
25 Jahre Landesjugendamt Niedersachsen

JugendhilfeBeratung + Kommunikation

- Eine persönliche Bilanz

Februar 2021

Dirk Härdrich

JuhBeK
JugendhilfeBeratung + Kommunikation

Jugendhilfe ist in seiner Struktur schon recht eigenartig. Auch die Behördenstruktur ist sperrig und fügt sich so gar nicht in die normale gewohnte Behördenstruktur sowohl auf Landes- als auf kommunaler Ebene ein.

Fachbehörde, Zweigleisigkeit, kommunale Selbstverwaltung, keine Fachaufsicht über die Jugendämter, aber Kita- und Heimaufsicht beim Landesjugendamt, das ist selbst für Eingeweihte schwer nachvollziehbar und noch schwieriger zu erklären.

Ein Vierteljahrhundert Jugendhilfe in Niedersachsen am Beispiel des Landesjugendamtes – dieses habe ich persönlich als Mitarbeiter, davon lange Jahre an leitender Stelle miterlebt und in Teilen auch mitgestaltet.

Eigentlich – und damit nehme ich eine Einschätzung schon vorweg – hat die Jugendhilfe und hat das Landesjugendamt in der Landespolitik nie eine wirklich starke und politisch gewollte Rolle gehabt. Es war immer Spielball politischer Entscheidungen und es gab in den 25 Jahren keine halbwegs gezielte und gewollte dauerhafte Organisations- und Fachentwicklung bzw. wenn es diese gab, wurde diese im Wesentlichen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Amtes geleistet, die immer mit hohem fachlichem Engagement, mit hoher intrinsischer Motivation ihre Arbeit gemacht haben.

Warum eigentlich Landesjugendämter?

Landesjugendämter sind – wie Jugendämter im Allgemeinen – eine eigenartige Konstruktion. Sie sind zweigleisig, d.h. bestehen aus der Verwaltung und dem Landesjugendhilfeausschuss in der Funktion einer Art Aufsichtsrat, sie haben einen deutlich formulierten gesetzlichen Auftrag – und sie werden oft und seit Jahrzehnten nicht ernst genommen und sogar als Störung im einheitlichen hierarchischen Behördenaufbau wahrgenommen. Dass diese Behördenstruktur per Bundesgesetz sowohl den Kommunen als auch den Ländern vorgegeben ist, hat schon das Bundesverfassungsgericht beschäftigt. Dieses hat allerdings in seinem damaligen wegweisenden Urteil 1967 diese Vorgabe des Bundes (früher des Reichs) als zulässig und die Kritik an dem Eingriff in die Organisationshoheit der Länder und Kommunen mit dem Auftrag des Bundes zur Schaffung gleicher sozialer Verhältnisse als unbegründet zurückgewiesen.

Wenn man sich die heutige Situation der Landesjugendämter anschaut, dann trifft man sehr unterschiedliche Organisationsstrukturen. Da gibt es eigenständige staatliche Landesjugendämter, Landesjugendämter als unselbstständige Abteilung eines Ministeriums, Landesjugendämter als Teile von nachgeordneten Landesbehörden oder Landesjugendämter als Teil von oberen Kommunalbehörden. Auch die Ausstattung dieser Ämter ist sehr unterschiedlich. Sie reicht von wenigen Personen bis hin zu größeren Personalkörpern.

Die Landesjugendämter in Deutschland sind seit mehr als 50 Jahren in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter BAGLJÄ zusammengefasst. Dieser eigentlich informelle Zusammenschluss dieser Ämter mit dem Ziel, die fachliche Schlagkraft zu erhöhen,

leidet seit langem daran, dass die Landesjugendämter völlig bunt – man könnte auch sagen –willkürlich länderspezifisch organisiert sind. Es gibt große und kleine Landesjugendämter, staatliche in der Behördenhierarchie der Landesregierungen (wie eben Niedersachsen), meist Teile größerer Sozialverwaltungen, es gibt sie als Abteilungen in den Ministerien, es gibt sie als Teile von höheren Kommunalverbänden. Neben diesen unterschiedlichen Verwaltungsorganisationen sind sie je nach politischer Vorgabe der jeweiligen Landesregierungen mehr oder minder fachlich autonom.

In Niedersachsen war das Landesjugendamt zeitweise abgeschafft – und als Teil des Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie Teil einer „Vollzugsbehörde“, wie es die damalige Präsidentin Claudia Schröder, aus meiner Sicht entgegen dem gesetzlichen Auftrag formulierte.

Dabei sind Landesjugendämter keine modische Neuerfindung; sie waren schon im ersten Reichsjugendwohlfahrtsgesetz verankert, sind also von der Grundidee im kommenden Jahr 100 (!) Jahre alt!

Im § 12 des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes vom 9. Juli 1922 war der Auftrag der Landesjugendämter eindeutig formuliert:

„Zur Sicherung einer gleichmäßigen Erfüllung der den Jugendämtern obliegenden Aufgaben und zur Unterstützung ihrer Arbeit sind Landesjugendämter zu errichten“¹

Zum einen gab es kein Ermessen („sind“) und zum anderen hatten die Landesjugendämter den Auftrag, eine gleichmäßige Jugendhilfe im ganzen Reich sicherzustellen. Dahinter steckte die Einschätzung, dass ohne eine entsprechende landeseinheitliche Überprüfung die Jugendhilfe für die Kinder und Familien, die ja auf kommunaler Ebene organisiert werden sollte (und in Teilen schon war), die Erfüllung dieser Aufgaben von den (gesellschafts-)politischen Vorstellungen der jeweiligen Kommune und deren finanziellen Möglichkeiten abhängig sein würde. Merkwürdig, wie wenig sich darin bis heute verändert hat! Eine Erfahrung aus dem landesweiten Vergleichssystem „Integrierte Berichterstattung Niedersachsen IBN“, das ich lange Jahre mitbegleiten konnte, war der Umstand, dass wir in Niedersachsen genauso viele Jugendhilfepolitiken haben, wie wir Jugendämter haben.

Im § 13 RJWG wurden die Aufgaben der Landesjugendämter weiter differenziert. Sie sollten u.a.

- gemeinsame Richtlinien und die sonstigen geeigneten Maßnahmen für einen „zweckentsprechende und einheitliche Tätigkeit der Jugendämter ihres Bezirkes erarbeiten
- Die Jugendämter beraten und die Erfahrungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe vermitteln
- Gemeinsame Veranstaltungen und Einrichtungen für die beteiligten Jugendämter schaffen².

Beeindruckend ist dabei einerseits, dass Landesjugendämter ausdrücklich mit einem klaren Auftrag zu errichten waren und andererseits, dass ihnen ein ausdrücklicher Auftrag erteilt wurde, die schon damals in Konkurrenz zu der örtlichen Jugendhilfe stehen musste.

¹ RGBl. Nr. 54/1922, S. 139

² Eb.da

Allerdings wurde diese Idee der Landesjugendämter nicht wirklich realisiert. Im Zuge der Inflation und der damit verbundenen politischen Krise der Jahre 1922/23 wurde die Umsetzung des RJWG teilweise außer Vollzug gesetzt mit der Folge, dass auch die Errichtung der Landesjugendämter nicht umgesetzt wurde bzw. ins Belieben der Länder gestellt wurde. In der Zeit zwischen 1933 und 1945 wurde das RJWG, wurde die Jugendwohlfahrt an den Prinzipien des Nazistaates, dem Führerprinzip ausgerichtet und das RJWG im Jahr 1939 entsprechend geändert³. Nach Kriegsende wurde das RJWG wieder in Kraft gesetzt, und im Jahr 1953 an die neuere Entwicklung angepasst⁴. Die Bestimmungen des § 13 des RJWG aus dem Jahr 1922 blieben damit in Kraft. Am 11. August 1961 wurde es durch das neue Jugendwohlfahrtsgesetz abgelöst⁵, das allerdings im Wesentlichen die Grundkonstruktion des RJWG aufnahm und vor allem den fürsorgerischen und paternalistischen Ansatz weiterführte.

In dieser Fassung wurde in den §§ 19 und 20 die Formulierungen des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes wortwörtlich übernommen; nur die Ziffer 8 im § 20 war inhaltsgleich, nur etwas anders formuliert. Damit war die Errichtung von Landesjugendämtern mit dem identischen fachlichen Auftrag des Jahres 1922 bekräftigt worden.

In den verschiedenen Referentenentwürfen zur Neuordnung des Jugendwohlfahrtsgesetzes, die es zwischen 1961 und 1991 gab, wurde die Position der Landesjugendämter nicht verändert. So wird z.B. in der Begründung des Referentenentwurfes eines „Gesetzes für Jugendhilfe“ vom 01.04.1974 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Vorschrift über die Landesjugendämter inhaltlich mit dem § 19 des JWG übereinstimme, lediglich gestraft wurde.⁶

Aber die eigenartige und sehr unterschiedliche Stellung der Landesjugendämter war und blieb unverändert. Im 3. Kinder- und Jugendbericht der 6. Wahlperiode des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 1972 wurde auf die sehr unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Landesjugendämter in Folge des Landesrechtsvorbehaltes hingewiesen und der Schluss gezogen:

„Die Praxis zeigt, dass die Landesjugendämter diese (ihre) Aufgaben nicht mit gleicher Effektivität und nicht mit gleicher Aktivität durchführen.“

Dabei wurde auch erwähnt, dass es in der Bundesrepublik Deutschland, also Westdeutschland 16 Landesjugendämter gebe und dabei zudem darauf hingewiesen, dass z.B. Niedersachsen über vier derartige Ämter verfügte.⁷

Dies blieb bis zum SGB VIII vom 26. Juni 1991 so. Dort wurde die Struktur der Jugendämter und der Landesjugendämter erneut festgeschrieben. Der § 69 schreibt die Errichtung von Landesjugendämtern vor⁸. Die Aufgabenbeschreibung der Landesjugendämter ist dann im

³ RGBl. 1939, Teil I, S. 109

⁴ „Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes“, BGBl. 1953 Nr. 54, Teil I, S. 1035 f.;

⁵ BGBl. 1961, Teil I, S. 1206 ff.;

⁶ BAGLJÄ (Hg.): „Gesetz für Jugendhilfe“, Begründung, Köln 1974, S. 89, „zu Absatz 2“

⁷ 3. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung, BT-Drs. VI/3170, Bonn 1972, S. 84

⁸ BGBl. 1991, Teil I, S. 1163 ff.

§ 85 Abs. 2 SGB VIII festgeschrieben. Im Wesentlichen entsprechen die Aufgaben den im Jahr 1922 beschriebenen, wenn auch moderner formuliert. Das zeigt, dass die grundsätzliche Aufgabenstellung der Kinder- und Jugendhilfe im Zusammenspiel zwischen der örtlichen Ebene und den Landesjugendämtern sich innerhalb der Jahrzehnte seit 1922 nicht wesentlich verändert haben bzw. die dafür entscheidenden fachlichen Begründungen nach wie vor Gültigkeit hatten.

Allerdings gerieten die Landesjugendämter durch die Verlagerung der früheren Fürsorgeerziehung auf die örtlichen Jugendämter, aber auch durch eine zunehmende Debatte zur Neuordnung der Behördenstrukturen im Zusammenhang mit Deregulierung einerseits und der immer stärker werdenden Ökonomisierung der Kinder- und Jugendhilfe im Zusammenhang mit dem Neoliberalismus der 80er Jahre unter Rechtfertigungsdruck.⁹

Zudem befanden und befinden sie sich in einer Rolle, bei der sie eigentlich nur Kritik ernten können. *„Ihre Rolle ist ... oftmals von einer ‚Sandwichperspektive‘ geprägt: von oben gedrängt und manchmal auch gescholten, von unten gefordert und auch immer begrenzt, immer sind sie der ‚Schuldige in der Mitte‘. Wo soll er denn auch sonst sein.“*, so charakterisierte Dr. Klaus Schäfer, der wohl profilierteste Vertreter der Landesjugendhilfe in Nordrhein-Westfalen die Stellung der Landesjugendämter. Und er fährt unter Bezug auf die schon beim Reichsjugendwohlfahrtsgesetz 1922 kritisierte Schaffung der Landesjugendämter fort: *„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 Erstickung der Großstädte standen...“*¹⁰

Diese „Sandwichposition“ hat sich bis heute nicht geändert und ich habe sie in meiner Dienstzeit im Landesjugendamt mehr als einmal deutlich wahrnehmen dürfen.

