

Bleibt alles anders

Geänderte gesetzliche Grundlagen für Intensivpädagogische Massnahmen im Ausland - eine erste Bestandsaufnahme

Mit den Ende letzten Jahres in Kraft getretenen Veränderungen des SGBVIII gelten für Intensivpädagogische Auslandsmaßnahmen modifizierte gesetzliche Grundlagen, die der Qualifizierung intensivpädagogischer Massnahmen dienen sollen.

Obwohl aus der Sicht des Bundesverband Erlebnispädagogik e.V. BEan vielen Stellen lediglich Bekanntes und längst zum fachlichen Standard Zählendes in den Stand einer gesetzlichen Grundlage erhoben wurde, reagieren auffallend viele Praktiker auf Seiten der öffentlichen Träger der Jugendhilfe verunsichert. Dies äussert sich nach Rückmeldungen von freien Trägern derzeit in drastisch zurückgehenden Fallzahlen. Was ist passiert???

Im Juli 2005 trat ein, womit niemand so richtig gerechnet hatte: der Bundesrat stimmte mit seiner Mehrheit der unionsregierten Länder, zu diesem Zeitpunkt noch in der Opposition, dem letzten Teil der Reform des SGBVIII, dem „Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz KICK“ (KICK2005, Berlin) zu.

Lange Zeit war um diese Veränderungen gerungen worden. Über einen Zeitraum von gut zwei Jahren brachten Regierung und Opposition teilweise deutlich gegensätzliche Entwürfe in die jeweiligen Gremien ein.

In Bezug auf intensivpädagogische Massnahmen im Ausland haben die christdemokratisch geführten Länder bis dahin nie Zweifel aufkommen lassen, dass sie diese Interventionsform für überflüssig, dem Bürger nicht vermittelbar und fachlich kontraproduktiv hielten. Folgerichtig sahen die durch den Bundesrat eingebrachten Gesetzesinitiativen eine ersatzlose Streichung intensivpädagogischer Massnahmen vor. Stattdessen wurden deutlich restriktive, angeblich wissenschaftlich ausreichend evaluierte Massnahmeformen favorisiert, allen voran die fachlich und politisch umstrittene geschlossene Unterbringung.

Die rot-grüne Bundesregierung hat jedoch keinen Zweifel daran gelassen, dass sie von der positiven Wirksamkeit der intensivpädagogischen Auslandsmaßnahmen trotz einzelner unerwünschter Ereignisse oder kritisch zu betrachtender Entwicklungen überzeugt war. Letztlich mögen auch die hohen Erfolgsquoten und die teilweise Alternativlosigkeit für die Begleitung von Jugendlichen in hochproblematischen Lebenssituationen dazu beigetragen haben, diese Interventionsform im Spektrum des SGBVIII zu erhalten.

Die seit 01. Oktober 2005 geltende Neufassung des SGBVIII, welche die Bestimmungen für den Umgang mit Auslandsmaßnahmen regelt, entspricht dem mit den Spitzenverbänden im April 2004 in Berlin diskutierten Kabinett-Entwurf (Entwurf TAG2004, Berlin).

Zur Erinnerung:

“Bleibt alles anders”

– § 27 SGVIII - Einbindung in den Gesamt-Kanon erzieherischer Hilfen

Auslandsmaßnahmen sind nunmehr unter dem § 27 SGBVIII mit allen anderen erzieherischen Hilfen subsumiert. Sie werden ausdrücklich als Ausnahme hervorgehoben und einem differenzierten Begründungszwang unterworfen: „...sie (die Hilfe, Anm. d. Verf.) darf nur dann im Ausland erbracht werden, wenn dies nach Maßgabe der Hilfeplanung zur Erreichung des Hilfeziels im Einzelfall erforderlich ist.“

Diese Veränderung scheint auf den ersten Blick wenig aufregend – Auslandsmaßnahmen waren schon immer ein Splitter-Segment in den Hilfen zur Erziehung und kamen in der Regel erst nach schlüssiger Begründung zum Einsatz.

