

HANDBUCH

Karin Böllert *Hrsg.*

Kompendium Kinder- und Jugendhilfe

Band 1

 Springer VS

Herausgeber
Karin Böllert
Münster, Deutschland

ISBN 978-3-531-18530-9 ISBN 978-3-531-19096-9 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-19096-9>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Das zweigliedrige Jugendamt

Peter Marquard und Wolfgang Trede

Zusammenfassung

Jugendämter sind in Deutschland die zentralen Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe. Sie wirken als sozialpädagogische Dienstleister für junge Menschen und Familien, sind institutionalisierter Ausdruck des staatlichen Wächteramtes und die bürgergesellschaftliche Plattform der öffentlichen Gestaltung des Aufwachsens junger Menschen. Ein Charakteristikum ist ihre Ausgestaltung als zweigliedrige Kommunalbehörde, bestehend aus der hauptamtlichen Fachverwaltung und dem Jugendhilfeausschuss als ‚eigenem‘ Parlament. Die historische Entwicklung der Jugendämter in Deutschland, ihre derzeitigen Aufgaben, Strukturen, Arbeitsprinzipien sowie darin eingelagerte Spannungsverhältnisse werden in diesem Beitrag ebenso dargestellt wie zukünftige Herausforderungen an die Jugendämter.

Schlüsselbegriffe

ASD – Allgemeiner Sozialer Dienst, Beteiligung, Finanzierung, freie Jugendhilfe, freie Träger, Frühe Hilfen, Gesamtverantwortung, Gleichberechtigung, Interessensvertretung, Jugendamt, Jugendhilfeausschuss, Kinder- und Jugendhilfegesetz – SGB VIII, Kontraktmanagement, Kontrolle, Lebensweltorientierung, Neue Steuerung, Partizipation, Partnerschaft, Pluralität, Prävention, Reichsjugendwohlfahrtsgesetz – RJWG, Risiko- und Fehlermanagement, Schutzauftrag, Sozialraumbudget, Sozialraumorientierung, sozialrechtliches Dreiecksverhältnis, Spezialisierung, staatliches Wächteramt, Subsidiarität, Wirksamkeit, wirkungsorientierte Steuerung, Wunsch- und Wahlrecht

1 Geschichte des Jugendamtes

Bereits vor über 100 Jahren, um 1910, wurden in einigen Städten Deutschlands (u. a. in Hamburg, Leipzig und Mainz) die zuvor von unterschiedlichen karitativen Vereinen und kommunalen/staatlichen Stellen verantworteten Felder der Jugendfürsorge in einer kommunalen Behörde zusammengefasst. Diese ‚Zentralen für Jugendfürsorge‘ oder später ‚Jugendämter‘ genannten Behörden bündelten drei Kernaufgaben der Jugendhilfe:

- die Fürsorgeerziehung als auf Erziehung und Korrektur zielende Sonderbehandlung jugendlicher Straftäter,
- das Armen- und Pflegekinderwesen, das vor allem dem Schutz der privat in Pflege gegebenen Kinder und der unehelichen Minderjährigen diene sowie
- die Kinder- und Jugendpflege, die verschiedene Leistungen der Betreuung und Unterstützung der „normalen“ Jugend bündelte von der Säuglingsfürsorge über Kindergärten bis zur „Pflege der Schulkinder“ (vgl. Uhlendorff 2003, Scherpner 1979).

Mit dem ‚Reichsgesetz für die Jugendwohlfahrt‘ vom 9.7.1922 wurden diese bis dahin lediglich von einzelnen Kommunen und einzelnen Ländern (z. B. Jugendamtsgesetz Württemberg von 1919) geschaffenen kommunalen Jugendämter als einheitliche Jugendbehörden nach dem Vorbild der ‚Zentralen für Jugendfürsorge‘ reichsweit eingeführt. Jugendämter stehen dabei bis heute vor einer schwierigen doppelten Aufgabenstellung, einerseits Hilfen und Schutz für gefährdete Minderjährige und andererseits im Sinne von Regelangeboten einen Beitrag zu leisten, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“, wie es heutzutage im § 1 SGB VIII heißt.

Die Geschichte des Jugendamtes kann im Weiteren als „Geschichte der Erfindung einer sozialpädagogischen Behörde“ (Müller 1994, S. 13) gelesen werden. In einer mitunter konfliktträchtigen Verschränkung von Verwaltungshandeln und sozialpädagogischer Fachlichkeit galt und gilt es, die „Einheit der Jugendhilfe“ (Hasenclever 1978) mit ihren vielen Aufgaben, die sowohl auf spezielle Notlagen reagieren als auch Angebote für alle jungen Menschen beinhalten, im Blick zu behalten und insofern eine kohärente Praxis kommunaler Sozial-, Jugend- und Bildungspolitik vor Ort zu entwickeln.

Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) beinhaltete zum ersten Mal einen öffentlich-rechtlichen (allerdings nicht einklagbaren) Anspruch für junge Menschen auf Erziehung im umfassenden Sinn. Die Erfüllung dieser neuen öffentlichen Aufgabe wurde dem Jugendamt zugewiesen. Gleichzeitig musste erstmals das Verhältnis der öffentlichen zu der traditionell in Deutschland besonders aktiven freien Jugendhilfe, das sind insbesondere kirchliche Träger oder andere zivilgesellschaftliche Ak-

teure, strukturell geklärt werden. § 4 RJWG normierte für den Bereich der jugendpflegerischen Aufgaben das Subsidiaritätsprinzip, demzufolge Jugendämter zwar Einrichtungen und Veranstaltungen anregen, aber nur dann diese Aufgaben selbst übernehmen sollten, wenn die Angebote der freien Träger nicht ausreichten. Zudem wurde die Selbstständigkeit der freien Träger anerkannt. „Das Gesetz bekräftigte die gemeinschaftliche, gleichberechtigte Form der Zusammenarbeit als zentrales Arbeitsprinzip der Jugendhilfe“ (Uhlendorff 2003, S. 312).

