

Vorlagennummer: DrS/2024/191
Vorlageart: Bericht der Verwaltung
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich

**Grundausstattung, Gesamtverantwortung und
Garantenpflicht des Jugendamtes
vor dem Hintergrund wachsender
Qualitätsanforderungen, erhöhten Fallaufkommens,
finanzieller Unterausstattung der Kommunen und
Fachkräftemangel**

Datum: 05.09.2024
Federführung: FB Jugend und Bildung

Ziele:

Beratungsfolge

Gremium	Geplante Sitzungstermine	Status
Jugendhilfeausschuss (Kenntnisnahme)		N

Zusammenfassung:

Die Jugendhilfe steht nicht nur im Kreis Segeberg, sondern auch bundes- und landesweit weiterhin vor enormen Herausforderungen.

Die Gesamtsituation wird zunehmend schwieriger.

Als Teil des Jugendamtes ist der Jugendhilfeausschuss hierüber umfassend in Kenntnis zu setzen.

Sachverhalt:

Der gegenwärtige Status Quo des Kreisjugendamtes Segeberg, rechtliche und finanzielle Erfordernisse sowie eine Einordnung in den rechtlichen Kontext sind in der beigefügten Anlage 1 ausführlich dargestellt.

Die Jugendhilfe kollabiert zunehmend.

Die Verwaltung des Jugendamtes bittet den Jugendhilfeausschuss als Teil des Jugendamtes um Kenntnisnahme der prekären Lage sowie um nachhaltige Unterstützung in der gegenwärtigen Situation.

Anlage/n

1 - Anlage 1 zur Drs. 2024_191 (öffentlich)

Grundausstattung, Gesamtverantwortung und
Garantenpflicht des Jugendamtes
vor dem Hintergrund wachsender Qualitätsanforderungen,
erhöhten Fallaufkommens, finanzieller Unterausstattung
der Kommunen und Fachkräftemangel

Inhalt

1	Aktuelle Lage der Verwaltung des Jugendamtes im Kreis Segeberg und allgemeine Entwicklung	3
1.1	Allgemeine Einschätzung	3
1.1.1	Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)	3
1.1.2	EGH Minderjährige, Bereich (drohende) seelische Behinderung (35a)4	
1.1.3	Pflegekinderdienst (PKD)	4
1.1.4	Geflüchtete Familien und unbegleitete minderjährige Ausländer*innen (UmA).....	4
1.1.5	Amtsvormundschaften (AV)	5
1.2	Personelle Ausstattung (Fachkräfte im Kern-Jugendamt/ Fachkräfte-Situation bei den Freien Trägern der Jugendhilfe)	5
1.2.1	Kreisjugendamt	5
1.2.2	Freie Träger	6
1.3	Strukturelle Versorgung im Kreis Segeberg	7
1.4	Stationäre HzE (Fachkräfte/ Finanzierung/ Folgen)	7
2	Vorgaben des Gesetzgebers im SGB VIII	7
2.1	Rechtsqualität der gesetzlichen Regelungen.....	7
2.2	§ 79 SGB VIII „Gesamtverantwortung, Grundausrüstung“	8
2.3	(Gesamt-)Verantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe	8
2.4	Aufgaben und Pflichten des Jugendamtes in der Ausübung des staatlichen Wächteramtes.....	11
2.5	Aufgaben und Pflichten der Fachkräfte im ASD (PKD)	12
2.6	Gewährleistungsverantwortung für die Erfüllung der ION-Verpflichtung	12
3	Die Relevanz der finanziellen Leitungsfähigkeit für die Aufgabenwahrnehmung	14
4	Herausforderung Personalmangel.....	14
5	Folgen und mögliche Konsequenzen für das Kreisjugendamt Segeberg	15
5.1	Die Erfüllung des Primäranspruchs durch das Jugendamt	15
5.2	Rechtsfolgen bei Nichterfüllung	15
5.2.1	Klage vor dem Verwaltungsgericht.....	15
5.2.2	Schadensersatz bei Amtspflichtverletzung.....	16
5.2.3	Strafrechtliche Verantwortung von Fachkräften	16
6	Lösungsansätze	16

1 Aktuelle Lage der Verwaltung des Jugendamtes im Kreis Segeberg und allgemeine Entwicklung

1.1 Allgemeine Einschätzung

Wir beobachten eine wachsende Anzahl an Personensorgeberechtigten, die aus unterschiedlichen Ursachen heraus Ihrer gesetzlich begründeten Erziehungspflicht nur noch eingeschränkt bis ungenügend nachkommen. Vielmehr führt der gesamtgesellschaftliche Umbruch insgesamt zu einer Verschiebung von Verantwortlichkeiten weg von der Annahme und Ausführung der Elternpflicht hin zu überwiegend institutionalisierter Erziehung. Dieser Trend geht einher mit der Zunahme verhaltensorigineller und/oder neurodiverser Kinder, auf die Einrichtungen wie Kita und Schule weder vorbereitet noch dafür personell und strukturell ausgestattet sind, sowie einer auffälligen Zunahme psychischer Erkrankungen bei Eltern und Kindern. Hier entwickelt sich eine Problemspirale, aus der Erziehungsberechtigte häufig allein nicht mehr herauskommen. Existenzielle bzw. wirtschaftliche Schwierigkeiten verschärfen die Lage. Daraus resultiert am Ende eine wachsende Anzahl überforderter bzw. eingeschränkt erziehungsfähiger oder erziehungsunfähiger Eltern(teile), die infolge dessen mitunter nicht mehr angemessen auf die Bedürfnisse ihres Kindes/ihrer Kinder eingehen oder darauf entsprechend reagieren können.

Vor diesem Hintergrund kommen dem ASD und weiteren Familienunterstützenden Angeboten eine außerordentlich hohe Bedeutung im Hinblick auf die Gesellschaftsfähigkeit der nachwachsenden Generation und damit auch auf die Zukunftsfähigkeit des Kreises Segeberg an sich zu.

