



Jana Hollenberg

**Zum Stand des Wandels
in der öffentlichen
Kinder- und Jugendhilfe**

Verwaltungskultur und
Professionsverständnis in
kommunalen Jugendämtern

BELTZ JUVENTA

Die Autorin

Dr. Jana Hollenberg, Jg. 1982, ist hauptberuflich im Jugendamt des Rhein-Sieg-Kreises angestellt. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind in der Stabsstelle Controlling angesiedelt. Freiberuflich lehrt sie im Masterstudiengang Innovationsmanagement in der Sozialen Arbeit an der Katholischen Hochschule Nordrhein-Westfalen, Abteilung Köln, für die sie auch an der Weiterbildung Handlungssicher im Kinderschutz mitwirkt.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Die Verlagsgruppe Beltz behält sich die Nutzung ihrer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor.

Dieses Buch ist erhältlich als:

ISBN 978-3-7799-8674-4 Print

ISBN 978-3-7799-8675-1 E-Book (PDF)

ISBN 978-3-7799-8676-8 E-Book (ePub)

1. Auflage 2025

© 2025 Beltz Juventa

in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel

Werderstraße 10, 69469 Weinheim

Alle Rechte vorbehalten

Herstellung: Ulrike Poppel

Satz: xerif, le-tex

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza

Beltz Grafische Betriebe ist ein Unternehmen mit finanziellem Klimabeitrag

(ID 15985-2104-1001)

Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor:innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

Geleitwort	11
Danksagung	16
Abbildungsverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	18
Vorwort	21
1. Einleitung	23
1.1 Inhaltlicher Kurzaufsatz und Vorbemerkung	23
1.2 Thematische Vertiefung und Problemaufriss	26
1.3 Gegenstandsbereich	30
1.4 Untersuchungsperspektive und leitende Forschungsfragen	31
1.5 Theoretischer Bezugsrahmen	33
1.6 Aufbau und Struktur	34
2. Themenrelevanz und aktueller Stand der Forschung	38
3. Historischer Teil: Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe	50
3.1 Exkurs in die Armenfürsorge: Vom <i>Elberfelder System</i> zum <i>Straßburger System</i>	50
3.2 Fürsorgeentwicklung im Deutschen Kaiserreich	53
3.3 Das Jugendamt in der Weimarer Republik	54
3.4 Stellung des Jugendamtes im Nationalsozialismus	56
3.5 Reorganisation der Jugendfürsorge im Nachkriegsdeutschland	57
3.6 Das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) und weitere Reformbestrebungen – neue Organisationsprinzipien und die Einführung des Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD)	59
3.7 Neuausrichtung des Jugendamtes in den 1990er-Jahren	62
3.8 Entwicklungen nach der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes	65

3.9	Das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz als <i>große Lösung</i> einer umfassenden SGB VIII-Reform	69
3.10	Zusammenfassendes Fazit	71
4.	Organisation und Aufbau der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe	74
4.1	Kinder- und Jugendhilfe in freier und öffentlicher Trägerschaft	74
4.2	Verwaltungsorganisatorische Aufbaugestaltung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe	76
4.3	Zweigliederigkeit des Jugendamtes	77
4.4	<i>Fokus:</i> Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) im Jugendamt	79
4.5	Personalsituation, Jugendhilfeinvestitionen und die Herausforderung des Fachkräftemangels in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe	88
4.6	Zusammenfassendes Fazit	95
5.	Systemtheoretische Analyse der Verwaltungskultur: Die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe als soziales System in einer modernen Gesellschaft	97
5.1	Systemtheoretische Grundlagen	97
5.2	Systemtheoretisches Ordnungsbestreben	100
5.3	Funktionelle Ausdifferenzierung: Aufbauorganisation und Binnenstrukturierung kommunaler Jugendämter	110
5.4	Heteronomie der funktionellen Ausdifferenzierung: Regionale und strukturbedingte Disparitäten	114
5.5	Der Jugendhilfeausschuss und sein Potential – Strategie für funktionelle Ausdifferenzierung	117
5.6	Systemübergreifende Kommunikation als Chance für die Weiterentwicklung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe	122
5.7	Wandel in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe	127
5.8	Organisationaler Wandel kommunaler Jugendämter	130
5.9	Zusammenfassendes Fazit	134
6.	Sozial-epistemologische Analyse des Professionsverständnisses in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe	143
6.1	Eine hermeneutische Rekonstruktion von Feld und Habitus	143
6.2	Einführende Begriffsbestimmungen	145
6.3	Abriss zur Entwicklung der Sozialen Arbeit aus der Armenfürsorge heraus	151
6.4	Rekonstruktion des Feldes	154

6.5	Differenzierung der rekonstruktionslogischen Vorgehensweise	156
6.6	Habitushermeneutik der Profession	172
6.7	Feld und Habitus im Kontext des Wandels	213
6.8	Wandel des Professionsverständnisses in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe	214
6.9	Zusammenfassendes Fazit	219
7.	Synthese der Erkenntnisse: Verwaltungskultur und Professionsverständnis zwischen Anspruch und realer Handlungspraxis	237
7.1	Zusammenfassender Ausblick	237
7.2	Die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe im aktivierenden Wandel einer befähigenden Sozialstaatslogik	241
7.3	Wandel des professionellen Selbstverständnisses von kommunalen Jugendämtern	243
7.4	Verwaltungskultur und Professionsverständnis – Ein Spannungsfeld im organisationalen Kontext der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe	246
7.5	Strategie und Management in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe – Führungsverständnis in neuer Gestalt	249
	Literaturverzeichnis	256

Geleitwort

Es geht in der vorliegenden Abhandlung, einer erfolgreichen Dissertation von Jana Hollenberg im Fachbereich Sozialwissenschaft der Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, (1) mit einem weiten Blick zurück in die Geschichte der modernen Kinder- und Jugendhilfe und (2) mit einem tiefen Blick in die Aktualität um den Wandel der Kultur (in einem praxeologischen Sinne jenseits der Differenz von Hochkultur und Volkskultur) im Feld der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des SGB VIII sowie immer auch (3) vor dem Hintergrund der UN-Grundrechtskonvention und der verfassungsrechtlichen Debatte um dem sozialen Rechtsstaat als „Wächter“ des Kindeswohls mit der Aufgabe der schwierigen Grundrechtsabwägung im Einzelfall zwischen dem Kindeswohl einerseits und dem sog. natürlichen Recht der Eltern auf Erziehung ihrer Kinder andererseits.

Vor diesem normativ-rechtlichen, man könnte auch mit Blick auf die Rechtsphilosophie und Ethik von einem „juridischen“ Hintergrund sprechen, interessieren (1) der Wandel der Verwaltungskultur und (2) der Wandel der Professionen im SGB VIII-Feld. Es geht also um Programmcodes, Habitusformationen und soziale Praktiken. Herausgestellt werden sollte, dass die DDR-Seite der Geschichte ausgeklammert wurde. Das mag man bemängeln, ist aber auch eine legitime forschungspragmatische Strategie, die Komplexität eines Forschungsvorhabens zu reduzieren.

