

*Klaus Schäfer*

## 25 Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz – eine rechts- und jugendpolitische Bewertung aus Ländersicht

### 1 Vorbemerkungen

Die Bundesländer haben im Prozess der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe an zahlreichen Stellschrauben konstruktiv mitgewirkt. Dies nicht nur in den parlamentarischen Beratungen des Gesetzes sondern vor allem in den 25 Jahren seit Verabschiedung des SGB VIII. Vielen mag in der Rückschau das Verhalten der Länder nicht offensiv genug gewesen sein und ein Mangel an landesgesetzlichen Regelungen gesehen werden, obwohl das SGB VIII reich an Möglichkeiten solcher Regelungen ist. Die Entwicklungen die das KJHG bzw. seine Anwendung und Umsetzung genommen hat zeigen aber eindrucksvoll, dass das KJHG das kinder- und jugendpolitische Klima und die rechtliche Basis in den Ländern und Kommunen deutlich positiv befördert hat. Eine Bewertung der 25 jährigen Geschichte des KJHG's aus Ländersicht muss aber immer auch im Blick haben, dass es nur eine globale Betrachtung sein kann, denn zu unterschiedlich sind die Interessen innerhalb der Länder, z. B. zwischen den Fachressorts und den Finanzministerium und auch unter den Ländern. Dass das KJHG dennoch eine Erfolgsgeschichte auch für die Bundesländer ist zeigt, wie sich letztlich die Notwendigkeit eines modernen leistungsorientierten Kinder- und Jugendhilfe durchsetzen konnte: „Spätestens seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist das SGB VIII als ein modernes, präventiv ausgerichtetes Leistungsgesetz in der Fachöffentlichkeit breit akzeptiert. Das SGB VIII hat sich nachhaltig bewährt und – nicht zuletzt aufgrund der Statuierung von Rechtsansprüchen – im Unterschied zum JWG den Stand eines modernen Sozialleistungsgesetzes erreicht“<sup>1</sup>.

### 2 Trotz anfänglicher Skepsis: Mit dem KJHG in den Ländern auf dem richtigen Weg

Bei allem positivem Resümee gilt aber auch, dass die inzwischen 25jährige Etappe keineswegs gradlinig und ohne Widersprüche war, sondern sie war immer wieder von schwierigen Diskussionen auch zwischen dem Bund und den Ländern sowie den Kommunen geprägt, die auf das Spannungsverhältnis „hinter dem Gesetz“ zwischen den verschiedenen Ebenen zurückzuführen waren (und auch heute noch sind). Es war daher keinesfalls eine spannungsfreie Zeit und nur eine Zeit des „Aufblühens“ der Kinder- und Jugendhilfe. Vieles erinnert hin und wieder auch an die Debatten über die Reform des Kinder- und Jugendhilferechts insgesamt, die bis weit in die 60ziger Jahre zurückreichen. Und kaum ein anderes Gesetz hatte einen so schwierigen Weg zu überwinden und war Gegenstand grundlegender gesellschaftspolitischer Kontroversen wie das SGB VIII. Das lag an ganz unterschiedlichen Gründen, insbesondere aber an unterschiedlichen Grundüberzeugungen in der Politik, vor allem auch zwischen den Ländern, und auch zwischen den Fachverbänden. Kommunen und Länder verbanden mit der Reform zwangsläufig finanzielle Folgen,

1 BMFSF (Hrsg.): 14. Kinder- und Jugendbericht, 2013, S. 261.

deren Ausmaß nicht eindeutig festzulegen war, die sie aber zu tragen hatten. Träger der freien Jugendhilfe und ihre Zusammenschlüsse hatten große Erwartungen an einen bedarfsgerechten quantitativen und qualitativen Ausbau und damit auch an die Finanzierungsverantwortung der öffentlichen Hände. Unterschiedliche Auffassungen zwischen den Ländern gab es vor allem aber auch in grundlegenden Fragen der Stellung der Familie in der Erziehung.