Besonders spannend ist es zu sehen, wie die Landesjugendämter selbst ihre Aufgabe definieren.

Relativ bald nach dem 2. Weltkrieg entstanden die ersten Landesjugendämter nach den Regularien des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes, das ja nach dem Krieg in seiner ursprünglichen Fassung wieder in Kraft gesetzt worden war. Am 13. und 14. Dezember 1954 trafen sich die nordwestdeutschen Landesjugendämter (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein) in Düsseldorf. Das gilt als das Gründungsdatum des später Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter genannten Zusammenschlusses der oben Landesjugendbehörden¹¹.

Ihren eigenen Auftrag definiert die BAGLJÄ in einer Arbeitsordnung aus dem Jahr 2005 wie folgt:

⁹ So auch die Feststellung im 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung, Berlin 2002, S. 68;

¹⁰ „90 Jahre Landesjugendämter im Rheinland und Westfalen-Lippe“, Festvortrag von Prof. Klaus Schäfer, Münster/ Köln, Juni 2014

¹¹ <http://www.bag-landesjugendaemter.de/content/ueber-uns/entstehung/>, Abruf am 18.10.2020

§ 1 Zweckbestimmung

(1) In der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ) haben sich die Landesjugendämter in der Bundesrepublik Deutschland zusammengeschlossen.

(2) Ihr Zweck ist die Kooperation auf allen Gebieten der Jugendhilfe mit dem Ziel, durch gegenseitige Abstimmung in Grundsatzfragen und die Erarbeitung von gemeinsamen Empfehlungen zu einzelnen Arbeitsfeldern den fachlichen Standard in der Praxis der Jugendhilfe zu sichern und weiterzuentwickeln.

(3) Die BAGLJÄ äußert sich zu jugendhilferelevanten Gesetzentwürfen auf Bundesebene, nimmt als Mitglied in bundeszentralen Fachgremien die Interessen der Jugendhilfe wahr und arbeitet mit Fachorganisationen und Gremien der öffentlichen und der freien Jugendhilfe zusammen.¹²

In einer aus dem Jahr 1991 stammenden Broschüre der BAGLJÄ finden sich eine Reihe von bemerkenswerten Bemerkungen und Feststellungen über die Struktur, die Aufgabe und die erforderliche Ausstattung der Landesjugendämter, die einerseits den seit 1922 unverändert geltenden Auftrag aufnehmen und kritisch reflektieren, aber auch ein sehr ambitioniertes Bild von dem Auftrag zeichnen, den Landesjugendämter gerade unter den Rahmenbedingungen des gerade neu verabschiedeten Reformgesetzes der Jugendhilfe, dem SGB VIII und den Chancen der Wiedervereinigung haben sollten.¹³

Auch in dieser Broschüre wurde festgestellt, dass die Landesjugendämter *„ihre Aufgaben nicht mit gleicher Intensität und – aufgrund unterschiedlicher Organisationsregelungen länderspezifisch – nicht mit gleicher Arbeitsweise durchgeführt haben.“* Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz sollte die durch das Jugendwohlfahrtsgesetz bedingten unterschiedlichen Ausformungen stärker vereinheitlichen.

Wenn man sich den § 85 Abs. 2 des SGB VIII anschaut, dann gibt es eine Aufgabe, die dem Wächteramt der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe geschuldet ist, nämlich die Aufsicht über die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, also der Kitas (Tageseinrichtungen für Kinder) und der Heimeinrichtungen. Diese Aufsicht dient dem Schutz der Kinder in diesen Einrichtungen und ist eine der wenigen „harten“ Aufgaben der Landesjugendämter. Die meisten der anderen Aufgaben sind „weiche“ Aufgaben, die den Landesjugendämtern vor allem die Aufgabe als Fachberatungsbehörde zuweisen. In der Aufzählung im Abs. 2 des besagten Paragraphen finden sich immer wieder Formulierungen wie „Beratung, Förderung, Anregung“ sowie die Aufgabe, Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe beizutragen und durch Fortbildung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendhilfe zur Qualitätssicherung beizutragen.

¹² Arbeitsordnung, Beschluss der 99. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ) vom 23. – 25.11.2005 in Mainz

¹³ BAGLJÄ (Hg.): „Das Landesjugendamt – Aufgaben und Strukturen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, ohne Ort, 1991

Damit sind Landesjugendämter weder wie die Ministerien befugt, den kommunalen Jugendämtern Vorschriften zu machen, noch haben sie – mit Ausnahme der Aufsicht über Einrichtungen, aus eigener Aufgabenzuweisung eigene Aufgabenstellungen, die ihnen Entscheidungsbefugnis zuordnen.

Sie sind immer auf Akzeptanz der und die Kooperation mit der örtlichen Ebene angewiesen. Sie sind aber auch darauf angewiesen, dass die Landesebene ihnen Rückendeckung gibt. Erfolgt beides nicht, dann kommen die Landesjugendämter sehr schnell in die oben beschriebene Sandwichssituation und werden zwischen beiden Mühlsteinen quasi zerrieben.

Die Situation und Entwicklung in Niedersachsen

In Niedersachsen gab es nach dem Krieg nie eine einheitliche Jugendhilfestruktur des Landes. Entweder gab es mehrere Landesjugendämter oder die Aufgaben waren auf mehrere Ministerien verteilt. Das schwächte nicht nur die Landesjugendhilfe, es ist auch ein Ausdruck eines mangelnden politischen Gestaltungswillens.

In Niedersachsen gab es bis 1993 die eigentümliche Situation, dass es insgesamt zuletzt (vor der Neuordnung 1993) vier Landesjugendämter gab, denn in jeder der vier Bezirksregierungen war das Dezernat 407 als Landesjugendamt definiert¹⁴. Davor war es insbesondere bezüglich der Aufsicht über die Heime nach dem § 78 des damaligen Jugendwohlfahrtsgesetzes zu mehreren Umorganisationen, jeweils bezogen auf die Einheiten der Verwaltungsbezirke in Niedersachsen gekommen¹⁵.

1965 waren es noch drei Landesjugendämter (Niedersächsisches Verwaltungsamt in Hannover, Niedersächsischer Verwaltungsbezirk Oldenburg, Niedersächsischer Verwaltungsbezirk Braunschweig)¹⁶.

Immer wieder wurde auch deutlich, wie sehr die Landesregierungen mit dieser Sonderbehörde fremdelten, eine Konstellation, die ich die gesamten 25 Jahre meiner dienstlichen Tätigkeit auch immer wieder erleben musste.

In einer kleinen Anfrage von CDU-Landtagsabgeordneten zur Leitungsbesetzung bei zwei der vier Landesjugendämter fragten diese unter anderem danach, ob bei den Leitungsbesetzungen auch die jeweiligen Landesjugendhilfeausschüsse beteiligt worden seien.¹⁷ In diesem Zusammenhang fragten die Abgeordneten auch, ob es nicht sinnvoller sei, statt vier entsprechender Ausschüsse einen Ausschuss für das Land zu schaffen.

Die Landesregierung erwiderte in ihrer Antwort, dass sie es zwar nach wie vor für richtig halte, die Aufgaben des Landesjugendamtes auf die vier Bezirksregierung zu übertragen, aber vier Landesjugendhilfeausschüsse an sich nicht für zweckmäßig halte, das sei aber gem. § 21 JWG so vorgeschrieben. Eine Änderung der Vorschrift habe man zwar im Bundesrat angeregt, dieses Ziel aber nicht erreicht. Ein einheitlicher Landesjugendhilfeausschuss

¹⁴ Nds. MBl. Nr. 44/1986, S. 1119, Ziffern 1 und 3;

¹⁵ Nds. MBl. Nr. 24/1975, S. 694; eb.da., Nr. 9/1972, S. 286, Ziffer 2.4; eb.da, Nr. 38/1970, S. 1118; eb.da, Nr. 4/1967, S. 74;

¹⁶ 1. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung, Drs. IV/3515 vom 21. Juni 1965 i.d. F. der Drs. V/302. S. 49

¹⁷ Nds. Landtag, 11.WP., Kleine Anfrage der Abgeordneten Jansen, Schlotmann, Frau Knoblich, Lellek, Menges, Thümler, Heineking (CDU) vom 07.09.1987, Drs. 11/1519

sei zwar mit größeren Kompetenzen ausgestattet, das aber setze die Zusammenfassung der den vier Bezirksregierungen übertragenen Aufgaben des Landesjugendamtes bei einer Landesbehörde voraus.¹⁸

Und natürlich waren die Landesjugendhilfeausschüsse bei den Leitungsbesetzung der Dezernatsleitungen 407 nicht beteiligt worden.

Insgesamt zeigt diese, im Übrigen vom Innenministerium beantwortete Anfrage eine wenig innovative, sehr distanzierte Position zur Rolle von Landesjugendämtern und eine eher sportliche Auslegung der Vorschriften des damaligen § 21 JWG. Auf die möglicherweise naheliegende Idee, ein Landesjugendamt als Verwaltungseinheit für das Land Niedersachsen zu schaffen, wie es der eigentliche Sinn des JWG nahegelegt hätte, kam man bezeichnenderweise nicht, dafür fehlt nicht nur die Fantasie, sondern die Sonderkonstruktion der Jugendhilfe auf Landesebene war – weil ungewöhnlich – nicht im Blick. Wenn man diese sich ganz genau anschaut, schwingt ein deutliches Unverständnis gegenüber der Konstruktion der Kinder- und Jugendhilfe mit. Zudem könnte auch – das ist aber nirgendwo festgehalten – eine Rolle gespielt haben, dass man in der Landesregierung eine einheitliche Behörde mit eigenem fachlichen Auftrag schlicht nicht wollte, weil man eine zu große Eigenständigkeit einer derartigen Fachbehörde fürchtete.

Als die SPD und die Grünen im Jahr 1990 in Niedersachsen ihre Koalitionsregierung verhandelten, gab es in der Arbeitsgruppe beider Parteien und Fraktionen, die den Bereich Jugend verhandelten, und der ich als Fraktionsmitarbeiter der SPD angehörte, den Vorschlag, aus den bislang vorhandenen vier Landesjugendämtern bei den Bezirksregierungen ein einheitliches Landesjugendamt zu schaffen. Begründet wurde dies damals damit, dass es auch vor dem Hintergrund des geplanten flächendeckenden Kitaausbaus in Niedersachsen eine fachlich einheitliche Aufgabenwahrnehmung angestrebt wurde. Besonders betrieben wurde dies von den Vertreterinnen/ Vertretern der Grünen, allen voran der damalige Geschäftsführer des Landesjugendringes und spätere Kitadezernent im Landesjugendamt Ludwig Hecke und der späteren Staatssekretärin im Niedersächsischen Kultusministerium Renate Jürgens-Pieper. Rechtlich war die Grundlage das damals neue SGB VIII, das formal die Schaffung eines Landesjugendamtes vorschrieb, ohne allerdings die Form der Ausgestaltung vorzugeben. Diese Diskussion war nicht unumstritten; gerade in der SPD war es nicht selbstverständlich, dass Behörden aus den Bezirksregierungen in eine einheitliche Landesbehörde und dann noch in Hannover zusammengeführt werden sollten. Der damalige Landtagsabgeordnete Bernd Theilen aus Oldenburg stellte die Frage – und das war nicht nur eine rhetorische – warum Landesbehörden immer in Hannover konzentriert werden müssten. Da er damals auch Bezirksvorsitzender in Oldenburg war, hatte sein Wort in der Landes-SPD hohes Gewicht. Gerade in einem großen Flächenland wie Niedersachsen mit nach wie vor recht eigenständigen Regionen wie dem Emsland, Ostfriesland, Braunschweig oder dem Gebiet bis zur Elbe hoch ist die Frage schon ernsthaft zu diskutieren, ob Landesbehörden immer in Hannover eingerichtet werden müssen. Natürlich hat dies den Vorteil, dass die

¹⁸ Nds. Landtag, 11. WP., Antwort der Landesregierung vom 26.02.1988, Drs. 11/2245

Kommunikation, vor allem die persönliche Kommunikation in Form von Besprechungen sehr viel leichter und schneller zu organisieren sind, wenn auch nachgeordnete Behörden in Hannover untergebracht sind. Andererseits galt und gilt dies für Bundesbehörden in keiner Weise genau so und gerade in der heutigen Zeit mit Email-Kommunikation und – als nächste Stufe der digitalen Vernetzung, mit Videokonferenzen ist die Konzentration von Landesbehörden in Hannover nicht immer die einzige Lösung.

