

Wie die sozialpädagogische Fachlichkeit verkauft wird Oder: Halle (Saale) als Negativbeispiel

1. Vorbemerkung

In den letzten Jahren ist – angestoßen durch das Thema Kinderschutz – viel und intensiv über die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII einerseits sowie über den Eingriff in die elterliche Sorge andererseits diskutiert und geschrieben worden. Anlass dieser fachlichen Debatte waren im Wesentlichen Fälle massiver Kindeswohlgefährdung, in deren Folge schutzbefohlene Kinder ums Leben gekommen sind, weil die zuständige Fachkraft des Jugendamtes entweder eine falsche sozialpädagogische Diagnose erstellt hat oder unzureichende Interventionen eingeleitet hat (vgl. zuerst Mörsberger/Restemeier 1997). In der Konsequenz ist es inzwischen wiederholt zu strafrechtlichen Verurteilungen der fallzuständigen SozialarbeiterInnen gekommen, weil sie ihrer Garantenpflicht nicht nachgekommen sind. Um hinsichtlich der einzuleitenden Interventionen zu einer verbindlichen Regelung zu kommen, hat der Gesetzgeber mit Rechtswirkung zum 01.10.2005 den § 8a SGB VIII eingeführt. Mit ihm soll Klarheit darüber geschaffen werden, was im Falle einer bestehenden bzw. unmittelbar drohenden Kindeswohlgefährdung unter Verfahrensgesichtspunkten zu geschehen hat.

2. Entscheidungskriterien bei der Hilfe zur Erziehung

Nun liegt zwischen einer dem Kindeswohl förderlichen Erziehung einerseits und einer Kindeswohlgefährdung andererseits ein großes Spektrum unterschiedlichster Beeinträchtigungen des Kindeswohls, die noch keinen Eingriff in die elterliche Sorge erlauben, aber angemessenen (sozial-)pädagogischen Hilfebedarf anzeigen. Aus diesem Grunde wurden mit der Einführung des KJHG im § 27 SGB VIII die Hilfen zur Erziehung aufgenommen, mittels derer auf solche Lebenssachverhalte reagiert werden kann.

§ 27 SGB VIII – Hilfe zur Erziehung

(1) Ein Personensorgeberechtigter hat bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe (Hilfe zur Erziehung), wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Hilfe zur Erziehung als subjektives Recht mit zwingendem Rechtsanspruch steht also den Personensorgeberechtigten zu, allerdings nur unter der Voraussetzung einer pädagogischen Mangelsituation. Hierzu gehört unter fachlichen Gesichtspunkten „...die Feststellung von Faktoren, die die *Entwicklung des einzelnen Kindes oder Jugendlichen* belasten sowie die mangelnde Fähigkeit der Eltern, Kinder und Jugendliche, diese belastenden Faktoren aus eigener Kraft zu bewältigen“ (Wiesner 2006, § 27, Rz. 21). Ist diese materiale Voraussetzung erfüllt und geben die Personensorgeberechtigten zu erkennen, dass sie Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen möchten, dann hat der öffentliche Träger diese zu gewähren.

Die zu gewährende Hilfe muss, wie es im § 27 SGB VIII heißt, *geeignet* und *notwendig* sein. „Aus dem Begriff der *Eignung* ergibt sich das Erfordernis, dass gerade das sozialpädagogische Instrumentarium der Jugendhilfe (voraussichtlich) in der Lage sein muss, die bestehende Mangellage zu beheben bzw. günstig zu beeinflussen“ (Münder u.a. 2006, § 27, Rz. 9). Auch dem zweiten Erfordernis, die Hilfe müsse *notwendig* sein, ist bei der Auswahl der Hilfe Rechnung zu tragen. Das heißt, dass die Hilfe auch tatsächlich benötigt wird, aber auch, dass im Falle konkurrierender Hilfeangebote, die gleichermaßen zielführend zur Beseitigung der pädagogischen Mangellage sind, dasjenige zu wählen ist, das weniger intensiv ist. „Eine konkrete Hilfe ist dann nicht notwendig, wenn der bestehende erzieherische Bedarf auch mit einer weniger intensiven Hilfe gedeckt werden kann“ (Münder u.a. 2006, § 27, Rz. 10). Und in einer weiteren Präzisierung hinsichtlich der zu erbringenden Hilfe heißt es in § 27 Abs. 2, Satz 2 SGB VIII: „Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall; dabei soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden.“ Das Kriterium, an dem die konkret bereitzustellende Hilfe auszurichten ist, ist ausschließlich der *erzieherische Bedarf*, der bei dem jeweiligen Kind oder Jugendlichen festgestellt worden ist.

Die rechtliche Situation zur Klärung der Frage, ob und welche Hilfe zur Erziehung bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen zu gewähren ist, ist eindeutig. Genau an dieser Stelle kommt die sozialpädagogische Fachlichkeit ins Spiel, weil der Gesetzgeber bei der Abfassung des § 27 SGB VIII eine Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe verwendet hat, die jeweils fachlich ausgefüllt werden müssen. „Deswegen kommt der *Methodik der Feststellung* der Voraussetzungen und der Art und es Umfangs der H[ilfe] z[ur] E[rziehung] *große Bedeutung* zu. Der Gesetzgeber hat diese Aufgabe ausdrücklich dem JA [Jugendamt] als sozialpädagogischer Fachbehörde zugeordnet. Für die Rechtsverwirklichung kommt damit der fachlich-sozialpädagogischen Stellungnahme entsprechend qualifizierter Kräfte des JA das entscheidende Gewicht zu. Fachfremde, nicht-sozialpädagogischer Aspekte und Methoden sind aus-

geschlossen. (...) Problematisch ist unter diesem Aspekt auch ein etwaiges ‚Letztentscheidungsrecht‘ der Amtsleitung oder anderer Vorgesetzter“ (Münder u.a. 2006, § 27, Rz. 51).

Da der Erfolg erzieherischer Hilfen im hier verstandenen Sinne nicht unwesentlich davon abhängig ist, inwieweit die Personensorgeberechtigten und das Kind oder der Jugendliche zur Mitarbeit gewonnen werden können, ist es nahe liegend, sie sowohl an der grundsätzlichen Entscheidung über eine Hilfe zur Erziehung als auch bei der konkreten Auswahl von deren spezifischer Form aktiv einzubeziehen. Diese fachliche Überlegungen beachtend, findet sich im § 36 Abs. 1 SGB VIII das Mitwirkungsgebot. „Der Personensorgeberechtigte und das Kind oder der Jugendliche sind vor der Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Hilfe und vor einer notwendigen Änderung von Art und Umfang der Hilfe zu beraten und auf die möglichen Folgen für die Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen hinzuweisen. Vor und während einer langfristig zu leistenden Hilfe außerhalb der eigenen Familie ist zu prüfen, ob die Annahme als Kind in Betracht kommt. Ist Hilfe außerhalb der eigenen Familie erforderlich, so sind die in Satz 1 genannten Personen bei der Auswahl der Einrichtung oder der Pflegestelle zu beteiligen.“ Und nicht zuletzt ist vor der Realisierung der gewählten Hilfe zur Erziehung das Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII) der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen. Eine paternalistische Entscheidung über die Köpfe der Betroffenen hinweg ist also nicht zulässig.

Diese Entscheidungsprämissen sind also sowohl bei Auswahl von Hilfen zur Erziehung, als auch bei einer möglichen späteren Änderung der Hilfeform zu berücksichtigen. Werden diese Regeln nicht eingehalten, so werden die Regeln fachlichen Handelns und die (verwaltungs-)rechtlichen Anforderungen verletzt.

3. Dienstanweisung und Fachlichkeit

Nunmehr hat sich eine Kommune auf den Weg gemacht, den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zu durchforsten und fachlich neu zu positionieren. Diese Stadt ist Halle (Saale). Mit Datum vom 03. September 2007 wurde dort im *Fachbereich Kinder, Jugend und Familie* (ehedem Jugendamt) eine Dienstanweisung (DA) herausgegeben, die unter folgender Überschrift firmiert: „Dienstanweisung zur innerfamiliären Leistungserbringung – im Bereich der Hilfen zur Erziehung – unter Nutzung aller sozialräumlichen Stützungssysteme“. Diese Überschrift lässt eine Stoßrichtung deutlich erkennen, in die die künftige Entwicklung gehen soll: aktive Nutzung des Sozialraums und der in ihm enthaltenen (pädagogischen) Ressourcen. „Im Mittelpunkt steht eine pro-aktive Arbeitsweise, die durch eine ganzheitliche Sichtweise auf

den Hilfebedarf von Familien geprägt ist“ (DA, S. 1). Wer könnte sich diesem Gedanken nicht sofort anschließen? Damit ist die fachliche Grundlage bezeichnet.

Nun stellen sich an diese Ausführungen sogleich Anschlussfragen, gerade weil hier ein so positive Ausgangsüberlegung zur Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung vorgestellt wird: Waren denn bisher in Halle nicht pro-aktive Arbeitsweisen für die Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung handlungsleitend? Standen bisher eher fragmentierende Sichtweisen auf den Hilfebedarf von Familien im Vordergrund? Wurden denn nicht, wie inzwischen fachlich zur Selbstverständlichkeit geworden sein sollte, alle im Sozialraum vorhandenen Unterstützungssysteme als Ressourcen für die (sozial-)pädagogische Arbeit nutzbar gemacht?

Unterstellt man einmal, dass auch in Halle diese Kriterien fachlichen Handelns im Bereich der Hilfen zur Erziehung – wie anderorts auch – leitend gewesen sind, dann muss nach einer weitergehenden Fundierung dieser neuen Dienstanweisung gefragt werden. Dies wird deutlich, wenn man die Zweckbestimmung dieses Papier genauer ins Auge fasst: „Das Ziel der Dienstanweisung ist die Rückführung aller Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen aus der Heimerziehung zum 30.09.2007 unter der Prämisse der Installierung von geeigneten Hilfen für das Familiensystem und der Sicherung des Kindeswohls“ (DA, S. 1).

4. Bedenken und Verantwortlichkeit

Angesichts der letzten Äußerung müssen unter fachlichen Gesichtspunkten nunmehr alle Alarmglocken schrillen: Man fragt sich, ob das wirklich ernst gemeint ist, was in der Dienstanweisung formuliert ist. Zwischen dem Erlass der Dienstanweisung und der Realisierung des mit ihr verfolgten Regelungszwecks liegen genau 27 Tage!

Hilfen zur Erziehung werden nur dann gewährt, so wurde weiter oben deutlich gemacht, wenn ein erzieherischer Bedarf bei einem Kind oder Jugendlichen besteht, der durch andere Interventionsformen nicht gedeckt werden kann. Sobald diese materiale Bedingung erfüllt ist, müssen entsprechende Hilfen gewährt werden, die geeignet und notwendig sind. Beide Kriterien sind bei der Gewährung der Hilfe unabdingbar zu prüfen, weil allein über sie die konkrete sozialpädagogische Fachlichkeit zum Tragen kommt. Wenn es denn tatsächlich möglich sein soll, wie dies die Dienstanweisung suggeriert, dass alle Hilfen zur Erziehung, die als stationäre Hilfe gewährt wurden, innerhalb von 27 Tagen zurückgenommen werden können, dann adressieren sich kritische Fragen an die Fachlichkeit derer, die diese Hilfen gewährt haben. Es kann ja durchaus der Fall sein, dass erzieherische Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII angezeigt waren und sind, dann bleibt jedoch immer noch der Sachverhalt, dass diese Hilfen

ganz offensichtlich *nicht* „notwendig“ im Sinne dieses Paragraphen waren, denn ansonsten könnten sie nicht in dieser Weise zurückgenommen werden, wie dies die Dienstanweisung einfordert. Mit anderen Worten: Es wurde in all den Fällen eine Hilfe angeboten, die – gemessen am (sozial-)pädagogischen Bedarf – viel zu intensiv war!

Entweder wird auf diese Weise mit der Dienstanweisung dokumentiert, dass in Halle die Auswahl der entsprechenden Hilfen nicht fachgerecht (weil überdimensioniert) gehandelt wurde, oder es kommen Zweifel am sachlichen Gehalt der Dienstanweisung auf. Es könnte aber auch sein, dass es sich letztlich um eine Zahl von Kindern und Jugendlichen handelt, die statistisch irrelevant ist, so dass hier lediglich ein Sturm im Wasserglas entfacht wird. Dies ist jedoch ein Trugschluss, denn in der Anlage zur besagten Dienstanweisung heißt es: „Derzeit werden **314** Kinder und Jugendliche stationär in Einrichtungen betreut“ (DA, Anlage; Hervorhebung im Original).

Mit Blick auf die extrem kurze Zeit einer möglichen Rückführung der Kinder und Jugendlichen aus stationären Formen der Hilfe zur Erziehung in ihre Herkunftsfamilie darf auch nicht die Situation des Leistungserbringers dieser Hilfe unbeachtet bleiben. Hier stellt sich die Frage möglicher Planungssicherheit ebenso wie die nach einer etwaigen Vertragstreue des öffentlichen Trägers; dies ist unter sozialpädagogischen Gesichtspunkten indes nur ein Nebenaspekt, der jedoch innerhalb des sozialpädagogischen Hilfesystems von durchaus erheblicher Tragweite sein kann.

5. Leitende Gesichtspunkte – jenseits aller Fachlichkeitsrhetorik

Unterstellt man einmal, dass auch in Halle fachlich verfahren wird, d.h. dass auch hier die im § 27 SGB VIII formulierten Kriterien zur Gewährung einer Hilfe zur Erziehung von den sozialpädagogischen Fachkräften ernst genommen werden, dann muss nach dem hinter der Oberfläche erkennbaren Regelungszweck gefragt werden. Dieser Zweck deutet sich im inhaltlichen Teil der Dienstweisung an. Dort heißt es: „Ausgangspunkt dieser Dienstanweisung ist die konsequente Umsetzung des Fachkonzeptes in Verbindung mit den *Vorgaben der Haushaltskonsolidierung*“ (DA, S. 1; Hervorhebung RM). Hier schaut die Katze aus dem Sack, aus dem sie mit den Ausführungen in der Anlage zur DA herausgelassen wird: „Derzeit werden **314** Kinder und Jugendliche stationär in Einrichtungen betreut. Geht man davon aus, dass davon 90% per 30.09.2007 in ihre Familie zurückkehren können, ergibt sich ein Einsparvolumen für die verbleibenden haushaltswirksam werdenden 2,5 Monate von ... **2.185.500 €**.“ (DA, Anlage; Hervorhebung im Original). Entgegen aller Fachlichkeitsrhetorik, die in der

Dienstanweisung bemüht wird, geht es schlicht und ergreifend um die haushaltswirksame Einsparung der notwendigen Mittel für die Hilfen zu Erziehung. Und ebenso deutlich wird, dass die Kriterien (sozial-)pädagogischer Fachlichkeit hier auf die Passfähigkeit zur Haushaltskonsolidierung zurückgestutzt werden und nicht die erforderlichen Mittel für die geeigneten und notwendigen Hilfen zur Erziehung vorgehalten werden sollen. Denn wie sonst sollte vor Erlass der Dienstanweisung klar sein, dass man von einem Einsparvolumen von 90% aller Fälle ausgehen kann.

6. Haushaltskonsolidierung und Hilfen zur Erziehung

Haushaltskonsolidierung ist für wohl für die allermeisten Kommunen in Deutschland eine dringende Notwendigkeit. Inzwischen gibt es Kommunen, die bereits zwangsverwaltet werden, weil sie nicht mehr in der Lage waren und sind, genehmigungsfähige Haushalte vorzulegen. Die aus den zurückliegenden Jahren resultierenden Ver- bzw. Überschuldungen haben den kommunalpolitischen Handlungsspielraum vielfach auf Null reduziert. „Die Lage vieler Kommunen ist hoffnungslos ...“ (Schröder 2007, S. 212). Dass in dieser Situation nach Auswegen gesucht wird, ist ebenso verständlich wie notwendig. Am Ziel einer Haushaltskonsolidierung kann kaum ein vernünftiger Zweifel geltend gemacht werden. Allerdings gibt es durchaus erheblichen Diskussionsbedarf an den Wegen, auf denen das Ziel erreicht werden soll.

In Halle (Saale) ist man derzeit auf dem besten Wege, einen ebenso nahe liegenden wird unverantwortlichen Vorstoß zu unternehmen: Man kürzt in dem Bereich, in dem der geringste (kommunal-)politische Widerstand zu erwarten ist. Und dies ist der Bereich der Hilfen zur Erziehung innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe. Hier kommt dem leitenden Gedanken der Haushaltskonsolidierung nicht zur zugute, dass dieses Feld sich ohnehin kaum der öffentlichen Aufmerksamkeit erfreut, sondern auch, dass viele der Anspruchsberechtigten zur Annahme der ihnen zustehenden Hilfen motiviert werden müssen.

Aber all das darf und kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass das fiskalische Zurechtstutzen sozialpädagogischer Fachlichkeit und pädagogisch gebotener Hilfen sich in einem rechtlich äußerst problematischen Fahrwasser bewegt. „Die Erfüllung von Rechtsansprüchen ist nicht von finanziellen Möglichkeiten der Leistungsträger abhängig. *Rechtsansprüche sind immer budgetsparend* und damit auch sozialraumbudgetsparend“ (Münder 2001, S. 30). Diese ebenso schlichte wie unumstößlich Weisheit gilt es, den sozialpädagogischen Entscheidungs-

trägern im *Fachbereich Kinder, Jugend und Familie* in Erinnerung zu rufen; sie scheinen ihn nicht zu kennen oder vergessen zu haben.

7. Perspektiven?

Vor kurzem ist die Dokumentation einer Fachtagung erschienen, in der die Frage bearbeitet wurde: „Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe?“ (Sozialpädagogisches Institut ... 2007). Sicherlich lassen sich heute noch keine gesicherten Prognosen darüber abgeben, wohin sich der Trend entwickeln wird, zumal die Dynamik von unterschiedlichen Faktoren abhängig ist, die nicht alle der (kommunal-)politischen Steuerung zugänglich ist.

Die sozialpädagogisch einsichtige Grundorientierung, ambulante Hilfen den stationären vorzuziehen, weil diese den Lebensweltbezug in stärkerem Maße sicherstellen, hat nichts an ihrer inhaltlichen Berechtigung verloren – sofern diese Entscheidung den Kriterien des § 27 SGB VIII folgt, nämlich geeignet und notwendig zu sein. Aber: „Zunehmend wächst auch die Kritik an der platten Forderung ‚ambulant vor stationär‘, zumal vor dem Hintergrund des zunehmenden Kostendrucks daraus bisweilen trotz anderslautender Indikation ein ‚ambulant statt stationär‘ zu werden droht“ (Schröder 2007, S. 219). Dass es sich bei dieser Einschätzung nicht um ein abstraktes, die Wirklichkeit erzieherischer Hilfen nicht treffendes Zerrbild handelt, sondern um eine konkrete Gefahr, die längst von der Realität eingeholt wird, das macht der Fall Halle (Saale) deutlich. Unter fachlichen Gesichtspunkten ist eine solches Verhalten als unprofessionell, unter juristischen Gesichtspunkten als rechtswidrig zu charakterisieren.

Es ist unstrittig, dass es angesichts der oben geschilderten außerordentlich schwierigen finanziellen Situation vieler Kommunen (die als öffentliche Träger in der Leistungspflicht nach dem SGB VIII stehen) nicht immer einfach ist, fachliche Notwendigkeiten einerseits und finanzielle Möglichkeiten andererseits zur Deckung zu bringen, ist unstrittig. „Für den öffentlichen Träger bedeutet das eine neue Herausforderung, sich der politischen Zumutungen zu erwehren, die rechtlich und fachlich nicht zu rechtfertigen sind“ (Schröder 2007, S. 225f.). Dazu bedarf es Standfestigkeit und beständiger Überzeugungsarbeit. Wer diese Aufgabe in den nächsten Jahren zu bewältigen hat, ist nicht zu beneiden. Aber die Beurteilung, wie diese Aufgabe bewältigt wurde, wird ausschließlich an *fachlichen*, nicht an fiskalischen Kriterien festzumachen sein. In Halle (Saale) scheint man sich auf den zweiten Strang eingelassen zu haben. Es ist zu hoffen, dass den entsprechenden (fach-)politischen Entscheidungsträgern und Amtsleitern die Strafgerichte nicht über das staatliche Wächteramt und die daraus resultieren-

de Garantenstellung in Erinnerung rufen müssen, dass sie für die Fachlichkeit einstehen müssen!

Literatur

- Mörsberger, T./Restemeier, J. (Hrsg.), 1997: Helfen mit Risiko. Zur Pflichtenstellung des Jugendamtes bei Kindesvernachlässigung. Dokumentation eines Strafverfahrens gegen eine Sozialarbeiterin in Osnabrück. Neuwied/Kriftel/Berlin
- Münder, J., 2001: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag der IGfH und SOS-Kinderdorf e.V. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.): Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe. (Dokumentation 1 der SPI-Schriftenreihe). München, S. 6-124
- Münder, J. u. a., ⁵2006: Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim/München
- Schröer, H., 2007: Stationäre Hilfen zwischen Kindeswohl und Kostendruck aus der Perspektive eines öffentlichen Trägers. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.): Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe? (Dokumentation der 5 der SPI-Schriftenreihe). München, S. 208-228
- Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), 2007: Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe? (Dokumentation der 5 der SPI-Schriftenreihe). München
- Stadt Halle (Saale), Fachbereich Kinder, Jugend und Familie: Dienstanweisung zur innerfamiliären Leistungserbringung – im Bereich der Hilfen zur Erziehung – unter Nutzung aller sozialräumlichen Stützungs-systeme. Dienstanweisung Nr. 93 vom 03. September 2007
- Wiesner, R. (Hrsg.), ³2006: SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar. Weinheim/München

Der Autor

Prof. Dr. Roland Merten
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Lehrstuhl für Sozialpädagogik
und außerschulische Bildung
Am Planetarium 4
07737 Jena

Tel. 03641 / 94 53 70
Sokr. 03641 / 94 53 10 (Frau Schüler)

(erscheint voraussichtlich in sozialmagazin 11/2007)