Als der Deutsche Bundestag am 28. März 1990 den Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein neues Kinder- und Jugendhilferecht verabschiedete und kurz darauf, am 11. Mai 1990, auch der Bundesrat diesem Gesetz zustimmte, war keinesfalls großer Jubel zu hören. Vielmehr entstand eine zustimmend abwartende Haltung – auch bei den Ländern – was denn dieses Gesetz nun in der Praxis erreichen könnte. Aber nach der ernüchternden Erfahrung vom 4. Juni 1980, dem Tag, an dem durch ein ablehnendes Votum aus finanziellen und grundlegenden Bedenken im Bundesrat durch die CDU/CSU geführten Länder der damalige Reformversuch scheiterte und die Bundesregierung diesen dann „mit Rücksicht auf die Haushaltssituation der Gebietskörperschaften (...) im Einvernehmen mit den Ministerpräsidenten der Länder und dem Deutschen Städtetag“ (...) vorläufig zurückstellte<sup>2</sup>, wollte die Mehrheit der Länder bei dem erneuten Anlauf 1990 keinesfalls ein Scheitern riskieren. Das war ein wichtiger Schritt, auch wenn weitergehende Gesetzesvorschläge der Länder, etwa zum Kindesrecht und Elternrecht, von der Bundesregierung nicht aufgegriffen wurden und auch die (nachgebesserten) angesetzten finanziellen Mehrkosten mit rd. 800 Mio. DM kaum überzeugend waren und eher als unrealistisch angesehen wurden. Diese Entscheidung der Mehrheit der Länder folgte aber auch der Einsicht, dass es jugendpolitisch wie gesellschaftspolitisch zu dem Gesetzentwurf keine wirkliche Alternative gab und die Zeit für diese Gesetzesreform längst überfällig geworden war. Denn die Kinder- und Jugendhilfe in den Ländern und Kommunen war dem Jugendwohlfahrtsgesetz längst enteilt. Allein der Einfluss der Wissenschaft in den 70ziger und 80ziger Jahren hatte Impulse mit sich gebracht die sich schließlich auch in neuen Theorien und Ansätzen der Kinder- und Jugendhilfe vollzogen. Es war nicht mehr vertretbar, das Kind als Objekt von Erziehung zu sehen und nicht als Subjekt mit einen Anspruch auf Erziehung und staatlichen Leistungen. Auch die Grundorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe hatte sich längst zu einen sozialraum- und lebensweltlichen Bezug weiterentwickelt und weit über die Erziehung und Betreuung hinaus neue Formen und Blickwinkel in ihrer Arbeit entdeckt. Zu erinnern sei hier beispielsweise an die „Einmischungstheorie“<sup>3</sup>, an die Strukturmaximen einer „lebensweltorientierten Jugendhilfe“, wie sie der Achte Kinder- und Jugendbericht darstellte<sup>4</sup> und an die Befunde zum „Perspektivenwandel in der Kinder- und Jugendhilfe“<sup>5</sup>. Zudem galt es für die neuen Bundesländer, nach der Wiedervereinigung die Kinder- und Jugendhilfe neu aufzubauen. Daher wurde das Gesetz durch den Einigungsvertrag unverzüglich für die neuen Bundesländer in Kraft gesetzt und galt dort bereits seit dem 3. Oktober 1990.

Kritik zum Gesetzesbeschluss gab es aus den Reihen der Fachöffentlichkeit und der Fachverbände. Sie machte sich – neben Hinweise zu inhaltlichen Aspekten – vor allem daran fest, dass ihrer Auffassung nach durch das Gesetz „ein neuer Rekord an unbestimmten Rechtsnormen auf-

2 Bundestags-Drucksache –BT-Drs. 7/3340, S. 21.

3 *Mielenz, I.* (1981): Die Strategie der Einmischung – Soziale Arbeit zwischen Selbsthilfe und kommunaler Politik. In: *Neue Praxis* 1981, Sonderheft 6, S. 57 ff.

4 Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.) (1990): Achter Kinder- und Jugendbericht, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland.

5 *Kreft, D./Lukas, H. u. a.* (ohne Jahr): Perspektivenwandel der Kinder- und Jugendhilfe, Bd. I und II, Berichte und Materialien aus der sozialen und kulturellen Arbeit, Institut für soziale und kulturelle Arbeit (ISKA) Nürnberg.

gestellt wurde<sup>66</sup> und das es sich bei dem Gesetz eher „um eine zeitgemäße Beschreibung der realen Jugendhilfepraxis ohne innovative Weiterentwicklung handelt“<sup>67</sup>. Auch die Zuordnung des KJHG's als Teil des Sozialgesetzbuchs fand keine Zustimmung bei den Verbänden, die sich überwiegend für ein eigenständiges Gesetz ausgesprochen hatten weil sie befürchteten, die Kinder- und Jugendhilfe könnte als Teil des Sozialgesetzbuches zu stark in ihrem kinder- und jugendpolitischen Grundverständnis eingeschränkt werden.