In der Koalitionsvereinbarung der damaligen SPD/ Grünen-Landesregierung wurde 1990 dann die Schaffung eines einheitlichen Landesjugendamtes für Niedersachsen statt der bisherigen vier Landesjugendämter politisch beschlossen¹⁹ und zum 1.5.1993 umgesetzt²⁰. Ziel war vor allem, damit eine Stärkung der Fachlichkeit der Jugendhilfe auf Landesebene zu erreichen und eine landesweit einheitliche Handhabung z.B. der Aufsicht und Beratung von Einrichtungen (Hilfen zur Erziehung, Kindertagesstätten) zu erreichen. Da nach 1990 mit dem neuen Kindertagesstättengesetz und dem forcierten Ausbau der Kindertageseinrichtungen ein besonderes politisches Augenmerk auf diesem Bereich der Jugendhilfe gelegt wurde, war im politischen Raum die Einschätzung vorhanden, das dies von einer einheitlichen Landesbehörde effektiver umgesetzt werden könnte, als von vier unterschiedlich agierenden, auf Bezirksebene organisierten Behörden. Die Formulierung ist allerdings durchaus versteckt in Kapitel „Jugendförderung“ unter der Ziffer 25 „Novellierung des Nds. Ausführungsgesetzes zum Jugendwohlfahrtsgesetz (AGJWG)“ zu finden. Dort heißt es etwas zusammenhanglos: „Ein einheitliches Landesjugendamt für Niedersachsen wird geschaffen.“²¹ Weder war damit ein fachlicher Auftrag verbunden noch gab es insgesamt so etwas wie eine Gesamtlinie einer Landesjugendhilfe.

Jugendhilfe Beratung + Kommunikation

Fachlich war diese Entscheidung damals sehr nachvollziehbar, es war aber auch nachvollziehbar, dass die betroffenen Kolleginnen und Kollegen aus Braunschweig oder Lüneburg, von denen nicht alle an den alten Standorten verbleiben konnten, dies nicht sinnvoll fanden. Über die Personalvertretungen wurde dies immer wieder kritisiert, weil es natürlich mit größeren Reisezeiten und Umzügen verbunden war.

In einer Besprechung im Kultusministerium am 19.12.1990 wurde festgehalten, dass mit der Errichtung des zentralen Landesjugendamtes zum Ende des Jahres 1991 gerechnet werde. Zudem heißt es in dem Vermerk: „Die derzeitige Ungewissheit hat bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesjugendämter zu Unruhe geführt“, und es wurde gefordert, möglichst bald Perspektiven aufzuzeigen.²²

In einem Vermerk aus der Bezirksregierung Hannover anlässlich einer Derzernatsleiterbesprechung am 28.02.1991 wird deutlich, dass damals auch bereits die Frage erörtert wurde, das Landesjugendamt als kommunale Behörde zu organisieren. Aus Sicht der

¹⁹ Koalitionsvereinbarung zwischen dem Landesverband Niedersachsen der SPD und dem Landesverband Die Grünen Niedersachsen vom 19.Juni 1990 für die 12. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages, Hannover, Kapitel Bildung, Ziffer 25, S. 39;

²⁰ Nds. GVBl. Nr. 7/1993, S. 46; Nds.MBl. Nr. 8/1993, S. 190;

²¹ Koalitionsvereinbarung, a.a.O., S. 39, Ziffer 25

²² Gesprächsvermerk des Nds. Kultusministeriums, Referat 501 vom 23. Januar 1991

Dezernatsleitungen 407 der Bezirksregierungen wurde der Aufbau eines einheitlichen Landesjugendamtes begrüßt, allerdings wurde gefordert, eine schnelle Klärung herbeizuführen, um die bestehenden Unsicherheiten beim Personal zu minimieren und Abwanderungen möglichst in Grenzen zu halten. Zudem wurde in dieser Besprechung die Besetzung der Leitung durch eine Fachkraft für erforderlich gehalten.²³

Bemerkenswert sind dann die Ausführungen zur Errichtung eines einheitlichen Landesjugendamtes in der Kabinettsvorlage des Kultusministeriums vom 28.06.1991. Zunächst wird auf das am 1.1.1991 in Kraft getretene SGB VIII Bezug genommen, dass nunmehr im Gegensatz zum JWG die Errichtung eines Landesjugendamtes je überörtlichen Träger fordert.

Unter der Textziffer 3.1. findet sich dann eine fachliche Begründung, die auch heute noch Programm sein könnten:

„Die fachliche Kompetenz der Landesjugendämter Niedersachsens ist umstritten. Kritisiert wird, daß eher ein einheitlicher Verwaltungsvollzug als die fachlich gleichmäßige Aufgabenerfüllung in Vordergrund steht. Dies soll auch dadurch verstärkt worden sein, daß Leitungspersonen fast ausschließlich Juristen sind...“

Zusammenfassend heißt es dann auf der folgenden Seite (im Original in Fettdruck!): *„Insgesamt wird ... deutlich, daß das Landesjugendamt die mit umfassender Fachkompetenz ausgestattete Behörde des jeweiligen überörtlichen Trägers sein soll.“*²⁴

Das Innenministerium befürwortete eine Eingliederung in das Landesverwaltungsamt; das Kultusministerium allerdings favorisierte eine eigenständige Behörde, die vor allem wegen der Nähe zu den Ministerien und den mit dem Amt zusammenarbeitenden Institutionen, Einrichtungen u.a. nur in Hannover angesiedelt werden könne.²⁵

Der insgesamt 60-seitigen Kabinettsvorlage war ein umfangreicher Stellenplan und der Vorschlag einer Organisationsgliederung beigelegt.

Endlich fand sich in dieser Vorlage einmal eine fachliche Begründung für die Einrichtung eines Landesjugendamtes, die sich an den Vorgaben des SGB VIII und den Diskussionlinien seit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes orientierte.

Kommissarisch wurde das Amt damals vom bis dahin persönlichen Referenten der Staatssekretärin des Kultusministeriums, Ludwig Hecke geleitet, der auch den Aufbau und die Auswahl der Leitungsstellen verantwortete.

Da aber innerhalb der Koalition die SPD nicht wollte, dass die Leitung des neuen Landesjugendamtes von einem Grünen übernommen würde, die Grünen aber kein SPD-Mitglied an dieser Stelle wollte (es gab entsprechende Vorstellungen von leitenden Personen der bisherigen Landesjugendämter, vor allem aus dem Bezirk Braunschweig), wurde die Leitungsstelle bundesweit ausgeschrieben. Schon bei der Zuordnung der Ressortzuständigkeiten hatte es den Wunsch der Grünen gegeben, die Kinder- und Jugendhilfe aus dem Kultusministerium zu dem neu gegründeten und von der Grünen Waltraud Schoppe geleiteten

²³ Vermerk an den AL 4 der Bez.Reg. Hannover vom 28.02.1991

²⁴ Nds. Kultusministerium, Ref. 101: Errichtung eines einheitlichen Landesjugendamtes vom 28.06.1991,

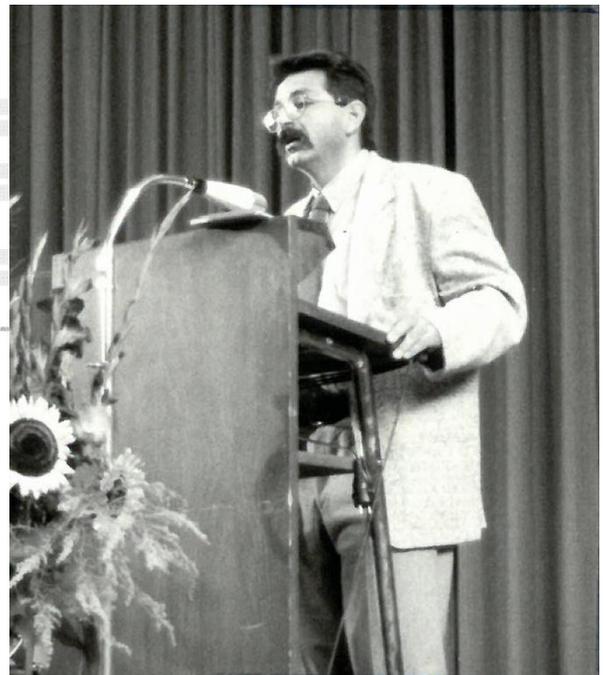
²⁵ eb.da., S. 6

Frauenministerium zu verlagern. Das wurde dann nur in kleinen Teilen umgesetzt; der größere Teil der Kinder- und Jugendhilfe, vor allem der Kitabereich verblieb im SPD-geführten Kultusministerium. Das neue einheitliche Landesjugendamt hatte also von Anbeginn an mit zwei zuständigen Ministerien zu tun. Eine wirkliche Einheit der Landesjugendhilfe gab es in Niedersachsen trotz des Neuanfangs wieder nicht und seitdem nicht mehr, was die Schlagkraft und Durchsetzungsfähigkeit verringerte und zudem deutlich macht, wie wenig die eigentlich im SGB VIII zusammengedachten Bereiche der Jugendhilfe auf der politischen Ebene als solche verstanden wurden und bis heute werden. Damit wurde zwar ein einheitliches Landesjugendamt geschaffen und die vorherige Aufteilung auf vier Bezirksregierungen beendet, aber auf der Ministeriumsebene gleich wieder eine Zersplitterung beschlossen, weil es zwischen den damaligen Koalitionspartnern nicht um inhaltliche Fragen, sondern um Machfragen ging.

Ausgewählt wurde für die Leitung des neuen Landesjugendamtes schließlich Dr. Karl Scharinger aus Fürth, der im Sommer 1994 sein Amt in Hannover antrat.



Kultusminister Prof. Rolf Wernstedt



Dr. Karl Scharinger

Die Einführungsveranstaltung fand im Beisein des damaligen Kultusministers Prof. Rolf Wernstedt und vielen leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kultusministeriums und vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesjugendamtes in der Aula der nahe gelegenen Käthe-Kollwitz-Schule in einer eher frugalen Atmosphäre statt. Auch das war in der Rückschau bezeichnend; andere Bereiche außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe sind viel geübter in der Selbstdarstellung, die auch immer etwas mit dem eigenen Selbstwert zu tun hat. Aber Jugendhilfe stellt ihr Licht oft unter den Scheffel und wirkt nicht so professionell, wie sie es angesichts



Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesjugendamtes und des Kultusministeriums sowie externe Gäste in der Aula der Käthe-Kollwitz-Schule in Hannover, 07. Juli 1994

angesichts der inhaltlichen fachlichen Leistungen für die Gesellschaft und die Kinder und Jugendlichen könnte und auch müsste.

