



# 90 Jahre Landesjugendämter im Rheinland und Westfalen-Lippe

Weggefährten im Bemühen  
um das professionelle Profil  
der Kinder- und Jugendhilfe

Prof. Klaus Schäfer



**LWL**

Für die Menschen.  
Für Westfalen-Lippe.

**LVR** 

Qualität für Menschen

## Impressum

Festrede zum 90-jährigen Bestehen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe auf der gemeinsamen Arbeitstagung für Leitungen der Jugendämter in Nordrhein-Westfalen am 19. März 2014 durch Prof. Klaus Schäfer

im Auftrag von

Landschaftsverband Rheinland  
LVR-Landesjugendamt Rheinland  
50663 Köln  
[www.jugend.lvr.de](http://www.jugend.lvr.de)

Landschaftsverband Westfalen-Lippe  
LWL-Landesjugendamt Westfalen  
48133 Münster  
[www.lwl-landesjugendamt.de](http://www.lwl-landesjugendamt.de)

Festrede: Prof. Klaus Schäfer  
Staatssekretär a.D.

Layout: Thomas Fink

Münster, Köln, im Juni 2014

# **90 Jahre Landesjugendämter im Rheinland und Westfalen-Lippe**

**Weggefährten im Bemühen um  
das professionelle Profil der  
Kinder- und Jugendhilfe**



## Gratulation und Einstieg

Die Aufgabe – meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen – die mir gestellt wurde – ist, eine Festrede zu halten, die den 90. Geburtstag der Landesjugendämter in NRW als überörtlicher Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe angemessen würdigt, sie in ihren Bezug zur Geschichte der Jugendhilfe setzt, wichtige Stationen herausstellt sowie auch aktuelle Anforderungen an die zukünftige Arbeit formuliert. Ich will versuchen, diese Aufgabe im Rahmen des Zumutbaren zu erfüllen.

Zuallererst gehört natürlich ein Geburtstagsgruß dazu, denn wer 90 Jahre alt geworden ist, der hat ihn mehr als verdient. Also an beide Landesjugendämter meinen herzlichen Glückwunsch zum 90. Geburtstag. Sie begehen ihn rüstig und in durchaus guter Verfassung. Das freut viele und auch mich. Und es werden sicher noch viele Jahre folgen, sicher auch in ihrer jetzigen Verfasstheit. Denn wer wollte sie schon adoptieren, wo ihre Alimentierung doch sehr teuer ist, auch wenn den einen oder anderen manchmal sicher ein komisches Gefühl beschleicht – Stichwort: Spannungsverhältnis mit der Obersten Landesjugendbehörde. Aber das ist ja ein konstitutives Element wie die Geschichte zeigt! Aber Ihre „Familie“ würde sie ja auch nicht abgeben.

Schaut man sich einmal in der Fachliteratur um, so liest man über die Arbeit der Landesjugendämter wenig. In den Kommentaren zum KJHG ist ihre Arbeit eher nüchtern präsentiert. Ihnen sollen *„eine die örtliche Ebene ergänzende und die Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse ausgleichende Funktion zukommen“* (Wiesner, § 69 Rz. 19) und sie treten den Jugendämtern gegenüber „nur“ als Institution der Fachberatung auf (Wiesner § 85 Rz. 6), nehmen aber dort, wo sie in einem höheren Kommunalverbund angesiedelt sind, ihre Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgabe wahr, wobei dem Land eine Rechtsaufsicht zukommt. Also, so könnte man zu dem Schluss kommen: Wenig Auffälliges im Zusammenhang mit den Landesjugendämtern. Das ist manchmal sogar von Vorteil. Manchmal, aber eben nicht immer.

Dieses besondere Organ der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zu würdigen, dem ich in vielen Jahren in unterschiedlichen Funktionen begegnet bin und es auch kritisch begleitet habe, ist für mich eine Ehre und – mit Blick auf die Geschichte der Jugendhilfe und das Wirken der Landesjugendämter – auch ein spannender Rückblick. Und dieser Rückblick macht auch deutlich, dass es kaum ein anderes Feld in der Politik gibt, welches so eng mit gesellschaftlichen Auseinandersetzungen verbunden ist. Es ging und geht auch heute noch immer um Haltungen, Einstellungen, Werte, Auffassungen über Erziehung und Bildung von Kindern und Jugendlichen und ihrer Stellung in der Gesellschaft. Gerade das erfordert aber auch, dass das Amt beweglich sein und bleiben muss. Ein statisches Amt wäre kaum in der Lage, auf den gesellschaftlichen Wandel entsprechend fachlich zu reagieren. Beide Landesjugendämter haben daher in ihrer Biographie immer auch ihr fachliches Gesicht verändert und gezeigt, dass sie – wie es so schön heißt – lernende Organisationen sind. Sie sind und bleiben zudem ein wichtiges Bindeglied zwischen dem Land und den Kommunen in fachlichen und fachpolitischen Fragen, ebenso aber auch ein Gewährsträger für die Qualität der Kinder- und Jugendhilfe.

Mich verbinden in den rund 40 Jahren, in denen ich das Amt in unterschiedlichen Funktionen begleitet habe, viele Gespräche mit den verantwortlichen Landesräten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie alle haben immer auch das Gesicht der fachlichen Arbeit mitgeprägt, denn sie waren und sind wichtige Repräsentanten und Deutungsgeber in ihrer Zeit; dies gilt auch noch heute.

Die Ämter haben Stürme überlebt, sie sind aber im Kern das geblieben was bei ihrer Gründung intendiert war: Eigenständige überörtliche Träger, gesetzlich abgesichert, zweigliedrig strukturiert, die Einheit der Jugendhilfe fachlich in sich wohnend. Und in gewisser Weise sind sie frei, nicht in allem, aber doch in vielem. Aber mit der Eigenständigkeit und Freiheit ist das so eine Sache, denn ihre Rolle ist – neben den weisungsgebundenen Aufgaben - oftmals von einer „Sandwichperspektive“ geprägt: Von oben gedrängt und manchmal auch gescholten, von unten gefordert und auch immer wieder begrenzt, immer sind sie der „Schuldige in der Mitte“. Wo soll er denn auch sonst sein!

Doch diese Eigenständigkeit und Freiheit war nicht immer selbstverständlich. Das war schon bei den Beratungen zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz der Fall. Die Einführung traf keineswegs auf die Zustimmung aller. Denn es passte nicht jedem im kommunalen Raum, dass mit der koordinierenden und anregenden Tätigkeit, die weit über das einfache „Hinausschütten von Geld“ hinausging, die Landesjugendämter durchaus schon Aktivitäten entfalteten, die dem Reformgedanken des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes zwar entsprachen, gewissermaßen aber quer zur Erstarkung der Großstädte, die sich natürlich kaum reinreden lassen wollten, diese Ämter auch stark wurden. Unterstützung erhielt diese Konstruktion aber von den starken konfessionellen Verbänden, denen das Verhalten der Großstädte missfiel. Sie strebten ein Landesjugendamt schon deshalb an, weil sie die Wahrnehmung der Aufsicht durch die Kommunen strikt verhindern wollten; eine Haltung, die bis heute anhält.

Dass nach 1945 auch über ein staatliches Landesjugendamt nachgedacht wurde, war nur ein kurzes Zwischenspiel, denn mit der am 6. Mai 1953 verabschiedeten Landschaftsverbandsordnung wurde erneut die Existenz von zwei Landesjugendämtern bei den Landschaftsverbänden besiegelt.

Wir erinnern uns sicher alle noch an die Debatten im Land im Jahre 1993 und dann von 1998 bis 2001, in denen es um die Auflösung der beiden Ämter und die Schaffung eines staatlichen LJA ging. Da wurde von oben und von unten an den Rockzipfeln des Amtes gezogen, erfolglos wie sich zeigte.

