

Kostenfolgeabschätzung gemäß § 3 KonnexAG

Der Gesetzentwurf sieht konnexitätspflichtige Regelungen vor, so dass gemäß § 3 KonnexAG eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen ist.

Mit § 5 Abs. 1 und 2 werden die von der gesetzlich für diese Aufgaben zuständigen Stelle (Landesjugendämter) vorgelegten Empfehlungen zur Wahrnehmung der Aufgaben und bei Verfahren nach § 8a des Achten Buches Sozialgesetzbuch als verbindliche Grundlagen für entsprechende Verfahren normiert. Es handelt sich dabei um eine „Soll“-Vorschrift. Nach bundesgesetzlicher Regelung sind die Jugendämter bis dato lediglich dazu verpflichtet, sich im Rahmen kommunaler Zuständigkeit für die Qualitätsentwicklung (§ 79a SGB VIII) an diesen Handlungsempfehlungen zu orientieren.

Zur Umsetzung dieser Empfehlungen kann festgestellt werden, dass eine Beschlussfassung zu diesen Handlungsempfehlungen seitens der Landesjugendhilfeausschüsse vorliegt, die u.a. enthält, dass eine Befassung der örtlichen Jugendhilfeausschüsse angestrebt werden soll: „Auf der Grundlage einer Vereinbarung mit den Kommunalen Spitzenverbänden wurde die ursprüngliche Orientierungshilfe nun in überarbeiteter Fassung als gemeinsame Empfehlung der beiden nordrhein-westfälischen Landesjugendämter von den beiden Landesjugendhilfeausschüssen beschlossen. Beide Ausschüsse haben ihre Entscheidung mit der Empfehlung verbunden, die vorliegende Empfehlung auch in den örtlichen Jugendhilfeausschüssen als Grundlage der Arbeit der Jugendämter beschließen zu lassen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Sorgeberechtigte, Kinder und Jugendliche in allen Regionen auf vergleichbare Qualitätsmerkmale in der Arbeit im Kinderschutz vertrauen können.“ Die Kommunalen Spitzenverbände haben mit Schreiben vom 21.01.2021 eine entsprechende Beschlussfassung in den örtlichen Jugendämtern angeregt: „Um die Verbindlichkeit der Empfehlungen der beiden Landesjugendämter zum Kinderschutz zu erhöhen, empfehlen die kommunalen Spitzenverbände daher, diese Empfehlungen auch von den örtlichen Jugendhilfeausschüssen als Grundlage der Arbeit der Jugendämter beschließen zu lassen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Sorgeberechtigte, Kinder und Jugendliche in allen Regionen in NRW auf vergleichbare Qualitätsmerkmale in der Arbeit im Kinderschutz vertrauen können.“

Der tatsächliche Stand der Umsetzung der Handlungsempfehlungen ist in den 186 Jugendämtern gegenwärtig heterogen. Teilweise waren die Handlungsempfehlungen bereits Gegenstand einer Befassung in örtlichen Jugendhilfeausschüssen, teilweise wird eine solche angestrebt. Insoweit trifft auch die mit diesem Gesetz verbundene verbindliche Vorgabe zur Anwendung der Handlungsempfehlungen auf unterschiedliche Umsetzungsstände in den Jugendämtern.

Die Kostenfolgeabschätzung gemäß § 3 KonnexAG erfolgt auf Grundlage einer landesweit pauschalierten Betrachtung, die alle Jugendämter in angemessener Form berücksichtigt. Die zusätzlichen Mittel sichern die notwendigen Prozesse vor Ort.

Damit die nunmehr verbindlichen Handlungsempfehlungen gleichförmig umgesetzt werden können und aufgrund einer vergleichbaren und überprüfbaren Praxis auf der Grundlage landesweit gültiger, verbindlicher Mindeststandards das Ziel einer Verbesserung der Qualität bei der Wahrnehmung der Aufgaben und bei Verfahren nach § 8a des Achten Buches Sozialgesetzbuch erreicht werden kann, wird für die Kostenfolgeabschätzung zunächst die Annahme getroffen, dass durch den mit der Vereinheitlichung und verbindlichen Standardisierung einhergehenden Mehraufwand hinsichtlich der bereits bestehenden Aufgabe davon auszugehen

ist, dass für den jeweiligen Einzelfall mehr Zeit durch die Mitarbeitenden der Jugendämter vor Ort aufzuwenden ist.

