

## A. Rechtsstaatsprobleme im Landesjugendamt

### Allgemeines Problem Landesjugendamt: keine Beratung zur Frage „Wann beginnt Machtmissbrauch?“

Die Rechtslage: das Gesetz sieht in § 45 VI SGB VIII vor, dass die Behörde zunächst die Einrichtung über die Möglichkeiten zur Beseitigung eines Mangels beraten soll. Leider ist dies kein Ausnahmefall. In den Projektseminaren wird immer wieder von PädagogInnen angeführt, dass keine ausreichende Beratung stattfindet und dadurch Fragen unbeantwortet bleiben bzw. Auflagen ohne Begründung festgelegt werden: nach dem Prinzip "ich will das". Dass Leitungen und Träger solche Missstände nicht öffnen, liegt z.B. in Erziehungshilfeeinrichtungen u.a. daran, dass man Schwierigkeiten mit der Betriebslaubnis befürchtet. **Es entspricht nicht dem Rechtsstaatsprinzip, wenn beratungs- und aufsichtspflichtige Landesjugend- ämter zu wichtigen Themen des pädagogischen Alltags schweigen, etwa zum Thema „wann beginnt Machtmissbrauch in der Erziehung (welche Reaktion ist in schwierigen Situationen fachlich begründbar/ legitim) und stattdessen Behörden- MitarbeiterInnen nach eigener persönlicher pädagogischer Haltung Aufsichtsentscheidungen treffen, denen keine nachvollziehbaren objektivierenden Entscheidungskriterien zugrunde liegen.**

### Beispiele der Aufgabenwahrnehmung eines Landesjugendamtes

**1. Beispiel** Ein Landesjugendamt erteilt einer Einrichtung eine Vielzahl schriftlicher Weisungen, freilich ohne Begründung. Die Einrichtung erbittet eine schriftliche Begründung i.S. des Kindeswohls, das heißt Erläuterungen, warum die jeweilige Weisung erforderlich und geeignet ist, die Entwicklung junger Menschen im Rahmen von „Eigenverantwortlichkeit“ bzw. „Gemeinschaftsfähigkeit“ (§ 1 SGB VIII) zu fördern. Eine Antwort des Landesjugendamtes bleibt aus. Die Weisungen werden nicht länger aufrechterhalten.

**2. Beispiel** Das LJA fordert einen Träger auf, einen Mitarbeiter zu beurlauben, da gegen ihn STRAFRECHTLICH WEGEN FREIHEITSBERAUBUNG ermittelt wird. Ein Auflagenbescheid wird in Aussicht gestellt. Der Mitarbeiter wird vom Träger freigestellt, ein Auflagenbescheid ergeht nicht, EINE STAATSANWALTSCHAFT MELDET SICH NICHT. Dauer DER FREISTELLUNG ca. 4 Monate. Nachdem der Träger nach 4 Monaten insistierte und entweder einen Auflagenbescheid wollte oder den MA wieder zurück in den Dienst holen würde, teilte das LJA mit es würde keinen Auflagenbescheid erstellen. Der Mitarbeiter nimmt seinen Dienst wieder auf.

**3. Beispiel** Eine Erziehungshilfeeinrichtung nimmt sich des „Systemsprengers“ an, der bereits von einigen anderen Einrichtungen entlassen wurde, weil sie sich mit ihm überfordert sahen. Der neue Träger begegnet der akuten Fremdaggressivität des Jungen mit einem „Beruhigungsraum“, den er für „freiheitsentziehende Maßnahmen“ im Sinne von § 1631b II BGB mit richterlicher Genehmigung regelmäßig in Anspruch nimmt. Das Landesjugendamt will die Inanspruchnahme des Raums durch Auflage untersagen, ohne sich per Beratung der Frage des Trägers zu stellen, welches Konzept alternativ in Betracht kommt, um dem Betreuungsaufwand des jungen Menschen zu entsprechen bzw. welche andere im Rechtssystem angebotene Leistung.