Seit der RJWG-Novelle von 1953 wird das Jugendamt als zweigliedrige Behörde konstruiert: Die Aufgaben des Jugendamtes sollten demnach durch die Verwaltung des Jugendamtes und den Jugendwohlfahrtsausschuss (heute: Jugendhilfeausschuss) wahrgenommen werden, wobei dem Ausschuss neben gewählten VertreterInnen der jeweiligen Kommunalparlamente auch VertreterInnen der freien Jugendhilfe, der Jugendverbände und weitere in der Jugendhilfe erfahrene Frauen und Männer angehören sollen. Eine solche Konstruktion ist in der deutschen Kommunalverwaltung einzigartig, denn das Jugendamt soll nach dem Willen des Gesetzgebers so organisiert sein, dass Kinder- und Jugendhilfe nicht nur von Behördenmitarbeitern, sondern gewissermaßen von der ganzen Gesellschaft gestaltet wird. Bis heute dauert indes die Kritik von Kommunen an der vorgeschriebenen Beteiligung der freien Jugendhilfe und der Sonderkonstruktion des Jugendamtes an als einem angeblich unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und Verwaltungsorganisation.

Die Aufgaben der Jugendhilfe und ihre grundlegenden Normen werden seit 1990/1991 im Achten Sozialgesetzbuch Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII/KJHG) beschrieben. Der Gesetzgeber hat mit dem KJHG ein modernes Leistungsgesetz geschaffen, das an die Stelle der eher eingriffs- und ordnungsrechtlichen Regelungen des (Reichs-)Jugendwohlfahrtsgesetzes trat, die in den Jahren zwischen 1970 und 1990 erfolgte enorme Differenzierung des Leistungsspektrums rechtlich absicherte und neue beteiligungsorientierte Verfahren (z. B. die Hilfeplanung gem. § 36 SGB VIII) einführte, die zu einer methodischen Qualifizierung sozialer Arbeit beitrugen. Der gesellschaftliche Auftrag der Jugendhilfe ist nicht auf die Sicherung individueller Rechtsansprüche (z. B. Kindergartenplatz, Hilfen zur Erziehung) und allgemeine Förderung (z. B. Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit, des erzieherischen Jugendschutzes) sowie die Gewährleistungsverpflichtung zum Vorhalten einer jugendhilfegerechten Infrastruktur beschränkt, sondern Jugendhilfe hat auch einen jugendpolitischen Auftrag zur allgemeinen Förderung von Kindern und Jugendlichen. Das Jugendhilferecht normiert primär fördernde und präventive Angebote unter der Maßgabe, Leistungen in Kooperation mit den Leistungsberechtigten zu erbringen, aber auch ordnungsrechtliche Aufgaben der Intervention. Jugendhilfe ist damit auch nach über 90 Jahren einheitlicher Jugendgesetzgebung als eine Einheit von allgemeiner Förderung und individueller Hilfe zu sehen (vgl. AGJ 1998).

2 Aufgaben und Struktur des Jugendamtes

Die Jugendämter fungieren als die zentralen Institutionen für Fragen der Förderung und Hilfe für Kinder, Jugendliche und Familien in Deutschland. Sie sind gemäß § 85 Abs. 1 i. V. m. § 69 Abs. 1 und 3 SGB VIII für grundsätzlich alle örtlichen und regionalen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe sachlich zuständig und tragen die Gesamtverantwortung für ein gelingendes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen jenseits von Familie und Schule. Jugendämter sind der institutionelle Kern der Kinder- und Jugendhilfe, sind „gleichzeitig Agentur des Helfens, Instanz sozialer Kontrolle, Akteur im Sozialraum, aber auch Dienstleister für junge Menschen und Familien“ (Pothmann 2008, S. 11).

2.1 Aufgaben

Mit dem KJHG wurden die Aufgaben des Jugendamts weit gefasst und das Zusammenwirken mit Familien partnerschaftlich angelegt: Zunächst soll Jugendhilfe eine familien- und kinderfreundliche Umwelt schaffen, sie soll verschiedene Formen der Selbsthilfe stärken, die Leistungsberechtigten (i. d. R. die Eltern) haben ein Wunsch- und Wahlrecht, Kinder und Jugendliche sind an allen sie betreffenden Entscheidungen zu beteiligen, die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen ist zu fördern und schließlich hat das Jugendamt und die freien Träger den Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdungen achtsam wahrzunehmen.