Mit dem in Kraft treten des Gesetzes, setzten dann doch zügig in den Ländern und Kommunen die Diskussionen um die Umsetzung ein und sehr schnell wurde auch deutlich, dass nachgebessert werden musste, wie z. B. die Diskussion um den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz schließlich zeigte, der – aus Kostengründen – nicht in das KJHG aufgenommen wurde. Das die Länder den Prozess der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe weitgehend offensiv angegangen sind, ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Einerseits hatten sie einen großen Gestaltungsspielraum durch die zahlreichen Landesrechtsvorbehalte. Andererseits stand die Mehrheit der alten Bundesländer neueren Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe offener gegenüber als dies zum Zeitpunkt der Beratungen im Jahre 1980 der Fall war. In den neuen Bundesländern hingegen bot das KJHG die Möglichkeit, eine auf ihre Situation und gegebenen Bedarfe zugeschnittene kinder- und jugendpolitische Infrastruktur zu schaffen und dabei auch die strukturellen Grundbedingungen neu zu formatieren. Das haben diese Bundesländer mit enormen Drang und Elan auch getan. Sicher sind bis heute immer noch Unterschiede in Teilbereichen erkennbar, so z. B. in der Trägerstruktur mit einer hohen Dominanz der öffentlichen Träger. Das gilt aber nicht für die Leistungsbereiche. So konnten diese Länder auf Grund ihrer Geschichte in der Versorgungsquote von ganztägiger Betreuung in den Kindertageseinrichtungen und auch bei den Horten für schulpflichtige Kinder trumpfen.

### 3 Die Föderalismusreform hat die Rolle der Länder gestärkt

Natürlich sind die Haltungen der Länder zu dem Gesetz bis heute nicht immer einmütig ausgefallen, und es ist im Verlauf der 25 Jahre länderseitig immer wieder der Versuch unternommen worden, bestimmte Regelungen des KJHG's zu unterlaufen oder gar abzulösen. So hatten z. B. von Anfang an insbesondere die Innenminister der Länder(gemeinsam mit Kommunen) die Regelungen zur Organisation der öffentlichen Jugendhilfe kritisiert, weil sie ihre umfassende Organisationsgewalt nach Art. 84 Abs. 1 GG eingeschränkt sahen (Beschluss der Innenministerkonferenz 24.11.2000). Ihr Ziel war es einerseits, zu Öffnungsklauseln zu kommen, um strukturelle Lockerungen vornehmen zu können und damit auch die Entscheidungskompetenz in Organisationsfragen wieder zurückzuholen. Es waren vor allem die Länder Hessen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, die darauf abzielten, durch „Zuständigkeitslockerungsgesetze“ über den Bundesrat eine entsprechende Gesetzesänderung herbeizuführen mit dem Ziel, die Organisation der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in eigener Verantwortung zu regeln.

Erst mit der Föderalismusreform I von 2006 erreichten es die Länder, von den Organisationsvorgaben des KJHG's abweichende Regelungen treffen und somit (theoretisch) auch andere Organisationseinheiten mit der Wahrnehmung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe bestimmen zu

6 Preis, in: Krefl, D. (Hrsg) (1993): Jugendhilfe und KJHG: Zwischenbewertungen, aktuelle Rahmenbedingungen und Handlungsperspektiven, in: Berichte und Materialien aus Wissenschaft und Praxis, ISS 3/1993, S. 9.

7 Münder, J. in: Krefl, D., ebda., S. 10.

können. So konzentrierten sich die Diskussionen vor allem auf die Organisationsvorgaben bezogen auf das eigenständige Jugendamt und das Landesjugendamt (§§ 69 bis 71 SGB VIII). Prognosen, das die Föderalismusreform eher zu einer strukturellen Schwächung als zu einer Stärkung der Jugendhilfe vor Ort führen würden, haben sich aber bis heute nicht bestätigt. Bis auf Baden-Württemberg hat bisher kein weiteres Bundesland den Kommunen die Möglichkeit eröffnet, selbst zu entscheiden, welchen Status und welche Struktur der Jugendhilfeausschuss haben kann.

Die Sorge der Fachöffentlichkeit, Kommunen die ein ähnliches Ziel verfolgen könnten sich bei den Ländern durchsetzen, ist deutlich zurückgegangen. Wenngleich in einigen Kommunen eine Verschränkung des Jugendamtes mit anderen Aufgaben, z. B. der Schulverwaltung, vorgenommen wurde, hat sich aber bei den Ländern eine gewisse rigorose Haltung von Kommunen nicht durchgesetzt. Unterhielten vor der Föderalismusreform rd. 82 Prozent der Kommunalverwaltungen ein eigenständiges zweigliedrig aufgebautes Jugendamt und hatten nur rd. 14 Prozent ein kombiniertes Amt geschaffen, allerdings mit klaren Abgrenzungen z. B. gegenüber der Sozialhilfe oder der Schulverwaltung, so dürfte sich das bis heute kaum geändert haben. Immerhin gab es mit Stand 2010/2011 insgesamt 563 Jugendämter bei Kreisen, kreisfreien Städten und – als Sonderregelung in NRW – bei kreisangehörigen Gemeinden ab 20.000 Einwohner.<sup>8</sup> Dies gilt auch für den Bestand der Zweigliedrigkeit, was auf die „Sinnhaftigkeit und Angemessenheit der Wahrnehmung der Jugendhilfeaufgaben in einer zusammenhängenden Organisationseinheit“ hinweist.

