3 Rahmenbedingungen und Rechtliche Grundlagen

Bevor der Forschungsgegenstand theoretisch kontextualisiert und eingeordnet wird (siehe Kap. 4), erfolgt eine Erläuterung relevanter Begriffe und Rechtsgrundlagen. Hierfür wird zunächst die Offene Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) als zentrales Handlungsfeld skizziert, welches von den hier besprochenen Empfehlungen zur Qualitätsentwicklung betroffen ist. Anschließend werden die Landesjugendämter als Ersteller:innen der Empfehlungen sowie die örtlichen Jugendämter als Empfänger:innen dieser thematisiert. Abschließend folgt noch eine Erörterung der Gesamt- und Planungsverantwortung sowie der Jugendhilfeplanung (JHP) i. V. m. der Kommunalen Jugendarbeit[1] (KOJA), die in der Umsetzung dieser eine Schlüsselposition einnimmt (Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter [BAGLJÄ], 2016, S. 3).

3.1 Offene Kinder- und Jugendarbeit

Kaum ein Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist so eklektisch und heterogen in seinen Ausprägungen, wie die Kinder- und Jugendarbeit. Disziplinär wird sie am häufigsten als „sozialpädagogische Subdisziplin" charakterisiert, wobei die Sozialpädagogik selbst „disziplinär permanent in Bewegung ist" (Thole et al., 2022, S. 33). Thole et al. halten fest, dass die Kinder- und Jugendarbeit „als eine bewegliche und hybride Architektonik von Theorien, Konzepten, Institutionen und Praktiken [verstanden werden

1 Zum Begriff Kommunale Jugendarbeit siehe Kapitel 3.5.

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kann]." Diese „Hybridität" ist dabei kein Mangel, sondern Ausdruck der Verortung in den entgrenzten Lebenswelten der Jugend, deren Ambivalenzen sich somit auch auf die Kinder- und Jugendarbeit übertragen (Thole et al., 2022, S. 28). Man muss sich demnach mit dem Umstand abfinden, dass es unterschiedliche Wege gibt, Jugendarbeit zu definieren (Thole et al., 2022, S. 21–23). So kann die Jugendarbeit anhand ihrer Aufgaben (1), Angebotsformen und Settings (2), rechtlichen Rahmenbedingungen (3), Geschichte (4), Bezugstheorien (5) oder durch allgemeine gesellschaftstheoretische Perspektiven (6) definiert werden. Alle diese Perspektiven schließen sich hierbei nicht aus (Thole et al., 2022, S. 21).

Nachfolgend wird die OKJA anhand ihrer rechtlichen Verankerung, ihrer Arbeitsprinzipien sowie ihrer Angebotsformen spezifiziert. Hierbei wird auch von (Kinder- und) Jugendarbeit gesprochen, da die OKJA zum einen rechtlich als ein Angebot der „Jugendarbeit" kodifiziert ist und sich zum andern in vielen Aspekten Schnittmengen zu anderen Formen der Kinder- und Jugendarbeit ergeben.[2] Die zentrale Rechtsnorm für die Gewährleistung, Gestaltung und Durchführung der Jugendarbeit ist der § 11 SGB VIII[3]. Dieser folgend sind jungen Menschen „die zur Förderung ihrer Persönlichkeit erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen." (§ 11 SGB VIII Abs. 1). Die Jugendarbeit richtet sich damit an alle jungen Menschen und stellt ein allgemeines Angebot dar (Voigts, 2024, S. 537). Das Ziel der Persönlichkeitsentwicklung spezifiziert der § 11 SGB VIII darin, dass die Angebote „zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung […] anregen und hinführen." sollen (§ 11 SGB VIII Abs. 1). Demnach lässt sich für die Jugendarbeit ein doppelter Bildungsauftrag zur Subjekt- und zur Demokratiebildung formulieren (Schwerthelm & Sturzenhecker, 2016, S. 3; Sturzenhecker, 2011, S. 131–132). Diesen doppelten Bildungsauftrag setzt Jugendarbeit durch die Bereitstellung von Räumen zur non-formalen und informellen Bil-

2 Verwiesen sei außerdem auf die kritische Frage, ob eine begriffliche (und theoretische) Vernachlässigung von Kindern und Kindheit in der Jugendarbeit trotz einer statistisch hohen Nutzer:innenzahl dieser gerechtfertigt ist (siehe Schulz, 2024).

3 Ergänzend sei hier § 12 SGB VIII erwähnt, der die besondere Rolle der Jugendverbände und ihrer Förderung hervorhebt (Bernzen, 2022, S. 49; Weitzmann und Schäfer, 2022a).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dung um. Informelle Bildung bezeichnet dabei „die Prozesse jugendlicher Selbstbildung", während non-formale Bildung „immer die pädagogisch intendierte Förderung solcher informellen Prozesse" beschreibt (Müller et al., 2008, S. 12). Auch der 17. Kinder- und Jugendbericht hebt unter Bezug auf die Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe (AGJ) die Bedeutung der Jugendarbeit als Ort für Bildungsprozesse hervor, da laut ihr Jugendarbeit

> *„der einzige institutionell gesicherte und staatlich geförderte Ort [ist], an dem Kinder und Jugendliche eigenständig gestaltbare und auslotbare Erfahrungsräume nutzen können, in denen nicht Erwachsene mit ihren Erwartungen Orientierungspunkte bilden und in denen eine Lernkultur vorherrscht, die auf Erfahrungen des alltäglichen Lebens setzt und so nachhaltige Wirkung auf Bildungsprozesse entfaltet." (AGJ, 2011, zit. bei BMFSFJ, 2024, S. 366)*

Thole et al. kommen im Zuge Ihrer Überlegungen zu der folgenden Arbeitsdefinition für Kinder- und Jugendarbeit, die hier aufgegriffen werden soll. Kinder- und Jugendarbeit umfasst demnach:

> *„alle bildungs-, nicht primär unterrichtsbezogenen und nicht ausschließlich berufsbildenden, freizeit- und erholungsbezogenen, sozialen, ökologischen, politischen, kulturellen und sportlichen, mehr oder weniger pädagogisch und sozial gerahmten, von freien und öffentlichen Trägern, Initiativen und Arbeitsgemeinschaften [durchgeführte und] an Kinder und Jugendliche adressierte Angebote und Projekte, an unterschiedlichen Orten. Kinder ab dem Schulalter und Jugendliche können hier selbständig, mit Unterstützung oder in Begleitung von ehrenamtlichen und oder beruflichen Mitarbeiter:innen, individuell oder in Gruppen, zum Zweck der Bildung sowie Freizeit und Erholung einmalig, sporadisch, über einen turnusmäßigen Zeitraum oder für eine längere, zusammenhängende Dauer zusammenkommen und sich engagieren. Die Kinder- und Jugendarbeit konstituiert damit ein gesellschaftlich vorgehaltenes und verantwortetes, freiwilliges Bildungsangebot. Weder können Kinder und Jugendliche zu*

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einer Teilnahme verpflichtet werden noch können sie ihre Teilnahme einklagen." (Thole et al., 2022, S. 24)