Jugendämter haben für die vier Kern-Leistungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe die Gesamt-Gewährungsleistungs- und Planungsverantwortung inne:

- 1) Sie haben Sorge dafür zu tragen, dass es bedarfsgerechte *Angebote der Jugend(sozial)arbeit*, der außerschulischen Jugendbildung und der Kinder- und Jugendberufshilfe gibt, dass Jugendverbände als selbst organisierte Formen der Jugendarbeit gefördert werden und wirksame Angebote des erzieherischen Kinder- und Jugend(medien)schutzes vorgehalten werden.
- 2) Jugendämter unterstützen auch die *Erziehung in der Familie* als dem zweiten und wachsenden Leistungsfeld des KJHG. Hierunter sind nicht nur Beratungsangebote bei Trennung und Scheidung und mit Blick auf eine kindeswohl dienliche Ausgestaltung der Personensorge und des Umgangsrechts (z. B. begleiteter Umgang) sowie Unterhaltsbeistandschaften zu verstehen oder die Unterstützung von Müttern in einer Mutter-Kind-Einrichtung, sondern zunehmend auch Unterstützungsangebote für Schwangere und für Eltern von Säuglingen und Kleinkindern im Rahmen der Frühen Hilfen (vgl. Nationales Zentrum Frühe Hilfen 2011).
- 3) Die zunehmende öffentliche Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe wird beim dritten Leistungsfeld, für das Jugendämter Verantwortung tragen, besonders

deutlich: *die Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege.*

- 4) Schließlich haben Jugendämter, sofern eine dem Wohl eines Minderjährigen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist, eine Teilhabebeeinträchtigung aufgrund einer seelischen Erkrankung vorliegt oder ein junger Volljähriger bis 21 Jahren einen Hilfebedarf für seine Persönlichkeitsentwicklung hat, geeignete und notwendige *Hilfen zur Erziehung* im Einzelfall zu leisten.

Neben diesen vier Leistungsfeldern müssen sich Jugendämter auch noch um weitere sog. *andere Aufgaben* kümmern:

- Inobhutnahmen als kurzfristige Krisenintervention bei Minderjährigen, die um Obhut bitten, akut gefährdet sind oder als unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach Deutschland kommen,
- die Mitwirkung in Verfahren vor dem Familiengericht (insbes. Sorge- und Umgangsregelungen nach Trennung und Scheidung) und vor dem Jugendgericht,
- das Betreiben einer Adoptionsvermittlungsstelle,
- das Führen von Amtspflegschaften und Amtsvormundschaften sowie
- die Gewährung von wirtschaftlichen Hilfen z. B. die Übernahme von Kita-Beiträgen bei einkommensschwachen Eltern.

In den meisten Jugendämtern werden auch die Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz administriert.

Interessensvertretung

In der Praxis darf nun nicht bei der Umsetzung individueller Rechtsansprüche verharrt werden; Interessensvertretung und Einmischung sind bezogen auf die Lebenslagen nicht in einzelnen Hilfearten zu realisieren, sondern nur durch die Mobilisierung des demokratischen Gemeinwesens. Im Rahmen dieser Aufgabenstellung des Kinder- und Jugendhilferechtes gilt es, konkrete Rechte der Kinder und Jugendlichen auszubauen. Die Mitwirkung von Betroffenen durch ihre Organisationen und Verbände steht unter dem Gebot von Pluralismus und Partnerschaft aller Jugendhilfeträger. Die Jugendhilfe kann ihren Anspruch, Interessensvertretung für Kinder und Jugendliche wahrzunehmen, aus ihrem besonderen Handlungsansatz und ihrer gesetzlich normierten Zielsetzung ableiten. § 1 Abs. 1 Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) ist dafür die zentrale Grundlage: „Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“. Damit hebt sich die Jugendhilfe auch von anderen öffentlichen Aufgaben deutlich ab: Über die Sicherung des Kindeswohls und über die Unterstützung der Eltern hinaus soll Jugendhilfe insbesondere

- „junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen“ (§ 1, Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII);
- „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII);
- „die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen ... (zu) berücksichtigen, Benachteiligungen ab(zu)bauen und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen (zu) fördern“ (§ 9 Nr. 3 SGB VIII).

2.2 Strukturen

In Deutschland existieren derzeit rund 560 Jugendämter, was es trotz einer einheitlichen bundesgesetzlichen Grundlage mit sich bringt, dass sich deutsche Jugendämter in ihren Strukturen erheblich voneinander unterscheiden, wie dies auch insgesamt für die örtlichen Jugendhilfesysteme zutrifft. Von einem „Verschwinden“ der Jugendämter kann indes nicht die Rede sein, wie es u. a. im Zuge der sog. Neuen Steuerung und der Föderalismusreform (vgl. AGJ 2006) befürchtet worden war. Seit der Föderalismusreform könnten Länder nämlich die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren in der Jugendhilfe selbständig anders regeln. Dies ist aber auf der örtlichen Ebene nirgendwo eingetreten, allerdings im Bereich der Landesjugendämter als überörtliche Träger der Jugendhilfe. Jugendämter haben sich – trotz einer wiederholt kritischen medialen Berichterstattung – als eine von der Bevölkerung eindeutig identifizierbare, einheitliche Behörde, die für eine Gebietskörperschaft die Gesamtverantwortung für Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und den Schutz von Minderjährigen wahrnimmt, konsolidiert. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass es immer wieder Bestrebungen gab und gibt, Teile der Aufgaben aus dem Jugendamt auszulagern (etwa den Elementarbereich) oder die Zuständigkeit für bestimmte Bereiche bewusst in ein anderes Amt zu geben (z. B. die Schulsozialarbeit).

