

MITTEILUNGS BLATT

Nr. 1 – Januar/Februar 1997

70 Jahre Jugendamt

● Eine Jugendbehörde im Wandel der Zeit

Mit Stadtratsbeschluss vom 24. Februar 1926 errichtete die Stadt Regensburg für ihren Stadtbezirk ein Stadtjugendamt. 70 Jahre später würdigte die Stadt dieses Ereignis mit einer Festsitzung des Jugendhilfeausschusses. Mit dieser 70-Jahr-Feier wurde nicht nur in verdienstvoller Weise darauf hingewiesen, daß die Geschichte der Jugendämter nicht mit dem Nachkriegsdeutschland der 45er-Jahre, sondern schon viel früher beginnt. Es bot sich vielmehr auch die Gelegenheit, im Rahmen eines Festvortrags die geschichtliche Entwicklung der Jugendhilfebehörden am Beispiel Regensburgs einmal vertieft zu beleuchten und die beeindruckende Kontinuität mancher gleichbleibender Problemstellung, aber auch die tiefgreifenden Veränderungen dieser 70 Jahre nachzuzeichnen. Für diesen Beitrag konnte dankenswerter Weise Einblick in die Verwaltungsberichte des Jugendamts seit 1925 genommen werden, eine Lektüre, die zum Teil neue und überraschende, jedenfalls aber authentische Einblicke vermittelt⁽¹⁾.

Wie steht es überhaupt mit der Geschichtsschreibung der behördlichen Jugendhilfe? Soweit Jugendhilfe-Geschichtsschreibungen über einen längeren Zeitraum vorliegen, behandeln sie in der Regel die Geschichte einzelner Verbände oder die Problemgeschichte einzelner Aufgabenfelder (z.B. der Heimerziehung), nicht jedoch eine systematische Geschichte der öffentlichen Träger der Jugendämter als Jugendhilfebehörden. Oft beginnen geschichtliche Darstellungen mit der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, die Entstehungsgeschichte der Jugendämter ist weitgehend unbearbeitet, ebenso die Rolle der Jugendämter während der Zeit des Nationalsozialismus. Speziell im ländlichen Bereich besteht daneben im Gefolge von Gebietsreformen das Problem der räumlichen Diskontinuität. Ob sich nun in einem geschichtlichen Prozeß von 70 Jahren etwas verändert hat oder nicht, hängt von der

Betrachtungsweise ab. Abgesehen davon, daß wir uns hüten sollten, historische Ereignisse im Nachhinein, und das heißt eben auch in Kenntnis der Folgen zu bewerten (während die seinerzeitigen Zeitgenossen ihre Entscheidungen ohne den Blick in die Zukunft treffen mußten), abgesehen davon also gibt es natürlich immer Elemente oder Aspekte der Kontinuität und solche der Veränderung. Im folgenden soll es neben einem kurzen historischen Abriss der Geschichte eines Stadtjugendamts um die Fragen gehen, welches Bild vom Kind und vom Jugendlichen maßgeblich für die Arbeit des Jugendamts war oder bis heute ist, wie sich die Situation von Kindern, Jugendlichen und den Heranwachsenden verändert hat, aber auch, wie sich das Verständnis von öffentlicher (Jugendhilfe-)Verwaltung über die Jahrzehnte verändert hat oder auch nicht. Daneben müssen zwangsläufig andere Gesichtspunkte zurücktreten, also etwa Aspekte des Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern oder der Entwicklung des Berufsbilds (von der Fürsorgerin zur Sozialpädagogin).

Ein kurzer historischer Rückblick

Die Entstehung der Jugendhilfe in unserem heutigen Sinne hängt historisch betrachtet mit der Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaften zusammen, für die die Industrialisierung und die damit verbundenen Veränderungen der Arbeitswelt ein Beispiel wäre, philosophische Aufklärung und bürgerliche Emanzipation damit zusammenhängend – ein anderes, und dies alles schlägt sich auch nieder in einer Veränderung hinsichtlich der Funktion der Familie. Die Tätigkeit eines Jugendamts bewegt sich an der Grenzlinie zwischen dem privaten Raum der Familie und dem gesellschaftlichen Raum, der staatlichen und öffentlichen Sphäre also, zu der die Familie, oder sagen wir besser: das Heranwachsen der Kinder als der nächsten Generation in

Beziehung steht und umgekehrt. Wir müssen uns dabei allerdings davor hüten, mit „Familie“ jenes Bild zu verbinden, das Familie heute prägt. Familie hieß in früheren Zeiten Sippe, Hofstelle, das Haus, war ein größerer

B A Y E R I S C H E S
LANDESJUGENDAMT

INHALTSVERZEICHNIS

Dieser Ausgabe liegt das Inhaltsverzeichnis für den Jahrgang 1996 des Mitteilungsblattes bei.

Thema

70 Jahre Jugendamt – Eine Jugendbehörde im Wandel der Zeit 1

Berichte

Neue Steuerungsmodelle – eine Chance für die Jugendhilfe 9

Jugend ist Zukunft – Mehr Lobby für Kinder und Jugendliche durch Planung 11

Ausbildung und Wohnen 12

Info

Anhaltzahlen für eine angemessene Personalausstattung der Kreisjugendämter 13

Förderung von Maßnahmen der Erziehungshilfe gegen Straffälligkeit und Gewalt 13

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Jugendhilfe in der tschechischen Republik 13

Hilfe zur Erziehung in Pflegefamilien und in familienähnlichen Formen 13

Neuregelungen bei der Adoption philippinischer Kinder 17

Urteil des italienischen Verfassungsgerichts zu Altersgrenzen bei Adoption 18

Fortbildungsveranstaltungen 18

Sammlung „Jugendhilferecht in Bayern“ 19

Personalia 19

Tip

Für Sie gelesen 20

Aus dem Landtag 20

Zu guter Letzt 20

Impressum 20

sozialer Verbund, also etwas anderes, als dies heute der Fall ist.

Jugendhilfe entstand und entsteht – so könnte in einem ersten Zugriff formuliert werden – dort, wo die stützende Funktion der Familie für die Gesellschaft problematisch zu sein scheint oder problematisch wird⁽²⁾. Wichtige Vorläufer heutiger Jugendhilfe sind die Armenfürsorge und die Waisenfürsorge, Bereiche also, in denen das Stützsystem der Familie entweder nicht ausreicht oder gänzlich ausfällt und das Heranwachsen der nächsten Generation gefährdet ist. Aufgrund der erheblich geringeren Lebenserwartung auch der Eltern und im speziellen der hohen Müttersterblichkeit

war das Problem der unvollständigen Familie, der Versorgung der Halb- und Vollwaisen wahrscheinlich erheblich größer als heute⁽³⁾. Der Funktionswandel der Familie, der zum Teil auch ein Funktionsverlust ist, findet seine Entsprechung im Aufbau, Ausbau und in der Ausdifferenzierung der außerfamiliären Bildungs- und Jugendhilfeinstitutionen.

Mit Errichtungsbeschluß des Regensburger Stadtrats vom 24. Februar 1926 wurde das Stadtjugendamt zunächst dem städtischen Wohlfahrtsamt als eine eigene „Abteilung Stadtjugendamt“ zugeordnet. Gleichzeitig wurde ein besonderer Ausschuß, nämlich der „Jugendamtsausschuß“ etabliert, der aus dem Leiter, dem Oberbürgermeister bzw. dem Stellvertreter und zwanzig Mitgliedern bestand, ein Vorläufer des heutigen Jugendhilfeausschusses also⁽⁴⁾. Die Errichtung des Stadtjugendamts stand in einem engen Zusammenhang mit dem Erlaß des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (siehe unten). Allerdings bestand bereits vorher bei diesem städtischen Wohlfahrtsamt eine „Abteilung für Minderjährige“, der der Vollzug einer Reihe von gesetzlichen Bestimmungen oblag, nämlich im einzelnen:

1. die materielle Sonderfürsorge für Minderjährige,
2. die Krüppelfürsorge,
3. die Heilfürsorge als freiwillige, vorbeugende Gesundheitsfürsorge,
4. die Fürsorgeerziehung,
5. das Pflegekinderwesen,
6. der Gemeindewaisenrat,
7. der Vollzug polizeilicher Vorschriften über den Besuch Jugendlicher in Lichtspieltheatern (vgl. Verwaltungsbericht 1925/27, Seite 1 und 2)⁽⁵⁾.

