

MdB Denise Loop, Bündnis 90 / Die Grünen

Deutscher Bundestag

Platz der Republik 1

11011 Berlin



Martin Stoppel Bachstraße 18 40822 Mettmann
martin-stoppel@gmx.de 0210441646 26.2.2023

KINDESSCHUTZ UND HANDLUNGSSICHERHEIT IM SYSTEM DER JUGENDHILFE - Analyse für die Bundespolitik -

I. Grundlagen

Die Handlungssicherheit Erziehungsverantwortlicher sowie beratender und beaufsichtigender Behörden wie Jugend- und Landesjugendämter ist wesentliche Voraussetzung ausreichenden Kinderschutzes. Grundlegende Aussagen zum Thema sind in diesem Link dokumentiert:

<https://www.paedagogikundrecht.de/wp-content/uploads/2023/02/Kindeswohl-Basis-u.-Wegweiser-4.pdf>,

Da der Bund im Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) die Gesetzgebungszuständigkeit besitzt, begrenzt sich die nachfolgende Analyse auf die Jugendhilfe. Eine solche Analyse ist freilich insgesamt für die professionelle Erziehung¹ von Bedeutung, auch für Schulen, Internate, Kitas, die Eingliederungshilfe sowie für die Kinder- und Jugendpsychiatrie².

II. Handlungsbedarf der Politik

Die Jugendhilfe sieht sich mit zunehmenden Herausforderungen „schwieriger“ Kinder und Jugendlicher („junge Menschen“) konfrontiert. Dies wird einerseits dem Projekt von Trägern und Leitungen berichtet³, andererseits in vielen bundesweiten Inhouse- Seminaren bestätigt. Wenn es aber um die Veröffentlichung der Probleme geht, insbesondere bisher unbeantworteter Fragen, bitten die Verantwortlichen um Anonymisierung: Erziehungsverantwortliche befürchten Nachteile als arbeitsrechtliche Konsequenz, Träger leben in der Besorgnis, die vom Landesjugendamt erteilte Betriebslaubnis (§§ 45 SGB VIII) zu verlieren.

¹ Erziehung im Auftrag sorgeberechtigter Eltern/ Vormünder

² Im Schulbereich sind zum Beispiel die Länder gesetzgebungszuständig.

³ <https://www.paedagogikundrecht.de/wp-content/uploads/2021/03/Missstaende-in-der-Jugendhilfe-Praxisberichte.pdf>

Im Tabuthema „Handlungssicherheit“ bleiben, trotz gesetzlichem Beratungs- und Fortbildungsauftrag der Landesjugendämter⁴, unter anderem folgende den Kinderschutz betreffenden Fragen unbeantwortet:

- Was bedeuten „Kindeswohl“ und „Kindeswohlgefährdung“?
- Was bedeutet „Gewalt“ im „Gewaltverbot“?
- Welche fachlichen und rechtlichen Grenzen sind in der Erziehung zu beachten?
- Wann ist bei pädagogischen Grenzsetzungen⁵ im Spannungsfeld mit dem Erziehungsauftrag ein Kindesrecht verletzt?
- Was ist bei verbalen bzw. körperlichen Aggressionen eines jungen Menschen zulässig?
- Wann sind aktive pädagogische Grenzsetzungen verantwortbar, z.B. die Wegnahme eines Handys?
- Wann sind Postkontrollen und Zimmerdurchsuchungen verantwortbar?
- Wann sind Fixierungen verantwortbar, z.B. am Boden im Falle eines körperlichen Angriffs?
- Darf ich mich einem jungen Menschen in den Weg stellen, damit er ein pädagogisches Gespräch nicht einseitig beendet?
- Wie unterscheide ich fachlich verantwortbare „Freiheitsbeschränkung“, etwa „Zimmerarrest“, von richterlich genehmigungspflichtigen „freiheitsentziehenden Maßnahmen“ nach § 1631b II Bürgerliches Gesetzbuch/ BGB⁶?