Partnerschaft und Pluralität

Die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland wird historisch durch eine Pluralität von Trägern mit unterschiedlicher Wertorientierung und einer Vielzahl von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen repräsentiert. Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe erbracht, wobei sich die Leistungsverpflichtungen an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe richten (§ 3 SGB VIII). Der Grundsatz von Pluralität und Vielfalt gehört nicht nur zu den strukturbildenden Merkmalen von Jugendhilfe, sondern ist auch unter dem Aspekt demokratischer Beteiligung und Mitverantwortung für das Gemeinwesen von zentraler Bedeutung. Mit der Normierung von Pluralität und Partnerschaft sowie dem Gebot des § 4

Abs. 2 SGB VIII, die „Selbständigkeit [...] in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben“ zu achten, wird die eigenständige Stellung der freien Träger als Partner der öffentlichen Jugendhilfe beschrieben.

Mit trägerübergreifenden Arbeitsgruppen und Gremien sind in der Jugendhilfe Strukturen zu schaffen, die eine Beteiligung der im sozialen Bereich tätigen Träger, Initiativen und der Bürgerschaft an der sozialen Entwicklung vor Ort ermöglichen. Das Jugendamt benötigt die Mitwirkung eines breiten Trägerspektrums und von Bürgergruppen aber nicht nur, um eine breit verankerte familien- und kinderfreundliche kommunale Sozial- und Bildungspolitik gestalten zu können. Ohne die Beteiligung freier Träger wäre Jugendhilfe zudem schlicht nicht leistbar, weil beispielsweise 6 von 10 Erziehungsberatungsstellen, 4 von 5 ambulanten Erziehungshilfen und 9 von 10 Heimunterbringungen nicht von den öffentlichen Trägern erbracht werden (vgl. Pothmann und Fendrich 2009). Mit anderen Worten: Das Jugendamt bzw. der ASD ist bei der Erbringung von notwendigen Jugendhilfeleistungen auf die freien Träger angewiesen.

Der Jugendhilfeausschuss

Die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes, die Position des Jugendhilfeausschusses (JHA) als Teil des Jugendamtes und die sich daraus gegenüber anderen Ratsausschüssen ergebenden weitergehenden Rechte und Aufgaben sind ebenso häufig kontrovers diskutiert worden wie die gesetzliche Organisationsverpflichtung zur Schaffung eines Jugendamtes und der Zusammenfassung aller Jugendhilfeaufgaben ebendort.

Jugendhilfeausschüsse können nur dann ihrem kinder- und jugendhilfepolitischen Gestaltungsauftrag umfassend nachkommen, wenn sie ihre Aufgaben selbstbewusst wahrnehmen und ihre Rechte offensiv nutzen. Zu diesen gehören insbesondere das Beschlussrecht in Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse. Das Jugendamt könnte in seiner einzigartigen Struktur ein Modell für eine moderne kommunale Verwaltung und für ein zivilgesellschaftlich geerdetes Regierungshandeln darstellen (vgl. Gadow et al. 2012, S. 29).

Allerdings können die Jugendhilfeausschüsse empirischen Studien zufolge dieses Potenzial in vielen Fällen nicht ausschöpfen. Große Diskrepanzen etwa in Bezug auf die Sitzungshäufigkeit oder erkennbare Bedarfe hinsichtlich der Qualifizierung der Mitglieder belegen dies (vgl. Pluto u. a. 2007; Merchel und Reismann 2004).

3 Arbeitsprinzipien

Soziale Arbeit und speziell die Jugendhilfe verfügen mit ihren Strukturmaximen einer Lebensweltorientierung über adäquate Optionen für eine Aktivierung und Nutzung der Ressourcen des Gemeinwesens (Deutscher Bundestag 1990, S. 86 ff.). Dafür ist

Transparenz in der Kooperation, Koordination und Planung aller Dienste, Angebote und Maßnahmen wesentlich, und die Teilhabe der NutzerInnen ist gefordert. Die Entwicklung der Leistungen muss zudem in der Region offen und für alle zugänglich erfolgen. Schließlich muss es zwischen freien Trägern und der Kommune klare Absprachen, eine gemeinsame Planung mit nachvollziehbaren Standards und entsprechender Überprüfung geben. Soll sich Partizipation in Lebensweltorientierung und Transparenz realisieren, müssen sowohl öffentliche als auch freie Träger ihre unterschiedlichen Funktionen in Bezug auf Planung und Entwicklung, Beratung, Controlling und Bewilligung/Prüfung/Verwaltung offen legen. Dafür ist nun eine komplexe Kommunikationskultur erforderlich und sogar „Streitkultur verstanden als die Fähigkeit, die jeweils eigenen Standpunkte zu behaupten und sich doch in offen ausgetragenen Unterschiedlichkeiten und Konflikten zu verständigen“ (a. a. O., S. 201).

Inzwischen sind fachliche Standards einer offensiven Jugendhilfe wissenschaftlich wie auch gesetzlich abgesichert (vgl. Deutscher Bundestag 2002). Aus den im 8. Jugendbericht formulierten Strukturmaximen *Prävention, Dezentralisierung, Alltagsorientierung, Integration und Partizipation* wurden zwischenzeitlich in der Praxis der Jugendämter Handlungsprinzipien abgeleitet, die heute die fachliche Entwicklung prägen: präventives Handeln, Lebensweltorientierung, Beteiligung und Freiwilligkeit, Existenzsicherung und Alltagsbewältigung sowie Einmischung. Diese zentralen Grundsätze sind sowohl Steuerungsinstrumente als auch Beurteilungskriterien für die Praxis der Jugendämter.

