

INHALTSÜBERSICHT

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	17
I. Rechtlicher Auftrag und aufsichtliche Strukturen.....	21
II. Historischer Rückblick auf rechtliche Regelungen der „Heimaufsicht“	134
III. Vertrauen und Kontrolle: Die Regulierung von Aufsicht im Kooperationsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger	185
IV. Methodik der empirischen Teile	231
V. Ergebnisse der qualitativen Studie zu den Landesjugendämtern Nordrhein-Westfalens	264
VI. Ergebnisse der quantitativen Trägerbefragung	431
Schlussfolgerungen	449
Abbildungsverzeichnis	456
Tabellenverzeichnis	457
Quellenverzeichnis	458
Anhang.....	482

INHALT

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	17
I. Rechtlicher Auftrag und aufsichtliche Strukturen	21
1. Das staatliche Wächteramt zum Schutz des Kindeswohls	21
1.1 <i>Grundrechte des Kindes und elterliche Sorge</i>	21
1.2 <i>Kindeswohlgefährdung im Kontext von § 1666 BGB</i>	22
1.2.1 Grundwertungen des Kindeswohlbegriffs	23
1.2.2 Bestimmung von Kindeswohlgefährdung	26
2. Kinder- und Jugendhilfe und staatliches Wächteramt	34
2.1 <i>Grundlegende Regelungen des Jugendhilfesystems</i>	34
2.1.1 Programmatische Grundsätze	34
2.1.2 Akteure der öffentlichen und freien Jugendhilfe und ihr Verhältnis	37
2.2 <i>Schutzauftrag der Akteure der Jugendhilfe bei Kindeswohlgefährdung</i>	43
2.2.1 Inhalte des § 8a SGB VIII	43
2.2.2 Auswirkungen der Einführung von § 8a SGB VIII auf die Praxis	45
2.2.3 Gefährdungseinschätzung durch das Jugendamt.....	47
2.3 <i>Leistungen der Jugendhilfe</i>	50
2.3.1 Hilfe zur Erziehung.....	50
2.3.2 Hilfeplanverfahren gemäß § 36 SGB VIII	57
3. Rechtliche Regelungen der Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen	63
3.1 <i>Bundesrecht</i>	63
3.1.1 Begründung der Einrichtungsaufsicht.....	63
3.1.2 Zuständigkeit für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen	65
3.1.3 Grundlagen der Aufsichtsregelungen.....	66
3.1.4 „Gewährleistung“ und Gefährdung“ des Kindeswohls im Kontext von § 45 SGB VIII.....	67
3.1.5 Inhaltliche Bestimmung von Mindestvoraussetzungen.....	74
3.1.6 Prüfung der Mindestvoraussetzungen.....	77
3.1.7 Örtliche Prüfung (§ 46 SGB VIII).....	89

3.1.8	Meldepflichten (§ 47 SGB VIII)	93
3.1.9	Verfahren bei der Feststellung von Mängeln.....	94
3.2	<i>Landesrechtliche Besonderheiten</i>	105
3.2.1	Eignung von Personal	106
3.2.2	Weitere Kriterien zur BE-Erteilung oder zum BE-Entzug.....	106
3.2.3	Erweiterung der Melde- und Auskunftspflichten.....	107
3.2.4	Hamburg: Aufsichtskommission für „geschlossene“ Einrichtungen.....	108
3.2.5	Kommunalisierung der Einrichtungsaufsicht.....	109
4.	Merkmale der Aufsichtsbehörden	111
4.1	<i>Übersicht Deutschland</i>	111
4.2	<i>Nordrhein-Westfalen</i>	115
4.2.1	Daten aus den Landesjugendämtern.....	115
4.2.2	Richtlinien und Arbeitshilfen	122
5.	Zwischenfazit: Die „Verantwortungskette“ zum Schutz Minderjähriger in Einrichtungen	126
5.1	<i>Akteure und Instrumente zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen</i>	126
5.2	<i>Herausforderungen der praktischen Ausgestaltung</i>	130
II.	Historischer Rückblick auf rechtliche Regelungen der „Heimaufsicht“	134
1.	Regelungen bis 1922	134
1.1	<i>Rechtslage</i>	134
1.2	<i>Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit</i>	135
2.	Regelungen zum Schutz von Pflegekindern im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG)	136
2.1	<i>Rechtslage</i>	136
2.2	<i>Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit</i>	140
2.2.1	Allgemeines Verständnis öffentlicher Aufsicht, fachliche Inhalte und Intensität der Aufsicht.....	140
2.2.2	Staatliche Kontrolle vs. Selbstkontrolle – Kontrollieren und Vertrauen	143
2.2.3	Örtliche vs. überörtliche Aufsichtsdurchführung.....	145
2.2.4	Umsetzung der Regelungen, Lücken	145
2.2.5	Kritik der Heimerziehung im Zeitraum 1928-1932	146