Aus dem §11 SGB VIII lassen sich unmittelbar mindestens drei Arbeitsprinzipien für alle Formen der Jugendarbeit ableiten: Partizipation, Freiwilligkeit und Offenheit. Das Prinzip der Partizipation ergibt sich daraus, dass die Angebote der Jugendarbeit „von [den jungen Menschen] mitbestimmt und mitgestaltet werden" sollen (§11 SGB VIII Abs. 1). Das Prinzip der Freiwilligkeit beruht darauf, dass Angebote der Jugendarbeit von jungen Menschen immer auch abgelehnt werden können (Sturzenhecker, 2003, S. 382). Das Prinzip der Offenheit lässt sich nach Litzler und Rahn direkt „auf drei Ebenen konkretisieren:" So ist die Jugendarbeit offen hinsichtlich ihrer Inhalte, ihrer Zielgruppen und darüber hinaus findet sie auch im öffentlichen Raum statt (Litzler & Rahn, 2023, S. 380). Diese drei, aus dem gesetzlichen Auftrag abgeleiteten, Arbeitsprinzipien finden sich auch in der obigen Definition sowie in unterschiedlichen Veröffentlichungen zum Feld wieder und werden dabei ggf. noch um weitere ergänzt. Rahn und Litzler nennen hier unter Bezug auf die AGJ, Sturzenhecker und Deinet beispielsweise: „formale Machtarmut, Beziehungsgebundenheit, Geschlechtergerechtigkeit oder Lebensweltorientierung" (Litzler & Rahn, 2023, S. 387). Thole et al. definieren die Prinzipien der Kinder- und Jugendarbeit wiederum als „erstens Freiheit & Freiwilligkeit, zweitens Bildung, drittens Anerkennung sowie viertens Partizipation" und weisen darüber hinaus ebenfalls auf die der Hybridität geschuldeten „Vielzahl weiterer Prinzipien und Prämissen" hin (Thole et al., 2022, S. 29).

Der 17. Kinder- und Jugendbericht nennt als allgemeine Prinzipien der Kinder- und Jugendarbeit ebenfalls Partizipation, Freiwilligkeit und Offenheit ergänzt diese jedoch um die Begriffe, Selbstorganisation und Sozialräumlichkeit (BMFSFJ, 2024, S. 366). Welche Arbeitsprinzipien mit welcher Gewichtung jeweils ergänzt bzw. hervorgehoben werden, hängt nicht zuletzt von der theoretischen und konzeptionellen Beschreibung der (Offenen) Kinder- und Jugendarbeit ab. Mit Blick auf die Forschungsfrage und einem Vorgriff auf die noch zu thematisierende Trägerhoheit bei der Wahl der theoretischen und methodischen Schwerpunkte (siehe Kap. 3.3) wird folgend von einer detaillierten Ausführung einzel-

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ner Theorien und Konzepte abgesehen. Für eine Übersicht der Theoriegeschichte der Kinder- und Jugendarbeit sei unter anderem auf Thole et al. (2022, S. 242 ff.) verwiesen. Mit Blick auf den doppelten Bildungsauftrag kann als reichweitenstarkes Theoriekonzept für die Subjektbildung Scherrs „Subjektorientierte Jugendarbeit" genannt werden (1997, 2021, 2024). Für die Demokratiebildung empfehlen sich neben den bereits zitierten Beiträgen unter anderem Aufsätze von von Schwanenflügel (2020), Schwerthelm (2023), Schwerthelm und von Schwanenflügel (2021) sowie Schwerthelm und Sturzenhecker (2016). Letztlich sei hier mit Blick auf den im Kinder- und Jugendbericht genannten Aspekt der Sozialräumlichkeit noch auf Deinets verbreitetes Konzept „Sozialräumlicher Jugendarbeit" verwiesen (2005, 2024; Deinet & Krisch, 2021). Die Offene Kinder- und Jugendarbeit wird, wie bereits angedeutet, als ein gleichwertiges Angebot der Kinder- und Jugendarbeit neben gruppenbezogenen Angeboten und gemeinwesenorientierten Projekten gefasst (Bernzen, 2021, S. 1816). Hinsichtlich des Prinzips der Offenheit nimmt sie hier jedoch eine besondere Stellung ein, da sie unter anderem durch das Fehlen einer Mitgliedschaft (Bernzen, 2021, S. 1819) primär von situativen Arrangements und Gelegenheitsstrukturen geprägt ist (Mairhofer et al., 2022, 69ff.).

Eine Systematisierung der offenen Angebote ist aufgrund des vielfältigen Charakters der OKJA nur begrenzt möglich. Einen Vorschlag zur Differenzierung macht die Kinder- und Jugendhilfestatistik mit ihrer grundsätzlichen Unterscheidung zwischen einrichtungsbezogenen und mobilen offenen Angeboten sowie einer anschließenden Unterscheidung nach Größe und Setting (Autor:innengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik [Autor:innen KJH-Statistik], 2024, 145ff.). Die Kategorisierung inklusive der Angebotszahlen für 2021 sind Tabelle 1 zu entnehmen.

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 1: Offene Angebote nach Typ (Deutschland; 2021; Angaben absolut und in %)

Angebotstyp	Anzahl Angebote	Anteil in %
Einrichtungsbezogene Angebote zusammen, davon ...	17.493	86,7
Jugendzentrum / zentrale (Groß-)Einrichtung	4.965	24,6
Jugendclub, Jugendtreff / Stadtteiltreff	7.733	38,3
Jugendfarm, Abenteuerspielplatz	643	3,2
Jugendkulturzentrum, Jugendkunst- oder -musikschule	403	2,0
Sonstiges einrichtungsbezogenes Angebot	3.749	18,6
Mobile / aufsuchende Angebote zusammen, davon ...	2.675	13,3
Spiel- und / oder Sportmobil	592	2,9
Einrichtung / Initiative der mobilen Jugendarbeit	544	2,7
Sonstiges aufsuchendes Angebot	1.539	7,6
Offene Angebote insgesamt	20.168	100

Anmerkung. Eigene Darstellung nach Autor:innen KJH-Statistik (2024, S. 152).

Insgesamt gab es 2021 20.168 offene Angebote. Hiermit sind die offenen Türen gemeint. Im Rahmen der OKJA stattfindende Veranstaltungen und Projekte sind noch nicht berücksichtigt. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass 40,9 % dieser Angebote an nur einem Tag in der Woche geöffnet sind bzw. dass 53,5 % dieser Angebote nur 1–7 Öffnungsstunden pro Woche haben (Autor:innen KJH-Statistik, 2024, S. 153). Dies verdeutlicht, dass die reine Existenz eines Angebotes noch nicht aussagt, in welchem Maße Kinder und Jugendliche auf dieses zugreifen können. Es deutet darüber hinaus an, dass viele Angebote nur mit geringen personellen Kapazitäten ausgestattet sind, was vor allem mit Blick auf die Qualität und Qualitätsentwicklung von Relevanz ist (siehe Kap. 4.2). Weitere Daten zu unter anderem Finanzierungen, Personal und Nutzer:innen lassen sich der Kinder- und Jugendhilfestatistik entnehmen und werden hier nicht weiter ausgeführt (Autor:innen KJH-Statistik, 2024, 145ff.).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3.2 Träger der öffentlichen Jugendhilfe

An dieser Stelle wird nun auf die Sender und Empfänger der in dieser Arbeit zu analysierenden Empfehlungen eingegangen. Hierfür wird vor allem auf die §§ 69, 70, 71 und 85 SGB VIII Bezug genommen, da diese regeln, wer Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist und welche Aufgaben diese Träger vom Gesetzgeber übertragen bekommen haben. „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch Landesrecht bestimmt." (§ 69 Abs. 1 SGB VIII). Unterschieden wird in § 69 Abs. 2 SGB VIII weiter zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, die ein Jugendamt bzw. ein Landesjugendamt einrichten müssen (§ 69 Abs. 2 SGB VIII).

Die Leistungen der Jugendhilfe werden zwar gemeinsam von öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe erbracht, die Leistungsverpflichtungen sowie die Gesamtverantwortung richten sich allerdings explizit an die öffentlichen Träger (§§ 3 Abs. 2 i. V. m. 79 SGB VIII).

