



Frank Eger | Gregor Hensen (Hrsg.)

Das Jugendamt in der Zivilgesellschaft

BELTZ JUVENTA

Leseprobe aus: Eger/Hensgen, Das Jugendamt in der Zivilgesellschaft, ISBN 978-3-7799-4052-4
© 2013 Beltz Verlag, Weinheim Basel
<http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-4052-4>

Reinhard Wiesner

Das Jugendamt im Schnittpunkt öffentlicher und privater Verantwortung für das Aufwachsen junger Menschen

Einleitung

„Für die Wahrnehmung der Aufgaben nach diesem Buch (gemeint sind die Aufgaben des SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, R. W.) errichtet jeder örtliche Träger ein Jugendamt, jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt. Die Aufgaben des Jugendamts werden durch den Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamts wahrgenommen.“

So steht es in § 69 Abs. 3 bzw. § 70 Abs. 1 SGB VIII. Das Jugendamt nimmt damit eine Sonderstellung unter den Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung in Deutschland ein: Es verfügt über eine spezifische, von den anderen Organisationseinheiten abweichende Struktur, die zudem bundesrechtlich vorgeprägt ist. Diese Sonderstellung, die bereits im Jugendwohlfahrtsgesetz von 1922 angelegt war, ist intern und extern immer wieder auf Kritik gestoßen. In der Kommunalpolitik wurde und wird bis heute der bundesrechtliche Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung als Provokation empfunden. Zudem wird über die Vor- und Nachteile der besonderen Organisationsstruktur, namentlich das strategische Potential des Jugendhilfeausschusses, kontrovers diskutiert.

Auf der fachlich-inhaltlichen Ebene hat die Auseinandersetzung um die Zuordnung des Allgemeinen Sozialen Dienstes und damit die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Aufgaben des Jugendamtes und den anderen Bereichen kommunaler Sozialarbeit eine lange Tradition. In jüngerer Zeit hat die Einführung eines neuen Steuerungsmodells in der kommunalen Verwaltung dafür gesorgt, dass die Organisation des Jugendamts kritisch hinterfragt und die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern in den Blick genommen worden ist. Einzelne Kommunen haben die

Aufgaben „nach dem SGB VIII“ organisatorisch auf mehrere Organisationseinheiten verteilt, indem sie etwa die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen aus dem Jugendamt ausgegliedert haben. Gleichzeitig wird im Rahmen der Diskussion über Frühe Hilfen oder den Ausbau der Ganztagschule gefordert, die staatliche Verantwortung für das Aufwachsen junger Menschen stärker zu bündeln und die Struktur des Jugendamtes für eine stärkere Mitverantwortung der Zivilgesellschaft zu öffnen.

Nachdem im Rahmen der Föderalismusreform mit Wirkung vom 1. September 2006 den Ländern die Möglichkeit eröffnet worden ist, von den bundesrechtlichen Vorgaben zur Einrichtung und Struktur der Jugendämter abzuweichen (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG), steht die Idee des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes zur (landes-)politischen Disposition. Trotz dieser „Erosionserscheinungen“ bestimmt das Modell des zweigliedrigen Jugendamtes mit seiner Allzuständigkeit für die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe bis heute die Realität in den meisten Kreisen und Städten Deutschlands. Ja, man kann den Eindruck gewinnen, dass sein Potential für die Weiterentwicklung einer kommunalen Kinder- und Jugendpolitik noch gar nicht erkannt, geschweige denn ausgeschöpft ist.

