

**Dr. Wolfgang Hammer**

**5. September 2016**

**Soziale Reformen in der Sackgasse einer besitzstandswahrenden und technokratischen Finanzpolitik  
- Fallstricke und Irrwege am Beispiel der geplanten Änderung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes**

**1. Vorbemerkung**

Dieser Artikel stellt eine Weiterentwicklung meiner Anfang Juli erschienenen und Anfang September 2016 erscheinenden Veröffentlichungen zur geplanten SGB VIII - Reform dar ( Dialog Erziehungshilfe, 2-2016, Forum für Kinder- und Jugendarbeit 3/2016 ). Er bezieht die inzwischen bekannte Fassung eines nicht veröffentlichten Referentenentwurfs zur SGB VIII - Reform vom 7.6. und die darauf basierende offizielle Arbeitsfassung des BMFSFJ vom 23.8. mit ein und erweitert zugleich die sozial- und finanzpolitische Einordnung und Bewertung.

**2. Politische Ausgangslage der Reform der Kinder- und Jugendhilfe**

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz ( SGB VIII ) steht nach Ankündigung der Bundesregierung vor einer grundlegenden Reform. Noch in dieser Legislaturperiode soll eine neue rechtliche Grundlage für die Kinder- und Jugendhilfe und die Eingliederungshilfe geschaffen werden, die von SPD und CDU im Koalitionsvertrag verabredet wurde. Ministerin Manuela Schwesig ( SPD ) hatte dazu am 13. 3. 2016 ein Eckpunktepapier vorgelegt, mit dem die wesentlichen Ziele dieser Reform benannt wurden.

Ein Referentenentwurf wurde zunächst für Mai, dann für Juni angekündigt und schließlich bis nach der Sommerpause verschoben. Es ist vorgesehen, dass die Reform in zwei Schritten umgesetzt werden soll. Danach soll 2017 das neue Gesetz mit den Änderungen insbesondere im Bereich Hilfen zur Erziehung beschlossen werden - die Grosse Lösung soll dann aber erst fünf Jahre später 2022 in Kraft treten.

Bekannt wurde ein interner Gesetzes - Entwurf aus dem BMFSFJ von 7.6. mit Begründung, zu dem auch schon etliche Stellungnahmen vorliegen. Neu ist eine offizielle Arbeitsfassung des BMFSJ vom 23.8., die sich von der Vorläuferfassung allerdings nicht wesentlich unterscheidet. Hervorzuheben ist dabei die Stellungnahme der Berufsfachgruppe Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe der Gewerkschaft Verdi.

Der Entwurf gibt Anlass zur Sorge ebenso wie das bisher gewählte Verfahren, das über Monate Spekulationen genährt hat, anstatt Transparenz und Dialog zu ermöglichen. Reinhard Wiesner vergleicht dieses Verfahren in einem Schlaglichter - Papier mit den Geheimverhandlungen um das TTIP - Abkommen .

Dies alles hat dazu geführt, dass die Skepsis in der Jugendhilfeszene inzwischen die Reformervwartungen deutlich übertrifft. Noch gibt es ein Zeitfenster, dass genutzt

werden könnte, um über die Anforderungen an diese Gesetzesreform zu diskutieren und um Berücksichtigung wesentlicher Anforderungen im Gesetzgebungsverfahren zu kämpfen. Dazu muss die nun endlich vorliegende offizielle Arbeitsfassung genutzt werden, um deren Änderungsvorschläge mit ausreichend Zeit gestritten werden muss. Immerhin deutet die Terminierung der Verbände - Anhörungen zu den Schwerpunktthemen der Reform im September darauf hin, dass das Zeitfenster der Einflussnahme in den kommenden Monaten noch vor Verabschiedung eines Regierungsentwurfs geöffnet ist.

Dass es notwendig sein wird weitreichend Einfluss zu nehmen, zeigt u.a. ein Papier vom April 2016 aus dem Bundesfinanzministerium, in dem der Bund seine Forderungen zum Finanzausgleichsmodell der Länder vom 3. 12. 2015 konkretisiert hat. Darin enthalten ist unter dem Stichwort Regionalisierung der Sozialgesetzgebung ein im Grundgesetz in Art. 72 zu verankerndes Recht der Länder, dass es ihnen ermöglicht, bei Art und Umfang aller Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe ( SGB VIII ) und der Eingliederungshilfe ( SGB XII ) vom Bundesrecht abzuweichen.

Käme es dazu, wäre nicht nur ein Kernstück der Reform nämlich die Zusammenführung von Kinder- und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe unter einem Dach gefährdet, sondern alle Leistungsstandards von der Kindertagesbetreuung bis zu den Hilfen zur Erziehung wären dem jeweiligen Landesrecht und deren Kassenlage unterworfen.

Wenn sozialstaatliche Leistungen sowohl in der Art als auch im Umfang in den Ländern unterschiedlich erfüllt werden können, ist sowohl der Ausschluss von Leistungsarten wie auch die Herabsetzung von Verfahrens- und Fachstandards und sich daraus ableitenden Kostenregelungen möglich.

Damit wäre der Einstieg in die Kleinstaaterei der Kinder- und Jugendhilfe vollzogen - eine in ganz Deutschland geltende Leistungssicherung der Daseinsvorsorge der Kinder - und Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe wäre infolge dieser Grundgesetzänderung nicht mehr gewährleistet. Wenn dies gelingen sollte, wäre es zugleich der Einstieg in eine flächendeckende Regionalisierung der gesamten sozialpolitischen Leistungen.

Verdi - Chef Frank Bsirske hat dies zum Anlass genommen, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in einem Schreiben vom 8.6. auf diese Planungen hinzuweisen verbunden mit der Aufforderung die Regionalisierung der Sozialgesetzgebung zu stoppen. Dennoch ist dieser Plan nach wie vor aktuell. Das bestätigte sowohl eine Recherche der Taz - Nord auf Bundesebene als auch die Senats - Antwort auf eine Kleine Anfrage des FDP - Abgeordneten Daniel Oetzel in der Hamburgischen Bürgerschaft.