Örtliche Träger sind i. d. R. die Landkreise und kreisfreien Städte, wobei einige Länder auf Antrag auch kreisangehörigen Kommunen die Errichtung eines Jugendamtes ermöglichen (Weitzmann & Schäfer, 2022b, S. 904). Überörtliche Träger sind die Länder. Diese organisieren die Landesjugendämter i. d. R. als Bestandteil der obersten Landesjugendbehörde. Es gibt jedoch auch Ausnahmen: So haben Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern die Landesjugendämter an Kommunalverbände vergeben (in NRW siehe LWL & LVR). Das Land Bayern hat wiederum seine Aufgaben als überörtlicher Träger für den Teilbereich Kinder- und Jugendarbeit per Landesrecht an den Bayerischen Jugendring übertragen (Bernzen, 2022, S. 82; Weitzmann & Schäfer, 2022b, S. 905). Besonderheiten gibt es außerdem bei den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, wo Stadt und Land und somit überörtlicher und örtlicher Träger der Jugendhilfe identisch sind (Bernzen, 2022, S. 82). Eine Übersicht der Landesjugendämter findet sich auch in Anhang 2.

Während § 69 SGB VIII und die Landesgesetze regeln, wer für die Errichtung und Leistungen der Jugendämter und Landesjugendämter zuständig ist, gehen die §§ 70–71 auf deren Organisation und Aufbau ein:

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die (Landes-)Jugendämter sind als zweigliedrige Behörden konzipiert. Sie bestehen demnach aus der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuss (JHA) (§ 70 SGB VIII). Im Gegensatz zu anderen kommunalen Ausschüssen ist der JHA somit kein normaler fachpolitischer Ausschuss, sondern tatsächlicher Teil des Jugendamtes (Weitzmann & Schäfer, 2022c, S. 908). Dem Jugendhilfeausschuss kommt hierbei sowohl durch seine Zusammensetzung als auch seine Aufgabenzuschreibung eine besondere Rolle zu. Der Jugendhilfeausschuss setzt sich nicht nur aus gewählten Politiker:innen der Vertretungskörperschaft zusammen, sondern auch aus Vertreter:innen der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe (§ 71 SGB VIII Abs. 1; Rhode, 2021, S. 927)[4]. Der Jugendhilfeausschuss kann sich mit allen Aufgabenbereichen der Kinder- und Jugendhilfe befassen und steckt durch seine Beschlüsse den Rahmen ab, in dem die Verwaltung des Jugendamtes die laufenden Geschäfte erledigt (§ 71 Abs. 3 SGB VIII; Rhode, 2021, S. 927; Weitzmann & Schäfer, 2022c, S. 908, 2022d, S. 914).

Dies betont den Grundgedanken der partnerschaftlichen Zusammenarbeit der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe nach § 4 SGB VIII und lässt dem JHA somit eine zentrale Aufgabe zur Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe und der Vertretung der Interessen junger Menschen zukommen (Weitzmann & Schäfer, 2022d, S. 911–912). Dies bedeutet auch, dass der JHA in allen ihn betreffenden Angelegenheiten, also jenen, die sich den laufenden Geschäften entziehen, frühzeitig einzubeziehen ist. Zu solchen Angelegenheiten zählen beispielsweise Schwerpunktsetzungen der örtlichen Jugendhilfeinfrastruktur oder die Entwicklung von Rahmenbedingungen durch Planungskonzepte, Förderrichtlinien oder Standards (Merchel, 2016, S. 40; Weitzmann & Schäfer, 2022c, S. 908). Die Bedeutung des JHA ist somit auch für die Gesamt- und Planungsverantwortung sowie die Jugendhilfeplanung festzuhalten, worauf in Kapitel 3.3 näher eingegangen wird (siehe Kap. 3.3).

4 Seit dem KJSG von 2021 ist im SGB VIII erstmalig auch die Aufnahme beratender Mitglieder geregelt. Konkret sollen nun auch selbstorganisierte Zusammenschlüsse nach § 4a SGB VIII an dem JHA beteiligt werden (siehe Weitzmann und Schäfer 2022d, S. 913–914). Die Beteiligung der Zusammenschlüsse nach § 4a SGB VIII gilt auch für die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII.

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Für die Realität muss festgehalten werden, dass „in manchen Kommunen die Jugendhilfeausschüsse ihrer besonderen Rolle und Bedeutung zunehmend weniger gerecht [werden]." (Rhode, 2021, S. 928). Rhode macht als einen Grund hierfür die Überladung der Ausschüsse mit „zu fassenden praktischen Entscheidungen und Beschlüssen" aus, die strategischen und konzeptionellen Debatten, beispielsweise im Rahmen der Jugendhilfeplanung, nicht genügend Platz einräumen (Rhode, 2021, S. 928). Beispiele sind hier die Auseinandersetzung mit der Erfüllung des Rechtsanspruchs auf KiTa-Plätze oder die Gewährleistung des Kinderschutzes. Des Weiteren muss der JHA für die Erfüllung seiner komplexen Aufgaben angemessen qualifiziert und informiert werden (BAGLJÄ, 2016, S. 6), was immer auch vom örtlichen politischen Willen sowie der Arbeit und Haltung der Verwaltung abhängt (Merchel, 2016, S. 41).

Ergänzend kann an dieser Stelle noch auf die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII (AG§78) Bezug genommen werden. Diese Gremien bestehen aus dem öffentlichen Jugendhilfeträger und den freien Trägern der Jugendhilfe. Meist werden sie zu bestimmten Leistungsbereichen gebildet wie beispielsweise: Kindertagesbetreuung (1), Erziehungshilfe (2), Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit (3) (Bernzen, 2022, S. 89). Die Arbeitsgemeinschaften können keine Beschlüsse im rechtlichen Sinne fassen aber sie können Gegenstände der Jugendhilfe beraten, diskutieren und Empfehlungen für den JHA beschließen (Schindler & Boetticher, 2022b, S. 984–985). Auf diese Weise kommt ihnen vom Gesetz her eine wichtige Funktion in der Beratung des JHA und der Jugendhilfeplanung zu, da sie die Beteiligung der freien Jugendhilfe weiter fördern und dem JHA für die Wahrnehmung seiner strategischen Aufgaben zuarbeiten können (Schindler & Boetticher, 2022b, S. 983, 2022b, S. 985).

Die Landesjugendämter bestehen analog zu den örtlichen Jugendämtern aus der Verwaltung des Landesjugendamtes und dem Landesjugendhilfeausschuss (Bernzen, 2022, S. 85). Die Aufgaben der Landesjugendämter ergeben sich aus § 85 Abs. 2 SGB VIII. Mit Blick auf den Forschungsgegenstand können folgende Aufgaben hervorgehoben werden:

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

„(2) Der überörtliche Träger ist sachlich zuständig für

1. *die Beratung der örtlichen Träger und die Entwicklung von Empfehlungen zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch, […]*
2. *die Planung, Anregung, Förderung und Durchführung von Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe, […]*
3. *die Fortbildung von Mitarbeitern in der Jugendhilfe, […]" (§ 85 Abs. 2 SGB VIII)*

Den Landesjugendämtern kommt somit eine zentrale Rolle in der Unterstützung der örtlichen Jugendämter sowie der überregionalen Weiterentwicklung der Jugendhilfe zu. Die Landesjugendämter haben mit ihren Empfehlungen nach § 85 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII zwar „weder Weisungs- noch Richtlinienkompetenz" (Eschelbach, 2022, S. 1065), gleichzeitig gibt es aber gerade mit Blick auf die Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII die Vorgabe an die örtlichen Jugendämter, sich an den Empfehlungen der Landesjugendämter zu orientieren (§ 79a S. 3 SGB VIII). Dies soll laut Tammen eine „einheitlichere Handhabung" der Norm bewirken (Tammen, 2022b, S. 1036). Tabelle 2 stellt die Zuständigkeiten der öffentlichen Jugendhilfeträger nach Thole et al. überblicksartig dar.