1.1.1 Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)

Im laufenden Kalenderjahr verzeichnen die ASDn im Kreis eine Höchstzahl von KWG-Meldungen.

Mit dem Stichtag 15.08.2024 stellt sich dies wie folgt dar:

KWG-Meldungen in 2024	Anzahl
im PKD	5
im ASD	312
Gesamt	317

Die Unterbringungssituation bei erforderlichen Inobhutnahmen hat sich dabei weiter verschärft.

Eingekaufte Plätze in Neumünster und Norderstedt schaffen zwar Entlastung, jedoch nicht bei sehr kleinen oder besonders verhaltens kreativen Kindern.

Die Fachstelle Kinderschutz des Jugendamtes hat zudem im ersten Halbjahr 2024

insgesamt 42 Insofa-Beratungen durchgeführt.¹ Dabei handelt es sich um anonymisierte Beratungen Dritter, nahezu ausnahmslos im schulischen Kontext.

Neben den reinen KWG-Meldungen steigt jedoch auch weiterhin die Scheidungs- und Trennungsquote und damit auch die Anzahl teilweise hochstrittiger Eltern- und Paarkonflikte, die regelhaft in Kindschafts- und Umgangsverfahren münden. Hier liegt der Anteil bei durchschnittlich zwei bis drei Fällen pro Fachkraft im ASD, mithin demnach bei zwischen 60 und 90 Elternpaaren, die nach §50 SGB VIII ins Gewicht fallen.²

Die Auslagerung zumindest einzelner Fälle besonders herausfordernder Kinder (so genannte „Systemsprenger*innen“) in eine Spezialeinheit „Grenzgänger*innen“ erweist sich in mehrfacher Hinsicht als Zugewinn und zielführend.

1.1.2 EGH Minderjährige, Bereich (drohende) seelische Behinderung (35a)

Insbesondere bei den Anträgen auf Schulbegleitungen schießen die Fallzahlen durch die Decke.

Hier wurde bereits bei der Verschiebung der 35a-Fälle aus dem ASD in den Fachdienst EGH im vergangenen Jahr mit 100 Fällen mehr an der Realität vorbei geplant. Die Tendenz ist steigend.

Die Zahl der Fachkräfte hingegen stagniert. Durch eine Erhöhung der Fachkräfte-Dichte könnte sorgfältiger geprüft und dem Kreis möglicherweise Millionenbeträge an Ausgaben gespart werden.

1.1.3 Pflegekinderdienst (PKD)

Im Pflegekinderdienst liegt die Fallzahl derzeit bei insgesamt 246. Die Personalausstattung ist sehr gut. Ein Teil der Fälle (79) wurde überdies an den Träger IUVO ausgelagert und wird dort bearbeitet.

Geeignete Pflegestellen zur Unterbringung von Kindern zu finden, stellt derzeit die größte Herausforderung im PKD dar und wird hinsichtlich der Akquise in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. Es ist gleichwohl nicht zu vertreten, dass Kindeswohlgefährdungen in Pflegefamilien vorkommen. Deswegen liegt in der sorgfältigen Prüfung geeigneter Pflegeelternbewerber*innen eines der Hauptaugenmerke der Fachkräfte im PKD.

1.1.4 Geflüchtete Familien und unbegleitete minderjährige Ausländer*innen (UmA)

Die Anzahl zugewanderter Familien, die mit der Jugendhilfe in Kontakt kommen, nimmt ebenso stetig zu, ohne dass die Ausstattung der Jugendämter landes-, aber durchaus auch kreisseitig entsprechend angepasst würde, obwohl der öffentliche Träger der Jugendhilfe hierzu gesetzlich verpflichtet ist.

¹ Diese Zahl ist jedoch insoweit nicht hinreichend aussagekräftig bezgl. InsoFa-Anfragen im Kreis, da sie nur einen (möglicherweise kleinen) Teil der Gesamtberatungen abbildet.

² Die Zahl berechnet sich auf Basis einer kompletten Fachkräfte-Besetzung.

Die Anzahl der unbegleiteten minderjährigen Ausländer*innen in der Zuständigkeit des Kreisjugendamtes Segeberg liegt derzeit regelhaft bei etwa 100 Fällen durchschnittlich, die in einer ASD-Sondereinheit von zwei Fachkräften verantwortet werden. Eine dieser Stellen ist zurzeit vakant.

Ein Teil des bezeichneten Personenkreises (20) wird in einer in die Landesunterkunft Boostedt integrierten Inobhutnahmestelle betreut und versorgt, was zwar zu einer Minderung der Gesamtbelastung des Jugendamtes führt; die Kosten hierfür belaufen sich allerdings auf weit über eine Million Euro pro Jahr.

Ob die geduldete Sondernutzung durch den Kreis weiterhin Bestand haben wird und kann, ist derzeit im Übrigen noch unklar.

1.1.5 Amtsvormundschaften (AV)

Bei den Amtsvormundschaften beläuft sich die Anzahl der zu betreuenden Mündel zum Stichtag 15.08.2024 auf insgesamt 211.

Hierfür stehen zu diesem Zeitpunkt 3 Vollzeit- und eine Teilzeitkraft zur Verfügung.

Damit wird – auch bei einer möglichen Umverteilung – nicht nur die gesetzliche Höchstzahl an Mündeln (50) pro Vormund*in überschritten, sondern auch der in diesem Zusammenhang stehende Beschluss des Kreistages (max. 40 Mündel pro Fachkraft) unterwandert.