Dr. Karl Scharinger prägte in seiner Antrittsrede, in der er einige Punkte benannte, die er als Leiter umsetzen wollte, das Wort: „Gratwanderungen gehören zum Schönsten – solange man nicht abstürzt“. Damit machte er deutlich, dass das Amt, das er nun anzutreten gedachte, in einem Bundesland, das ihm fremd, war in einer neuen Regierungskonstellation, mit leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, von denen mindestens zwei selbst Ambitionen auf diese Stelle gehabt hatten, mit der Aufgabe, ein neues Amt aufzubauen, nicht das einfachste sein würde. Zwei Zitate aus seiner Rede sind besonders hervorzuheben, weil sie nach wie vor aktuell sind: *„Auf diese Probleme (der aktuellen Situation der Jugend, d. A.) wurde vielfach aktuell, um nicht zu sagen mit Programmen und Projekten reagiert. Eine sich präventiv verstehende vorbeugende, positiv fördernde Jugendhilfe stellt dieses Handlungsmuster aber nicht dar.*

...

Das Schema kennen Sie: montags definiert der SPIEGEL ein Problem, Mittwochs tagt der Planungsstab und Freitags wird das Programm der Öffentlichkeit vorgestellt“.

Seine Antrittsrede zeigt aber sehr deutlich sein Verständnis von der Jugendhilfe, von den Aufgaben und Entwicklungen und ist auch heute noch, nach 25 Jahren lesenswert, weil viele der dort genannten Kritik- und Entwicklungspunkte nach wie vor nichts von ihrer Bedeutung und Brisanz verloren haben.²⁶

Nach wie vor dominieren kurzschrittige Programme, die oft nur wenige Jahre existieren und selten wie Bausteine eines Gesamtbauwerks aussehen, sondern eher wie vertreute und unachtsam übereinandergeworfene Teile eines denkbaren, aber nicht zu Ende gedachten Bauwerks wirken.

²⁶ Nds. Landesjugendamt (Hg.): Jugendhilfe in Niedersachsen JiN (ISSN 0948-3985), 1/1995, Hannover, S. 4 ff.

Untergebracht wurde das neue Landesjugendamt in neuen Büroräumlichkeiten mit neuen Möbeln (da wurde nicht gespart!) in der Podbielskistraße 160 in Hannover im Erdgeschoß und im 1. und 2. Obergeschoß.

In den folgenden Jahren war es gerade die Aufbauarbeit an verschiedenen Stellen, die die Arbeit des Landesjugendamtes bestimmte.

Die Integration von Mitarbeitenden aus den anderen Bezirken mit teilweise langen Anfahrtswegen aus Lüneburg oder Braunschweig erwies sich als nicht einfach. Die Personalvertretungen hatten im Vorfeld der Gründung des Landesjugendamtes sehr kritisch darauf hingewiesen, was diese Zentralisierung auch für die Betroffenen bedeutete. Diesen inneren Widerstand im Amtsapparat zu überwinden, kostete viel Aufwand und viel Kraft.

Die Akzeptanz des Landesjugendamtes und seines Leiters in den Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen – auch und vor allem gegenüber den Jugendamtsleitungen und den kommunalen Spitzenverbänden – war nicht groß und war auch nur schwer zu erarbeiten. Die oben bereits beschriebene Sandwichrolle der Landesjugendämter – hier war sie zu sehen und zu erleben.

Das Zusammenwachsen einer neuen Behörde, zusammengesetzt aus „alten“ Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und vielen neuen mit landesweiter Zuständigkeit war eine Herkulesaufgabe, die nicht binnen weniger Jahre zu bewerkstelligen war. Aber man ließ dem Landesjugendamt auch keine Zeit, seinen Auftrag sinnvoll zu entwickeln und ein eigenes Profil zu erarbeiten – es fehlte dabei auch die politische Unterstützung.

Wesentliche inhaltliche Aufgabe war der Ausbau der Kindertageseinrichtungen, hervorgerufen durch die Kitaförderprogramme der Landesregierung, dem Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz und das erste niedersächsische Kindertagesstättengesetz.

Dabei geriet das Landesjugendamt schnell in eine politische Zwickmühle.

Auf der einen Seite hatte der damalige Arbeitskreis der SPD in der Fraktion bei der Formulierung der Durchführungsverordnung gegenüber dem Ministerium sehr deutlich darauf gedrungen, z.B. bei der Festlegung der Quadratmeterzahlen pro Kind keinen Ermessensspielraum für die Verwaltung gegeben sein sollte. Dieser bewusst fehlende Ermessensspielraum sollte auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesjugendamtes vor dem zu erwartenden örtlichen politischen Druck schützen.

Bei der Umsetzung des KitaG und der Schaffung der neuen Plätze gab es allerdings immer wieder Situationen, in denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich bei der Erteilung der Betriebsgenehmigung zum Ärger örtlicher Bürgermeister auf diese DVO bezogen und kein Ermessen ausgeübt haben, weil ihnen dieses Ermessen eben auch gar nicht möglich war. Besonders bemerkenswert war es dann, dass auch ehemalige Landtagabgeordnete, wenn sie kommunale Funktionen übernahmen, nicht selten gegen die Vorschriften agierten, die sie selbst mit beschlossen hatten.

Es gab aber immer wieder den politischen Druck in Richtung des Landesjugendamtes, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlich als fundamentalistisch verunglimpft wurden und das starre Festhalten an Vorschriften als Behinderung des Kitaausbaus festgeschrieben

wurde. Dabei wurde bewusst ignoriert – und das setzt sich bis heute fort, dass der Auftrag des Landesjugendamtes in erster Linie das Kindeswohl und nicht die finanzielle Ausstattung einer Kommune ist. Zudem gab es neben den fachlichen Festlegungen des Landesjugendamtes die gesetzlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen, neben den Verordnungen auch Gerichtsurteile, die den Handlungsspielraum des Landesjugendamtes und seiner Beschäftigten definierten. Dennoch mussten diese oft persönlich die Anfeindungen der örtlichen Vertreterinnen und Vertreter aushalten, weil diese natürlich auch den Ausbaudruck im Kitabereich spürten. Dieser Ausbaudruck allerdings war Ausdruck eines gesellschaftlichen Wandels in Familienbildung und der Anforderung an die Vereinbarkeit von Familie Ausbildung und Beruf. Seinen Niederschlag hatte dieser gesellschaftliche Wandel in den gesetzlichen Bestimmungen der §§ 22 – 24 des SGB VIII und dem dort definierten Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz, aber auch im ersten Niedersächsischen Kindertagesstättengesetz von 1993 gefunden. Das Landesjugendamt fand sich zwischen dem Umsetzen des gesetzlichen Auftrags und den Kommunen wieder, die gezwungen wurden, Kindertagesstätten zu bauen und in Betrieb zu nehmen. Dass dabei das Kindeswohl weiterhin zu berücksichtigen war, führte zu dieser kaum zu bewältigenden Drucksituation. Die eingangs beschriebene Sandwichrolle der Landesjugendämter zwischen örtlichem Druck und gesetzlichem Auftrag wurde in dieser Situation wieder mehr als deutlich. In seiner Antrittsrede erwähnte Dr. Scharinger einen Klodeckel in einem Betriebskindergarten in Celle, der lt. empörter Presse vom Landesjugendamt beanstandet worden sei. Auch wenn es diesen Klodeckel und damit den Vorfall gar nicht gab, so merkte er selbst an, dass dem Landesjugendamt zugetraut wurde, genauso, wie in der Presse dargestellt, zu handeln. Dabei „litt“ und leidet das Landesjugendamt immer darunter, dass viele zu wissen glauben, was in der Umsetzung richtig ist und die Fachlichkeit des Landesjugendamtes selten akzeptierten.

Hier wurde aber auch deutlich, dass die fehlende Verwurzelung des Leiters in Niedersachsen als eines, wenn auch nicht das einzige Problem wirksam wurde.

Hinzu kam der Umstand, dass bei den Bezirkstagungen der AGJÄ das Verhältnis zwischen Land, Jugendämtern und Kommunalen Spitzenverbänden als ausgesprochen angespannt bezeichnet werden musste. Es gab nicht die Bereitschaft zum gegenseitigen Verständnis, sondern das Landesjugendamt wurde als Gegner angesehen und als Verhinderer des Kita-ausbaus. Selbst wenn es sich um Vorgaben des GUV oder des Brandschutzes handelte, wurden diese Auflagen dem Landesjugendamt vorgehalten.

Auch das leidige Thema der Höchstzahl von 25 Kindern je Gruppe wurde immer wieder von den Kommunen gegen das Landesjugendamt thematisiert. Der unbestreitbar vorhandene Ausbaudruck, den es übrigens in den gesamten 25 Jahren meiner Zugehörigkeit zum Landesjugendamt gab und nach wie vor gibt, führte dazu, dass seitens der Kommunen darüber nachgedacht wurde, es nicht auf nominelle 25 Kinder, sondern auf im Durchschnitt anwesende 25 Kinder zu beziehen. Auch auf politischem Wege wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesjugendamtes dem Druck ausgesetzt, entgegen den Vorgaben der Durchführungsverordnung „flexibel“ zu entscheiden. Das Landesjugendamt hat in erster Linie bei der Erteilung von Betriebserlaubnis das Wohl der Kinder im Blick zu haben, nicht die

Kosten der Kommunen und die Interessen der Eltern. Das ist eine Güterabwägung, bei der die unterschiedlich Beteiligten natürlich auch ihre eigenen Interessen vertreten, aber die Position des immer noch neuen einheitlichen Landesjugendamtes war immer schwach und das Amt stand politisch unter Druck. Es fehlte eigentlich immer die fachpolitische Rücken- deckung durch die zuständigen Ministerien und nicht selten auch des jeweiligen Minister- präsidenten.

In den ersten Jahren hat die Verwaltung ebenso wie der Landesjugendhilfeausschuss sich mit den „Perspektiven des Landesjugendamtes“ befasst. Vor allem ging es inhaltlich darum, wie auch angesichts der Verwaltungsmodernisierung und der damit einhergehenden Über- prüfung des Aufgabenspektrums das Profil einer „Fachbehörde der Jugendhilfe“ auf Lan- desebene aussehen könnte. Vor allem die Frage, wie es mit den so genannten „weichen“ Aufgabenfeldern wie Beratung, Fortbildung, Modellvorhaben angesichts dieser Rahmenbe- dingungen weitergehen könnte. Auch wenn sich die Verwaltung mit diesen Perspektiven auseinandersetzte, erreichten sie nie das Stadium einer veröffentlichungsfähigen und ver- öffentlichten Position z.B., durch einen Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses.

Im Jahr 1999 wurde das Landesjugendamt in Folge einer Entscheidung des Landeskabinetts als eigenständige Behörde aufgelöst und der Bezirksregierung Hannover mit landesweiter Zuständigkeit zum 01.07.1999 zugeordnet²⁷.

Es war schließlich auch der Ärger auf der kommunalen Seite, der beim kurzzeitigen Minis- terpräsidenten Gerhard Glogowski, dem vormaligen Innenminister und überzeugten Vertre- ter kommunaler Interessen dazu führte, dass er die Abschaffung des Landesjugendamtes als eigenständige Behörde in dieser Kabinettsklausur durchsetzte.

Er griff damit auf eine Vorlage zur Verwaltungsmodernisierung zurück (das „Rieger“-Pa- pier), in der auch die Abschaffung des Landesjugendamtes vorgeschlagen worden war, al- lerdings ohne substanziell nachvollziehbare Begründung und ohne die rechtlichen und fach- lichen Rahmenbedingungen auch nur ansatzweise zu berücksichtigen.