Die Arbeit ist eine rekonstruktive Nacherzählung großer Trends im säkularen Wandel. Die Materiallage zur Geschichte des historischen Wandels ist gut, aber auch schwer überschaubar, reichhaltig. Und auch die Literatur zur Kinder- und Jugendhilfepolitik ist von einer starken Dynamik gekennzeichnet und hat in den letzten Jahren enorm zugenommen. Dass es sich dabei oftmals um redundantes Wissen handelt, erkennt man eben aber auch erst während oder nach der Lektüre, wenn die zeitaufwendige Arbeit bereits durchgeführt worden ist.

Die Autorin tat demnach gut daran, einerseits theoriegeleitet an die rekonstruktive Analyse heranzugehen, um den Raum aufzuschließen, auszuleuchten und das Wandelgeschehen zu diskutieren, andererseits den ASD als institutionellen Fokus der Analyse zu wählen.

Die vorgelegte historische Rekonstruktion ist notwendig, um den *status quo* zu beurteilen. Alles hat eben seine Genese. Die Geschichte ist als eine generative Vorgeschichte zwischen Pfadabhängigkeit, Wandel und Ringen mit dem modallogischen Telos einer nachhaltigen/effektiven DNA-Mutation der kulturellen Codierung (1) der Organisationskultur und (2) des Habitus der Professionen, ein Telos, das das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit zum Ausdruck bringt, ver-

knüpft. Mit Max Weber zu sprechen: Das Telos ist, neukantianisch formuliert, als Wertsetzung von hoher Kulturbedeutsamkeit die transzendente Voraussetzung der Möglichkeit von Erkenntnis.

Im Resultat ist festzuhalten: Es ist eine Rekonstruktion von Ambivalenzen und Ambiguitäten. Auch dürften die positiven Wandlungen eher die historisch jüngste Entwicklung in den Dekaden nach der 1969 beginnenden Revolte im Heimsektor betreffen.

Nicht vollends explizit, aber im Gesamtblick auf die Theoriekapitel bezogen, wird ein Effekt im „Tenor“ der rekonstruktiven Narration deutlich: (1) Die kritische Lektüre der Studie der Verfasserin wird die Frage aufwerfen, ob das systemtheoretische Kapitel mit Bezug auf das Werk von Niklas Luhmann dazu neigt, die institutionelle Mesoebene der Programmcodes der Organisationen in der binär codierten Distinktion von Identität und Umwelt eher als eine positive Bilanzierung der Entwicklung des Politikfeldes der Kinder- und Jugendhilfe als Modernisierung zu erzählen, während (2) das feld- und habitustheoretische Kapitel mit Bezug auf die relationale Soziologie von Pierre Bourdieu, dessen Synthese von Strukturalismus und Hermeneutik die Möglichkeit der Verknüpfung von (a) Kapitaltheorie, Feldtheorie und Aufstellungsanalyse im Feld und (b) Habitushermeutik epistemisch ermöglicht, dazu neigt, die Mikroebene sozialer Interaktionen als Geschehensort von sozialen Praktiken aus dem Habitus der Professionen heraus eher als eine problematisierende Bilanzierung der Ambivalenzen und Ambiguitäten zu erzählen.

Eine zugespitzte Nachfrage, die wir z. B., um einen komparativen Blick einzunehmen, auch in der interdisziplinären Akutmedizin- und Langzeitpflegeforschung stellen, ist: Würde sich wirklich nochmals alles viel verbessern, wenn mehr Geld in das Feld gepumpt wird und kein Fachkräftemangel bestünde?

Das Problem liegt nicht in der Theorieverknüpfung. Eine Theoriesynthese als Verknüpfung der Analyse institutioneller Programmcodes als institutionelles Ethos einerseits andererseits mit Habitusanalysen und somit eine Perspektivenintegration von Luhmann und Bourdieu ist nicht ganz ungewöhnlich und wird in der Theoriediskussion, aber auch schon in der angewandten Forschung (etwa im Feld der Krankenhaussoziologie und in der Soziologie der Langzeitpflege im Alter) praktiziert.

Anregend und fruchtbar ist eher das spannungsvolle Resultat, nämlich die ambivalente Modernisierung des Sektors zwischen normativ-rechtlicher Progression sowie einer gewissen Polyphonie in der Praxis.

Ist dies tatsächlich nur eine Frage der Ausfinanzierung und der Fachkräftemangelsituation? So wird wohl eine gewisse Dialektik von Kontinuität und Wandel, von Pfadabhängigkeit und bleibender Uneindeutigkeit im resultierenden Befund deutlich.

Der Sektor hat eine lange autoritäre Tradition hinter sich und verweist mitunter auf Wurzeln der obrigkeitlichen Tradition der sozialen Verwaltung, wobei

man, wiederum komparativ gesehen, ebenfalls in anderen Sektoren des Sozialstaates auch heute noch immer wieder gewisse paternalistische Traditionen einer autoritären Edukationshaltung (nicht nur im SGB II-Feld) beobachten kann.

Was die Arbeit – eine Dissertation darf auch auf den Anspruch verzichten, alle möglichen Dimensionen und Aspekte der Totalität der sozialen Wirklichkeit behandeln zu müssen – nicht konstitutiv einbezieht, ist die daher noch ausstehende Arbeitsaufgabe, mit Blick auf diese Ambivalenzbefunde, der lebensweltlichen Stakeholder-Perspektive der Eltern zu einer Stimme zu verhelfen: Denn die Literatur zeigt, dass die „Hilfe zur Selbsthilfe“ der Kinder- und Jugendpolitik oftmals negativ konnotiert wird. Mag sein, dass vielfach die Eltern in diesem Figurationsfeld infolge ihrer (mitunter kränkenden) Betroffenheit die legitime Notwendigkeit durchaus tragischer Abwägungen zwischen den Grundrechten (der Kinder und der Eltern) nicht wirklich angemessen bedenken (können).

Nachgefragt werden könnte also in Bezug auf eine mögliche Wahrnehmungsdiskrepanz: Die Analyse mag die historischen Wandlungen des Politikfeldes positiv einschätzen, während vielfach die betroffenen Familien die Wächterstaatsgestalt atmosphärisch eher negativ einschätzen.

Ist es sogar möglich, dass in der staatlichen Sorgearbeit mitunter Familien eher als Objekt und weniger in ihrer möglichen Rolle als mitwirkende Subjekte des Leistungsgeschehens figurieren? Vielleicht liegt dies darin begründet, dass die für die Analyse konstitutive Empowerment-Idee (bzw. von, allerdings unterschiedlich eng oder weit ausgelegten Befähigungsideen) in der Praxis der partizipatorischen Hilfeplanung und des dialogischem Case Managements, in der Sozialraumorientierung und Netzworkebildung als Care Management, in der Personenzentriertheit etc. doch nicht so hinreichend real etabliert ist, wie die in Bezug auf die Werte von hoher Kulturbedeutsamkeit durchaus edle Theorie es verspricht.

Kritische Theorie befasst sich ja immer mit dem Problem, wie in einer unwahren Welt ein wahres, also „gutes“ Leben möglich sein soll. Das normativ-explikative „Gap“ zwischen Idee und Realität muss ja kritische Wissenschaft in ihrem Wesenskern beschäftigen. Ferner wird auch immer wieder ein verborgener autoritativer Liberalismus bzw. eine neoliberal enggeführte Subjektivierungsformierung erkennbar – oder?