Zur Ermittlung des konnexitätsrelevanten Mehraufwandes ist wie folgt vorgegangen worden:

Grundlage der Kostenfolgeabschätzung ist eine empirische Analyse der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik – AKJStat, Technische Universität Dortmund, FK 12, Forschungsverbund DJI/TU Dortmund zur Arbeitsbelastung des Personals im ASD (KomDat Heft 1, April 2020). Nach dieser sind wesentliche Aufgaben des ASD definiert, die die Arbeitsbelastung im ASD abbilden. Im Einzelnen sind dies:

Hilfen zur Erziehung
Eingliederungshilfe
Inobhutnahmen
§ 8a SGB VIII-Verfahren

Zwar werden damit nicht alle Aufgaben im ASD erfasst. Jedoch stehen für weitere wesentliche Aufgaben (§§ 16 bis 20; 52 SGB VIII, fallunspezifische Aufgaben) keine hinreichenden Daten für eine Einbeziehung in eine Ermittlung zur Arbeitsbelastung zur Verfügung, da diese nicht oder nur mit dem Merkmal „Ausgaben“ in der Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst werden.

Die TU Dortmund hat zur Ermittlung der Arbeitsbelastung die Maßnahmen in den o.g. Bereichen rechnerisch in ein Verhältnis zu den Vollzeitäquivalenten im ASD gesetzt. Insoweit sind die so erzielten Verhältnisse ein Indikator für die Arbeitsbelastung im ASD.

Für Nordrhein-Westfalen stellen sich die Werte analog zur Untersuchung der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik – AKJStat, die eine bundesweite Darstellung zum Gegenstand hatte, nach Auskunft der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik – AKJStat Dortmund wie folgt dar:

Jahr	2018		2019		2020	
VZÄ im ASD ¹	4.133		nicht erhoben		noch nicht veröffentlicht	
	Absolut	pro VZÄ im ASD	Absolut	pro VZÄ im ASD	Absolut	pro VZÄ im ASD
Bevölkerung unter 18 Jahren	2.995.296	725	3.008.120	/	3.017.836	/
Begonnene HzE ²	48.940	11,8	48.770	/	noch nicht veröf- fentlicht	/
Beendete HzE ²	48.525	11,7	46.562	/	noch nicht veröf- fentlicht	/
Am 31.12. laufen- de HzE ²	86.200	20,9	88.327	/	noch nicht veröf- fentlicht	/
Begonnene Hilfen § 35a ³	9.026	2,2	9.953	/	noch nicht veröf- fentlicht	/
Beendete Hilfen § 35a ³	7.435	1,8	7.417	/	noch nicht veröf- fentlicht	/

Am 31.12. laufende Hilfen § 35a ³	20.414	4,9	22.782	/	noch nicht veröffentlicht	/
Beendete 8a-Verfahren	43.578	10,5	49.707	/	54.347	/
Inobhutnahmen (§ 42) ⁴	12.850	3,1	12.415	/	11.225	/

1 Die Statistik der Einrichtungen und tätigen Personen der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Tageseinrichtungen) wird nur zweijährlich durchgeführt. Die Ergebnisse für den Stichtag 31.12.2020 wurden von IT.NRW noch nicht veröffentlicht.

2 Hilfen zur Erziehung (ohne Erziehungsberatung gem. § 28 SGB VIII), Hilfen für junge Volljährige.

3 Eingliederungshilfen gem. § 35a SGB VIII.

4 Inobhutnahmen gem. § 42 SGB VIII (ohne vorläufige Inobhutnahmen gem. § 42a SGB VIII).

Quelle: Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstandstatistik; IT.NRW: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Einrichtungen und tätige Personen der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Tageseinrichtungen); Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige; Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Abs. 1 SGB VIII; Vorläufige Schutzmaßnahmen; versch. Jahrgänge; Berechnungen Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik.

Eine isolierte Betrachtung der Kennzahlen zur Arbeitsbelastung pro VZÄ im ASD von einzelnen Bereichen ist für eine Kostenfolgeabschätzung nicht sachgerecht. Es handelt sich hierbei lediglich um eine rein rechnerisch ermittelte Kennzahl, die nur in einem Zeitreihenvergleich eine empirische Aussage über die Entwicklung der Arbeitsbelastung ermöglicht. Die tatsächliche Verteilung der 4.133 VZÄ auf die o.g. Bereiche ist nicht bekannt. Insoweit wurden für die Kostenfolgeabschätzung diese Kennzahlen aggregiert, in dem alle Maßnahmen summiert und durch die vorhandenen VZÄ dividiert wurden. Hieraus ergibt sich eine Gesamtarbeitsbelastung pro VZÄ im ASD.