Aber es geht heute ja nicht bloß um ein Amt als eine Organisationseinheit des Landschaftsverbandes, wie andere Ämter auch. Die Besonderheit des Amtes - und das kann man nicht oft genug herausstellen - ist einerseits, dass es eine sozialpädagogische Fachbehörde ist, andererseits ist es seine besondere Verfasstheit als zweigliedrige Behörde, bestehend aus der Verwaltung und dem Jugendhilfeausschuss. Wenn ich also dem Amt gratuliere, dann gratuliere ich gleichzeitig den Mitgliedern der Landesjugendhilfeausschüsse, denn in dem Zusammenwirken zwischen den öffentlichen und den freien Trägern liegt ja ein wesentliches Strukturmerkmal der Kinder- und Jugendhilfe. Nicht allein aus der

Geschichte heraus, weil man es damals eben so entschieden hat, sondern aus der Überzeugung heraus, dass diese Zweigliedrigkeit auch die fachliche, die administrative und die fachpolitische Sichtweise zusammenführt und die Partnerschaft zwischen den öffentlichen und den freien Trägern dokumentiert.

In dieser Konstruktion kann eine gehörige Schlagkraft für die Gestaltung der Praxis liegen und das Profil der Jugendhilfe bestimmen. Kann, muss aber nicht, ist aber notwendiger denn je. Notwendig deshalb, weil in der immer komplexer werdenden Welt dem Austausch eine immer wichtiger werdende Rolle zukommt. Trotz permanenter Erreichbarkeit und Kommunikationsfähigkeit durch elektronische Medien, ein direkter persönlicher Austausch ist kaum ersetzbar. Den Kontakt herzustellen, das Für und Wider in fachlichen und fachpolitischen Fragen zu nutzen um fachlich weiterzukommen, ist auch die entscheidende Funktion dieses Amtes und macht es zu einer überregionalen Gestalterin, liefert Erkenntnisse, Argumente, Empfehlungen u.a.m. Und das brauchen wir auch heute noch.

## **Ein Blick auf die geschichtliche Einordnung**

### ***Die Gründungsphase***

Ein Blick auf die 90 Jahre zeigt, wie spannend eine Wanderung zurück sein kann. Das gilt für das Bemühen um das Wohl des Kindes, eine Aufgabe, die niemals zu Ende ist und es gilt für die Erkenntnis, dass es dafür auch besonderer Erziehungsfachbehörden bedurfte und bedarf. Eine Entscheidung von „epochaler Bedeutung“, wie Gertrud Bäumer es 1922 formulierte (AGJ 1982). Und da passt es gut, dass wir in diesem Jahr zugleich auch den 90. Geburtstag der gesetzlichen Kodifizierung der Kinder- und Jugendhilfe mit dem Inkrafttreten des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes begehen können.

Dass es bereits zum damaligen Zeitpunkt zur Gründung von Landesjugendämtern kam, war nur folgerichtig und aus der Entwicklung und der Situation der Jugendfürsorge und Jugendpflege und den bereits gegebenen Strukturen und Organen ableitbar. Sowohl der Provinzialverband Westfalen als auch der des Rheinlandes hatten bereits mit dem preußischen Fürsorgeerziehungsgesetz von 1900 Kompetenzen entwickelt und konnten diese nun – obwohl das Preußische Ausführungsgesetz zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz die Einrichtung eines Landesjugendamtes in das Ermessen der Provinzialverbände gestellt hatte – im Rahmen einer Selbstverwaltungsaufgabe der Provinzen fortsetzen. Mit der „Zusammenfassung aller Jugendwohlfahrtsaufgaben im Landesjugendamt“ konnte also der Schritt in eine Richtung gewagt werden, die bis heute das fachliche Profil gegenüber dem Land und den Kommunen in der Kinder- und Jugendhilfe kennzeichnet, die Einheit von Jugendfürsorge und Jugendpflege, die im Protokoll des Reichstages sich wie folgt liest: *„... abgesehen davon, dass eine feste Grenze zwischen Jugendpflege und Jugendfürsorge nicht zu ziehen ist, da beide ineinandergreifen, so dass die Unterscheidung oft nur eine theoretische wäre, muss es von vornherein vermieden werden, im Volk und namentlich in der Jugend selbst die Ansicht aufkommen zu lassen, als ob es sich bei den Jugendämtern nur um eine*

*Einrichtung für annormale, minderwertige Jugend handelt*“ (Drucks. D. Reichstag 1920/1921 Nr. 1666).

Das Ziel, das die Verfechter eines Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes verfolgten, war ein Gesetz, dass die Arbeit der Jugendwohlfahrtsbehörden verbindlich rahmen sollte, denn *„geschichtlich betrachtet stellt sich das System der Jugendwohlfahrtsbehörden auf der Grundlage des RJWG dar als ein zweites großes System der Erziehungsfürsorge, das neben die Schule tritt“* (AGJ 1982). Die Rolle, die den Landesjugendämtern zugewiesen wurde, konzentrierte sich vor allem auf die *„Sicherung einer gleichmäßigen Erfüllung der den Jugendämtern obliegenden Aufgaben und zur Unterstützung ihrer Arbeit“* (§ 14 RJWG.). Eine Aufgabe, die in ihrem Kern bis heute unverändert gilt. Die LJÄ wurden überregional wirkende Stellen, die eine wichtige Koordinierungs- und Anregungsfunktion wahrnahmen, auch wenn der Start allerdings schwierig war und die Bedingungen im Laufe der Zeit immer schlechter wurden.

### ***Jugendfürsorge und Jugendpflege als Instrument des Nationalsozialismus***

Die Zeit des Nationalsozialismus war für die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt – für die Jugendwohlfahrtsbehörden als Vollzugsinstanzen im Besonderen – eine katastrophale Entwicklung. Wenn auch nicht sofort, aber Mitte der 30er Jahre wurden die Landesjugendämter gleichgeschaltet und verpflichtet der Durchsetzung des totalitären Anspruchs, der „gesunden Jugend“ das Feld zu überlassen und die „minderwertige Jugend“ zu unterdrücken. Für Letztere sollte der Aufwand so gering wie möglich sein, *„denn für die heilende Fürsorge soll das Jugendamt nur dann erhebliche Mittel aufwenden, wenn wertvolle Anlagen trotz teilweiser Schädigung vorhanden sind und begründete Aussicht besteht, dass der gefährdete, verwahrloste oder abnorme Jugendliche zu einem für die Volksgemeinschaft wertvollem Glied erzogen werden kann.“* (AGJ 1982, S. 44) *„Maßgebend für die Jugendhilfe ist der Grundgedanke, dass nicht das Kind um seinetwillen, wie es in liberalistischer Einstellung der § 1 des RJWG besagt, körperlich, seelisch und gesellschaftlich zur Entfaltung gebracht werden soll, sondern im Dienste für das Wohl des Volkes, dessen Zukunft es bedeutet“*, so interpretierten die NS-Machthaber das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz in ihrem Sinne um. So wurde auch in der Fürsorgeerziehung unterschieden zwischen erbgesunden und erbkranken Jugendlichen, zwischen „guten“, „halbguten“ und „bösen“ Elementen, die dann auch in unterschiedlichen Einrichtungen geschickt wurden (Hasenclever, 1978, S. 132).

Daraus entwickelte sich eine Dreiteilung der Fürsorgeerziehung: Die Erziehungsfürsorge, die Fürsorgeerziehung und die Jugendschutzlager. Die Landesjugendämter wurde „ersucht“, die für die guten Jugendlichen eingerichtete Erziehungsfürsorge der Jugendämter zu unterstützen. Sie richteten sich schnell auf diese Aufgabe und Orientierung ein, was nicht nur auf politischen Druck zurückzuführen war sondern auch der Haltung führender Personen in den Landesjugendämtern entsprach.

Es bedurfte im Übrigen für die Nationalsozialisten keiner Änderung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes, denn das Gesetz blieb während der NS-Zeit nahezu unverändert. Was für ein Zynismus!

Die NS-Zeit traf die Landesjugendämter auch in ihrer Struktur, denn es wurde – weil diese ein besonderer Dorn im Auge der Nationalsozialisten war – mit der Novelle zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz vom 1. Februar 1939 die kollegiale Verfassung der Landesjugendämter beseitigt. Das Führerprinzip erhielt seinen Einzug in die Kinder- und Jugendhilfe. Die Leitung der Landesjugendämter wurde nun durch den Leiter der Gebietskörperschaft übernommen. Die Jugendpflege wurde für die Durchführung paramilitärischer Übungen und von „Führerschulungen“ in den Bildungseinrichtungen der Landesjugendämter missbraucht. Das Desaster nahm seinen Lauf, für alle, auch für die Landesjugendämter.