3. Aufsichtsregelungen von 1933-1945	149
4. Aufsichtsregelungen in der DDR	150
5. Aufsichtsregelungen in Westdeutschland von 1945-1961	152
5.1 <i>Rechtslage</i>	152
5.2 <i>Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit</i>	152
5.2.1 <i>Beispiel Rheinland</i>	152
5.2.2 <i>Beispiel Niedersachsen</i>	154
6. Regelungen in Westdeutschland durch das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG)	155
6.1 <i>Rechtslage</i>	155
6.2 <i>Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit</i>	158
6.2.1 <i>Staatliche Kontrolle vs. Selbstkontrolle - Kontrollieren und Vertrauen</i>	158
6.2.2 <i>Kriterien der Aufsichtspraxis</i>	164
6.2.3 <i>Umsetzung der Regeln, Lücken</i>	167
7. Seit 1990 geltende Regelungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Erziehungshilfe nach dem SGB VIII	174
7.1 <i>Grundzüge der rechtlichen Neuerungen und Fachdiskussion</i>	174
7.2 <i>Wichtige rechtliche Veränderungen seit 1990/1991</i>	177
7.2.1 <i>Reform des Sozialhilferechts (1996)</i>	177
7.2.2 <i>Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (2005)</i> .	178
7.2.3 <i>Bundeskinderschutzgesetz (2011)</i>	179
8. Fazit der historischen Entwicklung	182
III. Vertrauen und Kontrolle: Die Regulierung von Aufsicht im Kooperationsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger	185
1. Überblick: Das Kooperationsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger	185
1.1 <i>Die Aufsichtsbehörde als „Guardian of Trust“</i>	185
1.2 <i>Vorgaben und Ermessensspielräume</i>	187
1.3 <i>Handlungsschritte der Aufsichtsbehörde</i>	191

2. Kontrolle und Vertrauen.....	196
2.1 <i>Formale und informale Kontrolle.....</i>	196
2.1.1 Definition und Bedingungen (formaler) Kontrolle.....	196
2.1.2 Formale Kontrolle und Standards.....	199
2.2 <i>Vertrauen.....</i>	202
2.2.1 Begriffsdefinition Vertrauen.....	202
2.2.2 Die Rationalität des Vertrauens.....	203
2.2.3 Der Nutzen und die Normativität des Vertrauens.....	210
2.3 <i>Das Verhältnis von Kontrolle und Vertrauen.....</i>	213
3. Ausblicke auf andere Aufsichtsformen.....	216
3.1 <i>Schulaufsicht.....</i>	216
3.2 <i>Aufsicht über Pflegeheime für Erwachsene.....</i>	219
3.3 <i>Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen in Irland.....</i>	222
4. Zwischenfazit.....	227
IV. Methodik der empirischen Teile.....	231
1. Forschungsfrage und grundsätzliches Vorgehen.....	231
2. Qualitative Studie in zwei Aufsichtsbehörden.....	234
2.1 <i>Feldzugang.....</i>	234
2.2 <i>Datenerhebung.....</i>	237
2.2.1 <i>Teilnehmende Beobachtung.....</i>	237
2.2.2 <i>Gespräche.....</i>	239
2.3 <i>Auswertung: Grounded-Theory-Methodologie.....</i>	245
2.3.1 <i>Grundverständnis der GTM.....</i>	245
2.3.2 <i>Auswertungsschritte der GTM.....</i>	247
2.3.3 <i>Reflexion der Ergebnisse mit den Erforschten.....</i>	254
3. Quantitative Trägerbefragung.....	255
3.1 <i>Forschungsdesign.....</i>	255
3.2 <i>Durchführung.....</i>	259
3.3 <i>Auswertung der offenen Fragen.....</i>	260
3.4 <i>Auswertung der geschlossenen Fragen.....</i>	261
3.4.1 <i>Handhabung der Ratingskala und Korrelationen.....</i>	261
3.4.2 <i>Signifikanztests und Teststärke.....</i>	262