Nach dem RJWG war nunmehr also ein Jugendamt zu errichten, dessen Aufgaben in dem zitierten Bericht wie folgt zusammengefaßt wurden:

1. Amtsvormundschaft,
2. Vollzug der gerichtlich angeordneten Fürsorgeerziehung,
3. Pflegekinderwesen und Aufsicht über die unehelichen Kinder,
4. Mithilfe bei den Polizeibehörden in Angelegenheiten Jugendlicher und
5. die Tätigkeit des Gemeindewaisenrats.
6. Außerdem wurde dem Jugendamt übertragen:
 - a) sämtliche Maßnahmen der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge schulpflichtiger Minderjähriger (Krüppel-, Heil- und Erholungsfürsorge sowie die Höhen-sonnenbestrahlungen), ferner
 - b) die Geschäftsführung des Ortsausschusses für Lichtspielvorführungen, die Genehmigung für Jugendvorstellungen in Kinos und der Vollzug der Bestimmungen über Fahrpreismäßigungen zugunsten der Jugendpflege.

Hinzu kamen Aufgaben der Jugendgerichtshilfe. Die Aufgabenbeschreibungen waren also doch sehr ähnlich.

Die Zusammensetzung des Jugendamtsausschusses erinnert in manchem an die heutige Struktur; ihm gehörten kraft Amtes an

- der Bezirksarzt der Stadt,
- ein Oberamtsrichter,
- der Stadtschulrat,
- die Stadtpfarrer;

auf Vorschlag der vorschlagsberechtigten Jugendwohlfahrtsvereinigungen:

- der Direktor der Katholischen Jugendfürsorge,
- ein Rechtsanwalt,
- eine Diözesansekretärin,
- eine Gewerbeoberlehrerin,
- eine Freifrau,
- eine Fürsorgerin,
- ein Korbmachermeister,
- ein Verwaltungsoberinspektor;

aufgrund freier Wahl des Stadtrats:

insgesamt fünf Stadträte und ein Lehrer sowie der Leiter des Stadtjugendamts, ein Verwaltungsinspektor.

Als beratendes Mitglied wurde ferner der Vertreter der israelitischen Kultusgemeinde berufen⁽⁶⁾.

In den folgenden Jahren wurden die Aufgaben erweitert und konsolidiert. 1930 wurde die Mütterberatungs- und Säuglingsfürsorgestelle eingegliedert, die damals bereits auf eine 25jährige Tätigkeit zurückblicken konnte. Bereits 1928 wurde der erste städtische Kinder- und Jugendhort für eine Barackensiedlung eröffnet, fünf Jahre später kamen ein neuer Kindergarten und eine Kinderbewahranstalt hinzu. 1935 verfügte der Oberbürgermeister eine Trennung des Jugendamts vom Wohlfahrtsamt, womit das Jugendamt eine eigene Dienststelle wurde. 1932/33 schien der allgemeine Aufbau abgeschlossen zu sein, so daß in einem Rückblick eine sehr systematische Darstellung der seinerzeitigen Aufgaben des Jugendamts und das Selbstverständnis zur Jugendhilfe formuliert werden konnten. Die Jugendpflege und die Jugendbewegung werden erstmals im Verwaltungsbericht 1928/29 erwähnt, wobei die jugendpflegerischen Aufgaben des Jugendamts sich auf die Ausstellung von Bescheinigungen für die Fahrpreisermäßigungen von Jugendleitern erstreckten und im übrigen auf die (bereits einige Jahrzehnte bestehende) Jugendbewegung hingewiesen wurde.

Sozusagen für den Außendienst wurde parallel dazu beim Wohlfahrtsamt die Familienfürsorge eingeführt. Die Stadt war in fünf Bezirke eingeteilt, die mit vier Fürsorgerinnen und fünf Erhebungsbeamten besetzt waren. Den Erhebungs- und Fürsorgedienst für das Jugendamt erledigte somit in dieser Zeit die Familienfürsorge des Wohlfahrtsamtes. 1952/53 wurde in dieser Familienfürsorge die Gesundheitsfürsorge, materielle Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe zusammengefaßt und in achtzehn Fürsorgebezirke untergliedert. 1973 wurde das bis dahin selbständige Amt für Familienfürsorge als Allgemeiner Sozialer Dienst dem Jugendamt angegliedert. 1991 erfolgte dann wiederum die Aufteilung des Stadtjugendamts in drei Ämter.

Bemerkenswert ist, daß bereits in der Gründungszeit ein breites Betätigungsspektrum des Katholischen Jugendfürsorgevereins bestanden haben muß, mit dem auch Vereinbarungen über die Delegation von Aufgaben, z.B. für die Vormundschaft über katholische Mündel, bestanden bzw. abgeschlossen wurden. Solche Vereinbarungen wurden – in geringerem Umfang – daneben mit evangelischen und anderen Fürsorgeorganisationen abgeschlossen. Diese Aufgabendelegationen wurden mit der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten nach und nach aufgehoben, an ihre Stelle traten Delegationsvereinbarungen mit der nationalsozialistischen Volksfürsorge (NSV), wie dies in den Geschäftsberichten großzügig umschrieben wurde. Offensichtlich hat dies aber nicht immer so richtig funktioniert hat, jedenfalls wurden Mitte der 30er Jahre einzelne Delegationen von der NSV wieder zurückgenommen. Die Jugendpflegeaufgaben allerdings waren weitgehend an die HJ abgegeben. Auch dieser Teil der Geschichte wäre eines eigenen Studiums wert. Insgesamt scheint sich jedoch die grundlegende Aufgabenstruktur der Jugendämter von der Weimarer Republik über das sog. Dritte Reich bis in das Nachkriegsdeutschland hinein nicht wesentlich verändert zu haben. Gewisse Entwicklungsschübe gab es mit der Novelle zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (1953) und der Neufassung des Jugendwohlfahrtsgesetzes im Jahre 1962. Hier wurden dann doch deutlicher und umfanglicher, als dies vorher der Fall war, die jugendpflegerischen Aufgaben als Teil der Jugendhilfe gesehen (Jugendhilfe als Jugendfürsorge und Jugendpflege), markiert etwa durch die Anstellung eines Stadtjugendpflegers, durch die Übernahme eines Hauses der Jugend (aus dem GYA-Bestand der amerikanischen Besatzungszeit) und durch eine vor allem in den 50er und 60er Jahren nachvollziehbare erhebliche Ausweitung etwa der Jugendschutzaufgaben im Bereich des Jugendmedienschutzes. Die Entwicklung der Jugendhilfe von der Armenfürsorge zur Erziehung und Bildung junger Menschen und der Unterstützung ihrer Familien läßt sich also auch in diesen groben Strichen und in der Aufgabenorganisation des Stadtjugendamts Regensburg nachzeichnen.

Welches Bild vom Kind oder vom jungen Menschen allgemein war maßgeblich und handlungsleitend?