1. Das Jugendamt als Ort der Kooperation von Staat und Gesellschaft

1.1 Das Jugendamt feiert Geburtstag

Während das im Jahre 1990 verabschiedete SGB VIII – oder wie es allgemein rechtlich nicht ganz präzise bezeichnet wird: das KJHG – inzwischen „volljährig“ geworden ist, kann die Institution Jugendamt auf eine deutlich längere Lebenszeit zurückblicken. Nach der Wende in das 20. Jahrhundert sind in verschiedenen Großstädten Deutschlands Jugendämter eingerichtet worden bzw. durch eine Neugliederung der kommunalen Behördenorganisation entstanden. So konnte etwa die Stadt Leipzig im Herbst 2009 den 100. Geburtstag feiern, im Jahre 2010 folgten die Stadt Magdeburg sowie der Stadtstaat Hamburg, wo das erste umfassende Jugendamt eingerichtet worden ist. Den Hintergrund für diese Entwicklung bildeten die „Jugendfürsorgebewegung“ und der von ihr propagierte Erziehungsgedanke. Auf diese Weise wurden nicht nur die verschiedenen Zweige der Jugendfürsorge in einer Verwaltungseinheit zusammengefasst. Gleichzeitig wurde auch die „private“ Fürsorge, die bereits auf eine wesentlich längere Wirkungsgeschichte zurückblicken kann, mit der öffentlichen Fürsorge verknüpft. Insgesamt bedeutete dies, dass auf diese Weise die Jugendfürsorge verselbständigt wurde und sich von der (allgemeinen) Armenpflege löste (Wiesner 2010, Kap. 1.3).

Die (flächendeckende) Einrichtung von Jugendämtern hat sich dann der Gesetzgeber des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG) von 1922 zur Aufgabe gemacht. Damit war dieses Gesetz in erster Linie ein „Jugendamts-gesetz“: Im Mittelpunkt stand die Behörde, um sie herum wurden die einzelnen Aufgaben gebaut. Aber das RJWG verpflichtete nicht nur zur Errichtung der Behörden Jugendamt/Landesjugendamt, sondern es enthielt auch *Vorgaben für deren Organisation*. Lange Zeit war das Jugendamt als *Kollegialbehörde* konstruiert – also geführt durch ein Kollegium: In dieses Kollegium waren als stimmberechtigte Mitglieder des Jugendamtes neben den leitenden Beamten der Jugendwohlfahrt „erfahrene und bewährte Männer und Frauen aller Bevölkerungskreise, insbesondere aus den im Bezirk des Jugendamtes wirkenden freien Vereinigungen für Jugendwohlfahrt und Jugendbewegung, auf deren Vorschlag“ zu berufen (§ 9 Abs. 2 RJWG). Bis zur Schaffung von Jugendämtern und der gesetzlichen Aufgabenzuweisung waren weite Bereiche der „Jugendpflege“ und der „Jugendfürsorge“ vom Engagement der Kirchen, caritativer Verbände und humanitärer Einrichtungen geprägt, die wir heute als freie Träger bezeichnen. Sie sahen in der Institution „Jugendamt“ eine Beeinträchtigung ihrer Selbständigkeit bzw. eine Tendenz zur Verstaatlichung und Kommunalisierung und bestritten die Befähigung und Berechtigung der öffentlichen Hand zur Erziehung junger Menschen (Hasenclever 1978, S. 16). So diente die Sonderkonstruktion des Jugendamtes auch der gesellschaftspolitischen Akzeptanz der neuen Organisation von Jugendhilfe und als Instrument der Kooperation zwischen gesellschaftlichem und öffentlichem Engagement.

Die vom Gesetz festgelegte Zusammensetzung der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendamtes und dessen kollegialer Charakter wurden von den Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung von Anfang an als eine schwere Beeinträchtigung ihrer Organisationseinheit angesehen, die das Jugendamt zu einem Fremdkörper in der Verwaltung mache. Ohne diese spezifische „Jugendamtsverfassung“ wäre aber angesichts des Misstrauens der Verbände gegen die neue Institution Jugendamt eine Einigung über die gesetzliche Regelung im Reichstag nicht zu erreichen gewesen (Hasenclever 1978, S. 70). Ab dem Jahre 1953 trat an die Stelle der Kollegialbehörde das sog. zweigliedrige Jugendamt – bestehend aus der Verwaltung und dem Ausschuss –, wie wir es bis heute kennen.

