

Hochschule Merseburg

Fachbereich Soziale Arbeit. Medien. Kultur

# **Das Jugendamt als Akteur im Sozialhilfesystem der Bundesrepublik Deutschland**

**The youth welfare office as an actor in the social aid system of the  
Federal Republic of Germany**

Bachelorarbeit im Studiengang Soziale Arbeit

vorgelegt von: Maximilian Tietz

Erstgutachter\*in: Rayla Metzner

Zweitgutachter\*in: Prof. Dr. Heinz-Jürgen Voß

Datum der Einreichung: 27. Juli. 2023

## Generalklausel

Zur leichteren Lesbarkeit wurde die männliche Form personenbezogener Hauptwörter gewählt. Inhaltlich werden allerdings Menschen jeglicher geschlechtlichen Identität mit dem Text gleichermaßen angesprochen.

## Abstract

Der Text bietet eine Übersicht über die Jugendämter in der Bundesrepublik Deutschland, Dabei behandelt er neben der Geschichte dieser Institution auch deren Aufgaben und ihre Organisation, wobei hier sowohl auf die Binnengliederung als auch auf ihre Verankerung in das Sozialhilfesystem eingegangen wird. Weiterführend werden bestimmte Aspekte der Zukunft und der Kritik an dieser Institution beleuchtet.

The text offers an overview over the youth welfare offices in the Federal Republic of Germany. It covers the institution's history, as well as its tasks and organisation, while alluding to its inner structure and incorporation into the welfare system. Furthermore, aspects regarding the institution's future as well as criticism aimed towards it will be highlighted.

## Schlagworte

Jugendamt

Sozialamt

Geschichte des Jugendamtes

Hilfen zur Erziehung

Allgemeiner Sozialer Dienst

Besonderer Sozialer Dienst

Kommunale Selbstverwaltung

Sozialhilfe

Inobhutnahme

# Inhaltsverzeichnis

Generalklausel	
Abstract	
Schlagworte	
1. Vorbemerkungen .....	3
2. Zur Geschichte des Jugendamtes.....	4
2.1. Das Kaiserreich.....	4
2.2. Die Weimarer Republik.....	7
2.3. Der Nationalsozialismus.....	9
2.4. Die Nachkriegszeit und die deutsche Teilung .....	10
2.4.1. Die Bonner Republik .....	11
2.4.2. Die Deutsche Demokratische Republik.....	13
2.5. Neuere Entwicklungen .....	16
3. Das Jugendamt als Teil der Sozialhilfe .....	18
3.1. Die Aufgaben des Jugendamtes .....	18
3.2. Die Beziehung zwischen öffentlichen und freien Trägern .....	23
4. Die Struktur des Jugendamtes .....	24
4.1. Die externe Struktur.....	24
4.2. Die interne Struktur .....	27
5. Die Kritik am Jugendamt .....	29
6. Die Zukunft des Jugendamtes .....	31
7. Ausblick .....	33
Abkürzungsverzeichnis	
Quellen- und Literaturverzeichnis	
Eidesstattliche Erklärung	

## 1. Vorbemerkungen

Das Jugendamt stellt in dem deutschen Sozialhilfesystem einen der zentralen Akteure dar. Es ist nicht nur Aufsichtsbehörde mit Kinderschutzauftrag, sondern vernetzt auch verschiedene Akteure und beteiligt sich an der Bereitstellung verschiedenster Angebote für Minderjährige, junge Erwachsene und Familien. Daher halte ich die Befassung mit dieser Institution für eine zentrale Aufgabe im Rahmen einer Tätigkeit im Bereich der Sozialen Arbeit, weshalb ich mich in meiner Bachelorarbeit hiermit befassen will. Dabei möchte ich eine Übersicht über die Gliederung und die Arbeitsweise geben, rechtliche Rahmen aufzeigen sowie die Aufgaben der Mitarbeiter darstellen. In meine Ausführungen inbegriffen sind auch kritischen Anmerkungen, die sich allerdings nicht auf Einzelfälle, sondern auf strukturelle Herausforderungen beziehen. Meine Bachelorarbeit erarbeite ich in Form einer Literaturstudie. Ich halte dies für die dem Thema angemessene Methode, da ich mich auf bestehendes Wissen stütze will und somit einen in sich geschlossenen Überblick über die Thematik erstellen kann. Ziel meiner Bachelorarbeit soll sein, die bisher zum Thema bestehenden Wissensbestände zu sammeln, diese in einer logischen Anordnung zusammenzufassen und Verknüpfungen herzustellen. Darauf aufbauend habe ich die Gliederung meiner Arbeit erstellt.

Ich möchte, bezugnehmend auf der historischen Entwicklung der Sozialhilfe in Deutschland, die heutigen Aufgaben, Funktionen und Pflichten des Jugendamts erläutern. Dabei sollen einzelne Traditionslinien dargestellt werden, aber auch ein Ausblick in die Zukunft gewagt werden. Des Weiteren gehe ich auf einzelne Kritikpunkte, die an der momentanen Struktur des Jugendamts vorgetragen werden, ein. Innerhalb dieser inhaltlichen Schwerpunkte beleuchte ich verschiedene Einzelaspekte. Hierbei habe ich mich dazu entschieden, die Entwicklungen und Leitideen der Sozialen Arbeit in den einzelnen Epochen darzustellen, deren Einteilung und Ausrichtung maßgeblich durch den jeweils herrschenden Macht- und Staatsapparat geprägt wurden. Dieser ist insofern von Bedeutung, da der Staat als ordnungspolitischer Akteur meist die Rahmenbedingungen setzt und im Wechselspiel mit der Gesellschaft die Umgebung schafft, die Soziale Arbeit bearbeitet. Ich konzentriere mich dabei auf die historische Entwicklung nach der Reichsgründung 1871, da sich ab diesem Zeitpunkt in den jeweils existierenden deutschen Staaten Grundlagen für die heutige Form des deutschen Jugendamtes herausbildeten. Daran anschließend zeige ich die Organisation des Jugendamtes auf, wobei ich sowohl auf die Binnenstruktur als auch auf ihre Verankerung im

gesamten Sozialhilfesystem, eingehe. Ferner werde ich in diesem thematischen Abschnitt auch einzelne Aufgaben des Jugendamtes beleuchten, allerdings nur in verkürzter Form und ausschnittsweise. Auf Aspekte wie die örtliche Zuständigkeit oder den Datenschutz gehe ich aufgrund ihrer Komplexität nicht ein. Zudem ergibt sich in diesem Abschnitt die Herausforderung, dass aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung die inhaltliche Zuständigkeit und damit auch die Binnengliederung des Jugendamtes stark variiert. Daher beziehe ich mich in meinen Ausführungen auf typische Strukturen und Muster, die nicht auf ein spezifisches Jugendamt zutreffen müssen. Abschließend möchte ich einige kritische Aspekte der Sozialen Arbeit sowie mögliche Zukunftsaussichten aufzeigen. Bei beiden Themenkomplexen gibt es eine breit gefächerte Auswahl an Inhalten, wobei ich mich aufgrund der Beschränkung des Umfangs der Bachelorarbeit dazu entschieden habe, nur jeweils zwei Aspekte zu bearbeiten.

## 2. Zur Geschichte des Jugendamtes

### 2.1. Das Kaiserreich

Durch die sich immer schneller entwickelnde industrielle Revolution, die auch eine immer größer werdende Gruppe von Arbeitern hervorbrachte, stellte die sogenannte `Arbeiterfrage` einen immer drängenderen Aspekt der Sozialpolitik dar. Hierbei ging es darum, wie die Lebensrealität des Proletariats verbessert werden konnte (Sachße 2011, S.94-97). Die Etablierung der Sozialversicherung als Antwort darauf stellte einen fundamentalen Einschnitt in der Sozialpolitik dar. Sie war sie an die Lohnarbeit gekoppelt und bot daher auch keine Alternative zur Lohnarbeit. Es wurden Rechtsansprüche in einem nationalen Rahmen etabliert, der einen anderen Grad an Sicherheit als die bisher praktizierte Armenpflege schuf und gleichzeitig die kommunalen Kassen entlastet. Ziel dieser Politik war es v.a., die aufstrebende Arbeiterbewegung, die die bestehende politische Ordnung in Frage stellte, zu schwächen. Dies und die Entlastung der kommunalen Träger brachte eine weitere Diversifizierung mit sich und führte zu fachlich qualifizierten, hierarchisch organisierten Verwaltungen (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S. 33-42). In Folge wurden die Kommune in ihrer Selbstverwaltung gestärkt, aber auch intensiver in die Strukturen des Staates eingebunden und das duale System von örtlichen und überörtlichen Trägern auf das gesamte Reich übertragen. Gleichzeitig verfügte man, dass sich die Armenpflege am Bedarfsminimum des Empfängers orientieren muss, da keine Alternative zur Lohnarbeit bestehen sollte. Ferner wurde das System der Unterstützungswohnsitze etabliert (Hammerschmidt/

Weber/Seidenstücker 2017, S.36-42). Durch die fortschreitende Industrialisierung und Urbanisierung veränderten sich die gesellschaftlichen Verhältnisse massiv. Gleichzeitig stieg Anzahl der Anspruchsberechtigten auf Sozialleistungen. Dies führte zur Etablierung des Straßburger Systems, welches auf der Übertragung der Administration an geschulte Verwaltungsfachkräfte fußte. Im Zuge dessen begannen die Städte damit, um die klassische Armenfürsorge herum ein System weiterer Angebote zu organisieren. Zu dieser Zeit entwickelten sich auch die Vorläufer der heutigen Kinder- und Jugendhilfe. Ab den 1880er Jahren stellten viele Gemeinden Berufsvormünder ein, die sich um verwaiste Kinder kümmerten, geeignete Pflegefamilien suchten und begleiteten. Neben Zwangsaufgaben wurden von Gemeinden auch freiwillige Leistungen realisiert (z.B. Errichtung von Kindergärten) (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S. 40-43). Zu einem der größten Kostenpunkte für die Gemeinden entwickelte sich die Fürsorgeerziehung (pädagogische Begleitung krimineller Jugendlicher). In jener Zeit lag das Strafmündigkeitsalter bei 12 Jahre. Delinquenten, die zwischen 12 und 18 Jahren alt waren, übergab man entweder ihrer Familie oder veranlasste eine Einweisung in eine Erziehungs- und Besserungsanstalt. Letzteres konnte auch auf Anweisung des Familiengerichts erfolgen, wenn es sich um Delinquenten zwischen 6 und 12 Jahren handelte. Diese Anstalten wurden von Privatiers gestützt, was die Möglichkeit der Inanspruchnahme privater Erziehungsanstalten gesetzlich verankerte (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017). Die Implementierung des BGB im Jahr 1900 erweiterte zusätzlich die Möglichkeiten zur Herausnahme der Kinder und Jugendlichen aus der Ursprungsfamilie. Auch wurde zunehmend auf professionelle Kräfte gesetzt, was als eine der Anfänge der modernen Sozialen Arbeit gelten kann (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.43-44).

Die sozial Tätigen sahen ihre Aufgabe darin, Kinder aus familiären Verhältnissen zu nehmen, die nicht den bürgerlichen Auffassungen über ein gutes Leben entsprechen und sie entsprechend dieser zu formen und umzuerziehen. Dies verdeutlicht, dass zu den Anfängen der Sozialen Arbeit die Zusammenhänge von Lebensumständen, Verwahrlosung sowie Fürsorgeerziehung keine Beachtung fanden, sondern vielmehr die Gründe für ein Eingreifen auf ein unsittliches Verhalten der Eltern und das soziale Umfeld zurückführte. Mit Beginn des 20. Jahrhunderts setzte eine zunehmend kritische Auseinandersetzung mit diesen Grundsätzen ein und damit verbunden eine Hinwendung zu Theorien, die erzieherische Mängel und

Vernachlässigung auf die Lebensumstände der Personen zurückführten; die Fürsorgeerziehung wurde Ultima Ratio. (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.45-48). Bedingt durch die Veränderung der gesellschaftlichen Bedingungen und die wachsenden Anforderungen im sozialen Bereich entwickelte sich ab 1893 ein System zur Ausbildung von Sozialarbeitern. Zunächst wurden in vierwöchigen Kursen Wohlfahrtspflegerinnen (er stand nur Frauen offen) ausgebildet. Aufgrund der Komplexität der Aufgaben erfolgte 6 Jahre eine Erweiterung zum Jahreskurs. Vorher gab es bereits Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für Ehrenamtliche (z.B. im Rauhe Haus). Aus diesen Ausbildungen entwickelten sich später der Beruf des Sozialpädagogen (Schilling/Klus 2022, S.197-198). Den Ausbau der öffentlichen Wohlfahrtspflege ergänzte ein Angebot von freien Anbietern, welche entweder von Privatiser getragen oder konfessionell gebunden waren. Die Beziehung zwischen den öffentlichen und privaten Trägern gestaltete sich komplementär, d.h. es erfolgte eine Ausweitung der Kooperation zwischen den privaten Trägern untereinander sowie mit öffentlichen Trägern und deren Einbindung in Verwaltungsstrukturen. Bis heute findet sich diese Art der Verknüpfung im dualen Sozialstaat. Durch die Gründung von nationalen Vereinen, unter denen sich zunehmend auch Vereine der Frauenbewegung und Demokratievereine befanden, konnte auch reichsweit eine Koordination realisiert werden. So gründete Louise Otto-Peters und ihre Mitstreiterinnen 1865 den Allgemeinen Deutschen Frauenverein. Zur Vernetzung wurde dann 1894 der Bund Deutscher Frauenvereine, der reichsweit v.a. bürgerlich-konservative Akteure vereinte, gegründet (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.49-57). Neben Staat und Vereinen engagierten sich auch die Kirchen. Die evangelische Kirche setzte verstärkt auf geschlossene Einrichtungen. Im katholischen Milieu gründete sich die Caritas, die zunächst vor größeren Herausforderungen stand. Aufgrund des Kulturkampfes (1871-1887) versuchten die Regierenden, deren Arbeit zu behindern. Alle katholischen Orden wurden verboten, mit Ausnahme derer, die nur Krankenpflege betrieben, weshalb sich die katholischen Orden v.a. hierauf konzentrierten. Später erlaubte man den Orden nur noch die Betreuung von noch nicht schulpflichtigen Kindern. Dies führte zur Konzentration der Caritas auf den Gesundheitssektor und es entstand die katholische Subsidiaritätslehre (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.52-55).

