

Zur Arbeit des Jugendamtes nach § 8a SGB VIII

Erkenntnisse aus der Evaluation fehlerhaft behandelter Fälle

Florian Gerlach

Zusammenfassung

Bei der folgenden Darstellung handelt es sich um eine thesenartige Zusammenstellung einzelner Erkenntnisse, die aus der Betreuung und Beratung von Jugendämtern gewonnen wurden. Sie geben zum Teil meine subjektive Einschätzung wieder und sollen als Diskussionsanreiz dienen. Zum Teil sind die Aussagen freilich pauschalierend, zum Beispiel: „Jugendamtsmitarbeitende greifen zum Teil nicht in ausreichendem Maße auf fachwissenschaftliche Erkenntnisse zurück.“ Selbstverständlich greift eine Vielzahl von Mitarbeitenden tagtäglich auf fachwissenschaftliche Erkenntnisse zurück. Die Aussage erfolgt vor dem Hintergrund *fehlerhaft* behandelter Fälle und deren Analyse. Meine Feststellungen beziehen sich daher vor allem auf diese „schlecht gelaufenen“ Fälle und deren typische Fehler. Aus deren Analyse kann Erkenntnis gewonnen werden. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei meinen Hinweisen um reines Erfahrungswissen handelt, das auf der Kenntnis einer Vielzahl von Fällen und Akten beruht. Eine empirische Auswertung ist nicht erfolgt. Ich beschränke mich hier auf eine Beschreibung der Aufgaben des Jugendamtes bei Kindeswohlgefährdung. Aussagen zum Bereich der Hilfen zur Erziehung und der anderen Aufgaben unterbleiben weitgehend.

Abstract

The following article presents a summary of key findings gained in the course of supervising and consulting youth welfare offices. They partly reflect my own subjective assessment and are meant to foster discussions. Admittedly, some of my statements are broad-brush generalisations, for example the assertion that youth welfare staff sometimes do not consider expert scientific findings sufficiently. It is obvious that a large number of them in fact consider these findings every day. The assertion is made against the background of cases which went wrong and their analysis. My propositions thus mainly refer to these cases of failure and to the typical mistakes. Their analysis can lead to a better understanding. It must also be pointed out that my deliberations are based on practical experience resulting from knowledge of many cases and records. An empirical evaluation has not been made. I confine

myself to describing the tasks of youth welfare offices in cases of danger to the welfare of children. Statements on the field of child-rearing support and other tasks are largely avoided.

Schlüsselwörter

Kinderschutz – Jugendamt – Sozialarbeiter – Fortbildung – Kindeswohl

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Arbeit des Jugendamtes

Die Arbeit des Jugendamtes wird wesentlich durch Artikel 6 Grundgesetz (GG) und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Verhältnis von „Eltern-Kind-Staat“ geprägt (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. September 1968, Band 24, S. 119 ff.). Das Bundesverfassungsgericht weist Pflege und Erziehung den Eltern als deren Verantwortung zu. Es interpretiert die Begriffe „Recht und Pflicht“ (Artikel 6 GG) als „Elternverantwortung“. Die Zuweisung von Erziehungsverantwortung primär an die Eltern erscheint selbstverständlich, spiegelt sich darin doch die naturwüchsige Beziehung von Eltern und Kind. Gleichwohl ist die Aussage rechtlich gehaltvoll. Sie bildet nämlich in der Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes den Auftakt für die nachfolgende Feststellung, dass jede Intervention in Elternrechte erstens die Ausnahme zu bleiben und zweitens – falls erforderlich – mit geringsten Mitteln zu erfolgen hat. Das Bundesverfassungsgericht folgert aus der Zuweisung von Elternverantwortung im Kern:

- ▲ Es ist Aufgabe der Eltern, Kinder zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu erziehen.
- ▲ Eigenverantwortlichkeit und Gemeinschaftsfähigkeit sind Rechtsbegriffe; es geht bei dem Begriff der Eigenverantwortlichkeit wesentlich um die Befähigung zur autonomen Teilnahme an der Wettbewerbsgesellschaft; Gemeinschaftsfähigkeit ist die Kenntnis der gesellschaftlich gültigen (harten wie weichen) Normen.
- ▲ Eigenverantwortlichkeit in diesem Sinne wird auch erreicht, wenn die Persönlichkeit auf „niedrigem Niveau“ zur Teilnahme an der Wettbewerbsgesellschaft befähigt wird.
- ▲ Staatliche Intervention hat zu unterbleiben, solange Eltern diesem Erziehungsauftrag nachkommen, optimale Förderung ist nicht verlangt.
- ▲ Kommen die Eltern ihrer Erziehungsverantwortung nicht nach, greift das „staatliche Wächteramt“.
- ▲ Staatliche Intervention hat sich stets am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu orientieren; Eingriffe ins Elternrecht müssen primär auf Aktivierung beziehungsweise Reaktivierung von Elternverantwortung gerichtet sein.