### *Die Phase des Neubeginns*

Mit dem Zusammenbruch des NS-Regimes im Jahre 1945 war die Hoffnung auf eine neue Zeit der Erziehung durch „Umerziehung“ groß und an vielem wurde gearbeitet, auch um eine neue Infrastruktur für Kinder und Jugendliche zu schaffen. Aber es war viel Sand im Getriebe, denn viele der in der NS-Zeit Verantwortlichen – auch in den Landesjugendämtern – wurden wieder in der Kinder- und Jugendhilfe aktiv und übernahmen wichtige Posten. Sie waren in der Verwaltung und an deren Schaltstellen, in den Heimen, in den Gerichten, als Gutachter tätig etc. (LJA Rheinland: Jugendhilfereport Extra 1999). Auch rechtliche Regelungen, z.B. zum Jugendschutz, wirkten weiter, wie überhaupt der Geist von den Erziehungsvorstellungen in der NS-Zeit zumindest nicht ganz ausgelöscht werden konnte.

Umso wichtiger war die bereits 1946 vorgenommene Gründung des Jugendhofs Vlotho und die Arbeit seines Leiters Klaus von Bismarck; eine Einrichtung, die über Jahrzehnte hinweg das Symbol für die politische Jugendbildung schlechthin war, der Jugendhof Königswinter kam im Jahre 1958 hinzu. Beide wurden auch wichtige Einrichtungen der Fort- und Weiterbildung der Fachkräfte.

Die Organisation der Landesjugendämter blieb zunächst noch zurück. Während der Provinzialverband Rheinland mit seinem Aufgabenbereich zunächst in die Düsseldorfer Provinzialregierung und später in die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen integriert wurde (was aber bis zur Gründung des LVR nur eine Zwischenstation war), existierte der Provinzialverband Westfalen zunächst weiter. So blieb das Landesjugendamt Westfalen mit Sitz in Münster bruchlos über das Kriegsende hinweg tätig.

Als einen ersten fachlichen Impuls muss man die „Nenndorfer Richtlinien“ von Ende 1945 (Happe/Saubier 2013) erwähnen. Sie waren ein wichtiger Schritt, um den Jugendämtern im Umgang mit den heimatlosen Jugendlichen eine Hilfestellung zu geben. Dazu gehören auch die Herausbildung der Jugendsozialarbeit und die Schaffung von Jugendwohnheimen, die ein wichtiger Ankerpunkt für die Jugendlichen wurden und deren Förderung auch einen Schwerpunkt im 1. Landesjugendplan 1951 war. Mit den ersten fünf Landesjugendplänen wurden fast 4.500 Jugendpflegeeinrichtungen geschaffen bzw. wieder eingerichtet, darunter 2.900 Jugendfreizeitstätten, 650 Jugendwohnheime, 150 Jugendherbergen, 124 Schullandheime, 100 Tagesstätten für berufsfördernde Jugendhilfe und 55 Jugendbildungsstätten.

Der große Block der Tätigkeit der Landesjugendämter machte aber weiterhin die Fürsorgeerziehung aus, als Träger eigener Einrichtungen und als Vermittler und Kostenträger der unterzubringenden Jugendlichen sowohl in der Fürsorgeerziehung, als auch später der Freiwilligen Erziehungshilfe. Doch der „Zeitgeist“ war eher von der Vorstellung geprägt, Kinder und Jugendliche seien per se als defizitäre Wesen zu betrachten, die vor schweren moralischen Gefahren geschützt werden mussten. Der Begriff der „Verwahrlosung“ war ein Leitmotiv der zugleich von Begriffen wie „Arbeitslager“, „vagabundierende Jugend“ „Verfall von Autoritäts- und Sittlichkeitsgefühl“ etc. begleitet wurde (Köster in Köster/Küster 1999, S. 38).

Natürlich gilt es, kein Urteil nach den heutigen fachlichen Maßstäben zu treffen. Aber schon damals wurden Zweifel an der Art und Weise der Fürsorgeerziehung laut, wie eine Untersuchung von Hans Thomae Ende der 60ziger Jahre bestätigt. Und auch das damals zuständige Sozialministerium hatte mehrmals durch Erlasse den Umgang mit bzw. das Verbot von Züchtigungen etc. regeln wollen. Die Kraft aber, die notwendigen Konsequenzen zu ziehen, war offensichtlich nicht vorhanden, weder in den Heimen noch durch das im Jahre 1961 eingeführte und bei den Landesjugendämtern angesiedelte Instrument der Heimaufsicht.

In der Rückschau, die lange hat auf sich warten lassen, mussten wir am „Runden Tisch Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ erkennen, das unter dem Deckmantel der Fürsorge vieles falsch gelaufen ist und es zu unververtretbaren Übergriffen auf Kinder und Jugendliche und deren Missbrauch gekommen ist. Wir hätten es bereits früher angehen können, denn die Heimdiskussionen in den 70er Jahren hatten deutliche Zeichen gesetzt. Die Landesjugendämter hatten auch hier nicht die Kraft – so erinnere ich mich an die Diskussionen auf dem Jugendhilfetag 1978 in Köln – die Aufarbeitung zu beginnen, aber das galt im Prinzip für alle Träger der Jugendhilfe.

Der Rückblick und die kritische Reflexion beider Ämter in den letzten Jahren und auch ihre Rolle in der Beratung Betroffener machen auch deutlich, dass wir achtsam sein müssen, dass ähnliche Vorkommnisse nicht passieren.

## **Gesellschaftliche Dynamiken setzten eine neue Sicht auf die Dinge frei**

In den 60er Jahren lag der Duft von Veränderungen in der Luft. Die Jugendhilfe kam zusehends in Legitimationsprobleme. Der Druck, weg von einem „repressiven sozialpädagogischem Eingriffskommando“ und hin zu einer professionellen nach den Prinzipien der Sozialpädagogik agierenden Jugendhilfe, machte sich immer breiter. Denn es hatte sich die gesellschaftlich lange gelebte Normalität abgeschliffen. Werte wie „Familie“, „Arbeit“ und „Gemeinschaft der Nation“ wurden durchgeschüttelt und hinterfragt. Waren in den 50er und 60er Jahren gesellschaftliche Normalität und allgemeine soziale Normen noch weitgehend ineinander verwoben, so brach diese Verbindung mehr und mehr auf. Es standen offenere, stärker auf Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung zielende Werte im Zentrum der Debatten. Neue Handlungsmuster entstanden, orientiert am Subjekt

und nicht mehr an gesellschaftlich vorgegebenen klassischen Verhaltensmustern. Die bis dahin als nahezu unveränderbar angesehenen Strukturen und Prinzipien wurden fragiler. Die Normalität wich immer mehr von der gewollten normativen Richtung ab. Dies nicht sehen und anerkennen zu wollen, war letztendlich das entscheidende Motiv für das Scheitern der Jugendhilferechtsreform im Jahre 1980.

Das war natürlich kein auf die Jugendhilfe bezogener isolierter Prozess, er ergriff die ganze Gesellschaft. In der Folge dieser Entwicklungen wurden auch neue Anforderungen an die Soziale Arbeit gestellt: Verwissenschaftlichung, Professionalisierung, eine Orientierung am autonomen Subjekt fanden ihren konzeptionellen Niederschlag. Adornos „Erziehung zur Mündigkeit“ wurde zum Leitmotiv der Sozialpädagogik und Erziehungswissenschaft.

Wie differenziert sich die Jugendhilfe entwickelte, lässt sich an Stichworten aus der Arbeit der Landesjugendämter in diesen Jahren beschreiben: Spezialisierung, Umstrukturierung, Gemeinwesenarbeit, Verwissenschaftlichung, Unübersichtlichkeit, Projektorientierung, Therapeutisierung, Vernetzung, Selbsthilfe etc. Und in der Jugendarbeit ging es politisch zu: Lehrlingsbewegung; Jugendprotest im demokratischen Staat sollten wir uns jedenfalls noch einmal vergegenwärtigen. Denn in den Jugendhöfen fanden Konzeptionsentwicklungen des politischen und gesellschaftlichen Protestes statt. Sie waren oftmals wichtige Impulsgeber für die emanzipatorische Jugendarbeit.