1.2 Personelle Ausstattung (Fachkräfte im Kern-Jugendamt/ Fachkräfte-Situation bei den Freien Trägern der Jugendhilfe)

1.2.1 Kreisjugendamt

- Im ASD liegt die Anzahl offener Stellen zum Stichtag 15.08.2024 bei insgesamt 7.
Die Fallzahlen liegen bei voller Besetzung im Durchschnitt bei etwa 50 bis 60 pro Fachkraft.
Gemessen an den hohen Ansprüchen an die Tätigkeit und der hohen Komplexität der Fallkonstellationen ist diese Zahl deutlich zu hoch.
Zwar konnte im vergangenen Jahr die Fallzahl in einigen Dienststellen durch Anpassung der Arbeitsabläufe reduziert werden, jedoch gleicht der Anstieg der Fälle diese Entwicklung nicht nur aus, sondern führt insgesamt erneut zu einer Erhöhung der Zahlen im Durchschnitt.
Ungeachtet der Fachkräfteproblematik wäre eine Verdichtung der Personalkapazität zielführend.
Wir sehen in der Projektstelle Grenzgänger*innen, dass eine Intensivierung der Fallarbeit nicht nur die Qualität der Arbeit zu steigern vermag, sondern sich gleichzeitig Laufzeiten vermindern und damit mittelfristig Finanzressource durch passgenauere Hilfen und verbesserte Fallsteuerung eingespart werden kann.
Eine durchschnittliche Fallzahl von 40/45 pro Fachkraft ist unbedingt erstrebenswert.

- In der Projektstelle Grenzgänger*innen wäre eine Erhöhung der Fachkraftkapazität auf 2 Personen, die sich auch gegenseitig vertreten, und direkt bei der ASD-Leitung angebunden sind, wertvoll.
- Im Bereich des PKD ist die Personalausstattung zum jetzigen Zeitpunkt noch gut. Hier besteht kein sichtbarer Handlungsbedarf.
- Durch die extreme Erhöhung der Fallzahlen bedarf es einer Personalaufstockung in der EGH Minderjährige im Bereich 35a ((drohende) seelische Behinderung).
Eine pädagogische Leitung zur Unterstützung der fachlichen Ausrichtung könnte ebenso Entlastung schaffen.
- Weiterhin vakant ist die Stelle der Koordinierung Frühe Hilfen und Familienzentren.
Ebenso die Koordinierungsstelle für die Amtsvormundschaften.
- Die Stelle der Jugendhilfeplanung konnte ab dem 01.11.2024 erfolgreich besetzt werden.
- Im Bereich der AV ist eine zusätzliche Stelle erforderlich.
Die Eingruppierung liegt derzeit bei S12.
Gemessen an der enormen Verantwortung der Vormund*innen. (= volle Verantwortung für sämtliche Mündel an Eltern statt) ist dies dringend zu überdenken. Umliegende Kreise und Städte wie auch die FHH zahlen S15.
In der Anwerbung geeigneter Fachkräfte ist der Kreis Segeberg damit kaum noch konkurrenzfähig.

Insgesamt ist die Personalausstattung im Kreisjugendamt an der Grenze des Vertretbaren. Es kommt zu Überlastungsanzeigen in einem Teil der Fachdienste. Fehler können nicht ausgeschlossen werden.³

1.2.2 Freie Träger

Von den freien Trägern der Jugendhilfe hören wir, dass eine Nachbesetzung von Stellen immer schwieriger wird. Das gilt nicht nur für den stationären Bereich, sondern inzwischen auch für die Installation ambulanter Hilfen. Teilweise dauert es derzeit Wochen, bis familienunterstützende Angebote zum Einsatz kommen können. Eine Geeignetheit kann nicht regelhaft sichergestellt werden.

Damit erhöht sich naturgemäß das Risiko, Kindeswohl nicht mehr durch mildere Mittel als Herausnahme einzelner Kinder gewährleisten zu können.

Auch im Bereich präventiver Angebote wird es immer schwieriger, Fachkräfte zu akquirieren.

Hier handelt es sich häufig um geförderte Maßnahmen, die lediglich befristete Arbeitsverträge zulassen.

Es zeichnet sich ab, dass eine wachsende Zahl von Fachkräften die enormen Herausforderungen im Kontext stationärer und ambulanter Jugendhilfe eher meidet und sich vermeintlich weniger belastenden Arbeitsfeldern in der Sozialen Arbeit zuwendet.

³ Gemeinsam mit der Personalabteilung arbeitet der Kreis bereits an unterschiedlichen Modellen einer Umverteilung bestehender Ressourcen, so dass derzeit mit weiteren Stellenanmeldungen nicht zu rechnen ist.

1.3 Strukturelle Versorgung im Kreis Segeberg

Nach dem Aussetzen von ASD-Dauer-Diensten vor Ort in Wahlstedt und Bad Bramstedt ist der Kreis enorm gefordert, die verblieben Dienststellen mit qualifizierten Fachkräften zu bestücken, so dass die bestehende Versorgung in der Fläche gehalten werden kann.

Dabei wird es zunehmend schwieriger, die Qualitätsspanne in der Ausgestaltung des staatlichen Auftrages auf einem fachlich vertretbaren Niveau zu halten.

Auch in der Gesamtbetrachtung scheint die Versorgungslage in der Fläche trotz aller Bemühungen der Akteur*innen zu bröckeln.

Grund dafür ist neben dem flächendeckenden Fachkräftemangel u.a. die zum Teil unzureichende Finanzierung notwendiger Angebote (vgl. Forderungen des Bündnis Kindeswohl SH u.a.). Träger steigen aus, weil sie zur Sicherstellung von Maßnahmen, Beratung und Projekten zuzahlen müssen und überwiegend von ihrer Grundkonstitution der Organisation dafür nicht aufgestellt sind.

Ergänzend zu den monetären Aspekten kommt hier in den nächsten Jahren der erfolgreichen Jugendhilfeplanung als zentralem Element der Wahrnehmung der Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe eine entscheidende Rolle und exponierte Stellung zu.