- ▲ Vorrangiges Mittel der Intervention (!) sind Hilfen; diese sind auch präventiv, also zur Vermeidung von Gefährdungen zu gewähren.
- ▲ Erst wenn es nicht gelingt, Elternverantwortung durch Hilfe und Unterstützung zu aktivieren, darf der Staat unmittelbar in Elternrechte eingreifen; auch hierbei greift der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Widersprüchlicher Handlungsauftrag des Jugendamtes

Diese Grundsätze haben Niederschlag im Sozialhilfegesetzbuch (SGB) VIII, Kinder- und Jugendhilfegesetz, gefunden und prägen die Arbeitsweise des Jugendamtes. Gleichzeitig sind sie wesentlich verantwortlich für Widersprüche in der Aufgabenwahrnehmung durch das Jugendamt: In seiner Rolle als helfende und unterstützende Institution ist es auf Kooperation und Vertrauen mit den Personensorgeberechtigten, Kindern und Jugendlichen angewiesen. In seiner Rolle als „Beschützergarant“ für das Kindeswohl ist es zugleich unter bestimmten Voraussetzungen gehalten – und zwar letztlich mit polizeilichen Mitteln –, *gegen* den Elternwillen zu agieren.

Diese Doppelrolle trägt dem Jugendamt Misstrauen seitens der Hilfesuchenden ein.¹ Der Gesetzgeber kennt diesen Widerspruch und sucht ihn durch eine Reihe organisatorischer wie verfahrensrechtlicher Maßnahmen abzuschwächen:

- ▲ Die Aufgabe, bei Kindeswohlgefährdungen *unmittelbar* ins Elternrecht zu intervenieren, in der Regel das Sorgerecht zu beschränken oder zu entziehen, obliegt grundsätzlich nicht dem Jugendamt, sondern dem Familiengericht (institutionelle Trennung von Hilfe- und Eingriffsaufgaben).
- ▲ Das Jugendamt darf nur unter den Voraussetzungen des § 42 SGB VIII (Inobhutnahme) selbst unmittelbar in Elternrechte eingreifen. Diese Regelung setzt allerdings eine „dringende Gefahr“ für das Kindeswohl voraus, verkürzt gesprochen also eine Eilsituation. Bittet ein Kind um Inobhutnahme, wird eine „dringende Gefahr“ vermutet. Soll die Inobhutnahme nach einem Herausgabeverlangen der Eltern aufrechterhalten werden, bedarf es einer (nachträglichen) Entscheidung durch das Familiengericht. Die Inobhutnahme ist daher stets nur eine vorläufige, allein durch die Eile gerechtfertigte Maßnahme, die Ausnahme von der Regel.² Im Übrigen beschränken sich die Eingriffsaufgaben des Jugendamtes im Wesentlichen auf die Anrufung des Familiengerichts bei Kindeswohlgefährdung (oder Verdacht) sowie auf die Abschätzung des Gefährdungsrisikos im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte (§ 8a Absatz 1 und 3 SGB VIII).

Konflikte zwischen Jugendamt und Familiengericht

Die Aufgabenteilung zwischen Jugendamt und Familiengericht und die den beiden Institutionen jeweils zugewiesenen Aufgaben (verkürzt: Jugendamt als vorrangig helfende und unterstützende, Familiengericht als intervenierende Instanz) führen zu Rollenkonflikten, die die gesetzlich vorgeschriebene (§ 50 SGB VIII und §§ 49 ff. Freiwillige Gerichtsbarkeitsgesetz (FGG)) und auch sachlich gebotene Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Familiengericht zum Teil erheblich belasten. Während etwa das Jugendamt in seiner Rolle als helfende und unterstützende Instanz mit der Weitergabe von Informationen an das Familiengericht zurückhaltend umgehen muss (Informationsweitergabe kann Hilfe konterkarieren), ist das Familiengericht für seine Entscheidungsfindung auf entsprechende Informationen angewiesen. In der jugendamtlichen Praxis wird beklagt, dass das Jugendamt vom Gericht mit seinem eigenständigen Handlungsauftrag nicht hinreichend ernst genommen und in eine Rolle als „Hilfsbeamter“ des Gerichts gedrängt werde.³