Das Tabuthema „Handlungssicherheit“ sollte Anlass für einen politisch initiierten Forschungsauftrag sein, der das Thema öffnet und diesen Inhalt haben könnte: <https://www.paedagogikundrecht.de/wp-content/uploads/2021/05/Forschungsauftrag-Handlungssicherheit-in-der-Jugendhilfe.pdf>

III. Wie reagiert die Jugendhilfepraxis?

Die Praxis erwartet von der pädagogischen Fachwelt (Fachverbände/ Landesjugendämter) einen beschriebenen Handlungsrahmen, der fachliche und rechtliche Erziehungsgrenzen aufweist, als praxisorientierte Hilfe. Da sich bisher weder Fachverbände noch Landesjugendämter des Themas „Handlungssicherheit“ annehmen, versuchen sich Träger und Leitungen vorab zu helfen. Aufgrund der beschriebenen Tabuisierung werden solche Bemühungen nicht offiziellisiert, obwohl das Projekt entsprechende Betriebserlaubnis- Ergänzungsanträge empfiehlt. Dem Projekt ist eine Einrichtung bekannt, die zum Beispiel einen speziellen „Gefährdungsdienst“⁷ eingerichtet hat, den Erziehungsverantwortliche im Falle körperlicher Aggressivität eines jungen Menschen herbeirufen können. Ob eine solche der Erziehung parallel geschaltete „Lösung“ den Erziehungsauftrag konterkariert, bliebe zu klären, etwa in einem offenen Qualitätsdialog Einrichtung - Landesjugendamt.

⁴ Wenn Landesjugendämter ihrem Beratungs- und Fortbildungsauftrag entsprächen, müsste das Projekt nicht an deren Stelle Seminare durchführen.

⁵ Verbale Grenzsetzungen: Regeln, Verbote, Konsequenzen, Strafen; aktive Grenzsetzungen: Festhalten zur Beendigung eines Gesprächs, Wegnahme eines Handys zur Beruhigung oder gemeinsames Durchsuchen des Zimmers bei Drogenverdacht

⁶ In den Seminaren wird oft erkennbar, dass der seit dem Jahr 2017 neu eingefügte § 1631b II BGB nicht bekannt ist, sogar bei Leitungen.

⁷ Hier geht es um Gefahrenabwehr im Sinne von Nothilfe/ Notwehr, nicht um Erziehung.

Wir sind der Meinung, dass notwendige Reaktionen im Kontext des Erziehungsauftrags erfolgen sollten, nicht unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr:

- Zu unterscheiden ist pädagogisches Handeln von Maßnahmen der Gefahrenabwehr bei akuter Eigen- oder Fremdgefährdung eines Kindes/ Jugendlichen.
- Voraussetzung für jede Maßnahme der Gefahrenabwehr ist, dass eine pädagogische Beziehung besteht. Diese ist wesentlich mitbestimmend dafür, ob sich ein junger Mensch z.B. festhalten lässt. Die vorangegangenen Beziehungserfahrungen mit der/m Pädagog*in sind in der Situation der Gefahrenabwehr von großer Bedeutung.
- Ausgeschlossen muss sein, dass, weil auch ein pädagogisches Ziel verfolgt wird, Maßnahmen der Gefahrenabwehr (z.B. Postkontrolle) ausschließlich unter pädagogischen Aspekten betrachtet werden, quasi „pädagogisch importiert“. Im Gegenteil: da die rechtlichen Anforderungen der Gefahrenabwehr weiterreichen als die fachlicher Legitimität, müssen die rechtlichen Voraussetzungen stets geprüft werden. „Der Zweck darf nicht die Mittel heiligen“. Es könnten Kindesrechte verletzt werden.
- Pädagogik ermöglicht zwischen jungen Menschen und Pädagog*innen ein Band, das Maßnahmen der Gefahrenabwehr minimiert, im Einzelfall sogar entbehrlich macht.

IV. Erziehungsverantwortliche brauchen Orientierung

Um einen Handlungsrahmen fachlicher Legitimität mit erläuterten fachlichen Erziehungsgrenzen zu entwickeln, der Erziehungsverantwortlichen als Orientierung dient, braucht es einen Fachdiskurs, den wir **„Diskurs fachliche Legitimität“** nennen. **Dieser sollte folgende Ziele verfolgen:**