Es ist zudem zu vermuten, dass dieses, 1993 vor allem auf Betreiben der Grünen eingerichtet Amt, nie ein wirkliches Herzensanliegen der SPD gewesen war und nach dem Ausscheiden der Grünen aus der Landesregierung auch deshalb wieder abgeschafft wurde. Zudem hatte es sich in den wenigen Jahren seines Bestehens weder bei den Kommunen noch in der Landesregierung wirkliche Verbündete schaffen können.

Das war für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesjugendamtes ein schwerer Schlag ins Kontor. Das Amt hatte sich trotz allen Gegenwindes gut entwickelt und hatte sich freiwillig entschieden, sich an einem Prozess der Verwaltungsmodernisierung aktiv und en- gagierte zu beteiligen. Es wurden – Neuland in Niedersachsen – Produkte entwickelt und entsprechende Qualitätsstandards erarbeitet. Das geschah mit viel Engagement, Kraft und Freude vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes. Politisch war das hoch

²⁷ Nds. MBl. Nr. 19/1999, S. 330;

aufgehängt, die Lenkungsgruppe war bei der damaligen Staatssekretärin im Nds. Kultusministerium, Renate Jürgens-Pieper angesiedelt.²⁸

Für diese Arbeit erhielt das Landesjugendamt sogar einen Anerkennungspreis der kommunalen Verwaltungshochschule in Speyer. Am selben Tag, an dem das Landesjugendamt für seine innovative Leistung im Verwaltungsreformprozess ausgezeichnet worden war, entschied das Kabinett auf Betreiben des Ministerpräsidenten dessen Auflösung, ein Schlag ins Gesicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Frustration war entsprechend hoch und die Bereitschaft zur Mitwirkung an derartigen Prozessen entsprechend langfristig eingebrochen.

Der Leiter des Landesjugendamtes Dr. Scharinger wurde in das Kultusministerium als Referatsleiter versetzt, klagte aber dagegen, weil er seiner Auffassung nach Anspruch auf eine gleichwertige Stelle, sprich eine Amtsleitung gehabt hätte. Er bekam Recht und wurde, bevor er dann wieder nach Fürth als Sozialdezernent zurückwechselte, kurzzeitig zum Leiter der neu gegründeten Landeszentrale für politische Bildung berufen.²⁹

Abgeschafft wurde nur das eigenständige Landesjugendamt. Die Aufgaben und auch die rechtlichen Vorschriften des SGB VIII waren ja nicht abgeschafft wurden. Der gesamte Verwaltungsapparat wurde als Dezernat 407 in die Bezirksregierung Hannover mit landesweiter Zuständigkeit eingegliedert; die frühere stellvertretende Leiterin des Landesjugendamtes, Ulrike Kleibl-Werner wurde zur Dezernatsleiterin berufen.

Formal wurde die Leitung von der damaligen Regierungspräsidentin als Chefin der Bezirksregierung wahrgenommen, die allerdings die Wahrnehmung dieser Aufgaben an die Dezernatsleiterin übertrug, die mithin in der Praxis die Leiterin des Landesjugendamtes Niedersachsen war.

Direkter Chef war der damalige Abteilungsleiter der Abteilung 4 (Schulabteilung) und die Bezeichnung Dezernat 407 war auch früher, als es in allen Bezirksregierungen Landesjugendämter gab, für diese Organisationseinheit üblich.

Für die Arbeit des Landesjugendamtes änderte sich zunächst so viel nicht. Im Arbeitsalltag allerdings erwies es sich als manchmal problematisch, in einer Regionalbehörde mit landesweiter Zuständigkeit tätig zu sein. Das Landesjugendamt hatte insbesondere im Bereich der Heimaufsicht Außenstellen in Braunschweig, Oldenburg und Lüneburg, also in den Hoheitsgebieten der anderen Bezirksregierungen. Zu Beginn war es dann schon gegenüber den erlaubniserteilenden Stellen erforderlich, zu erklären, warum man eine Dienstreise in das Gebiet der anderen Bezirksregierungen machen wollte. Besondere Blüten trieb dieses System, als eine große Kita-Veranstaltung in Lüneburg stattfinden sollte. Es erhob sich die Frage, wer denn nun diese Veranstaltung eröffnen dürfe. Regional zuständig war die dortige Regierungspräsidentin Birgit Honé, formal zuständig als Leiterin des Landesjugendamtes war die Regierungspräsidentin der Bezirksregierung Hannover, Gertraude Kruse. Es

²⁸ Als damaliges Mitglied des Hauptpersonalrates war ich Mitglied dieser Lenkungsgruppe

²⁹ HAZ vom 08.07.1999

bedurfte schon einiger diplomatischer Klimmzüge, diesen Fall zu lösen. Ergebnis war dann, dass erst die örtlich zuständige Regierungspräsidentin als Hausherrin eröffnete und die Regierungspräsidentin Hannovers dann das fachliche Grußwort hielt. Die Anwesenden bekamen natürlich von diesem, im Hintergrund ablaufenden Fragestellungen nichts mit; es illustrierte aber noch einmal die Besonderheit des Landesjugendamtes Hannover. In einer Veranstaltung äußerte der damalige „Papst“ des Kinder- und Jugendhilferechts, Dr. Reinhard Wiesner einmal, dass sich Niedersachsen mal wieder eine bundesweit besondere Regelung leiste.

Aber nicht nur die Auflösung des Landesjugendamtes als eigenständiger Behörde stand in dieser Zeit auf der Agenda, sondern auch die Auflösung des Landesjugendamtes als Sonderbehörde im Sinne des SGB VIII. Hintergrund war einerseits die „merkwürdige“ Situation einer Behördeneinheit, die mit einem Landesjugendhilfeausschuss ein externes Gremium besaß. Andererseits war im zuständigen Ministerium (damals noch das Kultusministerium) die relative fachliche Eigenständigkeit des Landesjugendamtes ein Dorn im Auge. Manche fachlichen Äußerungen der zuständigen, durchaus selbstbewusst agierenden Dezernentinnen und Dezernenten (so Waltraud Bonekam, Monika Frank, Christiane Reckmann oder Dr. Werner Lindner, um nur einige zu nennen) u.a. im Kitabereich, in der Jugendarbeit oder der Jugendsozialarbeit z.B. bei Arbeitstagungen der Jugendämter wurden als fachlich zu kritisch wahrgenommen, bis hin zur Unterstellung, nicht loyal gewesen zu sein. Es war vor allem die damalige Abteilungsleiterin für Jugendhilfe, die mit der fachlich nicht selten kritischen Arbeit des Landesjugendamtes „fremdelte“.

Aber die merkwürdige und fachlich kritisch zu hinterfragende „Entwicklung“ des Landesjugendamtes hatte damit noch kein Ende

Im Jahr 2003 erfolgte im Rahmen der Neuordnung der Geschäftsbereiche der Ministerien die Aufteilung der Geschäftsbereiche der Jugendhilfe auf das Sozialministerium und das Kultusministerium (statt wie bisher nur des Kultusministeriums)³⁰. Hintergrund war eine Kabinettsumbildung des SPD-geführten Kabinetts unter dem damaligen Ministerpräsidenten Sigmar Gabriel. Er hatte für sein Kabinett die Staatsrätin aus Hamburg, Gitta Trauernicht gewinnen können, die das Sozialministerium übernehmen sollte. Da sie aber großes Interesse an der Jugendhilfe hatte, wurde halt der Ressortzuschnitt geändert und die Jugendhilfe in Niedersachsen erneut auf ministerieller Ebene umressortiert. Gitta Trauernicht war weder im Landesjugendamt noch in der Landesjugendhilfe sonderlich beliebt, da sie bei jeder Gelegenheit deutlich machte, dass sie sich fachlich den Protagonisten in Niedersachsen als überlegen ansah. Besondere Kritik erntete ihre Feststellung, dass die Prozesse in Niedersachsen immer so lange dauern würden. Auch wenn sicherlich das Eine oder Andere mal schneller ablaufen könnte, sind die komplexen Strukturen eines großen Flächenlandes mit über 50 Jugendämtern und zahlreichen weiteren Playern im Bereich der Jugendhilfe nicht vergleichbar mit den Strukturen einer freien Großstadt wie Hamburg, auch wenn sich

³⁰ Nds.MBL. Nr. 10/2003, S. 219;

Hamburg als Bundesland versteht. Auch Entfernungen und damit erforderlicher Zeitaufwand für Besprechungen sind in Niedersachsen ganz anders zu kalkulieren als in Hamburg. Wie in diesem Zusammenhang auch mit nicht genehmer Realität umgegangen wurde, zeigt der so genannte „Datenreport Niedersachsen“, der von Ministerin Trauernicht in Auftrag gegeben wurde. Er wies im Kitabereich eine auch bundesweit niedrige Betreuungsquote auf, vor allem im Raum Cloppenburg und Vechta war das auffällig. Weil diese Daten aber politisch der Ministerin nicht genehm waren und keine positive Presse versprachen, wurde die Veröffentlichung dieses, mit großem fachlichen und finanziellen Aufwand erstellten Reports schlicht unterbunden. Möglicherweise war es auch eine Entscheidung des Kabinetts, hätte dies doch Kritik an dem Kita-Ausbauprogramm der SPD-geführten Regierungen hervorrufen können. An dieser Stelle ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass die im Vergleich zu anderen Bundesländern niedrigen Betreuungsquoten im Kitabereich auf eine langfristige historische Entwicklungslinie zurückgehen³¹ und es zudem die Realität nicht ändert, wenn man sie nicht wahrhaben will.

2003 erfolgte nach einer Änderung des Grundgesetzes im Rahmen der sogenannten Föderalismusreform zum 01.01.2007 schließlich die Auflösung des Landesjugendamtes (und damit auch die Abschaffung des Landesjugendhilfeausschusses)³², übrigens nur in Niedersachsen³³. Zum 1.1.2015 gibt es nun wieder ein Niedersächsisches Landesjugendamt mit einer Aufteilung auf drei Verwaltungseinheiten (und zwei Ministeriumszuständigkeiten) – übrigens keine neue Situation, sondern das hatte es grundsätzlich bereits zwischen 2004 und 2006 mit damals zwei Fachbereichen (LS und Landesschulbehörde) gegeben – einschließlich eines Organisationserlasses, der die Zusammenarbeit beider Behörden untereinander und mit dem Landesjugendhilfeausschuss regelte³⁴.

JugendhilfeBeratung + Kommunikation

Zudem wurde das Landesjugendamt und nach seiner formalen Auflösung die Fachgruppe Kinder, Jugend und Familie beständig durch Verwaltungsreformprozesse durcheinandergewirbelt und unglaublich viele Ressourcen geradezu verschwendet.

Als der Verwaltungsreformprozess begann, hatten wir eine Auftaktveranstaltung im Freizeitheim in Ricklingen. Der Vertreter des MI wollte uns von den Vorteilen einer Verwaltungsreform und den damit verbundenen Chancen überzeugen. Abgesehen davon, dass das Amt wenige Jahre vorher auf der Basis eines Kabinettsbeschlusses neu gegründet worden war und es schon fraglich ist, ob es in den wenigen Jahren solche Verkrustungen gegeben hatte, dass eine Reform erforderlich war. Er leitete aber seine Ausführungen mit der Bemerkung ein, dass die Landesregierung den Abbau von mehreren tausend Stellen beschlossen habe. Alle weiteren Ausführungen über den Wert und den Nutzen einer Verwaltungsreform hätte

³¹ Dirk Hädrich: „Kindergartenpolitik des Landes Niedersachsen 1950 – 1994“, Münster/ Hamburg 1994

³² Nds. MBl. Nr. 4/2007, S. 89

³³ Die Föderalismusreform erlaubte durch eine Änderung des Artikel 74 GG eine vom Bundesgesetz (SGB VIII, § 70 Abs. 3) abweichende Behördenkonstruktion durch Landesrecht, d.h. ein Landesjugendamt war nicht mehr zwingend vorgeschrieben und damit konnte auch der vorgeschriebene Dualismus aus Verwaltung und Landesjugendhilfeausschuss entfallen. Gebrauch davon hat in dieser konsequenten Form damals nur das Land Niedersachsen gemacht

³⁴ Nds. MBl. Nr. 5/2005, S. 58;

er sich dann sparen können, denn es war allen im Saal klar, dass diese nur der Personaleinsparung dienen sollte.