Zutreffenderweise hat das Jugendamt seine Mitwirkungsverpflichtungen in eigener Verantwortung und nicht als dem Gericht zuarbeitende Institution wahrzunehmen. Jugendamtsmitarbeitende sind Richtern und Richterinnen im Hinblick auf die Beurteilung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen oft unterlegen und agieren im gerichtlichen Verfahren zum Teil hilflos. Von Rechtsbehelfen (zum Beispiel Beschwerde) wird – oft aus Furcht vor einer Zerstörung des Vertrauensverhältnisses zwischen Jugendamt und Gericht – selten Gebrauch gemacht. Etwaiige Konflikte zwischen Jugendamt und Familiengericht verlangen nach einem prozesshaft initiierten Austauschprozess zwischen beiden Institutionen auf kommunaler Ebene. Darüber hinaus sollten Mitarbeitende im Bereich des Verfahrensrechtes gestärkt werden (Fortbildung).

Eigenständiger Handlungsauftrag der Jugendhilfe

Die Rechtsprechung der Familiengerichte zu § 1666 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (Eingriff ins Elternrecht bei Kindeswohlgefährdung) ist stark familienzentriert. Die Eingriffsschwelle ist hoch; Eingriffe in Elternrechte erfolgen nur als Ultima Ratio. Insbesondere bei bloßen Verdachtslagen sind die Gerichte mit Eingriffen in Elternrechte äußerst zurückhaltend. Das Jugendamt ist andererseits gehalten, zunächst das Gefährdungsrisiko abzuschätzen (§ 8a Absatz 1 SGB VIII) und sodann das Familiengericht anzurufen, wenn es dies für „erforderlich“ hält (§ 8a

Absatz 3 SGB VIII). Nach herrschender Auffassung hat das Jugendamt das Familiengericht zu informieren, wenn eine Kindeswohlgefährdung oder auch nur ein entsprechender Verdacht vorliegt und wenn die Gefahr nicht anders (etwa durch Hilfen) abgewendet werden kann.

Es ist mithin Aufgabe des Jugendamtes, auf Grundlage der vorgenannten Voraussetzungen zu entscheiden, ob eine Intervention vorgenommen werden soll oder nicht. An dieser Stelle des Entscheidungsprozesses lassen sich bei denjenigen Fällen, in denen Kinder zu Schaden oder gar zu Tode kamen, zum Teil erhebliche Fehler nachweisen. Diese Fehler haben auch strukturelle Ursachen: Die oben beschriebenen Konflikte zwischen Jugendamt und Familiengericht sowie die im Hinblick auf Eingriffe ins Elternrecht restriktive Rechtsprechung der Familiengerichte können dazu führen, dass die Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter von vornherein auf eine Information des Familiengerichtes verzichten. Dies in der Erwartung, dass die – aus Sicht des Jugendamtes eigentlich erforderliche – Intervention ohnehin nicht erfolgen wird.

Schwierigkeiten in der Bewertung von Gefährdungslagen

Im Bereich der Aufgabenwahrnehmung bei Kindeswohlgefährdung bestehen neben den vorgenannten Unsicherheiten vor allem auch Schwierigkeiten in der Erkennung und Beschreibung von Gefährdungslagen. So fehlen zum Teil standardisierte Handlungsmuster für konkrete, immer wiederkehrende Gefährdungslagen.⁴ Obwohl Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter auf fundiertes und allgemein verfügbares Wissen zurückgreifen können (in gut verständlicher Form aufbereitet etwa im Deutschen Jugendinstituts-Handbuch⁵), werden entsprechende Erkenntnisse der Fachwissenschaft zum Teil nicht oder nicht ausreichend genutzt. Entscheidungen werden häufig „aus dem Bauch heraus“ begründet. Einige Jugendamtsmitarbeitende halten dies für angemessen, weil sie glauben, dass der Entscheidungsprozess so komplex ist, dass ein Rückgriff auf verifizierbare wissenschaftliche Erkenntnisse nicht möglich ist. Ich vertrete hierzu die Auffassung, dass es dringend notwendig ist, die Fachkräfte der Jugendämter auf der fachlichen Ebene zu qualifizieren und auch entsprechende Spezialisierungen einzelner Mitarbeitender zu fördern. Wo dies aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist, sollte der Rückgriff auf externe Experten und Expertinnen erfolgen. Die Zusammenarbeit mit externen Stellen sollte detailliert geregelt werden (welche Stellen sind in welchen Verfahren unter welchen Voraussetzungen zu beteiligen?).

