Franziska Bohn / Peter Schruth / Ulrike Urban-Stahl

Was braucht die Sicherung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe?

Eine Einschätzung des BRJ e.V. anlässlich einer Fachtagung zum Thema

Grundsätzlich nimmt die Jugendhilfe schon wegen ihres umfassenden gesetzlichen Auftrags allgemein für sich in Anspruch, für die Betroffenen, die Kinder, Jugendlichen und Familien und ihren Hilfe- und Schutzbedarf einzutreten: Sie sind Ausgangspunkt, Legitimation und sozialstaatlicher Auftrag der Jugendhilfe und des SGB VIII. Kaum ein Sozialleistungsgesetz verweist so häufig und eindringlich auf die Bedeutung der Betroffenen und Anspruchsberechtigten für die Leistungsbewilligung und -gewährung, auf deren Beteiligung im (Hilfeplan-)Verfahren, das ihnen als Leistungsberechtigte zustehende Wunsch- und Wahlrecht zwischen unterschiedlichen geeigneten Hilfeangeboten (z.B. §§ 1, 5, 8, 36 SGB VIII). Und so muss verwundern, dass 18 Jahre nach Einführung des SGB VIII ausgerechnet die „Betroffenenrechte in der Jugendhilfe" ins öffentliche Blickfeld rücken, angeblich auf besondere Weise der Sicherung bedürfen und dass sich zur Fachtagung des BRJ e.V. zu diesem Thema Anfang 2008 ca. 100 Fachkräfte einfanden.[1] Wir wollen im Folgenden unsere Beweggründe zu diesem Tagungsthema und die wesentlichen Ergebnisse der Tagung beschreiben sowie unsere Einschätzung als BRJ e.V. in die weitere Fachdebatte zum Thema einbringen.

1. Beweggründe

Drei Begriffe sind der Frage der Fachtagung nach der Stärkung der Betroffenenrechte vorangestellt: die Aufklärung, die Partizipation, der Widerspruch. Diese drei Begriffe geben allgemein den Handlungsprozess des BRJ wieder: Wir klären in Einzelfällen auf über die Begründetheiten und Verfahrensnotwendigkeiten von Jugendhilfeansprüchen, geben Fortbildungen, organisieren Fachtagungen zu neueren Entwicklungen; wir denken und handeln partizipativ, wo immer es geht, indem wir mit den betroffenen Familien und jungen Menschen jeden Schritt von der Kontaktaufnahme bis zur Konflikterledigung so transparent wie möglich und gleichberechtigt gemeinsam gehen; und wir widersprechen, wo wir rechtswidriges Verwaltungshandeln in der Jugendhilfe erkennen und nicht bereit sind, dies zu akzeptieren. Wenn der BRJ in seiner Arbeit also Aufklärung, Partizipation und Widerspruch übt, dann ist das der (letztlich defensive) Versuch, offensiv Rechtsstaatlichkeit in der Jugendhilfe zu verteidigen, jungen Menschen und ihren Familien Hilfe zum Recht da zu geben, wo Jugendämter eine zu Recht geforderte Hilfe verweigern. Es ist auch der Versuch, Einzelfallgerechtigkeit in der Jugendhilfe zu befördern, wo sich die öffentliche Seite aus Einspargründen, aus Gründen der neuen Workfare - Logik in der Sozialpolitik, aus Gründen der Individualisierung sozialer Risiken zynisch von den problembelasteten Lebenslagen junger Menschen abwendet. All zu oft geht es in den Gesprächen der Jugendhilfeträger hauptsächlich um Kostenreduzierungen, Effizienz, Controlling und Leistungsvereinbarungen. Jugendhilfe soll im schlanken Staat nur noch Kernaufgabe sein, sich der ordnungspolitischen Logik des aktivierenden Staates unterordnen; in dieser Umklammerung und Aushöhlung soll Jugendhilfe letztlich nur noch die unbedingt unabweisbaren Hilfen geben.

Mit dieser strukturellen Last gerät auch das unter Druck, was das Jugendhilferecht vorbildlich an Stärkung der Betroffenenrechte anbietet, nämlich die Verbindung von offener, auszuhandelnder Hilfeplanung und von Selbstbestimmung getragenen Wunsch- und Wahlrechten der Betroffenen. Junge Menschen und Familien haben nach dem SGB VIII und dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht (SGB X) an sich Rechte der Beteiligung und zugleich werden diese Rechte in der Praxis häufig ignoriert:

- so wird das Wunsch- und Wahlrecht des § 5 SGB VIII zumeist hoheitlich verwaltet, zugestanden oder übergangen; die Wünsche und Wahlmöglichkeiten der Betroffenen, welches geeignete Hilfeangebot den eigenen Vorstellungen am Nähesten käme, werden selten erfragt und formulierbar gemacht,
- so endet das Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII in Berlin für junge Menschen in der stationären Unterbringung regelmäßig zwischen dem 16. und 18. Lebensjahr - unabhängig von der Evaluierung

der angestrebten Entwicklungsziele im Hilfeprozess
- und so wird der Leistungsumfang ambulanter Erziehungshilfen, der Jugendsozialarbeit, der Verselbständigungshilfen nach § 41 SGB VIII über Dienstanweisungen mehr und mehr reduziert bis vollkommen eingestellt (unabhängig vom Bedarf des Einzelfalles).