Danach bestätigt der Parlamentarische Staatssekretär des Bundesfinanzministerium, in einem Schreiben vom 14.6., dass die Planung , den Ländern Abweichungsrechte nach Art und im Umfang von Leistungen abweichend vom Bundesrecht zu geben, nach wie vor Gegenstand der Beratungen zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ist. Der Hamburger Senat antwortet ausweichend aber dementiert nicht. Ministerin Schwesig erklärt auf Nachfrage der Taz über ihren Pressesprecher, dass diese Planung nicht in der Koalition abgestimmt sei und von ihr auch abgelehnt würde.

Der Spiegel berichtet ebenfalls inzwischen zweimal über die geplante Reform allerdings ohne Bezug zum Verhandlungsstand über die Finanzbeziehungen

zwischen Bund und Ländern. Spekuliert wird lediglich über mögliche Widerstände von Hannelore Kraft wegen der Landtagswahlen in NRW.

Insoweit ist Wiesners Vergleich zu den TTIP Verhandlungen noch wohlwollend, denn zu TTIP und CETA gab es zumindest eine kritische Pressebegleitung und das Interesse der Medien an den Hintergrund - Papieren mit dem Effekt einer breiten Mobilisierung gegen TTIP und CETA. Die geplante Beliebigkeit bei der Gewährung sozialstaatlicher Leistungen ist hingegen der überregionalen Deutschen Medienlandschaft bisher weder eines Berichts noch eines Kommentars würdig. Dabei träfe sie mindestens 4 Mio. Kinder und deren Eltern, die auf Kindertagesbetreuung, Hilfen zur Erziehung und Angebote der Familienförderung, der Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendverbände angewiesen sind und auch alle Familien, in denen Kinder unter einer seelischen, geistigen oder körperlichen Behinderung leiden.

### **3. Finanzpolitische Ausgangslage für soziale Reformen - Verpasste Chancen nach der Schuldenbremse**

Die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz hätte zu einem Meilenstein in der Begründung einer nachhaltigen und sozial gerechteren Politik werden können. Der Anspruch, auch zukünftigen Generationen Gestaltungsmöglichkeit in den Haushalten der Kommunen, Länder und des Bundes zu erhalten bzw. erst wieder herzustellen hat zu Recht Verfassungsrang und war längst überfällig. Viel zu lange wurde auf allen Ebenen zu viel Geld für die falschen Dinge ausgegeben, die Nettokreditaufnahme ständig erhöht während sich die Einnahmesituation vor allen in strukturschwachen Kommunen als Folge der Steuerpolitik der Agenda 2010 konjunkturbereinigt zunehmend verschlechtert hat.

Die Verknüpfung der Schuldenbremse mit einem durchgängigen Verzicht auf Steuererhöhungen war und ist der falsche Weg. Die Einnahmesituation insbesondere der Kommunen und Länder hat sich als Folge der Steuerentlastungspolitik strukturell verschlechtert. Zu nennen sind hier insbesondere die Auswirkungen der Senkung des Spitzensteuersatzes von 53% auf 42 %, die Halbierung der Umsatzsteuer zwischen 1997 und 2009 und die Festsetzung der Abgeltungssteuer auf 25 % .

Dies hat ergänzend zu regional unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen zur Folge, dass die Steuereinnahmen in immer mehr Kommunen nicht mehr ausreichen, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur zu finanzieren.

Wer wie ich seine Schulzeit im Ruhrgebiet verbracht hat, sieht dort exemplarisch in vielen Bereichen die Auswirkungen dieser Politik auf die Infrastruktur: Geschlossene Jugendeinrichtungen, Büchereien und Schwimmbäder, verfallende öffentliche Gebäude und Stadtteile, renovierungsbedürftige Schulen und Straßen.

Dies alles bis zur Einstellung präventiver Gesundheitsdienste, kommunaler Ferienprogramme und Freizeitpässe macht den Unterschied aus zu einer Zeit, wo das Leben in diesen Städten auch für Kinder armer Eltern noch Angebote der gesellschaftlichen und kulturellen Teilhabe eröffnete. Davon habe auch ich in meiner Kindheit und Jugend in Essen profitiert, weil kaum familiäres Geld da war, um sich Teilhabe einzukaufen.

Der soziale Zusammenhalt und die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft hängt aber entscheidend von den Teilhabemöglichkeiten und dem Zugang zu Bildung ab -

gerade für Kinder aus Familien, deren Eltern weder den Bildungshintergrund noch das Geld haben, ihren Kindern diese Zugänge zu erschließen. Meine Eltern wohnten in einer günstigen Sozialwohnung nahe der Grundschule und dem Gymnasium. Mein Vater konnte von seinem Einkommen als Friseur die Grundversorgung der Familie sicherstellen. Theater, Politik, Spiel und Sport waren für mich durch die Angebote des Jugendzentrums und der Evangelischen Jugend weitgehend kostenlos und von guter Qualität.

Deshalb muss die Sicherstellung dieser infrastrukturellen Leistungsfähigkeit von Kommunen eine zentrale Anforderung an die Finanz- und Steuerpolitik darstellen. Gerade strukturschwache Kommunen, die überproportional von Armut und ihren Folgen betroffen sind, sind auf ausreichende Steuer - Einnahmen und auf einen gerechten Bund-Länder-Finanzausgleich angewiesen.

Genau hier hätte ob mit oder ohne Schuldenbremse eine Überprüfung des Aufgabenbestandes und der Steuerpolitik stattfinden müssen, anstatt nur im Bestand der Instrumente des Bund – Länder- Finanzausgleichs den Status Quo einer Finanzpolitik zu verwalten, die die Unterschiede zwischen arm und reich vergrößert statt sie zu abzubauen.

