

Wolfgang Hammer

## Über den Geist der Gesetze

– Nachdenkliches über eine Reform der Kinder- und Jugendhilfe,  
die bisher keine sein durfte –

### Prolog

»Gesetze sollen dem Wohle des Volkes dienen und die Freiheit schützen.«  
Dieses Grundverständnis der Aufgabe von Gesetzen formulierte *Baron de Montesquieu* in seinem 1748 erschienenem

Werk *Über den Geist der Gesetze (De l' Esprit des Loix)*. Als Begründer des Prinzips der Gewaltenteilung ist er nicht nur für unser Demokratieverständnis prägend sondern auch für das, was in einer demokratischen Gesellschaft an gesellschaftlichem Diskurs einer Gesetzgebung vorausgehen sollte. Übersetzt in die heutige Zeit fordert er, Gesetze stets unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu entwickeln damit sie das Ziel, dem Wohl des Volkes zu dienen, auch erreichen.

### Der Versuch einer Reform der Kinder- und Jugendhilfe

#### – Hehre Ziele – Verkürzte Verfahren – Unreflektierte Grundannahmen

Die im Koalitionsvertrag angekündigte Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes hätte einen diskursiven gesellschaftlichen Vorlauf dringend gebraucht. Schließlich geht es zum einen um die Stärkung von Kinderrechten nicht nur im Verhältnis zu den Rechten der Eltern sondern auch gegenüber der Staatlichen Gemeinschaft, so wie sie in der UN – Kinderrechtskonvention und im § 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes ( SGB VIII ) als subjektives Recht festgelegt sind. Zum anderen gilt es Antworten zu finden, wie die Kinder- und Jugendhilfe angesichts einer verfestigten Armut von Kindern und deren Familien fachlich und ressourcenmäßig weiter entwickelt werden soll.

An der Umsetzung dieser Reform müssen gut 800.000 Fachkräfte in Jugendämtern und bei freien Trägern aktiv mitwirken. Betroffen sind mindestens vier Millionen Kinder und Jugendliche und deren Eltern. Wahrlich gute Gründe das Ganze sorgfältig und unter Einbeziehung von Fachleuten und Fachorganisationen auf der Basis durch Forschung und Erfahrung abgesicherter Erkenntnisse anzugehen. Nichts davon ist geschehen, obwohl es dazu aus jüngster Zeit gute Beispiele gibt. So gab es zur Verbesserung des Kinderschutzes in Deutschland einen mehrjährigen Vorlauf an dem Betroffene, Fachorganisationen, Bund, Länder und Kommunen sowie Lehre und Forschung in Arbeitsgruppen und an Runden Tischen zum Teil schon seit 2009 gemeinsam an Regelungen gearbeitet haben. Erst Ende 2011 wurde dann das Bundeskinderschutzgesetz mit breiter Mehrheit im Bundestag und Bundesrat und mit hoher gesellschaftlicher Akzeptanz verabschiedet.

Wer nach der Ankündigung der sehr viel weitgehenderen Reform der Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2013 im Koalitionsvertrag erst ein Jahr vor dem Ende der Legislaturperiode mit der Reform loslegt, muss sich den Vorwurf gefallen lassen, den gesellschaftlichen Diskurs um die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe nicht ernsthaft führen zu wollen. Das gewählte Verfahren hatte offensichtlich das Ziel, schnell zu Regelungen zu kommen, die schön verpackt sind, deren Inhalt aber nicht dem Wohl des Volkes sondern der Ausgabenbegrenzung dient. Solche Reformen leben naturgemäß von der Politik der Hinterzimmer auf der Basis unreflektierter Analysen und Botschaften. Sie bewegen sich in gefährlicher Nähe zum Stammtischniveau und setzen auf die Macht der Kleinen Zirkel.