Viele Fachkräfte sind über die verbreitete Missachtung der Anspruchs- und Leistungsberechtigten und deren Betroffenenrechten in der Jugendhilfe empört und beklagen fehlende Rechtmäßigkeiten im Verwaltungshandeln, fehlende Beachtung von Partizipation und Bedarfsgerechtigkeiten in der Praxis der Leistungsgewährung der Jugendhilfe. Um Hilfe zu erhalten, müssen Betroffene ihre Rechte kennen, aktiv einfordern und durchsetzen können. Jedoch sind diejenigen jungen Menschen, die auf bedarfsgerechte Jugendhilfeleistungen angewiesen sind, ebenso wie ihre Familien in diesem Sinne nicht die Fordernden, nicht die Durchsetzungsfähigen, sondern gegenüber Fachkräften der Jugendhilfe strukturell unterlegen. Sie brauchen deshalb Stärkung durch Dritte, um ihre Souveränität und Selbstbestimmung wahren zu können und ihren Unterstützungsanspruch durchzusetzen. Wie das besser in der Praxis gelingen kann, ist nicht nur eine Frage genügender Initiativen (wie den BRJ), sondern ist auch eine Frage, wie die Handlungsfähigkeit der Betroffenen selbst gestärkt werden kann und was unser Beitrag hierzu als Dritte in der gegenwärtigen Struktur der Jugendhilfe sein kann.

Der BRJ beschreibt sich regelmäßig als Ombudschaft, andere sprechen von „sozialem Verbraucherschutz", von Ansätzen der Partizipation oder des Qualitätsmanagements. Vielleicht ist der BRJ so etwas wie eine besondere Verknüpfung von Aspekten dieser Begriffe, weil er aufklärt, mit den Ratsuchenden Partizipation übt und ein unabhängiges Sprachrohr ist für das Verschwiegene im Einzelfall sowie für fachlich-persönlichen Frust, für Empörung, für die Austragung von Streit, für Veränderungsbedarf in der Jugendhilfe.[2]

Das Ziel dieser Fachtagung war die Fundierung der aktuellen Debatte und Konkretisierung der in der Öffentlichkeit kursierenden Begrifflichkeiten zur Stärkung der Betroffenrechte:

Welche Anforderungen an eine Stärkung der Betroffenenrechte gibt es aus Sicht der Jugendhilfe? Was meint „sozialer Verbraucherschutz" eigentlich? Welchen Beitrag können Konzepte der Ombudschaft, der Partizipation und des Qualitätsmanagements dazu leisten, die Rechte von jungen Menschen und Familien in der Jugendhilfe zu sichern, und wo liegen die Grenzen der einzelnen Ansätze?

2. Inhalte und Ergebnisse der Fachtagung

In seinem Eröffnungsvortrag kritisierte Reinhard Wiesner (Leiter des Referats Kinder- und Jugendhilfe BMFSFJ) die derzeitige Politik, die Stärkung der Kinderrechte hauptsächlich tertiärpräventiv zu betreiben (Beispiel Kinderschutz) und damit den Staat lediglich in seiner Funktion als Eingriffs- und Kontrollinstanz zu bestärken. Dabei würden leider zum Nachteil der Kindesinteressen primärpräventive Konzepte (Elternbildung und -unterstützung) sowie sekundärpräventive (Hilfen zur Erziehung) aus fiskalischen Gründen eingespart. Die Herausforderung, die Leistungsberechtigten in ihrer Subjektposition zu stärken, läge in dem angestrebten kooperativen Prozess zwischen Kostenträger, Leistungserbringer und den Leistungsberechtigten selbst. Bei der Fragestellung, wer von diesen Akteuren momentan in der Praxis die Interessen des Kindes anwaltschaftlich vertreten würde, kam Wiesner zu dem ernüchternden Schluss, dass dies keine Partei zur Genüge wahrnehme. Aufseiten der Kostenträger bestehe die Gefahr, aus fiskalischen Gründen strukturelle und individuelle Rechtsverkürzung zu betreiben. Die Leistungserbringer sähen sich zu oft in einer Abhängigkeit vom Kostenträger, um tatsächlich vehementen Widerspruch zu wagen, und bei den jungen Menschen und ihren Familien selbst seien größtenteils die Eigenmotivation und Fähigkeit zur Mitgestaltung der Hilfe (und ggf. Widerspruch) oft noch zu gering und müsse eigentlich erst befördert werden. Die „Dritten" der Jugendhilfe erwiesen sich bisher kaum als Alternative, sozialpädagogische Entscheidungen seien durch Gerichte nur bedingt überprüfbar und die Kommunalaufsicht erweise sich praktisch nicht als eingreifende Stelle. Angesichts dieser Sachlage empfahl Wiesner, dass auf allen Seiten die Entwicklung einer produktiven Beschwerde- und Widerspruchskultur dringend notwendig sei. Er betonte, dass für die Stärkung der Rechte von Leistungsempfängern neutrale Anlauf- und Vermittlungsstellen aufgebaut werden müssen, die die Betroffenen und Leistungserbringer beraten und ggf. auch Unterstützung in außergerichtlichen und gerichtlichen Streitverfahren leisten könnten.