Kinder und Jugendliche erscheinen, der damaligen Zeit durchaus entsprechend, zunächst als Objekte der Erziehung eher im Sinne von Zucht, der Bewahrung oder der Maßregelung, und weniger der Förderung. Die Erörterung eigener Rechte des Kindes in unserem heutigen Sinne wird man in den ersten Berichten nicht finden⁽⁷⁾. Wir sollten aber nicht ungerecht sein. Das Stadtjugendamt hat sich jedenfalls von den ersten Jahren an und hier war ja auch an vorhandener städtischer Fürsorge anzuknüpfen – natürlich für Kinder und junge Menschen eingesetzt, wobei wir einfach in Rechnung stellen müssen, daß die materielle Not, die hygienischen Mißstände derart gravierend waren, daß Kinder- und Jugendfürsorge, Familienfürsorge tatsächlich mit der Sorge ums Überleben zu tun hatte. Im Gegensatz zu heutigen „Überlebensängsten“ waren die damaligen Überlebensprobleme ganz konkret und hautnah.

Am eindrucksvollsten ist es, hier die Verwaltungsberichte unmittelbar wirken zu lassen. In dem Bericht von 1928/29 wird z.B. ausführlich dargelegt, daß das Jugendamt immer wieder auf zwei Notstände gestoßen sei, nämlich auf die Raumnot und die Bettennot. In einer Vielzahl von Fällen sei der Grund für die nachgehende Fürsorge „das Fehlen einer eigenen Schlafgelegenheit für das Kind, die fehlende ausreichende Verdienstmöglichkeit der Eltern. So geht neben der Unterernährung und der Tuberkulosegefährdung als weitere Auswirkung der jahrelangen fehlenden Befriedigung des einfachsten Bedürfnisses nach ruhigem Schlaf die Steigerung aller anderen gesundheitlichen Gefahren für den kindlichen Organismus einher“ (Seite 11). Durch „Hingabe eines Bettes, eines eigenen Bettes“ könne hier „wesentlich helfend und ergänzend eingegriffen werden“. „Die sittlichen Gefahren durch das enge Beieinanderschlafen von halbwüchsigen Knaben und Mädchen in einem Bett... möchten nur gestreift werden“ (Seite 12). Hierzu gibt es auch statistische Angaben. So „schlafen von 1106 unehelichen Kindern 33 Prozent völlig ungenügend und sittlich gefährdet; von 646 gesundheitlich geschwächten Kindern 32 Prozent gesundheitlich und sittlich unbefriedigend“ (Seite 13). Als Fallbeispiel werden die „Schlafverhältnisse der Familie Bl.“ beschrieben: „Drei ganz kleine Räume sind belegt von dem Bl., vier erwachsenen Kindern, drei Kleinkindern, einem Enkelkind. Eine Tochter entbindet demnächst, eine zweite Tochter wird einheiraten = 10 Personen und zwei Personen Zuwachs für vier Betten und eine Ottomane. Im Berichtsjahre konnte (so wird bedauernd vermerkt, R.S.) mangels verfügbarer Mittel nicht so abgeholfen werden, als es wünschenswert war. Zur Hingabe gelangten 4 Bettstellen mit 4 Strohsäcken, 7 Kopfkissen, 9 Federbetten, 1 Matratze“ (ebd.). Von den Kindern, die in Erholungsfürsorge waren (insgesamt 335) hatten 35 % kein eigenes Bett. Diese Berichte machen deutlich, wie wenig sachgerecht und ungerecht wir mitunter über die „Fürsorgelastigkeit“ früherer Jugendhilfe rasonieren. Was – so ist zu fragen – hätten denn unsere früheren Kolleginnen und Kollegen anders tun sollen, als zunächst einmal jedem Kind ein eigenes Bett zu verschaffen?

Mangelkrankheiten bzw. Krankheiten infolge unzureichender hygienischer Verhältnisse wie z.B. Rachitis oder Tuberkulose waren noch in den 20er und 30er Jahren weit verbreitet. Dem suchte man unter anderem durch Höhensonnenbestrahlungen abzuwehren. In Berichten dieser Zeit wird in diesem Zusammenhang immer wieder eigens und dringlich betont, wie segensreich es sei, daß den Kindern täglich ein Liter Milch zugesprochen werden könne. 1930/31 wird aus der Städtischen Kinderbewahranstalt berichtet, in der sich zwischen 75 (Sommer) und 120 (Winter) Kinder aufhielten. „An 43 Tagen wurden 444 Liter Milch kostenlos an bedürftige Kleinkinder verabreicht“ (Seite 7). Das waren an diesen Tagen rund 10 Liter für alle „Bedürftigen“. Ein anderes Beispiel erhellt diese Situation: Unter dem Kapitel „freie Jugendpflege und Jugendfürsorge“ wird fast beiläufig berichtet: „Der Frauenverein vom Roten Kreuz – Ortsgruppe Regensburg – nahm dem Amte im Berichtsjahre die Verpflegung der durchreisenden großen Erholungstransporte des

Vereins Landaufenthalt für Stadtkinder Berlin ab. Es wurden nicht weniger als 4.500 Jugendliche mit ihren Führern hier verpflegt“ (Bericht 1930/31, Seite 6).

Neben diesen Bemühungen um die Behebung oder wenigstens Linderung der materiellen Not (und deren Folgen) im Rahmen der Jugendfürsorge fällt auf, daß die Amtsvormundschaft für uneheliche (!) Kinder und die Fürsorge für uneheliche minderjährige Mütter wohl einen besonders breiten Raum einnahmen und „sexuelle Verfehlungen“ speziell bei Mädchen häufiger Grund für jugendschützerische Aktivitäten waren. Im Bericht 1930/31 wird „die Durchführung der gesetzlichen Amtsvormundschaft“ neben „dem Vollzug der Fürsorgeerziehung“ als der eigentliche Angelpunkt der Tätigkeit eines Jugendamtes bezeichnet.

Der Anteil der unehelich geborenen Kinder betrug in diesen Jahren über 20 %, die größte Gruppe unter den unverheirateten Kindsmüttern stellten die Dienstmädchen mit fast 40 %, und das in einem katholisch bürgerlichen Milieu (Zahlen siehe 1928/29). Die „sittlich nicht einwandfreie Führung“ war bemerkenswerterweise immer eine Etikettierung speziell von Mädchen; in den Jugend- und Polizeiakten tauchte diese dann meist auf unter „hwG“ („häufig wechselnder Geschlechtsverkehr“), der ebenfalls vor allem bei Mädchen festgestellt wurde, und erst in unserer heutigen Zeit scheint sich diese geschlechtsspezifische Aufmerksamkeit zu verlieren. Im übrigen liegen die Dinge hier für das Jugendamt recht einfach und klar, wie noch ein Bericht aus den Kriegsjahren zeigt (1939–43, Seite 11): „Bei der Erweiterung der Stadt und bei der starken Belegung mit Militär ist es erklärlich, daß die Zahl der unehelichen Kinder und damit die Amtsvormundschftsarbeit ständig wächst.“

Die späteren, erst in den vergangenen Jahrzehnten eingetretenen Veränderungen in der Sichtweise junger Menschen und des damit verbundenen Selbstverständnisses eines Jugendamts von der eingreifenden, ordnungsrechtlich orientierten Behörde hin zu einer Fachbehörde für Erziehung und Bildung junger Menschen wird auch am Beispiel des Vollzugs von Jugendschutzbestimmungen deutlich. Noch in den 50er Jahren wurden Verfehlungen gegen Jugendschutzbestimmungen bei den Jugendlichen selbst bzw. bei den Eltern geahndet (Bericht 52/53). Das ging ganz praktisch so: „Die Jugendlichen wurden in den meisten Fällen vom Jugendamt vorgeladen. War ein Verschulden der Eltern anzunehmen, so wurden auch diese vorgeladen. Eltern und Jugendliche sind vom Jugendpfleger über die gesetzlichen Bestimmungen belehrt und ihnen vom erzieherischen Standpunkt aus Möglichkeiten und Wege zu einer sinnvollen Freizeitgestaltung des Jugendlichen aufgezeigt worden. Handelte es sich um arbeitslose Jugendliche, so wurde mit der Berufsberatung im Arbeitsamt Verbindung aufgenommen, um den Jugendlichen in Arbeit zu bringen. Erschien eine Belehrung für nicht ausreichend, so wurden vom Jugendamt zusätzlich fürsorgliche Maßnahmen eingeleitet“ (Seite 19). Am Beispiel des (gesetzlichen) Jugendschutzes ließen sich im übrigen die Veränderungen in der Aufgaben-sicht eines Jugendamts ebenfalls sehr anschaulich nachzeichnen. So scheinen, um nur ein kleines Beispiel zu nennen, in den 50er Jahren die „Kindermaskenfeste“ eine besondere

Aufmerksamkeit durch das Jugendamt hervorgerufen haben (siehe Bericht 1954/55, Seite 23).

