

Recht auf Hilfe – Hilfe zum Recht

Partizipation in den Hilfen zur Erziehung

Tina Gadow, Christian Peucker, Liane Pluto, Mike Seckinger

Der Beitrag nimmt eine Einschätzung vor, wie die Verpflichtung zur Beteiligung im SGB VIII die Praxis der Hilfen zur Erziehung beeinflusst hat, ob eine größere Bereitschaft vorhanden ist, Kinder und Jugendliche zu beteiligen und welche Weiterentwicklungen notwendig sind. Dafür wird jeweils ein kurzer Blick auf die den AdressatInnen bereitgestellten Informationen über mögliche Hilfen und auf die Beteiligungsmöglichkeiten in stationären Einrichtungen geworfen. Die wichtigste empirische Basis hierfür bilden Daten aus dem Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ am Deutschen Jugendinstitut.¹

Die Formulierungen im Kinder- und Jugendhilferecht sind geprägt von einem Verständnis des Elternrechts als ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat und der Verpflichtung des Staates, Familien bei der Erziehung ihrer Kinder zu unterstützen und förderliche Bedingungen des Aufwachsens zu ermöglichen (Leistungsanspruch). Damit ist ein grundlegender Perspektivenwechsel von einem Handeln in „behördlichen Anordnungen“ zu einem „kooperativen Prozess“ der Hilfestellung verbunden (Wiesner 2006: 388). Dieser Perspektivenwechsel musste Auswirkungen haben auf die Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe, auf die Zugänge zu Hilfeangeboten, auf den Prozess, wie die angemessene Hilfe gefunden wird, auf die Art und Weise mit Kindern, Jugendlichen und ihren Familien umzugehen und schließlich auf die Ausgestaltung der Hilfen. Der Perspektivenwechsel hat somit auch Auswirkungen auf das professionelle Selbstverständnis der Fachkräfte, sie wurden immer mehr zu Förderern der Eigenaktivitäten der AdressatInnen.

Vorknüpft mit diesem Verständnis von Hilfe und Unterstützung ist eine Verankerung von Beteiligungsrechten von Kindern und Jugendlichen im § 8 SGB VIII. Die Formulierung „entsprechend ihres Entwicklungsstandes“ bedeutet nicht, dass ein Mindestalter für Beteiligungsprozesse notwendig ist, sondern enthält die Aufforderung, Beteiligungsprozesse so zu gestalten, dass alle Kinder in die Entschel-

dungsfindung einbezogen sind. Im Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) sollen Hilfen vereinbart werden, die tatsächlich dazu beitragen, dass Eltern ihre Erziehungsverantwortung wieder wahrnehmen können. Es besteht für die Jugendämter eine Verpflichtung zur Beratung, Aufklärung und Beteiligung der Betroffenen an Entscheidungen, zu Transparenz im Verfahren und zur Beachtung fachlicher Regeln.

Ein Blick auf die letzten 20 Jahre zeigt: Die rechtliche Verankerung der Beteiligungsrechte von AdressatInnen hat dazu beigetragen, dass sich eine intensive Fachdiskussion entwickelt hat und positive Veränderungen in der Praxis wahrnehmbar sind. Der Verwirklichung von Beteiligungsprozessen und -rechten werden aber auch institutionelle Regeln und Zwänge, politische Interessen, gesellschaftliche Erwartungen und begrenzte Ressourcen gegenübergestellt und in einen Gegensatz gebracht. Es gibt aktuell Entwicklungen, die darauf hindeuten, dass die erreichte Selbstverständlichkeit, AdressatInnen zu beteiligen, wieder schwindet. Den freien und öffentlichen Trägern gelingt es wieder seltener, die fachlichen Ansprüche mit den von außen an die Kinder- und Jugendhilfe herangetragenen Anforderungen (z.B. durch finanzielle Restriktionen, die Orientierung an betriebswirtschaftlichen Konzepten, Kinderschutzvorstellungen oder der Ruf nach staatlicher Aufsicht, Kontrolle und Normierung) auszubalancieren.