Der bisherige Verhandlungsstand zeigt bisher keine nachhaltigen Lösungswege auf. Insbesondere der Bund weigert sich, eine den kommunalen Bedarfen entsprechende weitreichende Veränderung der Einnahmen aus den gesamtstaatlichen Steuereinnahmen zuzulassen. Die Geberländer, insbesondere Bayern und Hessen, dringen auf Änderungen im Länderfinanzausgleich zulasten der Nehmerländer. Übrig bleibt der Streit um Sonderzuweisungen des Bundes, um die wie bei den Kosten der Flüchtlingsbetreuung verhandelt wird, nur um eine grundsätzliche Neuordnung der Bund - Länder - Finanzbeziehungen und der gesamten Finanz-und Steuerpolitik zu vermeiden. In den Flächen - Ländern vollzieht sich die gleiche Entwicklung bei der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. Übrig bleiben immer mehr Kommunen, die ihren infrastrukturellen Finanzbedarf nicht decken können und sozial und jugendpolitisch unverantwortliche Kürzungen vornehmen.

Gleichzeitig werden auf Bundesebene ständig neue Rechtsgrundlagen geschaffen, deren finanzielle Auswirkungen überwiegend von den Ländern und den Kommunen zu tragen sind. Selbst wenn auf Bundesebene zusätzliche Mittel für Ausbauprogramme wie z.B. für die Kindertagesbetreuung zur Verfügung gestellt werden, trägt der Bund meist nur ein Drittel der Kosten - den Rest zahlen die Länder und Kommunen. In Deutschland stehen daher die Länder und Kommunen bei der Kindertagesbetreuung vor der Notwendigkeit, sich zwischen dem Ausbau der Angebote und der Qualitätsverbesserung der Kindertagesbetreuung entschieden zu müssen. Weil das Geld meist nicht für beides reicht, kommt zu den gravierenden Unterschieden im quantitativen und qualitativen Angebot der Kindertagesbetreuung in den Ländern und Kommunen ( Bertelsmann-Studie 2016 ).

Das führt regelhaft dazu, dass bei neuen Gesetzesvorlagen des Bundes die Kommunalen Spitzenverbände und als Folge der Konnexität auch die Länder die Anforderung formulieren, dass mit dem neuen Gesetz keine zusätzlichen Belastungen für die Kommunen verbunden sein dürfen. Dies ist der Grund, dass viele Reformgesetze nur noch Kann-Regelungen enthalten und/oder in den Kostenfolgen bewusst zu niedrig oder gar als kostenneutral verkauft werden, letztlich um die Zustimmung der Länder im Bundesrat zu ermöglichen. Dies trifft auch auf den vorliegenden Entwurf zur SGB VIII - Reform zu.

Was nach der Einführung der Schuldenbremse notwendig gewesen wäre, ist nicht erfolgt: nämlich eine Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der von Bund, Ländern und Kommunen zu bewältigenden und damit zu finanzierenden Aufgaben der Nachhaltigkeit und Zukunftssicherung. Dazu hätte eine politische Prioritätensetzung gehört, in der insbesondere die notwendigen staatlichen Leistungen in den Bereichen Bildungspolitik, Kinder- und Jugendpolitik, Familienpolitik und Sozialpolitik finanzpolitisch abgesichert sind.

In diesem Zusammenhang hätte sich die verfestigende Armut und ihre Auswirkung auf die Perspektiven davon betroffener Kinder und Jugendlicher als eine zentrale politische Herausforderung gestellt, für die dann auch das notwendige Geld durch eine Neuordnung der Finanz- und Steuerpolitik zwischen Bund und Ländern hätte ausgehandelt werden müssen. Dadurch, dass dies nicht geschehen ist, erleben wir eine technokratische Umsetzung der Schuldenbremse in der Haushaltspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden nach dem Motto: Individuelle Rechtsansprüche müssen finanziert werden - alles andere wird zu freiwilligen Leistungen und kann nur bzw. darf nur in dem Umfang finanziert werden, wie Geld ohne Erhöhung der Nettokreditaufnahme übrig bleibt.

Die staatlichen Aufgaben werden dadurch nicht mehr in notwendig und zukunftsichernd und nur wünschenswert politisch definiert und aufgeteilt, sondern technokratisch nach gesetzlichen und freiwilligen Leistungen unabhängig von ihrer Bedeutung sortiert.

Hamburg hat zusätzlich zur Schuldenbremse sogar noch eine weitere Obergrenze der Ausgaben in einem Finanzrahmengesetz in der Hamburgischen Landesverfassung festgelegt, die es selbst bei deutlich verbesserter Einnahmesituation nicht möglich macht, für neue Aufgaben zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen. Deshalb musste im letzten Jahr dieses Gesetz geändert werden, um die Mittel für die Flüchtlingsbetreuung zur Verfügung stellen zu können.

Nach diesen Vorgaben bleiben in einem Stadtstaat wie Hamburg nur ca. 0,9 % an Ausgabenzuwächsen pro Jahr bis zum Jahr 2020, um das Ziel der Schuldenbremse zu erreichen. Da die gesetzlichen Leistungen aber weitgehend nicht steuerbar sind und infolge der Armutsentwicklung gerade in den Bereichen Sozialhilfe und Jugendhilfe überproportional ansteigen, bleibt für die zukunftsichernden wichtigen sogenannten freiwilligen Leistungen nur eine Minus-Marge übrig, die z.B. vor einigen Jahren in Hamburg zu einer 10 % Kürzung bei der Kinder- und Jugendarbeit und Familienförderung geführt hat. Aktuell besteht in Hamburg durch diesen Mechanismus eine Unterfinanzierung nicht in der Kinder- und Jugendarbeit sondern auch bei der Erziehungsberatung und bei den bundesweit vorbildlichen Kinder- und Familienhilfezentren (KiFaZ), obwohl keiner dies wollen kann.

Der gleiche Mechanismus trifft mit noch schärferen Auswirkungen Kommunen und Länder, die über ihren Haushalt aufgrund ihrer Verschuldungslage nicht mehr frei entscheiden können.

Wenn aber die Umsetzung der Schuldenbremse zunehmend mehr dazu führt, dass die Volksvertretungen in Kommunen und Ländern über ihre Haushalte nicht frei entscheiden können oder die falschen Prioritäten setzen und wir Finanzkommissaren mehr Macht geben als den Parlamenten, gefährden wir nicht nur eine der wesentlichen Grundlagen unseres demokratischen Gemeinwesens, sondern geben auch noch wissentlich mehr Geld an den falschen Stellen aus. In dieser Form ist die

Schuldenbremse ein wie ein Eigentümer – überflüssig bzw. schädlich.