Bewertungsbögen zur Gefährdungsabschätzung

Eine Reihe von Jugendämtern hat in den vergangenen Jahren standardisierte Bewertungsbögen zur Gefährdungsabschätzung entwickelt. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie geben den Beschäftigten mehr Sicherheit im Abschätzungsprozess und stellen sicher, dass die wesentlichen Gefährdungsrisiken erfasst und „abgefragt“ werden. Probleme ergeben sich im Zusammenhang mit diesen Bewertungsbögen in zweierlei Hinsicht: Die von den Kommunen eingeführten Bewertungsbögen werden von den Mitarbeitenden im Alltag zum Teil nicht oder nur unzureichend genutzt. Auf der Leitungsebene entwickelte Konzepte stoßen auf der unteren Ebene aus unterschiedlichen Gründen auf zu wenig Akzeptanz und werden nicht hinreichend umgesetzt. Eine Leitung muss daher nicht nur für entsprechende Konzepte sorgen, sondern auch deren Implementierung sicherstellen. Die Praxis zeigt dabei, dass es nicht ausreicht, die Nutzung schlicht per dienstlicher oder arbeitsvertraglicher Weisung anzuordnen. Vielmehr bedarf es auf breiter Front der Akzeptanzförderung und auch der Umsetzungskontrolle. Akzeptanz kann insbesondere dadurch sichergestellt werden, dass die Mitarbeitenden der unteren Ebene an der Entwicklung und Fortentwicklung entsprechender Modelle soweit wie möglich beteiligt werden. Dies verlangt auch die Schaffung von zeitlichen Ressourcen für entsprechende Projekte neben dem beruflichen Alltag. Die Beteiligung an Entwicklungsworkshops und Ähnlichem kann nicht „nebenbei“ erfolgen.

Soweit die Bewertungsbögen eine quantitative Bewertung in Form von Punktwertsystemen vorsehen, ist Folgendes zu bedenken: Bei Verwendung sogenannter Punktwertsysteme besteht die Gefahr einer rein quantitativen und damit zu vordergründigen Be- trachtung der Gefährdungslage, so dass eine Schein- objektivität vermittelt wird. Die Anwendung eines Punktwertsystems erscheint vertretbar, wenn verdeutlicht wird, dass es sich bei den mit ihm ermittelten Ergebnissen lediglich um eine erste Risikobewertung handeln kann. Die Anwendung eines solchen Systems befreit nicht von einer komplexen fachlichen Würdigung und schriftlichen Begründung der Gefährdungslage.

Einzelprobleme in Gefährdungsfällen

Eine Fehleranalyse von Fällen, in denen es zu Schädigungen von Kindern durch Misshandlung oder Vernachlässigung kam, ergibt Folgendes:

- ▲ Bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos wird nicht in ausreichendem Maße auf vorhandene fachwissenschaftliche Erkenntnisse, fachliche Standards

beziehungsweise externen Sachverstand zurückgegriffen.⁶

▲ Eine Anrufung des Familiengerichtes unterbleibt, obwohl das Jugendamt der Ansicht ist, dass eine Intervention durch das Gericht erforderlich ist. Dies geschieht zum Beispiel, wenn das Jugendamt die Entscheidung des Gerichtes antizipiert und davon ausgeht, das Gericht werde der Auffassung des Jugendamtes nicht folgen. Kommt es in einem solchen Fall zu einer Schädigung des Kindes, offenbart sich der Fehler: Es ist von der Jugendamtsfachschaft nicht zu prognostizieren, ob das Gericht dem Votum des Jugendamtes wohl folgen wird, sondern zu bewerten, ob eine Kindeswohlgefährdung vorliegt beziehungsweise ein entsprechender Verdacht besteht und ob diese durch andere Maßnahmen als durch eine Anrufung des Familiengerichtes abgewendet werden kann. Im Rahmen der Verantwortlichkeiten des § 8a Absatz 3 SGB VIII kommt es somit allein auf die Wertung des Jugendamtes und nicht auf diejenige des Familiengerichtes an. Wird eine Anrufung des Familiengerichtes – obwohl nach fachlicher Einschätzung des Jugendamtes geboten – unterlassen, ist die jeweilige Fachkraft des Jugendamtes unter Umständen persönlich strafrechtlich verantwortlich; überdies kann es haftungsrechtlich zu Regressen kommen.