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 2: Zuständigkeiten, rechtliche Kodierungen und finanzielle Förderung der Kinder- und Jugendarbeit in Bund, Ländern und Kommunen

	Bund	**Länder**	**Kommunen**
Zuständigkeit	Oberste Bundesjugendbehörde (BMBFSFJ)	Oberste Landesjugendbehörden (Ministerien), Landesjugendämter	Kommunale Jugendämter in Kreisen, kreisfreien Städten
Rechtliche Grundlagen	Insbesondere SGB VIII Kinder- und Jugendhilfegesetz	Ausführungsgesetze zum SGB VIII u. a. m.	Keine eigene Gesetzgebungskompetenz
Aufgaben	Anregungs- und Förderungskompetenz (§ 83)	Oberste Landesjugendbehörde: Anregung, Förderung, Weiterentwicklung, Ausgleich regionaler Unterschiede (§ 82). Landesjugendämter: Koordinierungs-, Beratungs- und Ergänzungsfunktion (§ 85)	Gesamtverantwortung für die Kinder- und Jugendhilfe inklusive der Kinder- und Jugendarbeit durch die Jugendämter (§ 79)
Förderung (Beispiele)	Kinder- und Jugendplan des Bundes	Landesjugendbehörde	Kinder- und Jugendförderpläne (z. B. für NRW)

Anmerkung. Eigene Darstellung nach Thole et al. (2022, S. 90).

3.3 Gesamt- und Planungsverantwortung der öffentlichen Träger

Wie bereits erwähnt haben die öffentlichen Träger der Jugendhilfe die „Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung" für die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe (§ 79 Abs. 1 SGB VIII). Die Gesamtverantwortung umfasst vor allem die Gewährleistungsverpflichtung für die Leistungen und anderen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Dies bedeutet nicht, dass der öffentliche Träger der Jugendhilfe alle Aufgaben selbst umsetzen muss. Im Gegenteil gilt im Sinne des Subsidiari-

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tätsprinzips sogar eine Vorrangigkeit bei der Leistungserbringung durch die freie Jugendhilfe (§ 4 Abs. 2 SGB VIII; Münder, 2022a, S. 107; Tammen, 2022a, S. 1027). Er hat jedoch dafür Sorge zu tragen, dass die Leistungen und anderen Aufgaben zur Verfügung stehen bzw. ausgeführt werden (Bernzen, 2022, S. 90; Tammen, 2022a, S. 1026).

Wie die öffentlichen Jugendhilfeträger ihrer Gesamtverantwortung gerecht werden, wird in § 79 Abs. 2 SGB VIII konkretisiert:

> *„(2) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen gewährleisten, dass zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch*
>
> 1. *die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen; hierzu zählen insbesondere auch Pfleger, Vormünder und Pflegepersonen;*
> 2. *die nach Nummer 1 vorgehaltenen Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen dem nach § 80 Absatz 1 Nummer 2 ermittelten Bedarf entsprechend zusammenwirken und hierfür verbindliche Strukturen der Zusammenarbeit aufgebaut und weiterentwickelt werden;*
> 3. *eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung nach Maßgabe von § 79a erfolgt.*
>
> *Von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln haben sie einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.“ (§ 79 SGB VIII)*

Die Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII sowie die Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII sind demnach eng mit der Gesamtverantwortung verknüpft und werden als Instrumente für die Wahrnehmung dieser direkt in § 79 Abs. 2 Nr. 2, 3 mit aufgeführt (Bernzen, 2022, S. 89; Tammen, 2022d, S. 1024). Über § 79 Abs. 2 Nr. 1 lassen sich laut Merchel wiederum drei inhaltliche Dimensionen identifizieren, die in der Gesamt- und Planungsverantwortung zu berücksichtigen sind: „Erforder-

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lich und geeignet" kann demnach als Kriterium für eine fachlich/qualitative Dimension in der Erfüllung der Aufgaben gewertet werden, während „ausreichend" eine quantitative und „rechtzeitig" eine zeitliche Dimension beschreiben (Merchel, 2016, S. 38–39).[5]

Ergänzend zu erwähnen ist, dass die Gesamtverantwortung auch die Finanzverantwortung umfasst. Darin begründet sich, dass die Jugendämter die Kostenträger der Jugendhilfe sind und für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben die notwendigen Mittel von den Vertretungskörperschaften zur Verfügung gestellt bekommen müssen. Das bedeutet auch, dass die Leistungen der Jugendhilfe nicht unter einem Haushaltsvorbehalt stehen dürfen (Tammen, 2022a, S. 1029).

Zurückbezogen auf die Vorrangigkeit der Leistungserbringung durch Träger der freien Jugendhilfe erfüllen die öffentlichen Träger der Jugendhilfe ihre Gesamtverantwortung neben der Gewährleistung eigener Aufgaben sowie der Qualitätsentwicklung und der Jugendhilfeplanung somit dadurch, dass sie die Träger der freien Jugendhilfe an der Gestaltung der Jugendhilfeinfrastruktur angemessen beteiligen (Tammen, 2022a, S. 1028) und diese, wie in § 74 SGB VIII beschrieben „anregen" und „fördern" (§ 74 SGB VIII). Förderung bezieht sich hierbei vor allem aber nicht nur auf finanzielle Förderung. So kann unter anderem auch „die kostenlose Überlassung von Räumen" als Förderung gesehen werden (Schindler & Boetticher, 2022a, S. 950).

Tammen weist darauf hin, dass § 79 SGB VIII keine Verpflichtung an die freien Träger der Jugendhilfe richtet. Diese können nur über Verträge (z. B. über die Förderung) mit den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe zu etwas verpflichtet werden, weshalb diese für die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung ein „notwendiges Instrument" sind (Tammen, 2022a, S. 1027).

5 An dieser Stelle sei kurz auf den Unterschied zwischen objektiv-rechtlicher Verpflichtung und subjektivem Rechtsanspruch hingewiesen. Letzteres räumt den Leistungsberechtigten einklagbare Rechte ein, während ersteres nur durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde kontrolliert werden kann (Bernzen, 2022, S. 14). Bei den §§ 79, 79a und 80 SGB VIII handelt es sich um objektiv-rechtliche Verpflichtungen des öffentlichen Jugendhilfeträgers (Tammen, 2022a, S. 1027, 2022b, 2022c, S. 1039).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass der öffentliche Träger über diese Verträge lediglich überprüfen kann, ob die freien Träger die „wahrgenommenen Aufgaben entsprechend den rechtlichen und fachlichen Vorgaben und Standards des SGB VIII erfüllen." (Tammen, 2022a, S. 1028). Ein Vorschreiben von bspw. Wertorientierungen, Methoden, Inhalten oder Arbeitsformen ist demnach ausgeschlossen, weil damit das vom SGB VIII vorgeschriebene Strukturmerkmal der Pluralität der Jugendhilfe (§ 3 Abs. 1 SGB VIII) sowie die Autonomie der freien Träger und das Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit (§ 4 Abs. 1 SGB VIII) untergraben werden würden. Diese beiden Grundsätze sind auch von besonderer Bedeutung für die Qualitätsentwicklung sowie die Jugendhilfeplanung (siehe Kap. 3.4).