In ihrem Vortrag zum Thema „Kritische Momente im Hilfeprozess" folgte Frau Urban-Stahl, Professorin für Sozialpädagogik und Vorstand des BRJ, in der Analyse des asymmetrischen Machtverhältnisses in der Helfer-Klient-Beziehung dem Machtverständnis von Norbert Elias, welches davon ausgeht, dass Machtbalancen zwischen „Mächtigen" und „Mindermächtigen" in allen sozialen Beziehungen eine Rolle spielten, somit auch in der Beziehung zwischen Fachkräften und Betroffenen der Jugendhilfe. Es bestehe eine strukturelle

Machthierarchie zugunsten der Fachkräfte, welche sich speise aus dem spezifischen Wissen der Fachkräfte und ihrem gesellschaftlichen Auftrag, qua ihrer Profession eine Problemdefinition zu erstellen, die Hilfebedürftigkeit einzuschätzen und die Ressourcen zu verteilen. Gegenüber den Betroffenen hätten sie einen Vorsprung an Wissen und Erfahrung, während die KlientInnen sich in einer psychosozialen Belastungssituation befänden. Diese mächtigere Position der Fachkräfte führe in der Praxis immer wieder zu Problemen in der Kooperation zwischen Betroffenen und öffentlichen sowie freien Trägern der Jugendhilfe. Ein verantwortungsvoller und kontrollierter Umgang mit dieser stärkeren Position im Sinne von Kooperation setze vonseiten der Fachkräfte voraus, dass sie sich dieser Machtbeziehung bewusst seien, Transparenz über Entscheidungen und Strukturen herstellen, ggf. die Legitimität ihrer Entscheidungen durch Dritte überprüfen lassen und letztendlich auch zu einem gewissen Machtverzicht bereit seien. Die Stärkung der Subjektstellung der Betroffenen und die Sicherung von Betroffenenrechten würden die Machtbalance zugunsten der Betroffenen verändern. Konkrete Maßnahmen dazu seien nach Urban-Stahl zum Beispiel die Aufnahme der Sichtweise von Betroffenen in Hilfeplanverfahren, eine adressatenfreundliche Gestaltung des Jugendamtes und dessen Strukturen sowie Transparenz über Abläufe in der Jugendhilfe, aber auch die Aufklärung der Betroffenen über ihre Rechte und die Unterstützung bei deren Durchsetzung durch Dritte.

Zur Frage, an welchen Denktraditionen, Begriffen und Parametern sich ein aufgabenadäquates Verständnis von Betroffenenvertretung in der Jugendhilfe orientieren sollte, bearbeiteten Arbeitsgruppen vier Ansätze des Betroffenenschutzes: „Sozialer Verbraucherschutz", „Partizipation", „Ombudschaft" und „Qualitätsmanagement/Gütesiegel".

2.1. Sozialer Verbraucherschutz in der Jugendhilfe

Schon im Zusammenhang mit dem 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung wurde der Begriff des „sozialen Verbraucherschutzes" in der Jugendhilfe ohne nähere Begründung eingeführt.[3] Gemeint waren wohl Projekte des Beschwerdemanagements (wie der BRJ e.V.) bzw. der professionell-ehrenamtlichen Interessensvertretung von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern mit einem begründeten, aber unerfüllten Jugendhilfebedarf.

Der Verbraucherschutz bezeichnet gemeinhin alle Aktivitäten, die Menschen in ihrer Rolle als Verbraucher von Gütern oder Dienstleistungen schützen sollen. Das traditionelle ökonomische Leitbild des Konsumenten oder Verbrauchers ging vom „mündigen Verbraucher", dem homo oeconomicus aus, der selbst zu entscheiden willens und in der Lage ist. Studien über das tatsächliche Verbraucherverhalten zeigten aber, die Verbraucher seien nur begrenzt zur Informationsaufnahme in der Lage und würden im Übrigen zu Spontan-/Impulskäufen neigen, also nicht immer rational handeln. Daraus wurde ein Schutzbedürfnis des Verbrauchers abgeleitet und ein Ungleichgewicht angenommen: Infolge mangelnder Fachkenntnis, Information und/oder Erfahrung sei der Verbraucher gegenüber den Herstellern und Vertreibern von Waren und gegenüber Dienstleistungsanbietern „strukturell unterlegen". Es sei deshalb das Anliegen des Verbraucherschutzes, dieses Ungleichgewicht so weit als möglich durch Maßnahmen auszugleichen, die Menschen in ihrer Rolle als Verbraucher von Gütern oder Dienstleistungen schützen sollen (z.B. Verbraucherberatungsstellen, Veröffentlichungen von Stiftung Warentest, Gesetzesinitiative zur Verbraucherinformation). Daneben beschäftigt sich Verbraucherschutz in unabhängigen Einrichtungen mit der Herstellung von Markttransparenz durch Unterrichtung der Öffentlichkeit „über objektivierbare Merkmale des Nutz- und Gebrauchswertes sowie der Umweltverträglichkeit von Waren und Dienstleistungen"[4] (hier wird am „informierten und mündigen Verbraucher" festgehalten).