Was zusätzlich hätte geschehen müssen, ist eine deutliche Korrektur des Finanzrahmens nach oben. Die Haushaltssituation von Bund, Ländern und Gemeinden hat sich insbesondere durch die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank EZB und die Konjunktur - Entwicklung in Deutschland erheblich verbessert. Das Statistische Bundesamt geht für das erste Halbjahr 2016 von Steuermehreinnahmen der öffentlichen Haushalte in Höhe von 18.5 Mrd. Euro aus. Gleichzeitig sinken die Aufwendungen für den Schuldendienst in allen Gebietskörperschaften und entlasten die Haushalte. Selbst Deutschlands verschuldetste Kommune Essen meldet erstmals seit Jahrzehnten einen Haushaltsüberschuss.

Dessen ungeachtet werden weiterhin bedarfsgerechte Finanzierungen bei der Qualitätsverbesserung der Kindertagesbetreuung, in der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und der Familienförderung verweigert.

Es ist an der Zeit der Übermacht dieser irrationalen und zukunftsgefährdenden Finanzpolitik Einhalt zu gebieten und durch eine sozial verantwortliche Finanzpolitik zu abzulösen.

Statt dessen werden Schlupflöcher erdacht, die wie die Regionalisierung der Sozialgesetzgebung letztlich auf den Abbau von gesamtstaatlich garantierten Leistungen hinauslaufen würden. Dies wäre auch der Anfang der Aufgabe des Rechtsstaats, denn wenn Anspruchsberechtigte ihre Rechtsansprüche, die auf Bundesebene gelten, in ihrem Bundesland nicht mehr einklagen können weil sie dort nicht gelten, sind diese Rechtsansprüche nichts mehr wert.

Damit wird der Rechtsfrieden einer Demokratie gefährdet und der Anspruch auf eine Politik der Gerechtigkeit und Verlässlichkeit zu Grabe getragen.

#### **4. Gesellschaftliche Ausgangslage für die Kinder- und Jugendhilfe**

##### **4.1. Kinderarmut als zentrale Herausforderung einer kompensatorischen und präventiven Kinder- und Jugendpolitik**

Die Armut von jungen Menschen als Folge der Armut ihrer Eltern ist eine der großen Herausforderungen deutscher und europäischer Politik, auf die auch die Kinder- und Jugendhilfe mit einem fachlich und sozialpolitisch besseren Angebot reagieren muss als bisher. Auch wenn Kinder- und Jugendhilfe mit ihren Handlungsmöglichkeiten nicht die strukturellen Ursachen der Armutsentwicklung beeinflussen kann, hat sie die Möglichkeit und Verpflichtung auf die Auswirkungen von Armut Einfluss zu nehmen und ihnen präventiv entgegenzuwirken.

Aus den Daten des Europäischen Statistikamtes Eurostat geht hervor, dass die Kinderarmut seit 2012 weiter angestiegen ist. Inzwischen ist jedes 4. Kind in Europa von Armut bedroht.

Nach Angaben des Deutschen Kinderhilfswerks (DKHW) waren 2015 ca. 2.8 Mio. Kinder und Jugendliche (ohne Flüchtlingskinder) in Deutschland von Armut betroffen. Für die Hälfte aller Kinder und Jugendlichen ist Armut ein anhaltender Dauerzustand (Gross, Nora - Bertelsmann - Stiftung 2015)

Arme Kinder leiden schon ab Geburt in vielerlei Hinsicht an den Folgen verfestigter Armut. Durch den Abbau präventiver Gesundheitsvorsorge als Regelleistung des

Öffentlichen Gesundheitsdienstes ( ÖGD ) und den Rückzug der Krankenkassen aus der Finanzierung wichtiger präventiver Leistungen (Familien - Hebammen, Frühe Hilfen ) sind insbesondere 0 - 3 jährige Kinder aus armen Familien in ihrer gesundheitlichen Grundversorgung häufiger gefährdet und in allen Altersgruppen häufiger krank ( KiGGS - Studien 2012, 2014 ).

Arme Kinder leiden häufiger unter Bindungsstörungen und Überforderung ihrer Eltern. Sie erhalten häufiger Hilfen zur Erziehung, werden öfter in Obhut genommen und landen häufiger in Heimen. Der Zusammenhang zwischen Armut und der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung und Eingriffen in das Sorgerecht ist signifikant. Die damit verbundenen Eingriffe des Staates , insbesondere die Inobhutnahmen in Familien treffen überproportional Kinder alleinerziehender Frauen und armer Eltern deren erzieherische Überforderung durch Isolierung, Ressourcenmangel und unzureichende Alltagsunterstützung ausgelöst ist.. Sie verlieren öfter ihr Zuhause durch Zwangsräumungen und leben dann in öffentlicher Unterbringung unter z. T. unzumutbaren Wohn - und Lebensverhältnissen ( ohne Warmwasser, Heizung ). Sie verlieren ihren Freundeskreis und die gewohnte Umwelt - häufig ist ein Wechsel der Schule oder des Kindergartens erforderlich.

Für viele Kinder beginnt so der soziale Abstieg und die Fortsetzung der Armutskreisläufe.

Die Armutgefährdungsquote bei Alleinerziehenden liegt seit 2008 unverändert bei 42 % ( Armutsbericht 2016). Der Mangel an ca. 400.000 bezahlbaren Wohnungen hat die Wohnsituation und Ausgrenzung von armen Familien weiter verschärft.

Kinderarmut wird immer mehr zu einem Problem strukturschwacher Städte und Landkreise. Während 2012 in Bremen und Mecklenburg Vorpommern ca. 34 % aller Kinder und Jugendlichen armutsgefährdet waren, lag die Armutgefährdungsquote in Bayern und Baden Württemberg lediglich bei 12 - 13 % ( Baumann/Seils 2014 ).