Auf den zweiten Blick erscheint die Neuregelung dann erfreulich, und zwar deshalb, weil es in den letzten Jahren einen deutlichen Trend gab, Regelangebote der Heimerziehung aus Kostengründen ins Ausland zu verlegen. Dabei wurden zunehmend bedenkliche Qualitätsminderungen beobachtet; stichhaltige Begründungen für eine zeitweilige Betreuung im Ausland lagen in der Regel nicht vor, da es sich nicht um individualpädagogische Maßnahmen handelte.

Schlussendlich beinhaltet die Gesetzesänderung allerdings bei näherem Hindenken Hürden, die in der Praxis die Entscheidung für eine Auslandsmaßnahme relativ leicht verhindern kann: das Gesetz fordert eine zwingende Begründung ein, das ausschließlich durch eine Hilfe im Ausland die Hilfeziele erreichbar seien. Wer vermag eine solche Ausschliesslichkeit im Sinne einer „wasserdichten“ Prognose sicher zu garantieren? Mal davon abgesehen, dass sich Hilfeverläufe ohnehin nicht präzise und linear planen lassen, dürfte aufgrund der geforderten Ausschliesslichkeit in letzter Konsequenz eigentlich keine einzige Auslandsmaßnahme mehr gewährt werden.

Auch wenn dies in der Praxis sicher nicht so sein wird, bietet doch die gesetzliche Grundlage fortan den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe jederzeit die Möglichkeit, eine Auslandsmaßnahme guten Gewissens und mit ausreichender Rechtssicherheit abzulehnen, bzw. zu verhindern – ein Schurke, wer Böses denkt und die Gleichrangigkeit der Hilfen im gesetzlichen Kanon bedroht sieht....?!...

□ § 78b Abs. 2 – Betriebserlaubnis in Deutschland

Die klare Vorgabe, individualpädagogische Hilfen ausschließlich durch Träger durchführen zu lassen, welche im Inland über eine Betriebserlaubnis verfügen sowie die Rechtsvorschriften des Aufenthaltslandes einhalten und mit allen relevanten Behörden zusammenarbeiten, berücksichtigt unumgängliche und grundlegende Qualitätsaspekte zur Durchführung von Auslandsmaßnahmen. In der Vergangenheit haben vor allem kritische Zuspitzungen von Situationen im Ausland irritiert und nachvollziehbar verärgert, in denen einzelne Personen ohne Anbindung an einen Träger in Deutschland oder „selbst ernannte“ Träger ohne die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen tätig waren. In diesem Zusammenhang müssen Qualitätsfragen gestellt werden, die sich nicht nur auf unzureichendes Krisenmanagement beziehen: ohne einen betriebserlaubnispflichtigen Hintergrund gibt es letztlich dem Träger gegenüber keinerlei verbindliche Steuerungsmechanismen durch die Landesbehörden in Deutschland. Die Einhaltung absolut notwendiger fachlicher Standards wie Fachberatung und Supervision etc. geraten komplett aus dem Blickfeld.

□ § 78b Abs. 2 – Einhaltung der Rechtsvorschriften des Gastlandes, Zusammenarbeit mit den dortigen Behörden sowie der deutschen Vertretung im Ausland

Die rechtzeitige Erledigung, bzw. Einhaltung aller Vorschriften und Bestimmungen, die für die Arbeit im Gastland erforderlich sind, sichert die formalen Grundlagen zu einer Tätigkeit im Ausland. Darüber hinaus bietet sie einem Gastland auch die Möglichkeit, ein Aufenthalts- und Tätigkeitsbegehren deutscher Leistungserbringer frühzeitig kennenzulernen, ggfls. auch

“Bleibt alles anders”

abzulehnen. Werden in den Gastländern ohne Wissen der offiziellen Stellen und ohne jede weitere Erläuterung problematische deutsche Jugendliche betreut und kommt es dann zu Zwischenfällen, ist eine Belastung der diplomatischen Beziehungen vorprogrammiert. Muss dann auch noch eine nicht oder nicht ausreichend informierte deutsche Vertretung vor Ort ohne Basis-Informationen intervenieren, ist ein regulierendes Eingreifen erschwert. Eine solche Situation ist zudem dazu geeignet, die eher kritische Einstellung diesen Massnahmen gegenüber in den Auslandsvertretungen zu manifestieren und das Spannungsfeld zu erhalten.