- Im fachlichen Kontext: Stärkung der Handlungssicherheit Erziehungsverantwortlicher durch Beschreiben von Erziehungsgrenzen „fachlicher Legitimität“ in grenzwertigen Erziehungssituationen: Handlungsrahmen fachlicher Legitimität .
- Weiterhin im fachlichen Kontext: Stärkung der Professionalität und des Selbstverständnisses der in der professionellen Erziehung verantwortlichen Pädagog*innen. Warum lassen sich pädagogische Fachkräfte von Juristen erklären, was "Erziehung" ausmacht? Kein Arzt würde sich von einem Richter die Grenzen der Medizin erklären lassen, pocht vielmehr auf die allgemein gültigen "Regeln ärztlicher Kunst". Ziel sollte es daher sein, „Handlungsleitsätze professioneller Erziehung“ zu entwickeln und zum Beispiel mit ihrer fachlichen Erziehungsgrenze „fachlicher Legitimität“ Richtern zur Verfügung zu stellen. Diese prüfen dann nur noch, ob die Leitsätze beachtet sind, ob ein "pädagogischer Kunstfehler" vorliegt. Die Leitsätze selbst hat die/er Richter*in nicht in Frage zu stellen. Die „Initiative Handlungssicherheit“, deren Mitglied das Projekt ist, hat mit eigenen „Handlungsleitsätzen der Erziehungshilfe“ den Einstieg in einen Fachdiskurs erleichtert⁸

⁸ <https://www.paedagogikundrecht.de/wp-content/uploads/2022/04/Handlungsleitsaetze-10.4.2022-1.pdf>

- Im rechtlichen Kontext: es geht darum, dem Kinderschutz verpflichteten Behörden (Jugendamt, Landesjugendamt) einen „Beurteilungsspielraum“⁹ zur Auslegung des Begriffs „Kindeswohl“ an die Hand geben und dadurch den „unbestimmten Rechtsbegriff Kindeswohl“ ebenso zu konkretisieren wie das gesetzliche „Gewaltverbot“.
- Das Thema „Handlungssicher in herausforderndem Erziehungsalltag“ enttabuisieren
- Die in § 8b II Nr.1 SGB VIII für Einrichtungsträger der Jugendhilfe zugrunde gelegten „fachlichen Handlungsleitlinien zur Sicherung des Kindeswohls und zum Schutz vor Gewalt“ ermöglichen es, gegenüber Eltern/ Vormündern und zuständigen Behörden die eigene pädagogische Grundhaltung zu öffnen, etwa zu aktiven Grenzsetzungen. Ohne die Basis eines Handlungsrahmens fachlicher Legitimität ist das nicht vorstellbar und wohl auch der Grund, warum bisher „fachliche Handlungsleitlinien“ der Einrichtungsträger kaum existieren.

Am Ende des Fachdiskurses stehen Handlungsleitsätze, welche eine objektivierbare Abgrenzung fachlich legitimer Erziehung von Machtmissbrauch ermöglichen.

V. Gesetzesinitiative

Da sich Fachverbände und Landesjugendämter bisher nicht dem Thema „Handlungssicherheit“ stellen, insbesondere keinen Fachdiskurs starten, braucht es einen gesetzgeberischen Impuls, der zugleich als notwendiger zweiter Schritt nach der gesetzlichen „Gewaltächtung“ im Jahr 2001 (§ 1631 II BGB) zu verstehen ist:

<https://www.paedagogikundrecht.de/wp-content/uploads/2023/02/Gesetzesinitiative-Kindeswohl-1.pdf>

VI. Strukturelle Probleme des Jugendhilfesystems

Folgendes sollte noch bedacht werden:

- Die Landesjugendämter¹⁰ kennen in ihrer Einrichtungsaufsicht (§§ 45ff SGB VIII) keine objektivierbaren Abgrenzungsmaßstäbe zum Machtmissbrauch, nehmen ihre Aufgabe der Kindeswohlsicherung angesichts der Gefahr beliebiger Kindeswohlinterpretation insoweit rechtsstaatsproblematisch wahr. Sie entscheiden derzeit notgedrungen anhand persönlicher und institutioneller pädagogischer Haltung ohne objektivierbare Maßstäbe.
- Im diesem „staatlichen Wächteramt“ wäre das Handeln Erziehungsverantwortlicher überprüfbar, sofern ein im Fachdiskurs beschriebener Handlungsrahmen fachlicher Legitimität bestünde, der eine objektivierbare Entscheidungshilfe umfasst.