„Sozialer Verbraucherschutz" bei Finanzdienstleistungen beansprucht, „auf die besonderen Problemlagen bestimmter Gruppen oder von Menschen in bestimmten Lebensphasen (Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, Ehescheidung, Krankheit, Ausbildung, Familiengründung, Alter, Erziehung etc.) einzugehen"[5] Verbraucherschutz verlässt hier seine bisherige individuelle Begrenzung und fragt, inwieweit Banken als Verteilungsinstrumente der Geldwirtschaft am Aufbau oder Verfall von Regionen, an der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Versorgung unterer Einkommensschichten mit Finanzdienstleistungen sowie an der Erreichung oder Verhinderung öffentlicher Ziele mitgewirkt haben. Kollektiver Verbraucherschutz knüpft hier an und verlangt kollektive Verantwortung von Banken z.B. als ethisches Investment (letztes gescheitertes Beispiel: Gläubigermitfinanzierung einer sozialen Schuldnerberatung).

Die Arbeitsgruppe „Sozialer Verbraucherschutz" wurde begleitet von Volkmar Lübke, Verbraucherschützer und Berater von Verbraucherorganisationen. Lübke unterteilte Verbraucherarbeit in unterschiedliche Strategien. Eine Strategie versuche, über Information, Beratung, Bildung von VerbraucherInnen diese in die Lage zu versetzen, die für sie richtige Entscheidung zu treffen. Dies scheitere in

der Praxis aber häufig daran, dass kein Mensch in allen Lebensbereichen qualifizierter Experte sein könne. Lübke favorisierte als weitaus wirksamere Strategie der Verbraucherarbeit den sogenannten Verbraucherschutz, verstanden als Einwirkung auf die Rahmenbedingungen des Marktes durch Verbraucher(selbst-)organisationen oder Verbraucherschutzorganisationen. Es gäbe für diese Akteure verschiedenste Möglichkeiten, auf Anbieter und Gesetzgeber Einfluss zu nehmen - von Rechtsvorschlägen über Kampagnen, Gerichtsklagen und Schiedsstellentätigkeit bis hin zur Vertretung von Verbraucherinteressen in verschiedensten Gremien der Normung und Standardsetzung. Die Basis für diese Form der generalisierenden Interessenvertretung sei die sogenannte Sensorfunktion der unabhängigen Verbraucherberatungsstellen: Die Beschwerden von 3 % aller VerbraucherInnen, die sich für ihre Interessen aktiv einsetzten, würden als repräsentativ angesehen für strukturelle Problematiken, welche die restlichen 97% der VerbraucherInnen passiv hinnähmen – und somit generalisierend vertreten. Dem Konzept des Verbraucherschutzes entspreche in der Jugendhilfe die Idee einer unabhängigen Instanz, die das System Jugendhilfe kontinuierlich überprüfen und Anregungen für die Praxis entwickeln könne. Auch die Idee eines Dienstleistertests in der Jugendhilfe (ähnlich Stiftung Warentest) käme in diesem Kontext in Betracht. Insbesondere müsse im Sinne des Verbraucherschutzes und der Stärkung der Position von jungen Menschen und ihren Familien Wert gelegt werden auf vermehrte Öffentlichkeitsarbeit, um mehr Transparenz über die Angebote und Ansprechstellen der Jugendhilfe herzustellen, um frühzeitig junge Menschen und ihre Familien über ihre Rechte zu informieren und zum Abbau von Hemmschwellen beizutragen. Bedauert wurde in der Arbeitsgruppe, dass die Selbstorganisation in der Jugendhilfe leider (immer) noch gänzlich unterentwickelt sei und befördert werden müsse. Die Übertragung des Gesamtkonzeptes Verbraucherschutz auf die Jugendhilfe bereite jedoch nach Einschätzung der AG-TeilnehmerInnen eher Schwierigkeiten. Erstens erforderten die Interaktionen zwischen Jugendamt, freien Trägern der Jugendhilfe und Leistungsempfänger andere Interventionen als das marktübliche Kunde-Anbieter-Verhältnis und zweitens können die Vorstellungen vom „Kunden" nicht einfach auf die Jugendhilfe übertragen werden.

2.2. Partizipation in der Jugendhilfe

Partizipation ist überragender Grundsatz und normativer Anspruch in der Jugendhilfe, weniger ein klar strukturiertes Konzept. Der Ansatz kommt aus der Politik und beurteilt situative Verfahrensabläufe nach dem Grad der Einbindung von BürgerInnen in Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen. Der Begriff an sich sagt aber nichts darüber aus, welcher Grad von Beteiligung jeweils angemessen ist. Als ein Partizipationskonzept würde es in einem Verfahrensablauf verbindlich regeln, wer auf welche Art bei einer Entscheidung gehört wird und wie viel Einfluss Personen/Parteien auf eine Entscheidung haben.