Es waren Prozesse, die die soziale Arbeit grundlegend veränderten. Diese neue Entwicklung, die mit einer ungeheuren Dynamik auch neue Kräfte, Ideen, Projekte und Handlungsmöglichkeiten freisetzte, löste aber die Kontroversen um die normativen und rechtlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe nicht auf. Das Jugendwohlfahrtsgesetz stand immer mehr im Widerspruch zur gelebten Jugendhilfepraxis.

Auch begann mit der Diskussion um ein neues Jugendhilferecht eine neue Ära in der Kinder- und Jugendhilfe. Wer erinnert sich noch an den ersten Diskussionsentwurf 1974 von Katarina Focke, der damaligen Jugendministerin, *der im Übrigen bereits den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz enthielt*? Dieser Entwurf wurde aber dann „mit Rücksicht auf die Haushaltssituation der Gebietskörperschaften (...) im Einvernehmen mit den Ministerpräsidenten der Länder und dem Deutschen Städtetag (...) vorläufig zurückgestellt (BT-Dr. 7/3340, S. 21). Argumente, wie sie uns oft begegneten und sicher auch weiter begegnen werden.

Trotz allen Versuchen, Reformansätze zu verhindern und es zwar am 4. Juli 1980 zu einer Annahme im Bundestag kam, einige Tage später aber zu einer Ablehnung durch den Bundesrat, ließ sich der Fortschritt in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe nicht aufhalten. Ich weiß bis heute nicht, was Franz-Josef Strauß sich dabei gedacht hat, dem Vorsitzenden des Deutschen Bundesjugendringes 1979 in einem Brief mitzuteilen, dass die CDU/CSU Fraktion dem Gesetzentwurf keinesfalls zustimmen werde, weil er sich dagegen verwahren würde, dass – gesetzlich abgesichert – Tausende von linken Sozialarbeitern die Familien stürmen würden. Eine Auffassung die schon damals der Praxis der Jugendhilfe widersprach, war sie

doch sehr in einem überkommenen traditionellem Verständnis von Fürsorge verhaftet. Er wollte nicht einsehen, dass seine Haltung den Gegensatz zwischen Normativität und Normalität perpetuiert. Er wollte festhalten an Vorstellungen, die in der Lebenswelt der Menschen längst überholt waren, jedenfalls bei einem großen Teil von ihnen.

In dieser Zeit merkten aber selbst eher konservativ orientierte Träger der Jugendhilfe, dass die Zeit gekommen war, fachliche Kritik zu reflektieren sowie eine am autonomen Subjekt orientierte soziale Arbeit auszubauen. Es war wie Hornstein es später bezeichnete *„die Sozialpädagogisierung des Jugendhilferechts“* (Hornstein 1997, S. 26), die sich immer mehr in der Praxis durchzusetzen begann. Mit den Worten der Sachverständigen für ein neues Jugendhilferecht, die Käte Strobel 1970 eingesetzt hatte, gesprochen, *„eine moderne Jugendhilfe kann ihre Aufgaben nur fachgerecht, d.h. auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse durch multiprofessionelles Zusammenwirken in mehrdimensionaler Weise, erfüllen“* (BMFJG, 1972, S. 67). Sozialpädagogisches Handeln (gesetzlich garantiert) wurde zur leitenden Norm der Kinder- und Jugendhilfe.

Und die Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe waren mittendrin in diesem Prozess der Veränderung. Denn die Anforderungen an sie als Berater, als Fort- und Weiterbildner, als Entwickler pädagogischer Standards aber auch Impulsgeber für die Verbesserung der fachlichen Qualität in den eigenen Einrichtungen wurden nun deutlich prononcierter, kurz: Ihre Beratungsaufgaben wurden enorm und auch von ihnen verlangte man eine neue Fachlichkeit, denn vieles war auch für sie ein Lernfeld. Aber sie waren zum Teil auch Akteure, Mitwirkende, wenn auch immer etwas verhalten und manchmal auch in eine andere Richtung wirkend. Aber so war das damals mit dem Amt!

Aber es waren auch die Bemühungen, Jugendhilfeangebote planvoller zu gestalten und das Paradigma des 3. Jugendberichtes der Bundesregierung umzusetzen, nämlich, dass Planung ..... im Jugendhilfebereich unerlässlich (ist) (BMJFG 1972, S. 118f). Angesichts der Realität, dass diese Pflicht zur Planung in der Umsetzung eher ein behäbiger Prozess war (selbst 1988/1989 hatten rd. 65 % der Jugendämter keine Planungsaktivitäten entwickelt), sind wichtige Impulse von den Landesjugendämtern ausgegangen. Sie entwickelten ein Planungsverständnis, das offen angelegt war, nicht starr und unwiderruflich sondern bedarfsorientiert und flexibel. Nur so konnte die Sorge vor einer „verplanten“ Jugendhilfe reduziert werden. Gerade über ihre Fortbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten wurde – gemeinsam mit dem ISA Münster und dem ISS Frankfurt – das Modell einer modernen Jugendhilfeplanung in zahlreichen Jugendamtsbereichen realisiert.

In diese Zeit fiel auch für die Landesjugendämter - bedingt durch die Funktionalreform im Jahre 1979 - eine deutliche Aufgabenerweiterung. Denn durch sie wurde die Schaffung von Jugendämtern der kreisangehörigen Gemeinden ab 25.000 Einwohner ermöglicht (heute 20.000 Einwohner). Ein Segen würden viele sagen, aber es bleiben doch auch viele Zweifel zurück. Man könnte vieles dazu sagen, das will ich in diesem Rahmen nicht tun, aber nur eines: Damit ist zweifelsohne ein Bedeutungszuwachs der Landesjugendämter verbunden, denn auch bei einer kritischen Haltung dazu wird man anerkennen müssen, dass kleine Jugendämter

schon deshalb besonders gefordert sind und eines fachlichen Treffpunktes bedürfen, weil sich im ländlichen Raum immer auch – oftmals zeitlich verzögert – die sich in Großstädten vollziehenden Veränderungen ebenfalls (nach-)vollziehen und damit enorme Herausforderungen gegeben sind.

## **Die soziale Arbeit wurde politisch – Der Jugendprotest begann zu wirken**

Aber in Teilen der Kinder- und Jugendhilfe ging es politischer zu. Vor allem die Kinder- und Jugendarbeit bestimmte oftmals das Profil einer kommunalen oder auch Landesjugendpolitik. Das lag nicht zuletzt auch an einer immer stärker sichtbar werdenden Abhängigkeit der sozialen Lage der Menschen von den ökonomischen Verhältnissen. Stichworte sind hier die Bergbaukrise 1966 und die Ölkrise 1973 als erste Anzeichen einer strukturellen Umwälzung. Das wundert nicht, denn Jugend war immer wesentlicher Motor des gesellschaftlichen Fortschritts und an ihm beteiligt. Stichworte sind hier vor allem die Lehrlingsbewegung und die Jugendprotestbewegung.

Staatliche Interventionen oder Kongresse, wie z.B. der als Gegenkongress zur Jugendbewegung gestaltete Kongress „Mut zur Erziehung„ im Jahre 1978 in Düsseldorf, zeigten keine Wirkung. Es wundert daher auch nicht, dass in dieser Zeit eine gesellschaftliche Unruhe entstand, die – in Folge der Züricher Unruhen – im Mai 1981 zur Bildung einer Enquete-Kommission „Jugendprotest im demokratischen Staat“ (Bundeszentrale für politische Bildung, 1983) führte. Insbesondere die beiden Jugendhöfe Vlotho und Königswinter knüpften an ihre Rolle in der Nachkriegszeit in der politischen Bildung an und trugen zu einer reflektierten Jugendpolitik und zu einem gesellschaftspolitischen Verständnis der Kinder- und Jugendhilfe enorm viel bei.

Auf der gemeinsamen Tagung der Staatskanzlei und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe mit dem Thema „Risiko Jugend“ im Oktober 1987 (Benseler u.a. 1988) wurde zu einem Neudenken in der politischen Bildung aufgerufen, das angesichts der wachsenden Risikolagen junger Menschen, insbesondere im Übergang von der Schule in den Beruf, geboten schien.