Anders sieht dies jedoch bei den Landesjugendämtern als überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe aus. Hier ist es zu einer deutlichen Abweichung gegenüber früheren Jahren gekommen. Abgesehen von den besonderen strukturellen Bedingungen in den Stadtstaaten, haben inzwischen fünf Flächenstaaten (Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Saarland) das Landesjugendamt als eigenständige Organisationseinheit abgeschafft und die Aufgaben in die Oberste Landesjugendbehörde integriert. Faktisch bestehen diese Landesjugendämter nicht mehr, auch wenn die Bezeichnung immer noch genutzt wird. Hinter diesen Organisationsentscheidungen stehen Einschätzungen und Erfahrungen die sicher sehr vielfältig und unterschiedlich sind. Sie zeigen jedenfalls ein widersprüchliches Verhältnis in diesen Ländern zu den LJÄ auf, insbesondere aber zur Praxis der Umsetzung der Aufgaben nach §85 SGBVIII. Es bleibt zu hoffen, das das LJA auch dort, wo es sich nicht um eine kommunale Behörde handelt (wie in NRW und B-W) als Fachbehörde mit den wichtigen Aufgaben der Fachberatung, der sogen. Heimaufsicht und der überregionalen Fort- und Weiterbildung von den anderen Bundesländern nicht infrage gestellt wird.

Etwas anders verhält es sich auch bei der Zuordnung der Aufgaben und Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe. Hier hat z. B. Niedersachsen entschieden, u. a. auch mit Hinweis auf die Bildungsdiskussionen nach PISA, den Bereich der frühen Bildung der Kultusbehörde zuzuordnen, weil die Nähe zum Schulbereich schon aus bildungsbiographischen Gründen sinnvoll erscheine. Nun mag es ja durchaus eine solche Nähe geben, das zeigen jedenfalls auch die Hinweise zum Übergang und die erfolgreichen Versuche einiger Länder, mit der offenen Ganztagsgrundschule die Kinder- und Jugendhilfe stärker an der Schule zu verankern. Allerdings wiegt m. E. schwerer, dass damit der Bereich der frühen Bildung aus dem Gesamtzusammenhang der Kinder- und Jugendhilfe herausgelöst und mehr und mehr der Logik des Schulsystems unterstellt wird. Ich teile da die Auffassung der Länder, die – aus fachlichen Gründen – diesen Bereich strukturell im Ju-

8 BMFSFJ (Hrsg.): 14. Kinder- und Jugendbericht Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin 2013, S. 291.

gendressort belassen haben und damit bestehenden Sorgen einer Zersplitterung der Kinder- und Jugendhilfe entgegenwirken.

Schließlich ist auf die Bemühungen einiger Länder hinzuweisen, den Kostenrahmen des KJHG's in Grenzen zu halten. Über die seitens der Länder bereits im Rahmen der parlamentarischen Debatten 1989 und 1990 geäußerten Kritik an den zu erwartenden Kosten hinaus, hat es in den 25 Jahren immer wieder Anläufe gegeben, z. B. von Bayern, das noch 2004 den Entwurf eines „Gesetzes zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich (KEG)“<sup>9</sup> über den Bundesrat einbrachte und damit eine Änderung des § 35a SGB VIII erreichen wollte. Auch NRW und Bayern haben eine entsprechende Vorlage zur Kostenbegrenzung erarbeitet, die sich aber nicht durchsetzen konnte. 2011 hatte schließlich Hamburg einen Vorschlag zur Kosteneinsparung bei den Hilfen zur Erziehung vorgelegt, der zwischen den Ländern sehr kontrovers diskutiert wurde, weil er einen Eingriff in den Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung vorsah. Dieser konnte sich zwar nicht durchsetzen, hat aber zu einer intensiven Diskussion geführt, in die sich auch die Kommunalen Spitzenverbände mit einer Position einschalteten und ihre Erwartungen an eine Reform formulierten.<sup>10</sup> Die Jugend- und Familienministerkonferenz hat im Mai diesen Jahres sich für den Erhalt des Rechtsanspruchs in § 27 SGB VIII ausgesprochen und vor allem auf eine bessere Verzahnung der Schnittstellen zu anderen Bereichen, wie z. B. Arbeit, Soziales, Gesundheit, Schule, auf mehr Niederschwelligkeit der Angebote und auf eine frühzeitige Prävention im sozialräumlichen Kontext hingewiesen.<sup>11</sup>