1.4 Stationäre HzE (Fachkräfte/ Finanzierung/ Folgen)

Nach wie vor und schrittweise eskalierend entwickelt sich die Versorgungsnot an stationären Plätzen, insbesondere für jüngere, verhaltenskreative und Kinder mit weiteren individuellen Bedarfen wie bspw. nach erlebter sexueller Gewalt. Eine passgenaue Versorgung im Kreis zu finden, ist so gut wie unmöglich geworden.

Auch die Akquise von neuen Pflegefamilien gelingt immer schlechter.

„Einfache“ Kinder zu versorgen, stellt bereits eine enorme Herausforderung dar. Alles Weitere kommt einem „Sechser im Lotto“ gleich.

Fachkräfte mögen sich nicht mehr mit „schwierigen“ Kindern beschäftigen, haben häufig auch Ängste. Immer öfter müssen in stationären Jugendhilfeeinrichtungen 24/7-Wachdienste installiert werden, damit bestimmte Kinder überhaupt dort aufgenommen werden.

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei den Trägern stationärer Jugendhilfeträger gerät in ein Unverhältnis. Wer besser zahlt, hat bessere Chancen, ein Kind unterzubringen, und selbst das hilft mitunter nicht mehr.

2 Vorgaben des Gesetzgebers im SGB VIII

2.1 Rechtsqualität der gesetzlichen Regelungen

Es wird zwischen objektiv-rechtlichen Pflichten und subjektiven Rechten (Schutznormtheorie)

- Ermessensleistungen (Kann)
- Regelrechtsansprüchen (Soll) und

- Rechtsansprüchen (Muss) unterschieden.

Zwar bezeichnet das Kommunalrecht so genannte „Pflichtaufgaben“ auf der einen Seite und „freiwillige Aufgaben“. Jedoch sind entgegen üblicher Auffassung alle gesetzlich geregelten Aufgaben Pflichtaufgaben, weil das „Ob“ ihrer Wahrnehmung gesetzlich vorgeschrieben ist. (Wiesner, DIJuF-Sommerakademie 2023).

Je nach rechtlicher Vorgabe bleiben dabei allerdings Gestaltungsspielräume, nämlich

- bei der konkreten Ausgestaltung des Leistungsangebots sowie
- bei der Ausübung des Ermessens bei der Gewährung von Sozialleistungen.

Die Jugendhilfe ist insoweit in ihrer Gänze als „pflichtige“ Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung anzusehen.

2.2 § 79 SGB VIII „Gesamtverantwortung, Grundausrüstung“

„(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung.

(2) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen gewährleisten, dass zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch

1. die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen; hierzu zählen insbesondere auch Pfleger, Vormünder und Pflegepersonen;
2. die nach Nummer 1 vorgehaltenen Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen dem nach § 80 Absatz 1 Nummer 2 ermittelten Bedarf entsprechend zusammenwirken und hierfür verbindliche Strukturen der Zusammenarbeit aufgebaut und weiterentwickelt werden;
3. eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung nach Maßgabe von § 79a erfolgt.

Von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln haben sie einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.

(3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter und der Landesjugendämter einschließlich der Möglichkeit der Nutzung digitaler Geräte zu sorgen; hierzu gehört auch eine dem Bedarf entsprechende Zahl von Fachkräften. Zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ist ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen.“

2.3 (Gesamt-)Verantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe

[...] „Angesichts der Handlungsspielräume, die das Bundesrecht – aber in weiten Teilen auch das Landesrecht – für die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen

im Bereich des Leistungsrechts bietet, kommt den (bundes-)gesetzlichen Vorgaben für die Aufgabenerfüllung auf der örtlichen Ebene besondere Bedeutung zu.

Dabei ist auch der grundsätzlichen sozialpolitischen Entscheidung Rechnung zu tragen, ein plurales Angebot an Einrichtungen und Diensten vorzuhalten, das den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entspricht (§ 79 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SGB VIII).

Insoweit spricht der Gesetzgeber von der Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch, konkreter von der Gewährleistung, dass die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Das BVerfG spricht insoweit – rekurrierend auf die Kommentierung im LPK-SGB VIII – von der „Fundamentalnorm des SGB VIII“, also dem Vehikel, das dafür sorgt, „die Aufgabenpostulate vom Papier in die Praxis zu befördern“.⁴

Allerdings handelt es sich bei dieser Fundamentalnorm (nur) um eine objektiv-rechtliche Verpflichtung.

Aus ihr kann weder ein Träger der freien Jugendhilfe noch eine leistungsberechtigte Person einen (einklagbaren) Anspruch auf Erfüllung dieser Verpflichtung herleiten. Möglich ist aber eine Rechtsaufsichtsbeschwerde bei der Kommunalaufsicht. Gefragt ist hier vor allen Dingen der Jugendhilfeausschuss, der Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten in Anspruch nehmen kann, wenn er sich im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Gesamtverantwortung in seinen Rechten verletzt sieht.

[...] Freie Träger entscheiden danach autonom, ob sie im Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe aktiv werden. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe können sie weder zum Tätigwerden verpflichten noch ihre Tätigkeit untersagen. Da dem Leitbild des SGB VIII aber ein plurales Angebot zugrunde liegt, ist es Aufgabe des öffentlichen Trägers, bei freien Trägern dafür zu werben, dass sie bedarfsgerechte Angebote bereithalten. Ein wichtiges Instrument ist dabei eine leistungsgerechte Finanzierung. Die Realisierung eines bedarfsgerechten Angebots, das aus den Wünschen und Bedürfnissen der Leistungsadressaten abzuleiten ist (§ 80 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII), ist daher nur im Konsens mit den freien Trägern („partnerschaftliche Zusammenarbeit“ [§ 4 Abs. 1 S. 1 SGB VIII]) unter der Regie des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe möglich.