Der Politikwissenschaftler Roland Roth erläuterte einführend, dass Partizipation und Selbstorganisation die wirksamste Strategie sei, um die Position von Kindern und Jugendlichen im Hilfeprozess zu stärken sowie Demokratie und den Schutz der Menschenrechte bei öffentlichen Trägern und in den Einrichtungen zu sichern. Spätestens seit dem Beschluss über die UN-Kinderrechtskonvention 1992 sei auch in Deutschland die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ein Thema in der Politik ebenso wie in Bereichen der Sozialen Arbeit – auch wenn die Beteiligungsstrukturen insgesamt eher als randständig mit symbolischen Wert zu betrachten seien. Der Mangel an einer Kultur der Partizipation in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, auch der Mangel an Mitgestaltungsmöglichkeiten für MitarbeiterInnen sei – so Manfred Kappeler, Erziehungswissenschaftler - verantwortlich dafür, dass Kinder und Jugendliche kaum in Entscheidungsprozesse einbezogen würden. Partizipation sei unerwünscht, weil sie Widerspruch erzeuge und damit den effizienten Betriebsablauf störe. Diese Ablehnung sei unter anderem deswegen bedenklich, weil es auch in Jugendhilfeeinrichtungen zu Verletzungen grundlegender Menschenrechte komme, und nur Partizipation die Möglichkeit biete, Selbstorganisation und Widerstandfähigkeit von Kindern und Jugendlichen zu stärken. Die Referenten Roth und Kappeler kommen in ihrem Plädoyer zu dem Schluss, dass es dringend notwendig sei, Kultur und Strukturen der Partizipation ernsthaft zu entwickeln. Ebenso seien unabhängige Beschwerdeinstitutionen unverzichtbar für den Fall, dass Rechte von jungen Menschen missachtet würden.

In der Arbeitsgruppe stießen die Thesen der Referenten auf große Zustimmung. Ergänzend wurde als ein entscheidendes Partizipationsrecht das Antragsrecht von Kindern und Jugendlichen auf Leistungen der Jugendhilfe gefordert. Dies sei ein erheblicher Mangel des geltenden Jugendhilferechts. Neben der praktischen Einforderung des Wunsch- und Wahlrechtes bei Leistungen sei auch eine Mitsprache bei der Auswahl der zuständigen Sachbearbeiterin wünschenswert. Eine Teilnehmerin der Arbeitsgruppe berichtete von der Entwicklung eines Rechte-Katalogs mit (unabhängigen) Beschwerdeverfahren für die eigene Jugendhilfe-Einrichtung. Trotz all dieser empfehlenswerten Strukturveränderungen bliebe je-

doch die Basis für das Gelingen oder Scheitern aller Partizipationsprozesse die Machtbalance zwischen Fachkräften und jungen Menschen. Vor allem hier müssen nach Ansicht der TeilnehmerInnen ausgleichende Mechanismen geschaffen werden, eine Voraussetzung hierfür sei die Bereitschaft zum Machtverzicht der Fachkräfte.

2.3. Ombudschaft in der Jugendhilfe

Ombudschaft soll einzelnen BürgerInnen über Beratung und Petitionen parteilich zu ihren Rechten verhelfen. Ombudsstellen sind per Definition unabhängige kostenlose Beschwerde- bzw. Schlichtungsinstanzen zwischen Behörden/Institutionen einerseits und BürgerInnen andererseits. Zumeist sind bisher Ombudsstellen auf übergeordneter Ebene angesiedelt, z.B. beim Bund oder Bundesland.[6] Der aus Skandinavien stammende Ansatz ist in Deutschland noch nicht sehr verbreitet. Eine Etablierung dieses Ansatzes ist teilweise im Pflegebereich, in psychiatrischen Einrichtungen oder der Altenpflege zu erkennen. In diesen Anwendungsbereichen verstehen sich Ombudsmänner und -frauen hauptsächlich als eine zuständige unabhängige Beschwerdeinstanz, die bei jeglichen Problemen mit einer Institution angesprochen werden kann.

Bei zunehmender Hilflosigkeit der BürgerInnen im Dickicht der Bürokratie - so einführend Frau Wille-Handels als Bürgerbeauftragte des Landes Schleswig-Holstein - sei sie direkt vom Parlament beauftragt, Hilfesuchende in allen Bereichen des Sozialgesetzbuches zu beraten und ihre Angelegenheiten gegenüber den Behörden zu vertreten. Parlamentarische Ombudsstellen hätten zwei Vorteile gegenüber anderen Formen der Ombudschaft: Zum einen sei durch die Ansiedlung beim Petitionswesen ihre Unabhängigkeit gegenüber den Behörden sicher gestellt (ein wesentliches Erfolgskriterium); zum anderen habe sie dadurch weitgehende Befugnisse (z.B. Akteneinsicht, direkten Kontakt mit der übergeordneten Stelle), nach sorgfältiger Überprüfung direkt in Verwaltungshandeln einzugreifen (z.B. Hilfeplangespräche nach § 36 SGB VIII), aber auch mediativ zu einer Konfliktentschärfung beizutragen. Die Tätigkeitsberichte von Ombudsstellen würden regelmäßig strukturelle Schwachstellen in der Verwaltung aufdecken und damit die parlamentarische Kontrolle der Exekutive erhöhen.