Dies mag auch zutreffen in Bezug auf die Ambivalenz der motivischen Hintergründe und erwirkten Effekte der neuen Governance-Philosophien der Neuen Steuerung, des New Public Management etc., die zu problematischen Effizienz-Ökonomisierungen, aber wiederum auch zu neoliberalen Blickverengungen in der Auslegungspraxis und in der Implementationslogik geführt haben. Es ist auch hier ein forschungspragmatisches Recht der Dissertation, diese Dimension weitgehend auszuklammern.

Post-strukturalistische Felderkundungen würden demnach die Gleichzeitigkeit von Kontinuität und Wandel betonen, um den Wandel von einem sozialkonservativen Autoritarismus hin zu einer dialogischen Demokratisierung zu „pro-

blematisieren“. Die Forschungstradition zu Sozialisdisziplinierung und zur Sozialkontrolle bringen die Normalisierungsziele problematisierend zum Ausdruck. Derartige Problematisierungen kennen wir ja auch aus vielen neueren Studien zu Resilienz, Agilität etc., zur Selbstoptimierung und zu den Technologien sozialer Praktiken der Beratung, der Supervision, des Coachings, der Psychotherapien etc.

Noch andere Forschungsfragen werden von der vorliegenden Analyse aufgegriffen, wobei die Mesoebene mit ihrer eingebetteten generativen Mikroebene auf eine Makroebene hin hochskaliert wird: Gemeint ist die Problematik des kooperativen Pluralismus öffentlicher und freier Träger der Hilfearbeit infolge einer Auslegungstradition des Prinzips der Subsidiarität und die daraus resultierenden Kooperationsprobleme im Kontext der Gewährleistungsstaatlichkeit, und dies auch noch mit Blick auf die föderalen Differenzierungen im Bundesstaat des Art. 20 GG.

In der Dissertation werden zugleich regionale Disparitäten im Lichte des Leitbildes der Gleichwertigkeit der Lebenschancen im Raum infolge des Art. 72 GG betont. Auch die Schnittstellen zu anderen Sektoren, etwa des Gesundheitswesens, werden angesprochen, ebenso die Rolle bürgerschaftlichen Engagements. Der Fachkräftemangel steht mitten in einer Eskalationsdynamik angesichts eines steigenden externen Problemdrucks (transnationale Fluchtdynamik und Corona-Krise, Prekarität der Familien etc.). Eine immer wieder wirksame Austeritätspolitik knüpft sich an einem verschärften Druck zur Effizienz und zur Wirksamkeitsevaluation etc.

Der kritische Befund der vorliegenden Studie könnte hier jedoch auch die Nachfrage wecken, ob und wenn, dann wie im Art. 72 GG das Verständnis der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Raum in Bezug auf Gleichheit, Einheitlichkeit oder auf dezentrale funktionale Äquivalente als Vielfalt der Arten und Weisen auszulegen sein könnte.

So kommen ebenso eine Fülle weiterer Dimensionen und Aspekte zur Thematisierung, etwa die Frage der Akademisierung, ein weites Feld, wie wir es wiederum komparativ auch in anderen Felddiskursen beobachten können, ohne dies jedoch tiefer oder gar hinreichend umfänglich zu erörtern. Das Thema des sozialen Lernens in Organisationen sowie die Problematik des Schnittstellenmanagements werden ebenso betont.

Abschließend könnte man sagen, dass die Ambivalenz der Befunde in der Interpretation der Aktualität im Sinnhorizont der geschichtlichen Rekonstruktion in der Analyse endogen angelegt ist, weil die Verfasserin einen theoretisch-analytischen Zugang sowohl über Niklas Luhmann als auch über Pierre Bourdieu gesucht und gefunden hat. Hätte dann nicht sogar auch der Poststrukturalismus des soeben eher implizit als explizit erwähnten Michel Foucault herangezogen werden können oder gar müssen, dies einerseits, weil es an Michel Foucault orientierte Studien zum Feld gibt, sowohl aktualitätsbezogen im Sinne gouvernementaler Dispositivordnungen als auch hinsichtlich der archäologischen Methode der

historischen Genealogie. Beachtenswert ist dabei andererseits sogar die Möglichkeit, die Bourdieu'sche Habitusformationshermeneutik mit der Analyse der sozialen Praktiken der gouvernementalen Subjektivierungsformen bei Foucault zu verknüpfen.

Allerdings, und damit kommt das reflexiv problematisierende „Geleitwort“, mögliche Rezeptionsdiskurse dieser hier vorliegenden, ertragreichen und lesenswerten Abhandlung von Jana Hollenberg andeutend, zum Ende, kann man an Dissertationen immer bemängeln, was alles nicht berücksichtigt bleibt, doch sollte man die Idee der Dissertation an einer Universität auch nach der Metapher handhaben, wonach man die Kirche im Dorf lassen sollte.

Aachen/Universität zu Köln, Anfang Mai 2024

Univ.-Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt

Vorwort

„Um ein Kind aufzuziehen, braucht es ein ganzes Dorf.“

(Nigerianisches Sprichwort)

In seiner Kürze ist das nigerianische Sprichwort von einer hohen Aussagekraft geprägt, denn es beschreibt eine Weisheit, die, als Entität verstanden, auch auf den westlichen Kulturkreis und damit auf moderne Gesellschaftssysteme übertragen werden kann. Im bildlichen Sinne gesprochen, meint die Kernaussage des Satzes, dass für das gelingende Aufwachsen eines Kindes ein ganzes Netzwerk an Menschen vonnöten ist und nicht allein die Eltern in der Verantwortung einer liebevollen Sorge stehen. Entlastet eine solche Betrachtungsweise von dem Bestreben hoher Erwartungshaltungen, stellt sich im Kontext dazu die Frage nach der Ordnung der damit einhergehenden Verhältnisse. Das heißt: Wer gehört zu dem *Dorf*, das sich als *soziale Gemeinschaft* versteht? Und wer übernimmt welche *Aufgabe, Rolle* und *Funktion* in dem Gefüge? Geht es um eine schützende, zugleich aber auch anregende Umwelt (vgl. Schulz-Nieswandt 2022), die ein gelingendes Aufwachsen für Kinder ermöglicht (vgl. Schulz-Nieswandt 2017, S. 87; Schulz-Nieswandt 2023c, S. 72–77), steht insofern zur Klärung offen, ob die Familie als ein Ort des Gedeihens, des Schutzes und der liebevollen Zuneigung überdies nicht an Bedeutung verliert.