## 2.2. Die Weimarer Republik

Mit Übergang zur Weimarer Republik traten neue Arbeitsfelder in der Sozialpolitik in den Vordergrund (v.a. Kriegsfürsorge). Hierbei definierten der Zentralstaat und die Gliedstaaten Aufgaben und Leistungen, die Kommunen in ihrer Zuständigkeit realisieren mussten. Dabei gab die Weimarer Verfassung den Aufbau eines umfangreichen Sozialstaates vor und definierte soziale Rechte. Die Zentralregierung erhielt mehr Kompetenzen und trat nun als aktiverer Akteur in der Wohlfahrt auf, da sie nun selbst Steuern erhob und die bisherige Abhängigkeit von Transferleistungen der Länder entfiel. Dadurch verloren die Kommunen ihr Recht auf die Einkommenssteuer, welche vormalig zumeist 50-60% des Haushalts ausmachte. Als Reaktion auf die steigenden Ausgaben und das gleichzeitig dezimierte Haushaltsvolumen installierte die Zentralregierung einen Finanzausgleich zwischen Reich, Land und Kommune. Dabei verloren die Kommunen an Unabhängigkeit, da sie von Transferleistungen abhängig wurden (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.59-61). Aus der Verfassung ergab sich auch das allgemeine und gleiche Wahlrecht, welches den Einfluss des Bürgertums im Staat einschränkte und in den Großstädten die Arbeiterparteien an die Macht brachte. Eine Neuerung stellte zudem das 1922 verabschiedete Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) dar, in welchem erstmals gesammelt die Ansprüche von Kindern (z.B. Recht auf Erziehung) und die sich daraus ergebenden Aufgaben der Jugendhilfe, der Jugendpflege (präventive Maßnahmen für Kinder ohne erkennbare Erziehungsdefizite) und Jugendfürsorge (bei erkennbaren erzieherischen Defiziten) festgeschrieben wurden. Zugleich ermöglichte das Einführungsgesetz des BGB, Maßgaben des §1666 nicht nur als Reaktion zu nutzen, sondern auch präventiv, um dadurch einen absehbaren erzieherischen Mangel abzuwenden. Des Weiteren wurde dem Vormundschaftsgericht die Möglichkeit gewährt, bei einer Gefährdung des Kindeswohls die Unterbringung in einer Pflegefamilie oder Erziehungs- bzw. Besserungsanstalten anzuordnen. Das RJWG schrieb auch die Einrichtung von Jugendämtern in den Kommunen und Landesjugendämtern vor und die Reichsfürsorgepflichtverordnung definierte Aufgaben der Fürsorge, wodurch das Existenzminimum der Klienten gesichert werden sollte. (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.61-65).

Darüber hinaus wurde seit Beginn der zwanziger Jahre in der kommunalen Wohlfahrt die Familienfürsorge etabliert. Einerseits sollte dadurch eine Doppelung bei der Betreuung der Klienten verhindert werden und das System Familie als Ganzes betrachtet werden. Zum

anderen wurde Personal eingespart. (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.65-68). Die vielfältigen Krisen der Weimarer Republik wirkten sich auch auf die freie Wohlfahrtspflege aus. Die angesparten Vermögenswerte des Bürgertums und des Adels wurden entwertet, wodurch die Spendenbereitschaft und das Engagement zugunsten der freien Wohlfahrtspflege sank, was in Folge zu einem Bedeutungsverlust der bürgerlichen Organisationen führte. Auch gerieten sie unter Druck, da mit dem Reichsarbeitsministerium ein zentraler staatlicher Akteur entstanden war, der wiederum mit zentralen Akteuren der freien Wohlfahrtshilfe verhandeln wollte. Die kleinteilige Organisation der bürgerlichen Akteure stand dem im Wege (Sachße 2011, S.97-99). Um die ausbleibenden Spenden auszugleichen, begann die Zentralregierung 1922 öffentlichen und freien Trägern Finanzmittel zu gewähren. Es etablierten sich durch diese Form der Förderung neue Wohlfahrtsverbände, so die 1919 gegründete AWO und der im Folgejahr ideologisch nicht gebunden `Fünfte Wohlfahrtsverband` (heute: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband). Später folgten das Deutsche Rote Kreuz (DRK) und der konfessionsübergreifende Zentralausschuss der christlichen Arbeiterschaft. Durch Nutzung der staatlichen Zuwendungen und unter Beachtung des neu verankerten Subsidiaritätsprinzips gelang es den Vereinen, sich national zu etablieren. Die Angebote der Wohlfahrtsverbände richteten sich v.a. an die sozialen oder ideologischen Gruppen, der sich auch diese Verbände zugehörig fühlten. (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.68-71). Zur personellen Absicherung ihrer Dienste gründeten die Verbände Soziale Frauenschulen. Bereits am Ende des ersten Weltkrieges existierten 14 Einrichtungen, die auf eine Tätigkeit in der Wohlfahrtspflege vorbereitete. Einige Personen aus diesem Milieu nutzten dabei die für Frauen neu entstandenen Aufstiegschancen (z.B. Helene Weber) und leisteten einen Beitrag zur Schaffung verbindlicher Standards für die Lehre und staatliche Anerkennung. Deren Arbeit bewirkte, dass erstmals flächendeckend in Deutschland die Soziale Arbeit als staatlich anerkannter Beruf auftrat, der von fachlich qualifizierten Dienstleistern erbracht wurde. Es entstanden auch Ausbildungsstätten für Männer (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.71-76). Am Ende der Weimarer Republik stieg bedingt durch politische und ökonomische Krisen der Anteil von Hilfebedürftigen (1928: 2,8 Mio.; 1933: 10 Mio.) sprunghaft an und erforderte im Bereich der Wohlfahrt Umgestaltungsprozesse. Diese bestanden in der Reduzierung von Leistungen und Kosten, da die vorherigen Maßnahmen als ineffektiv und teuer angesehen wurden. Unter diesen Umständen fand auch die Eugenik verstärkt Widerhall. Diese betrachtet Wohlfahrt als ein Verbrechen gegen die Natur, da

derjenige, der nicht für sich selbst sorgen kann, kein Existenzrecht besitze. Dabei gab es sowohl überzeugte Eugeniker, die aus rassistischen Überlegungen handelten, aber auch Personen, die in der Eugenik ein geeignetes Mittel sahen, die vorhandenen Mittel effektiv einzusetzen, da diese die vielversprechendsten Empfänger identifizieren könne (Hammerschmidt/Weber/ Seidenstücker 2017,76-79).

### 2.3. Der Nationalsozialismus

Die Anfangszeit der nationalsozialistischen Diktatur prägte aus ökonomischer Sicht weiterhin eine tiefe Wirtschaftskrise, deren Auswirkung die Bevölkerung mit voller Härte traf. Verelendung und Massenarbeitslosigkeit kennzeichneten deren Alltag. Mit der Einführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wollte das neue Regime im sozialen Bereich die wirtschaftliche Not lindern und zugleich die Macht stabilisieren. Mit gleichem Ziel erfolgte auch die Einführung eines verpflichtenden `Reichsarbeitsdienst` 1935. Diese und alle weiteren sozialstaatlichen Maßnahmen der NSDAP waren ideologisch untermauert, wobei es der NSDAP an eigenen sozialpolitischen Vorstellungen mangelte. In diese Lücke stießen Wohlfahrtsverbände, deren von Eugenik und Rassegedanken geprägte Konzepte für die Nationalsozialisten anschlussfähig war. Aus der Symbiose entstand die `differenzierte Fürsorge, die eine Unterteilung der Klienten nach Wertigkeit vorsah und darüber hinaus über die zu gewährende Hilfe entschied. Es wurden Leistungen von Individuen abgezogen, die als minderwertig galten und im Gegenzug standen mehr Leistungen für als wertvoll erachtete Gruppen zur Verfügung. Grundlegend blieb aber weiterhin das duale System aus der Zeit der Weimarer Republik erhalten (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.80-82).

Mit Gründung der `Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt e.V.` (NSV) wurde ein neuer, in die NSDAP integrierter Wohlfahrtsverband, geschaffen, in den auch der Paritätische zwangsweise integriert wurde. Die Innere Mission, Caritas und das DRK (v.a. im Sanitätswesen) blieben weiterhin anerkannt, während die AWO verboten wurde. Ein Verbot entging der Zentralwohlfahrtsausschuss der Christlichen Arbeiterschaft durch Selbstauflösung. Im Bereich der Jugendarbeit wurde die Mehrzahl der Träger durch die Hitlerjugend verdrängt. Um auch Hilfsbedürftige zu erreichen, die keine staatlichen Leistungen erhielten, aber trotzdem als wertvoll galten, wurde das Winterhilfswerk als gemeinsame Maßnahme der Verbände (unter Vorsitz der NSV) gegründet. Um den neuen Anforderungen gerecht zu werden, stieg die Anzahl der Sozialen Frauenschulen (1933: 34; 1944: 51) und deren Curriculum um

nationalsozialistische Inhalte ergänzt (Hammerschmidt/Weber/ Seidenstücker 2017, S.83-85). `Nichtarische` Bewerber wurden ab 1934 nicht mehr zur Aufnahme und auch nicht mehr zu den Prüfungen zugelassen (Schilling/ Klus 2022, S.199-203).

#### 2.4. Die Nachkriegszeit und die deutsche Teilung

Ökonomische Verwerfungen kennzeichneten die Situation in Deutschland nach der Niederlage im II. Weltkrieg. Im Vergleich zur Vorkriegssituation fehlten 25% des Wohnraums und ein Großteil der Industrie war nicht nutzbar oder als Reparationen beschlagnahmt und durch Vertreibung und Fluchtbewegungen lebten ca. 20% mehr Menschen auf dem Gebiet des heutigen Deutschlands. Zudem verlor Deutschland ca. 25% seiner landwirtschaftlichen Nutzflächen und die verbliebenen erbrachten deutlich weniger Ertrag. Zur Linderung der Not gaben die Alliierten Lebensmittelkarten und Versorgungsscheine aus, wobei die damit zu erwerbenden Mengen den Bedarf kaum deckten. Diese Situation besserte sich durch Investitionen der Besatzungsmächte in die deutsche Wirtschaft. Die Alliierten schlossen nach der Kapitulation alle staatlichen Behörden, die Organisationen der NSDAP und lösten die überörtlichen Träger (mit Ausnahme von Caritas und Innerer Mission) auf, zudem übernahmen sie die administrative Hoheit. Sie setzten neue Verwaltungen, zuerst auf kommunaler Ebene und später in den neugegründeten Ländern und Kreisen, ein. Die öffentliche Fürsorge oblag in dieser Zeit den Gemeinden, die zunächst damit überfordert waren, da zum einen die Vielzahl an Hilfebedürftigen die personellen und fiskalen Mittel überstiegen und andererseits parallel dazu die Einarbeitung in das neue System stattfand. Daher verlegte man sich zum großen Teil auf Nothilfe und die Sicherstellung des Existenzminimums und intensivierte die Kooperation mit freien Trägern. Neugegründete Arbeitsausschüsse koordinierten dies. Innerhalb der Nothilfe wurde neben der materiellen Ausstattung v.a. daran gearbeitet, die Folgen der Mangelernährung zu bekämpfen und Versehrte, Waisen und deviante Heranwachsende aufzufangen. Es bestand auch eine Flüchtlingsfürsorge (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.87-93). Als freie Träger fungierten im neuen System weiterhin Caritas und Innere Mission. Bereits kurz nach Kriegsende nahmen das DRK, der Paritätische sowie die AWO auf kommunaler Ebene ihre Tätigkeit wieder auf, letztere gründete einen nationalen Dachverband. Dabei erfuhren die Verbände kaum finanzielle und personelle Unterstützung durch die Kommunen. Diese Lücken füllten oftmals die Besatzungsmächte, die an einer möglichst reibungslosen und wenig kostenintensiven Besatzung interessiert waren. Dadurch gelang es den freien

Wohlfahrtsverbände erneut, sich zu etablieren. In der SBZ wurden anfangs die Caritas und Diakonie als Wohlfahrtsverbände toleriert. Deren Aufgaben übernahm ab 1946 mit der Volkssolidarität eine Massenorganisation, die SED sah die Wohlfahrt dabei als staatliche Aufgabe an und verbot bzw. schränkte daher die freie Wohlfahrtshilfe ein (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.90-94).