In der Arbeitsgruppe wurde die Idee eines Ombudschaftsmodell einstimmig als sinnvoll begrüßt, es wurden verschiedene Möglichkeiten der Ombudsstellen sowie deren Vor- und Nachteile abgewogen. Neben dem parlamentarischen Modell der Bürgerbeauftragten wurden als eine andere Form der unabhängigen Beschwerdeinstanz der BRJ e.V. als gemeinnütziger Verein diskutiert. Dies führte zu konkreten Überlegungen, wie die Finanzierung einer Ombudsstelle getragen werden könne, ohne dass ihre Unabhängigkeit eingeschränkt werde. Verschiedene Modelle der Ombudschaft könnten sich hier hervorragend ergänzen. Um zu vermeiden, dass wie mit der bisherigen Ombudspraxis nur wenig junge Menschen erreicht würden, sondern hauptsächlich der engagierte Teil der Erwachsenen, könne eine Ombudsstelle aufsuchend mit Kindern und Jugendlichen in Kontakt treten, die Arbeit vorstellen und Informationen weitergeben.

2.4. Qualitätsmanagement/Gütesiegel in der Jugendhilfe

Die Begriffe „Qualitätsmanagement" und „Gütesiegel" entstammen dem Dienstleistungsbereich. Durch die Festlegung und Überprüfung von intern oder extern aufgestellten Qualitätskriterien sollen Dienstleistungen verbessert werden. Zertifizierungen mit Hilfe von Gütesiegeln erfolgen in der Regel durch unabhängige Dritte, die die Einhaltung übergreifender Normen und/oder Qualität von Dienstleistungen überprüfen und bestimmte Gütekriterien testieren.

In der Jugendhilfe in Deutschland gibt es bereits seit Längerem eine Diskussion um die Sinnhaftigkeit von Qualitätsmanagement. Qualitätshandbücher und selbst organisierte Überprüfung von Qualitätskriterien werden genutzt, jedoch im Einzelnen recht verschieden gehandhabt und bei weitem nicht flächendeckend angewendet. Eine Zertifizierung von Jugendhilfeleistungen durch unabhängige Institute ist nicht üblich. Gütesiegel werden diskutiert, spielen aber bis jetzt lediglich im Kindergartenbereich eine nennenswerte Rolle.

Die Referenten Sascha Neumann und Christina Köpp vertraten die Ansicht, das Qualitätsmanagement im Sinne des Betroffenenschutzes begrenzt sinnvoll sein könne als Teil einer Selbstbeobachtung, die eine Art moralische Selbstverpflichtung schaffe. Allerdings sei dies nur unter zwei Bedingungen von Vorteil für die Stärkung von Betroffenenrechten: Nur wenn konkrete Rechte von jungen Menschen oder Leistungsberechtigten als Inhalt der QM-Bewertungsmaßstäbe definiert würden, und daraus Normen und Standards entwickelt würden (am besten gemeinsam mit den jungen Menschen), nur dann würden Rechte überhaupt im Qualitätsverständnis auftauchen. Ansonsten sage der Fakt, dass Qualität überprüft würde, noch nichts darüber aus, was genau in dieser Qualität enthalten sei. Das führte zu der zweiten Bedingung, dass der Nutzen von Qualitätsmanagement und Zertifizierungen ungleich größer wäre, wenn es einen bundesweit einheitlichen Maß-

stab gäbe, welche Rechte von jungen Menschen konkret gewahrt, durch Strukturen gesichert und standardmäßig überprüft werden müssen - und wenn diese Überprüfung dann auch durch fachliche und unabhängige Instanzen durchgeführt werde, nicht lediglich intern. Insgesamt greife das aus der Betriebswirtschaft stammende Modell an vielen Stellen zu kurz, weil es nur „Kunden" kenne, aber keine Betroffenen.

Auch in der Arbeitsgruppe gab es recht unterschiedliche Einschätzungen über die Sinnhaftigkeit von Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe, die Erwartungen schwankten zwischen großen Hoffnungen und großen Zweifeln. Hier fanden es alle TeilnehmerInnen sinnvoll, sich bundesweit über konkrete Standards und Strukturen zu verständigen. In diesem Fall könne ein extern überprüftes Qualitätsmanagement strukturelle Defizite aufdecken.

3. Einschätzungen und Perspektiven

Für die (Weiter-)Entwicklung von Ansätzen der partizipativen Ombudschaft in der Jugendhilfe, wie es der BRJ mit der Entwicklung eines bundesweiten Netzwerkes begonnen hat, werden für die Stärkung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe aus unserer Sicht allgemein drei Grundsätze[7] maßgeblich sein:

- die Verpflichtung zur Achtung, die alle Beteiligten in der Jugendhilfe anhält, junge Menschen und ihre Familien weder direkt noch indirekt an der Ausübung ihrer (Jugendhilfe-)Rechte zu hindern (obligations to respect),
- die unbedingte Beachtung von Schutzpflichten, welche alle Beteiligten anhalten, für den Schutz des Kindeswohls, des Rechts auf Erziehung und der Förderung der Persönlichkeit und für den Schutz auf selbstbestimmte Beteiligung in allen Angelegenheiten der Jugendhilfe gegen Eingriffe Dritter einzutreten (obligations to protect),
- die Verpflichtung des öffentlichen Jugendhilfeträgers zur Erfüllung, nämlich durch positive (Jugendhilfe-)Leistungen die Ausübung von Betroffenenrechten überhaupt erst zu ermöglichen (obligations to fulfil).