Welchen Stellenwert hatte und hat das Jugendamt?

Es wurde eingangs schon darauf hingewiesen, daß eine wesentliche Quelle des Jugendamts die Waisen- und Armenfürsorge war, also eine Aufgabe, die zwar sozialpolitisch für notwendig, aber ebenso lästig gehalten wird. Etwas verkürzt aber nicht unzutreffend könnte man formulieren, daß die Jugendämter durchaus an der Marginalität ihres Klientels partizipieren. Wenn man davon ausgeht, daß Drohungen nur dort ausgesprochen und Schmiergelder nur dort bezahlt werden, wo es um etwas geht, und die gesellschaftliche Bedeutung einer Behörde insoweit von der Zahl der Nötigungs- und Bestechungsaffären abhängig macht, dann rangieren die Jugendämter sicher an der unteren Beliebtheitskala. Daß dieser Zusammenhang nicht aus der Luft gegriffen ist, wird deutlich, wenn wir die etwas abweichende Situation im Adoptionsbereich betrachten.

Im Rückblick über 70 Jahre wird man feststellen können, daß das Jugendamt eigentlich nie über einen längeren Zeitraum hin eine strukturelle Kontinuität seiner Organisationsform, seines Bestands an Aufgaben und Zuständigkeiten entfalten konnte. Es scheint, als ob sich die Selbstverwaltungskompetenz der kommunalen Gebietskörperschaften sehr gerne immer wieder an den Jugendämtern erprobt⁽⁸⁾. Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 sah ursprünglich sowohl die Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern als auch von Landesjugendämtern bis hin zu einem Reichsjugendamt vor und formulierte ebenfalls sowohl die Aufgaben der Jugendfürsorge als auch die Aufgaben der Jugendpflege allesamt als Pflichtaufgaben der Kommunen. Diese Fassung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes ist nie in Kraft getreten. In der Einführungsverordnung von 1924 wurden vielmehr alle Verpflichtungen, die über den bisher vorhandenen Kernbestand fürsorgerischer Aufgaben hinausgehen, suspendiert. Im Grunde genommen ist erst mit dem reformierten Jugendwohlfahrtsgesetz von 1962 jener Zustand eingetreten, den der Weimarer Reichstag einmal wollte. (Und das nach 40 Jahren und was waren das für Jahre!) Eine Reform kam dann bekanntlich erst nochmals fast 20 Jahre später zustande, nämlich mit dem Inkrafttreten des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes zum 1.1.1991.

Nach dem abgemagerten RJWG in der Fassung der Verordnung von 1924 blieb es den Gebietskörperschaften bzw. den Ländern überlassen, Jugendämter einzurichten oder auch nicht, und es wurden die Aufgaben, die wir heute der Jugendpflege oder der Jugendarbeit zuordnen, aus dem Pflichten-Katalog des RJWG herausgenommen. Aus dieser Zeit rührt die fast unausrottbare Auffassung, wonach die Jugendpflege oder Jugendarbeit zu den sogenannten freiwilligen Leistungen zähle. Das war beim letztendlichen Inkrafttreten des RJWG zwar der Fall, galt aber spätestens nicht mehr nach dem JWVG von 1962.

Dementsprechend gruppieren sich die Jugendamtsaufgaben und dessen Struktur um jene Aufgaben, die traditioneller oder klassischer Weise Jugendamtsaufgaben waren oder sich zu solchen entwickelt hatten: Die Amtsvormundschaft,

die Jugendfürsorge in erzieherischer und materieller Hinsicht und der Jugendschutz, damals noch zum Teil in Polizeiverordnungen geregelt, Aufgaben also, die sowohl vom Selbstverständnis her als auch von den gesetzlichen Grundlagen her einen stark eingreifenden, ordnungsrechtlichen, hoheitlichen Charakter hatten. Auch die Einrichtungen der Kindertagesbetreuung, und dies gilt im speziellen für die Kinderkrippe und den Kinderhort, waren sehr stark Einrichtungen für unterprivilegierte Kinder, also für solche, die kein halbwegs wohlsituiertes bürgerliches Zuhause hatten. Verfolgt man die Ausführungen in den Verwaltungsberichten über die städtischen Kindereinrichtungen, so wird deutlich, daß auch sie vorrangig Not zu lindern und der Verwahrlosung von Kindern entgegenzuwirken hatten⁽⁹⁾. Man wird deshalb mit Fug und Recht behaupten können, daß die Jugendämter bis in die 60er Jahre hinein, also rund die Hälfte ihres bisherigen Bestehens, mit dieser von mir wiederholt titulierten Behebung von materieller Not und dem Entgegenwirken von Verwahrlosung beschäftigt waren. Erst die Situation des wirtschaftlichen Wohlstands für die breiten Schichten der Bevölkerung, wie sie als Ergebnis des sogenannten Wirtschaftswunders in den 60er Jahren im wesentlichen erreicht war, erst die dann zum Teil sehr gewaltsame Infragestellung der sich verkrustenden, restaurativen gesellschaftlichen Strukturen etwa durch die Studentenbewegungen Ende der 60er Jahre und die Liberalisierung nicht nur der Erziehung, sondern auch der traditionellen Normen und Werte haben letztlich die Voraussetzung dafür bewirkt, daß in den 70er Jahren eine Reformdiskussion der Jugendhilfe zustande kam. Nunmehr konnten die Aufgaben der Jugendhilfe und im speziellen der Jugendämter auch außerhalb dieser funktionalen Notwendigkeit des Not-Linderns angesiedelt werden, konnten stärker jene Aufgaben formuliert werden, die wir heute ganz allgemein mit dem Begriff der pädagogischen Prävention beschreiben können, also der Etablierung eines differenzierten und breiten Feldes von beratenden und unterstützenden Maßnahmen für Kinder und ihre Familien.

Wenn wir heute von einem Perspektivwechsel in der Jugendhilfe und in der Aufgabenwahrnehmung bzw. im Selbstverständnis der Jugendämter sprechen, wenn wir heute den Wandel von der Eingriffsbehörde zum Dienstleistungsunternehmen fordern, wenn heute anstelle des Vollzugs von Polizeiverordnungen die Beachtung des Leistungsrechts des Bürgers steht, dann war dies ein langer Weg, der rein rechtlich betrachtet erst vor rund fünf Jahren eine entscheidende Weichenstellung genommen hat. Man muß sich also auch nicht wundern, wenn sich bestimmte Strukturen oder Eigenarten der Jugendhilfe scheinbar hartnäckig halten. Hinzu kommt, daß Bayern schon in den 20er Jahren hinsichtlich des Aufbaus einer durchgängigen Jugendamtsstruktur sehr zurückhaltend war. Jugendamtsaufgaben und Landesjugendamtsaufgaben waren und sind deswegen zum Teil bis heute auf andere Behörden übertragen. Es gibt bundesweit uneinheitliche Regelungen bezüglich der Integration oder der selbständigen Organisation der allgemeinen sozialen Dienste, es gibt sehr verschiedenartige Zuschnitte der Jugendämter. Hierzu mag es im einzelnen auch immer

gute Gründe geben oder gegeben haben. Aber diese Diskontinuität der Jugendamtsstrukturen kann aufs Ganze gesehen in der Bevölkerung kein gefestigtes Verständnis von dem bewirken, was als Jugendamtsaufgaben zu verstehen und zu betrachten sei, was von einer solchen Behörde erwartet werden kann.