#### 2.4.1. Die Bonner Republik

Nach Gründung der BRD stand weiterhin die Sicherung der Grundversorgung im Fokus, gleichzeitig galt es die Probleme in Verbindung mit der Massenmigration und der Arbeits- und Wohnungslosigkeit zu bewältigen und Versehrte, Waisen und Kriegsheimkehrer zu integrieren. Zur Bewältigung der Aufgaben wurde ein soziales System geschaffen, das sich auf drei Säulen stützte: Sozialversicherung, Sozialversorgung und soziale Fürsorge. Das System führte zu einem kontinuierlichen Anstieg des gesellschaftlichen Wohlstands, konnte allerdings die soziale Ungleichheit nicht überwinden. Maßgeblich zum Erfolg trug die Entlastung der Kommunen durch den Staat bei, der kriegsbedingte Unterstützungsleistungen übernahm, die Rente reformierte und so die Altersarmut reduzierte. Im Zuge des deutschen Wirtschaftswunders sank in den 60ziger Jahren der Kreis der Sozialhilfeempfänger und die Kommunen konnten aus mehr fiskalischen Mitteln, die sich aus einem steigenden Steueraufkommen ergaben, schöpfen und das Niveau der Sozialhilfe steigern (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.95-97). Grundlage hierfür bildete das Fürsorgerecht der Weimarer Republik, wobei dieses durch Sanktionsmöglichkeiten erweitert wurde. Erst 1961 wurde das Bundessozialhilfegesetz in Kraft gesetzt, welches den Begriff der Fürsorge durch Hilfe ersetzte und darin die Berufsbezeichnung Sozialpädagoge bzw. -arbeiter installierte. Das Gesetz räumte den Hilfebedürftigen einen subjektiv-individuellen Rechtsanspruch auf staatliche Hilfe ein, die sich an der Menschenwürde und dem Existenzminimum orientiert. Die Leistungen wurden dabei in Hilfen zum Lebensunterhalt (Sicherung des Existenzminimums) und in Hilfen in besonderen Lebenslagen (z.B. Krankheit) eingeteilt (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.97-98). Eine bundesweite Etablierung von Sozialhilfeausschüssen erfolgte aufgrund der Ablehnung von Seiten der Kommunen allerdings nicht. Auch die Subsidiaritätsfrage war umstritten, da die privaten Träger ihre Stellung durch eine stark ausgebaute öffentliche Trägerinfrastruktur gefährdet sahen, die Kommunen ihre Strukturen aber erhalten wollten. Der Streit endete 1967, als das BVeFG das noch heute geltende

Nachrangigkeitsprinzip der öffentlichen Jugendhilfe für verfassungskonform erklärte. Im Anschluss wuchs die private Wohlfahrtshilfe (1970: ca. 52.000 Einrichtungen; 1990: ca. 68.000 Einrichtungen) und konzentrierte sich auf individuelle Bedarfe. Ein zunehmender privater Wohlstand reduzierte die Zahl der Hilfsbedürftigen und die Kommunen konnten mehr Mittel aufwenden, was die Qualität der Leistungen erhöhte (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.98-103).

Es wurde auch die rechtliche Grundlage der Jugendhilfe reformiert. So verpflichtete ab 1953 das RJWG öffentliche Träger zum zweigliedrigen Aufbau von kommunalen und Landesjugendämtern und legt Standards für die Qualifikation der Mitarbeiter fest. 1961 wurde dieses novelliert, in JWG umbenannt und die Freiwillige Erziehungshilfe etabliert (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.100-102). Laut einer Untersuchung agierten 1960 immer noch 25% der Jugendämter gänzlich ohne Fachpersonal und ca. 90% der Beschäftigten waren geringqualifiziert. Die Jugendhilfeeinrichtungen wiesen eine ähnliche Struktur auf. Zudem waren die Jugendhilfeausschüsse (JHA) oftmals nicht gesetzeskonform besetzt (Vogel 1960, zit. n. Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.102). Nach Kriegsende nahmen die meisten Wohlfahrtsschulen ihre Arbeit wieder auf, zunächst aber ohne zentrale Vorgaben. 1959 erließ NRW eine neue Ausbildungsverordnung, deren Inhalte die anderen Bundesländer bis 1964 übernahmen. Die dreijährige Ausbildung erfolgt seit diesem Zeitpunkt an Höheren Fachschulen. Zudem wurde in die Weiterbildung der vorhandenen Sozialarbeiter investiert, wozu angloamerikanische Vertreter der Sozialen Arbeit eingeladen wurden, die Methoden wie Case Work und Community Organisation popularisierten (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.103-104). Die sozialliberalen Koalitionen bauten die Sozialleistungen und Bezieher (z.B. Obdachlose) aus. Dieser Schritt wurde auf der Grundlage einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung vollzogen und ging einher mit einer kommunalen Gebietsreform, so dass diese die gestiegenen Kosten der Sozialhilfe tragen konnten. Die Soziale Arbeit durchlief ebenso eine Entwicklung und entwickelte sich zu einer wissenschaftlich fundierten Profession. Dementsprechend begann eine Umgestaltung der Strukturen der öffentlichen Verwaltung, da die Sozialhilfe nun soziale Gerechtigkeit fördern sollte und nicht mehr nur als Auffangbecken gegen den sozialen Abstieg galt. Um die dazu geforderte ganzheitliche Fallbearbeitung zu ermöglichen, experimentierte man mit der Abschaffung der Trennung von Innen- (Verwaltung) und Außendienst (Arbeit am Klienten).

Dieser Prozess endete mit der Etablierung des Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD). 1968 wurden die Höheren Fachhochschulen bundesweit zu Gunsten von Fachhochschule abgeschafft und an Universitäten Diplomstudiengänge in den Erziehungswissenschaften angeboten. Beides führte in den 1970er Jahren zu einer zunehmenden Professionalisierung und zum Ausbau der Studienplätze (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.104-111). Allerdings gestaltete es sich für die Fachhochschulen schwierig, ausreichend qualifiziertes Lehrpersonal zu akquirieren. Kritisch ist auch anzumerken, dass die Sozialarbeit in diesen Studiengängen oftmals durch andere Professionen überlagert wurden, mit denen sie zusammenwirkte (z.B. Jura, Medizin). Diese wurden von Menschen mit ebenjenen Fachgebieten gelehrt, die aber keinen sozialarbeiterischen Hintergrund hatten (Schilling/Klus 2022, S.203-205).

Im Zuge der der Wirtschaftskrise 1966/67 und der Verschlechterung der wirtschaftlichen Gesamtlage änderten sich auch die Rahmenbedingungen, in dem die Soziale Arbeit in den 1970er und 80er Jahren agierte. Im Ergebnis der Wirtschaftskrise kam es erneut zu Massenarbeitslosigkeit. Die Bundesregierung reagierte darauf mit einer Kürzung ihre Zahlungen. In dieser wirtschaftlich schwierigen Situation bildeten sich abseits der etablierten Träger Vereine zur Selbsthilfe (z.B. Frauen). Auch die Kommunen versuchten Kosten zu senken, was in einer Neuberechnung der Regelsätze zeigte, die fortan geringer stiegen. Eine weitere Reaktion auf die wirtschaftlichen Veränderungen zeigte sich in der Novellierung des BSHG. Dadurch erhielten ambulante Hilfen immer Vorrang vor stationären (man nahm an, diese seien billiger) und das Wunsch- und Wahlrecht wurde unter Kostenvorbehalt gestellt. Als größte Herausforderung stellte sich Ende der 1970er Jahre aber die Jugendarbeitslosigkeit dar. Die Babyboomer trafen auf den durch die Wirtschaftskrise schwächelnden Arbeitsmarkt, der zu wenige Ausbildungs- und Arbeitsstellen bot. Die Jugendhilfeträger boten darauf neue Hilfeformen (z.B. Jugendzentren) an und bauten die Infrastruktur aus. So gab es 1970 150.000 Sozialarbeiter, 1988 400.000 (Hammerschmidt/ Weber/Seidenstücker 2017, S.111-116).

#### 2.4.2. Die Deutsche Demokratische Republik

Durch die zentralistische Organisation der DDR fand die kommunale Selbstverwaltung keine Anwendung. Die übergeordneten Organe bestimmten die Ziele, deren Realisierung und oft auch das Führungspersonal, das in vielen Fällen anhand politischer Überlegungen ausgewählt wurde, worunter die fachliche Qualifikation leiden konnte. Zudem wurde die Wirtschaft nach

realsozialistischen Gesichtspunkten umgestaltet, worunter die Motivation der Werktätigen und Investitionen litten. Negativ wirkten sich auch die an die Sowjetunion zu zahlenden Reparationsleistungen aus. Die Versorgungslage verbesserte sich zwar in den folgenden Jahren, konnte aber nie das Niveau des Warenangebotes in der BRD erreichen. Bedingt durch die von der SED proklamierten Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde die Sozialpolitik v.a. auf die Bedürfnisse der arbeitenden Bevölkerung und der Jugend ausgerichtet. Die Sozialpolitik trug zwar zur Stabilisierung des Staates bei, schuf aber durch die öffentlichen Verlautbarungen der Partei über den steigenden Lebensstandard und der sozialistischen Überlegenheit eine Erwartungshaltung in der Gesellschaft, die nicht erfüllt wurde. Ziel war die Schaffung einer überlegenen Alternative zum kapitalistischen System, was scheiterte (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.119-123). In der DDR lagen das Gesundheits- und Sozialwesen zum überwiegenden Teil in staatlicher Hand, hier konnte ein Wachstum des sozialen Sektors beobachtet werden (1960: 292.000 Berufstätige; 1989: 568.000). Dabei bestand das System am Anfang v.a. aus Einrichtungen der Jugend- und Gesundheitsfürsorge, wobei letztere oftmals an Betrieben angegliedert waren. Ab den 1970er Jahren wurde eine Sozialfürsorge eingerichtet, die sich v.a. auf ältere oder behinderte Menschen konzentrierte. Das System wurde Beiträge der Arbeitnehmer zur Sozialpflichtversicherung und umfangreiche staatliche Zuschüsse finanziert. Durch die im Staat festgeschriebene Arbeitspflicht konnte die DDR auf eine Vollbeschäftigung verweisen. Dadurch und durch die niedrigen Lebenserhaltungskosten (diese wurden subventioniert) konnten die meisten Menschen ihre Bedarfe aus eigener Kraft befriedigen (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.123-125). Das Fürsorgesystem organisierte sich v.a. über die Volkssolidarität, die bei ihrer Arbeit auf das Wirken von ehrenamtlichen Helfern aufbaute. Neben der Volkssolidarität hatten auch kirchliche Träger das Recht auf private Fürsorge, wobei dies zunächst nur widerwillig von Seiten der SED toleriert wurde. Ab 1953 setzte die SED mehr auf eine Aussöhnung mit den Kirchen und begann mit den kirchlichen Trägern zu kooperieren, solange sie sich in bildungsfernen Bereichen engagierten. Dadurch sollten staatliche Angebote ergänzt werden (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.126-129).

Als ein besonderes Merkmal der Fürsorge in der DDR galt die Einbeziehung der Betriebe, da Arbeit nicht nur dem ökonomischen Überleben diene, sondern auch der Identitätsbildung. Daher gliederte der Staatsapparat soziale Einrichtungen den Betrieben an, wodurch Betriebe

tatsächlich eine soziale Bindekraft entwickelten, aber die Produktivität eingeschränkten. Als besonders effektiv erwies sich diese Verknüpfung zur Sicherung der hohen Beschäftigungsquote bei Frauen, die auf der Grundlage eines ausreichenden Angebotes an Kitaplätzen und Ganztagsbetreuung ruhte. Sie sollte der Vereinbarkeit von Beruf und Familien dienen, da Frauen als Arbeitskräfte gebraucht wurden, aber auch weiter den Großteil der Care Arbeit erledigten (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.129-131). In der DDR bestanden die Bereiche Jugendförderung, Kinderbetreuung und Jugendhilfe sowohl inhaltlich als auch administrativ getrennt, wobei das 1950 geschaffene Amt für Jugendfragen ressortübergreifend die Koordination der Bereiche übernahm. Alle wurden dazu angehalten, zur Sicherung der Erziehung der Jugend im Sinne des Sozialismus, mit der FDJ, den JP und Massenorganisationen zu kooperieren. Gleichzeitig sah die DDR die Jugendförderung als besten Jugendschutz an, realisiert wurde dies durch Jugendförderungspläne. Staatliche Organisationen unterhielten ein ausgeprägtes Netz von Einrichtungen und Angeboten und prägten daher die Kindheit und Jugend in der DDR. Personen, die diese boykottierten, mussten mit Nachteilen im späteren Leben rechnen (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.131-133). Im Bereich der Jugendhilfe setzte die DDR auf Generalprävention und bezog bei der Beurteilung von Kindeswohlgefährdungen Personen ein, die täglich mit der Familie und den Minderjährigen in Kontakt traten (z.B. Lehrer). Die JHA waren auf die Aufgabenzuweisung beschränkt. Auch sie integrierten in ihre Arbeit Ehrenamtliche, die bei Entscheidungen über Heimunterbringung oder Adoption einbezogen wurden, wobei sie bei diesen Aufgaben Unterstützung von hauptamtlichen Jugendfürsorgern erhielten. Die Konzentration auf das Ehrenamt brachte allerdings auch Probleme v.a. bei Fällen mit sich, die eine besondere Fachlichkeit erfordern. Allerdings zeigten sich auch Erfolge. So konnte bei ca. ein Drittel der Gefährdungssituationen die Gefährdung abgestellt werden, während der Jugendliche weiterhin in seinem Herkunftsmilieu verblieb (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.131-136).

In der DDR wurde einer stets Heimerziehung Vorrang vor der Erziehung in einer Pflegefamilie eingeräumt, da fachliche Bedenken bezüglich der Doppelbindung zwischen Herkunfts- und Pflegefamilie existierten und die gesellschaftliche Bereitschaft zu einer Aufnahme von Minderjährigen nur gering ausgeprägt war. Als Gründe für eine Heimunterbringung führten die Verantwortlichen zumeist Konflikte auf einer individuellen oder familiären Ebene an, da das

Eingeständnis gesellschaftlicher Gründe auch ein Eingeständnis von Schwächen innerhalb Realsozialismus bedeutete. In den Heimen selbst arbeiteten man in der Regel nach sozialpädagogischen Aspekten und schulpolitischen Überlegungen. Für individuelle Belange und Förderung gab es in den permanent unterfinanzierten Heimen kaum eine Möglichkeit. Organisatorisch erfolgte eine Unterteilung in Heime entsprechend des Alters der Minderjährigen oder der vorhandenen Auffälligkeiten bzw. des zu erwarteten intellektuellen Potenzials. Die im System angelegten Wechsel zwischen verschiedenen Heimen konnte somit zu Beziehungsabbrüche und der Maximierung von Verhaltensauffälligkeiten bei den Betroffenen führen. Eine besondere Form der Heime stellten die Jugendwerkhöfe dar. In ihnen brachte man besonders auffällige Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren unter. Ohne Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse lag der Fokus auf kollektive Bildung. Zudem wurde auf Widerspruch oftmals autoritär reagiert, Rechte der Jugendlichen ignoriert und Zwangsarbeit verlangt (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.136-138). Zu Beginn der DDR ging die SED davon aus, dass sich durch das Leben unter realsozialistischen Bedingungen das Bewusstsein der Menschen weiterentwickelt und sich eine solidarische Gesellschaft herausbildet, in der sich das einzelne Individuum in den Dienst der Gemeinschaft stellt, wodurch soziale Berufe obsolet werden würden. Diese Hoffnung erfüllte sich nicht, wodurch die Staatsführung beginnen musste, sich mit der Sozialfürsorge zu arrangieren. Daher ersetzte man erst später die Schnellkurse im Bereich der Jugendfürsorge durch Ausbildungsmöglichkeiten im Bereich der Fürsorge. Die entstandenen akademischen Qualifikationen setzten eine einschlägige Ausbildung und mehrjährige Berufserfahrung voraus und waren eher als Aufbaustudium konzipiert. Zudem war die Zahl der Studienplätze gering, ergänzt durch ebenfalls wenige Ausbildungsplätze bei den Kirchen. Insgesamt blieb die Fürsorge ein kleiner Bereich, es gab 1989 ca. 6000 Personen, die in diesem Feld arbeiteten (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.138-140).