Wenngleich man den Jugendprotest festmachte an Hausbesetzungen, Demonstrationen in Brokdorf und der Besetzung der geplanten Startbahn West in Frankfurt, hinter den spektakulären Aktionen stand doch ein tiefgreifendes Misstrauen der jungen Generation in die Reformfähigkeit dieser Gesellschaft. Diese Unruhen machten damals deutlich, dass es einer neuen jugendpolitischen Perspektive bedurfte, die keine Schönwetterpädagogik war sondern sich ableiten sollte aus den Lebenswelten der Jugend. Fachlichkeit alleine für sich genommen, war kein Qualitätsmerkmal, hinzu kamen die gesellschaftspolitischen Erwartungen.

## Das neue Jugendhilferecht half viel

Mit dem neuen Kinder- und Jugendhilferecht wurde auch die Stellung der Landesjugendämter als überörtliche Träger und als Fachbehörden zementiert und gesichert. Ihr Aufgabenspektrum wurde in § 85 SGB VIII zwar sehr umfangreich aber nicht abschließend geregelt. Die Aufzählung weist auf die Breite hin, die überörtlich von Bedeutung ist. Darüber hinaus aber ist Platz genug, um innovativen Impulsen Rechnung tragen zu können. Das ist auch richtig und sinnvoll.

Es hat aber zugleich für die Landesjugendämter in NRW einen tiefen Einschnitt mitgebracht, die Verlagerung der Zuständigkeit für die Heimerziehung und die Konzentration der Hilfen zur Erziehung auf die kommunale Ebene. Ein Verlust ihrer Kernaufgabe, der ihr Profil traf. Aber diese Verlagerung eröffnete auch neue Chancen, nämlich eine Konzentration auf die Bereiche, die wir weitgehend mit den Begriffen wie Bildung und Erziehung, Förderung und Gestaltung, Fort- und Weiterbildung, Heimaufsicht, Jugendhilfeplanung, Adoptionsvermittlung etc. meinen.

Es dauerte aber nicht lange, da trat eine zweite Entwicklung ein, die die Jugendhilfe bis heute begleitet und auch die Landesjugendämter forderte: Das Neue Steuerungsmodell und in der Folge - durch immer wieder andere Systeme - eine schleichende Ökonomisierung der Kinder- und Jugendhilfe. Da war er wieder, der heimliche „Rote Faden“, der sich durch die neunzigjährige Geschichte zieht: Das potenzielle Misstrauen gegenüber den Ausgaben bzw. den Kosten.

Keine Frage: Qualitätsentwicklungsprozesse erfordern auch die Beantwortung von Fragen nach der Fachlichkeit und Professionalität und damit auch nach einer Objektivierung der pädagogischen Arbeit und der erzielten Wirkung. Und diese Diskussion muss eine fortlaufende sein, die maßgeblich auch von den Landesjugendämtern begleitet werden kann und vielleicht auch muss. Demgegenüber aber hat man manchmal den Eindruck, mit den Instrumenten kommt es eher zu Qualitätsproblemen, eben weil ihr ökonomisch ausgerichteter Charakter dominierend sein kann oder auch ist. Nicht immer führt ein preisgesteuerter Wettbewerb zu mehr Qualität und nicht immer trifft er das Nutzerinteresse.

Natürlich expandiert die Jugendhilfe und nicht jede Forderung nach mehr Geld und mehr Personal basiert auf nachvollziehbaren Kriterien. Aber schnell einmal den Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung infrage zu stellen, statt eine fachliche Debatte darüber zu führen, wie denn im sozialen Raum mehr erreicht und neue Verbünde angestrebt werden können, ist etwas anderes, als über reine haushaltspolitische Entscheidungen den Glauben haben zu können, dadurch könne effizienter gearbeitet und die Produkte erfolgreicher gestaltet werden. Auch ist der Begriff „Sozialraumorientierung“ viel komplexer, als dass er sich als Alternative zum Rechtsanspruch eignet. Eine Erkenntnis, die auch die Jugendministerkonferenz im letzten Jahr gesehen hat.

## Neue Aufgaben warten – alte verändern sich

Doch abseits dieser Diskussionen ist auch die Kinder- und Jugendhilfe und damit die Landesjugendämter mit der Beschleunigung der gesellschaftlichen Entwicklung direkt konfrontiert.

Ohne Zweifel ist das SGB VIII – jetzt 23 Jahre alt – ein enormer Wachstumsmotor für die Kinder- und Jugendhilfe. Mit heute bundesweit rd. 733.000 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, einem Kostenaufwand von 32 Mrd. EUR. Jahresvolumen in 2013 sowie eines kaum überschaubaren Leistungskatalogs kann durchaus festgestellt werden, ohne die Kinder- und Jugendhilfe geht es nicht mehr. Sie ist längst eine Gestalterin von Lebenswelten und eine Begleiterin im Prozess des Aufwachsens.

In NRW ist die Kinder- und Jugendhilfe eigentlich gut aufgestellt, fachlich und auch personell. Sie hat Profil entwickelt und darauf können wir alle stolz sein! Mit Beteiligung der Kinder- und Jugendhilfe an rund 3.200 offenen Ganztagsgrundschulen einschließlich der Förderschulen, einer fast 96-prozentigen Teilnahme der Kinder in den Kindertageseinrichtungen und einem weiteren noch nicht absehbaren Aufwuchs bei den unter Dreijährigen, bei einem flächendeckenden System des Kinderschutzes als einem sozialen Frühwarnsystem, mit Willkommensbesuchen in fast allen Jugendamtsbezirken; mit der beginnenden Akademisierung der Fachkräfte im frühkindlichen Bereich, mit einer Stabilität der Förderung der Kinder- und Jugendarbeit, verbunden mit der Anerkennung, als die „andere Seite der Bildung“ eine wichtige Aufgabe in der Förderung von Kindern und Jugendlichen einzunehmen; mit einer wachsenden Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung, ihrer Differenzierung und Ambulantisierung und viele andere Entwicklungen mehr, ist ein Aufgabenspektrum entstanden, das einer intensiven Vernetzung, Beratung, Koordination und auch fachlichen Begleitung und Fortbildung bedarf.

Das verpflichtet und fordert, denn Kindheit und Jugendphase sind heute anders als die in den zurückliegenden Jahrzehnten. Mit den gesellschaftlichen Veränderungen haben auch sie ein neues Gesicht bekommen: Junge Menschen sind selbstbewusster und selbständiger. Aber es verändert sich auch vieles, da sie sich auf einen reibungslosen Übergang von der Schule in den Beruf nicht mehr oder nur kaum verlassen können. Insbesondere der verzögerte und oftmals mit prekären Bedingungen versehene Start in das Berufsleben führt zu erheblichen Belastungen und auch zu neuen Armutsrisiken. Das trifft viele. Viele meistern es, aber es gibt auch die Verlierer, die von den Bildungserfolgen Abgehängten. Und wir haben regionale Differenzierungen und damit Benachteiligungen, die durch den falschen Ort des Aufwachsens bestimmt sind. Aber auch das Familienleben ist fragiler geworden. Trennungserfahrungen machen viele und immer mehr Kinder müssen sich mit einem multilokalen Familienarrangement zurechtfinden, und auch ihre Bildungsbiographie ist von einer besonderen Beschleunigung geprägt.

Und so bleibt die Frage nach der Bedeutung der Landesjugendämter eine immer virulente Frage. Brauchen wir sie noch? In sechs Bundesländern ist diese Frage mehr oder weniger eindeutig beantwortet worden: Wir brauchen sie eigentlich nicht mehr, also rein ins Ministerium!

Die einen würden sagen, ich weiß nicht, schlechte Arbeit haben sie ja nicht gemacht, aber brauchen? Na ja, das könnten wir auch anders regeln. Sagen wir, das wären die Großstadtjugendämter, die sicher aus den eigenen Möglichkeiten schöpfen können. Die anderen, sagen wir die kleineren Jugendämter, würden vielleicht sagen, na ja, brauchen tun wir sie schon, sie helfen uns durch Beratung und Impulse, aber manchmal behindern sie auch unsere Möglichkeiten. Und das Land, das würde vielleicht sagen, sicher, wir brauchen eine Mittelbehörde, denn zu groß ist NRW, als dass das Land den fachlichen Überblick darüber hätte. Aber sie sollten sich offener für Notwendigkeiten zeigen, z.B. in der Heimaufsicht bei den Kindertagesstätten.