Grundsätzlich gilt: Stärkung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe ist insbesondere Stärkung der Beteiligungsformen. Beteiligung meint hier die unverzichtbare Teilnahme an allen sie betreffenden relevanten gesellschaftlichen Prozessen (z.B. Politik, Bildung, Wohnen, Gesundheit, materielle Existenzgrundlagen), meint Teilhabe als bewusste, reflexive Einbeziehung in alle sie betreffenden Entscheidungsprozesse und Angebote der Entwicklungsförderung und meint aktive Beteiligung in Formen der Selbstorganisation, der bürgerschaftlichen Mitwirkung. In Bezug auf die Jugendhilfe sind wesentliche Aspekte der Stärkung von Betroffenenrechten die Zugänglichkeit von Jugendhilfeleistungen, der Abbau von hochschwelligen Barrieren und die persönliche Stärkung von Selbstbestimmung und Souveränität sowie der Abbau sozialer, bildungsabhängiger, geschlechtsspezifischer Beeinträchtigungen bei den jungen Menschen und ihren Familien im Umgang mit der Jugendhilfepraxis, um deren Teilhabechancen an den Leistungen der Jugendhilfe zu verbessern. Sowohl für die Herabsetzung von Zugangsschwellen zur Jugendhilfe als auch für die aktive Mitgestaltung der Hilfe durch Betroffene ist es notwendig, Transparenz über Prozesse und Strukturen der Jugendhilfe herzustellen und Betroffene offensiv über ihre Rechte aufzuklären, zum Beispiel durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit. Partizipation und Selbstorganisation müssen wieder stärker betont und vor allem gefördert werden, denn nur so können Menschenrechte in der Jugendhilfe dauerhaft gewahrt werden.

Die Stärkung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe bezieht sich neben der Hilfeplanung und Leistungsentscheidung im Einzelfall auch auf die Gestaltung der sozialpolitischen Rahmenbedingungen sowie die lokale Gewährleistungspraxis und auf die Leistungserbringung. Hier reicht allein die Verbesserung der Rechtsstellung der Betroffenen nicht aus, denn es bedarf ferner verfahrensbezogener unabhängiger Beschwerdeinstanzen der besser gesicherten Mitsprache und Mitentscheidung junger Menschen und ihrer Familien. Deshalb wurde in der abschließenden Podiumsdiskussion der Fachtagung als zentraler Punkt die Stärkung der Rechte von jungen Menschen und ihren Familien durch die Möglichkeit unabhängiger Kritik betont und dementsprechend der konsequente Aufbau unabhängiger Beschwerdeinstanzen befürwortet. Insgesamt müsse insbesondere eine Kultur des Widerspruches entwickelt werden. Dies betreffe auch die Fachkräfte in der Jugendhilfe, die sich den Unzulänglichkeiten und von oben verordneten Restriktionen der öffentlichen Jugendhilfe stellen und sich wieder trauen sollten, vehement zu widersprechen. Nur auf diese Weise könne auch gemeinsam mit den Betroffenen in der Jugendhilfe die Befähigung entwickelt werden, sich zu beschweren und zu widersprechen.

Stellt man die vier Ansätze zur Stärkung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe auf den Prüfstand, dann kommt am ehesten eine „partizipative Ombudschaft" dem Anliegen des BRJ nahe, Aufklärung, Partizipation und eine Kultur des Widerspruchs auf niedrigschwellige und unabhängige Weise so zu verbinden, dass die Rechte von Kindern, Jugendlichen und Familien in der Jugendhilfe effektiv gestärkt werden können.

An einem sozialen Verbraucherschutz in der Jugendhilfe könnten die Beteiligten dann interessiert sein, wenn dadurch das gesetzlich vorgegebene, sozialstaatlich-abstrakte Grundanliegen eines funktionierenden Hilfesystems in seiner Bedarfsgerechtigkeit gestärkt werden würde. Wesentliche Voraussetzung für eine innovative Praxis des sozialen Verbraucherschutzes in der Jugendhilfe wären bürgerschaftlich getragene Plattformen, die nur in Unabhängigkeit von öffentlicher Jugendhilfe diskursiv und streitbar sein können. Mit einem solchen Ansatz könnte sich Jugendhilfe Stück für Stück wieder mehr aus Sicht vernachlässigter, diskriminierter und verarmter Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien politisieren und darüber vermehrt bürgerschaftlich in die Debatte um fragwürdige Neuausrichtungen von Sozialleistungen, um staatliche Kontrolle und existenzgefährdende Sanktionierungen junger Menschen eingreifen.

Wesentlich für einen in der Jugendhilfe unverzichtbaren Partizipationsansatz ist die dem Betroffenen mögliche einflussnehmende eigene Stimme, die nicht nur innerhalb vorgegebener (gesetzlicher) Rahmen Geltung beansprucht und die den Betroffenen konkrete Möglichkeiten eröffnet, die eigene Lebenssituation zu gestalten. Als festgelegte Anhörungs- und Mitspracherechte zwingen partizipative Ansätze sozialpädagogische Fachkräfte in die Erklärung und Selbstreflexion. Sie sind damit ein Instrument, um Ohnmacht und Stimmlosigkeit von Betroffenen (in der Jugendhilfe) einzuschränken. Allerdings findet Partizipation innerhalb eines schwer überwindbaren Machtgefälles zwischen pädagogischer Fachkraft und jungem Menschen statt. Diese Machtgefälle gibt es in allen Bereichen der Jugendhilfe. Es kann deswegen nicht davon ausgegangen werden, dass alle jungen Menschen und Familien ihre Rechte und Interessen allein gegenüber Fachkräften vertreten können. Wesentlich für eine Stärkung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe durch partizipative Ansätze ist ganz wesentlich auch, dass die Fachkräfte selbst in ihrem Arbeitszusammenhang für umfassende Partizipation sorgen, also z.B. Jugendämter selbst partizipativer werden, Hierarchisierungen ab- und transparente Beteiligungs- und Mitentscheidungsstrukturen aller Fachkräfte aufbauen.

