

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage des Abgeordneten Lukas Reinken (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung
namens der Landesregierung

Beschäftigung von Nichtfachkräften in der stationären Kinder- und Jugendhilfe

Anfrage des Abgeordneten Lukas Reinken (CDU), eingegangen am 28.06.2023 - Drs. 19/1805
an die Staatskanzlei übersandt am 04.07.2023

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung
namens der Landesregierung vom 04.08.2023

Vorbemerkung des Abgeordneten

Die Beschäftigung von Nichtfachkräften in der stationären Kinder- und Jugendhilfe, also von Kräften, die in der pädagogischen Betreuung tätig sein wollen, aber nicht über einschlägige Abschlüsse wie Erzieher, Sozialpädagogen etc. verfügen¹, stellt die Betreiber nach eigener Darstellung vor erhebliche Herausforderungen. Mit Erlass des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung vom 06.03.2023 wurde aufgrund des Fachkräftemangels eine zunächst auf drei Jahre befristete Sonderregelung für weitere Abschlüsse geschaffen, die als pädagogische Kräfte in den Einrichtungen beschäftigt werden können². Trotzdem fehlt es nach Einschätzung von Experten an Möglichkeiten, geeigneten Personen einen Quereinstieg zu ermöglichen. Die Kinder- und Jugendhilfe ist auf weiteres Personal nach eigener Aussage dringend angewiesen.

Für die Einstellung von Nichtfachkräften muss der Arbeitgeber begründen, weshalb die Person persönlich und fachlich geeignet ist, und ob die Person anstrebt, sich entsprechend fortzubilden. Vor der Antragstellung soll außerdem mit dem zuständigen Sachbearbeiter der Einrichtungsberatung und -aufsicht gesprochen werden, ob der Antrag „Aussicht auf Erfolg haben könnte“³.

Rückmeldungen aus der Praxis ergeben, dass eine solche Aussicht auf Erfolg nur bei Personen besteht, welche die Hälfte einer pädagogischen Ausbildung oder eines entsprechenden Studiums absolviert haben. Aufgrund der Tatsache, dass die Erteilung der Zustimmung im Ermessen des einzelnen Sachbearbeiters liegt, ergehen aus Sicht der Einrichtungsbetreiber teilweise Entscheidungen, die nur schwer nachvollziehbar sind. Dazu gehört die Nichtanerkennung von Abschlüssen aus anderen Bundesländern und die nur schwer mögliche Einbindung von Personen, die eine pädagogische Ausbildung oder ein Studium begonnen haben, es aber noch nicht beendet haben.

Mit Beschluss vom 25.08.2021 (Az. 6 S 18/21) beschloss das OVG Berlin-Brandenburg, dass eine fachliche Ausbildung als Voraussetzung für die Betreuung Minderjähriger von § 45 SGB VIII grundsätzlich nicht vorgeschrieben ist. Zudem wurde entschieden, dass sich die zuständige Behörde mit Blick auf die berufsregelnde Tendenz auf entsprechende gesetzliche Bestimmungen berufen können muss, sofern sie die Erteilung der Erlaubnis nach § 45 SGB VIII von weiteren materiellen Voraussetzungen - wie etwa einer bestimmten pädagogischen Ausbildung o. ä. - abhängig machen will.

¹ Nicht-Fachkräfte werden definiert in Ziffer 3 des Hinweisblattes, https://soziales.niedersachsen.de/download/127378/Hinweisblatt_Einzelantrag.pdf.