Das dargestellte Gleichnis symbolisiert in seiner Form eine Auseinandersetzung, die mit dem Einsetzen der Kinderschutzdebatte um die Jahrtausendwende, aber auch mit dem „*Employability*-Dispositiv“ (Schulz-Nieswandt 2017, S. 76, Hervorhebung im Original) in Deutschland an Dynamik gewonnen hat. Geht es in der Kinder- und Jugendhilfe seither um das Verständnis eben *jenes ganzen Dorfes*, das sich als *Verantwortungsgemeinschaft* versteht, sind einesteils Entlastungen, anderenteils Erwartungen geschaffen worden, die der *Klärung eines neuen Selbstverständnisses in kommunalen Jugendämtern* bedürfen. Haben sich die Sphären öffentlicher und privater Verantwortungsbereiche verschoben (vgl. ebd., S. 75–82), tritt der Staat in eine zunehmende Gewährleistungspflicht, die sich in der ausdifferenzierten Gesetzeslogik des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) widerspiegelt. Damit haben sich die Ambivalenzen eines Spannungsfeldes, das sich im Zuge des Aktivierungsparadigmas einer investiven und befähigenden Sozialpolitik – auch weiterhin – zwischen Hilfe und Kontrolle bewegt (vgl. ebd., S. 68 f.), nicht aufgelöst. Im Gegenteil, vielmehr sind Grenzen verschoben worden, die einer Neuordnung des „*heiligen Raum[s]*“ (ebd., S. 74, Hervorhebung im Original) von Familie „als Privatheit einerseits und der Gewährleistungsstaatlichkeit *guter Ordnung* als Strukturen von Prozessen gelingenden Aufwachsens als öffentliche

Aufgabe andererseits“ (ebd., Hervorhebung der Verf.) bedürfen. In einer Zeit des Wandels ist infolgedessen die Gestaltung eines Übergangsprozesses angezeigt. Insofern stellt sich die Frage, wo die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe nach einer über 100-jährigen Entwicklungsgeschichte steht. Befinden sich die kommunalen Jugendämter erst am Anfang von wirksamen Ideen einer modern ausgerichteten Sozialpolitik? Oder kann bereits von einem fortgeschrittenen Stadium gesprochen werden, das mit der *großen inklusiven Lösung* durch das KJSG den Höhepunkt einer gelungenen Gesellschaftsgestaltungspolitik erreicht hat (vgl. Hollenberg 2022, S. 389)?

1. Einleitung

1.1 Inhaltlicher Kurzaufsatz und Vorbemerkung

Der Blick zurück auf die Entwicklungsgeschichte der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeträger zeigt ein Wachstum, das – geprägt von den Bedingungen stürmischer Wetterlagen – ein *Pflänzchen* aus sich hervorbrachte, welches sich selbstbewusst den Anforderungen sich stetig verändernder Lebensumwelten zu stellen wusste. Insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten haben kontroverse Diskurse in Bezug auf die Arbeit in den Allgemeinen Sozialen Diensten bundesdeutscher Jugendämter stattgefunden, welche – nicht zuletzt im Zuge negativer Berichterstattungen (vgl. Enders 2013) – die wissenschaftliche und forschungspraktische Auseinandersetzung zu Themenbereichen und vor allem der Fragestellung vorangetrieben haben, was für ein gewährleistungsstaatliches und professionelles Handeln in bundesdeutschen Jugendämtern benötigt wird. Was dies anbetrifft, hat u. a. die breit angelegte Kinderschutzdebatte um die Jahrtausendwende dazu beigetragen, dass es zu wesentlichen Veränderungen sowohl in puncto gesetzlicher Normierungen als auch in der Betrachtung einer gemeinverantwortlichen Perspektive im Bereich des Kinderschutzes kommen konnte. Der Aufbau von Netzwerkstrukturen¹, Verfahrensleitlinien und Handlungsempfehlungen (vgl. dazu u. a. MGFFI 2009; BAG Landesjugendämter 2015; LVR – Landesjugendamt Rheinland 2020) hat, was dies anbelangt, zu der Konzeptionierung verbindlicher Standards geführt, die Sicherheit gewährleisten und ein methodisches Handlungsrepertoire für die Fachkräfte in den Allgemeinen Sozialen Diensten zur Verfügung stellen (vgl. Bayerisches Landesjugendamt 2020a; Bayerisches Landesjugendamt 2020b²).

Mit der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) sowie der Implementierung des Neuen Steuerungsmodells in öffentlichen Verwaltungen hatte bereits zuvor, d. h. in den 1990er-Jahren, ein Sinneswandel eingesetzt, der in dem von Rauschenbach (1999) deklarierten sozialpädagogischen Jahrhun-

-
- 1 Hier sei auf die Frühen Hilfen, welche mit dem am 01. Januar 2012 in Kraft getretenen Bundeskinderschutzgesetz gesetzlich verankert wurden, sowie auf das am 01. Mai 2022 in Kraft getretene Landeskinderschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen verwiesen. Als erstes Bundesland hat sich Nordrhein-Westfalen damit auf den Weg gemacht, neben den Strukturen der Frühen Hilfen ein Netzwerk im Bereich des Kinderschutzes aufzubauen.
 - 2 Das Bayerische Landesjugendamt hat z. B. eine umfangreiche Arbeitshilfe zur Prüfung gewichtiger Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Kindeswohls und zur Abklärung der Leistungsvoraussetzungen einer Hilfe zur Erziehung, inbegriffen der Durchführung des damit verbundenen Hilfeplanverfahrens, als sozialpädagogische Diagnose-Tabellen, erarbeitet und veröffentlicht (vgl. Bayerisches Landesjugendamt 2020a; Bayerisches Landesjugendamt 2020b).

dert einen „Paradigmenwechsel“ (Gissel-Palkovich 2011, S. 41) bedeutete. Mit diesem gingen neue Ansätze von sich gesellschaftlich abzeichnenden Problem- und Bedarfslagen einher. Strukturelle Anpassungen auf organisationaler Ebene wirkten sich auf die Handlungsprogrammierungen öffentlicher Verwaltungen (vgl. Luhmann 2000, S. 256–278), d. h. auch diejenigen der kommunalen Jugendämter, aus. Neue Logiken erforderten ein Umdenken in den ASD, welches die Profession im Modus des Förderns, Forderns und Befähigens zu neuen betriebswirtschaftlichen Handlungsweisen anhielt. Für das Rollenverständnis der sozialpädagogischen Fachkräfte meinte dies, sich weg von einer Eingriffs- und Kontrollverwaltung hin zu einer modernen Dienstleistungsbehörde zu entwickeln (vgl. Petersen 1999; Liebig 2001). Seither sind die Jugendämter mit einem Handwerkskoffer an Angebots- und Unterstützungsleistungen ausgestattet, um den Auftrag der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zu erfüllen (vgl. BMFSFJ 2020, S. 7). Frühzeitig an den Ressourcen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien angesetzt, wird das Augenmerk insofern auf die Ausgestaltung eines Befähigungsansatzes gelegt, der den Maßgaben einer aktivierenden Gesellschaftsgestaltungspolitik folgt und im Rahmen des *Capability Approach* einen Kulturwandel beschreibt (vgl. Graf/Kapferer/Sedmak 2013).

