

Peter Schruth

Vom Kopf auf die Füße stellen: Zum Reformbedarf der „Heim- aufsicht“

INHALT

1. „Heimaufsicht“ als eine „auf den Kopf gestellte“ Pyramide
2. Heimaufsicht als kleine abhängige Spitze einer (normalen) Pyramide
3. Gemeinsame Verantwortung unter Klarstellung der jeweiligen Aufgaben
4. Drei Primat des Kinderschutzes der Heimaufsicht
5. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Kinderschutzes in Einrichtungen
 - 5.1 Wie besser das Primat der Anhörung gewährleisten?
 - 5.2 Beteiligungen der Leistungserbringer an gelingender „Heimaufsicht“
 - 5.3 Externe Ombudsstellen als „intermediäre Gewährleister“
 - 5.4 Beteiligungen der Jugendämter an gelingender „Heimaufsicht“
 - 5.5 Mehr koproduktive Beratung und erleichterte Eingriffsbefugnisse der Heimaufsicht
 - 5.6 Effektivierung aufsichtsrechtlicher Befugnisse der Heimaufsicht

Anlässlich der rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung eines Leiters einer stationären Jugendhilfeeinrichtung in NRW Anfang 2015 wurde vom dortigen Landesjugendhilfeausschuss (LJHA) der Bedarf an einer über das Strafrecht hinausgehenden Aufarbeitung des Sachverhalts für notwendig befunden, um bei der Aufsicht über die Heimeinrichtungen in der Region Erkenntnisse für eine qualitativ verbesserte Arbeit als Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde der in den §§ 45 ff. SGB VIII geregelten Aufgaben zu gewinnen. Mit Beschluss des LJHA wurde deshalb eine „Kommission zur Weiterentwicklung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen“ eingerichtet und beauftragt. Dem Auftrag liegt die Aufarbeitung des durch Strafanzeige des Landesjugendamtes aus dem Jahr 2011 und vom LG Bielefeld durch Urteil strafrechtlich abgeschlossenen Falls der

Der Autor, Prof. Dr. Peter Schruth, ist Jurist und lehrt an der Fachhochschule Magdeburg-Stendal im Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen.

Körperverletzung und des Missbrauchs von Schutzbefohlenen durch eine Einrichtungsleitung zugrunde. Anhand der Ergebnisse der Rekonstruktion dieses über viele Jahre sich ungehindert entwickelnden Systems des Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen in einer Einrichtung soll der Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen weiterentwickelt und ein Augenmerk auf das „Zusammenwirken der beteiligten Jugendhilfeeinrichtungen, der Justiz, einzelner Fachleute sowie der direkt Betroffenen“ gelegt werden. Der nachfolgende Beitrag fasst die wesentlichen Kommissionsergebnisse des Abschlussberichtes zusammen.

1. „Heimaufsicht“¹ als eine „auf den Kopf gestellte“ Pyramide

Der Kinderschutz in Einrichtungen der Jugendhilfe wird trotz erhöhter Aufmerksamkeit und des 2012 geschaffenen Bundeskinderschutzgesetzes mit Verfahrensgarantien im öffentlichen Bewusstsein verknüpft: dem Verfahren der Jugendämter und beteiligten Fachkräfte im Einzelfall nach § 8a SGB VIII sowie dem gesetzlichen Vorbehalt für Betriebserlaubnisse sowie dem Beratungs- und Aufsichtsrecht der Heimaufsicht nach den §§ 45 ff. SGB VIII. Entsprechend liegt der Fokus der öffentlichen Wahrnehmung auf tragisch verlaufenden Einzelfällen und dem Versagen der Aufsichtsbehörden, der Heimaufsicht.

Bezogen auf einen Vorfall der Fallrekonstruktion der Kommission wurden aus **verschiedenen Perspektiven die Probleme im Abschlussbericht beschrieben:**

„Eine 20 Jahre alte ehemalige Betreute und Mitarbeiterin der Einrichtung gab in einer Mädchenberatungsstelle an, der Leiter der Einrichtung habe den Privatbereich der betreuten Mädchen nicht hinreichend respektiert, zudem habe er die Drei-Monats-Spritze zur Verhütung verabreicht.“

a) Die Sicht der Betroffenen

- Betroffene halten Erfahrungen in ihrer Einrichtung regelmäßig für die Normalität ihrer Betreuung in der Jugendhilfe. Warum gibt es keinen verpflichtenden Austausch mit anderen Jugendlichen in anderen Einrichtungen bzw. Veranstaltungen

zum Thema Partizipation mit Jugendlichen, Fachkräften der Jugendhilfe und externen Referenten?

- „Partizipation“ wird in Konzeptionen der Jugendhilfeeinrichtungen oft nur stichwortartig ausgeführt, ohne Ausführungen über die praktischen Schritte zur Realisierung.
- Kontinuierliche Evaluationen von Beschwerden Jugendlicher werden in den Einrichtungen nicht gemacht – dann hätte auffallen müssen, dass es da häufiger schon mal vergleichbare Beschwerden (ohne ausreichende Aufarbeitung) gab.
- Allein der Austausch unter Jugendlichen und Mitarbeitern verschiedener Einrichtungen ermögliche wichtige Erkenntnisse, welche Dynamiken in Einrichtungen herrschen, fragwürdig seien und der Veränderung bedürfen. Gerade Kleinsteinrichtungen müssten verpflichtet sein, mit anderen zu kommunizieren, um den Blick zu erweitern.
- Eine externe Beschwerdestelle wäre hilfreich gewesen (insbesondere bei kleinen Einrichtungen). Die Betroffenen hatten keine Vorstellung, an wen sie sich als Person/ Stelle ihres Vertrauens mit ihrer Beschwerde hätten wenden können.

b) Die Sicht der Einrichtung

- Herr K. wird sich aufgrund des zeitlich langen Diskussionsprozesses mit der Heimaufsicht gefragt haben, wie lange er „sein Spiel“ – trotz der schon beim LJA vorliegenden Beschwerde zum Vorgang 2011 – fortsetzen kann, wann er zur Verantwortung gezogen werde. Er blieb lange Zeit unbehelligt (keine besonderen Auflagen, keine Tätigkeitsuntersagung, keine Herausnahme der Jugendlichen, keine Widerruf der Betriebserlaubnis, keine Schließung der Einrichtung). Herr K. konnte somit relativ lange seine strafrechtlich relevanten Übergriffe gegenüber den jungen Frauen in seiner Einrichtung fortsetzen.

c) Die Sicht des Jugendamtes

Die „böse“ Heimaufsicht kannte alle belegenden Jugendämter und es sei nicht nach-

1 Im üblichen Fachjargon werden diese Aufgaben der Landesjugendämter mit dem Begriff „Heimaufsicht“ ungenau benannt, weil das Sachgebiet umfangreicher ist als Erlaubniserteilung und Aufsicht bzw. begrifflich nicht verwechselt werden darf mit verwaltungsrechtlichem Terminus der Fach- oder Rechtsaufsicht. Wenn der Begriff Heimaufsicht (HA) in diesem Bericht gleichwohl verwendet wird, dann als Umschreibung der gesetzlichen Aufgaben der §§ 45 ff. SGB VIII.

vollziehbar, warum diese Jugendämter nicht direkt in die Beschwerdebearbeitung einbezogen wurden.