² https://soziales.niedersachsen.de/download/181526/Hinweise_zur_Erlaubnis_fuer_den_Betrieb_von_Einrichtungen_und_sonstigen_betreuten_Wohnformen_nach_45_ff._SGB_VIII_durch_das_Landesjugendamt_Niedersachsen_-_Fachbereich_I_-_Stand_01.05.2023_-_Download.pdf

³ https://soziales.niedersachsen.de/download/127379/Antrag_auf_Zustimmung_zur_Beschaeftigung_von_Nichtfachkraeften.docx.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb einer Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung nach § 45 SGB VIII verlangt u. a. die dem Zweck und der Konzeption der Einrichtung entsprechenden personellen Voraussetzungen. Insbesondere in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit erzieherischer Zielsetzung müssen die mit Erziehungsfunktionen betrauten Personen zur Betreuung persönlich geeignet und hinreichend qualifiziert sein (§ 45 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII). Das Personal muss aufgrund einer spezifischen Ausbildung (Fachkräfte) oder besonderer Erfahrungen in der sozialen Arbeit fachlich in der Lage sein, die Aufgabe zu erfüllen (§ 72 Abs. 1 S. 1 SGB VIII).

Der Blick auf die aktuelle Situation zeigt, dass die Personalgewinnung und -bindung für öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe aufgrund des Fachkräftemangels deutlich erschwert wird.

In Niedersachsen wird Nicht-Fachkräften bereits seit vielen Jahren der Einstieg in die stationäre Kinder- und Jugendhilfe ermöglicht. Das Niedersächsische Landesjugendamt (LJA) als Betriebserlaubnisbehörde kann auf Antrag von Jugendhilfeträgern im Rahmen einer Ermessensentscheidung im Einzelfall die Zustimmung zur Beschäftigung einer Nicht-Fachkraft erteilen, d. h. zur Beschäftigung derjenigen, die die Voraussetzungen von pädagogischen Fachkräften kraft einer spezifisch pädagogischen Ausbildung nicht erfüllen, aber aufgrund anderweitiger Ausbildung, besonderer Fähigkeiten und Erfahrungen zu den jeweiligen Aufgabenerfüllungen in der Lage sind. Das LJA prüft und genehmigt regelmäßig Nicht-Fachkraft-Anträge, sofern das entsprechende individuelle Leistungsangebot und die Qualifikation der jeweiligen Kraft kompatibel sind, unabhängig davon, aus welchem Bundesland sie kommen. Die Tendenz der Träger, Nicht-Fachkräfte einstellen zu wollen und eine entsprechende Genehmigung des LJAs dafür zu beantragen, ist steigend.

Um dem Fachkräftemangel generell und im Besonderen in niedersächsischen stationären erzieherischen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe zu begegnen, die Fachkräftegewinnung zu befördern und gleichzeitig die Sicherung und den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen zu gewährleisten, hat die Landesregierung eine Vielzahl von Maßnahmen angestoßen bzw. auch schon umgesetzt, die sowohl unmittelbar als auch langfristig wirken sollen. Alle Maßnahmen werden ständig überprüft, in den Gremien und zwischen dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung (MS) und dem LJA beraten, abgestimmt und gegebenenfalls angepasst.

1. Welche Möglichkeiten zur Förderung des Quereinstiegs in die stationäre Kinder- und Jugendhilfe sieht die Landesregierung?

Der Niedersächsische Landesjugendhilfeausschuss (LJHA) hat in seiner Sitzung am 09.03.2023 den Beschluss gefasst, die Verwaltung des LJAs zu beauftragen, in Abstimmung mit dem Unterausschuss 4 (Hilfen zur Erziehung/HzE) und dem MS zeitnah ein Konzept für den Quereinstieg und die Weiterqualifizierung von Nicht-Fachkräften zu entwickeln. Das Konzept wird derzeit durch eine Arbeitsgruppe des LJHA-UA 4 (HzE) erarbeitet. Ziel ist es, bestimmten Personengruppen eine Beschäftigung in einer betriebserlaubnispflichtigen Einrichtung zu ermöglichen, wenn sie parallel einen Modulkurs „Weiterqualifizierung von Nichtfachkräften“ belegen und nachweisen.

