

Tagungsrückblick

Aufklärung, Widerspruch, Partizipation – Was braucht die Sicherung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe

Am 29. Februar 2008 im Berliner Abgeordnetenhaus kamen auf Einladung des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. 100 engagierte Fachkräfte der Jugendhilfe zusammen, um über die Frage zu beraten, was es zur Sicherung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe bräuchte. Diese Seiten sind eine Zusammenfassung der vielfältigen engagierten Diskussionen und Vorträge, welche in ihrer Dynamik einen Anstoß für die Weiterentwicklung von Theorie und Praxis der Jugendhilfe darstellen können.

Struktur

„Warum wird die Sicherung von Betroffenenrechten aktuell ein Thema für die Jugendhilfe?“

- Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner

„Die Sicherung von Betroffenenrechten in der Jugendhilfe – kritische Momente im Hilfeprozess“ – Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl

Konzept Verbraucherschutz – Volkmar Lübke

Konzept Partizipation – Prof. Dr. Roland Roth, Prof. Dr. Manfred Kappeler

Konzept Ombudschaft – Birgit Wille-Handels

Konzept Qualitätsmanagement und Gütesiegel – Dr. Sascha Neumann / Christina Köpp-Neumann

Abschlusspodium: „Was braucht es zur Sicherung der Betroffenenrechte?“

Prof. Dr. Peter Schruth (BRJ e.V., FH Magdeburg-Stendal),

Prof. Dr. Urban-Stahl,

Prof. Dr. Kappeler,

Prof. Dr. Dr.h.c. Wiesner,

Prof. Dr. Richard Münchmeier (FU Berlin)

Moderation: Thomas Pütz

Mit dem seinem Vortrag eröffnete **Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner** (Leiter des Referats Kinder- und Jugendhilfe BMFSFJ) die Tagung. Er kritisierte die derzeitige Politik, die Stärkung der Kinderrechte hauptsächlich tertiärpräventiv zu betreiben, wie am Beispiel der Kinderchutzdebatte deutlich würde, und den Staat 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 er zu dem ernüchternden Schluß, dass dies keine Partei zur Genüge wahrnehmen würde.

Auf Seiten der Kostenträger würde aus fiskalischen Gründen eher strukturelle und individuelle Rechtsverkürzung betrieben, die Leistungserbringer sähen sich zu oft in einer Abhängigkeit vom Kostenträger, um tatsächlich vehementen Widerspruch zu wagen, und schließlich bei den jungen Menschen und ihren Familien selbst sei 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.

Prof. Wiesner kam daraufhin zu der Empfehlung, dass auf allen Seiten die Entwicklung einer produktiven Beschwerde- und Widerspruchskultur dringend notwendig sei. Für die Stärkung der Rechte von Leistungsempfängern betonte er, dass neutrale Anlauf- und Vermittlungsstellen aufgebaut werden müssen, die Leistungserbringer beraten könnten und ggf. auch Unterstützung in außergerichtlichen und gerichtlichen Streitverfahren leisten.

Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl, stellvertretende Vorsitzende des BRJ und Professorin für Sozialpädagogik (ASFH Berlin), ging in ihrem Vortrag näher ein auf die kritischen Momente im Hilfeprozeß, die sich mit Blick auf die Betroffenenrechte ergeben.

Mit ihrer Analyse des asymmetrischen Machtverhältnisses in der Helfer-Klient-Beziehung folgte sie dem Machtverständnis von Norbert Elias, welches davon ausginge, 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 haben sie einen Vorsprung an Wissen und Erfahrung, während die KlientInnen mit ihrer psychosozialen Belastungssituation beschäftigt seien.

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 von Seiten der Fachkräfte voraus, dass sie sich dieser Machtbeziehung bewusst seien, Transparenz über Entscheidungen und Strukturen herstellen, ggf. die Legitimität ihrer Entscheidungen 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 Prof. 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, und vor allem die Aufklärung der Betroffenen über ihre Rechte.

Vier Konzepte für die Sicherung von Betroffenenrechten:

Das **Konzept Verbraucherschutz** wurde vorgestellt von Herr Volkmar Lübke. Der Diplompädagoge ist seit 27 Jahren tätig als Verbraucherschützer, Autor, Moderator und Berater für Verbraucherorganisationen.