Die Hoffnung, durch frühkindliche Bildung soziale Benachteiligung im Krippenalter auszugleichen und damit Armutskreisläufe zu durchbrechen, hat nach dem Vorliegen der NUBBEK - Studie ( Nationale Untersuchung Bildung und Betreuung in der Frühen Kindheit, Deutsches Jugendinstitut 2013 ) einen Dämpfer erhalten. Dort wird festgestellt, dass das Bildungsangebot für die Altersgruppen der 0 - 3 Jährigen in seiner Qualität ( u.a. Personalausstattung und Qualifizierung ) hinter europäischen Standards weit zurückliegt und dadurch für viele Kinder kein Ausgleich sozialer Benachteiligung erreicht wird.

Der Ausbau der Kindertagesbetreuung auf 661.000 Plätze ( Stand 2014 ) als Folge des Rechtsanspruchs ist zwar eine wichtige Voraussetzung um Bildungsbenachteiligung entgegen zu wirken, verliert aber einen Teil seiner armutspräventiven Wirkung, wenn zu wenig Ressourcen in die Verbesserung der Qualität investiert werden. Die jüngste Bertelsmann - Studie zeigt schon jetzt wie fatal es ist, wenn der Föderalismus in Deutschland Betreuungsschlüssel in einigen Bundesländern für die 0 - 3 Jährigen zulässt, die weder annähernd europäischen Standards entsprechen noch die Voraussetzungen bieten, pädagogisch verantwortungsvoll zu arbeiten. Das alles geschieht in Kenntnis der Schlüsselfunktion, die frühkindliche Bildung für die soziale, emotionale und kognitive Entwicklung von Kindern und zum Ausgleich sozialer Benachteiligung hat.

Auch in Deutschlands Schulen erfolgt kein nachhaltiger Ausgleich sozialer Bildungsbenachteiligung. Die jährlichen Bildungsberichte kommen zu dem Ergebnis, dass die sozialen Disparitäten des Kompetenzerwerbs in der Schule

fortbestehen.

In der Kinder- und Jugendhilfe stehen wichtige infrastrukturelle Leistungen, um Folgen von Armut bei Kindern und Jugendlichen entgegen zu wirken, als nur dem Grunde nach zu erbringende Leistungen unter Finanzierungsvorbehalt. Das hat dazu geführt, dass vielerorts nicht nur in finanzschwachen Kommunen ( siehe Kürzung der Mittel für die Kinder- und Jugendarbeit in Hamburg um 10 % ) die Aufwendungen für Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Familienförderung gekürzt und damit in ihrer präventiven Wirkung geschwächt wurden. Fast nirgendwo gibt es ein bedarfsgerechtes Angebot an Frühen Hilfen und in der Gesundheitsvorsorge für Säuglinge und Kleinkinder.

Daraus ergibt sich als eine zentrale Schlussfolgerung für die Anforderungen an eine Reform des Kinder - und Jugendhilferechts , dass gerade die Leistungen, die den Folgen verfestigter Armut entgegenwirken - also die infrastrukturellen Leistungen und die non - formalen Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche gestärkt werden müssen und, dass die Verbindung von Einzelhilfen mit sozialräumlichen Leistungen der Infrastruktur eine neue eindeutige Rechtsgrundlage braucht. Hierin liegt eine der zentralen politischen Herausforderungen der Reform.

Schon der 10. Kinder- und Jugendbericht 1998 hat in Kenntnis dieser Ausgangslage gefordert:

*Die konstruktive Weiterentwicklung der Jugendhilfe wird wesentlich davon abhängen, wie sehr die politische Ebene bereit ist, Jugendhilfeleistungen schon im Vorfeld der erzieherischen Hilfen zu finanzieren und der Jugendhilfe im öffentlichen Raum einen festen Platz zu sichern ( Kinder- und Jugendbericht 1998 , Seite 267 ). Darüber hinaus sind Wege zu suchen, vorhandene fachliche und finanzielle Ressourcen besser zu nutzen, indem man in größerem Umfang präventive und gemeinwesenorientierte Maßnahmen einsetzt und evaluiert, statt in Bezug auf individuelle Problemlagen von Kindern stets mit Einzelhilfen zu reagieren ( Seite 269 ).*

Seitdem haben zahlreiche Evaluationen im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Kinder- und Familienhilfezentren und Frühe Hilfen zwar die Richtigkeit dieser Forderung bestätigt ( z.B Evaluation von ZEPRA in Hamburg) . In den Ländern und Kommunen wurde aber überwiegend das Gegenteil getan : nämlich die Einzelhilfen zum Regelinstrument bei Problemlagen wurden immer weiter ausgebaut und die Förderung von Gemeinwesenarbeit, Kinder- und Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit wurden proportional geschwächt. Dies lag lange Zeit aber nicht vorrangig am Regelwerk des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sondern an falschen politischen Prioritätensetzungen.

Erst durch die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz besteht für diesen Paradigmenwechsel auch gesetzgeberischer Handlungsbedarf dadurch, dass faktisch alle infrastrukturellen Gewährleistungsverpflichtungen finanzpolitisch zu freiwilligen und damit nachrangigen Leistungen umgemünzt werden und von niemand einklagbar sind. Die dann folgenden Kürzungen sind anders als früher nicht mehr politisch verantwortet sondern ein automatischer Reflex der Schuldenbremse.

Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Familienförderung befinden sich damit in einer finanzpolitischen Falle, aus der sie ohne Gesetzesänderung nicht

herauskommen.

Noch dringender aber ist der sozialpolitische Handlungsbedarf. Ein Staat, der die zunehmende erzieherische Überforderung von Familien als Folgen verfestigter Armut nur mit Einzelhilfen bekämpft und integrative, fördernde und alltagsentlastende Angebote in belasteten Stadtteilen abbaut, erzeugt zwei Effekte.

Zum einen verweigert er die notwendige Hilfe durch eine Integration unterstützende Infrastrukturelle Förderung, die zugleich Bildungschancen verbessert und Alltagsentlastung ermöglicht. Zum anderen erfolgt gegenüber den von Armutfolgen Betroffenen auch noch die Zuschreibung des individuellen erzieherischen Versagens. Individuelle Hilfe ist aber nur in Verbindung mit einer leistungsfähigen Infrastruktur nachhaltig und menschenwürdig. Auf sich alleingestellt sind individuelle Hilfen, deren Gewährung und Kontrolle - das zeigen die Auswirkungen neoliberaler Sozialpolitik in Großbritannien - ein Instrument sozialer Kontrolle, die umso perfider ist, je mehr die Stadtteile verfallen, in denen die Menschen unter Chancenlosigkeit, Ausgrenzung und Isolierung leiden.

