

# Angebote für alle jungen Menschen

## Die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe – ein Überblick

■ Reinhard Wiesner

*Die Kinder- und Jugendhilfедiskussion der letzten Jahre konzentrierte sich auf den Schutz von Kleinkindern und den Ausbau der Kinderbetreuung. So wichtig diese Aufgaben sind, besteht bei einer allzu starren Fixierung auf diese Aspekte die Gefahr, dass ältere Kinder und Jugendliche aus dem Blick geraten.*

Die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe wird vor allem durch die rechtlichen Grundlagen, den fachlichen Diskurs und durch gesellschaftspolitische Debatten bestimmt. Dabei stehen diese Einflussgrößen nicht unverbunden nebeneinander, sondern bedingen sich gegenseitig. So wurde einerseits mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz vor fast 100 Jahren auch das Fundament für ein sich konturierendes Fachgebiet Jugendhilfe gelegt. Andererseits waren der politische Stellenwert von Kinder- und Familienpolitik, das Bild von Kindheit und Familie bzw. das Verständnis von der staatlichen Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern immer wieder Ausgangspunkt für rechtliche Änderungen.

Schließlich ist zu bedenken, dass die Steuerungswirkung des (Bundes-) Rechts in diesem Feld aus zwei Gründen begrenzt ist. Zum einen enthält das Gesetz vielfach nur Rahmenvorgaben – etwa zur Qualität der Tagesbetreuung für Kinder –, die in den Ländern bzw. sofern das Landesrecht keine Konkretisierung vornimmt, von den Kreisen und Städten – unterschiedlich ausgefüllt werden. Zum anderen ist es die Besonderheit pädagogischer und therapeutischer Prozesse, bei deren rechtlicher Normierung gesetzliche Konditionalprogramme schnell an ihre Grenzen zu stoßen und Gestaltungsspielräume für eine bedarfsgerechte »maßgeschneiderte« und prozesshaft gestaltete Hilfe unumgänglich sind – Gestaltungsspielräume, die aber faktisch auch für fiskalische Interessen missbraucht werden. Immer häufiger greifen Kommunen zu offe-

nen oder verdeckten Formen der Budgetierung und unterlaufen damit die gesetzlichen Garantien von Rechtsansprüchen und objektiv-rechtlichen Verpflichtungen. (1)

### Das SGB VIII: Ergebnis einer Jahrzehnte langen Reformdebatte

Zwanzig Jahre sind inzwischen vergangen, seit das Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (KJHG) von Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden ist. (2) Vorangegangen war bereits eine mehr als zwanzigjährige gesellschaftspolitisch kontroverse Reformdebatte.

Als das Gesetz dann verabschiedet wurde, galt es lange Zeit als ein Kompromiss zwischen konservativen und progressiven gesellschaftspolitischen Vorstellungen, der keine Seite so richtig zufriedenstellte. (3) Historisch besonders bedeutsam war am Ende, dass die letzte Etappe des Gesetzgebungsverfahrens zeitlich mit der raschen Wiedervereinigung zusammentraf. Dies hatte zur Folge, dass das in Westdeutschland diskutierte und für Westdeutschland entwickelte Kinder- und Jugendhilfegesetz in den neuen Bundesländern unmittelbar mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 und damit drei Monate früher als in den westlichen Bundesländern in Kraft trat, denen ein halbjähriger Übergangszeitraum zugestanden worden war.

Anfängliche Skeptiker haben sich im Laufe der Zeit nicht nur mit dem Gesetz arrangiert. Inzwischen haben viele einstige Kritiker angesichts veränderter gesellschaftspolitischer Rahmenbedingungen die Errungenschaften des SGB VIII schätzen gelernt, wurde doch damit der Perspektivenwechsel der Jugendhilfe von dem Eingriffs- und Kontrollparadigma zur Förderung der Entwicklung junger Menschen auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Die Fachwelt identifiziert sich

---

Prof. Dr. Dr.h.c Reinhard Wiesner,  
Ministerialrat a. D., ist  
Honorarprofessor an der FU Berlin  
im Fachbereich  
Erziehungswissenschaft-Psychologie.  
Zudem nimmt er eine beratende  
Tätigkeit für das Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen und  
Jugend war und ist Autor zahlreicher  
Veröffentlichungen zum Kinder- und  
Jugendhilferecht (u. a. Herausgeber  
eines Kommentars zum SGB VIII, 4.  
Aufl. 2011). Als zuständiger  
Referatsleiter beim Bundesminis-  
terium für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend prägte er maßgeblich das  
deutsche Jugendhilferecht.

heute in hohem Maße mit den gesetzlichen Grundlagen, was nicht unterschätzt werden sollte.