Das gesunde Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen, die physische und psychische Gesundheit, eine kindgerechte Erziehung und Förderung sowie die Schaffung von Chancen, die individuelle Lebenswelten gestalten, haben damit längst das Bewusstsein einer nationalstaatlichen Gewährleistung erreicht. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes der UN-Kinderrechtskonvention als individualisiertes Völkerrecht dient u. a. als richtungsweisender Bezugspunkt eines transnationalen Rechtsverständnisses, das Umwelten für ein gelingendes Aufwachsen zu gewährleisten trachtet und die Umsetzung des Rechtsabkommens auf nationalstaatlicher Ebene innerhalb von Deutschland fordert.³ Mit der Ratifizierung und dem Inkrafttreten des Übereinkommens hat sich die Bundesrepublik im Frühjahr 1992 – neben anderen Beitrittsstaaten – mithin dazu verpflichtet, positive Lebensbedingungen für die „harmonische Entwicklung“ (BMFSFJ 2018c, S. 11) von Kindern und Jugendlichen zu schaffen, damit sie ihre Persönlichkeit entfalten und in Liebe aufwachsen können (vgl. ebd., S. 10). In Art. 6 des deutschen Grundgesetzes (GG) finden sich dazu sinngemäß die Grundsätze dieses Übereinkommens wieder. Wörtlich heißt es in Art. 6 Abs. 2 GG, dass es die den Eltern obliegende Pflicht ist, die „Pflege und Erziehung“ ihres Kindes zu gewährleisten. Jenes „natürliche Recht“ ist analog

3 Einen Überblick zur historischen Entwicklungsgeschichte gibt Krappmann (2020, S. 37–53) in seinem Beitrag *Entstehung der Kinderrechte als Menschenrechte der Kinder – Menschenrechtliche, sozialgeschichtliche und rechtspolitische Ursprünge und Entwicklungen*. Der Beitrag befindet sich in einem umfassenden Handbuch zum Thema Kinderrechte veröffentlicht (vgl. Richter/Krappmann/Wapler 2020).

zu der verantwortungsbewussten Ausübung der elterlichen Personensorge zu betrachten und wird nach Benennung des Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG i. V. m. §1666 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (Gerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls) der staatlichen Überwachung unterzogen.⁴ Betrachtet man die normativ-rechtlichen Bestimmungen, die auf supranationaler Ebene diskutiert und durch Vereinbarung (Ratifizierung), also im Sinne horizontaler Verträge des völkerrechtlichen Intergouvernementalismus, getroffen wurden, genauer, lässt sich mit Blick auf die Wahrnehmung und Sicherstellung der Rechte von Kindern also ein Wandel feststellen, der eine deutliche Subjektstellung dieser im Sinne rechtswirksamer Regelungen auf verfassungsrechtlicher Ebene der Bundesrepublik fordert. Was dies anbetrifft, wird auf nationalstaatlicher Ebene kontrovers, mitunter strittig, diskutiert (vgl. u. a. Wapler 2020; Donath/Lemmert 2021; Jestaedt 2021). In der Folge besteht bislang noch keine Einigkeit darüber, wie zum Thema der Aufnahme von Kinderrechten in das deutsche Grundgesetz verfahren werden soll (vgl. Wapler 2020, S. 90–93).⁵ Demnach sind Kinder und Jugendliche zwar Grundrechtsträger (vgl. ebd., S. 71), da sie als „Rechtssubjekt[e] und [eigenständige] Akteur[e]“ (Wiesner 2020, S. 162) anzusehen sind, sie unterliegen aber aufgrund ihrer besonderen Bedürftigkeit des Schutzes und der Förderung indessen weiterhin der elterlichen Erziehungsverantwortung, sofern diese nicht auf anderweitige sorgeberechtigte Personen (z. B. einen Vormund) übertragen ist (vgl. ebd., S. 163).

Mit den aufgeführten und lediglich in Kürze angeleuchteten Entwicklungen lässt sich insgesamt ein Umdenken in unserer Gesellschaft nicht mehr von der Hand weisen. In der Folge gilt es, strukturelle und rahmensetzende Hürden zu überwinden, habituelle Einstellungsmuster zu reflektieren und neue Perspektiven einzunehmen. Hier rücken schließlich Veränderungsprozesse in den Blick, die einen sozialen Wandel beschreiben, welcher „eine kulturgrammatische wie auch zugleich psychodynamische Gleichgewichtsökonomik des Apollinischen und des Dionysischen, von Statik und Dynamik, von Ordnung und Überstieg als Bewegung, Systole und Diastole“ (Schulz-Nieswandt 2017, S. 61) neu zu ordnen bestrebt ist. Die Säkularisierung der Sakralität des Kindes aus der bestehenden *heiligen Ordnung* der Familie wirft letztlich die Frage auf (vgl. ebd., S. 76), wie viel Einmischung sich ein Staat erlauben darf. Befinden wir uns diesbezüglich

-
- 4 Wapler (2020, S. 73 f.) spricht in diesem Zusammenhang von einem schwierigen Dreiecksverhältnis zwischen Eltern, Kindern und dem Staat.
 - 5 Wapler betont im Kontext dazu: „Kinder als Individuen zu betrachten, die ‚keine Rechte‘ haben, ist heutzutage kaum mehr vermittelbar. Ein reines Pflichtenmodell macht Kinder symbolisch zu Objekten elterlicher und/oder staatlicher Fürsorge und lässt ihren Eigenwillen, ihre Handlungskompetenzen und ihr Streben nach Autonomie und Freiheit weitgehend außer Acht. Der Rechtediskurs hingegen erlaubt, Kinder als gleichberechtigte Subjekte von Gerechtigkeitsverhältnissen zu begreifen, indem er sie in das basale menschenrechtliche Gleichheitsversprechen einbezieht“ (Wapler 2019, S. 123).

in einer Zeit des Übergangs, spannt sich dergestalt ein liminaler Raum, in dem die Verhältnisse von öffentlich und privat in der Folge neu zu generieren sind (vgl. ebd., S. 80 ff.). „[E]ine Neu-Codierung der Vektoren *privat* und *öffentlich*“ (ebd., S. 79, Hervorhebung im Original) wird dementsprechend das Ziel einer aktivierenden Sozialstaatslogik sein. Als Konglomerat aus altbewährten und neuen Instrumenten bislang bestehender Handlungsmuster und Denkkonstrukte sind daher neue Ansätze für die sozialstaatliche Wohlfahrtsproduktion im Sinne einer aktiven Gesellschaftsgestaltungspolitik – als *Enabling* und *Empowerment* – gefordert (vgl. Fischer 2005, S. 89).

1.2 Thematische Vertiefung und Problemaufriss

Den Ansatz einer aktivierenden und befähigenden Gesellschaftsgestaltungspolitik gemäß der bundesdeutschen Sozialstaatslogik umzusetzen, obliegt für den Bereich der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe den kommunalen Jugendämtern. Die Regelungen hierzu finden sich im Achten Sozialgesetzbuch bundesgesetzlich kodifiziert. Im Sommer 2021 hat mit der Einführung des KJSG nach dem bundesweiten Dialogprozess „Mitredden-Mitgestalten: Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe“ (BMFSFJ 2018d) die letzte maßgebliche Novellierung stattgefunden. Noch vor der Gesetzesreform, die mit der *großen Lösung* eine gestufte Umsetzung für eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe vorsieht, ist den Ländern mit den Regelungen des §69 SGB VIII die Gesetzgebungskompetenz für die Ausführungsgesetze des KJHG übertragen worden. Demnach werden die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe durch das Landesrecht bestimmt. Die kommunalen Jugendämter in Deutschland weisen demzufolge in ihrer organisatorischen Ausgestaltung ein heterogenes Bild auf, was auch eine Ausprägung des Art. 28 Abs. 2 GG und somit der kommunalen Gestaltungshoheit ist. Verfassungsrechtliche Rahmenseetzungen, transnationale Völkerrechtsverträge (wie das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung sowie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes) und länderspezifische Gesetzgebungsverfahren werfen hier nun aber tiefgreifende Fragen auf, die es im Zuge des Verhältnisses von Art. 25 GG (Völkerrecht als Bestandteil des Bundesrechtes) und Art. 28 GG (Selbstverwaltungsgarantie)⁶, insbesondere unter Bezugnahme auf Art. 72 Abs. 2 GG, zu klären gilt (vgl. Hollenberg 2022, S. 390). Gemäß Art. 72 Abs. 2 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zeichnet der Bund nämlich für die Gesetzgebung im Segment der öffentlichen Fürsorge verantwortlich, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