Die Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers erfordert es aber auch, dass dieser seiner Erfüllungsverantwortung gegenüber den leistungsberechtigten Personen gerecht wird, also ggf. selbst (rechtzeitig) Einrichtungen und Dienste schaffen muss, wenn und solange es nicht gelingt, ein bedarfsgerechtes Angebot seitens der freien Träger bereitzuhalten.

Erschöpfte Kapazitäten bei den Angeboten freier Träger entlasten also den Träger

⁴ Zwar beziehen sich die Ausführungen dieses Papiers ausschließlich auf die Aufgaben im Zusammenhang mit Kinderschutz, Wächteramt und Garantenstellung. Die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben umfasst jedoch selbstverständlich genauso die Aufgabenbereiche Kindertagesbetreuung, Jugendhilfe im Strafverfahren, Offene Kinder- und Jugendarbeit, schulische Erziehungshilfe, Verfahrenslotsen u.w.

der öffentlichen Jugendhilfe nicht von der Verpflichtung zur Leistungsgewährung, wenn und solange die Leistungsvoraussetzungen vorliegen.

Das ehrgeizige Versprechen, ein bedarfsgerechtes Angebot bereitzuhalten, kann nur über einen Planungsvorlauf eingelöst werden, geht es doch nicht nur um die (rechtzeitige) Bereitstellung finanzieller Mittel, sondern auch um die (rechtzeitige) Bereitstellung von Einrichtungen und Diensten und um die Rekrutierung des Fachpersonals. [...]

Der Zugriff auf die erforderlichen Einrichtungen und Dienste erfordert also zu allererst die Bereitstellung der dafür notwendigen finanziellen Mittel.

Aus der Gesamtverantwortung folgt deshalb die Pflicht, die für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Finanzmittel vorzuhalten.

Der Haushaltsplan steht deshalb unter dem Vorbehalt der Gesamtverantwortung und der Gewährleistungspflicht nach § 79 SGB VIII – nicht umgekehrt.

Die gesetzliche Gewährleistungspflicht wiederum ist ein zulässiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung („Finanzhoheit“).

Die prekäre Haushaltssituation vieler Kommunen ist keine Rechtfertigung für eine Relativierung dieser Gesamtverantwortung bzw. für eine mangelnde Bedarfsdeckung im Einzelfall.

Vielmehr ist es dann Aufgabe der Länder, insoweit für die Leistungsfähigkeit der Kommunen zu sorgen (Mehrbelastungsausgleich).

Dies geschieht indessen in der Praxis nicht mit der notwendigen Konsequenz, sodass die Qualität der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vielfach von der finanziellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft abhängt. [...]

Jugendhilfeplanung ist damit kein bürokratisches Verfahren, sondern ein fach- und kommunalpolitischer Willensbildungsprozess mit Gestaltungs- und Steuerungsabsicht in der Verantwortung des Jugendhilfeausschusses. [...]

Unter dem Druck von Sparvorgaben der Kommunen geraten allgemeine Vorgaben der Verwaltung zT in Widerspruch zu den fachlichen Anforderungen und Zielen bis hin zu Fällen von rechtswidrigen Anordnungen, aus finanziellen Gründen notwendige Leistungen nicht zu gewähren.

Bei der Formulierung der Strukturprinzipien in §§ 79, 80 SGB VIII ging der Gesetzgeber aber nicht nur davon aus, dass die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel auch tatsächlich bereitgestellt werden (können), sondern dass auch das dafür notwendige Personal (rechtzeitig) zur Verfügung steht.

Der Personalmangel in den Jugendämtern, aber auch in Einrichtungen und Diensten öffentlicher und freier Träger wird indes zunehmend zu einer fachpolitischen Herausforderung.

Die gesetzliche Verpflichtung, zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen (§ 79 Abs. 3 S. 2 SGB VIII), wird dem Problem zwar eine größere kommunalpolitische Aufmerksamkeit verschaffen, wird es aber nicht lösen können.

Der Personalmangel in vielen Jugendämtern sorgt laut einer aktuellen Umfrage von Report Mainz immer wieder für eine Gefährdung von Kindern und

Jugendlichen. Oft fehlen auch geeignete Plätze, um Kinder in Not unterzubringen. [...]

Angesichts der aktuellen Personalsituation können aber die gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen vielerorts nicht (mehr) eingehalten werden.

Dies hat Folgen für die Qualität der Leistungsgewährung. So wird man in Anlehnung an §§ 323, 326 BGB in solchen Fällen von einer Schlechtleistung sprechen können, da die Leistung nicht den gesetzlichen Vorgaben oder den vertraglichen Vereinbarungen entsprechend erbracht wird.

Im Hinblick auf den Kinderschutz können sich daraus noch weitere Konsequenzen ergeben – also die Frage, ob daraus Amtspflichtverletzungen abzuleiten sind mit Folgen für die Garantenstellung bzw. Verletzungen der Aufsichtspflicht einzelner Fachkräfte.“⁵

Das bedeutet:

- Die Kommunen tragen die Ausgabenverantwortung anstelle der Länder.
- Die so genannte Konnexität (Mehrbelastungsausgleichspflicht der Länder) wird nur unzureichend wahrgenommen.

Die Qualität der Kinder- und Jugendhilfe hängt von der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaft ab.

2.4 Aufgaben und Pflichten des Jugendamtes in der Ausübung des staatlichen Wächteramtes

Das Kreisjugendamt ist Inhaber des Staatlichen Wächteramtes und verantwortliches Organ zur Umsetzung der gesetzlichen Schutzvorschriften zugunsten des Kindes.

Das den Eltern in Art. 6 II 1 GG garantierte Recht wird durch die in Art. 6 II 2 GG enthaltene Bestimmung begrenzt.