Pragmatisch könnte man als Antwort auf diese Frage sagen, sie sind ja gesetzlich abgesichert und es muss in einem so großen Land wie NRW ja Mittelbehörden geben, die die Verbindung zwischen den örtlichen Akteuren zum Land vermitteln und die auch die Abwicklung von Landesaufgaben wahrnehmen, als „Mittelverteilstelle“. Aber sie muss – eine Besonderheit bei uns - auch der Unterschiedlichkeit zwischen den Westfalen und den Rheinländern entsprechen.

Was aber sagt die Kommunale Familie? Eine Bilanz der Arbeit der Landesjugendämter jedenfalls käme schon zu der Erkenntnis, man sollte die Vermittlerrolle und zugleich ihre Funktion als Moderator oder auch Anstoßgeber wichtiger Prozesse nicht unterschätzen. Nicht auszudenken, was an Nachfrage gegeben wäre, wenn sich die Forderung nach noch kleineren Jugendamtsbezirken durchgesetzt hätte. Ich halte es schon für bedenklich, dass in den betroffenen Landkreisen der Zusammenhalt der Gemeinden durch immer mehr kleinere Jugendämter verloren geht, zudem die freien Träger in der Regel kreiszentriert aufgebaut bleiben.

Aber dennoch, neben dem Pragmatismus gibt es wichtige fachliche Herausforderungen, die einer fachlichen überörtlichen Stelle bedürfen, die Entwicklungsprozesse unterstützt. Da kommt den Landesjugendämtern eine Rolle zu, die etwas mit Wirkung der Jugendhilfe in der Breite und in der Tiefe zu tun hat.

Und es gibt viele Herausforderungen in der Kinder- und Jugendhilfe, die längst nicht gemeistert sind. Für die Landesjugendämter ergeben sich da zahlreiche Anknüpfungspunkte. Ich will nur einige hervorheben:

## **Den demographischen Wandel nutzen: Aber für was?**

Viel ist die Rede vom demographischen Wandel, wie sollte es auch anders sein. Aber zu oft ist mir die Rede von „Demographiegewinnen“. Ich kann sie nur nicht ausmachen in der Kinder- und Jugendhilfe. Ich sehe eher, dass trotz der abnehmenden Zahl der Kinder und Jugendlichen, die Nachfrage nach Angeboten der Jugendhilfe wächst, trotz der demographischen Entwicklung. Denn wir wissen zu wenig darüber, was in den Regionen passiert, die von einem deutlichen Minus ihrer Bevölkerungszahl ausgehen müssen. Wie sehen dann die intergenerativen Kontakte aus, wie ist die Lage der Peer-Groups usw.?

## **Wir müssen der Bildung in der Jugendhilfe mehr Profilschärfe geben und die Zusammenarbeit mit der Schule weiter gestalten**

Jugendhilfe ist auch Bildung, eben weil Bildung mehr als Schule ist. Da hat sie ihre Rolle und die muss sie qualifiziert wahrnehmen. Das gilt für den Ausbau der Ganztagschulen, aber auch für das Zusammenwirken zwischen Jugendhilfe und Schulen.

Natürlich bleibt die Schule in der Bildung alternativlos da sie unverzichtbare Grundkompetenzen vermittelt. Aber wir in der Jugendhilfe können und sollten unser Bildungsverständnis mehr zum Tragen bringen.

Es wird – auch in unseren Kreisen ist das hörbar – auch Kritik über den andauernden Gebrauch des Begriffs Bildung geäußert und demgegenüber auf eine stärkere Zentrierung auf das Pädagogische hingewiesen. Ich will diese Kritik nicht übergehen, aber auch darauf antworten, dass es doch gerade das Charakteristikum der Jugendhilfe ist, über Bildung nicht nur nachzudenken und sie dann anderen zu überlassen, sondern die eigenen Bildungspotenziale zu erkennen und in das Pädagogische einzubeziehen. Erziehung und Bildung lassen sich in der Jugendhilfe eben nicht voneinander trennen. Wie soll denn etwa die Lebenswelt begriffen und verstanden werden, wenn nicht als ein Ort der Bildung?

Aber mein Blick fällt natürlich auch auf die Praxis in der Verwaltung. Da hat bei der Zuständigkeit für die Ganztagschulen oftmals das Schulverwaltungsamt „den Hut“ auf, ein Zustand, der nicht zwangsläufig dem Verständnis der Jugendhilfe Rechnung tragen kann. Bei allem Optimismus habe ich manchmal auch Zweifel daran, dass das gelingt. Dies aus mehreren Gründen, einige will ich hervorheben: Ein Blick auf die Landschaft zeigt mir, dass es bisher nicht gelungen ist, ein eindeutiges Bild von einer Ganztagschule zu haben und dies auch durchzusetzen. Zum ändern – und das hängt damit zusammen – gilt dies auch für den Betreuungsbegriff, der weiterhin dominant ist. Oft genug habe ich den Eindruck, er hängt ein wenig hinten dran und hat eher schulergänzenden Charakter. Dies zu ersetzen, in der Sprache und im Verhalten ist nicht nur ein Problem der Schule, auch ein Problem unserer Fachkräfte. Und schließlich Drittens, wenn wir nicht am Ball bleiben, fällt es der Schule leicht, das Spielfeld zu verlassen, denn der Schlusspfiff ist noch lange nicht getan.

Ich weiß aber nicht genau, ob wir tatsächlich am Ball geblieben sind, ob wir genügend nachhaken und nicht nur laufen lassen und ob wir auch das Kontern gelernt haben. Die Beteiligung bei den regionalen Bildungsnetzwerken schaut mir nicht danach aus. Aber – auch das sage ich aus Erfahrung – das geht nur dann gut, wenn sie nicht auf die Rolle eines Zubringers reduziert wird und sie in manchem auch die Überholspur gegenüber Schule nutzen kann.

## **Die soziale Ungleichheit wächst uns über den Kopf, wir schaffen es kaum, diese abzubauen und bestehende regionale Disparitäten zu überwinden.**

Bei allem Respekt vor den Leistungen in den letzten Jahren haben wir noch eine Herkulesaufgabe vor uns: Die Aufhebung der sozialen Ungleichheit. Die Zahl der in Armut lebenden Familien wächst; der Anteil der Familien mit Migrationshintergrund daran ebenfalls. Auch nehmen die Disparitäten in den Lebenswelten durch regionale Unterschiede zu. Denn die Befunde zu den Benachteiligungen und ihren Auswirkungen fordern heraus. 25 Prozent aller Kinder und Jugendlichen sind gefährdet, sagt uns die Statistik. An dieser Zahl hat sich trotz vielfältiger Bemühungen seit PISA im Kern nichts geändert. Der Bildungsbericht des RVR zum Ruhrgebiet sagt nichts anderes.

Hilfe und Unterstützung ist aber auch erforderlich, um die Produktion von Ungleichheit durch unsere Einrichtungen selber anzufragen und abzubauen. Die Reproduktion von Ungleichheit ist auch eine Frage der Finanzkraft der Kommunen. Deshalb ist die Debatte um einen Finanzausgleich, der alle Kommunen gleichermaßen in die Lage versetzt, ihre Aufgaben auch wahrnehmen zu können, zutiefst eine Frage der sozialen Gerechtigkeit und die Voraussetzung dafür, gelingendes Aufwachsen zu ermöglichen. Schon weil die Kommunen mit Problemen konfrontiert sind, deren Ursachen sich aus den veränderten ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen ableiten, ist eine Forderung an den Bund, hier Verantwortung zu übernehmen, nicht die verkehrteste Sichtweise.