§ 79 SGB VIII fordert abschließend die Bereitstellung von Mitteln für die Jugendarbeit. Diese sollen einen „angemessenen Anteil" der gesamten Mittel für die Jugendhilfe ausmachen (§ 79 Abs. 2 S. 2 SGB VIII). Was ein angemessener Anteil ist, bleibt im SGB VIII unbestimmt. Auch die Länder haben hierzu keine Konkretisierung in ihren Ausführungsgesetzen gemacht. Eine Ausnahme bildet hier das Land Berlin, welches 10 % festgeschrieben hat, diese gegenüber dem eigenen Haushaltsgesetzgeber jedoch nicht durchsetzen konnte (Bernzen, 2022, S. 90). Im 11. Kinder- und Jugendbericht hat man sich für eine Mindestgrenze von 15 % ausgesprochen, die nicht unterschritten werden sollte (BMFSFJ, 2002, S. 48; Tammen, 2022a, S. 1031). Im Kontrast dazu

1. lagen die Ausgaben der öffentlichen Hand[6] für Kinder- und Jugendarbeit 2021 in Deutschland lediglich bei 3,4 % aller Ausgaben für die Jugendhilfe.
2. sind die Ausgaben für Kinder- und Jugendarbeit in den letzten Jahren nominal und real stagnierend, während sich die Gesamtausgaben für die Jugendhilfe seit 2011 verdoppelt haben (Autor:innen KJH-Statistik, 2024, 44, 46).

6 Kommunen, Land und Bund zusammen.

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vor allem mit Blick auf die Umstände, dass

1. Qualitätsentwicklung ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen erfordert,
2. und die Ausstattung der Jugendarbeit in der Praxis als prekär/defizitär beschrieben wird (siehe Rhode, 2024; Thole et al., 2022, 114ff.; Voigts & Hallmann, 2024),

ließe sich somit auch die Fragen stellen: Ob die öffentlichen Träger ihrer Gesamtverantwortung für die OKJA angemessen nachkommen? Welche Gestaltungsspielräume für Qualitätsentwicklung zur Verfügung stehen? Und wie die Empfehlungen der Landesjugendämter zu § 79a SGB VIII diesen Umstand aufgreifen?

3.4 Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung als Jugendamtsaufgaben

Im Rahmen der Ausführungen zur Gesamtverantwortung sind die Vorschriften zur Qualitätsentwicklung und zur Jugendhilfeplanung bereits erwähnt worden. Da beide Aufgaben eng miteinander verknüpft sind, muss auch die Jugendhilfeplanung erläutert werden, um die Vorschrift zur Qualitätsentwicklung ausreichend verstehen zu können.

So bedarf es, um festzustellen, ob eine in der Jugendhilfeplanung erfasste oder geplante Aufgabe als „geeignet" zu sehen ist, Kriterien für die Bewertung der Qualität. Die im Rahmen der Qualitätsentwicklung konzipierten und angewendeten „Grundsätze und Maßstäbe" zur Bewertung dieser (§ 79a SGB VIII) haben somit direkte Auswirkungen auf die Jugendhilfeplanung (Merchel, 2016, S. 73–74). Gleichzeitig können an Orten der Jugendhilfeplanung auch Verfahren zur Bewertung und Entwicklung der Qualität verhandelt werden, weshalb der Deutsche Verein z. B. fordert,

> *„[…] die fachliche Steuerungsfunktion der Jugendhilfeplanung wieder intensiver in den Blick zu nehmen [und] die Jugendhilfeplanung*

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

deutlicher auf Qualitätsbewertung und Qualitätsentwicklung auszurichten […]" (Deutscher Verein, 2012, S. 5).

Des Weiteren wird an verschiedenen Stellen darauf verwiesen, dass die mit der Planungskoordination beauftragten Fachkräfte zusammen mit den für die Qualitätsentwicklung zuständigen Fachkräften strukturell verbunden werden sollten (BAGLJÄ, 2024, S. 15; Deutscher Verein, 2012, S. 14; Merchel, 2016, S. 52).[7]

Ergänzend sei außerdem darauf hingewiesen, dass der Auftrag der Qualitätsentwicklung für alle Aufgaben der Jugendhilfe gilt und daher auch für die Jugendhilfeplanung selbst (Merchel, 2010b, S. 397). Somit richtet sich die Aufgabe der Qualitätsentwicklung nicht nur an die Jugendarbeit, sondern auch an die Planungsaktivitäten für die Jugendarbeit. Folgend wird daher auf beide Bereiche / Vorschriften näher eingegangen.

Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe (§ 79a SGB VIII)

Die in § 79a SGB VIII vorgeschriebene Qualitätsentwicklung wurde 2012 eingeführt und bezieht sich auf alle Leistungen, anderen Aufgaben sowie die Gefährdungseinschätzung und Zusammenarbeit mit anderen Institutionen (§ 79a SGB VIII). Sie ist abschließend formuliert und umfasst somit eigentlich alle Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe (Tammen, 2022b, S. 1034). In 2021 wurden außerdem mit dem KJSG Qualitätsmerkmale für Inklusion sowie die Einhaltung von Kinderrechten in Pflegefamilien ergänzt (Tammen, 2022b, S. 1034–1035). Des Weiteren ist das Thema Qualitätsentwicklung und -sicherung an zwei weiteren Stellen im SGB VIII mit Bezug zu einzelnen Leistungsbereichen aufgeführt, welche jedoch für die im Rahmen der OKJA diskutierten Empfehlungen nicht weiter relevant sind und daher hier nicht behandelt werden.

Zunächst ist die deutliche Nuancierung des Qualitätsbegriffs durch den Titel der Qualitäts-Entwicklung hervorzuheben. So beschreiben Begriffe, wie Qualitätsprüfung, -sicherung, -entwicklung oder -management unterschiedliche Dinge. Qualitätsprüfung akzentuiert demnach eine „admi-

7 Dies bedeutet jedoch nicht, dass die mit der Planung beauftragten Fachkräfte auch mit der Qualitätsentwicklung beauftragt werden müssen (Merchel, 2016, S. 52) oder sollten (Deutscher Verein, 2012, S. 14).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nistrativ-kontrollierenden" Zugang. Qualitätssicherung meint wiederum das Gewährleisten von Qualität durch das Einhalten von Standards (Merchel, 2013, S. 26–28).[8] Qualitätsmanagement meint demgegenüber als verhältnismäßig neutraler Begriff die auf Qualität ausgerichtete Steuerung eines Unternehmens bzw. eines Trägers (Merchel, 2013, S. 14) (siehe auch Kap. 4). Mit dem Begriff Qualitätsentwicklung setzt der Gesetzgeber ein klares Zeichen für eine kontinuierlich durchzuführende und prozesshafte „Entwicklungsaufgabe und hebt damit eine Vorstellung hervor, die einem eher statischen Sicherungsdenken entgegengesetzt ist." (Merchel, 2013, S. 27). Dies wird auch dadurch deutlich, dass die Maßstäbe zur Bewertung und Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität laut dem § 79a SGB VIII „weiterzuentwickeln […] und regelmäßig zu überprüfen sind." (§ 79a SGB VIII). Hierfür sollen vor allem Entwicklungen in der Praxis sowie Forschung aufgegriffen werden (Tammen, 2022b, S. 1038).

Die Vorgabe zur Qualitätsentwicklung an die Jugendämter ist vor allem auch mit Steuerungshoffnungen verknüpft (siehe auch Kap. 4.1). Von Vorteil ist im Kontext des § 79a SGB VIII allerdings, dass die Orientierung am Qualitätsbegriff in der Bewertung von Leistungen einen „elementaren fachlichen Steuerungsmodus" vorsieht und somit einer rein an Wirtschaftlichkeit orientierten Steuerung klar entgegenwirkt (Tammen, 2022a, S. 1028). So wird Qualität schließlich bei weitem nicht nur an wirtschaftlicher Effizienz bemessen (siehe auch Kap. 4.2).

Die im Rahmen des § 79a SGB VIII entwickelten Qualitätsgrundsätze gelten sowohl für die öffentlichen als auch für die freien Träger der Jugendhilfe. Dies ergibt sich daraus, dass die Norm den öffentlichen Trägern vorgibt, diese auf alle Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe anzuwenden. Somit gehört die Sicherstellung der Qualität der Angebote von freien Trägern auch zur Gewährleistungsverpflichtung der Jugendämter (Tammen, 2022b, S. 1037), was wie bereits erwähnt über Verträge oder Förderrichtlinien praktisch Anwendung findet (siehe Kap. 3.3).