6 Gemeint ist das Verhältnis der „allgemeinen Regeln des Völkerrechtes (...) [als] Bestandteil des Bundesrechtes“ (Art. 25 GG) zu den verfassungsrechtlichen Maßgaben der „Gewährleistung der Selbstverwaltung“ (Art. 28 GG).

im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Hollenberg 2022, S. 390). Das Bundesverfassungsgericht vertritt jedoch die Auffassung, dass es einer Bestimmung zur Etablierung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht schon dann bedarf, wenn allein das Inkraftsetzen einer Regelung mit bundeseinheitlichem Charakter im Mittelpunkt steht (vgl. BVerfG 2015, Rz. 35). Desgleichen ist dies nicht nötig, sofern lediglich auf eine generelle Lebensverhältnisverbesserung abgestellt wird (vgl. ebd.). Geboten ist eine solche Bestimmung allerdings, sofern die Lebensverhältnisse in den Bundesländern ganz wesentliche Unterschiede aufweisen. Die bundesländerspezifischen Differenzen sollten dergestalt so ausgeprägt sein, dass Verhältnisse vorliegen, die das bundesstaatliche Sozialgefüge schädigen. Darüber hinaus bzw. alternativ sollte sich eine derartige Beeinträchtigung real abzeichnen (vgl. ebd., analog zu BVerfG 106, 62 <144>; 111, 226<253>; 112, 226 <244>). Demnach ist eine Regelung per Bundesgesetz gleichfalls von Interesse, falls zu erwarten ist, dass die einzelnen Länderregelungen wegen der bestehenden Makel bewirken, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht gegeben ist, weswegen in den Bundesländern klare Benachteiligungen für die Bewohner (im Verhältnis zu den Bewohnern anderer Bundesländer) zu verzeichnen sind (vgl. ebd., analog zu BVerfGE 106, 62 <153 f.>; 112, 226 <244 f.>). Bezüglich der Ausführungen zum Kinder- und Jugendschutz im SGB VIII ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber seine Kompetenzen eigentlich schon wahrgenommen hat. Ungeklärt ist gegenwärtig allerdings, ob dies inhaltlich reicht, wobei auf die länderspezifischen Ausführungsgesetzgebungskompetenzen nach §69 SGB VIII zu verweisen ist (vgl. Hollenberg 2022, S. 390).

Für den Bereich der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe ließe sich im Zuge der aufgeführten rechtlichen Rahmenseetzungen also prüfen, „inwiefern es mit der grundgesetzlich kodifizierten *ratio legis* vereinbar ist, dass die oben angesprochene Ausführungsgesetzgebungskompetenz auf kommunaler Ebene letztinstanzlich durch die zur Verfügung stehenden haushalterischen Mittel bestimmt werden kann“ (ebd., Hervorhebung im Original). Die Erzeugung gleichwertiger Lebensverhältnisse kann als eine gerechte Verteilung von Leistungen und Angeboten interpretiert werden, welche auf kommunaler Ebene als herausfordernd zu erachten ist, weil sie die Gemeinden und Städte alleine bewerkstelligen müssen. Gekennzeichnet sind deren Verhältnisse durch teils konträre Politikinteressen, durch finanziell abweichende Haushaltssituationen, durch regionale Disparitäten genauso wie durch länderspezifische Regelungen (um Beispiele zu benennen), wobei der Kinderschutz und die Kindertagesbetreuung hervorzuheben sind. Die angeführten Faktoren eröffnen oder beschränken die Möglichkeiten der Ausgestaltung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe.⁷

7 Hierzu sei insbesondere auf die Ausführungen im Abschlussbericht des Gutachtens zu Organisation, Struktur, Größe, Standards, Qualität, Fortbildung und Weiterbildung in nordrhein-

Zweifelsohne werden solcherart Sichtweisen evoziert, auf deren Sockel richtungsweisende Entscheidungen zur Ausgestaltung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeträger gefällt werden. Im geringen Maße ist daher erstaunlich, dass die regionalen Unterschiede der jeweiligen Kommunen das Leistungsangebot prädisponieren (vgl. BMFSFJ 2002, S. 103) – obwohl die Gesetzessituation bundeseinheitlich geregelt ist (vgl. Hollenberg 2022, S. 390).

Erschreckend konstatieren Beckmann, Ehltling und Klaes (2018, S. 24 f.) dahin gehend eine Spaltung der kommunalen Kinder- und Jugendhilfelandchaft. Sie weisen darauf bezogen auf die Ausführungen im Gemeindebericht 2017 des Deutschen Städtetags (2017) hin. Bereits zehn Jahre zuvor machte Nüsken (2008, S. 60) auf die Situation aufmerksam und mahnte, „dass der Anspruch der Verteilungsgerechtigkeit gemäß Art. 72 GG im Hinblick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensumstände (Abs. 2) in Deutschland nicht gewährleistet ist“ (Hollenberg 2022, S. 390). Beckmann (2014b; 2016) unterstreicht die Aussage und pointiert in diesem Zusammenhang, dass die Leistungsgewährung eines Jugendamtes u. a. vom Lebensmittelpunkt der anspruchsberechtigten Bürger*innen sowie von der finanziellen Haushaltssituation der jeweiligen Kommune determiniert wird. Kritisch steht demnach zur Frage, aus welchem Grund die Kommunen nicht nachdrücklich Standpunkt beziehen. Und zwar, dass für sie gemäß dem KJSG die gewährleistungsstaatliche Pflicht besteht, eine Kinder- und Jugendhilfe bereitzustellen, die lebensweltnah und sozialräumlich konzipiert ist und die dem Anspruch einer Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit nachkommt. Der Grund dafür liegt in der Tatsache einer systembedingten „Unsicherheitsabsorption“ (Luhmann 2000, S. 183) begründet. Daher ist fraglich, wie eine Kommune agieren soll, die sich in einer monetär angespannten Situation wie einer Haushaltskonsolidierung befindet und der es bedingt durch die damit verbundene (äußere) Rahmensezung an den notwendigen Mitteln mangelt. Insofern bilden finanzielle Liquiditätsvoraussetzungen und gewährleistungsstaatliche Pflichten einander entgegengesetzte Pole, was zu Störungen und Irritationen sowie zum selektiven Verstehen resp. Missverstehen in den informationsverarbeitenden Kommunikationsprozessen der Verwaltungen führt (vgl. Luhmann 1995b, S. 115)⁸. In der gesamten Kinder- und Jugendhilfe kommt es dergestalt zu Phänomenen, die Hemmnisse und Schwachstellen verursachen und die verkannte und unterschätzte Potentiale aus sich hervorrufen (vgl. Hollenberg 2022, S. 390).

westfälischen Jugendämtern verwiesen, das seitens der Kommission zur Wahrnehmung der Belange der Kinder (Kinderschutzkommission) des Landtages Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegeben wurde (vgl. Stiftung SPI Sozialpädagogisches Institut Berlin „Walter May“ 2021, S. 12).