## **Die Umsetzung des Rechtsanspruchs für die Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahrs ist längst nicht abgeschlossen.**

Da kommt noch vieles auf die Praxis und die Aus- und Weiterbildung zu. Allein der Ausbau der Bachelor-Studiengänge „Kindheitspädagogik“ reicht nicht. Sprachförderung auf Grundlage eines neuen Weges in NRW, Bildungsplan von 0 bis 10 Jahren, Sozialraumorientierung etc. sind klassische Felder für die Landesjugendämter. Die Forderung nach der Akademisierung der frühkindlichen Bildung steckt noch in den Kinderschuhen, da müssen wir weiterkommen.

Und ich sage auch zugleich, die frühe Bildung gehört in die Jugendhilfe. Sie wirkt auf den Start der Menschen in eine Biographie, die entscheidend davon geprägt wird, was ich mir aneigne, wie ich es für mich nutze und vor allem wie ich teilhaben kann an einer gelingenden Bildungsperspektive. Jeder Versuch, diesen Teil etwa als schulnah zu bezeichnen und ihn deshalb organisatorisch dem Kultusbereich zuzuordnen, wie dies in anderen Ländern leider der Fall ist, sollte verhindert werden.

## Hilfe in stationären Einrichtungen wird herausfordernder

Die Hilfen zur Erziehung sind in den letzten 20 Jahren explodiert. Das zeigt, wie fragil die Situation in vielen Familien geworden ist, wie Grundorientierungen nicht mehr funktionieren und Unsicherheiten zunehmen. Erziehung wird zu einer Mammutaufgabe, die Eltern allein immer weniger meistern können. Aber auch junge Menschen sind konflikträchtiger geworden. Die Meldung von über 2.000 besonderen Vorkommnissen in einem Jahr in den Einrichtungen der Heimerziehung machen mehr als nachdenklich. Es sind aber nicht nur Vorkommnisse unter Jugendlichen, sondern auch solche, die von Fachkräften verantwortet werden. Die hohe Zahl der Vorkommnisse ist aber auch ein Zeichen dafür, dass die Grenzziehung in dem pädagogischen Alltagsgeschäft immer komplexer wird und eine besondere Sensibilität und Fähigkeit im Umgang mit den eigenen fachlichen Kompetenzen verlangt. Das bedeutet für die Landesjugendämter, dass sie besonders im Rahmen der Heimaufsicht wachsam sein müssen. Das ist bei über 900 Einrichtungen mit ihren Außenstellen natürlich schwer, aber es bleibt eine ganz zentrale Aufgabe.

Aber laufen wir nicht auch Gefahr von einer anderen Entwicklung in der pädagogischen Qualität in den Heimen getroffen zu werden? Die Heimerziehung wird – so kann man den Eindruck haben – in einigen Bereichen immer mehr zu einer „Resterziehung mit Jugendlichen“ oder zur „Erziehung von Restjugendlichen“, denen vor Ort kaum noch wirksam geholfen werden kann. Das bedeutet auch, dass die Belastungen des Fachpersonals erheblich gestiegen sind und steigen werden. Hier die richtige pädagogische Balance zwischen Förderung und Eingriff zu halten, erfordert ein hohes Maß an Professionalität. Die Landesjugendämter sind natürlich gefordert, diesen Prozess fachlich zu begleiten. Dazu gehört neben einem Konzept, wie man Übergriffe abbauen kann auch ein Beschwerdemanagement, das darauf abzielt, die körperliche und geistige Unversehrtheit sicherzustellen.

## Da ist das Thema „Inklusion“.

Da tun wir uns alle noch schwer. Und es gibt, so habe ich den Eindruck, auch in der Kinder- und Jugendhilfe bisher keine eindeutige Haltung. Die derzeitige Konzentration der Diskussion auf die Schule, und zwar die unterrichtsbezogene Zeit, macht mir Sorge. Was ist mit dem Offenen Ganztage?

Aber auch allein die große Lösung zu erreichen, die wir alle bereits 1989 wollten, ist – da sollten wir uns nichts vormachen – lediglich eine technische Lösung, aber noch keine inhaltliche. Auch in der Kinder- und Jugendhilfe werden die Herausforderungen immer deutlicher. Das gilt für die frühe Bildung im Besonderen, denn die Kindertagesstätte wird mehr und mehr zu einer Regeleinrichtung für Kinder mit und ohne Behinderung, weil Eltern dies auch so wollen. Es werden sich in den kommenden Jahren weitere Angebote auch in den anderen Feldern der Jugendhilfe entwickeln müssen, denn es wird erweiterte Erwartungen seitens der Eltern geben.

## **Heranwachsende im Übergang von Schule in den Beruf dürfen nicht aus fiskalischen Gründen aus dem Blick geraten.**

Dies wird uns in den nächsten Jahren sicher intensiv beschäftigen. Die Lösung ist nicht, sie aus der Jugendhilfe herauszulösen mit dem Hinweis auf die Kann-Regelung des § 41 SGB VIII. Wichtiger ist es, an neuen Ansätzen zu basteln, die die besondere Situation im Übergangmanagement und den damit verbundenen Risiken aufgreift. Hier werden wir auch an neuen Konzepten arbeiten müssen, denn in dieser Phase scheitern auch viele oder kommen gar nicht erst zum Zug. Dies trifft vor allem auf Heranwachsende aus prekären sozialen Verhältnissen zu.

## **Die Umsetzung des Kinder- und Jugendförderplans des Landes ist mehr als nur ein reines Fördergeschäft.**

Gerade hier geht es um Ermöglichung, um einen intensiven Diskurs mit den Trägern. Die Kinder- und Jugendarbeit gerät zunehmend unter Druck, denn die Tendenz der jungen Menschen bewegt sich nicht wie selbstverständlich auf eine Teilnahme an den Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit zu. Und dennoch bleibt sie ein wichtiger Bereich, den wir fördern müssen, der sich aber auch bewegen muss. Der Wirksamkeitsdialog, an dem sich auch die Landesjugendämter beteiligen, war ein wichtiges Instrument. Er eröffnet jedenfalls – auf der Basis von Daten, ähnlich wie die Strukturdaten der offenen Jugendarbeit – einen genaueren Blick auf die Praxis und die notwendigen Schwerpunkte, die durch den KJP möglich sind.

## **Von besonderer Bedeutung ist das Thema „Frühe präventive Arbeit und der Kinderschutz“.**

Ziel ist es danach zu fragen, wie eine sinnvolle und vor allem wirksame Prävention aussehen kann, welche Erfahrungen es bereits gibt und vor allem welche Erfolge möglich sind. Dabei geht auch um eine Verbesserung der Situation betroffener Familien und ihrer Kinder durch gezielte Maßnahmen. Das Bundeskinderschutzgesetz hat hier geholfen – es hat ja auch lange gedauert. Aber ich sage auch ganz deutlich: Kinderschutz ist mehr und da ist es erforderlich, das Verhältnis der einzelnen Gesetze im SGB zueinander verbindlicher zu gestalten, denn da funktioniert nicht viel zwischen den Gesetzen. Das führt zu erheblichen Lücken und produziert Brüche, die kontradiktorisch sind.

## **Die Erhaltung der fachlichen Qualität ist das Gebot der Stunde.**

Qualität in der pädagogischen Arbeit herzustellen und zu sichern ist eine ganz wesentliche Aufgabe der Praxis. Dazu gehört vieles, aber auch individuelle Qualität. Dazu gehört eine solide Ausbildung und ein Hochschulstudium. Heute umso mehr,

denn die gesellschaftlichen Verhältnisse und auch die Komplexität der Problemlagen junger Menschen erfordern Wissen und Umgangskompetenz. Aber auch ein Studium garantiert nicht schon per se die erforderliche Kompetenz im Umgang mit den Herausforderungen in der Praxis. Andererseits kann das Studium nicht alles leisten.

Da gibt es enorme Anforderungen an die Fort- und Weiterbildung. Das heißt aber auch, die individuelle Fachlichkeit muss sich auch weiterhin kontinuierlich einem Qualitätscheck unterwerfen. Denn die Dimensionen der Problemlagen werden immer komplexer und vielschichtiger. Fort- und Weiterbildung, Beratung und Unterstützung bei Veränderungsprozessen sind wichtige Aufgaben, die zur Qualitätssicherung dienen.