**Dazu 2 Stellungnahmen: a. Detlef Diskowski**, früher Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg, nun aktiv z.B. im Forum zur Kindertagesbetreuung in Brandenburg: „Aus meiner Sicht gibt es hierzu viele Gründe:

– „Feigheit“ = wenn man nichts macht, kann man auch nichts falsch machen; man kann nicht auf irgendetwas festgenagelt werden (deshalb ist auch verbieten leichter als erlauben)

- „Unkenntnis der konkreten Problemlagen und fehlende pädagogische Handlungskompetenz“ = deshalb ist es auch so schwer, oben vom Turm Orientierendes zur Praxis beizutragen.
- Weil wir keine Tradition (insbes. im Westen) der Befassung mit dem Handwerkszeug der Pädagogik haben. Wir können tagelang über Konzepte und Annahmen (Theorien sind das selten) schwadronieren, aber kaum über die konkrete Handlungsebene.“

**b. (will anonym bleiben)** „Nicht nur Pädagogen brauchen einen Qualitätsdialog. Ich denke, dass er auch in der Sozialen Arbeit bzw. in allen Sozialberufen dringend nötig ist. Es werden in all diesen Bereichen unbedingt mehr verbindliche Standards benötigt. Nicht nur in Fällen von Kinderschutz oder ähnlichen Situationen. In der Pädagogik kann nur fachlich begründbares / legitimes Handeln rechtens sein. Dabei ist natürlich die fachliche Diskussion zu führen, woran sich die fachliche Begründbarkeit/ Legitimität orientiert. Noch gibt es z.B. keine *Leitsätze der Jugendhilfe*, die Orientierung böten.“

## **B. Analyse der Jugendhilfe - Notwendigkeit von Handlungsleitsätzen**

### **I. Eine kompakte Analyse**

„Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§ 1 Absatz 1 Sozialgesetzbuch VIII/ SGB VIII). Basis dieses gesetzlichen Jugendhelfeauftrags ist es, zum Wohl unserer Kinder und Jugendlichen (Kindeswohl) Verantwortung wahrzunehmen, unmittelbar als erziehungsverantwortliche/r PädagogIn, mittelbar in Leitungsfunktion bzw. als Einrichtungsträger oder als Behörde (Jugendamt, Landesjugendamt, Fachministerium).

#### **Was aber beinhaltet der im juristischen Sinn „unbestimmte Rechtsbegriff Kindeswohl“?**

Als vor einiger Zeit einem leitenden Landesjugendamt- Mitarbeiter diese Frage gestellt wurde, antwortete er in Schriftform: „das muss ich nicht entscheiden, dafür sind Richter da.“ Diese Antwort sei - ohne weitergehende Bewertung - der nachfolgenden Analyse der Jugendhilfe vorweggestellt, verdeutlicht sie doch die dort getroffenen Feststellungen. Diese ließen sich ohne weiteres wissenschaftlich belegen. Sie sind freilich evident, entsprechen Erkenntnissen des Projektleiters in 14jähriger leitender Tätigkeit eines Landesjugendamts und im nachfolgenden Projekt Pädagogik und Recht, das seine Motivation aus der Tätigkeit im Landesjugendamt ableitet. Die Analyse der Jugendhilfe steht im Fokus der Handlungssicherheit, eine wichtige Voraussetzung des Kindeschutzes. Die Feststellungen orientieren sich - bezogen auf die gesamte Jugendhilfe - sicherlich an einem kleinen Ausschnitt, aufgrund ihres jeweils elementarstrukturellen Inhalts ist ihnen freilich eine umfassende Bedeutung für die Jugendhilfe beizumessen, sind trotz der begrenzten Eindrücke Rückschlüsse auf die gesamte Jugendhilfe zu ziehen. Die nachfolgende Analyse spiegelt also eine teilweise (oder gar überwiegend?) ausgeübte Jugendhilfepraxis wider.

#### **Zusammenfassung:**

**1. In der Jugendhilfe fehlen objektivierbare Auslegungskriterien zum Kindeswohlbegriff, die Verantwortlichen in ihrer Arbeit zur Verfügung stünden. Vor allem unmittelbar verantwortliche PädagogInnen sehen sich daher in schwierigen Situationen des Erziehungsalltags im s.g. „Gewaltverbot der Erziehung“ (§ 1631 II Bürgerliches Gesetzbuch/ BGB) mit dem im Rechtssinn „unbestimmten Rechtsbegriff Kindeswohl“ allein gelassen. Sie stellen - wie in zahlreichen Seminaren festgestellt - unter anderem folgende, bisher unbeantwortete Fragen:**

- wann handle ich fachlich legitim, wann rechtmäßig? Wo endet Pädagogik, beginnen Machtmissbrauch oder - mit anderen Worten - unzulässige Gewalt, pädagogische Kunstfehler, Kindesrechtsverletzung?
- was bedeuten „Kindeswohl“ und „Kindeswohlgefährdung“?