Man wird die Stellung des Jugendamts auch immer in einem Zusammenhang mit dem sogenannten Subsidiaritätsprinzip sehen müssen, also dem Prinzip, wonach Maßnahmen und Dienste des freien Trägers Vorrang vor dem öffentlichen haben, soweit der freie Träger tätig sein kann und will und dies mit öffentlicher Förderung auch zuwege bringt. Die „freie Liebestätigkeit“, eine Terminologie, mit der noch in den 40er und Anfang 50er Jahre die Tätigkeit der freien Träger gekennzeichnet war – der Begriff Liebe oder ähnliches taucht im Zusammenhang mit der Beschreibung eines Jugendamts nie auf – signalisiert, worin noch heute eine ganz spezifische Schwierigkeit der Jugendämter liegt, nämlich darin, daß ihm die hoheitlichen, eingreifenden Aufgaben, die es natürlich auch heute noch hat, niemand abnehmen will. So heißt es im Verwaltungsbericht 1927/1928: „Auf keinem seiner Gebiete erfährt das Jugendamt so scharfe und unberechtigte Angriffe wie auf dem Gebiete der Fürsorgeerziehung. Es ist begreiflich, daß sie tief eingreift in die Familie. Unverständlich aber bleibt es, wenn die Vollzugsarbeit des Jugendamtes, die es aufgrund der Beschlüsse des Vormundschaftsgerichtes zu leisten hat, angegriffen wird. Wir verweisen Unzufriedene grundsätzlich auf den Beschwerdeweg. Bisher wurde vom Landesjugendamt in Fürsorgeerziehungsangelegenheiten noch keiner Beschwerde stattgegeben. – Das Wesen der Fürsorgeerziehung wird von seinen Gegnern vollkommen verkannt... Das Stadtjugendamt Regensburg betrachtet die Fürsorgeerziehung als letztes Mittel; es beantragt sie nur, wenn andere Erziehungsmöglichkeiten nicht mehr gegeben sind“ (Seite 7/8).

Dieses Zitat war noch nicht bekannt, als im Jahresbericht 1994 des Bayerischen Landesjugendamts ausgeführt wurde (Seite 7): „In der Systematik des KJHG ist die Inanspruchnahme dieser Hilfen (gemeint sind die Hilfen zur Erziehung, R.S.) zwar noch von der freiwilligen Entscheidung der Personensorgeberechtigten abhängig. Bei einer Zuspitzung der Problemlage, wenn nämlich das Wohl des Kindes konkret gefährdet ist, kommt das Wächteramt des Jugendamts zum Tragen: Es muß gegebenenfalls das Vormundschaftsgericht auffordern, tätig zu werden. Dieses Arbeiten an der Grenze zwischen nicht mehr vorhandener ‚Gewährleistung‘ und der ‚Gefährdung‘ des Kindeswohls führt in der Öffentlichkeit nach wie vor zu einer oft mißverstandenen Sichtweise über die Arbeit des Jugendamts. So wird in der öffentlichen Darstellung und Diskussion von ‚Fällen‘ beklagt, Jugendämter würden den Eltern ‚die Kinder wegnehmen‘; tatsächlich kann die Herausnahme eines Kindes aus der Familie nur vom Vormundschaftsgericht angeordnet werden, aber die Jugendämter müssen aus ihrer Verantwortlichkeit das Gericht anrufen, wenn die Problemkonstellation mit den auf Freiwilligkeit beruhenden Leistungsangeboten der Hilfen zur Erziehung im Interesse des Kindes nicht mehr aufgefangen werden kann. Andererseits wird bei

öffentlich skandalisierten Fällen ebenso Klage geführt, wenn ein Jugendamt zu spät interveniert, also es beim Angebot auf bestimmte Hilfen zur Erziehung beläßt, ohne im Sinne des Wächteramts eine vormundschaftsrichterliche Anordnung herbeizuführen.“

Zwischen diesen beiden, in der Sache austauschbaren Zitaten liegen fast 70 Jahre.

Staatliche Verfassung und behördliche Jugendhilfe

Zur Kontinuität der Jugendämter gehört, daß sie als Teil der öffentlichen Verwaltung auch in den jeweiligen verfassungs- und kommunalrechtlichen Gegebenheiten verhaftet sind. Die Gründung des Stadtjugendamts Regensburg fällt in die Zeit der Weimarer Republik. Sieben Jahre später beginnt das nationalsozialistische Regime, das in jeder Hinsicht grausam endet und dessen schweres Erbe der Bundesrepublik Deutschland in die Wiege gelegt wird. Vor diesem Hintergrund ist die Kontinuität des Verwaltungsvollzugs durch drei verschiedene Gesellschaftssysteme hindurch erstaunlich.

Vergleicht man die Berichte der ersten 40 Jahre, so würde der distanzierte Leser, dem die ideologischen Versatzstücke dieser Epochen fremd sind, nicht vermuten, daß der faktische Zusammenbruch der ersten parlamentarisch-demokratischen Verfassung in Deutschland, Weltwirtschaftskrise, Machtergreifung der Nationalsozialisten, Judenverfolgung und -vernichtung, Weltkrieg, Zerstörung Deutschlands und großer Teile Europas, Teilung Deutschlands, Wiederaufbau, bundesdeutscher Verfassungs- und Rechtsstaat, Ende der Besatzungszeit und Wiederherstellung der deutschen Souveränität, Wiederaufbau, Wirtschaftswunder... dazwischen liegen. Bei der Lektüre der entsprechenden Unterlagen drängt sich immer wieder die Frage auf, ob es tatsächlich einfach als normal, unproblematisch oder vielleicht sogar besonders vorteilhaft gelten soll, wenn sich öffentliche Verwaltungen in ihrem Habitus, in der Art und Weise, wie sie Gesetze und Verordnungen vollziehen, kaum nach der Art ihrer verfassungsrechtlichen Substanz unterscheiden lassen. Mit welcher Selbstverständlichkeit die jeweiligen gesellschaftlichen Hintergründe zum Ausdruck kommen, mögen die nachfolgenden Textbeispiele verdeutlichen.

Der 1. Geschäftsbericht (1925/27) schließt mit folgenden Ausführungen: „In der Arbeit an unserer Jugend, die uns heute ein kostbareres Vermögen denn Geld und Gut darstellt, ist es schwer, einen zahlenmäßigen Maßstab zu geben; denn gerade in dieser Arbeit kommt es auf die Tiefe und den Inhalt der gewährten Hilfe ganz besonders an. Fürsorgerische Werte aber, die hier in erster Linie zu geben sind, lassen sich nicht in Zahlen pressen. Eines sei hier ganz besonders betont, daß auch die öffentliche Jugendhilfe in ihrer Arbeit die ideale Zielsetzung darin erblickt, die ihr vom Gesetz anvertrauten Minderjährigen in ihrer ganzen Jugendpersönlichkeit zu erfassen, auf daß der Vollzug des fundamentalen Satzes des § 1 d. RJWG restlos gewährleistet erscheint, der da heißt: ‚Jedes deutsche Kind hat ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit‘“ (Seite 12). Im Geschäftsbericht 1927/28 heißt es: „Es sei auch noch ganz besonders betont,

daß sich das Amt stets bewußt bleibt, daß es nicht mit ‚Fällen‘, sondern mit Menschen und ihren Schicksalen zu tun hat und daß alle Notstände unserer Jugend ein mitfühlendes Menschenherz verlangen. Nur in Einsetzung der gesamten Persönlichkeit der Jugendamts helfer sind die schweren Erziehungsaufgaben auch des Amtes zu lösen, die Arbeit ist schwer und aufreibend“ (Seite 1). In diesen Formulierungen wird noch sehr unmittelbar Diktion und Impetus des Reformwerks Reichsjugendwohlfahrtsgesetz deutlich.