### **Sind unsere Jugendämter offensiv genug aufgestellt?**

Jugendämter sind oftmals in einer besonderen Schwierigkeit: Allein mit den Mitteln der Pädagogik lassen sich die Probleme junger Menschen nicht lösen. Hinzukommen müssen Lösungsansätze, die struktureller Art sind und in anderen Politikfeldern liegen. Das fordert auch ein politisches Verständnis von sozialer Arbeit. Im 14. Kinder- und Jugendbericht haben wir die Forderung aufgestellt, dass Jugendämter sich als strategisches Zentrum für Kinder und Jugendliche begreifen sollten. Ich will nicht zweifeln daran, dass sie dies können, aber vielleicht sind sie nicht hartnäckig genug, aus unterschiedlichen Gründen. Der gesellschaftliche Auftrag, ein gelingendes Aufwachsen für alle zu ermöglichen, unterscheidet uns grundlegend von der Schule. Daran müssen wir weiter ansetzen.

Landesjugendämter haben hier ihre Rolle, nicht nur die der Beratung sondern sie sind involviert wenn es um die Gestaltung der Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen geht und wenn durch ihre Impulse, durch das Aufzeigen neuer Wege, durch das Dranbleiben, z.B. in der Frage der Jugendhilfe- und Bildungsplanung. Dazu gehört auch die Rolle der Jugendhilfeausschüsse. Hier wäre mehr Bewegung sicher richtig und wichtig, um nicht zu sagen dringend notwendig.

### **Wir brauchen eine sich einmischende Kinder- und Jugendpolitik**

Und gerade in diesem Prozess des Wandels fehlt etwas ganz Entscheidendes: Eine offensiv gestaltete Jugendpolitik. Die Konzentration der Politik auf das frühe Kindesalter hat den Blick auf die Lage der Jugend und die Jugendpolitik zurückgedrängt. Diese hat deutlich an Profil verloren, sogar von einem „Verschwinden der Jugendpolitik“ (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe, 2007) ist die Rede. Eine solche Reduzierung entspricht aber weder den gesellschaftlichen Herausforderungen, denen sich die Jugend heute gegenüber gestellt sieht, noch der Tatsache, dass Jugend an gesellschaftlichen Debatten kaum noch beteiligt ist.

Die Botschaft ist: Eine offensive, strategisch ausgerichtete Kinder- und Jugendpolitik ist dringend erforderlich. So verstanden geht es in der Jugendpolitik um ein Gesamtwerk einer sich auf die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen beziehenden Politik, ausgestattet mit dem Mandat, den ihr das Kinder- und Jugendhilfegesetz, insbesondere in § 1 Abs. 3 SGB VIII, gibt. Politik auf allen Ebenen wäre gut beraten, zu einem neuen offensiven Format der Jugendpolitik zurückzukehren.

Eine besondere Herausforderung für die soziale Arbeit sind die finanziellen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Die Dimension des Problems wird deutlich wenn man bedenkt, dass die Kommunen den Löwenanteil an der Finanzierung, nämlich knapp 80 % der Gesamtkosten, leisten und an ihre finanziellen Grenzen gekommen sind und sicher weiter kommen werden. Es geht also vor allem darum, das vorhandene Geld vernünftig zu verteilen und die Leistungsbereiche auf mögliche Schwachstellen zu untersuchen. Das muss auch die soziale Arbeit tun, sicher nach ihren spezifischen fachlichen Aspekten, aber dennoch konsequent. Es geht eben nicht darum, immer mehr Geld zu fordern, sondern man muss sich auch beschränken oder verändern.

Andererseits darf das Stichwort „Konnexität“ nicht zur Handlungsunfähigkeit der Politik führen. Das wäre im Interesse der Kinder- und Jugendlichen kaum vertretbar.

Ich habe aber angesichts der Kostenexplosion große Sorge, dass nicht mehr erkannt und anerkannt wird, dass die „Treiber“ der Kostensteigerung nicht bei den Trägern der Jugendhilfe und ihren Akteuren liegt sondern im gesellschaftliche Raum, in einer sich immer stärker globalisierenden Welt. Aber natürlich sind die Konflikte um die Kosten ein immer wieder auftauchendes Problem. Dies schon deshalb, weil die Verteilung der Mittel immer auch die Vielfalt der Interessen beachten muss. Es wird – ob wir wollen oder nicht – ein Dauerthema bleiben.

## **Abschluss**

90 Jahre sind eine lange Zeit. Ein Blick auf diese Zeit zeigt, dass die Landesjugendämter eine wichtige Station waren. Wenngleich – um an den Anfang meines Beitrages zurückzukehren – die Landesjugendämter in fast allen Schriften zur Kinder- und Jugendhilfe nur dürftig wegkommt, so haben auch sie ihren Anteil daran, dass die sozial- und erziehungswissenschaftlich begründete fachliche Perspektive sich entwickeln konnte. Auch ist festzustellen, dass es den Landesjugendämter gelungen ist, ihre Anregungs-, Planungs-, Beratungs-, Unterstützungs- und Gestaltungsfunktion der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt so wahrzunehmen, dass sie als gefragte Partner die Qualität der Kinder- und Jugendhilfe bereichern. Nicht allein in dem Beharren auf Positionen, sondern in der Ermöglichung der Wege, wird in Zukunft ein wichtiger Akzent zu legen sein. Diese Lösungsorientierung ist der Kern einer modernen Moderation.

Es ist erstaunlich, ihr Selbstbewusstsein hat die Landesjugendämter auch nach 90 Jahren nicht verlassen. Á la bonne heure! Das hilft, das eigene Profil zu schärfen, aber es verlangt auch, die Eigenständigkeit maßvoll einzusetzen und auch selbstreflektiv zu sein, manchmal vielleicht auch gegenüber der politischen Notwendigkeit souverän die Erfordernisse anzuerkennen.

In diesem Sinne wünsche ich den Landesjugendämtern die Kraft, auch weiterhin im Strudel der gesellschaftlichen Veränderungen und den fachlichen Anforderungen bestehen zu können, ein Garant für Beratung und Unterstützung in fachlichen Prozessen zu sein und die professionelle Kompetenz zu konservieren, die im Spannungsverhältnis mit der Obersten Landesjugendbehörde erforderlich ist, um auch politische Entscheidungen in fachliche Perspektiven umzusetzen. Dazu gehört aber auch die Anerkennung ihrer Arbeit durch die Kommunen und das Land.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

## Hinweise zur einbezogenen Literatur

Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge (Hrsg.) (1966): Jugendhilfe und Bildungspolitik, Bericht vom 2. Deutschen Jugendhilfetag in Köln, Juventa Verlag München

Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe/Fachhochschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (FHSS), Berlin (Hrsg.) (1982): 60 Jahre Gesetz für Jugendwohlfahrt 1922 - 1982

Benseler, F./Heitmeyer, W./Hoffmann, D. u.a. (1988): Risiko Jugend – Leben, Arbeit und politische Kultur, Votum Verlag

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG) (Hrsg.) (1972): Dritter Jugendbericht, Berlin

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (1983): Jugendprotest im demokratischen Staat, Bericht und Arbeitsmaterialien der Enquetekommission des Deutschen Bundestages

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.) (1955): Beiträge zur Entwicklung der Deutschen Fürsorge, 75 Jahre Deutscher Verein

Happe, G. in Zusammenarbeit mit Saurbier, H. (2006) Aufbau und Entwicklung der Jugendwohlfahrt im Nachkriegsdeutschland – Schwerpunkte der Zusammenarbeit der Landesjugendämter; Beitrag anlässlich der 100. Arbeitstagung der BAG der Landesjugendämter, 05.04.2006

Hasenclever, Chr. (1978): Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900, UTB Vandenhoeck

Köster, M./Küster, Th. (Hrsg.) (1999): Zwischen Disziplinierung und Integration Das Landesjugendamt als Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Westfalen und Lippe (1924 – 1999)

Landschaftsverband Rheinland, Landesjugendamt (Hrsg.) (1999): Jugendhilfereport extra – 75 Jahre gut drauf für Kids, Juni 1999

Scherpner, H. (1966): Geschichte der Jugendfürsorge

Wiesner (Hrsg.) (2011): SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe Kommentar 4. Auflage, Beck München