Es kam aber zunächst gar nicht zur planmäßigen Einrichtung von Jugendämtern. Im Kontext der Weltwirtschaftskrise wurde nämlich die gesetzliche Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern und Landesjugendämtern außer Kraft gesetzt und bis 1953 suspendiert. So gewann das Thema erst wieder in der Folgezeit an Bedeutung. Das Ende der bisherigen Entwicklung markieren die sog. Abweichungsrechte, die die Länder dem Bund im Rahmen der *Föderalismusreform* abgetrotzt haben (Schmid/Wiesner

2006, S. 392 und 449). So können die Länder seit 2006 von bundesrechtlichen Vorschriften zum Verwaltungsverfahren und zur Einrichtung von Behörden abweichen. Damit steht es ihnen auch frei, von den bundesrechtlichen Vorgaben zur Organisation des Jugendamts abzuweichen. Bisher hat nur das Land Baden-Württemberg von diesem Recht Gebrauch gemacht, indem es den kommunalen Gebietskörperschaften freistellt, ob sie das Jugendamt weiterhin als zweigliedrige Behörde organisieren wollen. Von dieser Option hat aber bis zum heutigen Tage keine kommunale Gebietskörperschaft in Baden-Württemberg Gebrauch gemacht.

1.2 Das Jugendamt als kommunale Organisationseinheit

Nach wie vor kennt das SGB VIII zwei Verwaltungsebenen – die örtlichen und die überörtlichen Träger – und teilt die gesetzlich bestimmten Aufgaben den beiden Ebenen zu (§ 85 SGB VIII). Die Entscheidung darüber, wer die Aufgaben der örtlichen und überörtlichen Träger wahrnimmt, überlässt der Bund seit der Föderalismusreform den Ländern. Im Ergebnis hat sich jedoch gegenüber der früheren bundesrechtlichen Aufgabenzuweisung nichts geändert: Örtliche Träger sind und bleiben die Kreise, kreisfreien Städte und in einigen Ländern auch kreisangehörige Gemeinden. Diese haben, so bestimmt es § 69 Abs. 3 SGB III, „zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch“ ein Jugendamt einzurichten. In allen Flächenländern werden zudem die Aufgaben der örtlichen Träger im Rahmen *kommunaler Selbstverwaltung*, nicht als von den Ländern übertragene Aufgaben wahrgenommen.

Aus dieser historisch bedingten Entscheidung ergeben sich bis heute auch weitreichende Folgen für die Aufgabenerfüllung. So ist einerseits das Aufgabenspektrum der Kinder- und Jugendhilfe heute weitgehend im SGB VIII kodifiziert. Vielen Leistungsverpflichtungen stehen sogar subjektive, d.h. einklagbare Rechte gegenüber. Trotzdem ist offenkundig, dass es zwischen den einzelnen Jugendämtern mitunter erhebliche Unterschiede in der Ausstattung, der fachlichen Kompetenz, der Angebotsstruktur usw. gibt. Ob man aus heutiger Sicht die Kinder- und Jugendhilfe noch als „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ – so die Umschreibung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG – bezeichnen kann, erscheint durchaus zweifelhaft. Eher kann man wohl von einer Fiktion sprechen, die durch die Wirklichkeit überholt wurde (Brüning/Vogelsang 2009, Rn. 14 im Hinblick auf die Sozialhilfe). Mit der (den Ländern obliegenden Entscheidung über die) Zuordnung der Kinder- und Jugendhilfe zur kommunalen Selbstverwaltung, die ihrerseits verfassungsrechtlich garantiert ist (Art. 28 Abs. 2 GG) und in die nur auf der Grundlage eines Gesetzes eingegriffen, deren Kernbereich aber nicht angetastet werden darf, ist die Angebotsqualität (in

der Kinder- und Jugendhilfe) in starkem Maße abhängig von der *kommunalen Haushaltssituation* (so schon Deutscher Bundestag 1972, S. 131 ff.). Bekanntlich nimmt der Hilfebedarf aber in wirtschaftlich schlechten Zeiten eher zu – in Zeiten also, in denen die kommunale Finanzlage besonders schlecht ist. Ein Experte hat deshalb auch einmal vom Kinder- und Jugendhilferecht als „Schönwetterrecht“ gesprochen (Preis 1990, S. 90) und damit auf einen eklatanten „Systemfehler“ hingewiesen, der aber von Seiten des Bundes nicht korrigiert werden kann.