Daß sich vielleicht mehr als nur Äußerlichkeiten geändert haben könnten, mag der Verfasser des Geschäftsberichts 1932/33 geahnt oder gewußt haben. Deutlich macht er es nicht. Dieser Geschäftsbericht teilt sich auf in einen Rückblick über den bisherigen Aufbau des Jugendamts und einem statistischen Anhang. Der Rückblick schildert in groben Zügen die Entstehungsgeschichte der Jugendämter bis zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz und die Probleme des bisherigen Aufbaus und bleibt dabei durchaus in der Diktion der bisherigen Berichte. Man muß schon sehr genau lesen, um die Anfang 1933 eingetretenen Veränderungen wenigstens in Spuren entdecken zu können. So heißt es in der Schlußbetrachtung des Rückblicks 1932/33: „Die Zukunft eines Volkes ist besonders auch durch den inneren sittlichen Wert der heranwachsenden Generation bedingt. Nur wer in engsten Gegenwartsfragen restlos befangen wäre, könnte die Arbeit an der Jugend nicht als eine Lebensnotwendigkeit für des Volkes Wiederaufstieg anerkennen. Das Kind im christlichen Geiste zu erziehen und in ihm hineingebende Liebe für sein deutsches Vaterland zu wecken, wird nach wie vor auch Aufgabe der Jugendämter sein ...“ (Seite 13). Im statistischen Teil heißt es dann lapidar: „Das Jugendamt als Körperschaft ... hat in seiner Zusammensetzung folgende Änderung erfahren: von den 20 Mitgliedern mit beschließender Stimme sind ausgeschieden die sozialistischen Stadträte etc. (Verordnung des Staatsministeriums des Innern v. 20.3.33 ST.A.68), so daß sich die Zahl auf 17 verringert ...“ (Seite 15). Ferner: „Durch das Amt erfolgte eine gründliche Durchprüfung der aufgrund der Anerkennungskarten der Regierung hinausgegebenen Jugendführer-Lichtbildausweise. Die Ausweise der sozialistischen Arbeiterjugend und ihrer Nebenorganisationen wurden eingezogen ...“ (Seite 15).

Der nächste Verwaltungsbericht umfaßt den Zeitraum von 1933 mit 1936 unter dem Titel „4 Jahre Aufbauarbeit in Regensburg“, und wurde wohl erst Anfang 38 abgeschlossen. In diesem Geschäftsbericht heißt es nun: „In der öffentlichen und privaten Jugendhilfe wurde vor dem Umbruch der Machtverhältnisse in Deutschland das 20. Jahrhundert vielfach ‚Das Jahrhundert des Kindes‘ genannt. In Wirklichkeit war es lediglich ein Schlagwort, denn wahrhaftig und wirklich lag Ende 1932 ein Großteil unserer Jugend arbeitslos und müßig auf der Straße ohne jede Aussicht auf Arbeit und Brot. Örtlich durchgreifende Jugendhilfe zu leisten war fast nicht mehr möglich, da es sich um Massennotstände handelte. Schon mit dem Inkrafttreten des RJWG... in Bayern (1.1.26) wurden ganze Aufgabengebiete seinerzeit delegiert und sind es teilweise noch heute, an die freie Jugendhilfe konfessioneller Art. So mußte die öffentliche Jugendhilfe der Stadt... im Laufe der Jahre erst Zug um Zug erfaßt und

aufgebaut werden. Dieser Aufbau geht heute noch weiter. Im Vollzuge des mit der allgemeinen Entwicklung schritthaltenden Aufbaues wurde erstmals am 28.4.33 eine teilweise Zurücknahme der bis dahin weitgehenden Delegation von Aufgabengebieten an den katholischen Jugendfürsorgeverein der Diözese Regensburg verfügt. Es erfolgte die Übernahme der Jugendgerichtshilfe in den Aufgabenbereich des Stadtjugendamts, soweit es sich nicht um Vereinsmündel handelte, ferner die Übernahme des Vollzugs der gerichtlichen Schutzaufsichten aus dem RJWG und dem JGG (= Jugendgerichtsgesetz) durch das Amt. Die städtischen Zuschüsse wurden dem Einzug unterstellt. Damit trat eine Erweiterung des Aufgabenkreises des Stadtjugendamts ein...“ (Seite 1,2). Etwas später: „Mit Entschließung vom 22.11.35 riegelte das Bayerische Innenministerium die Tätigkeit der konfessionellen Jugendverbände weiter ab. Somit wurde zwangsweise weiterer Aufbau der amtlichen öffentlichen Jugendhilfe – die Jugendgerichtshilfe wird restlos auf das Amt übernommen – und Anlehnung im Gesetzesvollzug an die Mithilfe der NSV erstrebt“ (Seite 3). Im Kindergarten ist vom Beginn einer „völkischen Bildung“ (Seite 10) die Rede, von „nationalsozialistischen Grundsätzen“, nach denen erzogen werden soll, und es wird auch kein Zweifel an den Erziehungszielen gelassen. Sie sind „beim Knaben: Willensbildung, Entschlußkraft, Mut, Gemeinschaftsgeist, Verantwortungsfreudigkeit, Opferwilligkeit, Kameradschaft und Treue; beim Mädchen: Erziehungsziel ist die tüchtige deutsche Hausfrau und Mutter“ (Seite 11). Schließlich erfahren wir, daß in der sogenannten „Krüppelfürsorge“ die „Behandlung krüppelhafter Jugendlicher nur mehr in den Fällen in Frage (kommt), in denen spätere Erwerbsbefähigung ermöglicht wird“ (Seite 14).

Im Bericht von 1938 wird ausgeführt: „Der Aufbau einer neuen Volksgemeinschaft verlangt die Hinführung der Pflagemutter beim täglichen Erziehungswerk des deutschen Kindes zu den Grundsätzen des Nationalsozialismus. Daß dies geschieht, haben die Außenkräfte des Jugendamtes in erster Linie zu überwachen ...“ (Seite 5). Und schließlich: „56 Zöglinge mußten aufgrund der Ministerialbekanntmachung vom 22.3.34 biologisch neu erfaßt werden. Der dem Ministerium vorzulegende Fragebogen verlangt in jedem einzelnen Fall die Klärung von rund 670 Fragen – durch die biologische Erfassung jedes einzelnen, neu zugehenden Zöglings und die ständigen jedes Jahr neu zu erstellenden Nachberichte für jeden sich in Fürsorgeerziehung befindlichen Minderjährigen, ist das Jugendamt sehr mit Mehrarbeit belastet“ (Seite 7). Ansonsten laufen die Geschäfte wie üblich⁽¹⁰⁾.

Man sollte nicht ungerecht sein: Aus diesen Versatzstücken, die sich verstreut in den übrigen statistischen Darlegungen und listenmäßigen Erfassungen befinden, wird keine Begeisterung laut. Es vermittelt sich eher der Eindruck, pflichtschuldiger der „neuen Zeit“ Rechnung zu tragen und im übrigen halt irgendwie weiterzumachen. Und Ausführungen dieser Art ließen sich wohl in jedem beliebigen Jugendamtsbezirk finden.