In den allermeisten Fällen sind die beschriebenen Probleme hausgemacht und durch seriös arbeitende Träger vermeidbar.

Allerdings sind die rechtlichen Grundlagen leider nicht immer transparent, werden von Behördenvertretern im Gastland selber nicht eingehalten oder aber es existieren keine Vorschriften, die auf den Arbeitsauftrag passen und einzuhalten wären. In diesen Fällen ist eine genaue Prüfung durch den Träger ratsam, ob seine Arbeit in einem solchen Land überhaupt ausreichend verankert werden kann.

Über die formale Ebene hinaus ist hier die gesetzliche Vorschrift als Aufforderung zum Dialog zu verstehen, der mehr als ein netter Nebeneffekt in einer globalisierten Welt sein kann: immerhin ist Deutschland mit seinen intensivpädagogischen Hilfen in Gastländern Vorreiter für ein Feld, an welchem einige europäische Nachbarn sich durchaus interessiert zeigen. So hat es beispielsweise in einigen unmittelbaren Nachbarländern sowie in Russland und Polen bereits erste Kontakte zum fachlichen Austausch gegeben.

□ § 78b Abs. 2 - „Fachkräfte-Gebot“

Die Neufassung des § 78b Abs.2 besagt ausserdem, dass Hilfen im Ausland durch Fachkräfte im Sinne des § 72, Abs. 1 SGBVIII durchgeführt werden müssen.

Hier wird das „Fachkräfte-Gebot“, das sich auch bisher aus den Kommentierungen, bzw. Ausführungsbestimmungen ableiten ließ, aber in der Praxis mit gewissem Spielraum gehandhabt werden konnte, gestärkt.

Da eine Hilfe immer ihren Sinn erfüllen können muss, wird in begründbaren Fällen der Einsatz einer Nicht-Fachkraft – sogenannter „authentischer Betreuerpersönlichkeiten“ - unter bestimmten Bedingungen trotzdem möglich sein, da der § 72 SGBVIII nach wie vor Ausnahmen zulässt. Als legitime Begründung ist in diesem Zusammenhang beispielsweise eine nachvollziehbare besondere Eignung eines Angebotes durch eine „authentische Betreuerpersönlichkeit“ zu sehen. Allerdings ist die notwendige fachliche Sorgfalt und Kompetenz im Sinne einer engen Rahmung durch entsprechende fachliche Begleitung vor Ort sicherzustellen.

Im Übrigen erfordert die verantwortliche Durchführung individualpädagogischer Hilfen Schlüsselqualifikationen, die in grundständigen Ausbildungsgängen in der Regel nicht vermittelt werden. Von daher sehen Einrichtungen die Notwendigkeit, ihre Betreuer angemessen vorzubereiten und zu schulen – und dies gilt sowohl für Betreuer mit als auch für Betreuer ohne pädagogische Fachausbildung.

In diesem Zusammenhang gibt es mittlerweile vielversprechende Ansätze und in Einzelfällen bereits Kooperationen mit Hochschulen, die aus der Initiative von Anbietern heraus entstanden sind.

□ Fachärztliche Begutachtung vor jeder Maßnahme

Das Gesetz fordert nunmehr durch eine Ergänzung im § 36, Abs.3 SGBVIII, dass vor einer Entscheidung über die Gewährung einer Hilfe zur Erziehung im Ausland die Stellungnahme eines

“Bleibt alles anders”

Arztes, eines Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten oder eines Arztes mit vergleichbarer Qualifikation einzuholen ist.

Anfangs herrschte durch die Formulierung sowie deren Ansiedlung im Gesetzestext Unklarheit darüber, ob diese Vorgabe lediglich für Hilfen nach § 35 a SGB VIII oder auch in Bezug auf intensivpädagogische Auslandsmaßnahmen gelten sollte. Hier ist jedoch mittlerweile klar, dass der Geltungsbezug auf intensivpädagogische Maßnahmen gewünscht und gegeben ist.