Um wenigstens die größten Disparitäten zwischen einzelnen Jugendämtern zu beseitigen, gab es seit den 1970er-Jahren bereits die Forderung, gesetzliche Vorgaben für eine Mindestausstattung der Jugendämter vorzusehen (Deutscher Bundestag 1972, S. 128). In den letzten Jahren hat dieses Thema (vor dem Hintergrund der Anforderungen im Kinderschutz) aktuelle Bedeutung erlangt. Hingewiesen sei auf verschiedene Empfehlungen zur Personalbemessung in den Jugendämtern (ZBFS 2010; Schroll/Strobel/Schilay 2010, S. 146). Schließlich hat der Fall Kevin in Bremen zur Einführung einer bundesgesetzlich fixierten Fallzahlenobergrenze in der Amtsvormundschaft/Amtspflegschaft geführt. Zu diesem Zweck wurde § 55 SGB VIII im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Vormundschafts- und des Betreuungsrechts vom 29. Juni 2011 (BGBl. I, S. 1306) geändert.

Aus sozialrechtlicher Sicht ist das *Leistungsgefälle* zwischen den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften und damit deren Jugendämtern und den von ihnen finanzierten Leistungen freier Träger besonders brisant, weil es keine Rechtfertigung dafür gibt, dass derselbe gesetzlich verankerte Leistungsanspruch „nach Kassenlage“ in den jeweiligen Kreisen und Städten unterschiedlich erfüllt wird.

Mit der Entscheidung über die Aufgabenwahrnehmung ist auch die Entscheidung über den Umfang der *staatlichen Aufsicht* (über die Jugendämter) verbunden. Dieses Thema ist immer wieder Gegenstand von Petitionen – bis hin zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – und Eingaben an die Bundes- und Landesressorts. So richtig es ist, dass das Jugendamt wie jede Behörde der öffentlichen Verwaltung unter (staatlicher) Aufsicht steht (Art. 20 GG), so richtig ist aber auch die Erkenntnis, dass diese Aufsicht aus verschiedenen Gründen relativ ineffektiv ist. Zum einen ist sie – was Ausfluss der Zuweisung der Aufgabe zur kommunalen Selbstverwaltung ist und nur von den Ländern und nicht vom Bund geändert werden könnte – auf die *Rechtsaufsicht*, also die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, beschränkt und umfasst nicht die Prüfung der Zweckmäßigkeit. Zum anderen richten sich die meisten Beschwerden nicht gegen die Versagung oder Schlechterfüllung von Sozialleistungen, sondern gegen die Art und Weise der Mitwirkung des Jugendamtes in (familien-)gerichtlichen Verfahren. Denn in der Regel bilden familiäre Konflikte den Hinter-

grund für die Kritik an der Verhaltensweise von Jugendämtern. Wie sich nun das neue Familienverfahrensrecht (FamFG) darum bemüht, neue Formen der Konfliktlösung im Elternstreit zu entwickeln, so erscheint es auch notwendig, neue Verfahren im Hinblick auf Beschwerden über die Tätigkeit von Jugendämtern und ihre Mitarbeiter/innen zu entwickeln. Anders als in anderen Bereichen der staatlichen Leistungsverwaltung kann im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zudem nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass hilfebedürftige Personen ihre Ansprüche unter Zuhilfenahme der dafür vorgesehenen Mittel des allgemeinen Sozialrechts, des Sozialverwaltungsrechts und des Prozessrechts durchsetzen. In vielen Fällen gibt es zwar „hilfebedürftige“, nicht aber „hilfesuchende“ Personen. Die Leistungen sind nicht „attraktiv“ und ihre Inanspruchnahme wird von Eltern häufig als Scheitern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben empfunden. Dieser Umstand wiegt im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe deshalb besonders schwer, weil die Hilfe nicht nur oder in erster Linie den anspruchsberechtigten bzw. das Kind oder den Jugendlichen vertretenden Eltern zukommen soll, sondern vor allem dem Kind oder Jugendlichen selbst. So hat das Thema *Ombuds- und Beschwerdestellen* im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in letzter Zeit fachpolitische Aufmerksamkeit erfahren (Urban-Stahl 2010; Wiesner 2012).