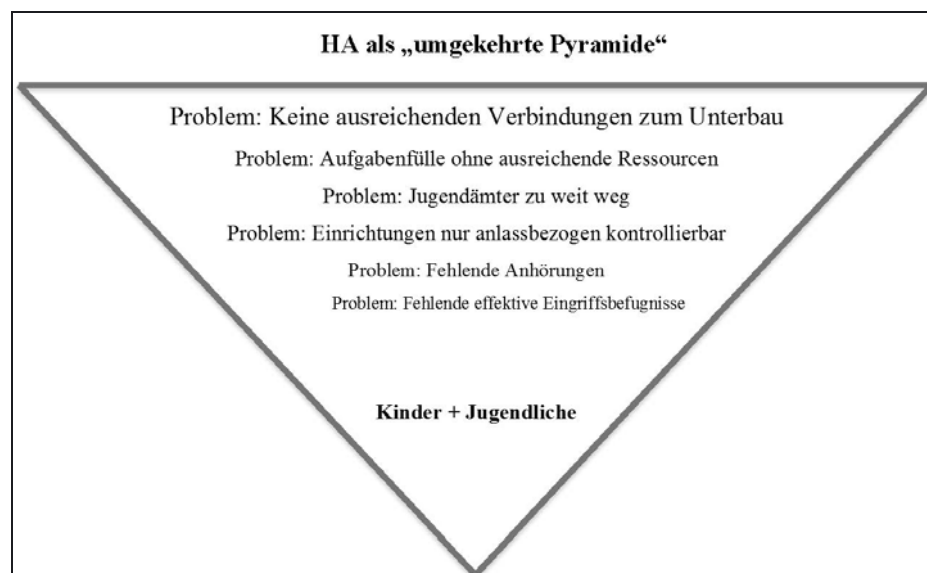
- Es sei bekannt gewesen, dass alle Kinder in der Einrichtung von der Heimleitung massiv unter Druck gesetzt wurden. Grundsätzlich müsste man Opfer und unter Verdacht stehende Täter trennen, um Aussagebereitschaft auslösen zu können. Zukünftig würde man schneller die Kindeswohlgefährdeten Jugendlichen aus der Einrichtung herausnehmen.
- Je mehr das Strafrecht in den Vordergrund gestellt werde, desto weniger werde den Jugendämtern/der Heimaufsicht durch die Einrichtungen an relevanten Beschwerden gemeldet: Wie kann man ein Klima im Sinne guter fachlicher Kollegialität schaffen, um Meldungen von Ereignissen zu befördern, die das Kindeswohl der Kinder und Jugendlichen beeinträchtigen.
- Bequeme Rolle der Jugendämter, wenn das Landesjugendamt jugendhilferechtlich zum „Alleinverantwortlichen“ im Kinderschutz in Einrichtungen gemacht werden könne: Hier müsse eine Aufteilung für mehr kooperative Arbeitsteilung im Kinderschutz in den Einrichtungen geschaffen werden.
- Oft belegt das örtliche Jugendamt „zweifelhafte“ Einrichtungen nicht. Deshalb müssen für eine ausreichende Vorsorge zum Kinderschutz in Einrichtungen belegendes und örtliches Jugendamt am Verlauf des jeweiligen Hilfeprozesses vom Anfang bis zur Beendigung beteiligt sein und bleiben (auch wegen Sachverhaltsaufklärung).
- Es ist häufig eher von „Gewährleistung des Kindeswohls“ als von Kindeswohlgefährdung die Rede (denn dann müsste man ja eingreifen). Um den Schwierigkeiten der fachlichen Einschätzung zwischen noch nicht oder schon eingetretener Gefährdung des Kindeswohls fachlich besser begegnen zu können, müsse eine verpflichtende Kooperation zwischen den Jugendämtern und dem Landesjugendamt gefunden werden. Wer hat wen wie zu informieren und wie in die Beurteilungen mit einzubeziehen? Es müssten gemeinsame Modi zwischen Jugendämtern und Landesjugendamt im Kinderschutz in Einrichtungen gefunden werden (z.B. Mitteilungen über § 8a SGB VIII – Verfahren an das Landesjugendamt).
- Wie lange lässt man den Betrieb einer Einrichtung trotz schwerwiegender Beschwerden weiterlaufen? Auch wenn (noch) kein strafrechtlich relevanter Missbrauch erkennbar bzw. belegbar ist, aber aus pädagogischer Sicht katastrophale Zustände feststellbar sind?

Regelmäßig fällt die Bewertung des zuvor benannten Vorgangs so aus: Verursacher des nicht gelungenen Kinderschutzes in einer Einrichtung ist die „böse Heimaufsicht“, die mal wieder zu spät oder nicht dem gesetzlichen Auftrag nach gehandelt habe. Dies projiziert alle systemischen Versagensgründe im weit umfänglicheren System des Kinderschutzes auf unzureichend wahrgenommene Aufsichtsverpflichtungen des jeweiligen Landesjugendamtes und verkennt damit, dass eine der Heimaufsicht zugeschriebene, derart aufgeblähte Gewährleistung im Kinderschutz den dafür erforderlichen Gesamtzusammenhang, den Unterbau, verdrängt. Eine solche einseitige Zuschreibung der Alleinverantwortlichkeit im Streit um richtiges und rechtzeitiges Handeln im Kinderschutz in Einrichtungen lässt sich erklären aus den Problemen, die dem gegenwärtigen Gesamtsystem „Kinderschutz in Einrichtungen“ eigen sind: So hat die Heimaufsicht umfängliche gesetzliche Aufgaben, die wegen der Entfernung zu ihrem Unterbau, zur Leistungserbringungspraxis bzw. den Jugendämtern und wegen des (gemessen an den gesetzlichen Aufgaben) zu geringen Personalbestandes nur bedingt erfüllbar sind. Heimaufsicht ist deshalb im Bild der Pyramide auf einen i.S.d. Kinderschutzes wirksamen Unterbau angewiesen, insbesondere auf kollegiale Beratung und Mitwirkung aller Beteiligten sowohl im Vorfeld als auch im Kontext von aufsichtsrechtlichen Interventionen. Und regelmäßig fehlen verbindliche Strukturen der wechselseitigen Beratung ohne fachliche Ängste vor den Eingriffsbefugnissen der Heimaufsicht – von den Betroffenen und Akteuren der Einrichtungen über die Jugendämter zur Heimaufsicht. Neben den fehlenden fachlichen Verknüpfungen stellen sich Fragen nach präventiven und in akuten Gefährdungssituationen für Kinder und Jugendliche wirksame Schutzangebote, die der Heimaufsicht vorgelagert und ggf. zugleich

eine bessere Gewähr für deren erforderliche Einbeziehung sind. Am wenigsten scheinen die im Mittelpunkt der Hilfeprozesse stehenden Kinder und Jugendlichen bei der Aufgabenerfüllung der Heimaufsicht beteiligt zu sein: Sie bilden die untere Spitze der auf den Kopf gestellten Pyramide der Heimaufsicht, werden (immer noch trotz Art. 12 UN-KRK) zu wenig angehört, verfügen über keine gesicherten Rechte auf Beteiligung und Beschwerde und brauchen, um in einem längeren Prozess „beschwerdefähig“ zu sein und zu bleiben, Dritte, die sie auf dem schwierigen Weg zwischen den Institutionen und deren Akteuren vertrauensvoll begleiten.