3.1 Sozialraumorientierung

Eine sozialräumliche Regionalisierung der Dienste des Jugendamtes (vgl. Kessl et al. 2005; Marquard 2009) hat sich aus den genannten Strukturmaximen als ein wesentliches Arbeitsprinzip heraus entwickelt. Es setzt auf eine die Einzelfallarbeit ergänzende Arbeit im Gemeinwesen und versucht die im lokalen Nahraum liegenden Ressourcen für die Hilfen im Einzelfall zu nutzen. Sozialraumorientierung setzt insofern auf Eigenverantwortlichkeit, Selbsthilfe, Selbstorganisation, Teilhabe; sie ist verwiesen auf reflexive Kommunikation und dialogische Politik und zielt darauf ab, junge Menschen und Familien möglichst vor Ort und in möglichst engem Kontakt mit Regelsystemen (Kita, Schule, Jugendarbeit) zu helfen. Diese übergeordneten Ziele dürfen nicht aus dem Blick geraten, wenn die fachliche, organisatorische und personelle Umsetzung für die Aufbau- und Ablauforganisation geprüft wird. Die Mitwirkung der politischen Gremien und der Bürgerschaft im offenen Dialog, ein Gesamtkonzept für die Gesamtverwaltung und vor allem die Einbeziehung der Mitarbeiterschaft sind nicht nur verfahrensrechtlich und pragmatisch geboten, sondern entsprechen der Entwicklungslogik und Funktionsweise der hier vorgestellten Konzeption für Soziale Dienste als Element einer (kommunalen) Sozialpolitik. Soziale Arbeit kann dabei auf eine lange Tradition entsprechender Konzepte zurückgreifen.

3.2 Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis und das staatliche Wächteramt

Die Besonderheiten des „sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses“ beruhen auf der Beziehung des/der Betroffenen (als LeistungsempfängerInnen) zum Leistungserbringer (häufig ein freier Träger) (vgl. Bernzen 1993, S. 119 ff.) und der Finanzierung dieser Leistung durch das Jugendamt (als leistungsverpflichtetem öffentlichen Träger). Zur Sicherung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Angebotes schließt das Jugendamt als leistungsverpflichteter Träger im Voraus Verträge mit den freien Trägern als den Leistungserbringern (die dadurch nicht zu Erfüllungsgehilfen auf Grundlage eines Beschaffungsvertrages werden), nach welchen Regeln er im Einzelfall das Entgelt übernimmt. Zentrale Grundlage für die Finanzierung ist nun, dass der/die BürgerIn ein Angebot des freien Trägers in Anspruch nimmt und dadurch verschiedene Rechtsbeziehungen entstehen (vgl. Münder 1998, S. 8). Unberührt bleibt die staatliche „Garantenstellung“, wonach das Jugendamt bei einer Kindeswohlgefährdung einzugreifen hat.

Der Auftrag des SGB VIII zielt immer auf das Kindeswohl und gilt insoweit immer gleichzeitig für die MitarbeiterInnen eines freien Trägers wie auch für solche des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe. In einem ganzheitlichen Verständnis einer offensiven Jugendhilfe würde ein Gegensatz zwischen Prävention und Wächteramt oder zwischen Dienstleister und hoheitlichem Wächter zu Unrecht eine Alternative beschreiben. Freiheitsrechte und Elternrecht nach dem Grundgesetz, Rechte und Pflichten nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch, das Strafgesetzbuch, der Datenschutz und vieles mehr ‚beauftragen und begrenzen‘ die Jugendhilfe – mit Recht! Auch bei Verstößen von Eltern gegen das Kindeswohl ist nach Artikel 6 GG zunächst zu versuchen, durch helfende, unterstützende, auf Herstellung oder Wiederherstellung eines verantwortungsbewussten Verhaltens der Eltern gerichtete Maßnahme das Ziel zu erreichen, das Kindeswohl durch die Eltern selbst herstellen zu lassen. Diese helfende, unterstützende Rolle entspricht ebenso dem staatlichen Wächteramt wie die, durch (gerichtlich beschlossene) Intervention gegen den Willen der Eltern den Schutz des Kindes sicherzustellen (wenn die Eltern trotz zur Verfügung gestellter Hilfen nicht bereit oder in der Lage sind, das Kindeswohl zu gewährleisten).

Durch Änderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und durch das 2012 in Kraft getretene ‚Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz‘ (KKG) wurde der Schutzauftrag der Jugendämter in einem § 8a SGB VIII präzisiert, eine engere Vernetzung mit dem Gesundheitswesen vorgeschrieben und ein neues Leistungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe, die Frühen Hilfen, kodifiziert. Die dadurch initiierte Fachdebatte um Standards des Kinderschutzes sowie die Auseinandersetzung um Landeskinderschutzgesetze und das Bundeskinderschutzgesetz haben die Qualität der professionellen Reaktionen auf Gefährdungslagen von Minderjährigen deutlich erhöht, jedoch auch das Image der Jugendämter wieder mehr in Richtung einer eingreifenden Behörde verändert, was im Einzelfall eine durchaus kontraproduktive Wirkung haben kann.