Das Konzept zur Weiterbildung für Menschen, die einen Quereinstieg beabsichtigen, hat folgende Zielgruppen im Blick:

- Personen, die bereits eine Erlaubnis zur Beschäftigung als Nicht-Fachkraft haben (Einzelzustimmung), die aber - einer Fachkraft gleich - unabhängig vom Leistungsangebot und somit perspektivisch auch bei anderen Trägern einsetzbar sein wollen.
- Personen, die ein Studium in einem verwandten Beruf abgeschlossen haben, denen eine überschaubare Anzahl an Creditpoints (CP) fehlt, um eine Erlaubnis zur Beschäftigung (Einzelzustimmung) zu bekommen, die wiederum das Tätigwerden in allen pädagogischen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen eröffnet (z. B. Abschlüsse als Theater-, Reha-, Arbeits-, Musik-, Erlebnispädagoginnen und -pädagogen, Lehrerinnen und Lehrer).
- Personen, die ein pädagogisches Studium oder eine entsprechende Ausbildung nicht abgeschlossen haben, allerdings bereits rund 100 CP im Rahmen des Studiums erworben haben.

- Personen mit ausländischen pädagogischen Studienabschlüssen ohne eine Anerkennung der Gleichwertigkeit des Abschlusses, die nach der Bewertung durch „anabin“ (Informationssystem/Datenbank zur Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise) über umfangreiche pädagogische Kenntnisse verfügen, aber nicht als Fachkräfte im Sinne der Niedersächsischen Hinweise zur Erlaubnis⁴ für den Betrieb von Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen nach §§ 45 ff. SGB VIII zählen.
- Personen, die entsprechend dem Erlass für unbegleitete ausländische Minderjährige (umA) vom 18.10.2022 mindestens zwei Jahre in Angeboten der Erziehungshilfe tätig waren (d. h. im Rahmen der Nichtfachkraftquote beschäftigt und in der pädagogischen Arbeit mit den umA eingesetzt), über ein qualifiziertes Zeugnis des Trägers und über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder Studium verfügen (hier auf Ebene der Ausbildungsberufe oder Studiengänge, die nicht gleichwertig sind mit „Soziale Arbeit/Sozialpädagogik“).

Das LJA hat zur Entwicklung eines Curriculums eine landesweite Beteiligung niedersächsischer Hochschulen initiiert. In Zusammenarbeit mit dem MS und dem LJA entwickelt das parallel arbeitende Gremium niedersächsischer Hochschullehrerinnen und -lehrer ein solches Curriculum.

Das Ziel ist, zeitnah mit einem Qualifizierungsprogramm starten zu können, welches im Ergebnis eine Anrechenbarkeit auf die Fachkraft-Quote in stationären Einrichtungen der HzE ermöglicht und effektiv einen Beitrag zur Verbesserung der Fachkraftsituation leistet.

2. Welche Möglichkeiten gibt es derzeit, Nichtfachkräfte einzustellen, die weniger als die Hälfte einer pädagogischen Ausbildung oder eines Studiums absolviert haben, und wie will die Landesregierung für einheitliche Beurteilungsmaßstäbe für die Rechtsanwender sorgen?

Ein solches Kriterium gibt es in der Prüfung und Bewertung von Nicht-Fachkraft-Anträgen nicht. Es werden stattdessen u. a. die Kenntnisse und Erfahrungen der Personen, das jeweilige Leistungsangebot (insbesondere die Ausrichtung und die Zielgruppe) und die angestrebte berufliche Position bewertet. Hierzu wird auf die Vorbemerkung verwiesen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

3. Wie will die Landesregierung für einheitliche Beurteilungsmaßstäbe bei der Erteilung von Genehmigungen für den Einsatz von Nichtfachkräften sorgen?

Wie in der Vorbemerkung dargelegt, gibt es bereits ein einheitlich abgestimmtes bewährtes Verfahren für die Erteilung der Zustimmung zur Beschäftigung einer Nicht-Fachkraft. In jedem Fall erfolgt eine Einzelfallprüfung, in der verschiedene Faktoren bewertet werden, wie z. B. Einsatzgebiet, Zielgruppe, fachspezifische Qualifizierung, vorgehaltene Trägerstrukturen (s. auch Antwort zu Frage 2). Auch die Faktoren, ob es in einer Einrichtung viele Beschwerden oder Meldungen gibt, die das Wohl von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen können, könnten einer Zustimmung entgegenstehen.