Es gibt eine Vielzahl von Abschlussberichten, die diese „Verwaltungsreform“ dokumentieren:

- Projekt: Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente im Niedersächsischen Landesjugendamt“ von 1998
- Projektbericht „Neuorganisation des Landesjugendamtes vom 25.11.2003
- Projektbericht: „Erstellung eines Umsetzungskonzeptes zur Neuorganisation des Landesjugendamtes“ vom 03.06.2005
- Organisations- und personalwirtschaftliche Optimierungsmaßnahmen vom 29.01.2009

Diese Projektgruppen und -berichte haben kombiniert mit den regelmäßigen Umgliederungen, Neugliederungen und dem Auseinanderreißen des ursprünglichen einheitlichen Landesjugendamtes verhindert, dass sich hier eine starke und allgemein akzeptierte Verwaltungsorganisation – dass sich die „obere Fachbehörde der Kinder- und Jugendhilfe des Landes Niedersachsen“ bilden konnte. Wenn es vielleicht nicht wirklich Absicht war, so war es zumindest ein billigend in Kauf genommener Nebeneffekt.

Das ständige Infragestellen der Notwendigkeit dieses Amtes hat natürlich auch Auswirkungen auf die Motivation und den Arbeitswillen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehabt. Gerade diese in der Regel negative und demotivierende Auswirkung gepaart mit der Subbotschaft: „Ihr seid mit Eurer Fachkompetenz überflüssig und nicht gewollt“ ist ein nur schwer wieder gut zu machender Kollateralschaden derartiger Verwaltungsreformprozesse, übrigens nicht nur im Landesjugendamt. Nun ist es sicherlich erforderlich, Verwaltungshandeln immer wieder zu hinterfragen und zu optimieren, denn immerhin werden hier Steuergelder ausgegeben, für die es immer wieder eine nachvollziehbare Rechtfertigung geben muss. Das Problem war aber in Niedersachsen, dass zumindest für die Mitarbeitenden in den reformierten oder gar abgeschafften Behörden keine wirkliche Linie des Landes zu erkennen war oder die politische Linie (z.B. der zweistufige Behördenaufbau in Niedersachsen) als nicht konsistent oder sinnvoll angesehen wurde. Zudem gelang es den zuständigen Kabinetten und Ministerinnen und Ministern selten bis nie, die Mitarbeitenden des Landes „mitzunehmen“.

Es sind viele, viele Ereignisse, Erlebnisse, fachliche Herausforderungen und vor allem die vielen Kolleginnen und Kollegen innerhalb und außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe, die zu nennen und zu erzählen wären. Einige wenige der Punkte, werden hier – ohne Anspruch auf Vollständigkeit und einer subjektiven Auswahl geschuldet – dargestellt.

Eines der fachlichen Instrumente des Landesjugendamtes war die Schaffung einer Informationszeitschrift. Das ging zurück auf die Idee des neuen Leiters, der die Entwicklung einer Fachzeitschrift als Teil der erforderlichen Informationsdienste eines Landesjugendamtes ansah. Im Landesjugendamt Braunschweig hatte es kurz vor dessen Auflösung bereits eine ähnliche Idee gegeben, die dann aber nicht zur Verwirklichung gekommen war. Die

„Jugendhilfe in Niedersachsen“, kurz JiN erschien in ihrer ersten Ausgabe im Mai 1999. Im Editorial der ersten Ausgabe hieß es zur Aufgabenstellung dieser Zeitschrift: *„Das Landesjugendamt möchte mit dieser Fachzeitung ... seinen Beitrag zu der inhaltlichen Diskussion leisten und gleichzeitig eine Informationsbörse für alle Träger der Jugendhilfe anbieten. Vor allem sollen die vielen positiven Ansätze und Projekte, die landes- und bundesweit bereits existieren, weitergegeben werden. Gerade angesichts der beschriebenen Herausforderungen und Beschränkungen der Jugendhilfe müssen Kräfte gebündelt werden – muss nicht überall das Rad neu erfunden werden. Denkanstöße vermitteln, Informationen weitergeben und Erfahrungen austauschen – das soll der Zweck dieser Zeitung sein.“*³⁵



Die JiN im Wandel der Zeit; ganz rechts die letzte noch veröffentlichte Ausgabe; Slg. Härdrich

Insgesamt 31 Ausgaben und vier Sonderausgaben und einer Auflage von zum Schluss 1.000 Exemplaren bis zum Dezember 2005 konnte die JiN am Leben gehalten werden. wie immer allerdings wurde dieses fachliche Informationsmedium als „Luxus“ angesehen und fand nicht immer den erforderlichen Rückhalt sowohl im Landesjugendamt als auch in der Jugendhilfe in Niedersachsen gewinnen.

Vor allem kritische Stellungnahmen des Landesjugendhilfeausschusses stießen – weil als gegen die Politik der Landesregierung gerichtet wahrgenommen, zunehmend bei den entscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ministeriums auf Ablehnung, so dass dann im Juli 2006 die letzte halbfertige Ausgabe nicht mehr erschien. Auf der Titelseite findet sich der Hinweis: „Auf Grund einer Intervention der seinerzeitigen Abteilungsleiterin Jugendhilfe im Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit sowie fehlendem Rückhalt durch den Fachgruppenverantwortlichen und die Kollegen ist die JiN im Sommer 2006 nach fast 12 Jahren Erscheinen eingestellt worden.“³⁶

Erst im Jahr 2016 gelang es dann, die JiN in Form eines Newsletters wieder aufleben zu lassen.

³⁵ JiN 1/1999, a.a.O., S. 3

³⁶ JiN 32/ Juli 2006, a.a.O., unveröffentlichte Redaktionsfassung

Mit der Verabschiedung des Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetzes KICK im Sommer 2006 konnte das Landesjugendamt seine Aufgabe als Beratungsbehörde offensiv wahrnehmen. Der damalige Leiter Klaus Niersmann hatte die Idee, die wesentlichen Inhalte des Gesetzes durch entsprechende Vorträge in der Jugendhilfelandtschaft Niedersachsens bekannt zu machen. Ging es anfangs noch um eine Gesamtdarstellung der Änderungen, so konzentrierte sich dies zunehmend, gegenüber öffentlichen und freien Trägern zunehmend auf die §§ 8a und 72 a und deren Umsetzung. Die über hundert Vorträge, die in den darauf folgenden Jahren in ganz Niedersachsen dazu gehalten wurden, hatten einerseits den Vorteil, dass das Landesjugendamt positiv wahrgenommen wurde und andererseits viele Rückmeldungen aus der örtlichen Ebene wieder auf die Ebene des Landesjugendamtes zurückgespielt wurden.

Das ist der große Vorteil eines Landesjugendamtes. Wenn es aktiv und zugewandt als Mittler zwischen den Ebenen der Jugendhilfe unterwegs ist und sich auch als Partner der freien und öffentlichen Träger versteht, dann nimmt es eine Rolle wahr, die in ihrem Mehrwert nicht hoch genug einzuschätzen ist. Leider wird dies sowohl im Ministerium als auch in der Politik weder gesehen noch gewürdigt.

Die „Integrierte Berichterstattung IBN“ zählt sicherlich vor allem für das Landesjugendamt Niedersachsen und die Jugendhilfelandchaft in Niedersachsen zu einer herausragenden Leistung. Ausgelöst durch eine Debatte der Jugendämter angesichts der immer weiter steigenden Kosten in den Hilfen zur Erziehung stellte im Jahr 2004 der Kollege Bürger aus dem KVR das dortige Kennzahlensystem in einer Veranstaltung in der Jugendherberge in Hannover den Jugendämtern vor.

Mit der „GEBIT-Münster“ als Beratungsinstitut wurde dann auch ein derartiges System in Niedersachsen aufgebaut. Ursprünglich vorgesehen für eine ausgewählte Gruppe von Jugendämtern war schließlich das Interesse, aber angesichts der steigenden Kosten vor allem in den Hilfen zur Erziehung auch der Rechtfertigungsdruck so groß, dass schließlich fast alle Jugendämter, die teilnehmen wollten, daran teilnehmen konnten. Das stellte das zuständige vierköpfige Team im Landesjugendamt und die GEBIT vor große logistische Herausforderungen, aber das gemeinsam aufgebaute Ziel- und Kennzahlensystem war und ist beispielhaft und bundesweit einmalig.

Für das Landesjugendamt ergab sich zudem der nicht zu unterschätzende Nebeneffekt, dass es im Laufe der Jahre eine zunehmende Vertrautheit der kommunalen und der Landesjugendamtsebene gab. Die konstruktive gemeinsame Arbeit in der IBN, die auch durch die Personen im Landesjugendamt gewollte partnerschaftliche Umgang mit den Jugendämtern und die im Laufe der Jahre zunehmend offene Atmosphäre in den Vergleichsringsitzungen hat das Verhältnis deutlich entkrampft.³⁷ In den ersten Jahren nach der Errichtung des einheitlichen Landesjugendamtes gab es ein erhebliches Konfliktpotential, in Teilen offene

³⁷ Eine ausführliche Darstellung der IBN findet sich in: Dirk Härdrich: 10 Jahre integrierte Berichterstattung in Niedersachsen, hg. vom Nds. Sozialministerium, Hannover 2015

Gegnerschaft zwischen den Amtsleitungen und der Vertretung der kommunalen Spitzenverbände einerseits und dem Landesjugendamt andererseits.

Die unterschiedlichen Rollen sind nicht verschwunden, sie sind strukturell vorgegeben, aber die vertrauensvolle und partnerschaftliche Zusammenarbeit in der IBN hat dazu geführt, dass dies nicht mehr die große Rolle spielt, auch weil die Vertreterinnen und Vertreter des Landesjugendamtes als Fachpersonen respektiert und akzeptiert sind.

Dieser „Nebeneffekt“ der IBN wird oft unterschätzt, sollte aber in jedem Fall weiter aufrechterhalten werden. Die Jugendhilfe hat ohnehin einen nicht leichten Stand und wenn sich dann noch die verschiedenen Ebenen der Kinder- und Jugendhilfe gegenseitig behindern, statt zu unterstützen, wird sie in ihrer Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen und Interessen sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene auch nicht stärker werden.

Das seinerzeitige Konzept der GEBIT, mit dem Instrument der „Balanced-Score-Card“ zu arbeiten, war ungewohnt und ambitioniert und sicherlich nicht allgemein akzeptiert. Aber auf diese Weise wurde zumindest ansatzweise verdeutlicht, dass es mehrere Komponenten gab, die miteinander in ein Gleichgewicht zu bringen und zu halten waren.

Ein – vielleicht das Symbol der vielen Vorträge, Veranstaltungen und Sitzungen ist das Bild mit den vier Flugzeuginstrumenten als Symbol der Balanced-Score-Card. Das Bild leitet sich ab von der Einleitung des Grundlagenwerks zur Balanced-Score-Card von Kaplan/Norton, in der sie das Bild des Flugzeuges zur Erklärung heranziehen, warum man bei der Steuerung von komplexen Vorgängen immer mehrere Parameter im Blick haben und diese zur Zielerreichung miteinander in Beziehung setzen muss. Manchmal sind es solche, im angelsächsischen ohnehin häufiger vorkommenden Alltagsbilder, die zur Erklärung scheinbar komplexer theoretischer Modelle hilfreich sind.