Die wesentlichen Grundannahmen, die diesen Gesetzes – Entwurf geprägt haben, sind klar zu benennen :

- schwache Jugendämter stehen übermächtigen freien Trägern gegenüber
- die Träger nutzen ihre Macht und zwingen den Staat dazu mehr Geld auszugeben als nötig ist
- die Fachkräfte der Jugendämter brauchen mehr Vorgaben, um nicht zu viel Geld auszugeben
- der Schutz von Minderjährigen in Familien und in Einrichtungen soll durch ein Mehr an Auflagen, Meldepflichten und Kontrollen gesichert werden
- den Fachkräften in den Jugendämtern ist nicht zu trauen – deshalb müssen ihre Entscheidungsspielräume eingeschränkt und ihre Kontrolle verstärkt werden
- wenn der Staat wieder mehr Macht erhält, wird er es schon richten

Diese zum Teil in der Sprache verschleierte aber unterstellten Grundannahmen gilt es offen zu legen und zu überprüfen.

### **Grundannahme :**

Der Staat muss das durch einen Anbietermarkt entstandene und aus den Fugen geratene System der Kinder –und Jugendhilfe wieder in den Griff kriegen.

Wenn heute sicher nicht selten Fachkräfte in den Jugendämtern und Landesjugendämtern das Gefühl der Ohnmacht haben, liegt die Annahme eines schwachen Staates nahe. Es stellt sich dann aber die Frage, ob diese Schwäche durch Dritte also die Träger der Jugendhilfe oder durch den Markt verursacht ist oder Folge einer vom Staat gewollten und geförderten Marktorientierung, die mit einer Politik des Outsourcing also der zunehmenden Übertragung von Aufgaben auf freie Träger verbunden wurde.

Schauen wir also auf das staatliche Handeln im Zeitraum seit der Verabschiedung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes ab 1990.

Jahrelang wurden – trotz steigender Fallzahlen in den Hilfen zur Erziehung und erheblichem Personalausbau bei den freien Trägern – die Sozialen Dienste der Jugendämter personell ausgedünnt. Erst ab 2005 wurden als Reaktion auf die ersten medial bewusst wahrgenommenen toten Kinder (Kevin, Jessica, Lea Sophie) und die Kinderschutzdebatten wieder zusätzliche Stellen in den Jugendämtern geschaffen. Ob dieser Ausbau bedarfsgerecht erfolgte, dürfte örtlich sehr unterschiedlich eingeschätzt werden. Parallel sind danach die Inobhutnahmen und Hilfen weiter angestiegen und auch die Anzahl von Kindern, die durch Handeln oder Unterlassen von Eltern und Bezugspersonen ums Leben kamen blieb bundesweit bei jährlich ca. 130 – 150 Kindern konstant. Gleichzeitig wurden Meldepflichten eingeführt,

Fachstandards des Kinderschutzes entwickelt und verbindlich gemacht. Die Zahl der Meldungen von Kindeswohlgefährdungen bewegt sich seitdem auf hohem Niveau und die Verweildauer in der Inobhutnahme hat trotz steigender Unterbringung in Heimen ebenfalls zugenommen. Die Überlastung der Jugendämter hat bis heute zudem den Nebeneffekt, dass häufig sogenannte Klärungshilfen den Trägern übertragen wurden, die dann auftragsgemäß auch den Vorschlag für eine Hilfeplanung vorlegen und im Regelfall diese Hilfe dann auch selbst leisten.

Ein bedarfsgerechter Ausbau von Pflegestellen in der Bereitschaftspflege und Dauerpflege hat dagegen nicht stattgefunden weil im Pflegekinderwesen fast nirgendwo eine bedarfsgerechte Finanzierung und strukturelle Absicherung erfolgt ist. Genau so vernachlässigt oder abgebaut wurden alle infrastrukturellen Angebote der Kinder- und Jugendhilfe (Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Familienförderung, Gemeinwesenarbeit) und der Gesundheitshilfe, die gerade für Eltern, Kinder und Jugendliche in Armutslagen eine wichtige Alltagsunterstützung leisten und Ausgrenzung entgegenwirken. Die zusätzlichen 50 Mio. Euro aus dem Bundesprogramm Frühe Hilfen pro Jahr sind nicht in der Lage den Rückzug des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der Krankenkassen auch nur annähernd zu kompensieren. Auf der Ebene der Landesjugendämter ist vielfach als Folge der Föderalismusreform ein personeller Kahlschlag u.a. in der Heimaufsicht und der Beratung der Jugendämter erfolgt. Dies alles und eine zum Teil durch Überregulierung, Misstrauen und Kontrolle geprägte Führungs – Unkultur in manchen Jugendämtern lässt zu Recht bei manchen Fachkräften Ohnmachtsgefühle aufkommen.