2. Heimaufsicht als kleine abhängige Spitze einer (normalen) Pyramide

Aufgrund des besonderen gesetzlichen Auftrags der Heimaufsicht, Betriebserlaubnisse zu erteilen, wenn das Wohl der Kinder und Jugendlichen aufgrund der gesetzlichen Prüfkriterien für gewährleistet gehalten wird (§ 45 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII), für die Beseitigung festgestellter Mängel der Einrichtung zu sorgen (§ 45 Abs. 6 SGB VIII) und ggf. die Betriebserlaubnis zu entziehen, wenn im Einzelfall das Wohl der Kinder und Jugendlichen gefährdet ist (§ 45 Abs. 7 SGB VIII), kann diese nur die Spitze eines Unterbaus sein, der die Praxis des Kindeswohls und dessen Schutz in Einrichtungen in der Breite unter Einbeziehung aller sonstigen Akteure ermöglicht. Dabei wird sich die Einbeziehung der Heimaufsicht aufgrund der oben beschriebenen strukturellen Begrenztheiten auf die einrichtungsbezogene Feststellung und Beseitigung der Einrichtungsmängel beschränken müssen – aber auch können, wenn das System Kinderschutz insgesamt strukturell, konzeptionell und gesetzlich wirkungsvoller aufgestellt ist.



In diesem System des Kinderschutzes darf es nicht allein auf das bilaterale Funktionieren zwischen Einrichtungen und Heimaufsicht ankommen, denn das führte ja bisher dazu, sich allein auf die „anlassbezogene Meldepflichterfüllung der Einrichtungen“ zu verlassen und führte oftmals zu riskanten Top-down-Handlungen der hoheitlichen Aufsichtswahrnehmung (Gespräche mit der Heimleitung, Strafanzeigen, verspätete Eingriffe statt präventiver Beratungen). Hier braucht es auf der Grundlage des Rechts der Kinder und Jugendlichen auf Anhörung, Beteiligung und Beschwerde grundsätzlich zweierlei: die verbindlichere Einbeziehung der Jugendämter und die fachlich geeigneten unabhängigen Dritten, die im Sinne einer besseren Verknüpfung des doppelten Mandats der Heimaufsicht einerseits „vom Kind aus“ und andererseits „vom Auftrag der Aufsicht aus“ gedacht und umgesetzt wird, um effektiver dafür zu sorgen, dass die Interessen des Kindes verantwortungsvoll im System Kinderschutz beachtet werden.

3. Gemeinsame Verantwortung unter Klarstellung der jeweiligen Aufgaben

Ein wirksamer Kinderschutz in Einrichtungen lässt sich weder allein auf den umfassenden Gebrauch der gesetzlichen Aufsichtsinstrumente oder auf sinnvolle Beteiligungs- und Beschwerdekonzepte der Einrichtungen noch auf die fachliche Qualität der § 8a-Verfahren der Jugendämter und deren erweiterte Meldepflichten reduzieren. Ausgehend vom untergebrachten Kind/Jugendlichen, dessen Anliegen und ggf. Beschwerden, der Wahrnehmung von Grenzverletzungen in der Betreuung und ausreichenden Aufarbeitung von Gefährdungsrisiken und -ereignissen in der Einrichtung, der Einbeziehung von Vertrauenspersonen, der zuständigen Jugendämtern und der Heimaufsicht haben alle Beteiligten eine gemeinsame Verantwortung: die Sicherung des Kindeswohls im Hilfeprozess, insbesondere der Schutz vor Kindeswohlgefährdungen in Einrichtungen der Jugendhilfe. Dabei haben alle Beteiligten unterschiedliche Rollen, Funktionen und Verantwortlichkeiten, die in ihren Differenzen kenntlich gemacht, auseinandergelassen und zugleich zueinander in ein kooperatives Verhältnis gestellt gehören:

- *Kinder/Jugendliche* stehen im Mittelpunkt aller Bemühungen um Förderung ihrer Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 Abs. 1 SGB VIII), um Wahrung ihrer Rechte auf eine menschenwürdige Erziehung, auf Beteiligung an allen sie betreffenden Angelegenheiten (§ 8 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII), insbesondere im Prozess um (ihre) Beschwerden, um ihren Schutz vor rechtsverletzenden Erziehungspraktiken und Gefährdungen. Sie sind nicht nur der Anlass

Drei Primat der Heimaufsicht im Kontext des Kinderschutzes

Primat Anhörung	Primat Kindeswohl	Primat Koproductive Beratung
betriebliche Erlaubnisbehörde + aufsichtsrechtliche Befugnisse		

für einen von ihnen abgehobenen Prozess des Kinderschutzes von Fachkräften, Institutionen, Aktendokumentationen und Aufsichtsmaßnahmen, sie sind im gesamten Prozess der Auseinandersetzung um sie betreffende Beschwerden fortlaufend angemessen zu beteiligen.

- Für die *Einrichtungen der Jugendhilfe* beinhaltet die gemeinsame Verantwortung im Kinderschutz eine fachlich fundierte sozialpädagogische Betreuung der Kinder/Jugendlichen, das Recht der Kinder und Jugendlichen auf eine jederzeitige angstfreie Anhörung ihrer Anliegen und Beschwerden zu gewährleisten, den Zugang der Kinder und Jugendlichen zu Dritten (Personen des Vertrauens) außerhalb der Einrichtung zu unterstützen, in Grenzfragen rechtsverletzender Erziehungspraktiken die fachliche Auseinandersetzung mit den Beteiligten in der Einrichtung und in Fortbildungen außerhalb der Einrichtung sowie ggf. in Abstimmung mit den zuständigen Jugendämtern und der HA zu beraten.
- Die belegenden *Jugendämter* haben darauf zu achten, dass die mit Kindern/Jugendlichen vereinbarten Hilfepläne mit der sozialpädagogischen Arbeit in den Einrichtungen verfolgt und regelmäßig unter Beteiligung der Kinder/Jugendlichen evaluiert sowie Beschwerden über rechtsverletzende Erziehungspraktiken im Kontakt mit der Heimaufsicht und einer externen ombudsschaftlichen Stelle aufgeklärt, beraten und erforderliche Schutzmaßnahmen des Jugendamtes (z.B. Herausnahme des Kindes aus der Einrichtung) bzw. der Heimaufsicht entschieden und durchgesetzt werden.
- Und nicht zuletzt ist es Aufgabe der *Heimaufsicht*, frühzeitig von den anderen Beteiligten informiert und einbezogen zu sein, ihren begleitenden beratenden Auftrag bis zur Notwendigkeit aufsichtsrechtlicher Interventionen auszuschöpfen und dafür einzelfallbezogene Formate der Beratung und Aufsicht anzubieten.

4. Drei Primat des Kinderschutzes der Heimaufsicht

Heimaufsicht entsprechend den gesetzlichen Aufgaben der §§ 45 ff. SGB VIII sollte im Zusammenwirken mit den Einrichtungen und deren Beschwerdeführern sowie den örtlichen und belegenden Jugendämtern auf der Basis

der Primat der Anhörung, des Kindeswohls und der koproductiven Beratung, notfalls unter Einbeziehung der Strafverfolgungsbehörden und Ausschöpfung aufsichtsrechtlicher Interventionen gestaltet sein.