8 Luhmann spricht in diesem Zusammenhang vom dreistelligen Selektionsprozess der Kommunikation, welcher sich zwischen *alter* (Sender) und *ego* (Empfänger) „durch eine Synthese von drei verschiedenen Selektionen – nämlich Selektion einer *Information*, Selektion der *Mitteilung* dieser Information und selektives *Verstehen* oder *Mißverstehen* [sic] dieser Mitteilung und ihrer Information“ (Luhmann 1995b, S. 115, Hervorhebung im Original) vollzieht.

Die damit umrissenen Rahmensetzungen sorgen in der Praxis der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe für erhebliche Spannungsfelder, die, bedingt durch globale und gesellschaftspolitische Veränderungsprozesse, Problembereiche aufspannen, welche auf der operativen Ebene der Fachkräfte innerhalb der Jugendämter zu bewältigen sind. Hier nun stehen Gesetzeslogik und objektive Lebensrealität in einer Art und Weise gegenüber, die in zunehmendem Maße wie eine Schere auseinanderklaffen. Das SGB VIII als ein modernes Dienstleistungsgesetz, das Umwelten für gelingende Entwicklungsprozesse zu schaffen bemüht ist und das gerechte Chancen, unabhängig von der sozialen Herkunft, auf normativer Ebene bereitzustellen gewillt ist, dient hier immer mehr als Ausfallbürge dysfunktionaler Systeme (z. B. im Bereich des Bildungs- und Gesundheitswesens), die eine Gesamtverantwortung der einer Gesellschaft inhärenten Funktionssysteme (vgl. Runkel/Burkart 2005) jeweils einseitig verlagern (vgl. BAG Landesjugendämter 2020, S. 30 f.). Damit verbundene Divergenzen finden sich flächendeckend, d. h. die kommunalen Grenzen der regionalen Gebietskörperschaften überschreitend, in der gesamten Bundesrepublik wieder. Sind hier die Kommunen in organisationaler Hinsicht als *Institutionen*⁹ und letztlich deren Fachkräfte als Personen und „individuelle Vollmenschen“ (Luhmann 2000, S. 285) für die Bewältigung der damit verbundenen Aufgabenfelder verantwortlich, überlässt man diesen, verfassungsmäßig geschützt, hiermit einhergehende Handlungsparadoxien und verlagert diese auf die kommunale Ebene der Gebietskörperschaften. Auf den Bereich der Allgemeinen Sozialen Dienste (ASD) innerhalb von Jugendämtern fokussiert, kommt es, den Blick auf die innerorganisationalen Prozesse öffentlicher Verwaltungen gerichtet, so zum Aufeinanderstoßen unterschiedlicher Funktions- und Handlungslogiken. Im Rahmen dieser sind die struktur- und prozessgebundenen Widersprüchlichkeiten schließlich miteinander zu vereinen, was bedeutet, dass sich innerhalb des Hierarchiegefüges der Verwaltungen ein Machtfeld spannt, in dem akkumulierte Kapitalgüter gegeneinander aufgewogen, Distributionsmechanismen determiniert und Positionen innerhalb des Feldes bestimmt werden (vgl. Bourdieu/Wacquant 1996, S. 132). Für die Profession der Sozialarbeiter*innen und Sozialpädagog*innen (SA/SP), die in den ASD ihr Tätigkeitsfeld begründen, bedeutet das, einen Kampf innerhalb eines Raumes auszuführen, der Subordinationsverhältnisse intendiert, der „[konstitutive] Regularitäten und Regeln“ (ebd., S. 133) vorgibt und der die Ausführung von Handlungsprogrammatiken (vgl. Luhmann 2000, S. 256–278) der sinnlogischen Organisation von öffentlichen Verwaltungen unterwirft (vgl. ebd., S. 302–329). Organisation und Profession stehen dergestalt in einem zwiegespaltenen Verhältnis, welches es in der alltäglichen Handlungspraxis bundesdeutscher Jugendämter kritisch zu betrachten gilt. Genau hier

9 Fischer (2005, S. 13) definiert Institution als eine Form von „Gebildetyp“, mit dem soziale Einrichtungen und danach auch kommunale Jugendämter angesprochen werden.

kommt es dadurch bedingt nämlich zu systembedingten Störungen, die sich sowohl auf interne als auch auf externe Kommunikationsprozesse auswirken, indem Dysfunktionen in den alltäglichen Ablauf- und Prozessstrukturen hervorgerufen werden, die das professionelle Selbstverständnis der Akteure innerhalb der ASD beeinträchtigen.

1.3 Gegenstandsbereich

Die vorliegende Dissertation setzt sich genau mit jenem dargestellten Themen- und Problemaufriss auseinander. In diesem wird die Frage einer Standortbestimmung, inbegriffen einer Analyse zum Stand des Wandels in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, aufgeworfen. Unter eingehender Betrachtung der Entwicklungsgeschichten sowohl der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeträger als auch der Profession, die als SA/SP innerhalb der Kontexte der ASD von Jugendämtern ihr Tätigkeitsfeld begründen, werden dahin gehend tieferliegende Programmatiken der System- und Professionsgeschichte offengelegt. In einer Analyse sowohl der Funktionslogik der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe als auch der Habitusformation der Profession wird so eine Form von objektiver Hermeneutik bereitet (vgl. Oevermann et al. 1979), die in heuristischer Weise Chancen und Potentiale für Entwicklungsfelder aufdeckt und Jugendämter auf ihrem Weg zu wandlungsfähigen Verwaltungen begleitet (vgl. Niroomand 2021; Tomaschek 2007). In diametraler Vorgehensweise werden für den Erkenntnisgewinn der nachfolgenden Ausarbeitungen zwei unterschiedliche Theorieansätze angewandt. Erscheinen beide in ihrer konzeptionellen Ausrichtung unterschiedlich expliziert, weisen sie dennoch Überschneidungen und punktuelle Gemeinsamkeiten auf (vgl. Nassehi/Nollmann 2004, S. 8–18). Die Systemtheorie von *Niklas Luhmann* untersucht insofern aus organisationssoziologischer Perspektive die Organisation sowie die Verortung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe im Kontext eines modernen Gesellschaftssystems (vgl. Hohm 2016, S. 47–64). Die Sozial-Epistemologie von *Pierre Bourdieu* geht im Anschluss daran ins *Innere* und setzt sich in hermeneutischer Vorgehensweise mit der Tiefengrammatik des Feldes sowie den habituellen Mustern der Fachkräfte in den ASD auseinander. Eine Entschlüsselung damit einhergehender Programmatiken gestattet eine Verbindung beider Ansätze und trägt auf diese Weise zu einem wissenschaftstheoretischen Erkenntnisgewinn bei, der bestehende Forschungslücken schließt und einen Neuheitswert im Bereich der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeforschung begründet. Ansatzpunkte für weitergehende Untersuchungen werden damit gegeben. Darüber hinaus wird ein Ausblick geboten, der die Potentiale und Erkenntnisse aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe extrahiert. Abschließend wird daher auf die Bedeutung von Strategie und

Management in öffentlichen Verwaltungen und konkret in kommunalen Jugendämtern eingegangen.