## 2.5. Neuere Entwicklungen

Nach der Revolution in der DDR entfaltete sich sehr zügig der Beitrittsprozess zur BRD. Dies führte u.a. zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und später dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des GG. Damit wurde das bestehende System der BRD auf die DDR übertragen. Dies führte zu einem Ausbau des Sozialstaats, der als Antwort auf die gesellschaftlichen Verwerfungen im Zuge des Kollabierens der ostdeutschen Wirtschaft

betrachtet wurde. Mit der Einführung des Solidarzuschlages erhielt der Prozess eine fiskale Unterstützung. Diese umfassende Hilfe hielt bis Mitte der 1990er Jahre an. Danach wurde ein schlanker Staat forciert (Vgl. Agenda 2010) und der aktivierende Sozialstaat eingerichtet, der bei der Erbringung von sozialen Dienstleistungen auf Markt- und Konkurrenzmechanismen basiert. Die neu geschaffenen kommunalen Strukturen in Ostdeutschland trugen die finanzielle Hauptlast der neuen Sozialhilfeleistungen, was nur durch weitere finanzielle Unterstützung der westdeutschen Akteure ermöglicht wurde. Allerdings gerieten auch westdeutsche Kommunen durch die Umleitung von Finanzströmen in den Osten unter Kostendruck. Um diesen zu begegnen, wurde §93ff. BHSG (§75ff. SGB XII) erlassen, der Sozialleistungsträger aufforderte (bei stationären und teilstationären Leistungen verpflichtet), mit den Leistungserbringern Vereinbarungen über eine Entgeltfinanzierung abzuschließen. Dadurch sollten die freien, gemeinnützigen Einrichtungen in eine Konkurrenz mit den gleichberechtigten gewerblichen Einrichtungen gebracht werden (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.141-144).

Mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) von 1990/91 wurde das Jugendhilferecht mehr auf Prävention ausgerichtet, sein Dienstleistungscharakter betont und neue Rechtsansprüche der Erziehungsberechtigten eingeführt. Im Zuge der neuen Gesetzlichkeiten modernisierte man auch Begrifflichkeiten und strukturierte Aufgaben sowie Leistungen der Jugendämter entsprechend neu und führte den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ein. Ferner verankerte man 1998 die vereinbarungsrechtliche Finanzierung von Leistungen auch im SGB VIII, weshalb die Kommunen ihre Jugendämter zunehmend anhand des `Neuen Steuerungsmodells` organisierten, um weitere Kostensteigerungen zu vermeiden (Hammerschmidt/Weber/ Seidenstücker 2017, S.144-146). Diese umfasste das Outsourcen von früher kommunalen Aufgaben, mehr Wettbewerb innerhalb der Verwaltung und auch eine zunehmende Output Steuerung durch Budgetierung und einer verstärkten Kosten-Profit-Rechnung (Oschmiansky 2010, o.S.). Im Endeffekt verlagerte die Gesetzesnovelle den Kostendruck auf die Träger. In den Nachwendejahren übertrug sich die westdeutsche Trägerstruktur auf Ostdeutschland. Allerdings bestanden dafür nicht überall in der ehemaligen DDR auch die nötigen Strukturen und Milieus. Vergleichsweise einfach war es für die Diakonie, da die bereits im DDR-System bestand und nun in ihrem westdeutschen Pendant aufging. Die Volkssolidarität hingegen war strukturell stark aufgestellt und akzeptiert. Ihr wurde aber die

Anerkennung als eigenständiger Wohlfahrtsverband verwehrt, wodurch sie gezwungenermaßen mit den Paritätischen als Fachverband zusammenging. AWO und die Caritas hatten Probleme, im Osten u.a. aus religiösen Gründen Fuß zu fassen. Allerdings erodierte parallel zur Expansion der Verbände der Wohlfahrtskorporatismus zusehends und das Verhältnis zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege wandelte sich hin zu einem zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Dies höhlt das Subsidiaritätsprinzip aus und die Wohlfahrtsverbände verloren auf kommunaler Ebene zunehmend Einfluss auf die Sozialpolitik, die sich verstärkt nach fiskalischen Überlegungen richtete (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S.147-149).

Im Bereich der Ausbildung von Sozialarbeitern wurden die westdeutschen Strukturen nahtlos auf die neuen Bundesländer übertragen und die Ausbildungsstrukturen der DDR aufgelöst. Daneben bildete sich ein mannigfaltiger Markt an Weiterbildungsmaßnahmen, was für die meist westdeutschen Anbieter einen Karriereschub bedeutet, während die Mitarbeiter der DDR-Institutionen verdrängt wurden. Allgemein setzte sich der Trend zur Expansion der sozialen Berufe aber fort (Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017). Als weiterer Einschnitt ist die Bologna-Reform zu nennen, die europaweit das Bachelor- und Mastersystem einführt und damit das Diplom- und Magistersystem ersetzt (Schilling/Klus 2022, S.205-206).

### 3. Das Jugendamt als Teil der Sozialhilfe

#### 3.1. Die Aufgaben des Jugendamtes

Bei der Ausgestaltung des Handelns im Jugendamt agieren die Sozialarbeiter immer im Zwiespalt zwischen Kontrolle und Hilfe. Die Soziale Arbeit interveniert, mit staatlichem Auftrag ausgestattet, in Familien, die entweder in einem begrenzten oder unbegrenzten zeitlichen Rahmen Unterstützung bedürfen. Dies kann von den Klienten entweder als Hilfe oder als Kontrolle, aber auch als eine Mischform von beiden wahrgenommen werden. Als Maßstab für die Einordnung des Hilfebedarfes gelten dabei oft die gesellschaftlichen Normen, die für ein gelingendes Leben bestehen und nicht etwa die individuellen (Dahme/Wohlfahrt 2018, S.219-221). Eine zentrale Bedeutung für die Arbeit im Jugendamt stellt das Elternrecht dar, dass allen Eltern garantiert wird („Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern“ (Art. 6 (2) S.1 GG)), was als ein Abwehrrecht gegen Eingriffe des Staates in die Erziehung dieser

verstanden wird. Der Gesetzgeber geht hierbei davon aus, dass den Eltern das Wohl ihrer Kinder i.d.R. am Herzen liegt und sie daher im Interesse der Kinder handeln. Allerdings definiert das GG im selben Artikel auch die Pflicht der Eltern, für ihre Kinder diese Rolle zu übernehmen. Daraus ergibt sich wiederum die Elternverantwortung, die im §1 SGB VIII festgeschrieben ist und garantiert, dass jeder junge Mensch ein Recht auf „Förderung seiner Entwicklung“ (§1 SGB VIII) und eine „Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (ebd.) hat. Dies schränkt das Elternrecht dahingehend ein, dass die elterlichen Handlungen im Sinne des Kindes erfolgen müssen, wodurch die erzieherische Freiheit der Eltern eingeschränkt wird. Um die Rechte und Interessen der Kinder zu sichern und durchzusetzen, sollten die Interessen der Eltern diesen entgegenstehen, wird dem Staat in Art. 6 (2) S.2 GG das Wächteramt zugewiesen. Er hat darüber zu wachen, dass die Eltern ihrer Verantwortung gegenüber ihren Kindern nachkommen und bei Elternversagen, also der Nichterfüllung dieser Verantwortung, im Sinne der Minderjährigen einzugreifen. Dazu sieht der Gesetzgeber z.B. im §1666 BGB vor, dass bei Unfähigkeit oder -willen der Eltern zur Abwendung einer Kindeswohlgefährdung (KWG) das Jugendgericht alle nötigen Maßnahmen zur Verhinderung dieser ergreift. Allerdings sieht, obwohl Minderjährige mittlerweile als eigenständige Grundrechtsträger anerkannt sind, die deutsche Rechtsordnung kein Recht auf Selbsterziehung vor. Vielmehr geht der Erziehungsauftrag von der Herkunftsfamilie auf den Staat über. Es ist noch festzuhalten, dass das staatliche Wächteramt dem Elternrecht nachrangig ist (Dahme/Wohlfahrt 2018, S.219-225).

Das KJHG ist geprägt durch ein eltern- und familienzentriertes Jugendhilfekonzept, hinter denen die kinder- und jugendpolitischen Zwecksetzungen zurücktreten. Allerdings ergibt sich aus dem Elternrecht auch der größte innere Widerspruch des SGB VIII. Auf der einen Seite soll die Jugendhilfe dazu beitragen, die Sozialisation der Minderjährigen zu verbessern. Dabei trifft sie auf Familien, in denen die Eltern ihren Erziehungsauftrag aus verschiedensten Gründen nicht nachkommen können oder wollen. Diesen Umständen soll nun mit Interventionen begegnet werden, die weiterhin die Autonomie der Eltern respektieren und gleichzeitig deren Erziehungsfähigkeit steigern und/oder regenerieren sollen. Um diese Autonomie zu gewährleisten, müssen die Maßnahmen, die unterhalb der Schwelle des §1666 BGB angewendet werden, Hilfe zur Selbsthilfe sein. Es sollen also die Erziehungsberechtigten dazu motiviert oder befähigt werden, in Zusammenarbeit mit den Minderjährigen und anderen

Akteuren ihren Erziehungsauftrag nachzukommen. Ein direktes Eingreifen des Jugendamtes, also die Inobhutnahme (ION), wird erst möglich, wenn bereits eine KWG eingetreten ist und die Erziehungsberechtigten entweder unwillig und/ oder unfähig sind, diese abzustellen. Das Jugendamt kann entsprechend der Rechtslage also erst aktiv eingreifen, wenn durch das Verhalten der Erziehungsberechtigten bereits ein Schaden für den Minderjährigen eingetreten ist. Die dabei getroffenen Maßnahmen gelten den Erziehungsberechtigten dann oftmals als Zeichen des eigenen Versagens (Dahme/Wohlfahrt 2018, S.222-225). Ein weiteres zentrales Recht der Leistungsberechtigten ist das Wunsch- und Wahlrecht, welches in §6 SGB VIII verbrieft ist. Dieses sieht vor, dass nach der positiven Bescheidung des Antrags auf eine Leistung und der Entscheidung der Fachkraft für die geeignete Hilfe die Leistungsberechtigten ein Recht auf die Mitgestaltung der Hilfe haben. Dabei dürfen sie zwischen verschiedenen Einrichtungen, in denen die Hilfe geleistet werden könnte, oder zwischen verschiedenen Angeboten innerhalb einer Einrichtung wählen. Dies bezieht sich allerdings vorwiegend auf die Umsetzung und nicht die Art der Hilfe. Bei Letzteren besteht ein Recht auf Mitbestimmung nur in den Fällen, wo mehrere Arten gleichermaßen geeignet sind, den Hilfebedarf zu decken. Die zuständige Fachkraft hat die Leistungsberechtigten über diese Rechte zu informieren und die Prozesse u.a. in der Hilfeplanung darauf abzustimmen. Grenzen findet diese Regelung in der Verhältnismäßigkeit, da §5 II SGB VIII vorsieht, dass den Wünschen der Erziehungsberechtigten nur entsprochen werden muss, wenn dies nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten für den öffentlichen Träger verbunden ist. Das Gesetz enthält dabei keine konkreten Ausführungen über den Maßstab der Verhältnismäßigkeit, wodurch jeweils im Einzelfall die zuständige Fachkraft individuell und unter Einbeziehung aller Aspekte des Sachverhaltes entschieden muss. Die entsprechenden Kommentare sprechen dabei von einer maximalen Überschreitung von 20% (Nonninger/Meysen 2019, S.91). Als örtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe fungiert das Jugendamt. Diesen obliegt die Gewährleistungsverpflichtung für die Schaffung einer den Aufgabenstellungen genügenden Infrastruktur. Dabei sollen sie mit den freien Trägern zusammenarbeiten und diese fördern. Zu den Kernaufgaben des Jugendamtes gehören die in den §11-41 SGB VIII beschriebenen Leistungen der Jugendhilfe, wobei die in den Paragraphen formulierte Schwerpunkte nicht als absolut anzusehen sind, da der öffentliche Träger dazu angehalten ist, neue Angebote zu entwickeln und zu fördern, um auf neue Bedarfe reagieren zu können (Bettmer 2012, S.795-796). Zu diesen Leistungen gehören z.B. verschiedene Formen der Beratung (§17,18 SGB VIII) sowie die Hilfen zur Erziehung (HzE) (§27-

§35 SGB VIII). Im Gegensatz zu den oben genannten Leistungen, die entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip in Zusammenarbeit der öffentlichen und freien Träger erbracht werden, stehen die anderen Aufgaben der §42-60 SGB VIII. Diese sind zumeist in der Verantwortung der öffentlichen Träger und umfassen mehrheitlich hoheitliche Aufgaben, die allerdings auch auf freie Träger ausgelagert werden können. Zu diesen zählen u.a. die ION (§42 SGB VIII), die Aufsicht über verschiedene Einrichtungen (§43-48a SGB VIII) und letztendlich verschiedene Aspekte der Beistand-, Pfleg- und Vormundschaft (§52a-§58a SGB VIII) (Bettmer 2012, S.801-804).

