

## Veröffentlicht in: Jugendhilfe 1/2007

# Endlich: Entwicklungsberichte ade

### Eine Entwicklung in Niedersachsen

CHRISTOF RADEWAGEN

**Forderungen von Jugendämtern nach der Erstellung und Übersendung von Entwicklungsberichten verkennen regelmäßig den gesetzlichen Auftrag der Jugendhilfe. Dieser umfasst die fachkompetente Unterstützung der Betroffenen im Aushandlungsprozess um die geeignete und erforderliche Hilfe. Ein solches Verständnis von § 36 SGB VIII folgt aus dem Wortlaut und Sinnzusammenhang zu anderen Vorschriften des SGB VIII. Dagegen stehen Diagnostikmodelle, denen die Entwicklungsberichte zuzuordnen sind. Solche Modelle folgen einem einseitig geprägten Expertenhandeln, das die Betroffenen zu Objekten der Entscheidung macht. Auch geltende Datenschutzvorschriften werden durch die Forderung nach Entwicklungsberichten völlig außer Acht gelassen.**

### Vertrauensschutz

Jugendhilfefachkräfte erhalten Tag für Tag tiefe Einblicke in die Lebenssituationen ihrer AdressatInnen. Um deren Vertrauen nicht zu enttäuschen, ist es wichtig, sich an die klaren gesetzlichen Vorgaben zu halten und den Datenschutz nicht als organisatorisches Hindernis, sondern als Zeichen der Qualität sozialer Arbeit zu verstehen. Sozialarbeiter/ Sozialpädagoginnen schützen somit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ihrer AdressatInnen, ein Grundrecht jedes Bürgers. Die Hilfesuchenden dürfen erwarten, dass das, was sie Sozialarbeitern/ Sozialpädagoginnen im Rahmen ihrer Berufsausübung anvertrauen oder was diese erfahren, geheim bleibt und nicht zur Kenntnis Unbefugter gelangt. Ausnahmen davon sind gesetzlich geregelt.

Die Praxis handelt gerade in und vor dem Hilfeplanverfahren anders (Siehe dazu auch: *Busch, Fieseler: Jugendhilfe, 5/ 2005, S. 273 ff.*). Das mag an der Unkenntnis der Datenschutzvorschriften liegen – oft genug liegt es aber auch an einem bewussten Verstoß der Fachkräfte gegen geltendes Recht.

### Entwicklungsberichte

Die meisten Jugendämter fordern seit Jahrzehnten freie Träger auf, zur Vorbereitung von Hilfeplangesprächen ausführliche Berichte anzufertigen, die die Entwicklung der im Rahmen von Hilfe zur Erziehung betreuten Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen detailliert beschreiben sollen.

Im Grunde handelt es sich bei den Entwicklungsberichten um die Fortschreibung einer überkommenen Tradition, die aber seit dem Inkrafttreten des neuen Kinder- und Jugendhilferechts in Form des SGB VIII (seit 1990!) keine rechtliche Basis mehr hat. Zu Zeiten des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) waren Heimberichte üblich, weil es damals keine Hilfeplangespräche gab. Nun aber sind Entwicklungsberichte aufgrund von § 36 SGB VIII nicht nur entbehrlich, mehr noch: die Anforderung solcher Berichte kollidiert mit dem Datenschutz und entspringt wohl meist auch der Vorstellung, dass vom öffentlichen Träger Aufsicht ausgeübt werden müsse. *Wilmers-Raschert* betont in seiner umfassenden Untersuchung zum Datenschutz in der freien Jugend- und Sozialhilfe, dass der öffentliche Träger nicht berechtigt ist, „die Ausführung einer Aufgabe jederzeit nachzuprüfen. [...] Folge ist, dass der Leistungsträger weder berechtigt noch verpflichtet ist, die laufende Tätigkeit des freien Trägers zu überwachen.“ (*Wilmers-Raschert: Datenschutz in der freien Jugend- und Sozialhilfe, S. 93 mit Hinweis auf Kunkel*)

