



Armin Schneider/Kathinka Beckmann/Daniela Roth

Jugendhilfe: Ausschuss?

Ein Gremium zwischen uneingelösten Versprechen
und abgebremsten Möglichkeiten

Verlag Barbara Budrich



Jugendhilfe: Ausschuss?

Armin Schneider
Kathinka Beckmann
Daniela Roth

Jugendhilfe: Ausschuss?

Ein Gremium zwischen uneingelösten
Versprechen und abgebremsten Möglichkeiten

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Farmington Hills, MI 2011

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

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2011 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Farmington Hills, MI
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-445-9

eISBN 978-3-8474-1371-4

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de

Technisches Lektorat: Walburga Fichtner, Köln

Druck: paper & tinta, Warschau

Printed in Europe

Inhalt

Vorwort.....	7
1. Einleitung.....	9
2. Die Kinder- und Jugendhilfe.....	11
2.1 Der gesetzliche Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe.....	11
2.2 Die Finanzierung der Jugendhilfe	20
3 Die Rolle der Kommunen	27
3.1 Die Bedeutung kommunaler Politik	27
3.2 Die Besonderheiten kommunaler Haushalte	29
4. Die Bedeutung der Jugendhilfeausschüsse im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe	37
4.1 Geschichte des Jugendhilfeausschusses	37
4.2 Die Bedeutung des Jugendhilfeausschusses.....	42
5. Jugendhilfeausschuss-Befragung 2010	49
5.1 Vorüberlegungen	49
5.2 Fragebogenentwicklung	50
5.3 Durchführung Vorstudie	50
5.4 Modifizierung gegenüber der Vorstudie	56
5.5 Zugang zum Feld/Stichprobe	57
5.5 Durchführung der Datenerhebung.....	59
5.6 Ergebnisse.....	60
6. Interpretation der Ergebnisse	83
7. Die Ergebnisse im Licht der Organisationsethik und der Prinzipal-Agent-Theorie	85
7.1 Organisationsethik	85
7.2 Prinzipal-Agent-Theorie	87
8. Fazit – der Jugendhilfeausschuss in der Pflicht!	93
Abkürzungsverzeichnis	97
Literaturverzeichnis.....	99
Anhang.....	103

Vorwort

Kinderschutz – ein aktuelles Thema mit medialer Präsenz. In regelmäßigen Abständen wird die Öffentlichkeit mit der Darstellung dramatischer Einzelschicksale konfrontiert: Kevin, Jessica, Lea- Sophie, Anna...Kinder, die in ihren Elternhäusern verhungert sind; Kinder, die zu Hause zu Tode geschüttelt wurden.

Im Jahr 2010 wurden laut BKA-Statistik 183 Kinder unter 14 Jahren (2009: 152) Opfer häuslicher Gewalt, die Zahl angezeigter Misshandlungen lag bei 4.367 (2009: 4.081) (s. Bund Deutscher Kriminalbeamter 2011: 1 und 3).

In der Politik, in der Presse und in Fachkreisen kann eine oft emotional geführte Debatte über Fehlerquellen im Kinderschutz beobachtet werden. Spannenderweise bleibt ein zentraler Akteur der Jugendhilfe und damit auch des Kinderschutzes außen vor: der Jugendhilfeausschuss.

Um die Rolle, das Selbstbild und das (verschenkte) Einflusspotential offenzulegen, wurden auf Initiative des Vereins „Jede Woche 3 e.V.“ im Jahr 2010 insgesamt 67 Jugendämter in allen Bundesländern befragt.

An dieser Stelle danken wir neben dem Verein „Jede Woche 3 e.V.“, der maßgeblich diese Studie ideell und finanziell unterstützt hat, auch Carmen Killeit, Daniela Roth und Oliver Schmitz. Carmen war unsere Frau für die Kontakte mit den Jugendämtern und hat die Daten eingegeben und aufbereitet, Oliver unterstützte uns mit der Auswertung und der Statistik. Ohne die Diplomarbeit von Daniela Roth schließlich, wären wir kaum auf die Idee gekommen, uns die Jugendhilfeausschüsse einmal näher anzusehen.