Die IBN ist deshalb ein so wichtiges Beispiel, weil daran deutlich wird, welche wichtige Aufgabe das Landesjugendamt bei der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe, sogar mit einer bundesweiten Vorreiterrolle spielen kann. Genau diese Rolle noch viel stärker zu nutzen und dem Landesjugendamt auch mehr Freiräume für die Entwicklung von Modellvorhaben zu geben, wäre ein Gewinn für die Jugendhilfe des Landes. Hier wäre dem MS mehr Mut und Vertrauen in die Fachlichkeit des Landesjugendamtes zu wünschen und auch der Mut, durch die Ergebnisse von derartigen Modellprojekten möglicherweise fachlich oder politisch in Zugzwang oder zumindest Rechtfertigungsdruck zu geraten.

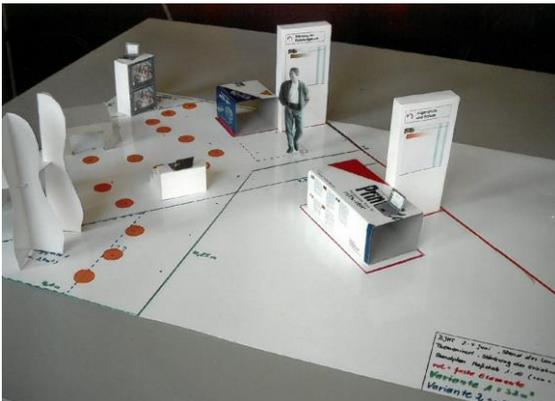
Im Jahr 2004 fand in Niedersachsen, in Osnabrück der Deutsche Kinder- und Jugendhilfetag der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe statt. Dafür wurde im Niedersachsenzelt ein eigener Stand des Landes in Form eines überdimensionierten Niedersachsenhauses gestaltet.

Eine dieser Themeninseln mit dem Titel „Stärkung der Erziehungskraft“ war dem Landesjugendamt zugeordnet und im Landesjugendamt wurde entsprechend eifrig an der Umsetzung gearbeitet. Es war schon schwierig, einen räumlich überschaubaren Messestand ansprechend zu gestalten, so dass er professionell wirkt, für Besucherinnen und Besucher interessant ist und trotzdem eine inhaltliche Botschaft vermittelt werden kann.

Schließlich stellte der Stand, in Kooperation mit einigen Partnern bestimmte Situationen in der Altersspanne zwischen 0 und 18 Jahren dar und dazu wurde ein kleiner Parcours mit in den Teppichboden eingelassenen Jahreszahlen von 0 – 18 Jahren eingerichtet.

An jeder der acht Stationen konnten die Besucherinnen und Besucher ein Puzzleteil bekommen, das sich dann – zusammengelegt – zu der Botschaft „Stärkung der Erziehungskraft – acht Teile sind ein Ganzes“ vereinigten.

Natürlich waren die Besuche der Landesministerin Ursula v.d. Leyen, der Bundesfamilienministerin Renate Schmidt und des damaligen Bundespräsidenten Christian Wulff die Höhepunkte des Messestandbetriebs.



Das erste, maßstabsgetreue Modell des Standes, eigentlich wenig Platz!



Der fast fertig eingerichtete Messestand noch ohne technisches Equipment



Ministerin von der Leyen an unserem Stand: Aufgabe: die drei wichtigsten Faktoren zur Stärkung der Erziehungskraft bepunkteten.



Bundesfamilienministerin Dr. Ursula von der Leyen im Gespräch, links vorne Rainer Pröll, der damalige Vorsitzende der AGJ, dahinter Ulrike Kleibl-Werner, die damalige Leiterin des Landesjugendamtes

Aber auch die gesamte Vorbereitung und der Abbau waren eine Erfahrung, weil allen Beteiligten damit mehr als deutlich wurde, wie aufwändig es ist, einen so scheinbar einfachen Stand zu planen und dann auch professionell umzusetzen.

Eine ganz wichtige Erkenntnis ist dabei von Bedeutung: Jugendhilfe kann und muss sich professionell und auch mit Hochglanz präsentieren. Jugendhilfe – so kann man das – sicherlich etwas despektierlich sagen – muss nicht aussehen wie im Jugendzentrum. Die

vielen Inhalte verdienen eine selbstbewusste und auch professionelle Darstellung, die dann auch mal ein paar Euro kosten darf! Zwar darf die Verpackung den Inhalt nicht überstrahlen, aber sie darf dem Inhalt durchaus angemessen sein.

Viele der Fachkräfte des Landesjugendamtes, vor alle die zuständigen Dezernentinnen und Dezernenten bzw. Teamleitungen (die Begriffe wechselten je nach Mode und Behördenzuständigkeit) haben sehr aktiv in den verschiedenen Gremien der Kinder- und Jugendhilfe auf Bundeshilfe mitgearbeitet. Das war die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter BAGLJÄ mit ihren verschiedenen Fachausschüssen (solange es diese gab), in der immer wieder entsprechend des eingangs geschilderten Auftrags der BAGLJÄ fachliche Empfehlungen erarbeitet wurden. Hier waren es die fruchtbaren Austausch zwischen den verschiedenen Landesjugendämtern und die damit verbundene Erfahrung, wie anders oder gleich in den anderen Ländern die gleichen Aufgaben wahrgenommen werden. Dieser Blick über den Tellerrand und die Möglichkeiten, niedersächsische Erfahrungen auf Bundesebene zu platzieren, waren und sind ein ungemein wichtiger Wert. Aber das hat natürlich immer auch den Nachteil, dass derartige bundeseinheitlichen Empfehlungen von den politisch Verantwortlichen kritisch gesehen werden und das Landesjugendamt immer wieder in der Rechtfertigungsrolle ist, zu begründen, warum man als niedersächsische Vertreterin/ Vertreter die entsprechenden Formulierungen nicht verhindert hat. Aber die fachlichen Empfehlungen sind eben anders zu bewerten, als die politischen Entscheidungen und Rahmenbedingungen.

Aber auch in der Arbeitsgemeinschaft der Kinder und Jugendhilfe AGJ waren Vertreterinnen und Vertreter des Landesjugendamtes vertreten, ebenso im Deutschen Verein oder in der Deutschen Institut für Jugend und Familienrecht.

Nach wie vor muss die Chance genutzt werden, auch künftig, auf Bundesebene präsent zu sein, in der BAGLJÄ oder der AGJ oder im Deutschen Verein. Die Vernetzung, aber auch die Informationen, die man in diesen Strukturen von anderen Bundesländern und vom Bund bekommt, sind unbezahlbar und in jedem Fall den zeitlichen Aufwand wert, den das natürlich kostet. Es wäre fatal, wenn sich das Niedersächsische Landesjugendamt dieser Informationsmöglichkeiten berauben und auf die mögliche Einflussnahme verzichten würde.

Ein besonderer Schwerpunkt des Landesjugendamtes war die Ausgestaltung des gesetzlichen Fortbildungsauftrages.

Dieser ist im SGB VIII an zwei Stellen verankert. Im § 72 Abs. 3 ist festgehalten, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Fortbildungen für die Mitarbeitenden sicherstellen müssen. Damit ist ein Auftrag an die Institution als Arbeitgeber formuliert. Dem Landesjugendamt ist durch die Bestimmung des § 85 Abs. 2 Ziffer 8 die Zuständigkeit für die Fortbildung der Mitarbeitenden in der Kinder- und Jugendhilfe übertragen.

Seit mehr als 25 Jahren bietet das Niedersächsische Landesjugendamt jährlich zahlreiche Fortbildungen an, für alle Bereiche der Kinder- und Jugendhilfe, in manchen Jahren bis zu 200 Veranstaltungen im Jahr. Darunter finden sich alle möglichen Formen der Fortbildung.

Tagesveranstaltungen, mehrtägige Veranstaltungen mit Übernachtung, große Fachtagungen und länger angelegte Fortbildungsreihen als Weiterqualifikationen. Die Aufgabe und Kompetenz der zuständigen Mitarbeitenden im Landesjugendamt ist die Kenntnis des jeweiligen Fachgebietes und damit der vorhandenen Fortbildungsbedarfe bei den Mitarbeitenden in den Einrichtungen und Jugendämtern. Sie formulieren die Fachanforderungen und suchen (und finden) die entsprechenden kompetenten Fachleute, die diese Fortbildungsveranstaltungen durchführen.

In den ersten Jahren des Landesjugendamtes gab es die Überlegung, damals durch eine externe Beraterin angeregt, die Fortbildungen in einem Fachgebiet zusammenzufassen. Das hätte den Vorteil gehabt, eigene Fortbildungskompetenz im Landesjugendamt zu konzentrieren und damit eigene Veranstaltungen konzipieren und durchführen zu können. Es war dann allerdings eine fachliche und bis heute nicht wieder veränderte Richtungsentscheidung, die Fortbildungen in den jeweiligen Fachgebieten und den jeweiligen Facharbeitsplätzen konzipieren zu lassen. Der Nachteil dieses Konstruktes war und ist eine kaum zu bewältigende Koordinierungsaufgabe für ein nach außen einheitliches Programm und wegen der Fachgebietsegoismen und der für Niedersachsen traditionell unterschiedlichen Behörden und Ressortzuständigkeiten selten eine inhaltliche Gesamtstrategie der Fortbildungen des Landesjugendamtes.

Seit mehr als 25 Jahren wird Jahr für Jahr im Herbst ein gedrucktes Programm konzipiert und veröffentlicht und in einer Auflage von über 10.000 Exemplaren an alle Einrichtungen und Träger in ganz Niedersachsen kostenlos versandt. Wenigstens einmal im Jahr wird damit die Jugendhilfelandchaft in Niedersachsen, werden abertausende von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern positiv an die Existenz des Landesjugendamtes erinnert.

Dieses Buch zu erstellen, ist reichlich aufwändig und es gab und gibt natürlich immer wieder Bestrebungen, auf diese Veröffentlichung zu verzichten. Natürlich ist der Koordinationsaufwand im Landesjugendamt enorm und die eingesetzten personellen Ressourcen für die Erstellung des Programms, die Verwaltung der Anmeldungen und die Abrechnungen sind aus Sicht von allein auf Kosten fixierten Verwaltungen zu hoch. Auch der Druck und Versand des Programms kostet viel Geld. Aber es ist nicht nur ein hervorragender Werbeträger für das Landesjugendamt. Es ist auch eine bewusste fachliche Entscheidung, aktiv den Mitarbeitenden in der Kinder- und Jugendhilfe ein Fortbildungsprogramm zur Verfügung zu stellen, dass sich durchblättern lässt, das einen Überblick über die Fortbildungsangebote der gesamten Jugendhilfe bietet und damit auch einen Einblick in die Themen verschafft, die gerade in der Kinder- und Jugendhilfe diskutiert werden.

Auf dieses Instrument zu verzichten, wäre ein Fehler, der die Position des Landesjugendamtes in einem hoch akzeptierten Arbeitsfeld erneut deutlich schwächen und seinen Einfluss auf die inhaltliche Weiterentwicklung und Qualitätssicherung der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen verringern würde.

Selbst so scheinbar banale Entscheidungen wie des jährlichen Farbwechsels bei Umschlag des Programms sind begründet. Andere Landesjugendämter verwenden in jedem Jahr einen gleichfarbenen Umschlag, in Niedersachsen war der Wechsel der Umschlagfarbe mit der Absicht erfolgt, den Wiedererkennungswert des jeweils jährlichen Programms zu erhöhen

und es damit vom Programm des Vorjahres abzuheben. Als das einheitliche Landesjugendamt in zwei Behördeneinheiten „zerstückelt“ wurde und der Kitabereich dem Kultusministerium und seinen nachgeordneten Behörden zugeordnet wurde, gab es eine interne fachliche Entscheidung, weiterhin ein einheitliches Programm zu konzipieren. Lediglich auf dem Umschlag wurde die entsprechende Behördenbezeichnung entsprechend angepasst. Aber es war der fachliche Wille, mit einem einheitlichen, alle Bereiche der Jugendhilfe umfassenden Programm auch den Mitarbeitenden vor Ort den Blick „über den Tellerrand“ ihres jeweiligen Arbeitsgebietes zu ermöglichen. Aber es bedurfte eines großen und dauerhaften Einsatzes, trotz aller Widerstände wenigstens im Bereich des Fortbildungsprogramms wenigstens letzte Reste der „Einheit der Kinder- und Jugendhilfe“ zu bewahren, die in Niedersachsen anderswo längst und schon lange aus dem Blickfeld geraten ist. Nur die kreisfreien Städte bewahren noch diese Einheit, weil sie für alle Bereiche der Kinder und Jugendhilfe zuständig sind.