Bei der ION handelt es sich um eine Interventionsmaßnahme, die es dem Jugendamt in Ausnahmesituationen ermöglicht, zum Schutz des Kindes oder des Jugendlichen diesen in Obhut zu nehmen und in einer Einrichtung unterzubringen (§42 SGB VIII). Dadurch wird dieser der Verfügungsgewalt seiner Herkunftsfamilie entzogen. Neben dieser Schutzfunktion, die einen subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruch des Minderjährigen enthält, beinhaltet die Maßnahme auch ein sozialpädagogisches Angebot mit weiterführenden Hilfen für die Herkunftsfamilie und den Minderjährigen. Die ION selbst stellt einen Verwaltungsakt dar, zu welchen das Jugendamt bei gesetzlich verankerten Voraussetzungen verpflichtet ist. Zum einen können Minderjährige selbst darum bitten (Selbstmelder), wenn aus ihrer Sicht eine dringende Gefahr für ihr Kindeswohl besteht. Ohne Überprüfung der Gründe führt bereits das subjektiv geäußerte Schutzbedürfnis zur ION durch das Jugendamt. Eine Klärung der Bedrohungssituation folgt im Nachhinein. Ebenfalls eingreifen muss das Jugendamt in Fällen des unbegleiteten Einreisens von Kindern und Jugendlichen nach Deutschland, insofern sich keine Erziehungsberechtigten oder Personensorgeberechtigten im Inland aufhalten (§ 42 Abs.1 STGB VIII). In den meisten Fällen erfolgt eine ION nach einer KWG im familiären Bereich. Bei Minderjährigen, die sich v.a. nach Hinweisen aus dem sozialen Umfeld in einer offensichtlichen Gefährdungssituation befinden, allerdings nicht selbst Hilfe suchen oder diese nicht selbst einfordern können, hat das Jugendamt die Pflicht, aktiv zu werden. Die Voraussetzung der KWG dient dabei als Legitimierung des staatlichen Eingriffs in die Rechte der Erziehungsberechtigten (Hensen 2022, o.S.). Während der vorläufigen Unterbringung des Minderjährigen übernimmt das Jugendamt vorübergehend Rechte der elterlichen Sorge (z.B. Recht zur Beaufsichtigung, Erziehung und Aufenthaltsbestimmung). Dabei bleibt gemäß §1626 BGB allerdings die elterliche Entscheidungskompetenz erhalten. Die Erziehungs-

berechtigten haben daher auch das Recht, der ION zu widersprechen. Wird dieser von Seiten des Jugendamtes abgelehnt, da aus deren Sicht durch eine Übergabe des Minderjährigen an die Erziehungsberechtigten weiterhin eine Gefährdung des Kindeswohls besteht, muss das Familiengericht in der Angelegenheit eine Entscheidung treffen. Diese soll dem Kindeswohl Sorge tragen und kann nach Prüfung der Sachlage mit einer Übergabe des Minderjährigen an die Erziehungsberechtigten enden, aber auch mit dem Entzug der elterlichen Sorge oder der Unterbringung bei anderen geeigneten Personen oder Einrichtungen i.S. des §42 I S.2 SGB VIII. Den überwiegenden Teil der Plätze für eine ION oder für Notaufnahmen bieten spezielle Einrichtungen (z.B. Heimeinrichtungen) oder für Heranwachsende auch spezielle Wohngruppen. Die ION endet entweder mit der Rückführung des Minderjährigen in die Herkunftsfamilie oder mit der Vermittlung in eine Anschlusshilfe (§27 ff. SGB VIII) und der damit verbundenen Sicherstellung, dass die akute Konfliktsituation überwunden ist (Hensen 2022, o.S.).

Im Gegensatz zur ION stellt die Erziehung in einer Tagesgruppe (§32 SGB VIII) eine HzE dar. Diese teilstationäre Maßnahme bietet den Familien auf Grundlage eines Hilfeplanes Unterstützung bei der Erziehung sowie Förderung der Kinder und Jugendlichen und soll eine ION oder Unterbringung in einer Einrichtung vermeiden. Dabei zeichnen sich die Tagesgruppen dadurch aus, dass für die Mädchen und Jungen in einer Einrichtung über einen festgelegten Zeitraum pädagogisch betreut werden und im Anschluss in ihre Herkunftsfamilien zurückkehren, wodurch der Rückführungsprozess, der bei stationären Leistungen zu durchlaufen ist, entfällt. Die Betreuung findet auf Grundlage eines Gruppensettings statt, wobei 6 bis 12 Minderjährigen geschlechtergemischten Gruppen an Wochentagen nach der Schule betreut. Die Gruppe wird meist zur Verhinderung von eingriffsintensiveren Leistungen genutzt, da hier gezielt schulische und soziale Förderung geleistet wird, wozu sie oftmals mit den entsprechenden Schulen zusammenarbeiten. Den Minderjährigen kann in der Einrichtung ein strukturierter Tagesablauf geboten werden, zu dem das gemeinsame Essen, erledigen von Hausaufgaben und das gemeinsame Spiel zählen. Zudem werden die Erziehungsberechtigten zeitweise von der Betreuung entlastet und können durch Elternarbeit gefördert werden. Durch die gezielte Betreuung in einer Gruppe können erzieherische Bedarfe adressiert werden. Dabei unterscheiden sich die Tagesgruppen von Horten dadurch, dass sie nicht nur der Betreuung von Minderjährigen dienen, sondern gezielt

zu deren Förderung eingesetzt werden (Wolff 2020). Dabei kann die Leistung sowohl in einer Kita integriert sein, wobei es hier neben den Erziehern zusätzliche Fachkräfte bedarf, oder als Tagesgruppe (§32 S. 1 SGB VIII) bzw. Familienpflege (§32 S.2 SGB VIII) organisiert sein. Diese Leistung findet große Resonanz, da sie, im Vergleich zu anderen Leistungen des SGB VIII, mit einer geringeren Stigmatisierung einhergeht und zu einem geringeren sozialen Druck für Minderjährige und Erziehungsberechtigte führt (Geißler 2014, S.116-120). Das bayerische Landesjugendamt empfiehlt, Kinder bis maximal 12 Jahre in den Gruppen unterzubringen, wobei diese eine heterogene Altersstruktur aufweisen sollen (BLJA 2011, o.S.).

### 3.2. Die Beziehung zwischen öffentlichen und freien Trägern

Das SGB VIII bildet die Grundlage für die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, welche durch die Jugendämter umgesetzt wird. Gleichzeitig stellt es auch ein Organisationsgesetz dar, da in diesen auch organisatorischen Bestimmungen verankert sind, die in Verbindung mit den Ausführungsgesetzen der Länder den Aufbau von Behörden bestimmt. Zudem werden grundlegende Regelungen für die Entscheidungs-, Planungs- und Finanzierungsverfahren fixiert. Dabei hat der öffentliche Träger die Gesamtverantwortung dafür, dass Aufgaben, die das SGB VIII formuliert, erfüllt werden (Rätz/ Schröder/ Wolff 2022, o.S.). Geregelt wird hierbei auch das Verhältnis von freien und öffentlichen Trägern, welches am Beispiel des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses verdeutlicht werden kann. Dieses beschreibt, dass der Anspruchsberechtigte bei dem öffentlichen Träger einen Antrag auf den Erhalt einer Leistung stellt, der öffentliche Träger diesen hinsichtlich der Tatbestandsvoraussetzungen prüft und nach positiver Bescheidung unter Achtung des Wunsch- und Wahlrechts des Klienten einen (zumeist) freien Träger mit der Erbringung der Leistung beauftragt. Dabei hat der Klient den Leistungsanspruch gegenüber dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Rätz/ Schröder/ Wolff 2022, o.S.). Die freien Träger erhalten dabei Entgelte für die Erbringung der Leistung, zu deren Zahlung der Leistungsempfänger verpflichtet ist, die aber oftmals über die Kostenerstattung der zuständigen öffentlichen Träger oder die Sozialversicherungskassen finanziert werden. Auch erhalten sie staatliche Zuschüsse (z.B. Betriebskostenzuschüsse) und nutzen Eigenmitteln (z.B. Mitgliedsbeiträge, Stiftungsmittel) (Bauer/Dahme/Wohlfahrt 2012, S.823).

Das Jugendamt nimmt somit eine Doppelrolle ein. Einerseits agiert es für einzelne Rechtsansprüche als Gewährleistungsträger und für die Etablierung einer vielfältigen Trägerstruktur i.S. des §3 SGB VIII zuständig. Auf der anderen Seite ist es auch Träger von

Einrichtungen zur Erfüllung ebenjener. Es muss also gleichzeitig im Interesse der eigenen Einrichtungen handeln, aber auch die Konkurrenten dieser stärken (Merchel 2018, S.96). Dies hat u.a. seine Wurzeln im §4 I SGB VIII, der eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern vorschreibt, wobei diese sowohl frei in ihrer Ausrichtung und ihrem Handeln sind (§4 II SGB VIII), als auch für eine möglichst große Pluralität dieser gesorgt werden muss (§3 SGB VIII). Das Verhältnis der öffentlichen und freien Jugendhilfe soll von Kooperation geprägt sein, weshalb den freien Trägern auch Mitbestimmungsrechte im JHA, der Hilfeplanung und den Entgeltvereinbarungen eingeräumt wird. Diesbezüglich soll der öffentliche Träger so oft wie möglich auf Angebote der freien Träger zurückgreifen und erst eigene Einrichtungen schaffen, sollte es an Einrichtungen der freien Träger zur Abdeckung des Bedarfs mangeln (Merchel 2018, S.99). Letzteres wird als Subsidiaritätsprinzip bezeichnet (BLJA o.J, o.S.). Dieses geht davon aus, dass die Gesellschaft aus verschiedenen, hierarchisch angeordneten, Einheiten besteht, die sich in Größe und Aufgaben unterscheiden. Dabei werden diese Einheiten immer größer, je höher diese in der Hierarchie stehen (Individuum-> Familie-> staatliche Institution). Dabei sollen die höheren Instanzen nur in die Funktionen der niedrigeren eingreifen, wenn die nicht selbst zufriedenstellend ihre Aufgaben erfüllen können. Gleichzeitig muss sich auch die größere Einheit auf die Erfüllung der Funktion der kleineren stützen können. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Verhältnis der öffentlichen und freien Träger soll aber nicht strikt erfolgen, sondern in Sinne der Klienten vollzogen werden. Dies findet seinen Ausdruck in den Ansprüchen, die an die fachliche Qualifikation der Träger gestellt werden oder auch im angestrebten Pluralismus der Trägerstruktur (Bettmer 2012, S.777-798).

## 4. Die Struktur des Jugendamtes

### 4.1. Die externe Struktur

Gemäß §69 I SGB VIII bestimmt das Landesrecht, wer als Träger der öffentlichen Jugendhilfe auftreten darf. Auf örtlicher Ebene sind dies zumeist die Landkreise oder die kreisfreien Städte. In einigen Bundesländern (z.B. NRW) steht es auch kreisangehörigen Gemeinden frei, ein eigenes Jugendamt zu etablieren, solange ihre Bevölkerung groß genug ist (Merchel 2018, S.94-95). Gleichzeitig legt §70 SGB VIII die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes festgelegt. Dies besagt, dass neben der Verwaltung des Jugendamtes auch der JHA die kommunale Jugendhilfe ausgestaltet. Diese Institution gibt es bereits seit dem RJWG von 1922. Das Gesetz wurde

seitdem mehrfach reformiert, dabei aber am Grundgedanken stets festgehalten. Dieser besteht darin, dass sowohl die öffentliche als auch die freien Träger zusammen mit der Verwaltung die Ausrichtung der Jugendhilfe bestimmen können. Dies soll, um den Verhältnissen vor Ort Sorge zu tragen, auf kommunaler Ebene entschieden werden. Der Ausschuss ist daher zu drei Fünfteln aus mit Vertretern oder Mitgliedern der Vertretungskörperschaft (Kreis-, Land- oder Gemeinderat) zu besetzen und zu zwei Fünfteln mit Vertretern der freien Träger, die von der Vertretungskörperschaft auf Vorschlag der freien Träger gewählt werden. Zusätzlich können auch beratende Mitglieder berufen werden, die zwar über kein Stimmrecht verfügen, aber mithilfe ihrer fachlichen Kompetenzen an den Entscheidungen partizipieren. Dies ist in §71 SGB VIII festgelegt (Landes/Köhler 2019, S.44-46). Bezüglich der Aufgaben des Ausschusses ist zwischen denen der laufenden Verwaltung sowie des JHA zu unterscheiden. Erstere werden von der Verwaltung des Jugendamtes ausgeführt, welche dabei im Rahmen der Satzung und Beschlüsse des JHA und der Vertretungskörperschaften agiert. Es gibt keine juristische Definition, welche Aufgaben hierunter zu verstehen sind. In Abgrenzung zu den Aufgaben des JHA, dem die strategische Planung obliegt, werden darunter oftmals die Einzelfallentscheidungen und weiteren `alltäglichen` Aufgaben des Jugendamtes verstanden. Der JHA hat allerdings keine Möglichkeit zur Beeinflussung der Gewährung von Leistungen im Einzelfall. Ihm obliegt vielmehr die Befassung mit allen Angelegenheiten, zu denen es keine besonderen Vorgaben gibt. Ihre Schwerpunkte sollen sie laut §71 II SGB VIII aber in die Erörterung aktueller Problemlagen sowie der Weiterentwicklung der Jugendhilfe, der Jugendhilfeplanung und der Förderung der freien Jugendhilfe legen. (Hinken/Bange 2020, o.S.). Die Jugendhilfeplanung (§80 SGB VIII) umfasst dabei die auf die Zukunft gerichtete Weiterentwicklung und Planung der Jugendhilfe, mit dem Ziel, die Qualität der Leistungen entweder stabil zu halten oder zu steigern. Dazu sollen die vorhandenen Angebote und Einrichtungen festgestellt werden, die Wünsche und Bedarfe der jungen Menschen und Erziehungsberechtigten ermittelt und auf beiden aufbauend die mittelfristige Planung der öffentlichen Jugendhilfe ausgearbeitet werden, um die Bedarfe zu erfüllen und auf Unvorhergesehenes reagieren zu können. Dabei sollen durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe auch die freien Träger frühzeitig und umfassend einbezogen werden, genauso wie die anderen Bereiche der kommunalen Planung und Politik, die einen Einfluss auf die Qualität und Quantität der Jugendhilfe haben (z.B. Stadt- und Schulentwicklung) (Daigler 2020, o.S.). Allerdings gibt es große Unterschiede in der

Ausgestaltung dieser Verpflichtung, da verbindliche Standards fehlen. In vielen Fällen existiert in den Ämtern eine Planstelle im Bereich der Jugendhilfeplanung, zumeist ist diese jedoch mit anderen Aufgabenbereichen gekoppelt, wodurch personelle Ressourcen sowohl in quantitativer als auch durch das Fehlen von Fortbildungsmaßnahmen in qualitativer Hinsicht nicht in ausreichenden Maßen genutzt werden können. Zudem mangelt es zuweilen an einer koordinierten Planung mit anderen Bereichen, wodurch Synergien nicht identifiziert werden können. Auch die die meist nur spontane Einbeziehung der jungen Menschen und Erziehungsberechtigten stellt einen Kritikpunkt dar (Daigler 2020, o.S.). Der JHA ist in seiner Arbeit an die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft gebunden und muss in ihrem Rahmen agieren. Ferner setzt diese auch den finanziellen Rahmen der Arbeit des Ausschusses und legt dessen Budget fest, dass nicht überschritten werden darf. Allerdings verfügt der Ausschuss über das Recht der Anhörung, sollte die Vertretungskörperschaft Beschlüsse fassen, die die Arbeit des JHA tangieren und ist auch berechtigt, Anträge an die Vertretungskörperschaft zu stellen (Daigler 2020, o.S.).