1. Einleitung

Die Kosten für die Jugendhilfe steigen allerorts und das obwohl die Anzahl der jungen Menschen sinkt. Angesichts der demographischen Krise seien stärkere Kosten für alte Menschen zu befürchten. Jugendämter klagen über die Kostenexplosion, längst wird entgegen der Gesetzeslage zwischen weniger wichtigen und wichtigeren Leistungen der Jugendhilfe unterschieden. Kostspielige Leistungen werden mehrmals in Frage gestellt, nicht gewährt oder zu spät gewährt. Dabei wird vergessen, dass hierdurch noch mehr Kosten entstehen.

Was bei der Diskussion oft außen vor bleibt, ist die Rolle eines gewichtigen Parts der Jugendhilfe: Der Anteil der Jugendhilfeausschüsse, die eine Besonderheit in der kommunalen Landschaft darstellen und so eine Mischung aus Kopf des Jugendamtes, parlamentarischem Kontrollorgan und eigenständigem Ausschuss mit eigener Gestaltungsmacht ist. Dieser Ausschuss soll in diesem Buch näher unter die Lupe genommen werden und sozusagen selbst zu Wort kommen. Dazu wurden über 1.000 stimmberechtigte Mitglieder dieser in allen Kommunen (die ein Jugendamt unterhalten) vorhandenen Gremien in allen Bundesländern angefragt.

Auf Grund der besonderen Eigenschaften und der herausragenden Stellung des Jugendhilfeausschusses ist dessen Stellung auch für viele ein Dorn im Auge. Wäre der Jugendhilfeausschuss ein Ausschuss wie die anderen auch, der Schulausschuss, der Bildungsausschuss, der Bauausschuss, dann hätte dieser nur die vornehme Aufgabe die Exekutive zu beraten und wohlformulierte Vorschläge zu machen, die von der Verwaltung umgesetzt, bedacht oder ignoriert werden und bestenfalls in den politischen Entscheidungsgremien des Stadtrates, des Magistrates oder des Gemeinderates diskutiert würden.

Der Jugendhilfeausschuss ist nach § 72 SGB VIII jedoch, verkürzt gesagt, Dreh- und Angelpunkt der gesamten Kinder- und Jugendhilfe und hat sogar bei der Personalfindung der Leitung des Jugendamtes mitzureden und gegenüber der Vertretungskörperschaft das Recht, Anträge zu stellen, er kann alle Entscheidungen im Bereich der Jugendhilfe „an sich ziehen“: „Er hat Beschlussrecht in Angelegenheit der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse“. Schließlich ist der Ausschuss noch öffentlich. Der Träger der Jugendhilfe muss für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter und die bedarfsgerechte Anzahl an Fachkräften sorgen (§ 79 (3)). Damit ist klar, dass ein so machtvolleres Gremium einigen Kommunal- und Landespolitikern nicht genehm ist und es immer wieder

Initiativen gab und gibt, dessen Einfluss zu schmälern oder ihn gar ganz in dieser Form abzuschaffen, auf gut Deutsch: diesen Ausschuss auf das Abstellgleis zu stellen oder ihn zum Ausschuss im anderen Sinne zu machen und damit auch die Jugendhilfe in ihrer Bedeutung einzuschränken, was gerade Finanzpolitikern aufgrund der hohen Ausgaben in diesem Bereich willkommen wäre.

Auch die Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses ist eine besondere, hier sitzen nicht nur Politikerinnen und Politiker zusammen, sondern zwei Drittel des Ausschusses bilden Frauen und Männer aus der Mitte der freien Jugendhilfe.