Maßnahmen	KJH-Statistik 2018
Gefährdungseinschätzungen	43.578
Inobhutnahmen	12.850
HZE	86.200
Eingliederungshilfen	20.414
Gesamt	163.042
Personal ASD	
VZÄ	4.133
Gesamtarbeitsbelastung Maßnahmen pro VZÄ derzeit	39,45

Hinsichtlich der Berücksichtigung des konnexitätsrelevanten Mehraufwandes wird davon ausgegangen, dass eine Verzahnung der Bereiche Gefährdungseinschätzung, Inobhutnahme und Hilfen zur Erziehung besteht und insoweit zu berücksichtigen ist. Die fachliche Einschätzung der Höhe des entstehenden Mehraufwandes, der zur Erfüllung der geänderten gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist, führt insoweit zu der Annahme, dass von einem VZÄ im Be-

reich der Gefährdungseinschätzung nur noch 75 % der bisherigen Fälle bei Wahrung der geänderten gesetzlichen Anforderungen bearbeitet werden können. Da die angenommene Verzahnung im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung lediglich die Tatbestände zu berücksichtigen hat, die im Rahmen der landesgesetzlich geregelten Spezifizierung der Aufgaben in Verfahren nach § 8a SGB VIII begründet liegen, ist die Reduzierung im Bereich der Inobhutnahmen und der HzE entsprechend geringer anzusetzen. Hier ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass Folgekosten durch eine Verbesserung von Verfahren nach § 8a SGB VIII nicht der Konnexitätspflicht unterliegen können, da nach § 8a SGB VIII bereits jetzt den Jugendämtern die Aufgaben obliegt, in allen Fällen eine Kindeswohlgefährdung abzuwenden. Im Bereich der Inobhutnahmen und HzE werden hier 90 % angesetzt. Die Kalkulation stellt sich daher wie nachfolgend dar:

Gefährdungseinschätzungen	75 %	der bisherigen Fälle/ VZÄ
Inobhutnahmen	90 %	der bisherigen Fälle/ VZÄ
HzE	90 %	der bisherigen Fälle/ VZÄ
Eingliederungshilfen	100 %	der bisherigen Fälle/ VZÄ

In Ermangelung einer Datengrundlage für weitergehende Aufgaben des ASD wurden bei der Reduzierung insgesamt die zu diesen Bereichen bestehenden Schnittstellen entsprechend der vorangegangenen Ausführungen berücksichtigt. Dies zeigt sich auch darin, dass alle VZÄ im ASD in die Gesamtgewichtung miteinbezogen werden und hier keine (angenommene) Verteilung auf die Bereiche angesetzt wurde.

In der Folge können aufgrund der geänderten gesetzlichen Anforderungen von den vorhandenen 4.133 VZÄ nicht mehr 163.042, sondern lediglich 142.243 Fälle bearbeitet werden. Damit sinkt die Gesamtarbeitsbelastung auf 34,42 Maßnahmen pro VZÄ. Um alle 163.042 Fälle bei einer Gesamtarbeitsbelastung von 34,42 Maßnahmen pro VZÄ zu bearbeiten, würden 4.737,35 VZÄ benötigt. Die daraus resultierende Differenz von 604,35 VZÄ stellt daher die Folge der konnexitätsrelevanten Mehrbelastung durch die veränderte gesetzliche Aufgabe dar.

Damit erhöhte sich der landesweite Personalbestand im ASD von 4.133 VZÄ um rund 15 % auf insgesamt rd. 4.737 VZÄ.

Die aufgrund des konnexitätsrelevanten Mehraufwandes geschätzten, zusätzlich erforderlichen VZÄ multipliziert mit der tariflichen Vergütung nach TVÖD SuE 14 Stufe 6 gültig ab 01.04.2022 bei einem Arbeitgeberbruttzuschlag in Höhe von 27 % ergeben jährliche Kosten in Höhe von 47.380.569 Euro (604,35 VZÄ x 78.399,22 Euro).

Es wird weiter ein Ausgleich der Sachkosten in Höhe von 10 % (4.738.057 Euro) sowie der Verwaltungsgemeinkosten in Höhe von 5 % berücksichtigt (2.369.028 Euro)

Daraus ergeben sich jährliche Kosten in Höhe von 54.487.654 Euro.

Die Verteilung der Mittel wird auf der Grundlage des Anteils der Kinder in einem Jugendamtsbezirk an allen Kindern in Nordrhein-Westfalen ermittelt.

§ 8 Qualitätsentwicklungsverfahren sieht die verbindliche Mitwirkung der Kommunen an einem Qualitätsentwicklungsverfahren vor.