Neben der kommunalen Ebene fungieren auch auf überörtlicher Ebene Träger der Jugendhilfe. Dies kann die Staatsmacht auf Landesebene direkt (z.B. ein Ministerium) leisten oder auf höhere Kommunalverbände übertragen. Entsprechend §69 III SGB VIII muss jeder überörtliche, öffentliche Träger ein Landesjugendamt und ein Landesjugendhilfeausschuss (LJHA) unterhalten. Dem von ihm errichteten Landesjugendamt obliegen dabei v.a. Aufgaben, bei denen die örtlichen Ämter unterstützt werden (z.B. durch Beratung), fachliche Innovationen gefördert (z.B. Modellprojekten oder Fortbildungen) und hoheitliche Funktionen ausgeübt werden (Erteilung von Betriebserlaubnissen) sowie Aufgaben, die dem Kinderschutz in Einrichtungen dienen (Kontrollen) (Merchel 2018, S.95-96). Über einen größeren Gestaltungsspielraum verfügen die Länder und Kommunalverbände bei der Besetzung des LJHA, da in §71 V nur vorgegeben ist, dass zwei Fünftel der Mitglieder auf Vorschlag der freien Träger durch die oberste Landesjugendbehörde zu ernennen sind. Die Ernennung der anderen drei Fünftel ist durch Landesrecht zu regeln (Bernzen/Bruder 2018, S.153-155). In Sachsen-Anhalt gilt, dass diese mit Vertretern religiöser Gemeinschaften, der kommunalen Spitzenverbände, mit Interessenvertreter von Kindern und Jugendlichen, mit einem Vertreter der schulischen/ beruflichen Bildung und Vertretern des Landesjugendring Sachsen-Anhalt zu besetzen sind (§9 II KJHG-LSA). Sie werden, im Gegensatz zu den anderen

zwei Dritteln entsprechend §10 KJHG-LSA vom Landtag gewählt. Bei der Auswahl der Kandidaten räumt die oberste Landesjugendbehörde dem LJHA das Recht ein, selbstständig in der Jugendhilfe erfahrene Person als Mitglieder zu ernennen, sollte eine der in §9 KJHG-LSA genannten Stellen auf ihr Recht verzichten, einen Kandidaten vorzuschlagen. Analog zum JHA auf kommunaler Ebene ist es aber auch möglich, neben den oben beschriebenen stimmberechtigten Mitgliedern weitere beratende Mitglieder für den LJHA zu ernennen. § 70 III SGB VIII legt bezüglich der Zusammenarbeit des Landesjugendamt mit dem LJHA fest, dass die Prinzipien der kommunalen Verwaltung analog anzuwenden sind, d.h. die Verwaltung des Landesjugendamtes hat die ihm obliegenden Aufgaben in Zusammenarbeit mit dem LJHA zu bearbeiten, wobei der Ausschuss die strategische Ausrichtung und die Satzung beschließt. In diesem Rahmen hat die Verwaltung des Jugendamtes dann zu agieren (Bernzen/Bruder 2018, S.153).

#### 4.2. Die interne Struktur

Das Grundgesetz räumt in Artikel 28 den Kommunen die kommunale Selbstverwaltung ein, d.h. sie haben im Rahmen der Gesetze das Recht, selbständig die ihnen aufgetragenen Pflichten zu erfüllen. Sie können z.B. das Jugendamt nach eigenen Strukturen gliedern, da das SGB VIII nur die Einrichtung eines solchen vorschreibt (Landes/Köhler 2019, S.35). Allgemein ist festzuhalten, dass sich die Aufgaben des Jugendamtes in einen sozialarbeiterischen und einen administrativen Teil differenzieren. Zu ersteren gehören u.a. die Jugendhilfeplanung, die Jugendgerichtshilfe (JGH) und der Kinderschutz, zu zweiteren die Wirtschaftliche Jugendhilfe sowie die Verwaltung des Unterhaltsvorschusses (Müller 2020, S.20). Der ASD stellt meist die größte interne Unterorganisation innerhalb des Jugendamtes dar und ist Teil der kommunalen Verwaltung, auch wenn die Aufgaben des ASD unterschiedlich sind. Dabei ist er oftmals sozialraumorientiert und generalistisch ausgerichtet und übernimmt eine große Bandbreite an Aufgaben. Die Grundlage für die Arbeit und den inhaltlichen Rahmen des ASD bildet das BGB (v.a. das 4. Buch), das GG (z.B. Art.6 GG) und das SGB VIII. Das SGB VIII konzentriert sich dabei auf präventive Leistungen und wird durch andere Gesetze (z.B. KJSG oder andere SGBs) ergänzt. Neben den Leistungen, die dem Jugendamt darin vorgegeben werden, enthält das SGB VIII auch Vorgaben über Struktur, Adressaten, Ziele und Aufgaben des Wirkens. Als Teil der kommunalen Verwaltung ist der ASD in deren Hierarchie

eingebunden und nach verwaltungstechnischen Überlegungen organisiert (Klomann 2022, o.S.).

Dabei übernimmt der ASD die Aufgaben eines Basisdienstes. Dies umfasst sowohl die Sozialadministration als auch sozialpädagogische Kompetenzen. Zu diesen zählen die Hilfeplanung und deren Kontrolle, Beratung von Klienten, der Kinderschutz bei KWG, HzE und die Mitwirkung vor Familiengerichten. Allerdings ist zu beachten, dass auf der Grundlage des SGB VIII die Zuteilung der einzelnen Aufgabenbereiche des ASD sehr unterschiedlich ausfällt. Dabei gibt es in einigen Ämtern die Tendenz, mehr Aufgaben dem ASD zuzuschlagen, während es in anderen Ämtern eine gegenteilige Entwicklung zu sehen ist (AGJ 2010, S. 1-2). Neben dem ASD gibt es den Besonderen Sozialen Dienst (BSD). Zu dessen Aufgaben zählen oftmals die Amtsvormundschaft, die JGH und der Pflegekinderdienst, die sich dann wiederum Unterorganisationen gliedern kann. Mit der Ausdifferenzierung der Aufgaben werden verschiedene Ziele verfolgt. Zum einen soll durch die Spezialisierung der Mitarbeiter auf einen Tätigkeitsbereich das Erwerben eines höheren Spezialwissens ermöglicht werden. Auf der anderen Seite wird dadurch angestrebt, dass eine Überlastung der einzelnen Mitarbeiter durch eine zu große, komplexe Aufgabenlast verhindert wird. Im Umkehrschluss kann diese Differenzierung auch zu neuen Herausforderungen führen. So steigt der Druck zur Kooperation zwischen einzelnen Abteilungen und Mitarbeitern, da nun mehrere Stellen gleichzeitig verschiedene Problemlagen des gleichen Klienten bearbeiten. Zudem kann sich in einzelnen Fällen die Frage nach der Fallführung stellen, da es zu einer Aufweichung der Abgrenzung der einzelnen Aufgabenfelder führen kann, was wiederum den Zielen dieser Differenzierung entgegenwirkt (Merchel 2019, S.55-57). Zudem besteht die Gefahr, dass durch die Ausgliederung bestimmter Aufgabengebiete und die Zuweisung von Fachkräften im ursprünglichen ASD zu wenige personelle Ressourcen verbleiben, um die dort weiterhin angesiedelten Aufgaben zufriedenstellend zu erledigen. Zudem kann es zu der Situation führen, dass der ASD nur noch für den Kinderschutz und die damit sehr häufig verbundenen Krisenintervention zuständig ist, was dem eigentlichen Gedanken dieser Institution diametral widerspricht (Klomann 2022, o.S.). Finanzielle Aspekte der Jugendhilfe verwaltet oftmals die Wirtschaftliche Jugendhilfe. In deren Aufgabenbereich gehören das Beurkundungswesen sowie die Bewilligung aller Leistungen, die zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlich sind. Dazu können Leistungen zum Unterhalt, Eingliederungshilfen oder auch Hilfen für junge

Volljährige (Stadt Halle, o.S.). Abschließend ist zu erwähnen, dass die Aufgabenverteilung innerhalb des Jugendamtes auch von dessen Integration innerhalb der kommunalen Verwaltung abhängig ist. Normalerweise ist der ASD ein Teil des Jugendamtes, was sich besonders anbietet, wenn innerhalb dessen nur Jugendhilfe geleistet wird. Dann besteht zumeist eine eigene Jugendamtsleitung. Weiterhin kann der ASD in anderen Ämtern (z.B. dem Sozialamt) integriert sein oder in einem gemischten Amt, zusammen mit anderen Ämtern organisiert sein, wobei dann nur bestimmte Teilaufgaben in diesem Fachbereich zusammengeführt werden. Als dritte Form sind die dezentralen Einheiten zu nennen, die sich v.a. in größeren Verwaltungseinheiten entwickelt haben und Aufgaben verschiedener Ämter in sich vereinen und in eigenen Außenstellen arbeiten (Landes/Köhler 2019, S.39-41).

## 5. Die Kritik am Jugendamt

In der Beziehung zwischen Mitarbeitern des Jugendamtes und ihren Klienten herrscht in den allermeisten Fällen eine Machtasymmetrie vor, d.h. die Sozialarbeiter agieren sowohl auf vertrautes Territorium (sowohl räumlich als auch inhaltlich) und besitzen gleichzeitig, wenn auch nicht alleinig, die Verfügungshoheit im Fall der Ressourcenzuteilung. Sie können, basierend auf ihrer Profession, Vorteile bezüglich ihrer Fachlichkeit und Selbstsicherheit gegenüber den Klienten aufweisen. Diese befinden sich wiederum oft in einer emotionalen Ausnahmesituation und besitzen in der überwiegenden Zahl der Fälle nur ein unzulängliches Wissen über ihre Rechte sowie den Ablauf der Prozesse in der Jugendhilfe. Zudem verfügen sie oft nicht über die finanziellen und/oder intellektuellen Ressourcen zur Durchsetzung ihrer individuellen Interessen im Rahmen eines Streitfalles. Bei allen Interaktionen von Menschen, die sich aufeinander abstimmen müssen, ist unvermeidlich, dass Macht besteht (Urban-Stahl 2011, S. 9-11). Diese Machtasymmetrie kann aber bewusst oder unbewusst von den Fachkräften genutzt werden, auch gegen die Interessen der Klienten zu agieren und ihr Ansinnen, sei es die Art der Hilfe oder bestimmte Inhalte, durchzusetzen. Auch das Beschneiden des Wunsch- und Wahlrechts der Klienten oder die Reduzierung von Fachleistungsstunden kann als ein Anzeichen für eine Ausnutzung der Machtasymmetrie angesehen werden und dient zumeist dem Ziel, fiskalische Einsparungen zu erzielen. Das Vorgehen der Mitarbeiter verdeutlicht aber auch den Konflikt innerhalb der Jugendhilfe und das Spannungsverhältnis, denen die Mitarbeiter dadurch ausgesetzt werden können. Auf der einen Seite möchten sie das Interesse ihrer Klienten vertreten. Andererseits sind sie in ihrer Arbeit auch dem Staat und

der Gesellschaft verpflichtet, deren Interessen auch in Bezug auf die Sozialpolitik und deren finanziellen Mittel sich nicht immer im Einklang befinden. Die Reflektion der eigenen Handlung anhand des Doppelmandats ist ein wichtiges Kennzeichen ihrer Professionalität, erzeugt aber auch Druck im alltäglichen Arbeitsprozess. Neben den bereits erwähnten fiskalischen Vorgaben gibt es weitere Stressoren, z.B. die Zunahme der Fallzahlen mit gleichzeitigem Anstieg der bürokratischen und dokumentarischen Aufgaben, was wiederum zu weniger Zeit für die Arbeit am Klienten führt. Ferner mehren sich ebenfalls die Ansprüche der Gesellschaft und Politik an das Jugendamt. All dies kann, in Verbindung mit einer oftmals angespannten Personallage, zu Fehlentscheidungen führen, die in einem so sensiblen Feld wie der Jugendhilfe die Entwicklung der Klienten negativ beeinträchtigen können. Redmann schlägt daher Ombudsstellen vor, um die Klienten im Prozess zu stärken und die strukturelle Machtasymmetrie zumindest teilweise auszugleichen (Redmann 2015, S.30-36). Eine Lösung der strukturellen Probleme für die Fachkräfte im Jugendamt kann aus dem Vorschlag heraus nicht benannt werden, wobei dies auch nicht dem Anspruch dieser Ombudsstellen entspricht.