#### 4 Die Länder haben einen maßgeblichen Anteil an der fachlichen Entwicklung

Bewertet man die Entwicklung seit 1990 so lässt sich feststellen, dass das KJHG einen maßgeblichen Anteil daran hat, dass es in den Bundesländern zu einer nahezu gleichen Entwicklung in den Angeboten und Einrichtungen gekommen ist. Kinder- und jugendpolitisch ist dies ein Gewinn für die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt. Skeptische Einschätzungen und Kritiken in der Fachöffentlichkeit – auch in den Länderregierungen – haben sich weitgehend verflüchtigt und es ist – auch durch die geschickte Verbindung zwischen Recht und Sozialpädagogik im KJHG<sup>12</sup> – ein noch nie dagewesener Status- und Bedeutungszugewinn der Kinder- und Jugendhilfe zu verzeichnen. Das war kein naturwüchsig selbstverständlicher Weg. Er musste auch gegenüber den Ländern „erkämpft“ werden. Doch auch für diese war eine fachliche Weiterentwicklung unumgänglich mit der Folge, dass ihrerseits zahlreiche fachliche Initiativen unternommen und Impulse gegeben wurden, die zum Ausbau und zur Qualifizierung führten. Die zuständigen Fachressorts in den Ländern haben ihre Aufgaben, wie sie in § 82 SGB VIII bezogen auf die Oberste Landesjugendbehörde normiert wurden, weitgehend doch offensiv aufgegriffen. Das macht sich an zahlreichen Entwicklungen fest, so z. B. an dem Aufbau von Familienzentren, an der Schaffung eines präventiven Kinderschutzes, an der Sicherung der Kinder- und Jugendarbeit sowie der kulturellen Bildung und natürlich an dem Ausbau der Infrastruktur für die frühe Bildung. Zahlreiche

9 Bundestags-Drucksache 712/06 vom 17.09.2004.

10 Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände zur Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung vom 08.01.2013.

11 Jugend- und Familienministerkonferenz 22./23. Mai 2014 in Mainz: Beschluss 5.3 „Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung“.

12 Hornstein, W. (1997): Jugendhilferecht und Sozialpädagogik, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1997, S. 26–30.

weitere Beispiele sind ein Zeugnis dafür, dass die zuständigen Ressorts für Kinder- und Jugendpolitik insoweit durchaus auch eine „Lobby“ für die Kinder und Jugendhilfe geworden sind. Sie waren zudem auch den rd. 40 Änderungen des SGB VIII direkt beteiligt und haben diese inhaltlich mitgestaltet.

Neben der Einführung von Vorschriften über die Entgeltfinanzierung (§§ 77, 78a–g) und der systematischen Verbesserung der Statistikvorschriften (§§99 ff.), die heute einen präziseren Überblick über wichtige Teilbereiche der Kinder- und Jugendhilfe ermöglichen (*Die Einrichtung der Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik im Forschungsverbund TU/Berlin und DJI als gemeinsame Förderung durch den Bund und das Land NRW hat hieran einen maßgeblichen Anteil.*), sind vor allem die Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz durch das Schwangeren- und Familienhilfegesetz vom 27.7.1992 (BGBl I S. 1398, 1400), das Tagesbetreuungs- und Tagespflegegesetz vom 27.2.2004 (BGBl I S. 3852) zur Ausbauplanung der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege, das Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK) vom 8.9.2005 (BGBl I S. 2729), das Kinderförderungsgesetz vom 10.2.2008 (BGBl I S. 2403) zur Einführung des Rechtsanspruchs für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege und zuletzt das Bundeskinderschutzgesetz vom 22.12.2011 (BGBl I, 2975) zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen zu nennen.

Die Kinder- und Jugendhilfe ist in diesem ständigen Prozess in den Ländern expandiert und – wie es die Sachverständigenkommission für den 14. Kinder- und Jugendbericht des Bundes treffend formuliert – „in der Mitte der Gesellschaft“ angekommen. Sie nimmt ihre Aufgaben heute im Rahmen einer veränderten Verantwortung wahr, die tiefer geht als vielfach angenommen.<sup>13</sup> An einigen Fakten lassen sich die Veränderungen besonders festmachen:

- Allein das Ausgabevolumen hat sich – was den Teil der öffentlichen Finanzierung anbelangt – von rd. 15. Mrd. € im Jahr 1992 auf rd. 32 Mrd. €, in 2013 mehr als verdoppelt,
- insgesamt sind heute rd. 750.000 Personen beschäftigt, davon der überwiegende Teil als pädagogische Fachkräfte, das sind rd. 200.000 Kräfte mehr als 1990/1991,
- ca. 50.300 Einrichtungen im Elementarbereich, die von nahezu 96 Prozent aller Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt besucht werden, hinzu kommen rd. 750.000 Plätze für Kinder im Alter von ein- und zwei Jahren mit weiter steigender Tendenz,
- die Hilfen zur Erziehung sind ebenfalls expandiert, allein die Zahl der Sozialpädagogischen Familienhilfe (§ 30) hat sich in den Jahren verfünffacht; in 2010 erhielten knapp 1 Millionen Kindern und Jugendliche eine Hilfe nach den §§ 27 ff., was aber auch zu einer Verdoppelung der Kosten seit 1992 führte und
- ein kaum überschaubares und sehr differenziertes, ortsbezogenes Angebot an Projekten und Einrichtungen in der Kinder- und Jugendarbeit.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> BMFSFJ, 2013, S. 37.

<sup>14</sup> Hinweise und Daten entnommen dem 14. Kinder- und Jugendbericht, BMFSFJ 2013.

Diese Entwicklung ist auch ein Spiegelbild für die fachliche Akzeptanz des Kinder- und Jugendhilfegesetzes insgesamt. Besonders in den letzten 12 Jahren ist dabei zwischen den Ländern Erstaunliches beobachtbar: Seit Beginn der Diskussion um die PISA-Ergebnisse wurde vor allem in der frühen Bildung der „Wettbewerb“ zwischen den Ländern um die jeweils „bessere Infrastruktur“ forciert. Es ging (und geht) um die bessere Bildungsförderung von Anfang an, um die meisten Plätze und um die qualifiziertesten Fachkräfte. So befinden sich die Länder praktisch seit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ab dem 1.1.1996 (mit Wirkung ab 1999) in einem permanenten Ausbau der Kindertageseinrichtungen, der mit der Einführung des Rechtsanspruchs für unter dreijährige Kinder ab dem 1.8.2013 einen weiteren Schub erhielt.<sup>15</sup> In anderen Feldern des SGB VIII, z. B. in der Schulsozialarbeit, dem Übergangssystem Schule–Beruf, der Medienpädagogik, der Familienberatung und Familienbildung, der kulturellen Bildung etc., sind neue Formen der Förderung und Unterstützung entstanden, die die Dynamik im Ausbau der Angebote auch als Reaktion auf neue Herausforderungen dokumentieren. Das sind auch Beispiele dafür, dass sich die Fachministerien oftmals in internen Diskussionen auch gegenüber den Finanzministern und Innenministern durchsetzen konnten. Heute gibt es in allen Bundesländern Länderausführungsgesetze zu zentralen Bereichen, wie der Organisation der Kinder- und Jugendhilfe, den Tageseinrichtungen für Kinder und zur Tagespflege sowie auch Regelungen zur Kinder- und Jugendarbeit, aber auch – teilweise – zum präventiven Kinderschutz. Die meisten Länder haben für die frühe Prävention und den Kinderschutz eigene landesgesetzliche Regelungen bzw. Rechtsvorschriften geschaffen. Es handelt sich dabei einerseits um Landeskinderschutzgesetze oder um gesonderte Einzelregelungen, etwa zur Teilnahme der Eltern an den regelmäßigen U-Untersuchungen zur medizinischen Vorsorge oder zur Einrichtung von sogen. „Willkommensbesuchen“. Mit der Einrichtung von Familienzentren bzw. ähnlichen Formen der Beratung und Unterstützung ratsuchender Eltern, haben Bundesländer zudem ein Signal für einen engeren sozialraumbezogenen Ansatz und einer breiteren Vernetzung der verantwortlichen Akteure gesetzt.

## 5 Die Kosten bleiben ein Spannungsfeld

Heute gibt es aktuell keinen Zweifel daran, dass die meisten Länder und Kommunen an ihre finanziellen Grenzen gekommen sind. Das wirkt sich auch auf die Kinder- und Jugendhilfe aus. Ein Blick auf die Kostensteigerung seit 1992 von damals rd. 15 Mio. € auf inzwischen 32 Mio. € in 2013 macht die Dimension deutlich. Gerade vor dem Hintergrund der anstehenden Schuldenbremse ist zu erwarten, dass die Auseinandersetzungen um die Kosten eher zu- als abnehmen werden. Es wundert daher nicht, dass als besonderes Spannungsfeld zwischen dem Bund und den Ländern der Ausbau der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung gilt. Dieser hat die Länder und besonders die Kommunen bis heute enorm gefordert und von den Kosten her auch teilweise überfordert. Für Länder und Kommunen stimmt daher das Verhältnis in der Finanzierungsverantwortung nicht mehr. Der Beitrag des Bundes mit einer Größenordnung von 4 Mrd. € für die Jahre 2007 bis 2012, als Ergebnis des Krippengipfels vom 2. April 2007, hält sich gegenüber den zu erwartenden Gesamtkosten in Grenzen. Das veranlasste die Jugend- und Familienministerkonferenz bereits im Jahre 2010 dazu, den Bund zu einer höheren Beteiligung an den Kosten aufzurufen, was seitens NRW aktuell wiederholt wurde. Denn die Länder gehen in ihren Planungen davon aus, dass sich weitere Bedarfe ergeben und vor allem in Ballungsräumen mit einem erheb-