Daraus ergibt sich, dass die Jugendämter alle fünf Jahre an einem zwei Monate dauernden Verfahren zur Evaluation und fachlichen Einordnung konkreter Fallanalysen bereits abgeschlossener Sachverhalte sowie von Merkmalen zur Strukturqualität mitwirken müssen. Hier-

zu sind repräsentative Fälle im Vorfeld auszuwählen und die Unterlagen der zuständigen Stelle vorzulegen.

Für diese Aufgabe wird kalkuliert, dass in den zwei Monaten der Umsetzung sowie einem halben Monat der Vorbereitung 0,2 Stellen Leitung des Jugendamtes (TVÖD VKA E 15 Stufe 6 gültig ab 01.04.2022 bei einem Arbeitgeberbruttozuschlag in Höhe von 27 %; 113.576,79 Euro), 0,5 Stellen Mitarbeitender im ASD (TVÖD SuE 14 Stufe 6 gültig ab 01.04.2022 bei einem Arbeitgeberbruttozuschlag in Höhe von 27 %; 78.399,22 Euro) sowie 0,5 Stelle Sachbearbeitung TVÖD VKA E 8 Stufe 6 gültig ab 01.04.2022 bei einem Arbeitgeberbruttozuschlag in Höhe von 27 %; 58.524,53 Euro) im Jugendamt in Anspruch genommen werden.

Dem folgend wurden die Kosten für eine 2,5-monatige Beschäftigung im oben genannten Umfang ermittelt:

Summe der Kosten je Arbeitsplatz x Umfang * 0.20833333 (1 = 12 Monate)

Schließlich wurde der so ermittelte Betrag durch 5 geteilt (5-jähriger Zyklus) und schließlich mit 186 (Anzahl der Jugendämter) multipliziert.

Dies ergibt Kosten in Höhe von 706.624 Euro.

Es wird weiter ein Ausgleich der Sachkosten in Höhe von 10 % (70.662 Euro) sowie der Verwaltungsgemeinkosten in Höhe von 5 % berücksichtigt (35.331 Euro)

Im Ergebnis entstehen hier jährliche Kosten in Höhe von 812.617 € Euro.

Die Verteilung auf die Jugendämter erfolgt gleichförmig, so dass jedes Jugendamt im Jahr 4.368 Euro erhält.

Mit § 9 Abs. 1 bis 4 werden die Vorgaben des § 4 KKG zu Netzwerken Kinderschutz konkretisiert. Es wird die Einrichtung einer Koordinierungsstelle für die Netzwerke Kinderschutz verbindlich geregelt sowie Aufgaben dieser und des Netzwerkes beschrieben. Es entstehen Personal- und Sachkosten.

Die Personalkosten entstehen insbesondere durch die Aufgaben der Koordinierungsstelle (§ 9 Abs. 2) sowie die Unterstützung des Netzwerks bei der Öffentlichkeitsarbeit und der Organisation interdisziplinärer Fortbildung (§ 9 Abs. 3 und Abs. 5).

Zur Ermittlung der Kostenfolgen wurden für das Jugendamt Köln fachliche Annahmen getroffen. Diese gehen davon aus, dass für die 9 Stadtbezirke insgesamt 4,5 Stellen für die Aufgaben der Koordinierungsstelle benötigt werden, insoweit also ein VZÄ die Aufgaben in zwei Stadtbezirken erfüllt. Eine halbe Stelle wurde als Gesamtkoordination angenommen. Insgesamt sind somit 5 VZÄ kalkuliert. In Verbindung mit der Anzahl der Kinder in den Jugendamtsbezirken ergibt sich so ein Koeffizient, der für die weiteren Jugendamtsbezirke angesetzt wurde. Dabei wird ab einem Absinken eines zu fördernden Stellenanteils unter 0,5 VZÄ ein Sockel von 0,5 festgelegt. Dieser Sockel greift bei 144 Jugendämtern. Insgesamt ergeben sich so 123,18 VZÄ Die Kosten aus den VZÄ wurden mit TVÖD SuE 14 Stufe 6 gültig ab 01.04.2022 bei einem Arbeitgeberbruttozuschlag in Höhe von 27 % kalkuliert (78.399,22 Euro). Es ergeben sich Personalkosten in Höhe von 9.657.216 Euro.