Der Ausgangspunkt jeglicher Verbraucherarbeit sei die Annahme, dass die VerbraucherInnen in der Marktwirtschaft strukturell unterlegen seien, was sich beispielsweise begründe auf dem Experte-Laien-Verhältnis und dem Mangel an Transparenz von Bestimmungen und Angeboten. Um den Verbraucher oder die Verbraucherin zu bestärken, gäbe es unterschiedliche Möglichkeiten. Eine Strategie der Verbraucherarbeit sei Information, Beratung, Bildung von VerbraucherInnen – in der Annahme, aufgeklärte VerbraucherInnen seien dann in der Lage, die richtige Entscheidung zu treffen. Dies scheitere in der Praxis aber häufig daran, dass kein Mensch in allen Lebensbereichen qualifizierter Experte sein könne. Herr 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.

Für die nachfolgende Diskussion in der Arbeitsgruppe schien sowohl die Theorie als auch die Praxis des Verbraucherschutzes einige interessante Denkanstöße zu bieten, aus denen passende Mechanismen für die Jugendhilfe entwickelt werden könnten.

Als interessanteste Anregung aus dem Konzept wurde die Idee einer unabhängigen Instanz andiskutiert, die das System Jugendhilfe kontinuierlich überprüfen und Anregungen für die Praxis entwickeln könne. Auch die Idee eines Dienstleistertests in der Jugendhilfe (ähnlich Stiftung Warentest) wurde in der AG interessiert besprochen.

Einige TeilnehmerInnen sahen sich durch den Aufklärungsgedanken der Verbraucherarbeit bestätigt darin, das es für die Stärkung der Position von jungen Menschen und ihren Familien notwendig sei, über vermehrte Öffentlichkeitsarbeit Transparenz zu Angeboten und Ansprechstellen der Jugendhilfe zu betreiben. Dies könne schon früh über Rechte informieren und dazu beitragen, Hemmschwellen abzubauen. Selbstorganisation sei leider in der Jugendhilfe noch gänzlich unterentwickelt und müsste befördert werden.

Die Übertragung des Gesamtkonzeptes Verbraucherschutz auf die Jugendhilfe bereite jedoch nach Einschätzung der AG-TeilnehmerInnen eher Schwierigkeiten. Einerseits erforderten die Interaktionen zwischen Jugendamt, Freien Trägern und Leistungsempfänger andere Interventionen als das marktübliche Kunde-Anbieter-Verhältnis, andererseits könne die Vorstellung von ‚Kunden‘ nicht einfach auf die Jugendhilfe übertragen werden.

Das **Konzept Partizipation** wurde vertreten von dem Politikwissenschaftler Prof. Dr. Roland Roth (FH Magdeburg-Stendal) und Prof. Dr. Manfred Kappeler, erimittierter Professor für Erziehungswissenschaft / Pädagogik an der TU Berlin.

Partizipation und Selbstorganisationen sei die wirksamste Strategie, 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 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 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 Widerstandsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen zu stärken. Die Referenten 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 in KJHG. Neben der praktischen Einforderung des Wunsch- und Wahlrechtes von Leistungen sei auch eine Mitsprache bei der Auswahl der zuständigen Sachbearbeiterin wünschenswert. Eine Teilnehmerin berichtete von einem Ansatz, einen Rechkatalog für die eigene Einrichtung mit (unabhängigen) Beschwerdeverfahren entwickelt zu haben. Trotz all dieser empfehlenswerten Strukturveränderungen bliebe jedoch die Basis für das Gelingen oder Scheitern aller Partizipationsprozesse das Machtverhältnis Fachkräfte – Leistungsempfänger. Vor allem hier müssen nach Ansicht der TeilnehmerInnen ausgleichende Mechanismen geschaffen werden, eine Voraussetzung hierfür sei die Bereitschaft zum Machtverzicht der Fachkräfte.

Als parlamentarische Ombudsfrau stellte die Bürgerbeauftragte des Landes Schleswig-Holstein Birgit Wille-Handels das **Konzept Ombudschaft** ebenso wie die Form der parlamentarischen Ombudsperson vor.

Bei zunehmender Hilflosigkeit der Bürger im Dickicht der Bürokratie 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. Durch die Ansiedlung beim Petitionswesen sei ihre Unabhängigkeit gegenüber den Behörden sicher gestellt – ein wesentliches Kriterium für den Erfolg ihrer Tätigkeit. Andererseits hätte sie dadurch weitgehende Befugnisse, wie die Akteneinsicht und den direkten Kontakt mit der übergeordneten Stelle, ebenso könne sie nach sorgfältiger Überprüfung direkt in Verwaltungshandeln eingreifen, zum Beispiel an Hilfeplangesprächen teilnehmen, aber auch mediativ zu einer Konfliktschärfung beitragen. Die Tätigkeitsberichte von Ombudsstellen decken regelmäßig strukturelle Schwachstellen in der Verwaltung auf und erhöhen damit die parlamentarische Kontrolle der Exekutive.