Die staatliche Gemeinschaft (in dem jeweiligen Kompetenzbereich folglich Bund, Land oder Stadt [Kreis, Gemeinde] einerseits und Legislative, Exekutive [insbesondere Jugendamt] und Judikative [insbesondere Familiengericht] andererseits [Art. 1 III GG]), hat darüber zu wachen, dass Pflege und Erziehung des Kindes durch ihre Eltern stattfinden.

In erster Linie beruht das "Wächteramt des Staates" auf dem Schutzbedürfnis des Kindes, dem als Grundrechtsträger eigene Menschenwürde und ein eigenes Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit (Art. 1 I, 2 I GG) zukommt.

D.h., das Grundgesetz geht davon aus, dass der Staat aufgrund seiner Verpflichtung auf die Menschenwürde, dem ohne Schutz und Hilfe lebens- und freiheitsunfähigen Kind beistehen muss. Sofern die Eltern die Lebens- und

⁵ Wiesner: Rechtsansprüche, Rechtspflichten und Konsequenzen bei Nichterfüllung im SGB VIII – Teil I (JAm 2024, 258)

<https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fjamt%2F2024%2Fcont%2Fjamt.2024.258.1.htm&pos=17&hlwords=on>

Freiheitshilfe gewähren, aktualisiert sich die Garantenstellung des Staates für das Kindeswohl nicht (Subsidiarität staatlicher Erziehungsinstanzen), vielmehr erschöpft sie sich darin, den Vorrang der Eltern im Hinblick auf Pflege und Erziehung des Kindes, mit den ihm zu Gebote stehenden Mitteln sicherzustellen. Sollten die Eltern nicht willens oder in der Lage sein, ihrer Elternverantwortung nachzukommen, lebt seine Beistandspflicht hingegen unverkürzt auf. Das Wohl des Kindes ist somit gleichermaßen verbindendes wie auch trennendes Moment im Verhältnis von Elternrecht und Wächteramt. Sowohl für die elterliche Verantwortung als auch für das staatliche Wächteramt ist das Kindeswohl die "oberste Richtschnur" und verknüpft beide miteinander.

Der Staat hat Verletzungen des Kindeswohls grundsätzlich vorzubeugen und gegebenenfalls Maßnahmen der Gefahrenabwehr einzuleiten, aber auch bei Eintritt einer Kindeswohlverletzung den Versuch zu unternehmen, diese zu kompensieren.

2.5 Aufgaben und Pflichten der Fachkräfte im ASD (PKD)

Maßgeblich für die Bestimmung des Pflichtenkreises ist in erster Linie der Regelungsgehalt, wie er sich aus den §§ 1 Abs. 3 Nr. 3 und 8a Abs. 1 und 3 SGB VIII ergibt, welche zugleich den sich aus Art. 6 Abs. 3 GG ergebenden Schutzauftrag gegenüber Kind und Familie definieren (vgl. Hauck/Hains. Großkommentar zum SGB VIII, Stand Sept. 2012, Bd. 1, § 8a Rz. 1).

Mit der Einführung der Vorschrift zum Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung wurde der Schutzauftrag des öffentlichen Trägers gegenüber Kindern und Jugendlichen konkretisiert. Es ist jetzt deutlich, dass die Unterstützung der Eltern zum Wohl des Kindes von der Leistungsform in eine Intervention ohne Einverständnis oder gegen den Willen der Beteiligten in der Familie übergehen muss, wenn die Gefährdung des Kindeswohls anders nicht abzuwenden ist. Dieser Maxime sind sämtliche Fachkräfte des ASD von Amts wegen verpflichtet. Auch im Kontext einer Hilfestellung ist der Schutzauftrag aktiv auszufüllen. Soweit es um ambulante Hilfen geht, trägt das Jugendamt zunächst Verantwortung für die Auswahl der Träger und eine Mitverantwortung für die Art der Ausgestaltung der Hilfe.

„Die Hilfsangebote der Jugendhilfe haben sich darauf auszurichten, durch Abwendung der Gefährdungssituation dazu beizutragen, dass negative Prognosen (hohe Wahrscheinlichkeit erheblicher Schädigungen) nicht eintreten.“ (Schone 2019)

2.6 Gewährleistungsverantwortung für die Erfüllung der ION-Verpflichtung

„Damit die Jugendämter ihre Verpflichtung zur ION im konkreten Einzelfall erfüllen können, stehen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe aufgrund ihrer Gesamt- und Planungsverantwortung (§ 79 SGB VIII) in der Pflicht, ausreichend

geeignete Unterbringungsmöglichkeiten für Fälle der ION vorzuhalten. Dies umfasst gerade bei der ION als kurzfristiger Krisenintervention in akuten Gefährdungssituationen die Sicherstellung von kurzfristig vorhandenen Plätzen in ausreichender Zahl. Die Verpflichtung gilt selbstverständlich auch im Hinblick auf Kinder und Jugendliche, deren Unterbringung und Betreuung aufgrund erhöhter Bedarfe besonders herausfordernd ist. Das Jugendamt ist insofern verpflichtet, unterschiedliche geeignete, dh zielgruppenspezifische Angebote zu garantieren bzw. selbst vorzuhalten, um der Verpflichtung zur ION gerecht zu werden (FK-SGB VIII/Trenczek/Beckmann, 9. Aufl. 2022, SGB VIII § 42 Rn. 35; ausf. zu den Zielgruppen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Inobhutnahme bei fehlenden Plätzen (JAmt 2023, 477) Anforderungen an die ION Trenczek ua Inobhutnahme, 4. Aufl. 2023, 101 ff., 309 ff.).