Das **Primat der Anhörung**, das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Gehör in allen ihren Angelegenheiten i.S.d. Art. 12 UN-KRK, insbesondere im Falle von Beschwerden, ist nach den Ergebnissen der Fallrekonstruktion des Abschlussberichtes in NRW schlecht bis nicht beachtet worden. Immer noch wird auch bundesweit die angemessene Anhörung und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in ihren Anliegen und Beschwerden mehr behauptet als realisiert: Es gilt weitgehend das Primat der Fachkraftanhörung mit der Behauptung, Kinder/Jugendliche wären nicht objektiv, seien oft manipuliert und könnten das Einrichtungsgeschehen nicht beurteilen. Es braucht zur Sicherung des Primats der Anhörung von Kindern und Jugendlichen mehr als nur konzeptionelle Behauptungen im Betriebserlaubnisverfahren, es braucht gesicherte verbindliche Verfahren der Beschwerde in den Einrichtungen, ergänzt um externe unabhängige Stellen der Anhörung und Begleitung der Kinder und Jugendlichen in ihren Beschwerden sowie die Sicherstellung, dass ein solches Anhörungsrecht von Kindern und Jugendlichen im gesamten Beschwerdeverfahren gilt und zum Tragen kommt.

Das **Primat des Kindeswohls** ist Anspruch nach Art. 3 UN-KRK und beinhaltet im Kontext der Heimaufsicht, dass im gesamten Verfahren das Kindeswohl unter Beachtung der §§ 45 ff., 8a SGB VIII als oberster Maßstab der Handlungs- und Entscheidungsprozesse gilt. Die Geltung dieses Vorrangs schließt sonstige Vorbehalte aus: den Vorbehalt strafrechtlicher Ermittlungen,² den Vorbehalt fehlender Meldepflichten (durch die Jugendämter), den Vorbehalt fehlender Zuständigkeiten (örtliche vs. belegende Jugendämter und/oder Jugendämter vs. Landesjugendämter). Dieses Primat des Kindeswohls ist gerichtet an den sozialpädagogischen Auftrag der Einrichtungen, an die Jugendämter in Fragen ihrer Meldepflichten und transparenter § 8a-Verfahren, der Platzierung von Kindern und Jugendlichen nur in sol-

² Mit dem Vorbehalt strafrechtlicher Ermittlungen ist die fragwürdige Praxis der HA gemeint, dass erst ein strafrechtliches Ermittlungsergebnis abgewartet wird, bevor die beteiligten unterbringenden Jugendämter über einen Vorfall des Kinderschutzes informiert werden.

chen Einrichtungen, die entsprechend dem festgestellten Hilfebedarf konzipiert und betrieblich erlaubt sind, an die Heimaufsicht, im Einzelfall mit den Beteiligten adäquate Beratungsformate anzubieten und notfalls intervenieren zu können, wenn es das Kindeswohl verlangt.

Das **Primat koproduktiver Beratung** ist eine Chance zur überinstitutionellen fachlichen Einschätzung des erforderlichen Kinderschutzes im Einzelfall und damit zu einer erweiterten, nämlich koproduktiven Wahrnehmung des Beratungsauftrags der Heimaufsicht (§ 85 Abs. 2 Nr. 6, 7 i.V.m. §§ 45 Abs. 6 Satz 1, 8b SGB VIII). Als Primat ist Beratung schon verfassungsrechtlich als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips geboten, als notwendiger Versuch, Mängel einer Einrichtung nicht allein mit Eingriffsinstrumenten der Heimaufsicht beheben zu wollen, wenn Beratungskompetenzen nicht vorweg umfassend genutzt worden sind.

Zu einer wirksamen koproduktiven Beratung der Heimaufsicht zählen insbesondere

- die qualitative Beratung der Voraussetzungen für eine Betriebserlaubnis mit den Antragstellern, insbesondere zu Fragen des Fachkräftepinzips, der fachlichen Reflexionsanstrengungen in den Einrichtungen und im Austausch mit anderen Einrichtungen, zu Fragen der Umsetzung der Beteiligungs- und Beschwerdekonzepktion, um wegzukommen von einer zu formell ausgerichteten Prüfung der abstrakten gesetzlichen Anforderungen,
- der verbindliche Austausch zwischen Einrichtungsträgern und Heimaufsicht über die personellen und sachlichen Veränderungen in den Einrichtungen,
- die Gestaltung der örtlichen Prüfungen nach § 46 SGB VIII nach den von der Heimaufsicht für erforderlich gehaltenen Umfängen, Inhalten und Beteiligungen (nicht nur anlassbezogen),
- die kooperative Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungsträgern und der Heimaufsicht in der Nutzung der gemeinsamen fachlichen Kompetenzen für die Aufarbeitung von Meldungen nach § 47 Nr. 2 SGB VIII („Ereignisse und Entwicklungen, die geeignet sind, das Wohl der Kinder und Jugendlichen zu beeinträchtigen ...“) sowie die Beachtung des unbedingten Vieraugenprinzips bei Überprüfungsgesprächen in den Einrichtungen durch die HA.

Im Falle von Beschwerden und Meldungen im Bereich Kinderschutz könnte das Primat Beratung – koproduktiv verstanden – ermöglichen, dass mit den Einrichtungen und den Jugendämtern sowie ombudsschaftlichen Stellen des Kinderschutzes gemeinsame Beratungsformate entwickelt werden. In engem Zusammenhang

mit dem Primat der (koproduktiven) Beratung der Heimaufsicht nach §§ 85 Abs. 2 Nr. 7, 8b Abs. 2 SGB VIII steht die gesetzliche Aufgabenverpflichtung der Aufsicht (§ 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII). Beratung und Aufsicht werden vom Gesetzgeber als zwei Seiten eines Auftrags zum Kinderschutz in Einrichtungen verstanden und sollen zur Vorbeugung beitragen. Eingriffsbefugnisse der Heimaufsicht (Auflagen, Tätigkeitsuntersagung, Entzug der Betriebserlaubnis) sind *de lege lata* nur bei (konkreten oder abstrakten) Gefährdungen des Kindeswohls in den Einrichtungen vorgesehen. Hier ist für den gesetzlichen Reformprozess der §§ 45 ff. SGB VIII eine Streichung des strittigen Begriffs der Kindeswohlgefährdung durch Ersetzung mit dem Begriff der „Gewährleistung des Kindeswohls“ wünschenswert, um die Prüfung der Eingriffsbefugnisse der Heimaufsicht begrifflich klarer zu machen und zu erleichtern, den betrieblichen Erlaubnistatbeständen anzugleichen und damit die Heimaufsicht handlungsfähiger zu machen (in diesem Sinne schlägt dies im aktuellen SGB-VIII-Reformprozess auch die Jugend- und Familienministerkonferenz vor).