Ebenso dringend ist eine Reform des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT), das in seiner jetzigen bürokratischen Ausgestaltung und in seinem Finanzierungsumfang nur sehr unzureichend die Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts erfüllt, die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe von Kindern einkommensschwacher Eltern zu ermöglichen.

Hier könnten die Mittel des BuT zielgerichtet für eine Stärkung der Bildungsstruktur eingesetzt werden. So könnte für alle Kinder ein kostenloses Frühstück in den Kitas finanziert werden. Ebenso wäre eine Übernahme von Beiträgen und Gebühren für die Mitgliedschaft in Sportvereinen und den Besuch von Büchereien und Musikschulen sinnvoll. Des Weiteren könnte als erster Schritt der Einstieg in eine Kindergrundsicherung mit Erhöhung der Kinderregelsätze um einen Bildungsanteil erfolgen und die Anrechenbarkeit des Kindergeldes auf den Hartz 4 Bezug entfallen.

## **4.2. Umsetzung der Kinderrechte für alle Kinder- und Jugendlichen**

Die in der UN - Kinderrechtskonvention und in Art. 24 der EU - Grundrechte - Charta festgelegten Rechte aller Kinder und Jugendlichen auf Förderung, Schutz und Beteiligung finden in Deutschland zu wenig Berücksichtigung.

Das liegt zum einen an Haltungen, die Kindern keinen Subjektstatus zusprechen und an einem Familienbild, nach dem Kinder wie das Besitztum ihrer Eltern angesehen und behandelt werden.

**Es liegt aber auch an unzureichenden Rechtsgrundlagen im Kinder- und Jugendhilferecht**, nach dem nur die Eltern aber nicht die Kinder ein Recht auf Hilfen zur Erziehung haben, in dem Kinder nur einen sehr eingeschränkten Anspruch auf Beratung haben, in dem das Gewerberecht von Trägern von Heimen besser geschützt ist als das Wohl der Kinder in den Heimen und nach dem Kinder nach mehreren Jahren positiver Entwicklung in einer Pflegefamilie auf Verlangen der Eltern wieder in ihre Herkunftsfamilie zurück müssen.

Der Anspruch auf eine Unterstützung der Förderung von Kindern und Jugendlichen durch die staatliche Gemeinschaft ist ebenfalls kein Rechtsanspruch sondern nur infrastrukturelle Gewährleistungsverpflichtung und selbst der Schutz von Kindern

umfasst nur den Schutz vor Gewalt, denn nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht (BvR 1178/14 v.19.11.14 ) umfasst das in Artikel 6 GG formulierte Wächteramt nicht den vollen Schutz vor seelischer und geistiger Schädigung. Danach darf die staatliche Gemeinschaft für ein Kind gegen den Willen der Eltern erst dann handeln, wenn die Grenze einer zumutbaren geistigen und seelischen Schädigung überschritten ist.

Da zur Zeit noch keine verfassungsändernde Mehrheit für die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz erkennbar ist, besteht dringender Handlungsbedarf, das Recht auf Hilfen zur Erziehung sowohl den Kindern und Jugendlichen als auch den Eltern zuzusprechen, damit sie die Kinder die Hilfe und den Schutz den sie brauchen auch erhalten. Dies ist damit zugleich eine der zentralen Anforderungen an eine Reform des Kinder- und Jugendhilferechts.

Parallel dazu sollte aber auch eine Änderung im Bürgerlichen Recht ( BGB ) und im Familienrecht (FamFG) erfolgen, die die Mitsprache- und Entscheidungsrechte der Kinder stärkt, die häufig selbst bei einvernehmlichen Scheidungen und geteiltem Sorgerecht nicht gewährleistet sind.

Die Aufnahme von eigenen Kinderrechten im Grundgesetz verliert dadurch nicht an Bedeutung, denn es ist höchste Zeit das reaktive staatliche Wächteramt in Art. 6 Grundgesetz zu einer Gestaltungsverpflichtung der staatlichen Gemeinschaft zu erweitern - nämlich eine kinder- und jugendgerechte Umwelt zu schaffen. Der § 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes könnte hierzu eine gute Grundlage bilden.

### **4.3.. Stärkung der Kinderrechte im Alltag der Kinder- und Jugendhilfe**

Die Berücksichtigung von Kinderrechten in der Praxis der Jugendhilfe weist eine erhebliche Spannweite auf. Dies gilt sowohl für die Beteiligung an der Hilfeplanung als auch für die Mitwirkung an den Regeln und der Angebotsgestaltung in Kindertagesstätten und Jugendeinrichtungen.

Besonderer Handlungsbedarf besteht in Heimen und Lebensgemeinschaften, wo Kinder- und Jugendliche trotz der Aufarbeitung der Geschichte der Heimerziehung z. T. auch heute noch unter z.T. entwürdigenden Erziehungspraktiken leiden oder fern von ihren Bezugssystemen leben müssen. Die jüngsten Skandale um die Heime der Haasenburg, des Friesenhofs und von Rimmelsberg und der hohe Anteil an auswärtiger Unterbringung in weit abgelegenen Heimen belegen erneut sowohl die Blindflecken in der Belegungspolitik als auch wie schwach die Instrumente der Heimaufsicht sind und dass es keine wirksame Schutzmöglichkeit durch unabhängige Beschwerdestellen gibt. Hiermit sind weitere Anforderungen benannt , die Eingang in eine Reform des Kinder- und Jugendhilferechts finden müssen.

Die staatliche Gemeinschaft darf sich nicht nur auf den Schutz von Kindern in der Familie fokussieren sondern muss auch den Schutz von Kindern in Einrichtungen und ihre Beschwerdemöglichkeiten deutlich verbessern, sonst wird dieser Schutzanspruch heuchlerisch.