⁹ Der Begriff „Beurteilungsspielraum“ ist juristischer Natur. Als „Beurteilungsspielraum“ wird jener Spielraum bezeichnet, der Behörden bei der Auslegung „unbestimmter Rechtsbegriffe“ von der Rechtsprechung zugewiesen ist. Dieser Spielraum begrenzt für Verwaltungsgerichte die Überprüfung auf die Frage, ob der „Beurteilungsspielraum“ zutreffend beachtet wurde. Die Gerichte sind also bei der Überprüfung behördlicher Entscheidungen an den Inhalt des „Beurteilungsspielraums“, hier der Handlungsleitsätze, gebunden.

¹⁰ Die Motivation für das Projekt Pädagogik und Recht leitet sich im Wesentlichen aus langjähriger Verantwortung in einem Landesjugendamt ab (Abteilungsleitung Erziehungshilfe).

- Da die Landesjugendämter in ihrer Einrichtungsaufsicht eine staatliche Aufgabe wahrnehmen¹¹, unterliegen sie im jeweiligen Bundesland der Fachaufsicht des Fachministeriums¹². Erfahrungen in langjähriger Tätigkeit in einem Landesjugendamt und Projektkontakte mit dem zuständigen Fachministerium in NRW zeigen, dass faktisch keine Fachaufsicht stattfindet. Auf entsprechende Hinweise scheint das Fachministerium nun erstmalig zu reagieren.
- Einrichtungen sind vom Jugendamt belegungs-, vom Landesjugendamt betriebserlaubnisabhängig.
- Dass Landesjugendämter Teil des Problems „Handlungssicherheit“ sind¹³, zeigte sich zuletzt im Untersuchungsausschuss Friesenhof in Schleswig- Holstein. Es ging um den Vorwurf von Misshandlungen in der Einrichtung Friesenhof im Jahr 2017¹⁴, zuvor z.B. bereits in der „Haasenburg“ in Berlin- Brandenburg im Jahr 2015.
- Die Handlungsunsicherheit von Jugendämtern: in dem gegenüber Familien ausgeübten „staatlichen Wächteramt“ sind Entscheidungen im Sinne einer „Kindeswohlgefährdung“ teilweise nicht nachvollziehbar¹⁵.

VII. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Rahmen des SGB VIII

Der Bund nimmt in der Jugendhilfe die „konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit“ wahr¹⁶.

¹¹ <https://www.paedagogikundrecht.de/aufgaben-jugend-landesjugendamt/>

¹² In NRW z.B. § 15 AG-KJHG *Pflichtaufgaben der Landesjugendämter - Die Landesjugendämter führen die Aufgabe nach § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung aus. Die Aufsicht führt die oberste Landesjugendbehörde.*

¹³ Siehe auch:

<https://www.paedagogikundrecht.de/wp-content/uploads/2021/09/Rechtsstaatsprobleme-Landesjugendaemter.pdf>

¹⁴ <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/5200/drucksache-18-5272.pdf>,

Dieses Gutachten zeigt Defizite in Landesjugendämtern auf (Teil IV, These 7):

<https://www.paedagogikundrecht.de/wp-content/uploads/2020/07/gutachten-m%C3%B6rsberger-wiesner-aus-anlass-friesenhof.pdf>

¹⁵ Am 3.3.2020 berichtet die Rheinische Post: *Kinderschutz ist unzureichend:*

https://rp-online.de/nrw/landespolitik/lehren-aus-dem-fall-luegde-forscher-halten-kinderschutz-in-deutschland-fuer-unzureichend_aid-49319659) von Erkenntnissen der Universität Koblenz Landau: „das Jugendamt in Oberhausen nahm bei akuten Gefährdungen des Kindeswohls 2016 dreimal häufiger ein Kind aus einer Familie als in Gelsenkirchen und sogar fünfmal häufiger als in Duisburg.“ Ursache hierfür ist, dass die Feststellung, ob „Kindeswohlgefährdung“ vorliegt, ohne einen objektivierbaren Maßstab/ Entscheidungskriterien getroffen wird. Die Rheinische Post/ am 1.11.2014: *Entweder das Jugendamt zu früh oder zu spät. Kaum eine Institution ist so umstritten wie das Jugendamt:*https://rp-online.de/nrw/panorama/ein-tag-im-jugendamt_aid-20168465

¹⁶ <https://www.bundestag.de/resource/blob/658154/b1afe8704fc666a3b40533efd075174e/WD-3-182-19-pdf-data.pdf>