Und schließlich war die UMA-Zuwanderung seit 2015 noch einmal eine ganz besondere Herausforderung für das Landesjugendamt. UMAs gab es schon immer in der Jugendhilfe – in den frühen neunziger Jahren waren es vor allem die Flüchtlinge aus Vietnam.

Aber nach diesen Flüchtlingen war zwischenzeitlich die Anzahl der UMAs soweit abgesunken, dass die Kostenerstattungsanträge der Kommunen immer weniger und die vom Land zu erstattenden Kostenbeiträge immer geringer wurden. Im Jahr 2014 nahm dann die Zahl der UMA merklich zu, um im Jahr 2015 immer schneller zu steigen. Die Flüchtlingsströme jener Zeit wirkten sich auch auf die Zahl der „unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge“ aus. Die interne Kalkulation für die Finanzbedarfsberechnung im Landesjugendamt ging von ~ 30.000 UMA im Jahr 2015 aus. Im Frühjahr erschien ein Artikel in der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung, in der berichtet wurde, dass das Bundesverwaltungsamt von fast 60.000 UMA ausginge, also eine Verdopplung der von uns kalkulierten Zahlen und Kosten, von denen immer lt. Königsberger Schlüssel 9,3 % auf Niedersachsen entfallen würden. Am Ende des Jahres waren es dann fast 70.000 UMAs, die nach Deutschland gekommen waren. Im Sommer wurde als Reaktion auf diesen schnellen Anstieg das so genannte UMA-Verteilgesetz im Bundestag eingebracht und beraten, das Sozialministerium ging zwischenzeitlich davon aus, dass dieses Gesetz zum 01.01.2016 oder gar erst zum 01.04.2016 in Kraft treten würde. Für die Landesjugendämter und mithin auch für das Landesjugendamt in Niedersachsen war das eine grundlegende Veränderung des Verfahrens, weil damit nicht mehr die Verteilung der Kosten erfolgen sollte, sondern die UMA selber entsprechend der Quote auf die Bundesländer und innerhalb der Jugendämter auf die Kommunen verteilt werden sollten. Diese waren alles andere als erfreut, weil sie für die Unterbringung dieser Gruppe junger Menschen weder die Einrichtungen noch in den Einrichtungen das fachliche Personal zur Verfügung hatten. Dass das Land die Kosten der UMAs übernehmen würde, war da ein schwacher Trost.

Das Landesjugendamt klärte ab Sommer 2015 in einer Arbeitsgruppe zusammen mit Jugendamtsvertretungen und den kommunalen Spitzen, den Modus der Verteilung in Niedersachsen erfolgen solle. Es gab aus fachlicher Sicht des Landesjugendamtes den Vorschlag,

Schwerpunktjugendämter auszuwählen, auch um die sprachlich-kulturelle Kompetenz vorhalten zu können. Bis dahin hatte es in Niedersachsen quasi weiße Flecken gegeben, d.h. eine Reihe von Jugendämtern hatte keine fachliche Kompetenz und keine Unterbringungsplätze für diese Gruppe junger Menschen, weil es in den jeweiligen Jugendamtsbereichen bis dahin keine UMA gegeben hatte, die von der Polizei aufgegriffen und dem Jugendamt überstellt worden waren. Es wurde schließlich doch entschieden, dass alle Jugendämter quotale UMAs aufnehmen sollten. Die dafür erforderlich Landesverteilstelle samt den notwendigen Informationsblättern, Meldebögen, Zuweisungsbescheiden u.a. musste innerhalb von kürzester Zeit aus dem Boden gestampft werden. Das erwähnte Bundesgesetz trat schließlich zu, 01.11.2015 in Kraft, einem Sonntag. Bis Freitag, den 30.10.2015, 12.00 Uhr lag keine endgültige Fassung des Bundesgesetzblattes vor, aus dem der genaue Wortlaut ersichtlich war, der für das Verteilverfahren nun Grundlage war. Trotzdem musste ab Montag, den 2.11. die Verteilstelle funktionieren. Innerhalb weniger Wochen wurden mehr als tausend Verteilentscheidungen gefällt. Etwas verzögert stieg dann der Berg der Kostenerstattungsanträge im Landesjugendamt an, der zu bewältigen war. Im Gesetz war vorgeschrieben, dass das bisherige Verfahren perspektivisch zu beenden sei (bis dahin wurden die Kosten quer durch die Republik vom Bundesverwaltungsamt anteilig auf die Länder verteilt). Vor der Perspektive, dass dieses Verfahren geändert werden würde, schien es so, dass viele Jugendämter (vor allem die Stadt München ist mir da in Erinnerung) ihre Büros aufräumten und Fälle zur Kostenerstattung vorlegten, die schon einige Jahre alt waren. Um der Sorge der Jugendämter zuvorzukommen, dass Verjährung eintreten würde, wurde gegenüber allen Jugendämtern in Deutschland ein allgemeiner Verjährungsverzicht erklärt. Dass eine Reihe von Jugendämtern das Landesjugendamt aufforderten, keinen generellen, sondern personenbezogenen Verjährungsverzicht auszusprechen, war wieder ein typischer Fall von Bürokratierzeugung, denn gerade diese einzelfallbezogenen Verzichtserklärungen sollten angesichts der aktuellen Anforderungen vermieden werden. Es ist schon eine bemerkenswerte Feststellung, dass an der Erklärung des Niedersächsischen Landesjugendamtes Zweifel geäußert würden und die Forderungen nach personenbezogenen Verjährungsverzichten genau die Ressourcen binden würden, die zur Abarbeitung der Kostenerstattungsanträge so dringend benötigt wurde.

Aber auch hier war Niedersachsen mal wieder – wie so oft im eigenen Ressort wenig bemerkt – bundesweites Vorbild: es gab einen umfangreichen, zweimal aktualisierten FAQ-Katalog für die niedersächsischen Jugendämter erarbeitet, der auch von anderen Landesjugendämtern zu Rate gezogen wurde. Außerdem wurden die Jugendämter wöchentlich mit einer Informationsmail auf dem Laufenden gehalten. Der gute, durch die IBN erfolgte Kontakt trug jetzt seine Früchte. Insgesamt – und das ist eine bemerkenswerte Arbeitsleistung des Landesjugendamtes, wurde die UMA-Krise hervorragend bewältigt, auch wenn das zeitweise nur unter Anspannung aller Kräfte ging und manchmal auch darüber hinaus! Leider – so die rückblickende Wahrnehmung – hat der frühere Leiter des Landesjugendamtes, Klaus Niersmann mit seiner skeptischen Einschätzung recht: gerade weil die Krise so

gut bewältigt wurde und so gut wie nichts politisch angebrannt ist, wurde nicht bemerkt, was hier eigentlich zum Wohle des Landes geleistet worden ist.

Fazit

Ein Rückblick auf 25 Jahre Landesjugendamt (oder auch mal nicht Landesjugendamt) führt zu der Einschätzung, dass die Landesregierungen, egal ob schwarz-gelb oder rot-grün hier viele Chancen vertan haben, eine fachlich gute und erfolgreiche Kinder- und Jugendhilfe aufzubauen.

Das in der jetzigen Koalitionsvereinbarung stehende „Gesamtkonzept der Kinder- und Jugendhilfe“ steht nicht von ungefähr dort. Ziel war es, genau diese Fehlstelle zu beseitigen und endlich Rahmenbedingungen für eine längerfristig angelegte und in sich konsistente Jugendhilfepolitik zu schaffen. Die Notwendigkeit ergibt sich daraus, dass über lange Jahre die Chancen und Möglichkeiten einer konsistenten und zukunftsgerichteten Kinder- und Jugendhilfe des Landes nicht genutzt worden ist. Bis heute ist unklar, was die Politik und die obersten Landesjugendbehörden eigentlich für ein Bild von der Rolle haben, die Kinder- und Jugendhilfe überhaupt spielen und welche Rolle dabei das Land spielen soll. Bis heute ist es auch nicht gelungen, über die Jugendhilfe hinaus tatsächlich Wirkung in der politischen Öffentlichkeit zu haben.

In der JiN stand bei einem Bericht zum 12. Deutschen Kinder- und Jugendhilfetag in Osnabrück 2004:

„Die Wirkung über den engeren Kreis der Jugendhilfebeschäftigten war eher bescheiden.

...

Bei aller Feststellung, dass angesichts vieler anderer Nachrichten und Ereignisse sicherlich nicht viel zu erwarten ist, bedeutet diese mangelnde Medienresonanz eindeutig den geringen Stellenwert der Kinder- und Jugendhilfe und ihrer Themen in der Gesellschaft, in der Politik.“³⁸

In der letzten, unveröffentlichten Ausgabe wäre die Föderalismusreform und ihre Auswirkungen auf die Jugendhilfe wie die Abschaffung des Landesjugendamtes in Niedersachsen Thema gewesen.

Dort stand: *„So viel Jugendhilfe war selten. Das war meine Aussage in der letzten JiN im Zusammenhang mit der Debatte um die Umsetzung des Kick seit Oktober vergangenen Jahres. Aber diese Diskussionen verbleiben im Fachdiskurs, es gelingt der Jugendhilfe offenbar immer noch nicht, ihre Anliegen wirksam auch darüber hinaus zu vermitteln.“³⁹*

Angesichts der Debatten der vergangenen Jahre um das Thema Kinderschutz, die gesetzlichen Änderungen dazu, die fast immer gegen den Widerstand oder zumindest die Skepsis der Jugendhilfe beschlossen wurden, ist an diesen beiden Aussagen keine Korrekturen vorzunehmen.

³⁸ JiN Nr. 29 / Juli 2004, S. 6

³⁹ JiN Nr. 32 / Juli 2006, S. 3 (unveröffentlicht), Slg. Härdrich

Vor allem ist das Gesamtbild der Kinder- und Jugendhilfe, von der Kita über die Jugendarbeit, die Jugendsozialarbeit und die Hilfen zur Erziehung, die verschiedenen Bausteine des SGB VIII, die erst zusammen das Gesamtbild ergeben, nicht mehr vorhanden. Die Aufteilung der Kinder- und Jugendhilfe auf verschiedene Ministerien und verschiedene Behörden ist beredter Ausdruck davon.

Wenn es in den vergangenen 25 Jahren wirkliche Innovationen in der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen gegeben hat, dann hat das damit zu tun, dass die Akteure selbst, bei den Jugendämtern, den freien Trägern und auch im Landesjugendamt Interesse und Engagement gehabt haben, trotz der teilweise uninteressierten, wenig zielorientierten Position der Ministerien und Ideen und Vorschläge entwickelt haben, um die Kinder- und Jugendhilfe bedarfsgerecht weiterzuentwickeln.

Leider hat das vom Landesjugendhilfeausschuss erarbeitete „Gesamtkonzept einer Kinder- und Jugendhilfe“ trotz allem begrüßenswerten Engagement aller Beteiligten leider auch nicht die Innovationskraft entfaltet, die in der Vorgabe der Koalitionsvereinbarung eigentlich angedacht war. Es wird also – davon ist auszugehen – weiter so gehen, wie in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten.

**JuhBEK**
JugendhilfeBeratung + Kommunikation