- was bedeutet der Begriff „Gewalt“ im Gewaltverbot?
- wo liegen fachliche Erziehungsgrenzen?
- welche Reaktionen sind bei verbal oder körperlich aggressiven Kindern/ Jugendlichen verantwortbar?
- wann aktive Grenzsetzungen, etwa die Wegnahme eines Handys? Bei Verdacht gewaltverherrlichenden Inhalts?
- sind Postkontrollen und Zimmerdurchsuchungen verantwortbar?
- dürfen Kinder und Jugendlichen überhaupt noch angefasst werden?

Für Jugendämter steht zusätzlich in deren „staatlichem Wächteramt“ folgende Frage im Mittelpunkt: wann verhalten sich Eltern „kinderwohlwidrig“ bzw. „kinderwohlgefährdend“? Beides wäre als elterlicher Machtmissbrauch einzustufen. Die Fragen bleiben freilich unbeantwortet, was zu Handlungsunsicherheit führt, mit der Folge, dass z.B. Jugendämter vor bestimmten Maßnahmen wie der „Herausnahme aus der Familie“ zurückschrecken oder solche - in Absicherungsdenken verankert - übermäßig in Anspruch nehmen (Ziffer 9). Jedenfalls bleiben für PädagogInnen und zuständige BehördenmitarbeiterInnen Fragen im Kontext des „Kindeswohls“ unbeantwortet, in Folge dessen auch zum „Gewalt“begriff des Gewaltverbots. Das führt dazu, dass z.B. Landesjugendämter ihrer gesetzlichen Beratungsverpflichtung gegenüber Einrichtungen nicht immer ausreichend gerecht werden können bzw. die Wahrnehmung der Einrichtungsaufsicht (§§ 45ff SGB VIII) im Fokus des Rechtsstaatsprinzips angreifbar erscheint, sofern ausschließlich subjektiv im Rahmen eigener pädagogischer Haltung entschieden wird. Das dann bestimmende Prinzip „die/ der bessere PädagogIn sein zu wollen“ entspräche jedenfalls nicht der Rechtsordnung. Und: Verbände, die einen „Diskurs fachlicher Legitimität“ starten sollten, schweigen bisher ebenfalls. Am Ende solchen Fachdiskurses stünden Handlungsleitlinien (Ziffer II), ein wesentlicher Faktor für Handlungssicherheit.

2. Es fehlt ein gemeinsames Kindeswohlverständnis in der Jugendhilfe Verantwortlicher, auf dessen Grundlage PädagogInnen, deren Anbieter/ Einrichtungsträger und Behörden im Interesse der Kinder und Jugendlichen zusammenarbeiten könnten.
3. Es besteht die Gefahr, dass in der Jugendhilfe Entscheidungen ausschließlich in persönlicher pädagogischer Haltung getroffen werden, sodass von Beliebigkeitsgefahr in der Sicherstellung d, Kindeswohls auszugehen ist.
4. Behördliche Entscheidungen fallen bei vergleichbaren Sachverhalten unterschiedlich aus, sind im Sinne des „Kindeswohls“ nicht nachvollziehbar: es herrscht „Kindeswohl- Polyphonie“. Sowohl innerhalb von Behörden als auch im Vergleich von Jugend- und Landesjugendämtern untereinander werden gleiche Sachverhalte unterschiedlich bewertet. So bestehen z.B. innerhalb der Landesjugendämter unterschiedliche Positionen zu Erziehung in „geschlossenen Gruppen“.
5. Entscheidungen sind im Sinne des „Kindeswohls“ nicht nachvollziehbar: unzureichend begründet.
6. Anbieter/ Einrichtungsträger stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zur Behörde: gegenüber Jugendämtern in der Belegung, gegenüber Landjugendämtern mit der Betriebslaubnis. Bestehende Probleme werden somit teilweise nicht evident. Anbieter/ Einrichtungen sind insoweit zurückhaltend.
7. Es fehlt eine funktionierende externe Fachaufsichtsbehörde gegenüber Jugend- und Landesjugendämtern.
8. Bei kommunal verfassten Landesjugendämtern (NRW) besteht die Gefahr, dass im Kontext der "kommunalen Familie" offene und kritische Diskussionen nicht stattfinden, das heißt, Probleme in der Beratung von Jugendämtern durch Landesjugendämter nicht ausreichend reflektiert werden.

