

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 meinen 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 Gesetzes - Vorhaben unterfinanziert ist. Zum anderen geht es darum Kostenfolgen 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 allen 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 abgespeckten 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 Belastungssituation 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 diesen 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 unumstritten ist,

bedarf, um seine Wirkung zu entfalten, regelmäßiger 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 dies zusätzliche Infrastruktur bleibt das Gesetz an dieser Stelle Makulatur.

Mehrkosten Beteiligung: ca. 36 Mio €

4.2. 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 zuteilt 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 jeden 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. €

4.3. 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 gehabt, 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 Landesjugendamtsbereich 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 ombudtschaftliche 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 mit bedacht 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 Gesamtwerks 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 dem 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.