1.3 Der Jugendhilfeausschuss und die Interessenvielfalt seiner Mitglieder

Der Jugendhilfeausschuss als Teil des zweigliedrigen Jugendamtes befasst sich nach § 71 Abs. 2 SGB VIII mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe. Besonders hervorgehoben hat der Gesetzgeber dabei

- die Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien sowie Anregungen und Vorschläge für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe (Abs. 2 Nr. 1),
- die Jugendhilfeplanung (Abs. 2 Nr. 2) und
- die Förderung der freien Jugendhilfe (Abs. 2 Nr. 3).

Der Jugendhilfeausschuss als Teil des zweigliedrigen Jugendamtes ist in dieser Form erst durch die Novellierung des Jugendwohlfahrtsgesetzes im Jahre 1953 eingeführt worden. Damit sollte das Element der bürgerlichen Mitverantwortung für die Aufgaben der Jugendhilfe gestärkt und die freie Jugendhilfe in die Verantwortung für die örtliche Angebotsstruktur einbezogen werden (Deutscher Bundestag 1972, S. 56). Nach dem Willen der damaligen Bundesregierung ging es dabei darum, auf diese Weise „im Jugendamt eine

echte Demokratie zu verwirklichen und den Bürgern, die durch freie Mitarbeit am Gemeinwohl Gemeinsinn bewiesen haben, Mitverantwortung zu übertragen“ (Deutscher Bundestag 1972, S. 5).

Funktional sollte mit der Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses (§ 71 Abs. 1 SGB VIII – Drei Fünftel: Mitglieder der Vertretungskörperschaft – Zwei Fünftel: von der freien Jugendhilfe vorgeschlagene Personen) eine größere Nähe der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe zu den Bedarfslagen der betroffenen Personen erreicht werden, indem deren Interessen aufbereitet und gebündelt werden (Pitschas 2002, S. 163 und 223). Ob der Jugendhilfeausschuss damit bereits eine moderne und angemessene Form des Regierungs- und Verwaltungshandelns darstellt (Gadow et al. 2012, S. 29), erscheint indes zweifelhaft. Hierarchisch gesehen stehen sich Verwaltung und Ausschuss nicht jeweils mit eigenen Rechten gleich geordnet gegenüber, sondern der Jugendhilfeausschuss ist der Verwaltung – jedenfalls nach der rechtlichen Konstruktion – übergeordnet (Wiesner 2011, § 70 Rn. 11). Damit ist der Jugendhilfeausschuss ein Ort des fachpolitischen Diskurses, ein strategisches Beschlussgremium, aber auch Kooperationspartner anderer sozial räumlich organisierter Gremien. Da er die Grundsatzentscheidungen zu treffen hat, hat er jedenfalls konzeptionell einen entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der örtlichen Jugendhilfe. Gleichzeitig befindet er sich in einer Sandwichposition – nämlich zwischen dem Gemeinde- bzw. Kreistag einerseits und „dem Jugendamt“ andererseits. Angesichts seiner unorthodoxen, nicht am politischen Proporz ausgerichteten Zusammensetzung kann seine Tätigkeit auch als (fruchtbares) Störellement im politisch administrativen Gefüge der kommunalen Verwaltung empfunden werden.

Empirische Studien weisen darauf hin, dass dieses strategische Potenzial in vielen Fällen nicht ausgeschöpft wird. Große Diskrepanzen – etwa in Bezug auf die Sitzungshäufigkeit oder erkennbare Bedarfe hinsichtlich der Qualifizierung der Mitglieder – belegen dies (Gadow et al. 2012; Merchel/Reismann 2004). Angesichts ihrer verschiedenen Rollen (einerseits: Vertretung partikularer Interessen – der Interessen einer Partei, einer Organisation, einer Profession; andererseits: Vertretung allgemeiner Interessen – der Interessen junger Menschen) bedarf es einer entsprechenden Rollentransparenz. Da die freien Träger ja bei vielen strategischen Entscheidungen auch Begünstigte sind, ist die Grenze zur Befangenheit der von ihnen vorgeschlagenen Mitglieder nicht immer leicht zu ziehen (Wiesner 2011, § 71 Rn. 13). Notwendig ist ein Bewusstsein hinsichtlich der Rollenstruktur und der darin enthaltenen Balancierungsaufgaben (Merkel/Reismann 2004, S. 253).

