

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> | <i>401</i> |
| 3.2 | <i>Rollenverständnis, Handlungssphären und Zielparadigmen</i> | <i>403</i> |
| 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> | <i>408</i> |
| 3.4 | <i>Formale Handlungssphäre.....</i> | <i>410</i> |
| 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> | <i>414</i> |
| 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 |