Beide Seiten, Beratung als Hilfe und Aufsicht als Kontrolle, sind eng miteinander verbunden und bedürfen für einen konsequenten Kinderschutz i.S.d. staatlichen Wächteramtes einander, ermöglichen in der Verknüpfung erst eine umfassende Aufgabenerfüllung. Gleichwohl gibt es Vorbehalte, Ängste bei Einrichtungsträgern, vorbehaltlos in Beratungsprozesse um den Kinderschutz mit der Heimaufsicht einzutreten, weil deren gleichzeitige Eingriffsbefugnisse als doppeltes Mandat befürchtet werden. Um diese Vorbehalte ernst zu nehmen und gemeinsam zu bearbeiten, bedarf es weiterer erheblicher Entwicklungsanstrengungen zur Stärkung des Primats der Beratung.

Mit Angeboten der koproduktiven Beratung würde neben einer externen Ombudsstelle, die den Schwerpunkt als intermediärer Gewährleister auf die Begleitung der Interessen der untergebrachten Kinder und Jugendlichen legt, ein weiterer Schwerpunkt gebildet, der auf den Hilfeprozess der Einrichtungen selbst ausgerichtet ist. Ein solcher weiterer beratungsorientierter außerinstitutioneller externer Schwerpunkt wäre ein Angebot eines weiteren „intermediären Gewährleisters“ neben den Jugendämtern und der Heimaufsicht, mit dem Ziel, das doppelte Mandat von Beratung und Kontrolle nicht nur einzelfallbezogen verstärkt vorrangig präventiv auszurichten. Es wären wesentliche präventive Angebote, weil sie dazu beitragen können, die Chancen der fachlichen Verständigung in aufsichtsrechtlich noch unklaren Beschwerden zu verbessern und damit die einfache Sicht auf die Heimaufsicht als „allein verfolgende Eingriffsbehörde“ zu relativieren.

5. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Kinderschutzes in Einrichtungen

Die aus der Fallrekonstruktion des Abschlussberichtes in NRW gewonnenen Probleme des Kinderschutzes in Einrichtungen verlangen konzeptionelle und/oder gesetzliche Weiterentwicklungen der Heimaufsicht zu den Punkten: Primat der Anhörung, transparentere Beteiligungen der Leistungserbringer, Implementierung externer Ombudsstellen, verbindlichere Einbeziehung der Jugendämter und Ausbau koproduktiver Beratung sowie Effektivierung der aufsichtsrechtlichen Befugnisse der Heimaufsicht.

5.1 Wie besser das Primat der Anhörung gewährleisten?

Schon Art. 12 UN-KRK sichert dem Kind zu, soweit es sich eine eigene Meinung bilden kann, dass es sich unabhängig vom elterlichen Willen mit seiner Meinung frei äußern kann und diese Meinung angemessene Berücksichtigung finden muss. Jugendhilferechtliche Grundlage des Primats der Anhörung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen ist § 8 Abs. 1 SGB VIII, der Kindern und Jugendlichen entsprechend ihrem Entwicklungsstand ein unbedingtes Recht auf Beteiligung „an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe“ gewährt. Damit bezieht sich dieses Recht auf Anhörung von Kindern und Jugendlichen nicht nur auf Gefahren- und Konfliktsituationen, sondern auf alle Angelegenheiten, auf alle Bedürfnisse und Probleme junger Menschen. Dieser mit hoher Rechtsqualität in § 8 SGB VIII verankerte Grundsatz der Partizipation bezieht sich dem Wortlaut nach allerdings nur auf die Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe und auf die Beteiligung in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Gesetzlich erweitert gehört deshalb dieser Rechtsanspruch von Kindern und Jugendlichen nicht nur als ein Recht auf Beteiligung in allen Fragen gegenüber der öffentlichen Jugendhilfe, sondern gegenüber allen Menschen, die mit ihrem Alltag inner- und außerhalb der Einrichtung, ihren Bedürfnissen und Problemen zu tun haben. Und klargestellt gehört auch, dass die begriffliche Weite von „Beteiligung“ nicht nur ein formales Erfüllen von Anhörungen meint, sondern alle möglichen konzeptionellen Formen einer der jeweiligen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen entsprechenden Förderung ihres Willens, ihrer Selbstbestimmung und Selbstorganisation sowie unabhängigen Kommunikation ohne Dominanz von Erwachsenen/Fachkräften der Jugendhilfe. Zu diesen möglichen Konzeptionen gehören insbesondere Angebote zur Veröffentlichung von Beschwerden und der gesicherten umfassenden Beteiligung an

der Aufarbeitung und Beantwortung von Beschwerden, soweit dies die Kinder und Jugendlichen in den Einrichtungen beanspruchen.

Daraus folgt,

- dass Kinder und Jugendliche sich frei eine Vertrauensperson als Beistandschaft in der Wahrnehmung ihrer Beschwerden suchen und auswählen können und dies einschließt, dass sie den jederzeitigen ungehinderten Zugang zu einer solchen Person bzw. Stelle haben (z.B. durch eine Hotline, durch ungehinderte wechselseitige Besuchsrechte);
- dass den von Kindern und Jugendlichen gewählten Personen/Stellen des Vertrauens eine höhere verbindliche Anerkennung in der Beistandschaft bei Problemen/Beschwerden in der Jugendhilfe eingeräumt wird (persönlich gebundenes Erste-Hilfe-Mentoring), gewissermaßen als Beistände nach § 13 SGB X im gesamten Verfahren um die Hilfeebringung und Bearbeitung von Beschwerden;
- dass Kinder und Jugendliche Angebote zur Selbstorganisation inner- und außerhalb der Einrichtungen der Jugendhilfe erhalten (z.B. Heimbeiräten, Landesheimbeiräten), die in der Struktur der Einrichtung sowie regionalen Jugendhilfe verbindlich verankert und gefördert sind und zur Mitwirkung daran motiviert werden;
- dass Kinder und Jugendliche in Einrichtungen – so sie dies wollen – für die Befähigung zur Konfliktbearbeitung eine (altersgemäße) Mediatorenausbildung angeboten erhalten;
- dass Kinder und Jugendliche – abweichend vom Wortlaut des § 8 Abs. 3 SGB VIII – auch ohne das Vorliegen einer Not- und Konfliktlage bei Fragen ihres Alltags in der Einrichtung einen Beratungsanspruch bei einer Fachstelle ihrer Wahl haben.

5.2 Beteiligungen der Leistungserbringer an gelingender „Heimaufsicht“

Die Träger der Einrichtungen haben sich in den letzten Jahren mit den öffentlichen Debatten der Runden Tische Heimerziehung und zur sexualisierten Gewalt, mit dem Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes 2012 und dem mittlerweile anerkannten Bedarf an unabhängiger ombudsschaftlicher Beratung in der Jugendhilfe auf den Weg gemacht, in den Betriebserlaubnisverfahren und in ihrer Einrichtungspraxis Konzepte zur Beteiligung und Beschwerde von Kindern und Jugendlichen umzusetzen. Die Praxis der Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen in den Einrichtungen ist oftmals noch zu beliebig, zu unverbindlich und zu weitgehend von der Haltung einzelner Fachkräfte abhängig.