Ausgehend von der Zweigliedrigkeit des Jugendamtes als Ansatz bürgerschaftlichen Engagements wird über eine *Modernisierung von Struktur und Verfahren* des Jugendhilfeausschusses diskutiert. Dies beginnt bereits bei der

Einbeziehung der privat-gewerblichen Träger. Die traditionelle Begrenzung des Vorschlagsrechts auf die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe (§ 71 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII) ist im Hinblick auf die Entwicklung des Trägerspektrums und die Dienstleistungsfreiheit nicht mehr nachvollziehbar (Wiesner 2011, § 71 Rn. 5).

Gefordert wird aber inzwischen weit mehr: eine bessere Repräsentanz der „Bürgergesellschaft“ im Ausschuss (Pitschas 2002, S. 223). Da das zentrale Thema der Jugendhilfe und damit auch des Jugendhilfeausschusses die Lebenslage Kindheit und Jugend bzw. das Aufwachsen junger Menschen ist, sollten auch die jungen Menschen selbst im Ausschuss vertreten sein. Dabei könnten auch die Erfahrungen mit spezifischen Kinder- und Jugendparlamenten in einzelnen Städten einbezogen werden. Mit dieser Öffnung würde nicht zuletzt einem Grundprinzip der UN-Kinderrechtskonvention Rechnung getragen, den dort normierten Beteiligungsrechten (Art 12, 13, 17 UN-KRK). Damit die verfassungsrechtliche Balance zwischen Eltern- und Kindesrechten hergestellt ist, sollten auch Eltern im Ausschuss entsprechend repräsentiert sein. Gefordert wird auch die Umgestaltung des Jugendhilfeausschusses zu einem Familienausschuss (Pitschas 2002, S. 223). Wenn das Jugendamt und der Jugendhilfeausschuss sich künftig als Agentur für das Aufwachsen junger Menschen verstehen, dann muss sich ihr Blickwinkel über das vielfältige Gebiet der Kinder- und Jugendhilfe hinaus öffnen und die Kooperation mit anderen Akteuren wie etwa den Schulen, dem Gesundheitssystem oder den Arbeitsagenturen muss verbessert werden. Bisher können Repräsentanten dieser Systeme (nur) als beratende Mitglieder an der Willensbildung des Ausschusses mitwirken (§ 71 Abs. 5 Satz 2 SGB VIII). Erste Schritte zeigen sich in der Entwicklung von Netzwerken für den Kinderschutz, wie sie nun im Bundeskinderschutzgesetz (§ 3 KKG) verpflichtend vorgeschrieben werden (siehe auch hierzu Fischer in diesem Band).

2. Das Jugendamt als Agentur für das Aufwachsen junger Menschen

2.1 Das Jugendamt als „Erziehungsbehörde“

Die „Leitmeliodie“ für die Ausgestaltung des Jugendhilferechts auf der Bundesebene bildete von Anfang an das *Recht auf Erziehung*. Im RJWG noch formuliert als „Recht jeden deutschen Kindes auf Erziehung zur leiblichen, geistigen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit“, hat es aber im Laufe der 100 Jahre einen Bedeutungswandel erfahren. Während in den aufkommenden „pädagogischen Kreisen“ immer mehr die kindlichen Bedürfnisse in den Vordergrund gerückt wurden, war die rechtliche Betrachtungsweise noch