8 Auch § 79a SGB VIII spricht von Maßnahmen zur Gewährleistung von Qualität. Qualitätssicherung ist in diesem Sinne jedoch als Teil einer prozesshaften und dialogisch-partizipativen Qualitätsentwicklung zu sehen und nicht als Paradigma einer Qualitätsgewährleistung durch umfassende Standardisierung.

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Somit kann Qualitätsentwicklung schon allein deshalb nur als dialogisch-partizipativer Prozess zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe verstanden werden, da ein einseitiges Festlegen von Qualitätsmerkmalen und -maßnahmen, welche über eindeutig im Gesetz verankerte Vorgaben hinaus gehen, gegen die bereits erwähnte Pluralität der Jugendhilfe, die Trägerautonomie der freien Träger und die partnerschaftliche Zusammenarbeit verstoßen würde (siehe Kap. 3.3). Dasselbe gilt neben der Entwicklung der Maßstäbe auch für deren Anwendung (Tammen, 2022b, S. 1037). Tammen spricht in diesem Zusammenhang auch von einer unzulässigen „dekretierte[n] Qualitätsentwicklung" (Tammen, 2022b, S. 1037–1038). Dies ist insbesondere für die Kinder- und Jugendarbeit von Bedeutung, da das SGB VIII hier bewusst nur sehr wenige Einschränkungen und Vorgaben vornimmt, was das Erfordernis einer beidseitigen Bereitschaft bzw. Motivation zu diesem Aushandlungsprozess noch einmal verstärkt.[9]

Als „wesentliche Elemente des Qualitätsbegriffs sind Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität" festzuhalten (Tammen, 2022b, S. 1036). Hiermit wird sich an, i. d. R. in den Leistungsvereinbarungen nach §§ 78b–78c SGB VIII differenzierten, Qualitätsmerkmalen orientiert (Schindler & Münder, 2019, S. 903–904). Damit wird im Frankfurter Kommentar für den § 79a SGB VIII ein für den Qualitätsbegriff sehr prägendes Qualitätsmodell aufgegriffen, welches auf Donabedian zurückgeht. Donabedians Ansatz wird deshalb auch als Grundlage für die Diskussion des Qualitätsbegriffs in Kapitel vier gewählt und dort weiter ausgeführt (siehe Kap. 4.2).

Satz drei verpflichtet die Jugendämter abschließend, sich in der Umsetzung der Qualitätsentwicklung an den hier zum Gegenstand der Forschung gewählten Empfehlungen der Landesjugendämter zu orientieren (§ 79a S. 3 SGB VIII).

9 Ein Beispiel hierfür ist das Fehlen einer Vorgabe zu Leistungsvereinbarungen oder Betriebserlaubnissen für Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit.

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII)
Laut dem 17. Kinder- und Jugendbericht

> *„soll [Jugendhilfeplanung] als zentrales Planungsinstrument dazu beitragen, das die Kinder- und Jugendhilfe ihren Auftrag nach § 1 Abs. 3 SGB VIII ‚positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen', erfüllen kann." (BMFSFJ, 2024, S. 465)*

Als Planungsinstrument ist sie somit von besonderer Bedeutung für die Gestaltung der gesamten Jugendhilfe (Tammen, 2022c, S. 1039). Wie die Jugendämter die Jugendhilfeplanung methodisch umsetzen, bleibt ihnen überlassen (Merchel, 2016, S. 38). Jedoch definiert § 80 Abs. 1 SGB VIII drei Planungsschritte, die beachtet werden müssen (Tammen, 2022c, S. 1042):

Bestandserhebung: Zunächst muss festgestellt werden, welche Einrichtungen und Dienste im Planungsbereich bereits vorhanden sind.

Bedarfsermittlung: Außerdem wird ermittelt, welcher Bedarf besteht. Hierbei sollen „Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Erziehungsberechtigten" (§ 80 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII) berücksichtigt werden.

Planung der Maßnahmen: Abschließend muss beschlossen werden, mit welchen Maßnahmen dem Bedarf begegnet werden soll.[10]

§ 80 Abs. 2 SGB VIII konkretisiert die Planungsaufgabe weiter, wonach die Jugendhilfeplanung lebenswelt- und sozialraumorientiert, inklusiv, benachteiligungsabbauend sowie wirkungsorientiert ausgerichtet werden soll. Weiterhin soll sie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärken (BAGLJÄ, 2024, S. 16; BMFSFJ, 2024, S. 466; § 80 Abs. 2 SGB VIII; Tammen, 2022c, S. 1044).

Für die Umsetzung der Jugendhilfeplanung gilt dabei ebenfalls die mehrfach erwähnte Pluralität der Jugendhilfe sowie die Trägerautonomie der freien Jugendhilfe und die partnerschaftliche Zusammenarbeit (siehe Kap. 3.3). Außerdem ist auch die umfassende Beteiligung der

10 Merchel ergänzt noch die Schritte „Konzepterörterung" und „Evaluation" (Merchel 2016, S. 86–87).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

freien Träger „in allen Phasen" der Planung im Gesetz verankert (§ 80 Abs. 4 SGB VIII; BMFSFJ, 2024, S. 466). Dies ist auch notwendig, um den sich ansonsten widersprechenden Grundsätzen der Trägerautonomie sowie der Gesamtverantwortung gerecht zu werden (Schnurr et al., 2010, S. 102). Abschließend soll die Jugendhilfeplanung auch auf Prozesse anderer Bereiche der Kommunalplanung abgestimmt werden (§ 80 Abs. 5 SGB VIII), womit sie somit nicht nur „zielgruppen- und bereichsbezogene Fachplanung" für die Jugendhilfe ist, sondern auch „als soziale (Regional-)Entwicklungsplanung einen Beitrag zu einer übergreifenden sozialen Kommunalpolitik leisten" soll (Tammen, 2022c).[11] Der Gesetzgeber macht dementsprechend deutlich, dass auch die Jugendhilfeplanung keine abschließbare Aufgabe, sondern ebenfalls als ein kontinuierlicher Aushandlungsprozess zu verstehen ist, der dialogisch und diskursiv „immer wieder aufs Neue" durchgeführt werden muss (Merchel, 2016, S. 45; Schnurr et al., 2010, S. 100).

Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung als Aufgabe des Jugendhilfeausschusses

Zuvor ist bereits die Rolle des Jugendhilfeausschusses in der strategischen Ausgestaltung der Jugendhilfe beschrieben worden (siehe Kap. 3.2). Dementsprechend kann hier nicht stark genug betont werden, dass sowohl die Qualitätsentwicklung als auch die Jugendhilfeplanung zentrale Aufgaben des Jugendhilfeausschusses sind. Letzteres wird sogar als besondere Aufgabe des Ausschusses hervorgehoben (§ 71 Abs. 3 Nr. 2 SGB VIII; Merchel, 2016, S. 150–151). So ist einleuchtend, dass die Entwicklung, Bewertung, Beschließung oder Fortschreibung von z. B. Qualitätsmaßstäben oder Planungskonzeptionen nicht als Gegenstände der laufenden Geschäfte der Verwaltung gesehen werden können (Bernzen, 2022, S. 92; Tammen, 2022b, S. 1038; Weitzmann & Schäfer, 2022c, S. 908).