## 9. Unterschiedliche Auslegung des Begriffs „Kindeswohlgefährdung“ durch Jugend- u. Landesjugendämter

Die Rheinische Post vom 3.3.2020 meldet: „Das Jugendamt in Oberhausen nahm bei akuten Gefährdungen des Kindeswohls 2016 dreimal häufiger ein Kind aus der Familie als in Gelsenkirchen und sogar fünfmal häufiger als in Duisburg (Sozialwissenschaftler Christian Schraper, Universität Koblenz/ Landau)“. Unter anderem dies zeigt, dass der Begriff „Kindeswohlgefährdung“ von Jugendämtern unterschiedlich ausgelegt wird, ebenso wie der zugrundeliegende Begriff „Kindeswohl“ (Ziffer 1). Auch wird zum Teil nicht zwischen „kindeswohlwidrigem“ und „kindeswohlgefährdendem“ Verhalten unterschieden. Es ist zwar davon auszugehen, dass alle Jugendämter sorgsam arbeiten. Die Frage ist nur, auf welcher generellen, für alle nachvollziehbaren Entscheidungsbasis treffen sie ihre Entscheidungen: anhand welcher für alle nachvollziehbaren Kriterien wird entschieden? Das ist ebenso eine Frage für Landesjugendämter und vor allem für die Basis der unmittelbar Erziehungsverantwortlichen. Insoweit ist festzustellen, dass den in der Jugendhilfe zu treffenden Entscheidungen keine generellen Handlungsleitsätze zugrunde liegen, die den „unbestimmten Rechtsbegriff Kindeswohl“ erläutern und konkretisieren und ausschließlich subjektiven Auslegungen entgegenwirken (Ziffer II.).

10. Die Trägerverantwortung wird zum Teil unter ausschließlich finanziellen Aspekten wahrgenommen. Tatsächlich bedeutet sie auch, Anstöße und Vorgaben im Zusammenhang mit Grundsatzfragen fachlicher Qualität zu verantworten, etwa für eine bestimmte pädagogische Grundhaltung einzustehen und diese in Form von Handlungsgrundsätzen des Anbieters/ der Einrichtung orientierungshalber zu beschreiben: für die eigenen MitarbeiterInnen und als transparente Selbstverpflichtung gegenüber den Kindern/ Jugendlichen, deren Eltern/ Sorgeberechtigten und gegenüber Jugend- bzw. Landesjugendamt. Das fiel ihnen freilich leichter auf der Grundlage genereller Jugendhilfe- Handlungsleitsätze, wie diese nachfolgend vorgeschlagen werden.

## II. Das Erfordernis genereller Jugendhilfe- Handlungsleitsätze

Die Jugendhilfe braucht zur Stärkung der Handlungssicherheit handelnder Personen und Institutionen generelle Handlungsleitsätze. Die geschilderten strukturellen Defizite der Jugendhilfe sind mit negativen Auswirkungen auf die Handlungssicherheit verbunden. Sie werden im Übrigen nur unzureichend wahrgenommen und reflektiert, weil das Thema „Handlungssicherheit“ tabuisiert wird:

- PädagogInnen öffnen sich zum Teil nicht in krisenhaften Situationen des pädagogischen Alltags, wollen sich und anderen nicht eingestehen, an eigene Grenzen zu stoßen.
- Teilweise werden betriebsinterne arbeitsrechtliche Konsequenzen befürchtet, verbunden mit Rechtfertigungsdruck gegenüber Aufsichtsbehörden.
- Kindern und Jugendlichen stehen zwar Beschwerdewege offen. Die im Spannungsfeld Kindesrechte - Erziehung bei pädagogischen Grenzsetzungen entstehenden Probleme bleiben jedoch weitgehend verborgen. Evident werden in der Regel einfache Sachverhalte wie Essensqualität und „Teilnahme an Freizeitaktivitäten“. Im Übrigen: neutrale Beschwerdeinstanzen/ Ombudschaften können i.d.R. nicht zur Objektivierung beitragen, ersetzen sie doch fremde Subjektivität durch eigene, weil sie ebenfalls keine objektivierenden Kriterien der Kindeswohl- Auslegung kennen.