Wie in der Werbung für einen Schweizer Kräuterbonbon stellt sich dann die Frage: Wer hat's erfunden? Der Staat war's!

Keine dieser Entwicklungen ist durch Marktmechanismen oder von Trägern sondern durch staatliches Handeln oder Unterlassen entstanden. Worin also ist die Erwartung begründet, dass durch Entmachtung der Träger und Eltern und staatlichen Machtzuwachs die Probleme gelöst werden.

## Vom Kind aus denken – Ein Versprechen, das nicht eingehalten wurde

Vom Kind aus denken und handeln ist ein hehrer Grundsatz. Gerade unsere Kenntnis über die Kraft positiver Bindungen auch und gerade in belasteten Lebensverhältnissen aber auch die Kraft, die aus der Einbindung in alltagsstützende Netzwerke für Eltern und Kinder erwächst, stellt hohe Ansprüche an die Weiterentwicklung von Kinder- und Jugendhilfe und gibt erreichbare Ziele einer Reform vor: Stärkung von Eltern – Kind – Beziehungen von Anfang an, Sicherung neuer Lebensorte von Kindern durch konstante Bezugspersonen, Mitwirkung von Eltern, Kindern und Jugendlichen an ihrer Lebensplanung, Ausbau einer entlastenden Infrastruktur mit den Schwerpunkten Bildung und Teilhabe. All dies ist in Deutschland längst noch nicht ausreichend entwickelt und gesichert.

Nichts davon wurde eingelöst. Die Rechte der Kinder wurden zwar formal zu Lasten der Eltern bei den Hilfen zur Erziehung eingeführt aber deren Gewährung wurde dem Grunde und der Art nach vom Rechtsanspruch in das Letztentscheidungsrecht des Staates umgewandelt. Die verbindliche Einrichtung von Beschwerdestellen wurde zur Kannregelung und der Anspruch auf eine fördernde Unterstützung der Umwelt bleibt weiter ungesichert und Opfer der Sparpolitik

auf dem Altar der Schuldenbremse. Anstatt Kinder und Jugendarbeit und Familienförderung zu stärken und die Personalstandards in der Tagesbetreuung für die Krippenkinder zu erhöhen, sollte der Zugang zu diesen schon jetzt überforderten Einrichtungen durch die Hintertür durch ein Vorrangprinzip erreicht werden.

Für die Kinder, die aus Krieg und Verfolgung zum Teil ohne ihre Eltern fliehen mussten, soll nach Vorstellung der Ministerpräsidenten eine Billigvariante der Kinder- und Jugendhilfe geschaffen werden und sechs Länder und die kommunalen Spitzenverbände warten schon darauf, alle Volljährigen aus der Kinder- und Jugendhilfe auszugliedern. Besonders zynisch ist die vorgesehene Neudefinition von Einrichtungen. Zukünftig wäre eine Einrichtung nur dann noch eine Einrichtung, wenn keine Zuordnung von bestimmten Fachkräften zu bestimmten Kindern mehr besteht.

Für ca. 25.000 Kinder in familienähnlichen Lebensgemeinschaften und in Kinderdörfern letztlich aber auch für jede auf feste Bezugspersonen setzende Heimerziehung (Aussenwohngruppen) wäre damit die Fortsetzung dieser besonders kindgerechten Betreuungsform gefährdet. Kinderfeindlicher kann man kein Gesetz umgestalten und das alles nur, um die Kosten zu senken und die Landesjugendämter, die nur für Heime zuständig sind, bei der Heimaufsicht personell zu entlasten.

Aus »von Kind aus denken« wurde ein »vom Geld aus denken und von Staat aus lenken«.