Mit anderen Worten kann auch gesagt werden: Jeder Qualitätsentwicklungs- oder Planungsprozess benötigt (eigentlich!) einen durch den Jugendhilfeausschuss beschlossenen Auftrag sowie ein beschlossenes

11 § 81 SGB VIII (Strukturelle Zusammenarbeit) ist ebenfalls in der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen. Zur Einseitigkeit dieser Zusammenarbeitsverpflichtung siehe Tammen (2022d, S. 1025).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(Grundsatz-)Konzept, über dessen Ergebnisse der Ausschuss regelmäßig in Form von z. B. Berichterstattungen informiert wird. Hierfür hat sich unter anderem die Steuerung des Prozesses über Planungsgruppen (z. B. im Rahmen der AGs nach § 78 SGB VIII) unter Einsatz dezidierter Planungsfachkräfte im Jugendamt als praktikabel erwiesen, die dann den Ausschuss beraten und informieren können (Merchel, 2016, S. 151; Tammen, 2022c, S. 1043–1044). Gerade für die Kinder- und Jugendarbeit kommt der Jugendhilfeplanung somit eine besonders wichtige Rolle zu, da im Rahmen dieser festzulegen ist, wie der unbestimmte Begriff des „angemessenen Anteils" der Jugendhilfemittel für die Jugendarbeit definiert werden soll (Merchel, 2010a, S. 191–192; Tammen, 2022c, S. 1042). Hierzu muss die Jugendarbeit jedoch als wichtiges Thema regelmäßig und aktiv, durch z. B. die Kommunale Jugendarbeit, auf die Agenda des Jugendhilfeausschusses gesetzt werden (Rhode, 2021, S. 928).

3.5 Die Kommunale Jugendarbeit im Jugendamt

Die Kommunale Jugendarbeit (KOJA) ist ein höchst heterogen entwickelt und ausgestalteter Aufgabenbereich in den Jugendämtern, der jedoch zentral für die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung inkl. der Qualitätsentwicklung und der Jugendhilfeplanung im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit ist (BAGLJÄ, 2019, S. 3). Der Begriff der Kommunalen Jugendarbeit wird auf Basis eines gemeinsamen Papieres der Landesjugendämter verwendet und stellt den Versuch einer begrifflichen Vereinheitlichung der vielen historischen Bezeichnungen für die Aufgaben der Jugendämter im Bereich der Jugendarbeit dar. In den verschiedenen Bundesländern wird dieser Aufgabenbereich mitunter auch als: (Kinder- und) Jugendreferat, Jugendförderung, Jugendpflege oder Jugendbeauftragte bezeichnet (BAGLJÄ, 2019, S. 2; Mairhofer et al., 2022, S. 230). Diese begrifflichen Unterscheidungen gehen auf unterschiedliche Traditionen und Selbstverständnisse zurück, die bis heute auch zu teils sehr unterschiedlichen Strukturen und Aufgabenwahrnehmungen führen.[12] Im Kern geht es um

12 Für eine kursorische Rekonstruktion der Entwicklung der Kommunalen Jugendarbeit

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

all jene Stellen, die in den Jugendämtern dezidiert mit der „Beratung, Unterstützung und Koordination der Kinder- und Jugendarbeit" beauftragt sind. Ihnen kommt somit auch eine wichtige Rolle in der Steuerung und Qualifizierung von Angeboten der OKJA zu, auch wenn es zu den genauen Aufgaben keine gesetzlichen Vorgaben gibt (Rhode, 2021, S. 930–931).

Über die organisationale Verortung in den Jugendämtern, Aufgabengestaltungen sowie Stellenumfängen lagen bis kürzlich keine Zahlen auf Bundesebene vor. Umfassende Zahlen zur KOJA und ihrer Tätigkeit beschränkten sich vor allem auf Baden-Württemberg und Bayern (siehe Mairhofer et al., 2022, S. 228). Einen groben Überblick über die Ressourcen der Kommunalen Jugendarbeit in Baden-Württemberg und Bayern gibt Tabelle 3.

Vergangenes Jahr erschienen mit Ergebnissen aus der DJI-Jugendamtserhebung (Erhebungszeitraum: 2022) erstmals bundesweite Zahlen für die Kommunale Jugendarbeit.[13] Laut der repräsentativen Befragung gibt es in fast allen der 143 befragten Jugendamtsbezirke Stellenanteile für Kommunale Jugendarbeit (94 %). 87 % der Jugendämter geben an, dass die Kommunale Jugendarbeit im Jugendamt verortet ist (Mairhofer et al., 2025, S. 342–343)[14]. Insgesamt geben mit 93 % (n=138) fast alle Jugendämter an, für die Offene Kinder- und Jugendarbeit zuständig zu sein (Mairhofer et al., 2025, S. 344). Tabelle 4 zeigt den Versuch einer Kategorisierung der Aufgaben der KOJA basierend auf verschiedenen Beiträgen der letzten Jahre.

---

am Beispiel der Jugendpflege des Kreisjugendamtes Trier-Saarburg siehe Schulze-Krüdener und Ley (2018).

13 Die DJI-Jugendzentrumsbefragung von 2018 hat ferner erstmals die Perspektive der Fachkräfte der OKJA auf die Unterstützung durch die KOJA erhoben (Mairhofer et al., 2022, 232ff.). Zur Erhebung von 2022 ist weiterhin zu sagen, dass Fachkräfte der KOJA in kreisangehörigen Gemeinden ohne Jugendamt nicht erfasst worden sind (Mairhofer et al., 2025, 347).

14 An dieser Stelle wird auf einen Artikel von Mairhofer et al. in der Zeitschrift „deutsche Jugend" Bezug genommen, da sich die eigentliche Publikation der Ergebnisse zum Zeitpunkt des Schreibens noch in Erscheinung befindet (Mairhofer et al., 2025, S. 347).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 3: Vergleich personeller Ressourcen der Kommunalen Jugendarbeit im Verhältnis zu Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in Baden-Württemberg und Bayern

	Baden-Württemberg ***(Daten aus 2021)***	**Bayern** ***(Daten KOJA aus 2020 und OKJA 2023)***
Landkreise und kreisfreie Städte	46	96
Fachkräfte in der Kommunalen Jugendarbeit	107	176
Vollzeitäquivalente in der Kommunalen Jugendarbeit	70,95	≈ 146–160[15]
Einrichtungen der OKJA (offene Angebote)	1104	1526
Ø Einrichtungen der OKJA pro Fachkraft	10,3	8,7
Ø Einrichtungen der OKJA pro Vollzeitäquivalent	15,56	≈ 9,5–10,5

Anmerkung. Daten aus Erhebungen auf Landesebene. Einrichtungen der OKJA pro FK / VZÄ der Kommunalen Jugendarbeit selbst berechnet (basierend auf Bayerischer Jugendring [BJR], 2024; Bayerisches Landesamt für Statistik, 2025; Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg [KVJS BW], 2024).

15 Schätzung der Vollzeitäquivalente anhand der Daten des BJR: 176 Fachkräfte, bei n=129 geben davon 68 % an, in Vollzeit zu arbeiten, 30 % gaben Teilzeit an; 2 % machten keine Angabe (BJR, 2024, S. 3, 23).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 4: Versuch einer Kategorisierung der Aufgaben in der Kommunalen Jugendarbeit

Aufgaben der kommunalen Jugendarbeit	
Jugend-politik	• Fachliche Stellungnahmen zu den Bedarfen junger Menschen • Interessensvertretung für die Belange junger Menschen • Organisation und Entwicklung von Beteiligungsformaten zur politischen Partizipation junger Menschen • Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit für den Leistungsbereich der Jugendarbeit und die Beteiligung junger Menschen
Qualitäts-entwicklung	• Koordination und Moderation der Entwicklung geeigneter Grundsätze, Maßstäbe und Maßnahmen zur Entwicklung der Qualität • Unterstützung bei der Konzeptentwicklung in Einrichtungen und Diensten der Kinder- und Jugendarbeit • Steuerung von beschlossenen Qualitätsentwicklungsprozessen
Jugendhilfe-planung	• Koordination von Planungsaufgaben im Leistungsbereich der Jugendarbeit • Organisation und Entwicklung von Beteiligungsformaten für in der Jugendarbeit tätige freie Träger und Verbände
Materielle Förderung	• Administration der finanziell-materiellen Förderung freier Träger • Partizipative Weiterentwicklung von Förderinstrumenten (z. B. Kinder- und Jugendförderpläne in NRW)
Immaterielle Förderung	• Fachberatung von Einrichtungen und Diensten der Jugendarbeit • Fachliche Begleitung von Jugendverbänden, Jugendringen, Jugendinitiativen sowie selbstorganisierten Zusammenschlüssen nach § 4a SGB VIII • Angebote zur Fortbildung und Qualifizierung von Akteur:innen in der Kinder- und Jugendarbeit