Entwicklungsberichte folgen unter anderem einem einseitig geprägten Expertenhandeln, das die Betroffenen in der Hilfestellung zu Objekten degradiert, anstatt sie als Experten in eigener Sache an

den sie betreffenden Entscheidungen aktiv zu beteiligen, wie es ihr Subjektstatus nach dem SGB VIII verlangt. (Vergl auch.: *Busch*, 1997, S. 84) Darüber hinaus verstoßen sie regelmäßig gegen die berufliche Schweigepflicht nach § 203 StGB und gegen die Regeln des Sozialdatenschutzes. Diese sind für die Jugendhilfe im SGB I, SGB VIII und SGB X verbindlich formuliert und bestimmen unter anderem, dass nach dem Grundsatz der Erforderlichkeit Sozialdaten nur dann erhoben, verarbeitet oder genutzt werden dürfen, wenn dies zur Aufgabenerfüllung des Leistungsträgers (z. B. Jugendamt) unbedingt notwendig ist. Dabei steht jede Datenverarbeitung unter dem Erlaubnisvorbehalt. Das bedeutet, sie ist grundsätzlich verboten, es sei denn der Betroffene willigt in die Datenverarbeitung ein oder sie wird durch ein Gesetz legitimiert. Darüber hinaus sind die erforderlichen Daten gemäß dem Ersterhebungsgrundsatz bei den Betroffenen zu erheben. Ausnahmen von dieser Regel werden in § 62 SGB VIII eng begrenzt.

Freie Jugendhilfeträger sind keine Leistungsträger im Sinne von § 12 SGB I und somit zunächst einmal nicht an die Vorgaben des SGB I i.V.m. SGB X und SGB VIII gebunden. Allerdings sind die freien Träger gemäß § 61 Abs. 4 SGB VIII immer dann abgeleiteter Normadressat des § 35 SGB I, und danach dazu verpflichtet, den Schutz personenbezogener Daten entsprechend dem SGB zu gewährleisten, wenn sie für den öffentlichen Träger Aufgaben erfüllen. Dies kann z. B. die Durchführung von Hilfe zur Erziehung sein. Also haben die MitarbeiterInnen der freien Träger bei ihrer Arbeit neben dem BDSG und StGB insbesondere den Sozialdatenschutz zu beachten.

Der Grundsatz der Erforderlichkeit verbietet eine Vorratsdatenspeicherung und unterstreicht die Unzulässigkeit von Entwicklungsberichten, die in der Regel mehr Daten enthalten, als zur Erfüllung einer Aufgabe benötigt werden. Für den freien Träger, der im Auftrag des Jugendamtes entsprechende Berichte erstellt oder erstellen soll, ist nicht abschätzbar, welche Daten der öffentliche Träger zur Erfüllung seiner jeweiligen Aufgabe unbedingt benötigt.

Grundsätzlich haben freie Träger für Entwicklungsberichte weder eine Erhebungs- noch eine Übermittlungsbefugnis. Dies gilt selbst dann, wenn der Betroffene dazu seine Einwilligung gegeben hat, denn die Übersendung von Entwicklungsberichten ist nicht notwendig, damit der öffentliche Träger seine Aufgaben erfüllen kann. Vielmehr hat das Jugendamt nach Möglichkeiten zu suchen, die erforderlichen Daten bei den Betroffenen selbst zu erheben (Ersterhebungsgrundsatz), wie es § 62 (2) Satz 1 SGB VIII bzw. § 67a (2) Satz 1 SGB X verlangen. (Zustimmend: *Busch* 1995, S. 106 f., 1997, S. 84 ff., 2002, RZ 5, Späth, 1992, S. 131, *Ensslen*, 1997, S. 261, Anderer Meinung: HDSB, 19. TB, S. 47; *Kunkel*, 2002, RZ.: 288, *Maas*, 1992, S. 61)

Dem Grundsatz und dem Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen wird durch den bei längeren Hilfen obligatorisch aufzustellenden Hilfeplan gem. § 36 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII entsprochen. Da der öffentliche Träger innerhalb seiner Rechtsaufsicht das Vorliegen der Voraussetzungen für die Hilfestellung regelmäßig im Rahmen eines solchen Hilfeplans zu überprüfen hat, stellt diese Form der Datenerhebung auch keinen unverhältnismäßigen Mehraufwand für ihn dar. (Vergl.: *Kunkel*, 1998, S. 209 und derselbe, 2000, S.61 f.) An der Hilfeplanung wiederum sind sowohl die Personensorgeberechtigten als auch die Kinder und Jugendlichen bzw. jungen Volljährigen sowie weitere Personen, sofern sie bei der Durchführung der Hilfe tätig werden, zu beteiligen.