4 Herausforderungen

Verwaltungsmodernisierung und Neue Steuerung

Waren die Reformen in früheren Jahren eher planungs- und politikwissenschaftlich orientiert, wurde mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) der KGSt in den 1990er Jahren die betriebswirtschaftliche Orientierung priorisiert (vgl. KGSt, versch. Jahrgänge). Der Versuch, Methoden modernen Managements aus dem ausschließlich marktwirtschaftlicher Logik folgenden Profit-Bereich in den Bereich der öffentlichen Verwaltung zu übertragen, hat einerseits zu sehr unterschiedlichen Organisationsformen der Jugendhilfe auf der kommunalen Ebene geführt. Bisherige empirische Untersuchungen (bereits früh: Seckinger et al. 1999) lassen erkennen, dass das innovative Potential der Neuen Steuerung nicht ausgeschöpft und selektiv einzelne Elemente für die Durchsetzung vorhandener Sparzwänge instrumentalisiert wurden. Outputorientierte Steuerung, die Steuerung über Produkte, durch Kontraktmanagement, über Sozialraumbudgets oder Elemente wirkungsorientierter Steuerung – sie alle werden in einzelnen Regionen mehr oder weniger systematisch und konsequent angewendet oder eben nicht angewendet.

Im Ergebnis hat die ‚*Neue Steuerung*‘ zu einer nachhaltigen ‚*Verbetriebswirtschaftlichung*‘ der Kinder- und Jugendhilfe beigetragen, eine Entwicklung, die ihren rechtlichen Niederschlag in den Bestimmungen zu prospektiven Entgelten gem. §§ 78a–g SGB VIII gefunden hat und die Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und freien Trägern marktwirtschaftlicher hat werden lassen (‚*Auftraggeber-/Auftragnehmer*‘-Verhältnis, ‚*Einkaufen*‘ von Leistungen). Die Kritiker weisen vor allem darauf hin, dass damit unreflektiert betriebswirtschaftliche Konzepte und deren Terminologie auf sozialpädagogische Handlungsfelder übertragen würden. Die Befürworter setzen sich verstärkt damit auseinander, wie die Instrumente des NSM offensiv auf die spezifischen Belange der Jugendhilfe transformiert und über eine veränderte Aufbau- und Ablauforganisation in den Jugendämtern wirkungsvoll implementiert werden können, um damit die qualitative Weiterentwicklung der Jugendhilfe zu fördern (vgl. Deutscher Bundestag 1994, S. 581 ff.; Bissinger et al. 2002; Wiesner 2011). Es ist eine Frage der Definitionsmacht, ob Jugendhilfe und Soziale Arbeit insgesamt vor Ort Objekt oder Subjekt der Verwaltungsreform sind. Qualität und Quantität sozialer Leistungen bleiben Gegenstand gesellschaftspolitischer Aushandlung!

Das Jugendamt: Vom Dienstleister zur Eingriffsbehörde?

Die Kinder- und Jugendhilfe nimmt immer stärker die Funktion einer zunehmend selbstverständlich genutzten sozialpädagogischen Dienstleistung ein, das zeigt sich schon im erheblichen quantitativen Wachstum praktisch aller Leistungsfelder (vgl. Deutscher Bundestag 2013). In den vergangenen rund zehn Jahren ist indes der

Schutzauftrag der Jugendhilfe *wiederentdeckt* worden: Ausgelöst vor allem durch tragische Todesfälle von Minderjährigen und dem folgenden politischen und medialen Druck, wurden Gesetze neu geschaffen (so das „Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz“ – KKG) oder novelliert (§ 8a SGB VIII), die den Schutzauftrag des Jugendamtes präzisiert haben und verstärkt einfordern. Die Fachkräfte in den Jugendämtern, insbesondere in den Sozialen Diensten, haben sich diesbezüglich mit den Rechten, Vorgaben und Erwartungen sowohl der (potentiellen) NutzerInnen auseinander zu setzen als auch gleichermaßen mit denen der Mitarbeiterschaft sowie der Öffentlichkeit und der Politik.

In diesem Zusammenhang bedarf es einer neuen Verständigung über Ziele, Formen und Wirkung von ‚Kontrolle‘ in zumindest dreifacher Hinsicht:

- Kontrolle von Personensorgeberechtigten zur Gewährleistung des Kindeswohls,
- Kontrolle von Diensten, Einrichtungen und MitarbeiterInnen zur Sicherstellung der vereinbarten professionellen Arbeitsweisen,
- Kontrolle der Einhaltung einer rechtsstaatlichen Leistungsgewährung.

Die Einführung von Standards (z. B. Checklisten) und die Kontrolle ihrer Anwendung kann dabei nur ein Element einer (selbst)reflexiven Professionalität im Verbund mit regelhafter kollegialer Beratung, Supervision und Fortbildung sein. Die Etablierung geeigneter Formen eines Risiko- und Fehlermanagement sollte insbesondere dem sog. Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD), dessen Handeln unvermeidbar durch prognostisch schwierig einzuschätzende Entscheidungen geprägt ist, ein höheres Maß an Sicherheit geben. Ziel ist eine Organisationskultur, in der aus (auch ‚Beinahe‘-)Fehlern tatsächlich gelernt werden kann; dafür ist die proaktive Auseinandersetzung mit Fehlern und unsicheren Verläufen bezogen auf alle (möglichen) Partner und Beteiligte und alle Hierarchieebenen erforderlich. Eine solche Organisationskultur muss unterstützt werden durch eine angemessene Personalausstattung in Verbindung mit einer fehleroffenen, selbstkritischen Führungskultur. Auf einer solchen Basis kann das Jugendamt seine differenzierten Kontrollaufgaben nach dem SGB VIII und im Sinne des staatlichen Wächteramts fachlich weiterentwickeln und im Rahmen des grundrechtlich geschützten Elternrechts mit bzw. gegenüber den Personensorgeberechtigten qualifiziert umsetzen.