15 Die Einführung des Betreuungsgeldes, vor allem auf Drängen Bayerns, ist allerdings eine wenig passende politische Reaktion und fast ein Rückfall in die Zeit der früheren Auseinandersetzungen um den Stellenwert der institutionellen Betreuung.

lich größeren Ausbau der Plätze für unter dreijährige Kinder gerechnet werden muss. Wie stark ein Land aber von dem Ausbau betroffen sein kann, zeigt das Beispiel NRW, wo das Landesverfassungsgericht beim Ausbau der Plätze für unter dreijährige Kinder den Konnexitätsgrundsatz durch das Land verletzt sah, weil es sich um eine neue Aufgabe handelte und hierfür ein Kostenausgleich hätte vorgenommen werden müssen.<sup>16</sup> Auf das Land kamen dadurch erhebliche Mehrkosten zu, die sich jährlich fortsetzen. Wengleich andere Bundesländer nicht mit dieser Folge konfrontiert wurden, so wird dadurch aber dennoch deutlich, dass die Spannungen zwischen den Kommunen und den Ländern in Entscheidungen über eine fachliche Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe die Konnexitätsrelevanz haben können, wie ein Damoklesschwert wirken. Dies gilt auch dann, wenn es sich um eine Regelung des Bundesgesetzgebers handelt, wie – ebenfalls in NRW – die Umsetzung der neuen Regelung im Bereich der Amtsvormundschaft mit der Begrenzung der Fallzahlen auf 50 Fälle pro Amtsvormund durch das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29. Juni 2011<sup>17</sup> zeigt. Diese Regelung hat nun zu einer Klage von Kommunen beim Landesverfassungsgerichtshof mit dem Ziel einer Kostenerstattung durch das Land geführt.

Die bundesgesetzliche Festlegung neuer Aufgaben oder die deutliche Erweiterung bestehender Aufgaben weist zunehmend auch auf das problematische Kompetenzverhältnis zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen hin. Es muss schon hinterfragt werden, ob die alleinige Finanzierungsverantwortung der Kommunen und der Länder für den Ausbau der Kinder- und Jugendhilfe noch zu vertreten ist.<sup>18</sup> Wichtig wäre für die Länder und Kommunen eine Beteiligung des Bundes an dem Gesetzesvollzug, z. B. durch eine zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmte Strukturförderung. Das würde auch angesichts der derzeitigen Verteilung der Kosten Sinn machen. Denn der Bund beteiligt sich aktuell lediglich mit 2,7 Prozent an der Gesamtfinanzierung, die Länder mit rd. 27 Prozent, den größten Anteil mit rd. 70 Prozent, in Ballungsräumen sogar 80 Prozent, trägt jedoch die Kommunen.<sup>19</sup> Angesichts der immer stärker sich herausbildenden deutlichen Unterschiede in der Finanzkraft der Länder und Kommunen mit der Folge regionaler Disparitäten in der Versorgung mit entsprechenden Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe, führt diese Situation zwangsläufig in eine Ungleichheit zwischen den Ländern und Kommunen. Denn in den Kommunen und Ländern die an ihre finanzielle Grenzen gekommen sind, ist oftmals auch die Zahl der Menschen, die in prekären Verhältnissen leben, größer, was zwangsläufig mehr Kosten für die Kinder- und Jugendhilfe nach sich zieht. Wenn der Bund z. B. für sich in Anspruch nehmen sollte, im Rahmen der Qualitätssicherung in der frühen Bildung eine Bundeskompetenz zu realisieren und diese aus der grundgesetzlich festgelegten Aufgabe der Sicherung der Gleichheit der Lebensverhältnisse ableitet, dann sollte – wenn eine verfassungsrechtliche Prüfung dieses ermöglicht – dies vor allem auch für ein finanzielles Engagement des Bundes zur Stärkung der grundständigen Leistungsfähigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe in den Ländern und Kommunen gelten können.

16 Einzelheiten in: VerfGH NRW, Urteil vom 12. Oktober 2010 – VerfGH 12/09.

17 Bundesgesetzblatt 2011, Teil I, Nr. 34.

18 So hat der Bund erst nach zähflüssigen langen Verhandlungen einer Finanzierungsbeteiligung am Auf- und Ausbau der frühen Hilfen seinerseits in Höhe in 2012 von 30 Mio. Euro, in 2013 von 45 Mio. Euro und ab 2014 jährlich mit 51 Mio. zugestimmt.

19 *BMFSFJ*, 2013, S. 267.

## 6 Es bleiben besondere Herausforderungen, die zu meistern sind

25 Jahre KJHG haben auch zur deutlichen Versachlichung der Diskussionen beigetragen. Die Länder haben im Rahmen ihrer (kinder- und jugend-)politischen Verantwortung gehandelt und das KJHG, bzw. die diesem Gesetz zu Grunde liegenden Vorstellungen von Hilfe, Unterstützung und Förderung, offensiv aufgegriffen und im Rahmen ihrer landesspezifischen Bedingungen umgesetzt. Zudem hat der gesellschaftliche Wandel in den 25 Jahren erhebliche Auswirkungen auf die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe gehabt. So gesehen hat dieser mit dazu beigetragen, dass in der Kinder- und Jugendhilfepolitik unter den Fachministerien der Länder eher gemeinsame Einschätzungen überwiegen, wie die zahlreichen Beschlüsse der Jugend- und Familienministerkonferenz seit 1990 zeigen. Sie zeigen aber auch, dass sich die Politik in den Ländern immer wieder bewegt hat, Neuerungen in der Kinder- und Jugendhilfe offener anzunehmen und hierfür auch finanzielle Mittel bereitzustellen. Das ist keine zwangsläufige Reaktion und geschieht auch oftmals unter äußerem Druck. Natürlich ist der Blick auf Kosten dabei legitim und wird immer wieder das Spannungsverhältnis zwischen den Ressorts auf Landesebene und auf kommunaler Ebene ausmachen. Dennoch hat sich in den 25 Jahren gezeigt, dass das kinder- und jugendpolitische Profil eines Landes oder einer Kommune immer mehr zu einem Standortfaktor in vielerlei Hinsicht – nicht nur im wirtschaftlichen Sinne – geworden ist. Das stärkt die Kinder- und Jugendhilfe.

Richtig aber ist, dass die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe angesichts des gesellschaftlichen Wandels kein statisches Handlungskonzept sondern ein bewegliches sich veränderndes und nah an den gesellschaftlichen Entwicklungen angelehntes Konzept der fachlichen Weiterentwicklung verlangt. Das macht deutlich, dass die Kinder- und Jugendhilfe kein naturwüchsiger Prozess sondern eine politische Gestaltungsaufgabe ist. Es stehen weitere Aufgaben an, die wichtige Eckpfeiler für die Qualität und Struktursicherheit der Kinder- und Jugendhilfe sind, so z. B. die Sicherung und der Ausbau der Qualität in der frühen Bildung; den Ausbau des präventiven Kinderschutzes; der Abbau regionaler Disparitäten; die Durchsetzung der Inklusion. Besonders wichtig ist zudem, die Problematik der zahlreichen Schnittstellen der Kinder- und Jugendhilfe zu lösen. Dies gilt vor allem für die Schnittstellen zum SGB II und III, zum SGB V und zum SGB XII, um so auch eine Kompatibilität der Finanzierungsmöglichkeiten herzustellen

Wollte man nach nunmehr 25 Jahren aus der Sicht der Länder ein Fazit ziehen, so kann man ohne weiteres feststellen, das sich das KJHG rechtspolitisch als auch kinder- und jugendpolitisch bewährt hat. Die Länder spüren die Auswirkungen der unterschiedlichen Biographien junger Menschen insbesondere bei denen, die sich eher auf der Verliererseite befinden und soziale Ungleichheit erfahren. Sie wissen auch, dass ein System für sich alleine die Herausforderungen an ein gelingendes Aufwachsen nicht meistern kann. Das gilt für die Kinder- und Jugendhilfe und ebenso für Schulen und für andere Systeme. Daher setzen sie auf Netzwerke und verbindliche Strukturen im Miteinander. „Keiner schafft es für sich allein“ ist die Devise. Die Bundesländer haben daher nicht nur den Auftrag die Kinder- und Jugendhilfe zu fördern sondern auch ihre Rolle gerade in Zeiten gesellschaftlicher Herausforderungen zu stärken. Es gibt zahlreiche Hinweise, dass sie dies im Kern auch offensiv tun. Dennoch muss immer wieder bedacht werden, dass sich auch die Kinder- und Jugendhilfe im System der unterschiedlichen politischen Interessen und Zielen in einem Land durchsetzen muss.

*Verf.: Prof. Klaus Schäfer, Staatssekretär a. D., Johann-Heinrich-Platz 6, 50935 Köln, E-Mail: Prof.klaus.schaefer@web.de*