Es wird weiter zu diesen Personalkosten ein Ausgleich der Sachkosten in Höhe von 10 % (965.722 Euro) sowie der Verwaltungsgemeinkosten in Höhe von 5 % berücksichtigt (482.861 Euro)

Zur Erfüllung der Aufgaben der Koordinierungsstelle und des Netzwerks fallen zudem Sachkosten an. Dies gilt insbesondere für Kosten der Netzwerktreffen, der Fortbildungen der Netzwerk-Mitglieder, der Berufsgruppen der Netzwerkpartner, der Öffentlichkeitsarbeit. Zudem wurden Verfügungsmittel kalkuliert, um vor Ort einen Gestaltungsspielraum für individuelle, an die örtlichen Rahmenbedingungen angepasste Bedarfe zu eröffnen. Hierzu wurden erneut für das Jugendamt Köln folgende Annahmen getroffen:

Kosten Netzwerktreffen	250 Euro
Anzahl Netzwerktreffen	2
Kosten Netzwerktreffen insgesamt	500 Euro
Kosten Fortbildung	1.000 Euro
Anzahl Fortbildungen Netzwerkpartner	2
Anzahl Fortbildungen für Netzwerkm Mitglieder	2
Kosten Fortbildungen insgesamt	4.000 Euro
Öffentlichkeitsarbeit	500 Euro
Veranstaltungen	1.000 Euro
Verfügungsmittel	44.000 Euro
Sachkosten gesamt	50.000 Euro

Die Umlegung auf die anderen Jugendämter erfolgte analog zur Umlegung der VZÄ bei einem Sockel in Höhe von 5.000 Euro. Zwar würde sich rein rechnerisch bei Berücksichtigung der hier abgebildeten Kosten für Netzwerktreffen, Fortbildung, Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen ein Sockel von 6.000 Euro ergeben. Es wird aber davon ausgegangen, dass die Kosten in kleineren Jugendamtsbezirken für diese Bereiche geringer ausfallen, so dass auch hier noch Verfügungsmittel zur Verfügung stehen. Insgesamt ergeben sich für die Sachkosten Kostenfolgen in Höhe von 1.231.757 Euro.

In der Aufsummierung für alle Jugendämter ergeben sich für § 9 Abs. 1 bis 4 Kostenfolgen in Höhe von jährlich 12.337.556 Euro.

Nach § 9 Abs. 5 ist es zudem Aufgabe der Netzwerke sowie der Koordinierungsstelle, interdisziplinäre Qualifizierungsangebote umzusetzen. Hierzu wurde analog zu den Berechnungen der Sachkosten der Netzwerke Kinderschutz für das Jugendamt Köln kalkuliert und folgende Annahmen getroffen:

Kosten/Fortbildung	2.000 Euro
Bezirke	9
VA/Jahr	3
Kosten Fortbildungen insgesamt	54.000 Euro
Verfügungsmittel	46.000 Euro
Gesamtkosten	100.000 Euro

Hier ist aufgrund der Beteiligung weiterer Berufsgruppen und somit auch der Komplexität der Inhalte sowie ggf. zeitlicher Aspekte (Fortbildungen am Wochenende/Abend) ein höherer Kostenansatz zu den Fortbildungskosten zu wählen. Wegen der zu beteiligenden Partner soll ein stärkerer örtlicher Indikator berücksichtigt werden (Bezirke). Zudem werden Verfü-

gungsmittel kalkuliert, um vor Ort einen Gestaltungsspielraum für individuelle, an die örtlichen Rahmenbedingungen angepasste Bedarfe zu eröffnen.

In der Aufsummierung für alle Jugendämter ergeben sich für § 9 Abs. 5 Kostenfolgen in Höhe von jährlich 1.867.206 Euro.

Auch hier wurde mit dieser Kostenkalkulation vom Jugendamt Köln ausgegangen. Die Verteilung erfolgt in der Folge für die weiteren Jugendämter auf der Grundlage des Anteils an Kindern, an allen Kindern in Nordrhein-Westfalen bei einem Sockel in Höhe von 5.000 Euro. Insgesamt ergeben sich für Kostenfolgen für § 9 in Höhe von jährlich 14.204.762 Euro.

Insgesamt sind damit folgende Kostenfolgen kalkuliert:

§ 5 Fachliche Standards in Verfahren zum Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung	54.487.654Euro
§ 8 Qualitätsentwicklung	812.617 Euro
§ 9 Netzwerke Kinderschutz	14.204.762 Euro
Insgesamt	69.505.033 Euro

Einnahmen oder andere Entlastungen sind im Rahmen der Kostenfolgeabschätzung nicht zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 2 S. 2 KonnexAG).

Es werden keine besonderen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung gestellt werden (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 KonnexAG).