Das Forschungsfeld der Beziehungen zwischen Sozialer Arbeit im Kontext des Jugendamtes und der Öffentlichkeit ist wissenschaftlich kaum untersucht und bietet daher zum einen nur einen ausschnitthaften Blick und lässt zum anderen Raum für gefühlten Wahrheiten. Es gibt aber einige Erkenntnisse, die sich durchaus verallgemeinern lassen. So erhält das Jugendamt sowohl Aufmerksamkeit für seine tägliche Arbeit als auch in besonders aufsehenerregenden Fällen, in denen ein potenzielles Fehlverhalten von Fachkräften vorliegt. Im Unterschied zur Bewertung der alltäglichen Arbeit des Jugendamtes wird im Rahmen der Berichterstattung über weiteres oft dramatisiert und der Vorfall zum `Skandal` aufgebauscht. Dadurch entsteht, sowohl in der Öffentlichkeit als auch bei anderen Professionen oder innerhalb der Sozialen Arbeit, das Bild einer Institution, deren einziges Interesse darin besteht, Schutzbefohlene aus dem Haushalt der Erziehungsberechtigten zu entfernen. Dies kann sich als ein Hindernis für die rechtzeitige Inanspruchnahme von präventiven Hilfen durch Klienten erweisen, da diese Personen Angst haben, dass das Jugendamt sofort eine ION durchführt. Dies führt in Einzelfällen dazu, dass sich die durch die Berichterstattung entstandenen Erwartungen über die Arbeit des Jugendamtes dann auch erfüllen, da sich durch das lange Warten eine so latente KWG entwickelte, die eine ION erfordert. Zudem wird das Jugendamt oftmals als eine gesichtslose Institution wahrgenommen (Enders 2019, S. 424-430), welches wie beschrieben

durch Strategien der Medien geschaffen (zur Auflagensteigerung) wird, aber auch durch Schwächen des Jugendamtes in der Kommunikation nach außen entsteht. Enders beschreibt hier, dass auf der einen Seite oftmals die Öffentlichkeitsarbeit als wichtige konzeptionelle Planstelle angesehen wird, ihre Umsetzung in der Praxis dann aber, u.a. aufgrund von fehlender finanzieller Ausstattung, oftmals unzureichend erfolgt. Fachkräfte sind meistens wenig geschult im Umgang mit Medien, während Sprecher, die im Umgang mit Medien über mehr Erfahrung verfügen, selten ein detailliertes Fachwissen im Bereich der Jugendhilfe besitzen. Letzteres ergibt sich u.a. daraus, dass sie für die Öffentlichkeitsarbeit verschiedener Abteilungen der kommunalen Verwaltung zuständig sind. In Krisensituationen, die ein schnelles und koordiniertes Handeln erfordern, um den Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit entgegenzuwirken und wieder Handlungsfreiheit zu erlangen, führt dies zu Missverständnissen in der Kommunikation oder im Verständnis für die Handlungsweise der Mitarbeiter des Jugendamtes. Zur Vermeidung dieser Komplikationen schlägt Enders Leitlinien für eine Öffentlichkeitsarbeit des Jugendamtes vor. Zum einen soll es offensiv am Mediengeschehen teilnehmen und über Angebote und Leistungen informieren, gleichzeitig aber auch die Privatsphäre der Klienten schützen und bestehenden Klischees, die auch in den Medien reproduziert werden, entgegentreten. Zudem soll die Medienarbeit langfristig gedacht werden, in einem System, das die Mechanismen des Medienmarktes einbezieht und auf langfristigen Kontakten zu diesem aufbaut und von speziell geschultem Personal betreut werden. Damit können sie darauf hinwirken, als kompetente Institution mit einer guten Fehlerkultur wahrgenommen zu werden und die Definitionsmacht über gutes Handeln nicht aus der Hand zu geben. Die Jugendämter müssen, auch um ihre Existenz öffentlich zu rechtfertigen, offensiver agieren (Ender 2019, S.431-436).

## 6. Die Zukunft des Jugendamtes

Der Fachkräftemangel betrifft die meisten Branchen in Deutschland und auch den Bereich der Sozialen Arbeit. Allerdings bauten die Jugendämter seit 2006 ihre personellen Ressourcen aus (2006: 33.552; 2018: 55.157). Aber diese Entwicklung zeigte sich nicht in allen Bereichen, so verdoppelten sich die Beschäftigten im ASD (2006: 8,5; 2018: 16,5), in der Verwaltung (2006: 8,9; 2018: 14,7) und in der Beistands-, Amtspfleg- und Amtsvormundschaften (2006: 3,8; 2016: 6,8) annähernd. Demgegenüber blieben die Zahlen bei den Beschäftigten in der JGH (2006: 2; 2018: 2) und in der Jugendhilfeplanung (2006: 1; 2018: 1) stabil (Mühlmann 2020,

S.6-11). Es ist allerdings anzumerken, dass nicht alle Jugendämter mit diesen Stellen explizit ausgestattet sind. So geben 95% der Jugendämter an, ASD-Personal zu beschäftigen, aber nur 64,6% haben auch eine explizite Stelle für die Jugendhilfeplanung (Mühlmann 2021a, S.51-54). Das Jugendamt steht dabei in Konkurrenz zu anderen Unternehmen und vor der Herausforderung, ausreichend personellen Ressourcen aufzubauen, um die eigenen Aufgaben auch erfüllen zu können. Die Sozialwirtschaft wächst dabei allgemein stark an (Mühlmann 2021a, S.51-54). Bei der Auswahl der künftigen Mitarbeiter sollte dabei verstärkt auf eine Ausgewogenheit bei der Berücksichtigung diverser Kriterien wie Geschlecht, Alter, Herkunftsgeschichte und beruflicher oder akademischer Ausbildung geachtet werden. Dadurch sind innerhalb des Jugendamtes verschieden Vorstellungen vom guten Leben präsent und gleichzeitig wird den Klienten die Möglichkeiten geboten, mit Personen zu kommunizieren, mit denen sie sich zumindest in Ansätzen identifizieren können oder die ähnlichen Erfahrungen gemacht haben und ihre Handlungen nachvollziehen können (Mühlmann/ Olszenka/ Fendrich 2020, S.1-6). Neben dem Fachkräftemangel kann auch der Generationswechsel die Jugendämter in den nächsten Jahren vor Probleme stellen. Der Anteil der Beschäftigten im ASD unter 30 Jahren ist auf mittlerweile 20% gestiegen, während 18,5% der Beschäftigten über 55 bis 2028 in Rente gehen werden. Zur Vermeidung von personellen Engpässen in dieser Phase, in deren Folge auch die Funktionsweise des Amtes beeinträchtigt werden kann, kommt einer frühzeitigen und ausgewogenen Personalplanung eine besondere Bedeutung zu. Diese Vorgehensweise ermöglicht es auch, dass unerfahrenere Mitarbeiter an Erfahrungswerten der in Rente gehenden Mitarbeiter partizipieren (Mühlmann 2021b, S.55-57).

Eine weitere Herausforderung für die Jugendämter der Zukunft ist die Umsetzung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, welches 2021 von Bundestag und -rat beschlossen wurde. Dieses äußerst umfangreiche Gesetz wirkt sich auf alle Bereiche des Jugendamts aus. So werden z.B. die Mitwirkungsrechte und -pflichten bei KWG's ausgebaut und konkretisiert und das Jugendamt dazu verpflichtet, mehr Daten der Hilfepläne dem Jugendgericht in Verfahren nach einigen Paragraphen (z.B. §§ 1631b, 1666, 1682 BGB) zugänglich zu machen. Bei Letzteren gibt es bezüglich der praktischen Umsetzung Unklarheiten, da die Informationen in Hilfeplänen sehr persönlich sind und oftmals über die Vorgaben des §36 II SGB VIII hinausgehen. Daher stellt sich die Frage, in welchem inhaltlichen und zeitlichen Umfang die Hilfepläne übergeben

werden müssen und wie groß der Mehrwert dieser für die Verfahren sind (Kloman/Pietsch 2021, S. 419-424). Auch im Beratungskontext gibt es neue Regelungen. So wurde der eltern-unabhängige Anspruch von Minderjährigen auf Beratung (§8 III SGB VIII) gestärkt, da diese nun auf gesetzlicher Grundlage verstärkt in die Abläufe eingebunden werden und dazu auf eine verständliche Erklärung aller ihrer Optionen geachtet werden muss. Damit sollen die Minderjährigen zu einer eigenmächtigen Entscheidung befähigt werden (§10a SGB VIII). Ein weiterer Schwerpunkt der neuen Reform besteht in den Vorgaben zur Inklusion mit dem Ziel, dass bis 2028 die Zuständigkeit für alle Hilfen bei einer Instanz liegen und nicht wie bisher zwischen Minderjährigen mit oder ohne Behinderung unterschieden wird. Dies soll in einem drei Phasen realisiert werden. Die erste Phase ist dabei, u.a. mit den Regelungen zur Übergangsplanung (§36b SGB VIII), bereits in Kraft getreten. Die zweite erlangt ab 2024, mit Verfahrenslotsen als zentralem Bestandteil (gem. §10b SGB VIII), Gültigkeit. Sie haben zum einen die Aufgabe, die Leistungsberechtigten bei der Orientierung in den neuen Eingliederungsverfahren zu unterstützen und auf der anderen Seite die Jugendämter bei der Umsetzung der neuen Vorschriften zu unterstützen, wobei die Position der Lotsen bis zum 31.12.2027 befristet ist. Weitergehend fehlen aber noch entsprechende Vorschriften zur Organisation dieser Zusammenarbeit, so z.B. die Verfahrensweise bei Streitfällen. Die dritte Phase, die 2028 beginnt und den Prozess abschließt, sieht die Zusammenführung der Ämter (meist Jugend- und Sozialamt) in ein gemeinsames Amt vor. Damit verbunden wird ein erhöhter personeller und finanzieller Aufwand einhergehen, der v.a. am Beginn des Fusionsprozesses an die Führungskräfte hohe fachliche Anforderungen stellt. Abschließend ist anzumerken, dass die beschriebenen Neuerungen wie z. B. die neuen Vorgaben zur Beratung in Teilen bereits als fachlicher Anspruch in der Arbeit des ASD's integriert sind. Daher bleibt abzuwarten, ob die Reformen zu einer Reflektion der bisherigen Prozesse und deren eventuelle Modifikation führen wird oder ob diese nur dazu führen, dass neue bürokratische Abläufe etabliert werden (Pietsch/Kloman 2021, S. 419-424).

## 7. Ausblick

Das Jugendamt ist ein zentraler Akteur im Sozialhilfesystem der Bundesrepublik Deutschland. Es agiert dabei in verschiedenen Rollen. Es ist eine Aufsichtsbehörde, die die Arbeit der verschiedenen Träger kontrolliert, übt Teile des staatlichen Wächteramtes aus und berät in Fragen der Erziehung. Des Weiteren genehmigt es auch Leistungen nach dem SGB VIII und ist

verantwortlich für eine pluralistische Träger- und Leistungsstruktur. Diese Mannigfaltigkeit an Aufgaben verdeutlicht die Schlüsselrolle, die dem Jugendamt zu kommt. Dies fußt auf einer historischen Entwicklung, wobei das Jugendamt mehrfachen Umbrüchen unterworfen war, die sich oftmals aus den gesellschaftlichen und politischen Umständen der jeweiligen Zeit ergaben. Beispiel hier ist die Gestaltung der Leistungen und der Genehmigungspraxis anhand nationalsozialistischer Rassevorstellungen. Allerdings wandelte sich der Charakter der Sozialen Arbeit auch durch Diskussionen und neuen Theorien innerhalb der Profession. So wandelte sich das Verhalten gegenüber Klienten von einem paternalistischen hin zu einem emanzipatorischen, auch wenn dies noch nicht überall konsequent umgesetzt wird. Dies ist u.a. dadurch bedingt, dass die Strukturen innerhalb der Jugendämter unterschiedlich sind, da die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene nur wenige Vorgaben über die Jugendämter verankerten, um der kommunalen Selbstverwaltung Sorge zu tragen. Zwingend ist hingegen die Einrichtung eines JHA's, der zusammen mit der Jugendamtsverwaltung die Gesamtheit des Jugendamtes bildet. Dies gilt sowohl für die kommunalen als auch die Landesjugendämter. Obwohl es in der konkreten Ausgestaltung Unterschiede zwischen den verschiedenen Ausschüssen gibt, bestehen diese aus Vertretern von freien und öffentlichen Trägern und Politikern, oft ergänzt durch Vertreter verschiedener Organisationen. So sollen verschiedene Perspektiven in die Arbeit der JHA's einfließen und sich positiv bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auswirken, welche v.a. in der Planung der strategischen Ausrichtung innerhalb ihrer Zuständigkeit besteht. Die Verwaltung dagegen ist für die Realisierung dieser Planung und die Leistungen, zumeist nach SGB VIII, aber auch für deren wirtschaftliche Verwaltung und bestimmten Aspekten des Urkundenwesens zuständig.