Ombudsstellen können ein sinnvolles Konzept für Einzelberatungen in der Auseinandersetzung mit Jugendämtern und somit ein sinnvolles Instrument zur Kontrolle von Jugendämtern sein. Wie z.B. im Pflegebereich erkennbar, können Ombudschaftskonzepte ebenso für andere Probleme innerhalb von Institutionen und stationärer Unterbringung eine geeignete Beschwerdeinstanz sein. Auch veröffentlichen Ombudsstellen Tätigkeitsberichte und weisen darauf hin, wo Rechte nicht eingehalten bzw. systematisch umgangen werden. Allerdings ist einschränkend zu sagen, dass mit (der bisherigen Praxis der) Ombudsstellen vor allem diejenigen BürgerInnen erreicht werden, die Rechtsverletzungen erkennen können und sich für ihre Rechte einsetzen möchten. Dies gilt nur für einen Teil des Jugendhilfeklientels. Viele Betroffene benötigen bereits hierbei Unterstützung. Ferner ist zu bedenken, dass sich Ombudschaft nach gängiger Definition auf objektiv kontrollierbare Rechtsvorgaben bezieht, es aber in der Jugendhilfe oftmals um eine fachliche Auslegung des sozialpädagogischen Einzelfallkontextes geht und es daher in der Jugendhilfe eher Beratungs- und Mediationsbedarfe als „nur" reinen Ombudschaftsbedarf gibt. Ein entscheidendes Element von Ombudschaft in der Jugendhilfe wäre es außerdem, aus den Einzelfallerfahrungen die systematischen Schwachstellen der Rechtslage und ihrer Umsetzung in der Jugendhilfe zu analysieren und – daraus abgeleitet - Einfluss auf die strukturelle Ebene auszuüben.

Bei allen Zweifeln an der Bedeutung von Qualitätsmanagementverfahren für die Stärkung von Betroffenenrechte in der Jugendhilfe wäre überlegenswert, ob nicht konkrete Verfahren des Beschwerdemanagements oder klare Beteiligungsstandards in der Hilfeplanung als verbindliche Kriterien allgemein festgelegt und überprüft werden sollten. Im Hinblick auf die Sicherung von Betroffenenrechten durch Qualitätsmanagement/Gütesiegel wäre eine bundesweite Verständigung über konkrete Qualitätskriterien von Betroffenenrechten in der Jugendhilfe aber keineswegs ausreichend, denn Überprüfungen wirken immer erst langfristig im Nachhinein - in einzelnen kritischen Situationen bräuchte es andere Mechanismen, wie zum Beispiel unabhängige Beschwerdestellen, die sofort unterstützen könnten.

Anmerkungen

[1] Fachtagung des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. (BRJ) am 29.2.2008 im Berliner Abgeordnetenhaus zum Thema: „Aufklärung, Partizipation, Widerspruch – Was braucht die Sicherung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe ?": Ein Rückblick auf den Tagungsverlauf ist auf der Homepage des BRJ e.V. zu finden (www.brj-berlin.de).

[2] Es gibt mittlerweile einige weitere Initiativen im Bundesgebiet, die sich – ähnlich wie der BRJ – aus Gründen der Sicherstellung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe gegründet haben und zukünftig mit der Servicestelle des BRJ ein Netzwerk aufbauen werden.

[3] AFET-Mitgliederrundbrief Juni 2003, S.6-8; siehe auch B. Hemker, Beschwerdesteuerung: Möglichkeiten und Grenzen. In: Forum Erziehungshilfen 4/2003, S. 212 ff.

[4] vgl. Selbstdarstellung von Stiftung Warentest unter: http://www.bildungsspiegel.de/weitere-institutionen/stiftung-warentest-berlin.html?Itemid=317 am 30.06.2008

[5] Information des Instituts für Finanzdienstleistungen Hamburg über die Schwerpunkte der eigenen Arbeit (iff-hamburg.de) unter: http://news.iff-hh.de/index.php?id=2290 am 30.06.2008

[6] In vier Bundesländern gibt es das Modell des/der Bürgerbeauftragten, um die Rechte der BürgerInnen gegenüber der Landesregierung und den Trägern der öffentlichen Verwaltung im Land zu wahren sowie zur Beratung und Unterstützung in sozialen Angelegenheiten.

[7] In Anlehnung an die in der internationale Debatte zur Durchsetzung sozialer Menschenrechte beschriebenen drei Säulen der Staatenverpflichtungen: obligations to respect, obligations to protect und obligations to fulfil (vgl. J. Schneider: Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte 2004, S.33)

Franziska Bohn
Prof. Dr. Peter Schruth
Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl
Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe (BRJ) e.V
Skalitzer Str. 52
10997 Berlin
http://www.brj-berlin.de/