lange Zeit eine polizei- und ordnungsrechtliche. Das Recht des Kindes auf Erziehung wurde zunächst und in erster Linie als „Recht des Staates zur Zwangserziehung“ verstanden, um Kinder vor ihren (bösen oder unfähigen) Eltern oder vor (drohender) Verwahrlosung zu retten. Die Konsequenzen dieser Betrachtungsweise haben wir jüngst (wieder) sehr hautnah in der Aufarbeitung der Heimerziehung aus den 1950er- und 1960er-Jahren zu spüren bekommen. Eine andere Betrachtungsweise sah bzw. sieht den Staat als Bürgen für die Eltern und damit Hilfe zur Erziehung als „Ausfallbürgschaft“ für die elterliche Erziehungsleistung. Vorbild dafür ist § 1 Abs. 3 JWG: „Insoweit der Anspruch des Kindes auf Erziehung von der Familie nicht erfüllt wird, tritt, unbeschadet der Mitarbeit freiwilliger Tätigkeit, öffentliche Jugendhilfe ein.“ Diese Betrachtung reicht bereits näher an unser heutiges Verständnis heran, wenngleich die dem Bild des Bürgen folgende Alternative „staatliche Erziehung“ statt „elterlicher Erziehung“ unser heutiges Verständnis der Verschränkung privater und öffentlicher Verantwortung und den die elterliche Erziehung unterstützenden und flankierenden Charakter der Kinder- und Jugendhilfe noch nicht genügend in den Blick nimmt. So bleibt das auch dem SGB VIII vorangestellte „Recht auf Erziehung und Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ in erster Linie eine Zielperspektive, auf deren Grundlage individuell einklagbare Rechte für Eltern und Kinder im Hinblick auf spezifische Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt wurden und im SGB VIII gesetzlich verankert sind. Das jüngste Beispiel bildet der Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung, der am 1. August 2013 in Kraft treten soll, dessen fristgerechte Realisierung aber ein Jahr vorher zunehmend in Zweifel gezogen wird (DJI 2012).

In den 100 Jahren seit der Einführung der Institution Jugendamt hat sich die gesellschaftspolitische Funktion der Jugendhilfe deutlich gewandelt. Reichen ihre Wurzeln in die Armenfürsorge und die staatliche Zwangserziehung – beides ursprünglich Aufgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und damit polizeiliche Aufgaben –, so leistet sie heute einen wesentlichen Beitrag zum gelingenden Aufwachsen junger Menschen. Dies wird auch am Wandel des sensiblen Verhältnisses zwischen Eltern, Kind und Staat deutlich. Familie, sofern sie dem konservativen Ideal entsprach, galt lange Zeit als Tabuzone für den Staat. Die Kompetenz der Eltern – und deren hierarchisches Innenverhältnis zwischen Vater und Mutter, aber auch zwischen den Eltern und dem Kind – wurden nicht in Zweifel gezogen und blieben für den Staat sakrosankt. Dieses ursprünglich polizei- und ordnungsrechtliche Verständnis von Jugendhilfe ist zunehmend unter den Einfluss der sich etablierenden (Sozial-)Pädagogik geraten. Diese wies dem Jugendamt einen *sozialpädagogischen Auftrag* zu: Er sollte durch eine Verbindung von Verwaltung und Pädagogik erfüllt werden. In einer Darstel-

lung von Christian Jasper Klumker aus dem Jahre 1922 finden wir bereits folgende *Forderungen zur fachlichen Entwicklung des Jugendamtes*:

- Zusammenfassung von Innen- und Außendienst
- Möglichkeit zur Beratung und Entscheidungsfindung in einem Kollegium (vor allem in schwierigen Fällen)
- Aufstellung und begleitende Kontrolle eines „Heilplans“
- Fachliche Absicherung und kompetente Praxisberatung durch die Leitung sowie durch Supervision für alle Fachkräfte
- Genaue Kenntnis über die zur Verfügung stehenden Jugend- und Erziehungshilfeangebote sowie über die soziale Struktur des Bezirks bei den Mitarbeitern des Jugendamts
- Entlastung von überflüssigen „verwaltungstechnischen“ Aufgaben (Schrapper/Sengling/Wickenbrock 1987, S. 16).

Durch die Brille des Jahres 2012 betrachtet, muten diese Forderungen aktuell, in weiten Teilen sogar modern an. Fast gewinnt man den Eindruck, dass die Entwicklung in diesen 100 Jahren nicht gerade stürmisch vorangeschritten ist, wenn wir uns die aktuelle Situation in vielen Jugendämtern ansehen.