1.4 Untersuchungsperspektive und leitende Forschungsfragen

Die vorliegende Dissertation beschäftigt sich aus wissenschaftstheoretischer Warte mit dem Stand des Wandels in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe. Untersucht wird in der Form einer Standortbestimmung, wo genau die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe im 21. Jahrhundert, nach einer über 100-jährigen Entwicklungsgeschichte, steht. Der Aufbau und die Sinnlogik der Forschungsarbeit orientieren sich in ihrer Ausfertigung an der aufgeführten *dreigliedrigen Betrachtungsweise*. Ausgehend von der *Entwicklungshistorie*, die das Fundament für sämtliche weitergehenden Untersuchungen bildet, wird der Fokus auf die *Organisation* der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe gelegt, und spezifisch wird diejenige der ASD, als sozialpädagogischer Fachbereich in bundesdeutschen Jugendämtern, betrachtet. Darauf aufbauend erfolgt ein systemtheoretisches Ordnungsbestreben, welches die Funktionslogik sowie die Art und Weise des Kommunizierens in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe dechiffriert. Diesem schließt sich ein Perspektivwechsel an: Im Rahmen dessen wird das Augenmerk auf das Innere der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeträger sowie damit verbunden auf die *Profession* in den ASD gerichtet. Ein Theoriewechsel arrangiert in rekonstruktiver Weise und die entwicklungshistorischen Entstehungsvoraussetzungen betreffend, eine tiefere Erschließung der feldspezifischen Zusammenhänge, die wiederum eine Entschlüsselung des habituellen *Strickmusters* der Profession erlauben. Damit wird die Logik des professionellen Handelns in den ASD offengelegt. Zwischen berufsethischer Verpflichtung, gesetzlichem Anspruch und kommunaler Verwaltungsrealität werden Divergenzen augenscheinlich gemacht, die als Synthese aus dem wissenschaftstheoretischen Erkenntnisgewinn abschließend die Perspektiven der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe erhellen.

Entlang der aufgeführten Systematik, d. h. der dreigliedrigen Betrachtungsweise, erfolgt die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen der vorliegenden Dissertation. Für diese wird ein integrierter Ansatz gewählt, sodass in differenzierter Weise und aus den unterschiedlichen Perspektiven (Historie, Organisation, Profession) Erkenntnisse zum Stand des Wandels in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe vorgetragen werden können.

Forschungsleitend für die Untersuchungen sind die folgenden Fragestellungen:

Forschungsfrage 1: „Wo genau steht die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 2023 nach einer über 100-jährigen Entwicklungsgeschichte? Stehen wir erst

am Anfang investiver Strategien einer befähigenden Kinder- und Jugendhilfepolitik oder lässt sich im Zuge eines sich übergeordnet und global vollziehenden Wandels bereits von einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium einer modern aufgestellten öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sprechen?“

Die historische Aufarbeitung der Entwicklungsgeschichte der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe ermöglicht dazu erste Schlussfolgerungen. Auf diese wird in der organisations- und professionssoziologischen Analyse der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe aufgebaut. Untersucht wird:

Forschungsfrage 2: „Wie hat sich der organisationale Wandel in Relation zu dem gelebten Kulturwandel innerhalb von Jugendämtern entwickelt?“

Kritisch wird im Rahmen der Ausarbeitungen zu der aufgeführten Forschungsfrage der gewährleistungsstaatliche Gedanke einer chancengerechten und bundeseinheitlichen öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe beleuchtet. Als lebendige und demokratische Kollegialbehörde konzipiert, tragen die Jugendämter im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages eine gesellschaftliche Mitverantwortung (vgl. Münder/Ottenberg 1999, S. 12). Dies tun sie vornehmlich deswegen, weil sie als strategische Zentren in den kommunalen Jugendhilfelandchaften ein breites Angebot an zielgerichteten und wirksamen sozialen Dienstleistungen vorhalten (vgl. Mühlmann 2019, S. 171). Im Zuge dessen wird betrachtet:

Forschungsfrage 3: „Kann man in der Bundesrepublik unter den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 28 Abs. 2. GG, insbesondere unter Berücksichtigung des Art. 72 Abs. 2 GG, von einem (bundes-)einheitlichen und verteilungsgerechten Angebot der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sprechen? Oder liegt im Zuge der regionalen Unterschiede, mithin der unterschiedlichen Strukturbeschaffenheit der kommunalen Gebietskörperschaften, ein Missverhältnis vor?“

Ein Zwischenfazit bezieht, was dies anbetrifft, Stellung und wertet aus, ob die Jugendämter unter der Maßgabe bundesgesetzlich kodifizierter Rechtsbestimmungen heute tatsächlich als moderne Dienstleistungssysteme bezeichnet werden können, die den Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe auf kommunaler Ebene erfüllen.

Nachfolgende Untersuchungen wechseln sodann die Perspektive. Von der systemtheoretischen Analyse der Organisation der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe wird der Blick auf die Profession gerichtet. Die Rekonstruktion der feldspezifischen Entwicklungsmodalitäten dient im Zuge dessen als Unterbau für die Entschlüsselung des habituellen *Strickmusters* der Profession. Die aus

der Analyse gewonnenen Erkenntnisse werden auf die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe übertragen. Untersucht wird:

Forschungsfrage 4: „Wie hat sich der organisationale Wandel auf die Handlungslogik der professionellen Fachkräfte innerhalb der ASD von Jugendämtern ausgewirkt? Lässt sich in Bezug auf die historisch bedingten Veränderungsprozesse von reziproken Austauschverhältnissen, im Sinne von organisationalen und personalen Lernprozessen, sprechen oder gibt es genau an jenen Schnittstellen Missverhältnisse bzw. Ungleichgewichte?“

Im Rahmen des forschungsleitenden Erkenntnisinteresses werden die Untersuchungen sodann mit der letzten Fragestellung abgeschlossen:

Forschungsfrage 5: „Ist im Zuge der bundesdeutschen Sozialstaatslogik sowie des Leitgedankens des Kinder- und Jugendhilferechts, wie es das Achte Sozialgesetzbuch vorsieht, ein (bundes-)einheitliches und professionelles Handeln der Akteure in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, im Speziellen unter Berücksichtigung der differierenden Strukturgegebenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften für die Fachkräfte in den ASD, überhaupt möglich?“

Im Rahmen einer Standortbestimmung kann anhand der leitenden Fragestellungen ein umfassendes Bild zum Stand des Wandels in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe gezeichnet werden. Aus der Synthese des wissenschaftstheoretischen Erkenntnisgewinns sind demzufolge Schlussfolgerungen möglich, die auf die Perspektive der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe ausblicken lassen. Aus dieser gehen sowohl Entwicklungspotentiale als auch Ansatzpunkte für weitere Forschungsbedarfe hervor. Zunehmende Umweltkomplexitäten erfordern Anpassungen (vgl. Tomaschek 2007, S. 241). Daher ist prospektiv die Ko-Produktion gelingender Faktoren maßgebend, die das Ergebnis eines gut funktionierenden Zusammenspiels von Organisation und Profession darstellen. Als moderne „Agenturen des Aufwachsens für junge Menschen und ihre Familien“ (BAG Landesjugendämter 2020, S. 7) haben sich die Jugendämter mit dem Blick in die Zukunft infolgedessen als professionelle Organisationen aufzustellen (vgl. Klatetzki 2012).

1.5 Theoretischer Bezugsrahmen

Die vorliegende Arbeit bedient sich zweier unterschiedlicher soziologischer Theorienansätze. Diese werden in der organisations- und professionsspezifischen Betrachtung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe bislang als einzelne Analy-