Gefahr der strukturellen Überforderung der Sozialen Dienste

Der ASD bildet in der Regel die mitarbeiterstärkste Organisationseinheit in einem Jugendamt, jede vierte Fachkraft arbeitet im ASD (Pothmann und Tabel 2012). Angesichts der steigenden gesetzlichen und gesellschaftlichen Anforderungen an die Tätigkeit und der Zunahme komplexer Problemlagen hat sich in den letzten Jahren trotz eines Ausbaus der personellen Ressourcen die Zahl der „Überlastungsanzei-

gen“ in den Sozialen Diensten der Jugendämter stark erhöht (vgl. AGJ 2010). Viele Jugendämter reagieren auf diese möglicherweise strukturelle Überforderung in Abkehr von der generalistischen Bezirkssozialarbeit sowohl zunehmend mit der Auslagerung von originären ASD-Aufgaben auf Freie Träger (z. B. sog. Clearingaufträge) als auch mit höherer Spezialisierung (vgl. Merchel et al. 2012). Neben den traditionellen Spezialdiensten Jugendgerichtshilfe und Pflegekinderdienst entstehen Krisendienste, Dienste für die (ambulanten) Eingliederungshilfen für junge Menschen mit einer seelischen Behinderung oder Fachkräfte für die Familiengerichtshilfe. Mit Blick auf eine auch fiskalisch günstigere ‚Fallsteuerung‘ treten zu diesen sektoralen Differenzierungen sequentielle: Es wird differenziert in ein Eingangs- und ein Fallmanagement.

Alle diese Formen der (Re-)Spezialisierung zuvor generalistisch erbrachter Beratungs- und Hilfeleistungen mögen den psychologischen Druck auf die klassische Bezirkssozialarbeit zwar vermindern helfen. Sie können aber auch Diskontinuitäten und damit neue, qualitativ nachteilige Schnittstellen zulasten einer achtsamen, an den Bedürfnissen der AdressatInnen orientierten und wirkungsvollen Kinder- und Jugendhilfe schaffen.

Aufgabenwahrnehmung, politische Legitimation und Wirksamkeit der Kinder- und Jugendhilfe

Es gibt berechtigte Kritik an der jugendpolitischen Aufgabenwahrnehmung vieler VertreterInnen in den Jugendhilfeausschüssen – sie sind oft nur Lobbyisten für ihre Partei oder ihren Träger. Auch sollte die Verwaltung des Jugendamts über alle fachlichen und finanziellen Belange frühzeitiger und umfassender informieren. Kommunalparlamente müssen die Entscheidungskompetenzen des JHA achten und seine Rechte stärken. Das zweigliedrige Jugendamt ist mit seiner verpflichtenden Kooperation von Verwaltung und freien Trägern eine sehr moderne Organisation im Hinblick auf die Beteiligung von Betroffenen und der Bürgerschaft. Seine Strukturen und die umfassende Aufgabenstellung der Förderung von Kindern und Jugendlichen bieten die beste Grundlage für die Einheit der Jugendhilfe – ganzheitliche Wahrnehmung aller Aufgaben der Beratung, Erziehung, Förderung und Betreuung sowie Zusammenarbeit der MitarbeiterInnen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe bei fachlichen und jugendpolitischen Aufgaben!

Die Diskussion über die ‚Steuerung‘ der Kinder- und Jugendhilfe lässt sich dabei nicht von der Diskussion über fachliche Standards trennen. Es bleibt also eine Verständigung über fachliche, strukturelle und finanzielle Bedingungen für die Qualität und Quantität des Angebots – vor Ort, im Stadtteil – erforderlich. Ein entsprechender Prozess kann zu einem Kontraktmanagement führen, das wiederum die Definition von klaren Zielen voraussetzt. Sozialberichterstattung und Jugendhilfeplanung haben dabei eine wesentliche Funktion zur zielorientierten Wirkungsanalyse der fachlichen

und stadtteilbezogenen Systeme der Sozialen Dienste. Ein differenziertes Berichtswesen mit bereichsspezifischen Statistiken, Darstellung des Ressourceneinsatzes im Verhältnis zu Ergebnissen und Wirkungen unter Einbeziehung der Haushaltsdaten ist eine Voraussetzung gerade für die Steuerung der fachlichen und finanziellen Ressourcen in einem Konzept der Regionalisierung (Sozialraumorientierung).

Bis heute bleibt es jedoch eine große Herausforderung der Jugendämter, neben einer effizienten Mittelverwendung auch die Wirkungen der Arbeit zu dokumentieren oder gar die Wirksamkeit tatsächlich nachzuweisen (vgl. Gaugel und Trede 2009; Albus u. a. 2010). Nicht der Verweis auf das fachspezifische ‚*Technologiedefizit*‘ ist hier gefragt, sondern das gesellschaftspolitische Engagement der Professionellen für Standards, Strukturen und Ressourcen der eigenen Profession.