## **5. Reformen, Reförmchen und Pseudo – Reformen**

**Die unendliche Geschichte von nicht eingehaltenen Versprechungen,**

## **Nebenwirkungen und Finanzierungslügen am Beispiel der geplanten SGB VIII Änderung**

Bisher galten amtliche Dementis als die herausragende Form der politischen Lüge. In den letzten Jahren sind die Reformankündigungen und die Begründungen für Gesetzesänderungen hinzukommen. Überhöht werden die positiven Reformwirkungen - verschwiegen werden häufig die negativen Nebenwirkungen, der Leistungsabbau in Teilbereichen - gelogen, bzw. schöngerechnet wird durchgängig bei den Kostenfolgen.

So wurden aus Reformen manchmal nur Reförmchen oder sogar Pseudoreformen, bei denen die negativen Nebenwirkungen größer waren als der Änderungsnutzen. Alternativ wurden bei echten Reformen die Kostenfolgen kleingerechnet oder negiert. Das galt zuletzt für die Kosten des Bundeskinderschutzgesetzes, gilt für die Einführung der Inklusion überall in Deutschland und auch für die geplante Änderung des SGB VIII, wenn es denn so bleiben sollte wie im Entwurf vom 7. Juni.

So ist die Ankündigung der Kostenneutralität der Zusammenführung von Eingliederungshilfe und Jugendhilfe schlicht falsch.

Diese Zusammenführung von zwei Systemen zu einem in einem neuen erheblich erweiterten Jugendamt soll zu einer Verbesserung der Leistungen gerade in den Fällen führen, wo bisher zwischen Sozialhilfe, Jugendhilfe und Schule der Streit um die Zuständigkeit und die Finanzierung geführt wurde - teilweise jahrelang auf Kosten der Eltern und Kinder. Im Eckpunktepapier des BMFSFJ vom März wird zu Recht von schwarzen Löchern gesprochen, in denen berechnete Ansprüche gar nicht , zu spät und nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden. Davon betroffen ist nach bisherigen Erfahrungen mindestens jedes 4. Kind bzw. deren Eltern.

Deshalb wird allein diese Änderung dazu führen, dass mehrere Zehntausende Anspruchsberechtigte eher zu ihrem Recht kommen und somit wahrscheinlich 3 - stellige Millionen - Beträge an Mehrbedarfen auslösen, die nicht benannt werden. Dem gegenüber stehen unrealistisch kalkulierte Synergieeffekte beim Personalaufwand.

Die große Lösung hat zum Ziel, dass die Aufgabenbereiche von 593 Jugendämtern und 322 Sozialämtern organisatorisch miteinander verbunden werden. Das dazu in Auftrag des BMFSFJ von der Ramboll Management Consulting GmbH durchgeführte Schätzverfahren zur Quantifizierung der Kosten dieser Reform kommt in seinem Abschlussbericht zum Ergebnis, dass ein Netto - Mehrbedarf an Personalkosten von ca. 65 Mio. € einer Einsparung von Overheadkosten in Höhe von ca. 50 Mio. € gegenübersteht. Diese Daten werden schon jetzt nicht geglaubt - die Kommunen gehen von weitaus höheren Umstellungskosten und eine wesentlich geringeren Aufwandsreduzierung aus.

Verharmlost werden ebenfalls die finanziellen Auswirkungen der geplanten Stärkung der Landesjugendämter beim Betriebserlaubnisverfahren, bei der Heimaufsicht und bei der landesweiten Jugendhilfeplanung. Ein Großteil der infolge der Föderalismusreform inzwischen zerschlagenen oder personell geschrumpften Landesjugendämter wird in erheblichen Umfang neue Stellen schaffen müssen. Der Landesrechnungshof in Mecklenburg Vorpommern kritisiert z.B. in seinem Jahresbericht 2016 die desolante Leistungsfähigkeit des Rumpf - Landesjugendamtes , dass nach einer Einsparung von ca. 20 Stellen und einer organisatorischen Zerschlagung keinerlei koordinierende und orientierende Funktion für die

kommunalen Jugendämter mehr übernehmen kann. Diese Bewertung hat sich auch in einer Anhörung des Sozialausschusses im Mecklenburgischen Landtag am 29.6. 2016 widerspruchsfrei bestätigt.

Auch die dringend notwendige Stärkung der kommunalen Jugendhilfeplanung wird Geld kosten, weil in fast keinem deutschen Jugendamt mehr Jugendhilfeplanungsreferate bestehen.

Andererseits wird die dringend notwendige Stärkung von Kinderrechten in Institutionen durch die Einrichtung von Ombudsstellen als Kann - Norm weitgehend wirkungslos bleiben, denn wer wollte, hätte schon ohne SGB VIII Reform Ombudsstellen einrichten können. Geschehen ist nahezu nichts, weil der Wille oder das Geld fehlte. Das neue Gesetz ändert hier nichts zum Besseren.

Rechtlich und fachlich angreifbar ist auch der Versuch, die unzureichende rechtliche Stärkung der infrastrukturellen Leistungen der Jugendhilfe dadurch lösen zu wollen, sie im Wege eines Vorrangsprinzips als Hilfe zur Erziehung zu verordnen. Das führt zu Recht zur Vermutung, dass dadurch der Rechtsanspruch unterlaufen werden kann. Aber auch das Angebot an infrastrukturellen Leistungen lebt in seiner Wirkung von der Niedrigschwelligkeit und Freiwilligkeit des Zugangs und von konstanten und verlässlichen Bezugspersonen. Das zeigen auch die Erfahrungen mit sozialräumlichen Projekten unterschiedlicher Struktur in Hamburg.

Was fehlt ist eine belastbare Rechtsgrundlage zur Förderung von Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Familienförderung, die auch angesichts der Schuldenbremse haushaltspolitisch durchsetzbar ist und Mindeststandards vorgibt.

