländern mind. 2 Ombudsstellen notwendig sein.

Mehrkosten Heimaufsicht/

Betriebserlaubnisverfahren:

ca. 10 Mio. €

Mehrkosten für 25 Ombuds-Stellen

für Heimkinder: ca. 5 Mio. €

5. Kostenfolgen der Mehrbedarfe für Länder und Kommunen

Aus den vorgenommenen Einschätzungen über Kostenfolgen ergibt sich insgesamt mindestens ein Mehraufwand für die Kommunen von ca.

468 Mio. € und für die Länder von 15 Mio. €. Die Mehraufwendungen für die Kommunen sind konnexitätsrelevant.

Wenn diese Kostenfolgen im Gesetzesverfahren nicht mitbedacht und gesichert werden, wird keines der mit dem Gesetz verfolgten Ziele erreicht werden können. Alle erwarteten negativen Folgen werden dafür eintreten.

6. Schlussbemerkung

Im weiteren parlamentarischen Verfahren müssten alle offenen Fragen zu Organisations- und Kostenfolgen seriös geprüft werden. Diese Prüfung muss vor dem Hintergrund der fachlichen Sinnhaftigkeit einzelner Regelungen und des Gesamtwerts mit Wirkung und Nebenwirkungen erfolgen. Ich sehe nicht, wie das angesichts der Zeitleiste von Bundesrat und Bundestag noch ermöglicht werden kann, und ich erkenne auch nicht den Willen, Transparenz herzustellen und Lösungen zu finden.

Noch besteht die Chance, die Reform der Kinder- und Jugendhilfe in einem ernsthaften Beteiligungsprozess in der nächsten Legislaturperiode fach- und finanzpolitisch neu anzugehen, damit der Anspruch „vom Kinde aus denken“ auch mit Inhalt gefüllt werden kann.