⁴ Vgl. https://soziales.niedersachsen.de/startseite/kinder_jugend_amp_familie/hilfen_zur_erziehung/schutz_von_kindern_und_jugendlichen_in_einrichtungen/hilfen-zur-erziehung-122716.html.

4. Ist von der Landesregierung beabsichtigt, weitere pädagogische Abschlüsse als Fachkraft zu definieren, insbesondere einschlägige Abschlüsse aus anderen Bundesländern, die derzeit gegebenenfalls noch nicht in Niedersachsen anerkannt werden?

Grundsätzlich werden ständig alle Maßnahmen zur Beförderung einer besseren Fachkräftesituation in der Kinder- und Jugendhilfe überprüft, in den Gremien und zwischen dem MS und dem LJA abgestimmt und gegebenenfalls angepasst. Anhand aktueller Entwicklungen wird auch kontinuierlich geprüft und bewertet, ob weitere pädagogische Abschlüsse aufgenommen werden können. Der Beurteilungsmaßstab dabei ist der Kinderschutz. Die Gewährleistung des Kindeswohls für die Kinder und Jugendlichen in den (teil)stationären Einrichtungen ist immer prioritär zu beachten.

5. Ist der Landesregierung der Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg vom 25.08.2021, Az. 6, S. 18/21, bekannt? Wenn ja, wie bewertet die Landesregierung diesen Beschluss, und welche Handlungskonsequenzen folgen daraus für Niedersachsen?

Ja, der o. g. Beschluss ist der Landesregierung bekannt, ebenso wie der ähnlich lautende Beschluss des Bayerischen VGH⁵ vom 02.02.2017 bzw. das Urteil des VG München⁶ vom 20.03.2019. Die genannten Gerichtsentscheidungen enthalten Ausführungen zu den in § 45 Abs. 2 SGB VIII enthaltenen Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis. Sie führen aus, dass insbesondere die Anforderungen an die Eignung des Personals, d. h. der Leitungs- und Betreuungskräfte, im Achten Buch des Sozialgesetzbuchs bundesgesetzlich nicht genauer konkretisiert und nicht mit fachlichen Ausbildungen als Regelfall versehen sind.

In den jüngsten Entscheidungen (VGH München vom 02.07.2021 - 12 CE 17.71 -, OVG Berlin-Brandenburg vom 25.08.2021 - OVG 6 S 18/21 -) wurde hierzu in einstweiligen Anordnungsverfahren letztinstanzlich die Rechtsauffassung vertreten, dass Konkretisierungen der Qualifikationsanforderungen des § 45 Abs. 2 SGB VIII durch Landesrecht erfolgen könnten; § 49 SGB VIII begründe insoweit einen Gestaltungsspielraum. Aufgrund der objektiv berufsregelnden Tendenz solcher Vorgaben bedürfe es jedoch einer gesetzlichen Grundlage (Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz) in Form eines Parlamentsgesetzes oder einer Rechtsverordnung. Die Berufsfreiheit, die auch die Betätigungsfreiheit von Einrichtungsträgern umfasse, dürfe nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Bloße Verwaltungsvorschriften genügen nicht.

Aufgrund dieser Rechtsprechungstendenz und der Tatsache, dass in Niedersachsen Konkretisierungen Gegenstand von Verwaltungsvorschriften sind, niedergelegt in vom NLJHA beschlossenen und fortentwickelten Hinweisen, die in Abstimmung mit dem MS per Dienstanweisung im Landesamt für Soziales, Jugend und Familie in Kraft gesetzt sind, wurde im Jahr 2022 mit der Verabschiedung einer Ermächtigung in § 15 b AG SGB VIII die Inkraftsetzung einer dem Artikel 12 Grundgesetz genügenden Rechtsgrundlage nach § 49 SGB VIII ermöglicht.

Mit Blick auf die durch den Fachkräftemangel bestehende herausfordernde Lage und die Fachkräftediskussion im Rahmen der beabsichtigten Inklusiven Kinder- und Jugendhilfe wurde von der Verordnungsermächtigung mit objektiv einschränkenden Berufszugangsregelungen jedoch bislang kein Gebrauch gemacht.