Die Frage, der in diesem Buch und in der Befragung nachgegangen wird ist die, in wie weit aus dem Blickwinkel der Mitglieder des Jugendhilfeausschusses diese auf die verantwortungsvolle Aufgabe vorbereitet werden und die Chancen dieses Gremiums zur Gestaltung der Lebenswelt für junge Menschen wahrnehmen. Weitgehend aus der Betrachtung heraus genommen ist die Rolle der Landesjugendwohlfahrtsausschüsse und damit der Landesjugendämter, die sicherlich eine angemessene eigene Betrachtung verdienen, gerade auch im Hinblick auf die Sicherstellung von Qualität und eine wirksame fachaufsichtliche Unterstützung der kommunalen Jugendämter. Die Vielfalt in der Landschaft der Jugendämter und deren Wahrnehmung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe kann nicht als „bunt“ bezeichnet werden, sondern muss nach unserer Erfahrung eher in vielen Fällen als Fahrlässigkeit im Umgang mit den Rechten von Kindern und Jugendlichen und damit mit der Zukunft unserer demokratischen Gesellschaft bewertet werden.

Der Titel dieses Buches „Jugendhilfe: Ausschuss?“ macht die Spannung deutlich zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Entspricht das Handeln der Jugendhilfeausschüsse ihrer Intention? Wird der Jugendhilfeausschuss zum Ausschuss im Sinne eines abzuschaffenden Instrumentariums? Welche Rolle hat der Jugendhilfeausschuss im Kontext der Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe, die zwar einen großen Anteil kommunaler Ausgaben ausmacht, aber oft eine geringschätzige Wahrnehmung „als Gedöhs“ haben? Schließlich: Wie kann der Jugendhilfeausschuss dazu beitragen, dass eine wichtige gesellschaftliche Gruppe, die der Kinder und Jugendlichen nicht zum Ausschuss wird und nicht ausgeschlossen wird?

Um es gleich vorweg zu sagen: Wir sind nicht der Meinung, dass Jugendhilfe Ausschuss ist, sondern eine wichtige Investition in die Zukunft unserer Gesellschaft. Dass der Jugendhilfeausschuss auch bei allen kritischen Bestandsaufnahmen eine Zukunft haben wird, davon sind wir überzeugt. Allerdings sind wir nach der hier vorliegenden Studie mehr und mehr der Auffassung, dass es mutiger Reformen bedarf, um die Praxis, die Bedeutung und den Stellenwert des Jugendhilfeausschusses neu zu bewerten. Einige ganz kleine Schritte in der Praxis können hier schon vieles bewirken, sie bedürfen aber der gesetzgeberischen Ergänzung auf Bundes- und Landesebene.

2. Die Kinder- und Jugendhilfe

Deutschland verfügt im Vergleich zu vielen anderen Ländern über ein gut entwickeltes System in den Bereichen Bildung und Erziehung. Ein Baustein dessen ist das achte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII), vielen besser bekannt als Kinder – und Jugendhilfegesetz (KJHG). Um die Dimension der an späterer Stelle kommentierten Befragungsergebnisse erfassen zu können, wird im Folgenden der gesetzliche Auftrag der Jugendhilfe skizziert.

2.1 Der gesetzliche Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe

Die Kinder- und Jugendhilfe ist die Antwort auf die Herausforderungen des Aufwachsens: Das „Großwerden“ kann sowohl durch familiäre Probleme als auch durch soziale Rahmenbedingungen beeinträchtigt werden.

Adressaten der Jugendhilfeleistungen sind dementsprechend nicht nur Kinder und Jugendliche, sondern auch ihre Eltern bzw. Sorgeberechtigten. Vom Gesetzgeber her ist das 1991 in Kraft getretene SGB VIII ein vor allem präventiv ausgerichtetes Gesetz. Hilfen sollen frühzeitig installiert werden, damit sich Krisen und Konflikte nicht verstärken (vgl. Bäcker 2010: 344). In der Realität flossen allerdings im Jahr 2009 lediglich knapp 6% der JH-Gesamtausgaben in die Jugendarbeit - dem Präventivsegment schlechthin (s. Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe 2010)!

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass das vielmals als „KJHG“ bekannte SGB VIII

1. ein Instrument der Prävention, der Hilfestellung und des Schutzes ist,
2. es die Jugendämter zur Unterstützung verpflichtet und es
3. es den Fachkräften notwendiges Handwerkszeug liefert.

Die Kinder- und Jugendhilfe ist für alle Mädchen und Jungen sowie deren Sorgeberechtigten da, die ihren Wohnsitz in Deutschland haben; neben Familie und Schule eine wichtige Sozialisationsinstanz und vor allem eine Instanz der Krisenintervention.

Im Kontext unseres Erkenntnisinteresses ist bedeutsam, dass mit dem in Kraft treten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes eine 20 Jahre andauernde Debatte über die Bedeutung von Planungsprozessen innerhalb der Jugendhilfe ihr Ende gefunden hatte: Ein Element des SGB VIII ist der Auftrag zur Jugendhilfeplanung (§ 80).

Das Bundesgesetz verpflichtet die öffentlichen Träger, ergo die Jugendämter, in den Kommunen zur Jugendhilfeplanung und spricht ihnen gleichzeitig die Gesamt- einschließlich der Planungsverantwortung als Daueraufgabe zu. Dementsprechend werden die Jugendämter als zweigliedrige Fachbehörden geführt. Nach §70 KJHG werden die Aufgaben einerseits vom Jugendhilfeausschuss und andererseits von der Verwaltung des Jugendamtes ausgeübt (vgl. Beckmann 2008: 74).

Wie an späterer Stelle noch ausführlicher dargestellt verfügt der Jugendhilfeausschuss über das Beschlussrecht in allen Jugendhilfeangelegenheiten. Insbesondere befasst er sich mit der Erörterung aktueller Problemlagen der Adressaten, mit Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe, der Förderung der freien Träger und der Jugendhilfeplanung. Eben dieser kommt die Funktion eines zentralen Steuerungsinstrumentes zu.

Der Verwaltung des Jugendamtes obliegt die Integration der Kinder- und Jugendpolitik in die Planungs- und Vollzugsverantwortung. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dem Jugendamt eine Koordinationsfunktion zukommt: Als Institution ist es sowohl zuständig für die Planungsarbeit als auch für die Implementation der Planungsergebnisse in den Einrichtungen und Diensten.

Wenn in der Öffentlichkeit von „dem Jugendamt“ gesprochen wird, ist damit also lediglich eine Hälfte des Jugendamtes gemeint, nämlich die Verwaltung des Jugendamtes.

Der Aufbau eines Jugendamtes entspricht weitestgehend dem im SGB VIII formulierten Aufgabenkatalog der Jugendhilfe. Die Grundorganisation für die kommunale Sozialarbeit ist in der Regel der Allgemeine Soziale Dienst (ASD), der in früheren Zeiten gemeinhin als „Familienfürsorge“ bezeichnet worden ist. Die Aufgaben des ASD sind zum einen

- Erziehungsberatung,
- Beratung bei Konflikten zwischen Eltern und ihren Kindern, bei Partnerschaftskonflikten,
- Individuelle Krisenintervention,
- Schuldnerberatung,
- Kooperation mit diversen Gerichten

und zum anderen die Vermittlung in weitere Maßnahmen, die von den besonderen sozialen Diensten (Pflegekinderdienst, Jugendgerichtshilfe, Vormundchaftswesen u.a.) angeboten und ausgeführt werden (vgl. ebd.: 17).

Der ASD ist in vielen Gemeinden nach dem Regionalprinzip aufgebaut: Um dem pädagogischen Verständnis einer „aufsuchenden Sozialarbeit“ gerecht zu werden, gibt es sozialpädagogische Außendienststellen, die quasi vor Ort mit den Betroffenen arbeiten sollen. Pro eingeteilten Bezirk ist eine Fachkraft zuständig. In der Regel bedeutet das, dass ein einzelner Sozialarbeiter je