Das Gutachten darf – vermutlich zur Unterbindung von „Selbstbeschaffung“ von Maßnahmen – nicht von einem Angehörigen der Einrichtung erstellt werden, die anschließend in diesem Fall eine Auslandsmaßnahme realisiert.

Das Gesetz formuliert keine genauen Richtlinien, ob ein Gutachten zwingend unmittelbar vor einer geplanten Auslandsmaßnahme erstellt werden muss oder wie alt es beispielsweise sein darf. An dieser Stelle sei noch einmal daran erinnert, dass ein Großteil der in der Vergangenheit im Ausland betreuten Jugendlichen bereits ein-, teilweise mehrmals in entsprechender Weise begutachtet worden sind.

Es soll sichergestellt werden, dass Jugendliche, die beispielsweise einer fachärztlichen oder psychotherapeutischen Behandlung und Begleitung bedürfen, im Ausland eine entsprechende Versorgung erhalten können.

Für Jugendliche, deren Symptomatik eine psychische Störung mit Krankheitswert erkennen lässt, kann eine solche Begutachtung zudem eine Grundlage zur Entscheidung sein, ob eine individualpädagogische Hilfe im Ausland ein verantwortbares und geeignetes Angebot ist.

Soviel zu den neuen Grundlagen.

Aber was daran mag wohl so erschrecken und was die Unsicherheit hervorrufen, die sich derzeit durch deutliche Einbrüche in den Fallzahlen bemerkbar macht?

Aus den Rückmeldungen der Mitgliedseinrichtungen des Bundesverbandes lässt sich der berühmte „Kessel Buntes“ deutlich erkennen.

Sicherlich erfordern zunächst einmal alle Neuerungen eine gewisse Zeit der Orientierung und Anpassung.

Die immer noch eher kritische öffentliche Diskussion über Auslandsmaßnahmen schafft darüber hinaus ein Rechtfertigungs-Klima, in dem eine gehörige Portion Mut und vor allem versierte fachliche Sicherheit benötigt wird, um eine solche Maßnahme zu begründen oder sogar durchzukämpfen und zu verteidigen.

Darüber hinaus stellen die „Hürden“, die vor der Realisierung von Auslandsmaßnahmen stehen („Begründungszwang“, fachärztliches Gutachten), die öffentlichen Träger aus unterschiedlichen Gründen durchaus vor große Probleme. Zum „Begründungszwang“ habe ich bereits an anderer Stelle ein Problemfeld aufgezeigt, vor dem Mitarbeiter öffentlicher Träger ohne Handlungsalternative stehen: erscheint eine Begründung nicht als ausreichend oder schlüssig genug, ist eine Auslandsmaßnahme nun noch schwieriger durchsetzbar. Die Beurteilung darüber, was als ausreichend gelten darf, wird von der jeweiligen Entscheidungsebene definiert und kann sich ohne Weiteres durch Aspekte wie Beliebigkeit bis hin zu politisch beeinflussten Entscheidungskriterien auszeichnen.

Außerdem entschleunigen die „Hürden“ den Prozess von der Planung bis zur Realisierung einer Maßnahme. Dies ist mir allerdings, mit Verlaub gesagt, eher sehr sympathisch – es vermindert die Gefahr, eine Maßnahme aus einer krisenhaften Zuspitzung einer Situation heraus ohne ausreichende diagnostische Vorarbeit und Planung zu beginnen (vgl. hierzu Lorenz in Be-trifft 2004). Ich vermute jedoch, dass auch aus diesen Gründen derzeit die eine oder andere Maßnahme nicht realisiert wird, stattdessen vermehrt auf andere Kriseninterventionsmöglichkeiten im Inland zurückgegriffen wird.

Die aufgezeigten politischen und fachpolitischen Tendenzen, die sich derzeit zeigen, lagen vielleicht nicht alle in der Absicht des Gesetzgebers.

“Bleibt alles anders”

Hilfreich ist in jedem Fall die Rückbesinnung auf dieselben sowie auf das klare Votum des Gesetzgebers für intensivpädagogische Auslandsmaßnahmen:

Im Fokus stand die Absicht, einige zur Qualifizierung dieser Maßnahmen notwendige und dienliche Rahmungen zu schaffen.

Der überwiegende Teil der Neuerungen ist für Mitgliedseinrichtungen des Bundesverband Erlebnispädagogik e.V. BE seit vielen Jahren obligat:

durch seine Selbstverpflichtungserklärung SVE, die mit dem BMFSFJ, mit dem Auswärtigen Amt, dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter BAGLJÄ abgestimmt ist, gehören nicht nur ein großer Teil der neuen gesetzlichen Grundlagen, sondern darüber hinausgehende Standards zur Steuerung dieser Maßnahmen auf Seiten der freien Träger zur täglichen Arbeit.

So verstehe ich die Neuregelungen eher als gesetzliche Minimalverpflichtung aller am Prozess Beteiligten. Sie bindet auch freie Träger, die nicht im Bundesverband BE organisiert sind, in grundlegende Standards ein.

Darüber hinaus darf sie auch als Apell an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verstanden werden, ihre Verantwortung zur Steuerung dieser komplexen Hilfemaßnahmen klar wahrzunehmen.

Ob die neue Rahmung den gewünschten Erfolg zeigen und ausreichend sein wird, wird die Praxis zeigen. In einem Schnellbrief an die Jugendämter im Mitgliedsbereich des Städte- und Gemeindebundes NRW vom 16. März des Jahres betont selbiger: „Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass den zuständigen Bundesressorts daran gelegen ist, dass intensivpädagogische Maßnahmen im Ausland auch weiterhin durchgeführt werden können.“ Dem Schreiben ist ein Brief von Prof. Dr. Wiesner, Leiter des Referats 511 im BMFSFJ (Wiesner 2006, Berlin), vom 01. März 2006 an die obersten Landesjugendbehörden zu den Gesetzesänderungen bezgl. der intensivpädagogischen Maßnahmen im Ausland beigelegt. Darin wird u.A. auf den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD verwiesen, in welchem eine Evaluierung des KICK nach Ablauf des Jahres 2006 vereinbart wurde. Abschließend enthält das Schreiben die Ankündigung, dass „... zu gegebener Zeit Kenntnisse und Erfahrungen über die Umsetzung der neuen Vorschriften...“ eingeholt würden (Wiesner, ebd).

Bleibt zu wünschen, dass sowohl die freien als auch die öffentlichen Träger die Chancen, aber auch die Herausforderungen der neuen gesetzlichen Grundlagen erkennen, annehmen und zur konstruktiven Weiterentwicklung der Qualität in intensivpädagogischen Auslandsmaßnahmen nutzen - und sich dieses hochwirksame Angebot im Kanon der erzieherischen Hilfen im SGB VIII nicht nehmen. Das heißt auch, dass der Mut zur nötigen Kreativität, die eine intensivpädagogische Hilfe charakterisiert und die sie zu ihrem Gelingen braucht, nicht verloren gehen darf.

Quellen und vertiefende Literatur:

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2004: Entwurf eines Gesetzes... zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe TAG, Berlin

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005: Kinder- und Jugendhilfe weiterentwicklungsgesetz KICK, Berlin

Lorenz, H. 2004: Die Geschichte mit dem Karussell. In: Be-trifft 2004, S. 10 - 11

Wiesner, Prof. Dr. R., Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Referat 511, 2006: Brief an die obersten Landesjugendbehörden, Berlin

“Bleibt alles anders”

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, 2006: Schnellbrief an die Jugendämter im Mitgliedsbereich, Düsseldorf

Witte, M. / Sander, U. (Hrsg.), 2006: Intensivpädagogische Auslandsprojekte in der Diskussion. Hohengehren: Schneider

Internetverweis:

www.bundesverband-erlebnispädagogik.de

Downloads:

- Selbstverpflichtungserklärung SVE
- Handreichung
- Stichtagsmeldungen – Zahlen und Daten der halbjährlich erhobenen Meldungen der Mitgliedseinrichtungen zu intensivpädagogischen Massnahmen im In- und Ausland