V. Ergebnisse der qualitativen Studie zu den Landesjugendämtern Nordrhein-Westfalens	264
1. Deskriptiver Beobachtungsbericht.....	264
1.1 <i>Umfang der teilnehmenden Beobachtungen</i>	264
1.2 <i>Persönlicher Eindruck und Reflexion der Beobachterrolle</i>	264
1.3 <i>Mitarbeiter</i>	267
1.3.1 <i>Mitarbeiter LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe</i>	267
1.3.2 <i>Mitarbeiter LVR-Landesjugendamt Rheinland</i>	268
1.3.3 <i>Professionelle sozialpädagogische Vorerfahrungen</i>	268
1.4 <i>Räumliche Situation</i>	269
1.4.1 <i>Räumliche Situation LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe</i>	269
1.4.2 <i>Räumliche Situation LVR-Landesjugendamt Rheinland</i>	269
1.5 <i>(Büro-)Arbeitsalltag.....</i>	270
1.5.1 <i>LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe</i>	270
1.5.2 <i>LVR-Landesjugendamt Rheinland</i>	271
1.6 <i>Kollegialer Austausch und gegenseitige Beratung</i>	272
1.6.1 <i>Themen des informellen kollegialen Austausches im LWL-Landesjugendamt.....</i>	272
1.6.2 <i>Angesprochene Themen während verabredeter kollegialer Beratungen im LVR-Landesjugendamt.....</i>	274
1.7 <i>Außentermine</i>	275
1.7.1 <i>Fahrtzeit</i>	275
1.7.2 <i>Besuchsanlässe</i>	276
1.7.3 <i>Zeit pro Besuch</i>	277
1.7.4 <i>Vorgehen bei Besichtigungen.....</i>	277
1.7.5 <i>Verhalten gegenüber Bewohnern</i>	279
1.8 <i>Gespräche mit Einrichtungs- und Trägervertretern</i>	279
1.8.1 <i>Abläufe und Beteiligte der Gespräche</i>	279
1.8.2 <i>Angesprochene Themen.....</i>	280
1.8.3 <i>Aktenvermerke.....</i>	286
2. Qualitative Auswertung zu Rollenverständnis und Verantwortung	288
2.1 <i>Zur Orientierung: Mögliche Idealtypen.....</i>	288
2.2 <i>Empirischer Einstieg: Erfolgserlebnisse</i>	289

2.2.1	Beitrag zu gemeinsamer Fachdiskussion als Erfolgserlebnis.....	290
2.2.2	„Gutes Gefühl“ hinsichtlich der Einrichtung als Erfolgsbedingung.....	291
2.2.3	Eigene Verantwortung für Missstände in Einrichtungen.....	292
2.2.4	Beratung als Erfolg, Behörde als eine Stimme von vielen	293
2.2.5	Intervention als Erfolg, Einsicht und Bemühen des Trägers	293
2.2.6	Einflussmöglichkeiten zwischen „Reingrätschen“, „Geburtshilfe“ und Ohnmacht	294
2.2.7	„Langer Atem“ als Strategie.....	296
2.2.8	Zusammenfassung: In gelingender Kooperation einen Beitrag zu guten Erziehungsbedingungen leisten.....	298
2.3	<i>Unabhängigkeit</i>	299
2.4	<i>„Aufsicht“ und „Beratung“</i>	301
2.4.1	Aufsicht als grundlegende Orientierung und Funktion der Behörde.....	301
2.4.2	Beratung vor Aufsicht.....	304
2.4.3	Aufsicht als Anlass zur Beziehungsarbeit	306
2.4.4	Aufsicht durch Beratung.....	308
2.4.5	Vertrauen als Arbeitsgrundlage für Beratung und Aufsicht.....	309
2.4.6	Aufsicht statt Vertrauen, Vertrauen statt Aufsicht.....	313
2.4.7	Zusammenfassung.....	316
2.5	<i>Sicherheit und Unsicherheit vor dem Hintergrund von kooperativem und konflikthaftem Handeln</i>	318
2.5.1	Mögliche Ursachen für die Entstehung von Unsicherheit.....	319
2.5.2	Hilfen und Strategien zur Gewinnung von Sicherheit	352
2.5.3	Zusammenfassung: Unsicherheit und Sicherheit	367
2.6	<i>Durch Beziehungsarbeit Offenheit ermöglichen</i>	370
2.6.1	Gemeinsamkeit durch pädagogisches Selbstverständnis – als Pädagoge erkannt werden	370
2.6.2	Berücksichtigung der Beziehungsebene in der Kommunikation.....	374
2.6.3	Legitimatorische Bewertung von Beziehungsarbeit: Einblicke gewinnen.....	376
2.6.4	Abhängigkeit von Feedback.....	377
2.6.5	Positive und negative Vorurteile	378