Der nächste Bericht liegt „für die Kriegsjahre 1939 mit 43“ vor. Er beginnt folgendermaßen: „Seit der letzten Erstellung des Verwaltungsberichtes im Jahre 1938 sind weltpoliti-

sche Ereignisse eingetreten, die sich auch auf die Erziehungsarbeit an der deutschen Jugend erschwerend auswirken. Seit 1939 steht Großdeutschland gegen seine Feinde in einem Kampf um Leben und Tod. Der totale Kriegseinsatz aller Kräfte verlangte zwangsläufig auch eine Vereinfachung der Verwaltung, so daß seit 1939 von der Abfassung eines jährlichen Verwaltungsberichts Abstand genommen werden mußte...“ (Seite 1). Der Bericht erläutert die neuen kriegsbedingten Gesetze und Verordnungen, um sich dann alsbald wieder den üblichen statistischen Ausführungen zuzuwenden. Abschließend erfahren wir: „Die durch die totale Kriegsführung herbeigeführten, einschneidenden Veränderungen der Lebensverhältnisse des ganzen Volkes bergen leider die Gefahr in sich, daß die völkischen und biologischen Grundlagen des Volkslebens, namentlich der Zusammenhalt der Familie erschüttert werden. Der Waffendienst der Väter und Erzieher, der erhöhte Berufseinsatz der Mütter, der verstärkte Einsatz ausländischer Arbeitskräfte und die nächtliche Verdunkelung gefährden die heranwachsende Jugend in geistiger und körperlicher Hinsicht auf mannigfachste Art. Von einer gesunden Jugend hängt aber die Zukunft des deutschen Volkes ab. Gerade die deutsche Jugend ist dereinst berufen, das vom Führer in mühevoller Arbeit und in gigantischen Schlachten erkämpfte Großdeutschland im Sinne der nationalsozialistischen Idee zu erhalten und auszubauen...“ (Seite 23).

Der nächste Bericht, also praktisch eine Seite weiter, behandelt „die Nachkriegsjahre 1945 mit 1947“. Er beginnt: „Die Fassade des germanischen Reiches deutscher Nation aus dem Geiste des Nationalsozialismus liegt in den Trümmerfeldern unserer ausgebombten Städte begraben. Die Ursache dieses Chaos ist, wie die Präambel der Bayerischen Staatsverfassung vom 27.9.46 feststellt, eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott, ohne Gewissen und ohne Achtung vor der Würde des Menschen gewesen. Vornehmste und erste Pflichtaufgabe der Jugendämter ist es, die deutsche Jugend aus diesen Trümmerfeldern des Zweiten Weltkriegs wieder mitherausführen zu helfen zu neuer Hoffnung. Verfassungsrechtlich ist diese Pflichtaufgabe verankert im Art.126 Abs.3 der Bayerischen Staatsverfassung, der sagt, daß die Jugend gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige und körperliche Verwahrlosung durch staatliche und gemeindliche Maßnahmen und Einrichtungen zu schützen ist...“ (Seite 1). Der zweite Nachkriegsbericht über die Jahre 1948–1951 führt aus: „Neben dem wirtschaftlichen Zusammenbruch nach einem fast 6jährigen verlorenen Krieg war der moralische Niederbruch besonders in den Gefährdungs- und Verwahrlosungserscheinungen des leidtragenden Teiles unserer Jugend sichtbar. Galt es 1945–47 die verbliebenen positiven Kräfte zu sichten und sie mit den damals möglichen Mitteln zu bewahren, so konnte doch vom Beginn des Jahres 1948 an ein Neuaufbau des zum Teil völlig Zertrümmerten in Angriff genommen werden“ (Seite 1).

Die Jugendämter stehen – das soll nochmals ausdrücklich betont werden – hier nur stellvertretend für die gesamte öffentliche Verwaltung. Jugendämter waren und sind Kinder ihrer Zeit; sie bilden jene pädagogischen Vorstellungen ab, die in der jeweiligen gesellschaftlichen Situation üblicher-

weise vorfindbar sind. Sie arbeiteten gerade in den ersten Jahrzehnten ihrer Entstehung mit Familien, die meist am unteren Rand der Gesellschaft standen. Sie zählen zu den am kompliziertesten organisierten örtlichen Behörden. Man sollte also nicht gerade von ihnen Revolutionäres erwarten oder verlangen. Dennoch: Wenn Verwaltungshandeln bedeutet, daß sozusagen das „geistige Umfeld“, die verfassungsrechtlichen Grundlagen, die ideologischen Umstände geschäftsmäßig abgewickelt werden können, das Bild des Deutschen Kaisers durch das Bild des deutschen Reichspräsidenten, dessen Bild wiederum durch „den Führer“ und dieser wiederum durch den Bundespräsidenten ersetzt werden kann, ohne daß sich – von wiedergekäuten ideologischen Versatzstücken abgesehen – in der Art und Weise, wie sich öffentliche Verwaltung nach außen vermittelt, Tiefgreifendes ändert, dann muß dies zum Nachdenken führen. Zumindest muß heute immer wieder Bewußtsein darüber herbeigeführt werden, was es eigentlich zu bedeuten habe, öffentliche Verwaltung unter der wertsetzenden, freiheitlich-demokratischen Ordnung des Grundgesetzes zu organisieren. Zumindest wären Kindeswohl, Bindung an Recht und Gerechtigkeit, Gleichbehandlung – um nur einige Beispiele zu nennen – dann nicht nur formal zu beachtende Rechtsvorschriften, sondern mit Leben zu füllende Kennzeichen einer der Wertsetzung des Grundgesetzes entsprechenden öffentlichen Verwaltung.

Veränderungen – neue Ideen

Natürlich sind in den vergangenen Jahrzehnten Veränderungen eingetreten, in denen diese Ordnung in der Jugendhilfe ihren Ausdruck findet. Nicht nur die veränderten Rechtsgrundlagen, die völlig verschiedenen materiellen Grundlagen und die politischen Rahmenbedingungen geben darüber Auskunft, sondern auch die Begriffe, mit denen wir im allgemeinen Sprachgebrauch bestimmte Zustände bezeichnen. So wurde

- aus der Ausreisser-Fürsorge: die Inobhutnahme,
- aus der Schutzaufsicht bzw. Gefährdetenfürsorge: die Erziehungsbeistandschaft und die Betreuung,
- aus der Familienfürsorge: der allgemeine soziale Dienst (ASD),
- aus der „freien Liebestätigkeit“: das Betätigungsrecht der freien Träger,
- aus der Fürsorgerin: die Sozialarbeiterin und die Sozialpädagogin,
- aus der Fürsorgeerziehung: die Hilfe zur Erziehung,
- aus den unehelichen Kindern und Müttern: die nichtehelichen,
- deshalb aus der Unehelichenaufsicht – die Aufsicht als solche gibt es nicht mehr: die Hilfe für Alleinerziehende,
- aus der materiellen Minderjährigenhilfe: die Jugendsozialhilfe und später die wirtschaftliche Jugendhilfe,
- aus der Jugendbewegung: die verbandliche Jugendarbeit, die Jugendverbände,
- aus der Jugendpflege: die Jugendarbeit.

Hinter diesen Veränderungen stehen auch neue Ideen: Nicht (zu spät) eingreifen, sondern (frühzeitig) unterstützen. Nicht bevormunden, sondern zum Recht verhelfen. Nicht verbieten, sondern zur Verfügung stehen. Nicht abwarten, sondern Leistungen anbieten. Nicht herztieren, sondern hingehen.