## Das Prinzip der Gewaltenteilung – oder wer trägt für was Verantwortung ?

Die Verantwortung für die Gesetzgebung liegt bei der Legislative und nicht bei der Exekutive. Dieses Prinzip von Montesquieu prägt die Verfassung aller demokratischer Staaten. In der Praxis aber werden die Gesetze in den Ministerien von Bund und Ländern erarbeitet, wenn nicht sogar an den Schreibtischen von Lobbyisten.

Die Mitwirkung und Vorarbeit an Gesetzesvorlagen durch die Regierungen von Bund und Ländern ist solange sinnvoll, wie die Vorgaben von den Parlamenten kommen. Dazu gehört auch die Verantwortung für den Blick auf die Nebenwirkungen. Im Fall der Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sind die Parlamente von Bund und Ländern von den Gesetzesentwürfen und Ihrem grundlegenden Paradigmenwechsel sowie ihren fatalen Nebenwirkungen wesentlich später informiert bzw. von ihnen erkannt worden als die gut vernetzte und aufmerksame Fachöffentlichkeit. Dieses systematische Ausschalten der Legislative, die nach dem Koalitionsvertrag und dem Eckpunktepapier lange im Glauben gelassen wurde, das etwas Gutes in Vorbereitung ist, darf von den Abgeordneten der Parlamente nicht hingenommen werden und sich nicht wiederholen. Die Folgen dieses Vorgehens zeigten sich Anfang November. Der Gesetzesentwurf wurde vom Familienministerium im Familienausschuss zurückgezogen bzw. eine weitgehende Neubearbeitung mit Berücksichtigung der wesentlichen Kritikpunkte wurde angekündigt.

Da weder Ministerin Manuela Schwesig hinter dem Entwurf stand noch eine der Koalitionsfraktionen wurden die Schuldigen in den Ländern und bei den kommunalen Spitzenverbänden gesucht. Die aber wollten auch nicht die Verantwortung übernehmen, denn zu dem Zeitpunkt war bereits ein Papier der Länder auf dem Markt, in dem die wesentlichen Paradigmenwechsel beim Abbau von Rechten und Leistungsverlechterungen kritisiert wurden und eine Rückkehr zum

Bewährten gefordert wurde. Da dies ein einstimmig abgestimmter Vorschlag war, bleibt letztlich nur eine Person übrig, die den Gesetzesentwurf aktiv verteidigt und sich zugleich auch als Ghostwriter geoutet hatte: ein Deutscher Professor, der nicht wusste worum es der Politik ging, was ihm auch nicht vorzuwerfen ist, weil er ja nicht vom Fach war.

Diese Form von organisierter Unverantwortlichkeit schadet dem Ansehen von Legislative und Exekutive. Sie erschüttert das Vertrauen, dass hinter einer Reformankündigung auch wirklich eine Verbesserung kommt. Sie belastet das Verhältnis von gut 800.000 Beschäftigten in der Kinder- und Jugendhilfe zur Politik und ist eine verpasste Chance für eine wirkliche Reform, die wir weiterhin brauchen.

## Wenn die Aufgaben dem Geld folgen und nicht das Geld den Aufgaben

Wer eine Reform plant, tut dies aus der Einschätzung heraus, dass gesellschaftliche Ausgangslagen sich so verändert haben, dass der bisherige Rechtsrahmen nicht mehr ausreicht, die notwendigen Leistungen eines Politikfeldes Sinn stiftend zu erbringen. Eine tragfähige und zukunftsweisende Reform hat daher Voraussetzungen. Diese sind:

- Benennung empirisch belegter Ausgangslagen, die neue bzw. andere Handlungsbedarfe und Leistungsangebote erforderlich machen
- Differenzierung von gesetzlichen und untergesetzlichen Handlungsbedarfen
- Differenzierung zwischen bewährten Regelungen und denen, die verändert werden müssen
- Differenzierung zwischen Ursachen und Wirkungen – nicht jede unerwünschte Entwicklung ist auf die Regelungen eines Gesetzes zurückzuführen
- Aussagen über Kostenfolgen können frühestens gemacht werden, wenn das neue Regelwerk feststeht und seriös berechnet wurde

Keine dieser Voraussetzungen wurde im Fall der SGB VIII – Reform erfüllt. Vielmehr wurde deutlich und von den Kommunalen Spitzenverbänden auch von Anfang an gefordert, dass die Reform vor allem ein Ziel erfüllen müsse, nämlich einen Beitrag zur Kostendämpfung bei den Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe zu leisten. Diese Schere im Kopf zieht sich wie ein roter Faden durch den Gesetzesentwurf und hat vor allen dazu geführt, dass die Ziele der Reform ins Gegenteil verkehrt wurden und dass die Gesetzesbegründung und der Gesetzestext sich widersprechen.

Dabei besteht kein Zweifel, dass in der Kinder- und Jugendhilfe mitunter auch Geld an den falschen Stellen ausgegeben wird. Der 10. Kinder- und Jugendbericht hat bereits festgestellt, dass auf soziale Probleme zu häufig nur mit Einzelhilfen reagiert wird. Diese Aussage aber war ein Vorwurf an die Politik, die Förderung einer unterstützenden Infrastruktur und Gemeinwesenarbeit zu vernachlässigen. Sie war keine Aufforderung, den Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung zu schwächen und durch ein Vorrangprinzip auf Gruppenangebote sich vor einer überfälligen Verbesserung der Förderung von Infrastruktur zu drücken.

Wer sparen will, muss zunächst Geld in Hand nehmen. Eine Reform der Kinder- und Jugendhilfe – erst recht die Zusammenführung von Jugendhilfe und Eingliederungshilfe – wird unabdingbar zunächst zusätzliche Haushaltsmittel erforderlich machen. Erst wenn wir eine leistungsfähige Infrastruktur in deutschen Kommunen

haben, die Bildung und Teilhabe stützt, wird nach einigen Jahren ein Entlastungseffekt bei den Ausgaben für Hilfen zur Erziehung eintreten.

Die kommunale Spitzenverbände sollten ihre Kampfrichtung darauf neu ausrichten.

Anstatt Kostenneutralität für die Reform zu fordern, sollten sie an der Seite der von Armut und Ausgrenzung bedrohten Kinder- und Jugendlichen in Oberhausen, Berlin und Neustrelitz stehen und für deren bessere Förderung kämpfen anstatt sich damit abzufinden, dass Bund und Länder sie weiterhin mit ihren Problemen und unzureichenden Mitteln allein lassen.

## Epilog – Kein Grund zur Entwarnung

Seit Anfang November ist überall in der Kinder- und Jugendhilfe ein Gefühl der vorsichtigen Erleichterung eingetreten. Das neue vertrauliche Länderpapier vom 4.11. nimmt einen Großteil der Kritik der letzten Monate auf fordert parallel zur Ankündigung des Bundesfamilienministeriums am 9.11. im Familienausschuss einen neuen Gesetzesentwurf.

Dies jedoch ist kein Grund zur Entwarnung. Jede der im politischen Umfeld verwurzelten Gefahren besteht weiter fort.

Die Beschlüsse im Koalitionsausschuss und der Ministerpräsidentenkonferenz zur Etablierung einer 2. Klasse Jugendhilfe für junge Flüchtlinge und die Abschaffung von Rechtsansprüchen für junge Volljährige haben weiter Bestand. Die Pläne zur Regionalisierung von Jugendhilfe und Eingliederungshilfe werden im Bundesfinanzministerium weiter verfolgt und für die nächste Legislatur auf Wiedervorlage gelegt. Ebenso bestehen die unreflektierten Grundannahmen über die starken Träger und den unschuldigen und schwachen Staat weiter fort und schlagen sich in der kommunalen Praxis weiter nieder.

Wir brauchen aber eine echte Reform der Kinder- und Jugendhilfe, in der das Geld den Aufgaben folgt und nicht umgekehrt und keine Mini – Novelle. Wir brauchen den Diskurs zwischen Politik, Praxis und Forschung, um die Kinder- und Jugendhilfe qualifiziert weiter entwickeln zu können.

Vor allem aber brauchen wir im Sinne Montesquieus die politische Bereitschaft der Legislative, ein Kinder- und Jugendhilfegesetz zu schaffen, das dem Volke dient und die Freiheit schützt.