2.7	<i>Gesprächsdynamik zwischen behördlicher Autorität und fachlicher Überzeugung.....</i>	381
2.7.1	Verständigung über geteilte Motive und Ziele, Untrennbarkeit von Aufsicht und Beratung	381
2.7.2	Höherer fachlicher Einfluss durch behördliche Autorität.....	385
2.7.3	Taktisches Ausnutzen von informeller Autorität in Kombination mit persönlicher Überzeugung.....	386
2.7.4	Selbstverpflichtung des Trägers als Argumentationshilfe ...	388
2.8	<i>„Was ist unser Job?“ – Verständnis und Auslegung des Schutzauftrages.....</i>	389
2.8.1	Normativer Gehalt des Aufsichtsauftrags und „Realitätsnähe“	389
2.8.2	Definition des Verantwortungsbereichs als persönliche Entscheidung.....	390
2.8.3	Normative Aushandlung des Verantwortungsbereiches im Team	394
2.8.4	Zusammenfassung	398
3.	Zusammenfassender Ergebnisbericht	401
3.1	<i>Schematische Darstellung des Selbstverständnisses und Handelns ...</i>	401
3.2	<i>Rollenverständnis, Handlungssphären und Zielparadigmen</i>	403
3.2.1	Rollenverständnis zwischen „Anwalt des Kindes“, „pädagogische Fachberatung“ und „Genehmigungsbehörde“	403
3.2.2	Zur Abgrenzung: Hoffnung.....	405
3.2.3	Handlungssphären und Zielparadigmen.....	405
3.3	<i>Akteure beteiligen und moderieren, Kooperation aushandeln.....</i>	408
3.4	<i>Formale Handlungssphäre.....</i>	410
3.4.1	Formale Kontrolle	410
3.4.2	Mangel an validen formalen Verfahren	412
3.4.3	Formale Absicherung.....	412
3.4.4	Entscheidung.....	413
3.5	<i>Kooperative Handlungssphäre.....</i>	414
3.5.1	Persönliche Definition des eigenen Verantwortungsbereichs.....	414
3.5.2	Informale Kontrolle und fachliche Intuition.....	416
3.5.3	Bewertungskriterien.....	417
3.5.4	Vertrauen und Beziehungsarbeit	418
4.	Fazit der teilnehmenden Beobachtung.....	421

5. Reaktionen der Landesjugendämter auf die Ergebnisse	424
5.1 <i>LJA Westfalen-Lippe.....</i>	424
5.2 <i>LJA Rheinland</i>	427
VI. Ergebnisse der quantitativen Trägerbefragung	431
1. Ergebnisse im Einzelnen	431
1.1 <i>Rücklauf und Teilnehmerstruktur</i>	431
1.2 <i>Vertrauen in die Aufsichtsmitarbeiter</i>	433
1.3 <i>Auswertung der Antworten auf die offenen Fragen.....</i>	436
1.4 <i>Vertrauen und Kontakthäufigkeit</i>	441
1.5 <i>Unterschiede nach Einrichtungsmerkmalen</i>	441
1.6 <i>Unterschiede nach Aufsichtsbehörde</i>	442
1.6.1 <i>Vergleich Oberbayern und Schwaben</i>	443
1.6.2 <i>Vergleich Rheinland und Westfalen-Lippe.....</i>	444
2. Zusammenfassung.....	446
Schlussfolgerungen	449
Abbildungsverzeichnis	456
Tabellenverzeichnis	457
Quellenverzeichnis	458
Anhang.....	482
1. Selbstverpflichtung.....	482
2. Fragebogen	484