Im Zuge der Hilfeplanung dürfen gemäß dem Grundsatz der Erforderlichkeit nur solche Daten erhoben werden, die zur Planung und Gewährung der Hilfe unbedingt erforderlich sind. Dabei ist zu beachten, dass die Hilfeplanung auf eine konkrete Sozialleistung ausgerichtet ist. Es ist daher nicht erforderlich, anamnestischen und diagnostischen Instrumentarien der psychosozialen Persönlichkeitserfassung einzusetzen. (Vergl.: *Nothacker*, 2002, RZ 55, *Busch*, 1995, S. 102 ff, 203 ff., 205 f.) Das gilt auch für Entwicklungsberichte, die in der Regel standardisiert sind und sich nicht auf die Hilfeplananforderungen beziehen. (Vergl.: *Nothacker*, 2002, RZ 55) Diagnostikmodelle verleiten in der Jugendhilfe zu methodischen und strukturellen Denk- und Vorgehensweisen, die mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen unvereinbar sind. Hilfepläne sind keine Gutachten und Entwicklungsberichte keine Grundlagen für die Fortschreibung von Hilfeplänen. Das ergibt sich nicht nur durch den Wortlaut des § 36 SGB VIII sondern auch durch den Umstand, dass es hierbei regelmäßig um die Nutzung von Sozialdaten geht, die nur zulässig ist, wenn dies zur Erfüllung der Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch unbedingt erforderlich ist. Die Erforderlichkeit liegt aber nur dann vor, wenn und soweit der vom Gesetz her zu bestimmende Zweck nicht durch andere Art und Weise erfüllt werden kann. (Ausführlich dazu *Busch*, 1997, S. 85, der hier sinngemäß zitiert ist.) Um z. B. entscheiden zu können, ob eine Hilfe Erfolg hat und deshalb fortgesetzt werden soll oder um einen Hilfeplan zu erstellen, bedarf es keiner ausführlichen Entwicklungsberichte, weshalb sie auch durch die Hilfeplanung nicht legitimiert werden. Diese ist vielmehr auf das notwendige Maß an Daten zu

reduzieren und vor allem zielorientiert und messbar aufzubauen. (Siehe hierzu ausführlich *Radewagen*, EJ 5/ 2002, S. 295 ff.)

## Zulässigkeit von Entwicklungsberichten

Um die Konflikte mit verschiedenen Jugendämtern wegen deren massiven Bestehens auf Entwicklungsberichten und damit deren datenschutzrechtliche Zulässigkeit überregional klären zu lassen, ist der VSE-Datenschutz (Unter wissenschaftlicher Begleitung von *Prof. M. Karl-Heinz Lehmann* (Burgdorf)) an den Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen (LfD) herangetreten. Seit 2004 haben wiederholt Gespräche stattgefunden, an denen ab 2005 auch eine offizielle Vertreterin des Fachbereichs Jugend und Familie (Kommunaler Sozial Dienst) der Stadt Hannover teilnahm. Die Vertreterin der Stadt Hannover hat die Entwicklungsberichte aus den oben genannten Gründen ebenfalls als fachlich nicht notwendig und datenschutzrechtlich unzulässig bewertet. Den Prozess begleitend hat sich der VSE Datenschutz an die Landesdatenschutzbeauftragten der anderen Bundesländer mit der Bitte um Auskunft, wie dort die Anforderung von Entwicklungsberichten datenschutzrechtlich beurteilt wird, gewandt. Zustimmung zu unserer Bewertung kam insbesondere von den Landesbeauftragten aus Brandenburg und Schleswig Holstein (Schreiben des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein vom 26.10.2004 (Az.:Ldref2 – 72.42/04.001); Schreiben des Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg vom 23.08.2004 (Gz.:Pe/078/04/239)). Andere enthielten sich mit Hinweis auf den offenen Klärungsprozess in Niedersachsen.

Weil der LfD vor einer eigenen Bewertung die Auffassung von öffentlichen Jugendhilfeträgern, die Entwicklungsberichte im Bereich Hilfe zur Erziehung als notwendig erachten und verwenden, einholen wollte, sich aber keiner der angesprochenen Träger dazu bereit fand, wurde der gesamte Vorgang deshalb zu einer abschließenden Stellungnahme an das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit weitergeleitet.