Es bedarf daher mehr als nur einer konzeptionellen Zusicherung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren der Träger der Einrichtungen, es bedarf deren beraterischer Unterstützung in den Problemen der Implementierung und der evaluativen Überprüfung in der Anwendung. Anträge auf Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII, die schon genehmigt sind wie solche, die sich im Genehmigungsverfahren befinden, müssen (auch nachträglich mittels Auflagen) gesetzlich klarer verpflichtet werden, nachprüfbar Angaben zur Umsetzung und zur Wahrnehmung von fachlicher Beratung in den Implementierungsproblemen solcher Konzepte zu machen. Hierzu sollte der Anwendungsbereich des § 8b Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB VIII fachlich intensiver zur Beratung vor Ort und zur Entwicklung von Handlungsleitlinien in Absprache mit den Einrichtungsträgern genutzt werden.

Der Kinderschutz in Einrichtungen kann von den Einrichtungsträgern gefördert werden, wenn vor Aufnahme des Kindes/Jugendlichen in die Einrichtung in einem Heimerziehungsvertrag nach § 34 SGB VIII die Rechte des unterzubringenden Kindes/Jugendlichen auf Anhörung, Beratung und Beschwerde klar geregelt werden und dies mit den unterzubringenden Kindern/Jugendlichen und deren Personensorgeberechtigten besprochen wird.

Darüber hinaus kann auch ein positives fachliches Grundverständnis einer (nicht anlassbezogenen) örtlichen Prüfung nach § 46 SGB VIII unter Beteiligung des Jugendamtes zu Fragen der Umsetzung der Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren hilfreich sein: also eben nicht im Sinne angeblich stets drohender Eingriffsbefugnisse der Heimaufsicht. Gemeint ist, dass viel selbstverständlicher wechselseitige Einladungen zwischen Einrichtungsträgern, Jugendämtern und der Heimaufsicht zu aktuellen Fragen der Beteiligung und – soweit dies sinnvoll und datenschutzrechtlich möglich ist – zu (verallgemeinerungsfähigen) Beschwerden ausgesprochen werden könnten.

Grundlage eines solchen Gebots der beraterischen Zusammenarbeit mit der Heimaufsicht und den Jugendämtern ist für die Einrichtungsträger ferner der Qualitätsdialog nach § 79a SGB VIII, der Ausdruck der Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers ist (§§ 79 ff., § 36a SGB VIII), der partnerschaftlichen Zusammenarbeit (vgl. § 17 SGB I, § 4 Abs. 1 SGB VIII) sowie des (bedingten) Vorrangs der freien Träger der Jugendhilfe (§ 4 Abs. 1 SGB VIII). Dies beinhaltet, dass die freien Träger zwar in Autonomie ihre Konzeptionen und Arbeitsweisen selbst bestimmen, also auch, auf welche Weise sie Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren implementieren. Demgegenüber verfolgt die öffentliche Jugendhilfe einen Gewährleistungsauftrag, eine Unterbringungsver-

antwortung entsprechend dem Kindeswohl und der Hilfeplanung im Einzelfall, und notfalls hat die öffentliche Jugendhilfe zur Sicherung des Kinderschutzes in die Autonomie der freien Träger einzugreifen. Deshalb sollte das Vorfeld dieses Spannungsverhältnisses durch gemeinsame Beratungen im Qualitätsdialog partnerschaftlich gestaltet und genutzt werden, um unter Mitwirkung aller am Hilfeprozess Beteiligten weitestgehend Aufsichtsmaßnahmen präventiv zu vermeiden.

Ferner sollten die Einrichtungsträger von den Jugendämtern zu sogenannten Hilfeplanvorberichten angehalten werden, aus denen die Entwicklungen zur Umsetzung der Beteiligungs- und Beschwerdekonzeptionen erkennbar sind und erfragt werden kann, inwieweit die erfolgten Beschwerden eines Jahres konzeptionelle Entwicklungen bewirkt haben.

5.3 Externe Ombudsstellen als „intermediäre Gewährleister“

Die Auswertungen der Fallrekonstruktion haben gezeigt, dass im Verlauf von der ersten bekannt gewordenen Beschwerde 1995 bis zur letzten Beschwerde 2011 erst eine Mädchenberatungsstelle durch die Betroffene angerufen werden musste, die dafür sorgte, dass es zu weitergehender Aussagebereitschaft der Betroffenen kam, die für eine auch strafrechtlich konsequente Verfolgung des sexuellen Übergriffs des Einrichtungleiters aufrechterhalten wurde. Dieses Dazwischentreten einer dritten Kraft ist kein Beleg dafür, dass die zuständige Heimaufsicht versagt hätte, sondern vielmehr Beleg dafür, dass es nach vielen Jahren erst einer intermediären (nichtbehördlichen) Vertrauensstelle gelungen ist, für die Betroffene die erforderliche Beratungssituation zu bieten, die Grundlage für mutige weitere Schritte der Betroffenen im Umgang mit ihrer psychischen Belastung war. Damit einher geht die Gewährleistung, dass die einrichtungsinternen Grenzen der Beschwerdebearbeitung nicht zulasten der betroffenen Kinder und Jugendlichen und zu einer Unterdrückung notwendiger Maßnahmen des Kinderschutzes „verkommen“. Nicht zuletzt wird damit auch eine bessere Gewähr erreicht, dass Kinder und Jugendliche (wie in Zeiten der ehemaligen Heimerziehung in den 50er bis 70er Jahre) nicht wieder schutzlos einem Erziehungsunrecht in Einrichtungen der Jugendhilfe ausgeliefert bleiben.

Beispiel:

Was mit der dritten Kraft einer Ombudsstelle als „intermediärer Gewährleister“ im Kinderschutz in Einrichtungen der Jugendhilfe gemeint sein könnte, beschreibt die öffentlich als Modell geförderte Ombudsstelle in der Jugendhilfe in Berlin (BBO Jugendhilfe des BRJ e.V.: www.bbo-jugendhilfe.de) in ihrer Konzeption und ersten Erfahrungen im Umgang mit an sie gerichteten Beschwerden

von Kindern und Jugendlichen aus Einrichtungen der Jugendhilfe. Ihr Angebot an die Kinder und Jugendlichen in den Einrichtungen der Berliner Jugendhilfe folgt einem Handlungsleitfaden:

Wenden sich Betroffene an die BBO, dann ist der erste Schritt, die Situationsdarstellung aufzunehmen und zu dokumentieren und den Status der Personensorgeberechtigten/Vormünder wegen der Frage ihrer Einbeziehung zu klären. Im zweiten Schritt geht es um die Absprachen des weiteren Vorgehens auf der Grundlage von Informationen über Verfahrensmöglichkeiten gegenüber dem Jugendamt, gegenüber der Einrichtung (mit Hinweis auf die Meldepflichten der Einrichtung nach § 47 Satz 1 Nr.2 SGB VIII), über die Verfahrensmöglichkeiten der Heimaufsicht und über die Bedeutung einer Strafanzeige. Beratungsgrundsatz soll – so die BBO – sein, dass der/die Betroffene „das Maß der Dinge“ für die BBO setzt, indem sie dem entgegengebrachten Vertrauen durch den/die Betroffene/n folgt und indem sie die Betroffenen in dem, was sie bereit sind, an weiteren Schritten zu gehen (z.B. Mitteilungen des/r Betroffenen an das Jugendamt/die Heimaufsicht/die Polizei bzw. Staatsanwaltschaft), als Lotse im Prozess begleitet. Dabei geht die BBO von zwei Grundsätzen in ihrer Haltung aus:

- keine Prüfung der „Berechtigung“ von Vorwürfen und
- Meldung an das zuständige Jugendamt bei strafbaren Handlungen, bei Verletzungen von Grundrechten.