▲ Gefährdungslagen erweisen sich oft als Verdachtslagen. Verdachtslagen zwingen zur Aufklärung des Gefahrenverdachts durch weitere Maßnahmen. Es ist weder sachgerecht noch rechtlich zulässig, Hilfen gleichsam „blind“ zu installieren, die weder zur Verdachtsklärung noch zur Beseitigung der Gefahr führen. Überdies wird der Verlauf eingeleiteter Hilfemaßnahmen (wie Sozialpädagogische Familienhilfe) nach deren teilweiser Installierung nicht hinreichend überwacht. Die Fachkräfte des Jugendamtes sind bei Gefährdungslagen gehalten, auch nach Installierung einer Hilfe den Fall streng zu kontrollieren.

▲ Die Abschätzung des Gefährdungsrisikos hat dabei in einem formalisierten Verfahren nach § 8a Absatz 1 SGB VIII „im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte“ zu erfolgen. Dieses Verfahren ist von der Leitungsebene zu implementieren. Es ist vom Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII zu unterscheiden und zu trennen. Wichtig ist es auch, einen entsprechend formalisierten Rahmen zu schaffen (wer ist beteiligt, wann finden entsprechende Gespräche statt, wer führt sie und insbesondere, welche Informationen haben die Fallführenden an die Kolleginnen oder Kollegen weiterzugeben, wie wird Urlaubsvertretung geregelt und so weiter). Die Schwierigkeiten im Gefährdungsabschätzungs- wie auch im Hilfeplanverfahren liegen darin, dass die nicht mit dem Fall betrauten Mitarbeitenden keine ausreichende Fall-

kenntnis haben, um ein sachgerechtes Votum abgeben zu können. Auch muss beachtet werden, dass eine qualifizierte Teamentscheidung gegebenenfalls auch eine inhaltliche Kritik an Vorschlägen der jeweils Fallführenden umfasst. Dies verlangt nach einem kollegialen Rahmen, der eine sachlich offene Aussprache ermöglicht. Die Herstellung solcher Voraussetzungen ist ebenfalls Leitungsaufgabe.

▲ Kindeswohlgefährdungen müssen der nächsthöheren Leitungsebene mitgeteilt werden. Dies ist per Dienstanweisung geregelt und gilt als fachlicher Standard der, wie weitere etwa in den Richtlinien des Deutschen Städtetages, festgelegt ist. Diese Regel wird teilweise nicht eingehalten.

▲ Die Aktenführung und Dokumentation weist in entsprechenden Fällen zum Teil Mängel auf. Die Dokumentation hat dabei nicht nur Beweisfunktion. Sie dient auch der Sicherung des Kindeswohls selbst, denn nur auf diese Weise können der Mitarbeiter, die Mitarbeiterin, wie auch etwaige Dritte (nach Zuständigkeitswechsel) den Sachverhalt nachvollziehen und alle relevanten Aspekte beachten.

▲ Der Leitungsebene obliegt es, eine ausreichende Sach- und Personalausstattung sicherzustellen. Dabei müssen von den jeweiligen Leitungsebenen insbesondere auch verbindliche Vertretungsregelungen bei Abwesenheit (Krankheit, Abendstunden), aber auch bei Überlastung geschaffen werden. Die Beschäftigten müssen im Rahmen von Fort- und Weiterbildungen fachlich wie rechtlich fortlaufend qualifiziert werden. Auch regelmäßige Supervisionsangebote erscheinen sachgerecht. Die Leitung muss Verantwortlichkeiten und Kontrolle organisieren.

Anmerkungen

- 1 Nicht in jedem Einzelfall aber strukturell.
- 2 Regel: Eingriff durch das Familiengericht.
- 3 Zum Beispiel fordern die Gerichte die Jugendämter regelmäßig auf, bestimmte Ermittlungen anzustellen oder gar bestimmte Hilfen einzuleiten. Rechtlich obliegt es nicht den Jugendämtern, Ermittlungen für das Familiengericht anzustellen. Auch ist das Jugendamt in der Frage, ob und gegebenenfalls welche Hilfen installiert werden, autonom.
- 4 Umgang mit suchtkranken Eltern: Welche Erkenntnisse benötige ich über Suchterkrankung allgemein, über diejenige der betroffenen Eltern, welche weiteren Institutionen sind einzuschalten, wann benötige ich eine ärztliche, psychologische oder ähnliche Stellungnahme?
- 5 Internet: http://213.133.108.158/asd/ASD_Inhalt.htm oder www.dji.de
- 6 Dies führt nicht nur zu Fehleinschätzungen im konkreten Fall. Darüber hinaus werden die ohne fachwissenschaftliche Grundlage abgegebenen Stellungnahmen von anderen Institutionen, insbesondere Gerichten, oftmals nicht ernst genommen. Gerichte kritisieren, dass Berichte der Jugendämter zum Teil unwissenschaftlich seien und zu viele wertende oder moralisierende Betrachtungen enthielten.