In Zeiten des sich verschärfenden Fachkräftemangels ist die Erfüllung der Gewährleistungsverantwortung besonders herausfordernd. Fachpolitische Forderungen gehen ua in Richtung einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie Ausbildungsmöglichkeiten, einer gezielten und planvollen Erweiterung des Fachkräftegebots sowie der Schaffung von Koordinierungsstellen zur Suche nach Plätzen einschließlich Plätzen für Anschlusshilfen (Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen e. V. [IGfH] Positionspapier der Fachgruppe Inobhutnahme „Mangel an Fachkräften in der Kinder- und Jugendhilfe wirkt sich dramatisch aus!“ vom 5.12.2022, abrufbar unter https://igfh.de/sites/default/files/2022-12/Positionspapier_Fachkr%C3%A4ftemangel%20und%20aktuelle%20Auswirkungen_FG-Inobhutnahme_IGfH_0.pdf, Abruf: 14.9.2023).

Neben einer organisatorischen Weiterentwicklung zum Umgang mit mangelnden Ressourcen wird sich letztlich auch eine Diskussion darüber nicht vermeiden lassen, wie in der Jugendhilfeplanung, aber auch in der rechtlichen Gestaltung bspw. von Leistungsansprüchen und deren quantitativem Umfang, eine Priorisierung der staatlichen Pflichten gegenüber Kindern und Jugendlichen und ihren Familien erfolgen kann, um die Erfüllung der jeweiligen Rechtspflichten sicherstellen zu können.

II. Auswirkungen auf das Vorgehen bei fehlenden ION-Plätzen im Einzelfall

Die Verpflichtung des Jugendamts zur ION gem. § 42 SGB VIII umfasst konkret die vorläufige Unterbringung des Kindes oder der Jugendlichen (m/w/d*) bei einer geeigneten Person, in einer geeigneten Einrichtung oder in einer sonstigen Wohnform (§ 42 Abs. 1 S. 2 SGB VIII). Die Unterbringung ist Wesensmerkmal der ION (FK-SGB VIII/Trenczek/Beckmann SGB VIII § 42 Rn. 30). Dabei sind im Hinblick auf die sozialpädagogische Krisenintervention, um die es sich bei der ION handelt, besondere Anforderungen an die fachlichen Kompetenzen sowie die Ausstattung zu stellen (Wiesner/Wapler/Dürbeck SGB VIII, 6. Aufl. 2022, SGB VIII § 42 Rn. 23 b).“

„Im konkreten Einzelfall entbinden auch fehlende Plätze das Jugendamt nicht von der Erfüllung der gesetzlichen Pflicht zur ION und Unterbringung des Kindes oder der Jugendlichen gem. § 42 SGB VIII. Die gefestigte Rechtsprechung, dass der öffentliche Träger im Zusammenhang mit seiner Pflicht, Kindern einen Betreuungsplatz zur Verfügung zu stellen, sich nicht auf einen

Kapazitätsvorbehalt berufen kann, gilt auch im Kontext einer ION (VG Gera 13.1.2023-6 E1524/22 Ge), angesichts der betroffenen Rechtsgüter Leib und Leben und der staatlichen Pflicht, Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen, sogar noch verschärft. Käme ein Kind zu Schaden, stünde zudem eine strafrechtliche Verantwortlichkeit der zuständigen Fachkräfte im Raum (vgl. LG Arnsberg 7.1.2020 – 3 Ns-411 Js 274/16-101/17).“

Insoweit ergibt sich die unbedingte Verpflichtung des Jugendamtes (gemeint ist hier das Zusammenspiel zwischen der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuss in seiner besonderen politischen Rolle), alles in seiner Macht Stehende zu tun, um den Kinderschutz weiterhin zu gewährleisten und die in diesem Zusammenhang erforderlichen Angebote weiterhin und in ausreichendem Maße ungeachtet der zweifellos herausfordernden Rahmenbedingungen bereitzustellen.

3 Die Relevanz der finanziellen Leitungsfähigkeit für die Aufgabenwahrnehmung

Die Erfüllung von Rechtsansprüchen (§§ 27, 35a, 41 SGB VIII) ist budgetsprengend.

Jedoch existieren, anders als bei reinen Geldleistungen, keine gesetzlichen Vorgaben für den zu deckenden Bedarf. Vielmehr wird der Bedarf bei Einzelfallhilfen zwischen Anspruchsberechtigten und Jugendamt gewissermaßen „ausgehandelt“.

Faktisch können auf diese Weise finanzielle Erwägungen oder auch die aktuelle Personalsituation in die Entscheidung über den Bedarf mit einfließen.

Soll-Leistungen (bspw. § 19) begründen einen Regelrechtsanspruch. Finanzielle Erwägungen entbinden nicht von der Regelpflicht.

Lediglich bei Kann-Leistungen ist es statthaft, dass finanzielle Überlegungen in die Entscheidung mit einfließen. Allerdings müssen gleichwohl unterjährig permanent Mittel zur Verfügung stehen, die die Ausübung des Ermessens im Einzelfall erlauben.⁶

4 Herausforderung Personalmangel

Zunehmend gewinnt der Personalmangel auch im Kreisjugendamt Segeberg Relevanz.

Auch in den Einrichtungen und Diensten der freien Träger führt fehlendes Personal dazu, dass Familien nicht mehr zeitnah adäquat versorgt werden oder Kinder untergebracht werden können.