2.2 Der Perspektivenwechsel durch das KJHG

Mit der Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts durch das KJHG im Jahre 1990 ist der lange diskutierte und bis dahin bereits in Teilen der Praxis sichtbar gewordene Perspektivenwechsel in der Kinder- und Jugendhilfe bundesgesetzlich verankert worden. Dem KJHG liegt ein neues Verständnis von Kinder- und Jugendhilfe zugrunde: Nicht mehr die (reaktive) Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Ausgrenzung verwaarloster Jugendlicher durch geschlossene Unterbringung und Arbeitserziehung oder die Rettung von Kindern vor dem gefährdenden Einfluss der Eltern sind der zentrale Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe, sondern die Förderung der Entwicklung junger Menschen und ihre Integration in die Gesellschaft. Diesem Zweck dient ein breites Spektrum von Leistungen, das sowohl allgemeine Förderungsangebote für junge Menschen und für die Familie insgesamt als auch individuelle Leistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern sowie junge Volljährige in unterschiedlichen Lebenslagen und Erziehungssituationen vorsieht. Die bis dahin bestehende Zweigleisigkeit des Hilfesystems mit der Zuständigkeit der Landesjugendämter für die sog. überörtlichen Erziehungshilfen (Fürsorgeerziehung, Freiwillige Erziehungshilfe) und der örtlichen Jugendämter (Hilfe zur Erziehung nach den §§ 5, 6 JWG) wurde zugunsten einer umfassenden Zuständigkeit der ört-

lichen Jugendämter aufgegeben. Neben den klassischen Hilfeformen der Pflegekindschaft und der Heimerziehung wurden gleichrangig verschiedene ambulante und teilstationäre Hilfeformen gesetzlich festgeschrieben. Der nicht abschließende Leistungskatalog der §§ 27 ff. SGB VIII bleibt aber offen für neue Entwicklungen. Die Kindertagesbetreuung entwickelte sich immer mehr zu einem Aufgabenschwerpunkt.

Dennoch darf der Perspektivenwechsel nicht so verstanden werden, als hätte das Jugendamt seinen Auftrag zum Schutz von Kindern und Jugendlichen aufgekündigt. Dieser ist Ausdruck des staatlichen Wächteramts (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG) und damit eine verfassungsrechtliche Garantie. Damit bleibt auch in der modernen Kinder- und Jugendhilfe der *Dualismus* von Leistung und Schutzauftrag, von *Hilfe und Kontrolle*, aufrechterhalten. Das SGB VIII unterscheidet deshalb zwischen „Leistungen“ und „anderen Aufgaben“ und zieht damit auch eine Grenze für die Tätigkeit der freien Jugendhilfe (§§ 2, 3 SGB VIII). Deren autonomes Betätigungsrecht bezieht sich auf das Feld der Leistungen, also auf vielfältige Angebote der Beratung, Hilfe und Unterstützung in unterschiedlichen Lebenslagen und Erziehungssituationen (§ 2 Abs. 2 SGB VIII). Der Bereich der „anderen Aufgaben“ (§ 2 Abs. 3 SGB VIII) bleibt als Funktion des staatlichen Wächteramts das Proprium der öffentlichen Jugendhilfe. In der Praxis ist die Grenze nicht immer leicht zu ziehen, wie dies beim Auftrag zur Gefährdungseinschätzung (§ 8a SGB VIII) deutlich wird, der sowohl öffentlich-rechtliche wie privat-rechtliche Wurzeln hat (Wiesner 2011, § 8a Rn. 10).

3. Das Jugendamt und seine Partner

Bei der Erfüllung der einzelnen Aufgaben nach dem SGB VIII, deren Kern in erster Linie personenbezogene soziale Dienstleitungen sind, arbeitet das Jugendamt mit einem breiten Spektrum von Organisationen und einzelnen Personen zusammen, ja es hat sogar dafür Sorge zu tragen, dass neben den Angeboten freier Träger diese Kooperationspartner wie Vormünder/Pfleger und Pflegepersonen zur Umsetzung des Gesetzes im notwendigen Umfang zur Verfügung stehen.

3.1 Gesamtverantwortung der öffentlichen Jugendhilfe

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe findet ihren Ausdruck nicht nur in der Organisation des Jugendamtes, sondern (vor allem) in der Art und Weise der Wahrnehmung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe – genauer bei der Erbringung von Leistungen (§ 2 Abs. 2