## Wesentliche Stationen der Weiterentwicklung

Zu dieser breiten Akzeptanz beigetragen haben verschiedene Gesetzesänderungen nach dem Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, mit denen teilweise bereits früher erhobene Forderungen umgesetzt worden sind und von denen die wichtigsten kurz skizziert werden sollen. (4)

- **Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz.** Diese Neuerung war bereits in der Reformkonzeption von 1990 vorgesehen, konnte aber damals aufgrund des hinhaltenden Widerstands einzelner Länder, allen voran des damaligen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht in Niedersachsen, nicht verwirklicht werden

tion für die Eltern, erreicht werden. Damit erhielt nicht nur die Beratung in Trennungs- und Scheidungssituationen (§ 17 SGB VIII), die nun als Rechtsanspruch ausgestaltet wurde, einen größeren Stellenwert. Deutlich wurden der Rückzug des Staates und die Stärkung elterlicher Autonomie auch in der Neugestaltung der Beistandschaft als Ersatz für die Amtsvormundschaft für nichteheliche Kinder. (6) Die Erkenntnis, dass innerfamiliale Konflikte letztlich nicht justizierbar sind, aber einen maßgeblichen Einfluss auf das Streitpotenzial und die Möglichkeiten zur gütlichen Beilegung einer Auseinandersetzung haben, war auch – zehn Jahre später – einer der Gründe für die Reform des familiengerichtlichen Verfahrens, die am 1. September 2010 in Kraft getreten ist. Um in Fragen der elterlichen Sorge und des Umgangs ein Einvernehmen zwischen den streitenden Eltern zu erzielen, wurden die Ver-

die die Weitentwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts bestimmt haben, der Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren und die Debatte um einen wirksamen Kinderschutz. Mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz war zwar die Versorgungsstruktur für Kinder ab dem dritten Lebensjahr in den westlichen Bundesländern deutlich verbessert worden, für Kinder im Alter unter drei Jahren blieb das Angebot jedoch weit hinter der kontinuierlich steigenden Nachfrage zurück. Im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber die bereits geltende Verpflichtung zum bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (§ 24 Abs.2 a. F.) mit nachprüfbarer Bedarfskriterien unersetzt und damit den Druck auf die Kommunen zum Ausbau eines bedarfsgerechten Angebots bis zum Jahre 2010 verschärft. Dabei setzte der Gesetzgeber nicht nur auf den Ausbau von Kindertagesstätten, sondern legte auch erste Grundlagen für eine Qualifizierung der Kindertagespflege, um auf diese Weise ein vielfältiges Angebot zu sichern. (8) Noch während des Umsetzungsprozesses wurde der Ausbau durch das Kinderförderungsgesetz weiter forciert. Aufbauend auf die Zielvorgaben des Tagesbetreuungsausbaugesetzes gibt das Kinderförderungsgesetz (9) mit Hilfe erweiterter Bedarfskriterien nun eine höhere Zielmarke hinsichtlich der Versorgungsquote vor (Stufe 1), verlängert aber den Umsetzungszeitraum bis zum 31. Juli 2013. Schließlich hat der Gesetzgeber bereits für die Zeit nach dem 1. August 2013 – zweite Stufe – die bis dahin bestehende öffentlich-rechtliche Verpflichtung zum Nachweis eines Betreuungsplatzes im Hinblick auf alle Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, in einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung »umgewandelt« (§ 24 Abs.2 n.F.).

- **Qualifizierung des Kinderschutzes.** Zwischenzeitlich, nämlich am 1. Oktober 2005 war das Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten. (10) Aus dem Änderungsprogramm dieses Gesetzes war und ist es bis heute die Einführung des § 8a (Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung), die wie kaum eine andere

## »Vielfach werden Hilfen für junge Menschen nur noch gewährt, wenn sie sich >rechnen<«

den. Wenige Jahre später sorgte die Diskussion um die Reform des Rechts des Schwangerschaftsabbruchs für den notwendigen politischen Rückenwind. Nunmehr war der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ein zentraler Baustein in einem umfassenden sozialen Schutzkonzept zugunsten des unborenen Lebens, mit dem die strafrechtliche Sanktion zurückgenommen werden konnte. (5)

- **Reform des Kindschaftsrechts und FGG-Reform.** Eine weitere Qualitätsverbesserung des Kinder- und Jugendhilferechts erfolgte bei der Reform des Kindschaftsrechts. Das Ziel, die elterliche Autonomie im Kontext von Trennung und Scheidung zu stärken und die Konfliktlösungskompetenz der Eltern zu verbessern, konnte nur durch einen Ausbau des Beratungsangebots, verbunden mit einer verbesserten Informa-

fieren beschleunigt und stärker mit Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe verzahnt.

- **Neuordnung der Entgeltdotierung.** Zu den wesentlichen Änderungen seit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes ist die Neuordnung der Entgeltdotierung zu zählen, die am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist. Wenn gleich sie primär darauf zielte, die Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe zu dämpfen – was ange-sichts unterschiedlicher Einflussfaktoren auf die Bedarfsentwicklung nicht ohne weiteres zu erwarten war und auch nicht eintrat –, so hat sie doch gleichzeitig der Qualitätsdiskussion in der Sozialen Arbeit wesentliche Impulse vermittelt. (7)
- **Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren.** In den letzten Jahren waren es dann vor allem zwei Themen,

Vorschrift zuvor den fachpolitischen Diskurs geprägt hat und das Signal für eine beispiellose Qualifizierungsoffensive in der Jugendhilfe gesetzt hat. (11) Unterstützt wurde diese Offensive auch durch den Druck der Medien und die gestiegene Sensibilität in der Öffentlichkeit für das Thema. Damit wurde das Thema für die Politik und die Profilierung einzelner Politikerinnen und Politiker interessant. Sie hielten es für geboten, diese Vorschrift im Lichte eklatanter Einzelfälle, bei denen erhebliche fachliche und oder organisatorische Mängel bei der Umsetzung gesetzlicher Vorgaben festgestellt wurden waren, zu verschärfen. (12) Nachdem ein erster Gesetzentwurf in der 16. Legislaturperiode gescheitert war, legte im Dezember 2010 die neue Bundesministerin einen zweiten Entwurf für ein Bundeskinderschutzgesetz vor, der auch Ansätze für eine verbesserte Prävention im Kinderschutz enthält. (13) In seiner Stellungnahme stimmt der Bundesrat dem Gesetzentwurf zwar grundsätzlich zu, sieht aber erheblichen Änderungsbedarf im Hinblick auf die Mitverantwortung des Gesundheitssystems für den (präventiven) Kinderschutz. (14)

Während dieser Gesetzentwurf noch eine spannende Debatte im Bundestag vor sich hat und am Ende wegen der Zustimmungsbedürftigkeit ein Konsens zwischen Bundestag und Bundesrat herbeigeführt werden muss, hat ein anderes Gesetz, das sich ebenso dem Kinderschutz verpflichtet fühlt, bereits das Bundesgesetzblatt erreicht: das Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts. (15) Hinter diesem Titel ver-

bergen sich erste Ansätze zur Reform der Vormundschaft: die Verpflichtung zum regelmäßigen – grundsätzlich monatlichen – Kontakt zwischen Vormund und Mündel und – als Novum in der Geschichte bürgerrechtlicher Regelungen zur Kinder- und Jugendhilfe – eine (bundes)gesetzlich bestimmte Fallzahlobergrenze für die Amtsvormünder (§ 55 SGB VIII). (16)

## Quo vadis Kinder- und Jugendhilfe?

Dieser Streifzug macht deutlich, dass zwei Themen gegenwärtig und wohl auch in Zukunft das Gesicht der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland bestimmen: der auf Kleinkinder konzentrierte Schutz vor Gefahren für ihr Wohl und der Ausbau der Kindertagesbetreuung. So wichtig diese Themen sind, so sind die Risiken und Nebenwirkungen nicht zu übersehen. Ältere Kinder und Jugendliche geraten immer stärker aus dem Blick. (17) Die Jugendhilfe, namentlich die Jugendämter, drohen wieder als Behörden staatlicher Kontrolle wahrgenommen und möglichst gemieden zu werden. (18)

Hinzu kommt die fortschreitende Ökonomisierung. Hilfen für junge Menschen werden nur noch gewährt, wenn sie sich »rechnen«. Abgesehen davon, dass die Wirkungen, sofern sie sich bei Prozessen der sozialpädagogischen Interaktion überhaupt messen und bestimmten Ursachen zuordnen lassen, in der Regel erst langfristig erkennbar sind, finden Belastung und Entlastung in unserer komplexen Staatsorganisation mit ihren verschiedenen Finanzströmen häufig auf

unterschiedlichen Ebenen statt, was den Anreiz »zu Investitionen in die Zukunft« schwächt.

Angesichts der beschränkten Kontrolldichte der Gerichte und des geringen Prozessrisikos aufgrund von Klagen der Leistungsberechtigten werden Leistungen häufig nicht nach Maßgabe der rechtlichen Grundlagen, sondern nach Maßgabe haushaltsrechtlicher Vorgaben gewährt. Vor diesem Hintergrund gewinnt in den letzten Jahren die Debatte um Rechtsberatung und Rechtsverwirklichung in der Jugendhilfe (19) wieder an Fahrt.

Alles in allem haben fachliche Innovationen nur dann eine Chance auf Realisierung, wenn mit ihnen auch eine Steigerung der Effizienz und Effektivität verbunden ist – ein schwieriger Spagat. Vor allem aber wird es darauf ankommen, ob und inwieweit eine älter werdende Gesellschaft bereit ist, die immer knappen öffentlichen Mitteln in junge Menschen »zu investieren«, vor allem in solche, deren soziale Integration gefährdet ist und die einer zweiten Chance bedürfen. ◆

## Anmerkungen

(1) Statt aller: BM Buschkovsky – Berlin-Neukölln auf der Bezirksamtssitzung vom 29.6.2011: »Wir dürfen nicht zulassen, dass die Hilfen zur Erziehung den Bezirkshaushalt nicht nur in diesem Jahr, sondern durch die Verlustvorträge in den kommenden Jahren dauerhaft ruinieren und jedwede Bezirkspolitik in Neukölln unmöglich machen. Deshalb war es unmöglich, haushaltssteuernde Beschlüsse zu fassen.« ►

## Leistungen gemäß SGB VIII-Kinder- und Jugendhilfe

### Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, erzieherische Kinder- und Jugendhilfe, §§ 11–15

- Jugendarbeit, Förderung der Jugendverbände, Jugendsozialarbeit, Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz

### Förderung der Erziehung in der Familie, §§ 16–21

- Allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie, Beratung in Fragen der Partnerschaft, Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge, Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder, Betreuung und Versorgung des Kindes in Notsituationen, Unterstützung bei notwendiger Unterbringung zur Erfüllung der Schulpflicht

### Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege, §§ 22 ff

- Grundsätze der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen, Tagespflege, Ausgestaltung des Förderungsangebots in Tageseinrichtungen, Übergangsregelung zum Anspruch auf den Besuch von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, Unterstützung selbstorganisierter Förderung von Kindern

### Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige, §§ 27 ff

- Hilfe zur Erziehung, §§ 27–35: Erziehungsberatung, Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer, Sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehung in einer Tagesgruppe, Vollzeitpflege, Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform, Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung
- Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche, § 35a
- Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung, § 41

Quelle: Handbuch Sozialrechtsberatung: Sozialleistungen im Überblick (Plakat). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. Gesetzesstand: März 2011.

- (2) G. vom 26.6.1990, BGBl. I S.1163.
- (3) Siehe dazu Wiesner, Der mühsame Weg zu einem neuen Jugendhilfegesetz, RdJ 1990, 112.
- (4) Siehe dazu im Einzelnen (AGJ Hg.), Wabnitz, Vom KJHG zum Kinderförderungsgesetz, Berlin 2009.
- (5) Siehe dazu Struck/Wiesner, Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, ZRP 1992, 452.
- (6) Siehe dazu Wiesner, Die Reform des Kindschaftsrechts – Auswirkungen auf die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe ZfJ 1998, 269.
- (7) Siehe dazu Wiesner, Die Neuregelung der Entgeltfinanzierung in der Kinder- und Jugendhilfe. ZfJ 1999, 79.
- (8) Vgl. dazu Wiesner/Struck SGB VIII vor § 22 Rn.23; Wiesner, Das Tagesbe-
- treuungsausbaugesetz, ZfJ 2004, 441 und Schmid/Wiesner, Rechtsfragen der Kindertagespflege, ZfJ 2005, 274.
- (9) Siehe dazu Wiesner/Struck SGB VIII vor § 22 Rn.23a; Wiesner, Das Kinderförderungsgesetz, ZKJ 2009, 224.
- (10) G. vom 8.9.2005, BGBl. I S. 2729.
- (11) Die dazu veröffentlichte Literatur ist kaum mehr überblickbar. Siehe dazu die Übersicht vor § 8a bei Wiesner SGB VIII. Hingewiesen sei hier auf Kindler/Lillig/Blüml/Meysen/Werner, Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) – Internetfassung unter [www.dji.de/asd](http://www.dji.de/asd) sowie auf Katzenstein ZKJ 2008,148.
- (12) Auslöser waren vor allem der Fall Kevin in Bremen und der Fall Lea-Sophie in Schwerin.
- (13) Gesetzentwurf der Bundesregierung – Bundestags-Drucks. 17/6256.
- (14) Bundestags-Drucks. 17/6256 S. 70 ff.
- (15) G. vom 29.6.2011 BGBl. I S. 1306.
- (16) Siehe dazu im Einzelnen Wiesner SGB VIII § 55 Rn. 96 ff.
- (17) Dem versucht das zuständige Bundesministerium durch das Konzept einer «eigenständigen Jugendpolitik» entgegenzuwirken.
- (18) Dazu haben die Jugendämter im Mai 2011 eine bundesweite Imagekampagne »Das Jugendamt. Unterstützung, die ankommt« gestartet.
- (19) Siehe dazu Mund, Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe - Entwicklungen und Herausforderungen beim Aufbau von Einrichtungsexternen und -internen Ombudsstellen, NDV 2011, 161.



## IT-Handbuch für die Sozialwirtschaft

Von Prof. Helmut Kreidenweis

2011, 295 S., brosch., 44,- €, ISBN 978-3-8329-6261-6  
[nomos-shop.de/13245](http://nomos-shop.de/13245)

Informationstechnologie ist in sozialen Organisationen längst unverzichtbar, viel Geld wird in Rechner, Software und Services investiert. Doch werden die Potenziale der Technik wirklich ausgeschöpft? Hilft die IT dabei, die Qualität der Sozialen Arbeit zu steigern, Prozesse zu verbessern oder die Kosten zu senken? Und wie steht es um die Akzeptanz bei den Mitarbeitern?

Das IT-Handbuch vermittelt Führungskräften in der Sozialwirtschaft das nötige Wissen, um den Einsatz der Technik wirksam zu steuern. IT-Verantwortlichen gibt es konkretes Methoden- und Praxis-Know-how an die Hand, um die internen Serviceleistungen bedarfsgerecht zu organisieren, bei der Gestaltung softwaregestützter Geschäftsprozesse mitzuwirken und Projekte zur Auswahl und Einführung von IT-Lösungen kompetent anzuleiten. Weitere Themen sind Datenschutz und IT-Sicherheit, sowie IT-Controlling, IT-Outsourcing, Nachhaltigkeit und Klimaschutz. Eine Analyse des Anbietermarktes für fachspezifische Software mit wichtigen Trends und Entwicklungen vervollständigt den Band. Über 120 Schaubilder, Formularvorlagen, Checklisten und Linktipps helfen bei der schnellen Umsetzung in die Praxis.



**Nomos**

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)