Die Landesregierung geht davon aus, auch ohne eine entsprechende Verordnung im Hinblick auf Konkretisierungen und den Umgang mit Nicht-Fachkräften rechtmäßig im Einklang mit dem SGB VIII zu handeln. Mit den §§ 45 ff. SGB VIII hat der Gesetzgeber ein vorwiegend präventiv ausgerichtetes Instrumentarium zum Zwecke der Kindeswohlsicherung in Einrichtungen etabliert. Das Wohl der Minderjährigen in einer Einrichtung gilt dann als gewährleistet, wenn die Betreuung der Minderjährigen durch geeignete Kräfte gesichert ist⁷. Auf Grundlage des § 45 SGB VIII können hierfür Mindestvoraussetzungen festgelegt werden. Das LJA nimmt daher bei einem Antrag auf Beschäftigung von

⁵ Vgl. Beschluss des Bayrischen VGH (München) vom 02.02.2017, AZ: 12 CE 17.71.

⁶ Vgl. Urteil des VG München vom 20.03.2019, AZ: M 18 K 17.2834.

⁷ Vgl. § 45 Abs. 2 „personelle Voraussetzungen“ und § 48 SGB VIII, der bei mangelnder „Eignung“ die Möglichkeit bietet, die Tätigkeit zu untersagen.

Nicht-Fachkräften stets eine Einzelfallprüfung vor, bei der vor allem das der Betriebserlaubnis zugrunde liegende Leistungsangebot, mithin die fachliche Ausrichtung, die Zielgruppe der Einrichtung und die sich daraus ergebenden Aufgaben, in die Betrachtung einbezogen wird.

In diesem Zusammenhang hat das OVG Lüneburg⁸ beispielsweise im Jahr 2006 entschieden: „Wesentlich ist, dass die eingesetzten Kräfte den Anforderungen der jeweiligen Einrichtung gewachsen sind.“ Diese Aussage macht sich sowohl der Bayerische VGH in dem bereits erwähnten Beschluss aus dem Jahre 2017 als auch das OVG Berlin-Brandenburg in dem in der Frage erwähnten Beschluss zu eigen. Der Bayerische VGH führt zudem noch weiter aus: „Je anspruchsvoller die Aufgabenstellung einer Einrichtung ist, desto höhere Anforderungen sind an die Eignung der in ihr tätigen Kräfte zu stellen.“ Das OVG Saarland⁹ äußerte sich im Jahr 2013 ebenfalls ähnlich: „Die an die Qualifikation zu stellenden Anforderungen sind vielmehr abhängig von der fachlichen Zweckbestimmung der Einrichtung und dem jeweiligen Aufgabenfeld der einzelnen Beschäftigten.“

In den veröffentlichten Hinweisen zur Erlaubnis¹⁰ für den Betrieb von Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen nach §§ 45 ff. SGB VIII wird die vom LJA stets vorgenommene Einzelfallprüfung verdeutlicht. Dort heißt es z. B. unter Ziffer 7: „Die Eignung des Personals stellt der Träger u. a. durch die Vorlage und Prüfung von aufgabenspezifischen Ausbildungsnachweisen sowie von Führungszeugnissen nach § 30 Abs. 5 und § 30 a Abs. 1 des Bundeszentralregistergesetzes sicher.“ Oder: „Die Fachkräfte müssen fachlich und persönlich zur spezifischen Umsetzung des jeweiligen Leistungsangebots und der methodischen Arbeitsansätze geeignet sein.“

⁸ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil v. 13.2.2006 - 12 LC 538/04.

⁹ Vgl. OVG Saarland, Beschluss v. 30.04.2013 - 3 A 194/12.

¹⁰ Vgl. https://soziales.niedersachsen.de/startseite/kinder_jugend_amp_familie/hilfen_zur_erziehung/schutz_von_kindern_und_jugendlichen_in_einrichtungen/hilfen-zur-erziehung-122716.html.