„Trotz des Fachkräftegebots wird in der Praxis der finanzknappen Kommunen häufig zu wenig Personal beschäftigt, und die Fallzahlen pro Mitarbeiterin sind

⁶ Vgl. DIJuF-Sommerakademie 2023, Wiesner

häufig viel zu hoch. Unter dem Druck von Sparvorgaben der Kommunen geraten allgemeine Vorgaben der Verwaltung zum Teil in Widerspruch zu den fachlichen Anforderungen und Zielen bis hin zu Fällen von rechtswidrigen Anordnungen, aus finanziellen Gründen notwendige Leistungen nicht zu gewähren“ (Scheiwe 2015).⁷

5 Folgen und mögliche Konsequenzen für das Kreisjugendamt Segeberg

5.1 Die Erfüllung des Primäranspruchs durch das Jugendamt

Der Ausgangspunkt ist immer die Regelung des „individuellen Bedarfs“. Bei Regelleistungen wie beispielsweise im Kontext Kita bedeutet dies die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben zu den Aspekten

- Personalausstattung,
- örtliche Erreichbarkeit,
- tägliche Förderzeit nach dem spezifischen Bedarf/Ganztagsplatz U3 (§24 SGB VIII).

Bei Einzelfallhilfen steuert die Bezugnahme auf die Ergebnisse des Hilfeplanverfahrens bzw. der Bedarfsfeststellung die Ausgestaltung des Anspruchs. Damit korrespondiert der Erlass eines (Dauer-) Verwaltungsaktes und die Gewähr der Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts im Hinblick auf vorhandene Angebote.

5.2 Rechtsfolgen bei Nichterfüllung

5.2.1 Klage vor dem Verwaltungsgericht

Es besteht bei nicht gewährten Primäransprüchen immer die Option einer Verpflichtungsklage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht, sofern der Rechtsanspruch nicht erfüllt wird. Der Anspruch auf die Leistung ist unbedingt. Es besteht kein Kapazitätsvorbehalt oder ein Vorbehalt mangelnder Verfügbarkeit einer bedarfsgerechten Hilfe.

Als Sekundäranspruch müssen aus der Nichterbringung entstandene Aufwendungen ersetzt werden.

Sofern die Voraussetzungen des §36a Abs. 3 SGB VIII (Selbstbeschaffung) vorliegen, reichen die Kenntnis des Jugendamtes vom Hilfebedarf, die Anspruchsberechtigung zum Zeitpunkt der Selbstbeschaffung sowie ein unzumutbarer zeitlicher Aufschub aus, den Ersatz eines entsprechenden Schadens geltend zu machen.

⁷ Ebd.

5.2.2 Schadensersatz bei Amtspflichtverletzung.

Neben dem Anspruch aus § 36a Abs. 3 SGB VIII kann bei Verschulden des Jugendamtes ein Amtshaftungsanspruch (§839 BGB, Art. 34 GG) treten. Voraussetzung dafür ist eine Amtspflichtverletzung, die schon dann vorliegt, wenn das Jugendamt trotz rechtzeitiger Anmeldung eines Anspruchs keine entsprechende Leistung erbringt. In der Nichterfüllung des Anspruchs liegt bereits zugleich die Amtspflichtverletzung.

5.2.3 Strafrechtliche Verantwortung von Fachkräften

Haben Leitungs- oder Fachkräfte Aufgaben zur Sicherung des Kindeswohls und kommt es zu Verletzungen von Rechtsgütern wie Leben oder Gesundheit bei den betreffenden Kindern oder Jugendlichen, so kann sich bei Pflichtverletzungen eine strafrechtliche Verantwortung aufgrund eines Unterlassens ergeben.

Eine strafrechtliche Verantwortung kann die ASD-Fachkraft dann treffen, wenn sie nach dem SGB VIII befugt und gleichzeitig verpflichtet war, einzuschreiten und wenn sie dies rechtswidrig unterlassen hat.

Dem ASD stehen ja zum Beispiel die Eingriffsmöglichkeiten einer Inobhutnahme (42 SGB VIII) oder der Anrufung des Familiengerichts (§8a Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) zu.

Maßgeblich für die nachträgliche Beurteilung der Rechtmäßigkeit des sozialpädagogisch-fachlichen Handelns ist dabei, wie sich der Hilfefall für die zuständige Fachkraft zu dem Zeitpunkt dargestellt hat, an dem das vermeintlich erforderliche Handeln ausgeblieben ist.

Eine strafrechtliche Verantwortung ergibt sich nur dann, wenn die Gefahr für das Kind bei rechtmäßigem bzw. ordnungsgemäßigem Handeln mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit hätte abgewendet werden können.

6 Lösungsansätze

Ansätze zur Lösung bzw. zum konstruktiven Umgang mit der Gemengelage stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit den bevorstehenden Entscheidungen zum zukünftigen Umgang mit verfügbaren Ressourcen. Nachfolgend sind wesentliche Aspekte gelistet.

- Kreis vor begründeten Klagen bewahren (Ressourcen erhalten und optimieren)
- Fachkräfte schützen, Fachkräften Sicherheit geben (Fortbildungen, Fachtage)
- Stellenschlüssel erhöhen (Fallzahl flächendeckend auf unter 40 einpegeln)
- Rahmenbedingungen optimieren
(Ausreichende Zahl verfügbarer Dienstwagen, unabhängig von der

tatsächlichen Nutzung, ggfs. auch private Nutzung von Dienstwagen (etwa im Rahmen der Rufbereitschaft), weitere Flexibilisierung der Arbeitszeiten im Kinderschutz, ...)

Aber auch:

- Strukturelle Versorgung in den Lebenswelten der Bürgerinnen und Bürger bestmöglich gewährleisten,
- Präventionsangebote in Form von Elterntrainings initiieren,
- Kita-Ausbau auf Basis den Erfordernissen angemessen weiter vorantreiben,
- OGS-Ausbau fördern und absichern,
- Angebote der Offenen Kinder- und Jugendarbeit in die Kreisfläche bringen,
- Inklusive Jugendhilfe auch vor 2028 schon fördern, aufbauen und sicherstellen,

u.v.m.

Fazit:

Die Jugendhilfe kollabiert zunehmend.

Verwaltung und Politik müssen gemeinsam dafür Sorge tragen, die Folgen für die Kinder, Jugendlichen und Familien im Kreis so wenig belastend wie irgend möglich zu halten.