Vernetzung	• (Koordination von)
	  • Bereichsübergreifender Vernetzung in der Jugendhilfe
	  • Regionaler Vernetzung zwischen öffentlichem Träger, freien Trägern und Verbänden der Jugendarbeit
	• Überregionale Vernetzung auf interkommunaler, Landes- und Bundesebene sowie ggf. auf internationaler Ebene

Operative Durch-führung	• Bei Trägerschaft des Jugendamtes: Personalverantwortung für Fachkräfte der (Offenen) Kinder- und Jugendarbeit • Ggf. auch eigene Durchführung von Angeboten der (Offenen) Kinder- und Jugendarbeit

Anmerkung. Eigene Zusammenstellung und Einordnung basierend auf BAGLJÄ (2019), Mairhofer et al. (2022, S. 228 ff.), Rhode (2021) sowie Schulze-Krüdener und Ley (2018, S. 480).

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mit den Daten der DJI-Jugendamtserhebung lässt sich auch hier erstmals ein datenbasierter Überblick auf Bundesebene zeigen (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Aufgaben der Mitarbeitenden in der Kommunalen Jugendarbeit

Aufgaben der Mitarbeitenden der Kommunalen Jugendarbeit	**Angaben in %**
Unterstützung der Vernetzung der Einrichtungen und anderen Akteure	91 %
Unterstützung und Begleitung von Beteiligungsprozessen in der Kommune	81 %
Inhaltliche u. konzeptionelle Beratung und Unterstützung von Einrichtungen	81 %
Beratung bei Fragen der Finanzierung	80 %
Organisation und ggf. Durchführung von Fortbildungsangeboten	76 %
Interessenvertretung junger Menschen	73 %
Unterstützung, Förderung und fachliche Begleitung der Vereinsjugendarbeit	68 %
Entwicklung und Koordination von Ferienprogrammen	65 %
Begleitung und Betreuung ehrenamtlich engagierter junger Menschen	55 %
Beratung der kreisangehörigen Gemeinden zur Jugendarbeit	48 %
Fach-/Dienstaufsicht	45 %
Pädagogische Mitarbeit in / Leitung von Einrichtungen	24 %
Sonstige Aufgaben	18 %

Anmerkung. Eigene Darstellung der Daten der DJI-Jugendamtserhebung mit n=135 nach Mairhofer et al. (2025, S. 345).

Die in den Tabellen 4 und 5 aufgelisteten Aufgaben sind dabei großenteils deckungsgleich bzw. weisen hohe Schnittmengen auf, auch wenn die Bezeichnungen sich im Einzelnen unterscheiden. Beide Aufstellungen verdeutlichen die Vielfältigkeit der Aufgaben. Diese Aufgaben lassen sich grundsätzlich auch im Tätigkeitsbericht der KOJA des BJR sowie einer Berichterstattung des KVJS BW von 2019 wiederfinden (BJR, 2024, S. 49; KVJS BW, 2019, S. 153).

Im Kontext dieser Arbeit ist die Aufgabe der KOJA, an der Qualitätsentwicklung und der Jugendhilfeplanung für die Offene Kinder- und Jugendarbeit mitzuwirken, hervorzuheben. Die BAGLJÄ spricht der KOJA eine

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zentrale Steuerungsfunktion für den Bereich der Jugendarbeit zu (BAGLJÄ, 2019, S. 4). Sie ist somit zuständig für die Umsetzung der Gewährleistungsverpflichtung des öffentlichen Trägers für diesen Leistungsbereich. Dies kann dabei von eigener Planungsverantwortung, was wahrscheinlich mit einem bereichsorientierten Planungsansatz einhergehen würde (siehe Merchel, 2016, S. 108), bis hin zu einer engen Beteiligung an der kommunalen Jugendhilfeplanung durch ein Einbeziehen seitens der Planungsfachkräfte geschehen. Letzteres setzt die BAGLJÄ als Kriterium für „qualitätsvolle Arbeit" voraus (BAGLJÄ, 2019, S. 7). Im Rahmen einer „integrierten Berichterstattung" (siehe auch Bürger, 2010, S. 319) muss die KOJA somit in doppelter Weise die Berücksichtigung der Lebenslagen und Bedürfnisse junger Menschen (Jugendpolitik) sowie die Leistungen der Jugendarbeit (Jugendhilfepolitik) sicherstellen.

Ergänzend sei auf die immaterielle Förderung hingewiesen, welche gerade für den Bereich der (Offenen) Kinder- und Jugendarbeit nicht wegzudenken ist. Im Gegensatz zu finanziell-materieller Förderung geht es hier um eine ideelle Förderung im Sinne von Beratung, Unterstützung oder Qualifizierung der haupt- und ehrenamtlich Tätigen in der Jugendarbeit (BAGLJÄ, 2019, S. 4; BMFSFJ, 2024, S. 367; Mairhofer et al., 2022, S. 227–228; 2025, S. 345). Der Kommunalen Jugendarbeit kommt somit auch die Aufgabe zu, einen Theorie-Praxis- bzw. Forschung-Praxis-Transfer zu moderieren und neben dem Aspekt der Steuerung auch auf Ebene der Einrichtungen oder Mitarbeiter:innen eine Weiterentwicklung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit anzuregen. Hierbei spielen neben den rechtlich gesetzten Schwerpunkten im § 11 SGB VIII oder den Ausführungsgesetzen (BAGLJÄ, 2019, S. 4–5) auch die im Rahmen der Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung (durch den Jugendhilfeausschuss!) gesetzten Schwerpunkte eine entscheidende Rolle. Zur ideellen Förderung gehört außerdem die Entwicklung von Rahmenkonzepten im Kontext der Jugendhilfeplanung, die Anregung und Förderung von Modellprojekten sowie die Entwicklung von Arbeitshilfen (BAGLJÄ, 2019, S. 5), auch wenn fraglich ist, ob dies auf örtlicher Ebene im Einzelnen mit den verfügbaren personellen Ressourcen zu bewerkstelligen ist.

Es ist davon auszugehen, dass diese Doppelrolle aus Beratung und Steuerung auch zu Konflikten führen kann. Als Beispiel wäre hier die

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Konzeptentwicklung als Maßnahme der Qualitätsentwicklung zu nennen: So sollen Einrichtungen zum einen bzgl. dieser fachlich beraten werden. Gleichzeitig ist die beratende Person jedoch auch diejenige, die die Entwicklung des Konzepts im Rahmen von Förderrichtlinien o. ä. erst verlangt. Hier ist wie bereits zuvor angesprochen ein Aushandlungsprozess zwischen der öffentlichen und freien Jugendhilfe unerlässlich (siehe Kap. 3.4).

Abschließend ist somit festzuhalten, dass sich die Empfehlungen der Landesjugendämter zur Umsetzung des § 79a SGB VIII in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit auf der örtlichen Ebene in erster Linie an die koordinierende Instanz der Kommunalen Jugendarbeit richten. Sie kann neben der Politik und dem Jugendhilfeausschuss in anderen Worten als der wahrscheinlichste Rezipient bzw. die Zielgruppe der Empfehlungen bestimmt werden.

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783689005863-7 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY