

# 1      **Kommunale Strukturen und Akteure der Kinder- und Jugendhilfe**



## **Überblick**

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den kommunalen Strukturen und den Akteur\*innen und Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe. Innerhalb der kommunalen Verwaltung kommt dem Jugendamt eine besondere Bedeutung zu. Der ASD – auch Bezirkssozialdienst, Regionaler Sozialdienst (RSD) oder Kommunaler Sozialdienst (KSD) genannt – ist direkt im Jugendamt angesiedelt und nimmt dort eine entscheidende Funktion wahr: Der ASD agiert als erste Anlaufstelle und zentrale Drehscheibe für Kinder, Jugendliche und ihre Familien. Dabei ist er als sozialpädagogischer Fachdienst in verwaltungsspezifische Vorgaben und Prozesse, Handlungs- und Organisationslogiken eingebettet.

## **1.1    Das Jugendamt als Teil der öffentlichen Verwaltung**

In der Bundesrepublik Deutschland verteilt sich die Zuständigkeit für sozialpolitische Kontexte und Aufgaben auf den Bund, die Länder und die Kommunen mit jeweils unterschiedlichen Kompetenzen und Rechtsrahmen. Während sich die sozialpolitischen Kompetenzen des Bundes und

der Länder primär auf die Gesetzgebung (im Sinne eines einheitlichen Rechtsrahmens) beschränken, führen die Kommunen/Landkreise im Rahmen ihrer Selbstverwaltung die Gesetze mit begrenzter eigener Gestaltungsmacht, u. a. Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge wie z. B. wirtschaftliche, soziale und kulturelle Angebote und Leistungen, aus (vgl. Bicker 2016, Benz et al. 2015). Mittels der eigens dafür geschaffenen kommunalen Verwaltungsstruktur aus (Fach-)Ämtern und Betrieben nimmt die Kommune ihre Aufgaben in den Bereichen der ökonomisch-sozialen Grundversorgung, des Aufbaus öffentlicher Infrastruktur und kommunaler Planungen wahr (vgl. Andersen et al. 2003).

Demnach wird auch ein Großteil der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) durch die kommunalen örtlichen Träger verantwortet und gesteuert. Im Rahmen der sogenannten Selbstverwaltung erfüllt hier die Kommune die Aufgaben nach dem SGB VIII als Pflichtaufgaben (vgl. Rätz, Schröer & Wolf 2014, 189).

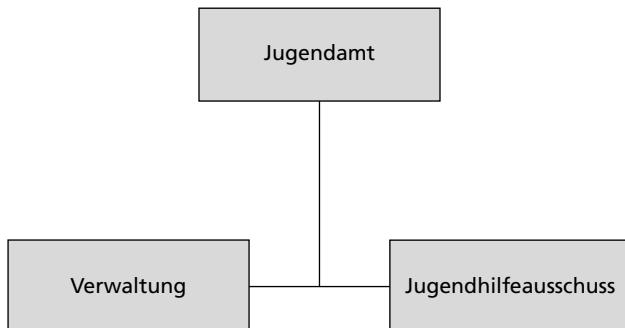
Das Jugendamt ist Teil der öffentlichen kommunalen Verwaltung, ist demnach also eine Behörde und unterliegt bestimmten gesetzlichen Regeln, z. B. verwaltungsrechtlichen Vorgaben und Gestaltungsspielräumen. Das Jugendamt ist eine Sozialverwaltung. Hierfür gilt primär das Sozialverwaltungsrecht, da es sich auf die Ermöglichung von Sozialleistungen ausrichtet. Da das Jugendamt eine Behörde im Sinne vom § 1 Abs. 2 SGB X ist, nimmt es Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr.

### **§ 69 SGB VIII Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Jugendämter, Landesjugendämter**

- (1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch Landesrecht bestimmt.
- (2) (wegefallen)
- (3) Für die Wahrnehmung der Aufgaben nach diesem Buch errichtet jeder örtliche Träger ein Jugendamt, jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt.
- (4) Mehrere örtliche Träger und mehrere überörtliche Träger können, auch wenn sie verschiedenen Ländern angehören, zur Durchfüh-

rung einzelner Aufgaben gemeinsame Einrichtungen und Dienste errichten.

Im Rahmen der kommunalen Gestaltungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG kann eine Kommune »alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung« regeln. Je nach Zuschnitt der jeweiligen kommunalen Verwaltungsstrukturen und entsprechenden Regelungen existiert ein eigenes Fachamt oder die Aufgaben der Jugendhilfe sind als Teil anderen Ämtern oder Fachbereichen zugeordnet. Bundesweit existiert demnach eine reichhaltige Varianz: Es existiert nicht *das* Jugendamt. Größten Einfluss auf die grundsätzliche funktionale Aufgabengestaltung der Organisation des Jugendamtes hat maßgeblich § 70 Abs. 1 und 2 SGB VIII, der die sogenannte Zweigliedrigkeit des Jugendamtes als bundeseinheitliche Regelung vorgibt: Das Jugendamt besteht aus dem Teil Verwaltung und dem Teil Jugendhilfeausschuss (vgl. Stock et al. 2020) (► Abb. 1).



**Abb. 1:** Zweigliedrigkeit des Jugendamtes

### § 70 Organisation des Jugendamts und des Landesjugendamts

- (1) Die Aufgaben des Jugendamts werden durch den Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamts wahrgenommen.
- (2) Die Geschäfte der laufenden Verwaltung im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe werden vom Leiter der Verwaltung der Gebiets-

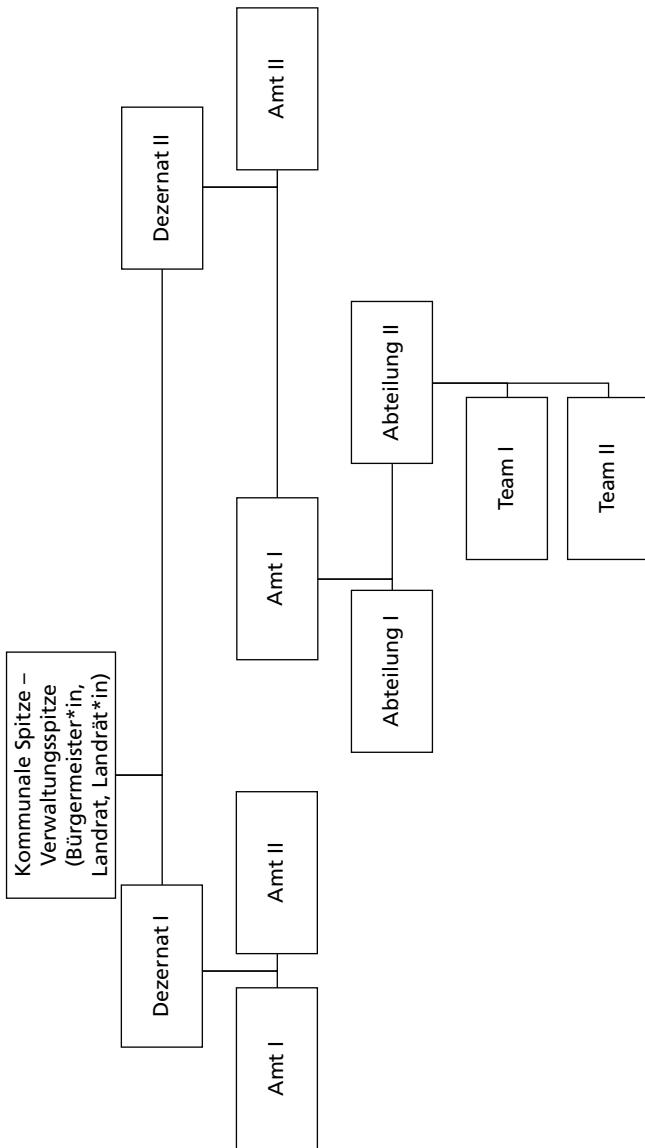
körperschaft oder in seinem Auftrag vom Leiter der Verwaltung des Jugendamts im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des Jugendhilfeausschusses geführt.

### 1.1.1 Die Verwaltung des Jugendamtes

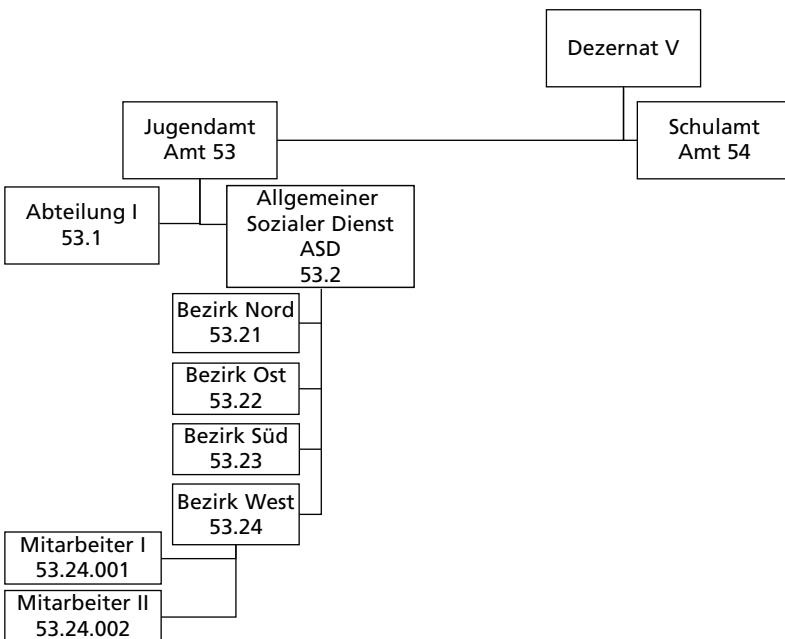
Eine Verwaltung unterliegt einer spezifischen Organisations- und einer eigenen spezifischen Handlungslogik. Der Aufbau einer Verwaltung ist durch eine hierarchische Ordnung geprägt, die in Einheiten, Abteilungen und Bereiche untergliedert ist (► Abb. 2). In der Regel werden Verwaltungen klassisch durch Organigramme abgebildet, welche demnach den Aufbau der Organisation der Kommunalverwaltung abbildet und gleichzeitig die Verortung jeder Organisationseinheit, hier das Jugendamt, aufzeigt.

Darüber hinaus bildet diese Struktur auch gleichzeitig eine Hierarchie mit entsprechenden Zugehörigkeiten, Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und auch Kommunikationswegen ab (► Abb. 3).

Außerdem ist das Jugendamt durch ein Verwaltungshandeln geprägt. Dies bedeutet, dass formelle Gestaltungsvorgaben für bestimmte Abläufe vorzufinden sind. Im Rahmen dieses sogenannten verwaltungsspezifischen Dienstbetriebes existieren in der Regel Vorschriften zur Aktenführung und für den internen und externen Schriftverkehr (z. B. Vorlagen für Aktenvermerke, Anträge, Bewilligungen, Briefbögen) und auch einheitliche Verfahrensweisen (z. B. Prozessabläufe, Verfahrensvorschriften). Entweder sind diese im Rahmen des Dienstbetriebes der gesamten Kommunalverwaltung eingeordnet, z. B. Vorlagen für Anträge, Aktenvorlagen, Ablaufprozesse, oder speziell für das Handeln und die Prozesse/Verfahren im Jugendamt selbst entwickelt und abgestimmt worden, z. B. auf Grundlage der rechtlichen Verfahrensvorschriften durch das SGB VIII.



**Abb. 2:** Einfaches Organigramm einer Kommunalverwaltung (eigene Darstellung)



**Abb. 3:** Einfaches Organigramm eines Stadtjugendamtes inkl. ASD mit Bezirksorientierung und Arbeitsplatznummer der Mitarbeitenden (eigene Darstellung)

**Kasten 1:** Beispiel Vorlage Aktennotiz

Arbeitsplatznummer: _____	Datum: _____
Sachbearbeiter*in: _____	
Aktenzeichen/Az: _____	
Betreff: _____	
Hier: _____	
Vermerk: _____	
_____	
_____	

**Kasten 2: Beispiel Internes Schreiben/Interne Mitteilung (Muster)**

Von: _____	Zeichen: _____
	Telefon/Durchwahl: _____
	Email: _____
	Datum: _____
An: _____	Abteilung: _____
Mit der Bitte um:	Bemerkungen: _____
<input type="checkbox"/> Kenntnisnahme	
<input type="checkbox"/> Rücksprache	
<input type="checkbox"/> Erledigung	
<input type="checkbox"/> Sonstiges: _____	
	<input type="checkbox"/> Anlagen

Die Verwaltung des Jugendamtes – ergo auch die Mitarbeitenden des ASD – ist somit sowohl in die gesamtkommunalen Verwaltungsstrukturen als auch in die Strukturen und Prozesse der eigentlichen Behörde Jugendamt eingebunden (zur Ambivalenz von sozialpädagogischer Tätigkeit in einer Verwaltung ► Kap. 3.3).

Das Handeln in der Verwaltung des Jugendamtes ist ferner auch durch die Arbeit nach Verfahrensregeln nach dem *Verwaltungsverfahrensrecht* (SGB X) geregelt. Jene Verfahrensregeln und -standards sind für die Mitarbeitenden der Verwaltung – und damit auch für die Mitarbeitenden im ASD – bindend und bei Einhaltung ebendieser auch rechtskräftig. Häufig werden die Verwaltungsverfahrensregeln und -prozesse in Handlungsschritte ausdifferenziert (vgl. Waschull 2023, 76). Das Jugendamt und so auch die Verwaltungseinheit ASD sind eine Sozialverwaltung, wodurch hier primär das Sozialverwaltungsverfahrensrecht bindend ist: Hier steht, so Waschull (2023), die Ermöglichung von Sozialleistungen im Vordergrund, d. h., der Fokus liegt hier auf die Stärkung der Klient\*innen bei »der Realisierung möglicher Sozialleistungen [...]. Das geschieht im Wesentlichen auf dreierlei Art und Weise: niedrigschwelliger Zugang zum Sozialleistungssystem, Verfahrenslast liegt beim Sozialleistungsträger und

nicht bei den Klienten sowie Verfahrensrechte der Klienten« (ebd., 77). Dementsprechend sind die Klient\*innen »Subjekt des Verfahrens« (ebd., 76) und Träger von spezifischen Rechten gegenüber dem ASD, wie z. B. Recht auf Erscheinen mit einem Beistand, Bestellung eines Bevollmächtigten, Akteneinsichtsrecht, die Pflicht zur Anhörung oder das Grundrecht auf Datenschutz.

Als relevante und vom jeweiligen Mitarbeitenden einzuhaltende Verfahrenskriterien, auf die im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Klienten geachtet werden muss, sind u. a. besondere Antragsregularien, Bearbeitungsfristen, Bestimmungen über den entsprechenden Sachverhalt, Datenschutzbestimmungen, Entscheidungsgrundlagen und -ergebnisse, Rechte der Verfahrensbeteiligten wie z. B. Vertretungsberechtigungen, Akteneinsicht, Anhörung zwingend zu berücksichtigen (Waschull 2023).

Eine Verwaltung ist immer in eine Leistungs- und Eingriffsverwaltung zu unterscheiden. Mit Leistungsverwaltung werden diejenigen Handlungen der öffentlichen Verwaltung bezeichnet, die Bürger\*innen Leistungen anbieten. Dies können Geldleistungen, personenbezogene oder allgemeine Dienstleistungen sein. Unter Eingriffsverwaltung versteht man die Handlungen der öffentlichen Verwaltung, die Bürger\*innen ein Tun, Dulden oder Unterlassen aufgeben und damit in ihre Freiheiten oder Rechte einseitig eingreifen. In der Regel ist die Eingriffsverwaltung eine klassische Handlungsform der Gefahrenabwehr. Im Jugendamt und im ASD sind beide Programme vorzufinden: Es werden im Rahmen der Leistungsverwaltung z. B. Beratungen konkret angeboten und durchgeführt, im Rahmen der Eingriffsverwaltung Kinder oder Jugendliche in Obhut genommen (Inobhutnahme ► Kap. 2.1.3) und somit in die Grundrechte von Eltern bzw. Personensorgeberechtigten eingegriffen.

Die Verfahrensstandards und -regeln können grob in zwei unterschiedliche Handlungsprogramme unterteilt werden: die Zweckprogrammierung und die konditionale Programmierung (siehe u. a. Luhmann 1968). Die *konditionale Programmierung* ist gegeben, wenn das Vorliegen bestimmter Tatbestandsmerkmale A, B, C, D (im Sinne eines eindeutigen Sachverhalts) zu eindeutigem und festgeschriebenem Verwaltungshandeln führt (= »Wenn-Dann-Programme«). Hier bestehen demnach keine eigenen Entscheidungsspielräume der Verwaltungsmitarbeitenden. Als Beispiel kann hier die Festlegung der Höhe des KiTa-

Beitrages gelten: Die Höhe des KiTa-Beitrages der Eltern bzw. Personensorgeberechtigten ergibt sich aus der Einstufung nach dem jeweiligen Einkommen. Die *Zweckprogrammierung* ist gegeben, wenn lediglich ein bestimmtes Ziel (Zweck, erstrebte Wirkung) für das Handeln vorgegeben ist, die Art und Weise der Zielerreichung (welches Mittel, welche Handlungsschritte) in der Verwaltung aber selbst erarbeitet werden muss. Dieser Handlungsablauf ist von den Verwaltungsmitarbeitenden nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten immer neu zu bestimmen. Als Beispiel kann hier die Gewährung von Hilfen zur Erziehung aufgrund der Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII gelten: Im Rahmen der Hilfeplanung wird zwischen dem\*der ASD-Mitarbeitenden und den Adressat\*innen u.a. die Hilfeart, -dauer und -erbringer in einem Aushandlungsprozess erörtert und festgelegt. Im Jugendamt generell als auch im ASD finden wir beide Handlungsprogramme vor.

### 1.1.2 Der Jugendhilfeausschuss

Der Jugendhilfeausschuss (JHA) ist nicht nur ein Teil des Jugendamtes, sondern das kommunale Gremium mit einer strategischen Rolle, da hier durch Beschlüsse in Grundsatzangelegenheiten oder Rahmenbeschlüsse der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe gesteuert wird.

#### § 71 Jugendhilfeausschuss, Landesjugendhilfeausschuss

- (1) Dem Jugendhilfeausschuss gehören als stimmberechtigte Mitglieder an
  1. mit drei Fünfteln des Anteils der Stimmen Mitglieder der Vertretungskörperschaft des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe oder von ihr gewählte Frauen und Männer, die in der Jugendhilfe erfahren sind,
  2. mit zwei Fünfteln des Anteils der Stimmen Frauen und Männer, die auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt werden; Vorschläge der Ju

- gendverbände und der Wohlfahrtsverbände sind angemessen zu berücksichtigen.
- (2) Dem Jugendhilfeausschuss sollen als beratende Mitglieder selbstorganisierte Zusammenschlüsse nach § 4a angehören.
- (3) Der Jugendhilfeausschuss befasst sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe, insbesondere mit
1. der Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien sowie mit Anregungen und Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe,
  2. der Jugendhilfeplanung und
  3. der Förderung der freien Jugendhilfe.
- (4) Er hat Beschlussrecht in Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse. Er soll vor jeder Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft in Fragen der Jugendhilfe und vor der Berufung eines Leiters des Jugendamts gehört werden und hat das Recht, an die Vertretungskörperschaft Anträge zu stellen. Er tritt nach Bedarf zusammen und ist auf Antrag von mindestens einem Fünftel der Stimmberechtigten einzuberufen. Seine Sitzungen sind öffentlich, soweit nicht das Wohl der Allgemeinheit, berechtigte Interessen einzelner Personen oder schutzbedürftiger Gruppen entgegenstehen.

Im § 71 SGB VIII ist die inhaltliche Ausgestaltung und die Zusammensetzung des JHA bundeseinheitlich gesetzlich geregelt. In Abs. 2 sind vier hervorgehobene Aufgabenbereiche benannt:

- Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien
- Anregungen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe
- Jugendhilfeplanung
- Förderung der freien Jugendhilfe