Um dies bestmöglich zu gewährleisten, gibt es in der überwiegenden Zahl der Jugendämter einen ASD. Diesem obliegen, wenn auch in wechselnden inhaltlichen Zuschnitten, verschiedene Aufgaben. Zu diesen gehören in den allermeisten Fällen die Gewährung und Beaufsichtigung der Leistungen des SGB VIII, aber auch andere Leistungen (z.B. die JGH). Diese Mannigfaltigkeit an Zuständigkeiten hat ebenfalls ihren Grund in den wenigen gesetzlichen Vorgaben, die die Kommunen zu erfüllen haben und daher einen großen Gestaltungsspielraum genießen. Daneben gibt es den BSD, dessen Zuständigkeit zumeist die Aufgaben umfasst, die nicht beim ASD oder bei einer weiteren Stelle angesiedelt sind und zu dem Aufgabenbereich des Jugendamtes gehören. Hierzu können die wirtschaftliche

Jugendhilfe, die Aufsicht über die Kindertagesstätten oder auch die JGH als Spezialdienst angesiedelt sein. Das Jugendamt sieht sich durch seine zentrale Rolle in der Jugendhilfe und seine in der Organisation angelegten Widersprüche (sie leistet Soziale Arbeit in einem bürokratisch-behördlichen Kontext) mit Kritik konfrontiert. Dabei werden sowohl (manchmal vermeintliche) Fehler in konkreten Fällen als auch allgemeinere, mehr auf grundsätzliche Verfahrensweisen zielende Kritikpunkte vorgebracht. Ich habe mich in dieser Arbeit auf zweiten Punkt konzentriert. Hierbei ist zum einen die oftmals wenig durchdachte Kommunikation mit der Öffentlichkeit, v.a. in Krisensituationen zu nennen. Das Jugendamt muss, um weiterhin Akzeptanz in der Gesellschaft zu genießen, ihre Handlungen transparent vermitteln und auch über mögliche Hilfen informieren. Zudem kann so auch ein grundlegendes Vertrauen zwischen Klienten und Sozialarbeiter etabliert werden. Das Jugendamt dürfte auch in Zukunft weiterhin Schnittstelle in der Sozialhilfe sein, wenn sich auch Ideen innerhalb der Profession, in der Arbeitsweise und die Aufgaben verändern. Bestimmend für die Arbeit in den Jugendämtern in den nächsten Jahren dürfte, neben der Digitalisierung, die Umsetzung der SGB VIII-Reform und der Generationswechsel innerhalb der Behörde sein. Die SGB VIII-Reform sieht dabei eine Auflösung der traditionellen Trennung zwischen Sozial- und Jugendamt vor. Die beiden Behörden fusionieren und das neu entstandene Amt soll sich dann um Kinder mit oder ohne Behinderung kümmern. Daneben muss ebenfalls der Generationswechsel in den einzelnen Ämtern moderiert werden. In diesen Prozess geht es v.a. um die Sicherung des Wissenstransfers von erfahreneren Sozialarbeitern auf die Unerfahrenen und deren zügige Integration in die Abläufe des Amtes. Gleichzeitig muss in den Jugendämtern auch Offenheit gegenüber neuen Ideen bestehen, die von Seiten der neuen Mitarbeiter vorgebracht werden. Allerdings gibt es auch noch offene Forschungsfragen. Ich persönlich betrachte dabei die Frage nach dem Verhältnis zwischen Jugendamt und der Öffentlichkeit als die dringendste, da grundlegend für die Arbeit des Jugendamts und die Akzeptanz innerhalb der Gesellschaft ist. Hierbei geht es zum einen darum, dass das Jugendamt, wie alle staatlichen Stellen, öffentlich finanziert wird und es daher seinen Nutzen nachweisen muss, um weiterhin gesellschaftlich akzeptiert zu werden. Zugleich bedarf es aber auch bei (potenziellen) Klienten der Bereitschaft, mit dem Jugendamt zusammenzuarbeiten, was durch das Bild des Jugendamtes als ION-Institution, verringert wird. Dadurch kann es zu einer zu späten Zusammenarbeit mit der Familie kommen, was sich oft negativ auf das Gelingen einer Hilfe auswirkt.

## Abkürzungsverzeichnis

ASD.....	Allgemeiner Sozialer Dienst
BSD.....	Besonderer Sozialer Dienst
BVerfG.....	Bundesverfassungsgericht
DRK.....	Deutsches Rotes Kreuz
FDJ.....	Freie Deutsche Jugend
GG.....	Grundgesetz
HzE.....	Hilfen zur Erziehung
i.Allg. ....	im Allgemeinen
ION.....	Inobhutnahme
JGH.....	Jugendgerichtshilfe
JHA.....	Jugendhilfeausschuss
JP.....	Jungpioniere (stellvertretend für Thälmann-Pioniere)
JWG.....	Gesetz für Jugendwohlfahrt
KJHG.....	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KWG.....	Kindeswohlgefährdung
LJHA.....	Landesjugendhilfeausschuss
NSV.....	Nationalsozialistische Volkswohlfahrt
RJWG.....	Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt
VEB.....	Volkseigener Betrieb

## Quellen- und Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (2010): ASD – mehr als Kinderschutz. Ziele, Aufgaben, Methoden, Werte und Orientierung im Hinblick auf die Kinder- und Jugendhilfe. Online unter <https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2010/ASD.pdf> (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Bauer, Rudolph/Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2012): Freie Träger. In: Thole, Werner (Hg.): Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 813-829

Bayerisches Landesjugendamt (BLJA) (2011): Fachliche Empfehlungen zur Erziehung in Tagesgruppen gemäß §32 SGB VIII. Online unter <https://www.blja.bayern.de/service/bibliothek/fachliche-empfehlungen/tagesgruppen.php> (zuletzt abgerufen 25.07.2023)

Bayerisches Landesjugendamt (BLJA) (o.J.): Träger der Jugendhilfe. Online unter <https://www.blja.bayern.de/steuerung/traeger-jugendhilfe/index.php> (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Berzen, Christian/ Bruder, Anna-Maria (2018): Rechtliche Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe. In: Böllert, Karin (Hg.): Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: Springer VS, S. 131-164

Bettmer, Franz (2012): Die öffentlichen Träger der Sozialen Arbeit. In: Thole, Werner (Hg.): Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 795-812

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2018): Hilfe und Kontrolle in der Jugendhilfe. In: Böllert, Karin (Hg.): Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: Springer VS, S. 219-241

Daigler, Claudia (2020): Jugendhilfeplanung. Online unter <https://www.socialnet.de/lexikon/Jugendhilfeplanung> (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Enders, Sonja (2019): Jugendamt und ASD in den Medien. Zwischen Überförderung und Untätigkeit?. In: Merchel, Joachim (Hg.): Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: Ernst Reinhardt Verlag, S. 424-436

Geißler, Georg (2014): §32 SGB VIII: Hilfe zur Erziehung in einer Tagesgruppe. In: Macsenaere, Michael/Esser, Klaus/ Knab, Eckhart/Hiller, Stephan (Hg.): Handbuch der Hilfen zur Erziehung. Freiburg im Breisgau: Lambertus-Verlag, S.116-1121

Hammerschmidt, Peter/Weber, Sascha/Seidenstücker, Bernd (2017): Soziale Arbeit – die Geschichte (= Soziale Arbeit – Grundlagen; 9). Opladen & Toronto: Verlag Barbara Budrich

Hensen, Gregor (2022): Inobhutnahme. Online unter <https://www.socialnet.de/lexikon/Inobhutnahme> (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Hinken, Florian/ Bange, Klaus (2020): Jugendhilfeausschuss. Online unter <https://www.socialnet.de/lexikon/Jugendhilfeausschuss> (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Kloman, Verena (2022): Allgemeiner Sozialdienst. Online unter <https://www.socialnet.de/lexikon/Allgemeiner-Sozialdienst> (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Landes, Benjamin/Köhler, Eva (2019): Organisatorische Verortung des ASD. In: Merchel, Joachim (Hg.): Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: Ernst Reinhardt Verlag, S. 34-46

Merschel, Joachim (2018): Trägerstrukturen und Organisationsformen in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Böllert, Karin (Hg.): Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: Springer VS, S. 93-113

Merschel, Joachim (2019): Organisationsgestaltung im ASD. In: Merchel, Joachim (Hg.): Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: Ernst Reinhardt Verlag, S. 47-63

Mühlmann, Thomas (2020): Altersstruktur im Allgemeinen Sozialen Dienst. Vortrag. 3. Fachgespräch Kinderschutz: 26.11.2020. Online unter [https://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user\\_upload/fruehehilfen.de/pdf/Fachgespraech-Kinderschutz-2020-Alterstruktur-im-Allgemeinen-sozialen-Dienst-Vortrag-Muehlmann-b.pdf](https://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Fachgespraech-Kinderschutz-2020-Alterstruktur-im-Allgemeinen-sozialen-Dienst-Vortrag-Muehlmann-b.pdf) (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Mühlmann, Thomas (2020): Personal im Jugendamt und im ASD. In: KOM<sup>DAT</sup> (Kommentierte Daten der Kinder- & Jugendhilfe), 23. Jg, 1/20, S.6-11. Online unter [https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/2020\\_Heft1\\_KomDat.pdf](https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/2020_Heft1_KomDat.pdf) (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Mühlmann, Thomas (2021)a: Jugendämter. In: Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (Hg.): Kinder- und Jugendhilfereport Extra 2021. Eine kennzahlenbasierte Kurzanalyse. Dortmund: Eigenverlag Forschungsverbund DJI/TU Dortmund an der Fakultät 12 der TU Dortmund. Online unter [https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/Kinder-\\_und\\_Jugendhilfereport\\_Extra\\_2021\\_AKJStat.pdf](https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/Kinder-_und_Jugendhilfereport_Extra_2021_AKJStat.pdf) (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Mühlmann, Thomas (2021)b: Allgemeiner Sozialer Dienst. In: Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (Hg.): Kinder- und Jugendhilfereport Extra 2021. Eine kennzahlenbasierte Kurzanalyse. Dortmund: Eigenverlag Forschungsverbund DJI/TU Dortmund an der Fakultät 12 der TU Dortmund. Online unter [https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/Kinder-\\_und\\_Jugendhilfereport\\_Extra\\_2021\\_AKJStat.pdf](https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/Kinder-_und_Jugendhilfereport_Extra_2021_AKJStat.pdf) (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Mühlmann, Thomas/ Olszenka, Ninja/ Fendrich, Sandra (2020): Das Personal in der Kinder- und Jugendhilfe – ein aktueller Überblick. In: KOM<sup>DAT</sup> (Kommentiere Daten der Kinder- & Jugendhilfe), 23. Jg, 1/20, S.1-6. Online unter [https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user\\_upload/2020\\_Heft1\\_KomDat.pdf](https://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/2020_Heft1_KomDat.pdf) (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Müller, Heinz (2020): Der Jugendamts-Monitor. Aufgaben – Trends – Daten. In: Bundesarbeits-gemeinschaft Landesjugendämter (BAG Landesjugendämter) (Hg.): Der Jugendamts-Monitor. Aufgaben – Trends – Daten. Köln: Selbstverlag. Online unter [https://www.unterstuetzung-die-ankommt.de/media/filer\\_public/8d/00/8d00c57d-29bc-4637-ad16-25e7a3741231/210408-jugendamtsmonitor-bag-landesjugendaemter-web.pdf](https://www.unterstuetzung-die-ankommt.de/media/filer_public/8d/00/8d00c57d-29bc-4637-ad16-25e7a3741231/210408-jugendamtsmonitor-bag-landesjugendaemter-web.pdf) (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Nonninger, Sybille/Meysen, Thomas (2019): Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). In: Merchel, Joachim (Hg.): Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München: Ernst Reinhardt Verlag, S. 88-105

Oschmiansky, Frank (2010): Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung. Online unter <https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/55048/neues-steuerungsmodell-und-verwaltungsmodernisierung/> (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Pietsch, Stefan/Klomann, Verena (2021): Kann der ASD Kinder- und Jugendstärkungsgesetz? Blitzlichter auf die SGB VIII-Reform aus der der Perspektive des ASD. In: Sozial Extra 45, H.6, S. 419-424. Online unter <https://link.springer.com/article/10.1007/s12054-021-00436-1> (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Rätz, Regina/Schröer, Wolfgang/ Wolff, Mechthild (2022): Kinder- und Jugendhilfe. Online unter <https://www.socialnet.de/lexikon/Kinder-und-Jugendhilfe> (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Redmann, Björn (2015): Ombudsschaft in der Jugendhilfe zwischen systematischer Kritik und konkreter Ermächtigung. Berichte und Erfahrungen aus der ombudsschaftlichen Beratung in Dresden. In: Evangelische Jugendhilfe 92, H.1, S.30-36. Online unter <https://www.erev.de/media/redmann.pdf> (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Sachße, Christoph (2011): Zur Geschichte Sozialer Dienste in Deutschland. In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G./ Olk, Thomas: Handbuch Soziale Dienste. Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94-116

Schilling, Johannes/Klus, Sebastian (2022): Soziale Arbeit. Geschichte – Theorie – Profession (= Studienbücher für soziale Berufe; 1). München: Ernst Reinhardt Verlag

Stadt Halle (o.J.): Wirtschaftliche Jugendhilfe. Online unter [https://halle.de/serviceportal/dienstleistungen?leistung=wirtschaftliche-jugendhilfe%2F400485810&service\\_number=&cHash=e0580966367fd3350bc8297d87cca6e5](https://halle.de/serviceportal/dienstleistungen?leistung=wirtschaftliche-jugendhilfe%2F400485810&service_number=&cHash=e0580966367fd3350bc8297d87cca6e5) (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Urban-Stahl, Ulrike (2011): Einleitung. In: Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) (Hg.): Beiträge zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz. Köln: Eigenverlag, S. 7-11. Online unter [https://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user\\_upload/fruehehilfen.de/pdf/Expertise\\_Ombudsstelle\\_low2.pdf](https://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Expertise_Ombudsstelle_low2.pdf) (zuletzt abgerufen: 25.07.2023)

Vogel, Martin Rudolf (1960): Das Jugendamt im gesellschaftlichen Wirkungszusammenhang. Ein Forschungsbericht. Köln, Berlin: Heymann.

Wolff, Mechthild (2020): Hilfen zur Erziehung in Familien. In: Ecarius, Jutta/Schierbaum, Anja (Hg.): Handbuch Familie. Erziehung, Bildung und pädagogische Arbeitsfelder. Wiesbaden: Springer VS, S. 1-18

## Eidesstaatliche Erklärung

Hiermit gebe ich die eidesstattliche Erklärung ab, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst und dabei keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel verwendet habe. Sämtliche Stellen der Arbeit, die im Wortlaut oder dem Sinn nach Publikationen oder Vorträgen anderer Autoren entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher weder gesamt noch in Teilen einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Darum, Ort

Name, Unterschrift

---

---