Die BBO achtet ferner im gesamten Verfahren auf Transparenz aus Sicht des/r Betroffenen sowie auf Beachtung des Datenschutzes. Auch überlegt die BBO konzeptionell, eine bei Bedarf im Einzelfall einzuberufende Arbeitsgruppe zu initiieren, in der neben der BBO das örtliche und/oder belegende Jugendamt, die Heimaufsicht, das Landeskriminalamt mitwirken. Dieses Beratungskonzept der BBO entspricht einer intermediären Rolle, nämlich aus Sicht der Betroffenen darauf zu achten, dass alle Beteiligten mitverantwortlich agieren und den Kinderschutz im Einzelfall überprüfen, erforderliche Entscheidungen treffen und durchsetzen sowie aus dem Einzelfall ableitbare Grundsatzfragen diskutieren und in ihre jeweiligen Institutionen einbringen. Damit wäre ein strukturell verantwortlicher Kinderschutz für die Betroffenen in Einrichtungen der Jugendhilfe und den beteiligten Institutionen durch eine unabhängige dritte Stelle als „intermediärer Gewährleister“ möglich.

5.4 Beteiligungen der Jugendämter an gelingender „Heimaufsicht“

Wenn die Heimaufsicht erst nach Abschluss von Ermittlungen einer Kindeswohlgefähr-

dung in einer Einrichtung durch die Jugendämter Informationen erhält, lässt sich kaum mehr aus Sicht der Heimaufsicht tätig werden; auch ist eine abweichende Intervention der Heimaufsicht kaum mehr möglich (wenn das Jugendamt die Kinder bereits zurück in Einrichtung geschickt hat). Grundsätzlich gilt, dass die Aufgabenerfüllung der Heimaufsicht nur funktionieren kann, wenn sie über umfassende Informationen über die Betreuungspraxis in den Einrichtungen verfügt. Hierzu braucht die Heimaufsicht bei Ereignissen und Entwicklungen, die das Kindeswohl gefährden, nicht nur einen verbindlichen Informationsaustausch zu den Einrichtungen mit einer (besser gelingenden) Beteiligungs- und Beschwerdepraxis, sie braucht eine gesetzlich verpflichtende Beteiligung der Jugendämter an den Aufgaben der Heimaufsicht. Es darf nicht – wie die Kommission vermutet – eine strategische Frage sein, ob ein Jugendamt ein Ereignis des Kinderschutzes in einer Einrichtung der Heimaufsicht meldet. Hier ist der Bundesgesetzgeber gefragt, den § 47 SGB VIII um einen entsprechenden Abs. 2 nach dem Vorschlag der Jugend- und Familienministerkonferenz zu ergänzen, um die Meldepflichten für Jugendämter zu regeln.

Zu den Verbindungen zwischen den Aufgaben der Jugendämter und der Heimaufsicht gehört auch, dass die Belegung der Plätze in den Einrichtungen durch die Jugendämter nur unter Wahrung der Prämissen der Betriebserlaubnis erfolgen darf. Die Auswertung der Fallrekonstruktion hat gezeigt, dass verschiedene Jugendämter die inkriminierte Einrichtung abseits der Vorgaben der Betriebserlaubnis mit Kindern und Jugendlichen belegt haben, die wegen ihrer Vorerfahrungen an sexualisierter Gewalt besonderer sozialpädagogischer/therapeutischer Hilfeangebote bedurft hätten. In diesem Zusammenhang wäre fachlich wünschenswert gewesen, wenn die Jugendämter regelmäßiger Hilfeplankonferenzen unter Beteiligung der Kinder und Jugendlichen zur Evaluierung der Hilfeplanziele durchgeführt hätten, um auf diese Weise auch eher auf relevante Hinweise für § 8a-Verfahren und die Einbeziehung der HA zu stoßen.

Zur Absicherung transparenter Informationen für die Kinder und Jugendlichen über die Beteiligungs- und Beschwerdepraxis in Einrichtungen sollte der Landesjugendhilfeausschuss nach einem Weg suchen, wie für die Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII verbindlich gemacht werden kann, dass in jedem Verfahren auf die Inhalte und Kontaktmöglichkeiten einer externen Ombudsstelle hingewiesen wird (z.B. Erlass einer entsprechenden Ausführungsvorschrift Hilfeplanverfahren). Hierzu könnte ferner beitragen, wenn die Jugendämter im Rahmen von Qualitätsvereinbarungen festlegen, dass bei der Aufnahme in eine stationäre Einrichtung dem Kind/Jugendlichen erklärt wird,

wo und wie es sich eigenständig an eine Ombudsstelle der Jugendhilfe wenden kann.

5.5 Mehr koproduktive Beratung und erleichterte Eingriffsbefugnisse der Heimaufsicht

Beratung gehört zu einem der drei Primat der Heimaufsicht im Kinderschutz in Einrichtungen (siehe 4.). Werden der Heimaufsicht Beschwerden bekannt, gilt der Vorrang der Beratung vor Aufsichtsmaßnahmen und damit die erforderliche Anhörung der Beteiligten und Aufklärung des Vorgetragenen, es sei denn, die Beschwerde verlangt sofortiges Eingreifen zum Schutze vor konkreten akuten Gefährdungen des Kindeswohls. Damit gehen die Handlungsebenen der Heimaufsicht aufgrund der Art ihrer Aufgabenstellung stets über formalrechtlich regulierte Zusammenhänge hinaus. Die Aufsichtsbehörden sind in ihrer Aufgabenerfüllung daher auf eine kooperative Haltung ihrer Adressaten angewiesen.³ Beratungsangebote der Heimaufsicht fungieren hier vergleichbar den ombudsschaftlichen Beratungen für Kinder und Jugendliche als „intermediäre Gewährleistung“, als Versuch, so weit es das doppelte Mandat der Heimaufsicht erlaubt, den fachlichen Austausch im Kinderschutz in Einrichtungen zu suchen und zu organisieren. Der erforderliche Ausbau koproduktiver Beratungen der Heimaufsicht sollte auf mehreren Ebenen die Verknüpfung aller Beteiligten im Sinne gemeinsamer Verantwortung unter Klarstellung der jeweiligen Aufgaben zum Ziel haben.

Denkbar sind:

- unter dem Dach des Landesjugendhilfeausschusses eine Arbeitsgemeinschaft/Unter-AG zum Themenfeld Beschwerdemanagement zu bilden, in der Delegierte der Betroffenen (Landesheimbeirat), der Einrichtungen, der Jugendämter, der Landesjugendämter, des Landeskriminalamtes gesucht vertreten sind. Gegenstand sind fachlich schwierige Grenzfragen des Kinderschutzes und die Entwicklung gemeinsamer Handlungsleitlinien.
- Denkbar als neue Praxis koproduktiver Beratung könnte auch eine Qualitätsagentur sein, wie sie in Brandenburg als Konsequenz auf die Schließung der geschlossenen Jugendhilfeeinrichtung Haasenburg implementiert wurde: eine externe, nicht an das Belegungs- und Entgeltsystem gebundene unabhängige Stelle zur Unterstützung von Einrichtungsträgern, Kindern und Jugendlichen zur Verbesserung der Hilfeprozesse (www.qualitaetsagentur-heimerzie).