Mit Schreiben vom 12. Juli 2006 (AZ: 301.2-05 419/1) stellt das Ministerium folgendes fest:

„Jugendämter dürfen Sozialdaten – und damit auch die in den Entwicklungsberichten hinterfragten Einzelangaben – erheben, soweit ihre Kenntnis für die Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich ist (§ 62 Abs. 1 SGB VIII). Die Erhebung darüber hinausgehender Daten ist unzulässig. Nach § 62 Abs.2 SGB VIII sind diese Daten unmittelbar bei den Betroffenen zu erheben. Auch wenn im Einzelfall nicht auszuschließen ist, dass einer der Ausnahmetatbestände des § 62 Abs. 3 SGB VIII gelten kann, widerspricht es mir, hier pauschal solche Ausnahmen vorauszusetzen. Entsprechend halte ich eine regelmäßige und ausnahmslose Anforderung von Entwicklungsberichten in Fällen

- der stationären Unterbringung
- von Erziehungsbeistandschaften oder
- Sozialpädagogischer Familienhilfe

für nicht zu rechtfertigen. In begründeten Einzelfällen mag sich allerdings eine abweichende Beurteilung der Rechtslage anbieten.

Unabhängig von meiner rechtlichen Bewertung ist auch nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die für erforderlich gehaltenen Daten nicht bei den regelmäßig stattfindenden Hilfeplangesprächen unmittelbar bei den an diesen Gesprächen teilnehmenden Betroffenen – und damit gesetzeskonform – erfragt werden können.

Schwerwiegender als diese grundlegenden Bedenken stellt sich für mich eine andere Problematik dar. Gerade in den aufgezählten Hilfeleistungen wird es regelmäßig vorkommen, dass Daten die erlangt werden können als anvertraut im Sinne des § 65 SGB VIII gelten müssen. Auch wenn die Datenschutzvorschriften des SGB VIII unmittelbar nur für die öffentlichen Träger gelten, ist nach § 61 SGB Abs. 3 VIII sicherzustellen, dass der Schutz von Sozialdaten auch bei der Inanspruchnahme von freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe in entsprechender Weise gewährleistet ist. Weiterhin darf nicht außer Acht gelassen werden, dass unabhängig von der Anwendbarkeit von § 65 SGB VIII, § 203 StGB auch für bei freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe Beschäftigte volle Gültigkeit besitzt, soweit sie den genannten Berufsgruppen angehören. Es ist nicht vertretbar, dass hier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines freien Trägers quasi genötigt werden, ihre Verschwiegenheitspflicht durch Erstellen eines Entwicklungsberichts zu brechen.

[...]

Die Arbeitsgemeinschaft der Jugendämter der Länder Niedersachsen/ Bremen erhalten von mir eine Durchschrift dieses Schreibens.“ (Schreiben des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vom 12.07.2006 (Az.: 301.2 – 05 419/1))

Damit wird das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen nachhaltig gestärkt und die jahrelange Auseinandersetzung um die Notwendigkeit und Zulässigkeit der Berichte zwischen öffentlichen und freien Trägern beendet.

Unabhängig von der Unzulässigkeit von Entwicklungsberichten ist jedoch anzumerken, dass es trotz allem für die Träger der freien Jugendhilfe - und unabhängig von Vereinbarungen nach § 8a SGB VIII - die Pflicht zur Dokumentation ihrer Tätigkeiten gibt. Sie ist eine Nebenpflicht aus dem Auftragsverhältnis mit rechtlichen Konsequenzen für den freien Träger hinsichtlich der Beweislast, die Aufgabe sachgerecht und hinreichend erfüllt zu haben. (Vergl.: *Busch*, 1997, S. 60, den Selben zur Haftung in: Aufsichtspflicht und Haftung in der Jugendhilfe, 1996) Darüber hinaus wäre es mit dem haushaltsrechtlichen Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung nicht vereinbar, wenn der öffentliche Jugendhilfeträger verpflichtet wäre, die Kosten der vom freien Jugendhilfeträger erbrachten Leistungen ohne jede Prüfmöglichkeit zu übernehmen. (Vergl.: *Wiesner* u. a., § 28, RZ 33)

Der öffentliche Träger hat deshalb Anspruch auf einen Tätigkeitsbericht des freien Trägers. Dieser bezieht sich mit Bezug auf die im Hilfeplan vereinbarten Leistungen unter anderem auf die durch den Träger tatsächlich erbrachten bzw. nicht erbrachten oder zusätzlich erbrachten Leistungen. Das fachliche Vorgehen, die Betreuungssettings und die eingesetzten Methoden, die zur Erreichung der im Hilfeplan verabredeten Ziele eingesetzt wurden, sind zu beschreiben. Auch eventuelles Fehlverhalten durch die Helfer ist zu dokumentieren!