Das Ergebnis: in der Jugendhilfe Verantwortliche haben ein Qualitätsproblem in ihrer Handlungssicherheit. Es fehlen objektivierende und konkretisierende Grundlagen für die Auslegung des „unbestimmten Rechtsbegriffs Kindeswohl“, intern in Angeboten/ Einrichtungen, Behörden, Verbänden, aber auch in der Kooperation untereinander. Somit besteht die Gefahr, dass entsprechend eigener persönlicher pädagogischer Haltung mit dem Begriff „Kindeswohl“ unterschiedliche Inhalte und Bedeutungen verbunden werden. Ein gemeinsames Kindeswohlverständnis ist ausgeschlossen. Das bedeutet zugleich: PädagogInnen, Anbieter/ Einrichtungsträger und Behörden verhalten sich kindeswohlwidrig, wenn sie in ihren Entscheidungen die Entwicklung junger Menschen nicht nachvollziehbar fördern. Sie verletzen dann das SGB VIII- Kindesrecht auf „Förderung zur

eigenverantwortlichen, gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§ 1 SGB VIII). Bei der Prognose andauernder Behinderung/ Störung läge sogar eine „Kindeswohlgefährdung“ vor.

Verbesserung können Jugendhilfe-Handlungsleitsätze bewirken, in denen der Begriff „Kindeswohl“ konkretisiert wird. Diese wären zugleich Grundlage für „fachliche Handlungsleitsätze“ der Anbieter/ Einrichtungsträger nach § 8b II Nr. 1 SGB VIII). In den Handlungsleitsätzen sollten vorrangig im Rahmen „fachlicher Begründbarkeit/ Legitimität“ orientierungshalber Grundsätze im Sinne der fachlichen Grenzen der Erziehung beschrieben werden, zugleich bestehende rechtliche Anforderungen verdeutlicht. Für die Bewertung elterlichen Verhaltens in der Erziehung im „staatlichen Wächteramt“ wären solche Handlungsleitsätze zugleich Basis für nachvollziehbare Entscheidungen der Jugendämter.

### **Zum Erfordernis von Jugendhilfe- Handlungsleitsätzen:**

- Detlef Diskowski (früher Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg, nun aktiv z.B. im Forum zur Kindertagesbetreuung in Brandenburg): „Sicherlich ist die zuweilen unzureichende Personalausstattung der öffentlichen Träger der Jugendhilfe ein großes Problem. In jedem Fall aber ist das Fehlen von Maßstäben ein Problem. Sie und Ihre Initiative, die eine Brücke zwischen Pädagogik und Recht schlagen will, packt daher ein wichtiges, vielleicht sogar DAS WICHTIGSTE Thema an. Solange die Kinder- und Jugendhilfe nicht eigene Bewertungsmaßstäbe entwickelt, sondern sich hinter juristischen Bewertungen versteckt, verbleibt sie im Vorprofessionellen. Welcher Statiker würde sich juristischen Bewertungen unterwerfen, ob er eine Brücke richtig berechnet hat. Welcher Arzt ließe sich von einem Juristen die Entfernung eines Blinddarms vorschreiben. Diese Berufsgruppen haben ausschließlich die Anwendung der gültigen Regeln zu belegen; also die Regeln der Kunst, die Einhaltung von DIN etc. In der Pädagogik fabulieren viele davon, dass man „mit einem Bein im Gefängnis stehe“. Das hat nichts mit Folgen der tatsächlichen Rechtsprechung, aber viel mit der professionellen Unsicherheit zu tun. (Richter sind nämlich in aller Regel klüger und urteilen nicht selbstherrlich über Sachverhalte, die sie nicht einschätzen können, sondern befragen Sachverständige.) Dieser allgemein gültige Sachverstand, die Verständigung über die Regeln der Kunst und des Handwerks Pädagogik ... da müssen wir dringend ran.“

- Martin Scheller (Sozialmanagementberatung): „Es geht auch um die Entwicklung eines begründeten Selbstverständnisses als Profession, fußend auf einem fundierten Fallverstehen und dem Verständnis von Entwicklung und Sozialisation. Es geht darum, die Randbereiche pädagogischen Handelns als Teil menschlicher Entwicklung zu erkennen, zu analysieren, zu begründen - und nicht zu früh zu sagen: nein, das geht aber nicht. Denn: Pädagogik bedeutet Risiko. Es geht darum, Risiken der zur Persönlichkeitsentwicklung erforderlichen Freiheit zu erklären und als legitimen und tatsächlich unausweichlichen Teil pädagogischen Handelns zu begründen. Voraussetzung dieser Begründungen können nur Handlungsleitsätze sein, die fachlich legitime und rechtlich zulässige Aspekte pädagogischen Handelns beschreiben.“