³ Mühlmann, T. (2014), Aufsicht und Vertrauen: Der Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe als Aufgabe überörtlicher Behörden, S. 401 ff.

hung.de).⁴ Eine solche Agentur müsste allerdings so ausgestattet sein, dass sie von der großen Zahl der Einrichtungsträger im Zuständigkeitsbereich des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe zeitnah wahrgenommen werden kann und Bedenken möglicher fragwürdiger Fachaufsicht ausgeräumt sind.

- Und nicht zuletzt sollte die Heimaufsicht in jedem Einzelfall der Mängelanzeige prüfen, inwieweit welche Beteiligten an einen Tisch in der Heimaufsicht gebracht werden sollten.

5.6 Effektivierung aufsichtsrechtlicher Befugnisse der Heimaufsicht

Parallel zur Arbeit der Kommission hat die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGJF) der Jugend- und Familienministerkonferenz zur Weiterentwicklung der §§ 45 ff. SGB VIII Vorschläge entwickelt, die als Umlaufbeschluss 1/2016 vom 27.1.2016 dem BMFSFJ zur Annahme und Einarbeitung in die für 2016 geplanten Änderungen des SGB VIII empfohlen wurden. Die Kommission in NRW schließt sich vollumfänglich den Vorschlägen der AGJF an, da sie entsprechend den ermittelten strukturellen Problemen der Heimaufsicht eine Effektivierung der Arbeit der Heimaufsicht ermöglichen:

- Zu begrüßen ist, dass mit der Änderung des § 45 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII die externe unabhängige Beratung von Kindern und Jugendlichen in Fragen der Beteiligung und Beschwerde gesetzlich verankert werden soll; hier bleibt allerdings offen, wer wie die Kostenlast nach welchen qualitativen Kriterien trägt und inwieweit nicht nur die Länder, sondern auch der Bund zur Umsetzung von mehr ombudsschaftlichen Strukturen in der Jugendhilfe beitragen könnte (etwa infrastrukturelle Gewährleistungsverpflichtungen durch entsprechende Ergänzungen im § 79 SGB VIII und für den Förderauftrag der überörtlichen Träger in § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII).
- Die Klarstellung in § 46 SGB VIII, dass eine örtliche Prüfung der Einrichtungen „nach den Erfordernissen des Einzelfalls“ unabhängig von einem gemeldeten Anlass von der Heimaufsicht erfolgen kann, der Heimaufsicht hierzu alle für eine Prüfung erforderlichen Unterlagen vorzulegen sind und zur Prüfungsbefugnis auch die alleinige Anhörung der Kinder und Jugendlichen gehört.
- Eine wesentliche inhaltliche Korrektur des § 45 Abs. 6 SGB VIII bezieht sich auf die Befugnis zur Auflagenerteilung durch die Heimaufsicht. Die unklare Begrifflichkeit „drohende Beeinträchtigung oder Gefährdung“ wurde den Anforderungen der betrieblichen Erlaubniserteilung angepasst und setzt nun lediglich die infrage gestellte „Gewährleistung des Wohls“ voraus. Damit

drohen notwendige Auflagen nicht an der rechtsdogmatisch strittigen Gefährdungsdefinition zu scheitern bzw. sind Auflagen gerichtsfester durch die Heimaufsicht zu verfügen.

- Auch die Rücknahme oder der Widerruf der Betriebserlaubnis kann – unabhängig

vom Gefährdungstatbestand – nun auch schon dann erfolgen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung nicht oder nicht mehr gegeben sind.

⁴ Vgl. www.qualitaetsagentur-heimerziehung.de

Hans-Walter Forkel

Zum Anspruch freier Träger auf Förderung für eine Altersversorgung ihrer Mitarbeiter

INHALT

- A. Einleitung
- B. Die Systematik der Förderung der Kinder- und Jugendhilfe
- C. Die Entscheidung des OVG Bautzen vom 1.12.2015
- D. Ausblick

A. Einleitung

Eine Grundsatzentscheidung des Sächsischen OVG¹ zur finanziellen Gleichstellung der freien Träger der Jugendhilfe mit den öffentlichen Trägern ist rechtskräftig geworden, da die beklagte Gemeinde die zugelassene Grundsatzrevision nicht weiterverfolgt hat.

Grundsatzentscheidungen zur Förderung der freien Träger der Jugendhilfe sind selten. Nach der großen Entscheidung des BVerwG² im Jahre 2009 hatte, soweit ersichtlich, erstmals wieder das OVG Bautzen Gelegenheit, das Förderrecht auch dogmatisch weiterzuentwickeln. Davon hat es Gebrauch gemacht und das bereits aus dem allgemeinen Zuwendungsrecht bekannte Besserstellungsverbot und das vom BVerwG zutreffend unmittelbar aus § 74 Abs. 5 Satz 2 SGB VIII begründete standardsichernde Schlechterstellungsverbot konkretisiert. Eine begehrte Förderung verstößt nicht gegen das Besserstellungsverbot, wenn sie bei isolierter Betrachtung eines Einzelaspekts Vorteile gegenüber Mitarbeitern des öffentlichen Jugendträgers mit sich bringt. Die begehrte Förderung muss auch nicht identisch mit Art und Höhe entsprechender Kosten des öffentlichen Jugendträgers sein. Gerade auch

mit Blick auf die Trägerautonomie des § 4 SGB VIII kommt es vielmehr entscheidend darauf an, ob die Kosten im Niveau denen beim öffentlichen Jugendträger entsprechen.

Im Folgenden soll dieses wichtige Urteil vorgestellt werden (Teil C). Für Einordnung und Verständnis dieser Entscheidung ist jedoch zuvor die finanzielle Förderung der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII nach der Grundsatzentscheidung des BVerwG darzulegen (Teil B). Ein Ausblick auf typische Streitfragen bei der Förderung der freien Träger vor dem Hintergrund dieser neuen Entscheidung schließt die Abhandlung (Teil D).

B. Die Systematik der Förderung der Kinder- und Jugendhilfe

Nach der Grundsatzentscheidung des BVerwG³ steht neben dem bereits aus dem allgemeinen Zuwendungsrecht kommenden **Besserstellungsverbot** unmittelbar aus § 74 Abs. 5 SGB VIII als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes ein standardsicherndes **Schlechterstellungsverbot** von Trägern der freien Jugendhilfe gegenüber Trägern der öffentlichen Jugendhilfe: § 74 Abs. 5 Satz 2 SGB VIII engt das in § 74 Abs. 3 SGB VIII eingeräumte Förderungsermessen im Hinblick auch auf die Höhe der finanziellen Förderung derart ein, dass der Träger der freien Jugendhilfe einen Rechtsanspruch auf Förderung in der Höhe hat, die ihn in die La-

¹ Sächsisches OVG, Urteil vom 1.12.2015 – 4 A 708/13; der Verfasser vertritt den klagenden Träger der freien Jugendhilfe.

² BVerwG, Urteil vom 17.7.2009 – 5 C 25/08, BVerwGE 134, 206, mit Besprechung Forkel, Zur Systematik der Förderung freier Träger der Jugendhilfe, ZKJ 2010, 5–12.

³ Siehe dazu Fn. 2.

Prof. Dr. Hans-Walter Forkel ###