Literatur

- Albus, S., Greschke, H., Klingler, B., Messmer, H., Micheel, H.-G., Otto, H.-U., & Polutta, A. (2010). *Wirkungsorientierte Jugendhilfe*. Münster, New York, München und Berlin: Waxmann.
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ). (Hrsg.). (1998). *Einheit der Jugendhilfe. 50 Jahre Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe*. Bonn.
- AGJ (2006). *Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Kinder- und Jugendhilfe*. Berlin.
- AGJ (2010). ASD – mehr als Kinderschutz! Ziele, Aufgaben, Methoden, Werte und Orientierung im Hinblick auf die Kinder- und Jugendhilfe. Diskussionspapier des Geschäftsführenden Vorstands vom 28.10.2010. Berlin.
- Bernzen, C. (1993). *Die rechtliche Stellung der freien Jugendhilfe*. Köln.
- Bissinger, S., Böllert, K., Liebig, R., Lüders, C., Marquard, P., & Rauschenbach, T. (2002). Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe. Strukturanalysen zu fachlichen Eckwerten, Organisation, Finanzen und Personal. In *Sachverständigenkommission Elfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.)*, Band 1 (S. 9–104). München.
- Deutscher Bundestag (1990). *Achter Jugendbericht*. Bonn.
- Deutscher Bundestag (1994). *Neunter Jugendbericht*. Bonn.
- Deutscher Bundestag (2002). *Elfter Kinder- und Jugendbericht*. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2013). *14. Kinder- und Jugendbericht. Kinder- und Jugendhilfe in neuer Verantwortung*. Berlin.
- Gadow, T., Peucker, C., Pluto, L., van Santen, E., & Seckinger, M. (2012). *Kinder- und Jugendhilfe. Potenziale, Probleme, Perspektiven*. München.
- Gaugel, W., & Trede, W. (2010). Von der Wirkungsorientierung zur lernenden Jugendhilfe. Ein Erfahrungsbericht aus Böblingen nach dreijähriger Erprobung wirkungsorientierter Vereinbarungen. *Forum Jugendhilfe*, Heft 4/2010, (S. 41–45).
- Hasenclever, C. (1978). *Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900*. Göttingen.
- Kessl, F., Reutlinger, C., Maurer, S., & Frey, O. (Hrsg.). (2005). *Handbuch Sozialraum*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). (1991). *Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell*, Bericht 12/1991. Köln.
- KGSt (1993). *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*, Bericht 5/1993. Köln.
- KGSt (1994). *Outputorientierte Steuerung der Jugendhilfe*, Bericht 9/1994. Köln
- KGSt (1996). *Integrierte Fach- und Ressourcenplanung in der Jugendhilfe*, Bericht 3/1996. Köln. (a)
- KGSt (1996). *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell*, Bericht 10/1996. Köln. (b)
- KGSt (1998). *Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern in der Jugendhilfe*, Bericht 12/1998. Köln.
- Marquard, P. (2009). Auf den Nutzer kommt es an – und natürlich die Nutzerin: Konzeptionelle Grundlagen, Handlungslogiken und Entwicklungsprinzipien für eine sozialräumlich strukturierte Soziale Kommunalpolitik. In www.sozialraum.de (Ausgabe 2/2009: Grundlagen)
- Merchel, J., & Reismann, H. (2004). *Der Jugendhilfeausschuss. Eine Untersuchung über seine fachliche und jugendhilfepolitische Bedeutung am Beispiel NRW*. Weinheim und München: Juventa.
- Merchel, J., Pamme, H., & Khalaf, A. (2012). *Personalmanagement im Allgemeinen Sozialen Dienst. Standortbestimmung und Perspektiven für Leitung*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.
- Müller, C. W. (1994). *JugendAmt – Geschichte und Aufgabe einer reformpädagogischen Einrichtung*. Weinheim und Basel: Beltz.
- Münder, J. (1998). Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt? *Neue Praxis*, Heft 1, (S. 3–12).
- Münder, J., Meysen, T., & Trenczek (2009). *Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG/SGB VIII*. Münster: Nomos.
- Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH). (Hrsg.). (2011). *Kommunale Praxis Früher Hilfen in Deutschland. Zweite Teiluntersuchung*. Köln.
- Pluto, L., Gragert, N., Santen, E. van, & Seckinger, M. (2007). *Kinder- und Jugendhilfe im Wandel. Eine empirische Strukturanalyse*. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Pothmann, J. (2008). Jugendämter und der Allgemeine Soziale Dienst. Befunde zur Personalstruktur in den kommunalen Kinder- und Jugendbehörden. *KomDat Jugendhilfe*, Heft 1–2, (S. 11–13).
- Pothmann, J., & Fendrich, S. (2009). Hilfen zur Erziehung – zur Struktur der Maßnahmen. *KomDat Jugendhilfe*, Heft 1, (S. 2–4).
- Pothmann, J., & Tabel, A. (2012). Mehr Personal – aber keine Entlastung. Die Entwicklung der Beschäftigten im Allgemeinen Sozialen Dienst. *KomDat Jugendhilfe*, Heft 1, (S. 12–13).
- Seckinger, M., Weigel, N., van Santen, E., & Markert, A. (1999). *Situation und Perspektiven der Jugendhilfe. Eine empirische Zwischenbilanz*, 2. unv. Aufl. München.

Scherpner, H. (1979). *Geschichte der Jugendfürsorge*, 2. Aufl. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.

Uhlendorff, U. (2003). *Geschichte des Jugendamtes*. Weinheim, Basel und Berlin: Votum.

Wiesner, R. (Hrsg.). (2011). *SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar*. München: Ch. Beck.

Dr. Peter Marquard, Dipl.-Päd., Leiter des Stiftungsbereichs Kinder- und Jugendhilfe
Rauhes Haus, Hamburg.

Wolfgang Trede, Dipl.-Päd., Leiter des Amtes für Jugend und Bildung des Landkreises
Böblingen.