Es wird deutlich, worin der Unterschied zwischen einem Tätigkeits- und einem Entwicklungsbericht liegen: Bei Tätigkeitsberichten beschreibt der freie Träger sich und seine Leistungen. Er gibt dem öffentlichen Träger und auch den AdressatInnen Einblick in seine Arbeit. Im Idealfall bespricht er deshalb den Bericht zuvor mit den Betroffenen und lässt ihn gegenzeichnen.

Tätigkeitsberichte bringen somit Transparenz in die Arbeit. Der öffentliche Träger kann dadurch auch nachprüfen, ob der gewählte Träger und die verabredete Maßnahme geeignet sind, die AdressatInnen bei ihrer Zielerreichung idealtypisch zu unterstützen, ob also die gewährten Mittel bestmöglich eingesetzt werden. Tätigkeitsberichte regelmäßig eingesetzt führen somit zu einer qualitativen Ausgestaltung der Hilfen. Anders Entwicklungsberichte, die ein Rückschritt in die Fürsorgeerziehung darstellen – aber das hat sich ja nun endlich erledigt. Hoffentlich!

## Literatur

*Busch*, Rechtsverwirklichung in der Jugendhilfe in: Zentralblatt für Jugendrecht (ZfJ), 1995, S. 102 ff. und 203 ff.

*Busch*, Aufsichtspflicht und Haftung in der Jugendhilfe in: ZfJ, 1996, S. 456 ff.

*Busch*, Der Schutz von Sozialdaten in der Jugendhilfe, Stuttgart, München u. a., 1997

*Busch*, Kommentierung zu Vor § 90 SGB VIII in: GK SGB VIII, Neuwied, 11. Ergänzungslieferung, 2002

*Busch/Fieseler*, Datenschutzkonformes Hilfeplanverfahren in: Jugendhilfe 5/ 2005, S. 273 ff.

*Deutscher Verein*; Empfehlungen zur Hilfeplanung nach § 36 KJHG in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), 1004, S. 317 ff.

*Ensslen*, Datenschutz im familien- und vormundschaftsgerichtlichen Verfahren, Frankfurt am Main, Berlin u. a. 1997

*Fieseler/Schleicher/Busch* (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht, Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII), Neuwied.

*Kunkel*, Rechtsfragen der Hilfe zur Erziehung und des Hilfeplanverfahrens nach den Reformgesetzen in: ZfJ, 1998, S. 205 ff., 250 ff.

*Kunkel*, Das Weisungsrecht des öffentlichen Trägers bei Hilfe zur Erziehung in: ZfJ, 2000, S. 60 ff.

*Kunkel*, Kommentierung zu § 61 SGB VIII in: GK SGB VIII, Neuwied, 11. Ergänzungslieferung, 2002

*Lehmann*, Schweigen ist Gold in: Lehmann (Hrsg.), Recht sozial, Rechtsfragen der Sozialen Arbeit, Hannover 2000, 2. Auflage

*Maas*, Der Hilfeplan nach § 36 KJHG in: ZfJ, 1992, S. 60 ff.

*Nothacker*, Kommentierung zu § 36 SGB VIII in: GK SGB VIII, Neuwied, 11. Ergänzungslieferung, 2002.

*Späth*, Das KJHG im Praxistest in: ZfJ, 1992, S. 128 ff.

*Radewagen*, Entwicklungsberichte – mit dem Datenschutz unvereinbar? In: Evangelische Jugendhilfe, 5/ 2002, S. 295 ff.

*Wiesner u. a.*, SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, 2. Auflage JAHR.

*Wilmers-Rauchert*, Datenschutz in der freien Jugend- und Sozialhilfe, 2004.

**Christof Radewagen**

Dipl. Sozialarbeiter/Sozialpädagoge

Lehrbeauftragter Evangelische Fachhochschule Hannover

Datenschutzbeauftragter (Region Niedersachsen/ Hamburg) beim Verbund Sozialtherapeutischer

Einrichtungen e.V. Celle

Badenstedter Straße 186

30455 Hannover

E-Mail: [christof.radewagen@vse-datenschutz.de](mailto:christof.radewagen@vse-datenschutz.de)

[www.vse-datenschutz.de](http://www.vse-datenschutz.de)