Kritisch anzumerken ist auch das Verhältnis von öffentlichen zu freien Trägern im Gesetzesentwurf. Bei Infrastruktur-Leistungen sind die Träger der freien Jugendhilfe schon jetzt Bittsteller ohne Planungssicherheit im Zuwendungsverfahren anstatt sich auf eine kommunale Jugendhilfeplanung und gesicherte Standards beziehen zu können. Bei den Einzelhilfen sollen die Aushandlungsverhältnisse zu Auftragsverhältnissen werden. Dahinter steht eine Ohnmachtswahrnehmung der Jugendämter, die den Freien Trägern angeblich ausgeliefert seien und diese machen könnten was sie wollen. Tatsächlich liegen die Probleme aber in unzureichenden Hilfeplanungen und unzureichender Kommunikation im Hilfeverlauf - sind also ein Problem der Führungskultur und der quantitativen und qualitativen Leistungsfähigkeit der Jugendämter.

Genau so problematisch ist die Planung, die Kriterien für die Hilfeleistung bei der großen Lösung auch für die Hilfen zur Erziehung weiter zu medizinisieren. So sinnvoll dies für einige Leistungen der Eingliederungshilfe auch sein mag, als Begründung für einen erzieherischen Hilfebedarf ist dies eine bürokratische Falle und ein fachlicher Irrweg. Sozialpolitisch wäre dann ein aus Armutfolgen resultierender Hilfebedarf quasi eine behandlungsbedürftige Krankheit. Das ist Thatcherismus in Reinkultur.

Blieben am Ende noch die Kinderrechte, die durch das Gesetz gestärkt werden sollen. Gelingen ist dies aber nur beim uneingeschränkten Anspruch auf Beratung. Wenn das aber Wirklichkeit werden soll, brauchen Kinder und Jugendliche niedrigschwellige Beratungsangebote in den Kommunen, die auch Geld kosten werden, weil sie meist nicht vorhanden sind.

Die Einführung von Rechtsansprüchen für Kinder und Jugendliche auf Hilfen zur Erziehung ist zwar ein richtiger Schritt sollte aber nicht anstelle sondern ergänzend zum Rechtsanspruch der Eltern erfolgen. Eine Stärkung der Kinderrechte ist aber

nicht nur im familiären Binnenverhältnis notwendig, sondern auch als Rechtsanspruch auf eine fördernde kommunale Infrastruktur gegenüber der Staatlichen Gemeinschaft, wie er im § 1 des SGB VIII seit 1990 und in der UN - Kinderrechtskonvention verankert ist. Hierzu ist bisher nichts im Gesetzesentwurf zu finden.

## **6. Unser Einmischungsauftrag**

### **Plädoyer für einen vorbehaltlosen und ehrlichen Diskurs um die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe**

Die geplante Reform der Kinder- und Jugendhilfe setzt an zentralen Forderungen der gesamten Fachöffentlichkeit an und ist aus bildungspolitischen und sozialpolitischen Gründen erforderlich. Insoweit teile ich die Stellungnahme von Verdi zum Gesetzesentwurf. Neben der Zusammenführung von Kinder- und Jugendhilfe und Eingliederungshilfe ist es überfällig, die Rechte von Kindern und Jugendlichen entscheidend zu stärken. Auch die Stärkung der Rechtsstellung für infrastrukturelle Leistungen ist zwingend erforderlich, denn hier liegt das Handlungspotenzial für Leistungen, die den Folgen von Armut und Ausgrenzung entgegenwirken und um Bildungschancen zu verbessern.

Wir alle müssen ein Interesse daran haben, dass dies möglich wird. Deshalb brauchen wir eine echte Reform, die Leistungen für alle Altersgruppen auch die jungen Volljährigen verbessert, die Infrastruktur deutlich stärkt und die Rechte von Kindern, Jugendlichen und Eltern im Gleichgewicht sichert. Wir brauchen eine Reform, die sich nicht vor den Kostenfolgen drückt sondern sie benennt. Wir brauchen einen kinder-, jugend- und sozialpolitischen Aufbruch um endlich den Anspruch des § 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes umzusetzen.

Deshalb dürfen wir als Kritiker auch nicht beim Nein zu diesem Gesetzesentwurf vom 7.6. stehen bleiben, sondern müssen die Anforderungen an diese notwendige Reform formulieren und begründen. Insbesondere muss der Übergriff der Finanzpolitik auf den Rechtsstaat zurückgewiesen werden, durch Regionalisierung der Sozialgesetzgebung die Kleinstaaterei einzuführen und den Sozialstaat abzubauen. Wir brauchen die Abkehr von einer technokratischen Umsetzung der Schuldenbremse hin zu einer zukunftssichernden Jugend- und Sozialpolitik und deren Finanzierung.

Wir müssen Bund, Länder und Kommunen auffordern, das finanzpolitische Schwarze - Peter- Spiel um diese Reform zu beenden und mit uns für eine sozial gerechte und zukunftssichernde Finanzpolitik zu kämpfen, die eine echte Reform ermöglicht.

Deshalb sind wir die Fachleute, Fachorganisationen, Träger und Kommunen aufgefordert auf der Seite unserer Kinder Jugendlichen und Jungerwachsenen zu stehen und öffentlich Anforderungen an eine echte Reform zu stellen und gegen den Kleingeist einer Zukunft verweigernden Finanz- und Sozialpolitik Stellung zu nehmen.

**Die Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes zu wichtig, um sie allein der Politik zu überlassen !**

## **7. Epilog**

**An die Reformer und Kritiker - nehmt Eure Verantwortung war !**

**Sehr geehrte Reformer und Reformerrinnen ,**

**Wer *Von Kind aus denken* zum Leitmotiv macht, wird auch daran gemessen. Wer nicht mal den Mut hat , Ombudsstellen verpflichtend zu machen und die Infrastruktur der Kinder-und Jugendhilfe rechtlich zu stärken und statt dessen mit Vorrangprinzipien bei den Einzelhilfen winkt, denkt und plant nicht von Kinde sondern von Gelde aus und ist kein Reformerr.**

**Sehr geehrte Kritikerinnen und Kritiker,**

**wer nur den Gesetzesentwurf kritisiert und ablehnt ohne zugleich die Notwendigkeit der Stärkung der Kinderrechte in der Familie und gegenüber der Staatlichen Gemeinschaft auf eine fördernde Infrastruktur einzufordern wird zum Lobbyisten des Status quo und plädiert für ein weiter so, obwohl wir seit dem 10. Kinder-und Jugendbericht wissen , dass es so nicht weitergehen darf.**