In der Arbeitsgruppe wurde die Idee eines Ombudschaftsmodell einstimmig als sinnvoll begrüßt, es wurden verschiedene Möglichkeiten der Ombudschaftsstellen 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 solchen Stelle getragen werden könne, ohne dass ihre Unabhängigkeit eingeschränkt werde. Verschiedene Modelle der Ombudschaft könnten sich hier hervorragend ergänzen.

Um dem Fakt Rechnung zu tragen, dass mit der bisherigen Ombudschaftspraxis wenig junge Menschen erreicht werden, sondern hauptsächlich der engagierte Teil der Erwachsenen, könne eine Ombudschaftsstelle aufsuchend in Kontakt mit Kindern und Jugendlichen treten, die Arbeit vorstellen und Informationen weitergeben, aber ebenso anonyme Evaluationen durchführen.

Die Autoren des Buchs "Sozialpädagogische Qualität. Problembezogene Analysen zur Konzeptualisierung eines Modells" - Dr. Sascha Neumann und Christina Köpp-Neumann fassten das **Konzept Qualitätsmanagement und Gütesiegel** für die Jugendhilfe zusammen. Sie vertraten die Ansicht, dass Qualitätsmanagement begrenzt sinnvoll sein könne als Teil einer Selbstbeobachtung, die eine Art moralische Selbstverpflichtung schaffen könne. 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 Maßstab 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.

So wurde als positiv erachtet, wenn Betroffenenrechte tatsächlich konkret in Normen und Strukturen festgelegt und deren Erfolg überprüft würde – zum Beispiel für konkrete Verfahren des Beschwerdemanagements oder klare Beteiligungsstandards in der Hilfeplanung. 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.

Im Hinblick auf die Sicherung von Betroffenenrechten könne dies aber keineswegs ausreichen, denn Überprüfungen wirken immer erst langfristig im Nachhinein - in einzelnen kritischen Situationen bräuchte es andere Mechanismen, wie zum Beispiel unabhängige Beschwerdestellen, die sofort unterstützen können.

Im **Abschlusspodium** zog der Vorstand des BRJ (Prof. Dr. Peter Schruth , Prof. Dr. Urban-Stahl) eine gemeinsame Tagungsbilanz mit VertreterInnen des BRJ-Fachbeirates (Prof. Dr. Kappeler, Prof. Dr. Dr.h.c. Wiesner, Prof. Dr. Richard Münchmeier) zu der Frage: „Was braucht es denn nun zur Sicherung der Betroffenenrechte in der Jugendhilfe?“

Als zentraler Punkt für die Stärkung der Rechte von jungen Menschen und ihren Familien wurde die Möglichkeit unabhängiger Kritik betont - alle PodiumsteilnehmerInnen befürworteten den konsequenten Aufbau unabhängiger Beschwerdeinstanzen. Eine Kultur des Widerspruches müsse entwickelt werden, auch Fachkräfte müssen sich der Herausforderung stellen und sich wieder trauen, vehement zu widersprechen. Nur auf diese Weise können auch gemeinsam mit den Betroffenen in der Jugendhilfe die Befähigung entwickelt werden, sich zu beschweren und zu widersprechen

Auch Aufklärung und Partizipation – die anderen Teile des Tagungsmottos – wurden als wichtig erachtet.

Sowohl für die Herabsetzung von Zugangsschwellen zur Jugendhilfe als auch für die aktive Mitgestaltung der Hilfe durch Betroffene sei es notwendig, Transparenz über Prozesse und Strukturen der Jugendhilfe herzustellen und Betroffenen offensiv über ihre Rechte aufzuklären, zum Beispiel durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit. Partizipation und Selbstorganisation müsse wieder stärker betont und vor allem gefördert werden, denn nur so können Menschenrechte in der Jugendhilfe dauerhaft gewahrt werden.

Jedes der im Tagungsverlauf vorgestellten Konzepte könne einen Teil oder einen Denkanstoß beitragen zu einer solchen Sicherung der Betroffenenrechte, keines jedoch würde allein für sich die Betroffenenrechte auf allen Ebenen absichern.

Insgesamt wurde die große Teilnahme von engagierten Fachkräften explizit als ein gutes Zeichen für eine Weiterentwicklung gewürdigt. In Auswertung der Tagung bliebe weiter die Aufgabe, Aufklärung, Widerspruch und Partizipation auf allen Ebenen zu fördern, in Praxis und Fachdebatte erfolgversprechende Modelle zu entwickeln sowie auf der Ebene der Jugendhilfestandards und -strukturen eine stärkere Verankerung für diese Themen zu finden.