Mit dem neuen KJHG haben die Jugendämter heute nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Verpflichtung, ihre Rolle als Anwalt des Kindes deutlich zu machen und ihr gerecht zu werden, – eine Aufgabe übrigens, die speziell auch in das Pflichtenheft der Jugendhilfeausschüsse gehört. Schließlich ist den Jugendämtern durch den Gesetzgeber eine Entwicklungschance eröffnet worden, nämlich eine Behörde zu werden, mit der es Kinder, Jugendliche und ihre Familien überwiegend gerne zu tun haben.

Dr. Robert Sauter

Anmerkungen

- (1) Bei dem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung des Vortrags im Rahmen der Festsitzung des Jugendhilfeausschusses in Regensburg am 22. Februar 1996. Die Zitate stammen aus den Verwaltungsberichten des Stadtjugendamts Regensburg, die jeweils nach dem betreffenden Berichtsjahr gekennzeichnet sind.
- (2) Insofern ist es konsequent, wenn der Gesetzgeber heute mit der Jugendhilfe auf die Stärkung der Funktion der Familie abhebt; ob er damit dem gesellschaftlichen Wandel gerecht wird, das heißt, ob oder wie die Familie heute nach alten autonomen Leitbildern den gesellschaftlichen Wandel verkraften kann, steht auf einem anderen Blatt.
- (3) Damit hängt im übrigen zusammen, daß die „Stiefmutter“ zum Bestandteil der archaischen Bilder in den Märcchen zählt.
- (4) Auch diese Jugendamtsausschüsse hatten vermutlich Vorläufer, genauere Untersuchungen sind jedoch nicht bekannt.
- (5) Hieraus wird deutlich, daß auch die Geschichte der Jugendämter als Jugendhilfebehörden weder erst nach dem Zweiten Weltkrieg noch mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz der zwanziger Jahre begann, der Beginn der Geschichtsschreibung also wesentlich früher anzusetzen wäre – eine Arbeit, die uns aber erst noch bevorsteht.
- (6) Die Verwaltungsberichte enthalten natürlich auch die Namen dieser Persönlichkeiten.
- (7) Selbst in den vom Bundesjustizministerium 1995 vorgelegten Referentenentwurf für ein neues Kindschaftsrecht fehlt im Grunde genommen die Herausstellung eigener Rechte der Kinder als sich entwickelnde Rechtspersönlichkeiten.
- (8) Das mag auch damit zusammenhängen, daß im Falle der Jugendhilfe und der Aufgaben des Jugendamts alle glauben, mitreden zu können und zu sollen. Schließlich war jeder einmal jung oder hat selbst Kinder. Man weiß, wovon man spricht.
- (9) Es ließen sich hier als zweite Quelle auch reformpädagogische Ansätze nachzeichnen, wie sich die Begründungsschwerpunkte speziell für Kindergärten immer wieder verändert haben. So folgte nach dieser Phase der Behebung von Not und des Entgegenwirkens vor Verwahrlosung, die im übrigen verständlicherweise bis in die ersten Nachkriegsjahre reichte, eine Phase, in der die Kindertageseinrichtungen stärker bildungspolitisch ambitioniert waren, während heute Kindertageseinrichtungen unter anderem eine stark frauenpolitische Legitimationsgrundlage haben, jedenfalls in ihrer flächendeckenden Ausweitung.
- (10) Nur am Rande sei erwähnt, daß die „Krüppel-, Heil- und Erholungsfürsorge für Jugendliche“ zunächst und von Anfang an zum Aufgabenkreis des Jugendamts gehörte (nach unseren heutigen Begrifflichkeiten also die körperlich und seelisch behinderten Jugendlichen). „Am 1.4.38 wurde dieses Aufgabengebiet dem Bezirksfürsorgeverband Regensburg-Stadt übergeben“, nach unserem heutigen Sprachgebrauch also der Sozialhilfe. Die Ausgliederung behinderter Kinder und Jugendlicher aus der Jugendhilfe ist also ein Werk der Nationalsozialisten. Vielleicht ließen sich die damit verbundenen verbrecherischen Absichten über die Bezirksfürsorgeverbände besser regeln.

„Neue Steuerungsmodelle – eine Chance für die Jugendhilfe?“ Leitbildentwicklung im Jugendamt Erlangen

Seit geraumer Zeit wird in den kommunalen Gebietskörperschaften, unter dem Druck der finanziellen Krise, über die grundsätzliche Veränderung veralteter Verwaltungsstrukturen nachgedacht. Mit Begriffen wie „Neue Steuerungsmodelle“ oder „Verwaltungsreform“ werden komplexe Organisationsentwicklungsprozesse in Gang gesetzt.

Es ist die Rede vom „Unternehmen Stadt“, dem Dienstleistungsunternehmen, von dezentraler Ressourcenverantwortung, strategischem und operativem Controlling, Budgetierung, Produkten oder Leistungen, Kennziffern, Total Quality Management usw., ohne daß derzeit bereits genaue Vorstellungen über deren Inhalt entwickelt werden konnten.

Wenn sich große Organisationen auf Veränderungswegen befinden, ist es für das Gelingen des Prozesses sehr wichtig, daß sich viele Menschen erfolgreich neu orientieren können. Die Organisationsentwicklung wird um so effektiver, je mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Veränderung mittragen und ihren Teil dazu beitragen wollen und können. Gerade in der Jugendhilfe sind unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unsere wichtigste Ressource. Wir brauchen den ganzen Menschen. Die Möglichkeit zum selbständigen und fachübergreifenden Denken, Planen und Handeln, die Förderung von Kooperations- und Kommunikationsfähigkeit und die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen und im Arbeitsteam gemeinsam Erfolge zu erleben, führt zu mehr Arbeitszufriedenheit und zum Abbau von Reibungsverlusten. Die Jugendhilfe befindet sich in einer sehr schwierigen Lage, die hohe Anforderungen an jeden einzelnen Mitarbeiter, jede einzelne Mitarbeiterin stellt. Täglich nimmt die Herausforderung zwischen den wachsenden Problemen der Kinder, Jugendlichen und Familien und den zunehmenden finanziellen Engpässen zu.

In der relativ großen „Organisationseinheit Jugendamt“ der Stadtverwaltung arbeiten ca. 315 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, mitgezählt alle hauptamtlichen Kräfte, Teilzeitkräfte, Hausmeister, Reinigungskräfte, Praktikanten bis hin zu den ABM-Kräften, mit den unterschiedlichsten Aufgabenstellungen.

Die leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes setzten sich im November 1994 zusammen, um eine Bestandsaufnahme der bestehenden und anstehenden Probleme in allen Arbeitsfeldern durchzuführen. In einem lebendigen Austausch wurde deutlich, welche Probleme die verschiedenen Bereiche gemeinsam haben und wie abteilungsübergreifende Problemlösungen für die Zukunft noch wichtiger werden.

Aus dieser Bestandsaufnahme entwickelte sich ein neues Führungsinstrument im Jugendamt, die Leitungskonferenz. In etwa zweimonatlichem Abstand trifft sich die Arbeitsgruppe der verschiedenen Leitungsebenen und bespricht anstehende Fragen der Arbeits- und Organisationsentwicklung für das gesamte Amt, im Hinblick auf die Anforderungen neuer Steuerungsmodelle und aktuell anstehender Probleme.

Warum Leitbilder für ein Jugendamt?

Die Jugendhilfe muß die aus dem anglo-amerikanischen Wirtschaftsraum kommenden Begrifflichkeiten für ihre Leistungen und Aufgaben übersetzen, überprüfen und einen eigenen Standort darin finden. Gleichzeitig ist die Jugendhilfe gefordert, auf die spürbaren gesellschaftlichen Entwicklungen in Deutschland und ihre Auswirkungen auf die Familien konstruktiv zu reagieren. Eine wesentliche Entscheidung der Leitungskonferenz war, im anstehenden Or-