Information als Voraussetzung für Partizipation

Mit den §§ 8 und 36 sind im SGB VIII grundlegende Rechte auf Beratung und Information der AdressatInnen verankert. Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Beteiligung gelingen kann, ist die Information über eigene Rechte, über Hilfeformen und Angebote sowie über die zugehörigen Verfahren. Nur so können die AdressatInnen ihre Rechte wahrnehmen und deren Missachtung erkennen sowie ihre Einhaltung einfordern. Wird z. B. den Kindern, Jugendlichen und Familien der Ablauf einer Entscheidungsfindung nicht auf nachvollziehbare Weise erklärt, werden sie auch nicht verstehen, wie in einer Institution Entscheidungen getroffen werden und können somit auch wesentlich schlechter Einfluss darauf nehmen. Insbesondere schriftliche Materialien bieten ihnen die Chance, Informationen aus Gesprächen, die oft eine hohe Anforderung an das Verstehen weitreichender Entscheidungen enthalten, im Nachhinein nachvollziehen zu können. Ein Vorhandensein schriftlicher Informationsmaterialien ist ein Indikator dafür, inwiefern das Informationsbedürfnis der AdressatInnen als Voraussetzung für die Sicherung ihrer Rechte ernst genommen wird.

In der DJI-Jugendamtserhebung 2009 wurde erhoben, ob solche Informationsmaterialien im Hinblick auf das Hilfeplanverfahren vorliegen. Dieses traf lediglich auf 17 Prozent der Jugendämter zu. Über die Rechte der AdressatInnen haben immerhin 40 Prozent der Jugendämter Materialien zur Verfügung gestellt und 35 Prozent aller Jugendämter können Informationsmaterialien über Hilfeformen bzw. Einrichtungen aushändigen. Der Anteil der Jugendämter, die entsprechende Informationsmaterialien bereitstellen, hat sich gegenüber der Befragung aus dem Jahr 2004 nicht erhöht (vgl. Gadow u. a. 2011). Offenbar haben die Jugendämter in diesem Bereich keine weiteren Anstrengungen unternommen.

Mitgestaltung des Einrichtungalltages

Für eine erfolgreiche Bewältigung der Entwicklungsaufgaben im Kindes- und Jugendalter ist es erforderlich, dass sich Kinder und Jugendliche als handelnde Subjekte erleben können, die Einfluss auf ihr Leben haben. Deshalb und weil in Institutionen immer die Gefahr besteht, dass Institutionen ihre Macht missbrauchen (vgl. Diskussion zur Aufarbeitung der Heimgeschichte und des Missbrauchs in Internaten), sind klare

Strukturen und Möglichkeiten zur Beteiligung in stationären Einrichtungen erforderlich.

Viele Fachkräfte erleben es als Widerspruch, den Kindern und Jugendlichen individuelle Lernerfahrungen zu ermöglichen und zugleich den institutionellen Vorgaben gerecht zu werden. Sie mildern diesen Widerspruch scheinbar, in dem sie Beteiligungsmöglichkeiten einschränken und damit individuelle Bedürfnislagen weniger sichtbar werden lassen. Befunde aus der DJI-Erhebung bei stationären Einrichtungen zeigen, dass Kinder und Jugendliche in vielen Bereichen von einer systematischen Mitgestaltung ausgeschlossen bleiben. So werden in einem Viertel der Einrichtungen weder Kinder noch Jugendliche an der Erstellung der Regeln beteiligt (vgl. zur Sicht der Jugendlichen Straus/Sierwald 2008). Für stationäre Einrichtungen mit ihren wechselnden Bewohnern ist es aber eine notwendige und immer wiederkehrende Aufgabe, die Regeln des gemeinsamen Zusammenlebens festzulegen. An der Beteiligung an einem solchen Prozess entscheidet sich nicht selten, inwiefern die existierenden Regeln von allen akzeptiert werden. Als Kind oder Jugendlicher macht es einen großen Unterschied, ob man sich in einer Einrichtung vorgegebenen Regeln gegenüber sieht oder selbst an der Ausgestaltung dieser Regeln mitwirken kann. Es wird dadurch leichter, institutionelle Prozesse auf die Lebenssituation von Betreuerinnen und Betreuern sowie von Kindern und Jugendlichen abzustimmen.

Es gibt keine empirischen Hinweise mehr, die eine Entwicklung hin zu „mehr Partizipation“ plausibel erscheinen lassen. Dies kann als Indikator gedeutet werden, dass die anderen, meist von außen an die Kinder- und Jugendhilfe herangetragenen Anforderungen (spuren, spezifische Form von Schutz, effizienter werden) wirkmächtiger sind als eigene fachliche Grundprinzipien. Auch lässt sich eine zunehmende Skepsis hinsichtlich der Bereitschaft und vielleicht auch der Kompetenz der Kinder und Jugendlichen feststellen. Ihnen wird häufiger unterstellt (2004: 15 Prozent der Einrichtungen, 2009: 26 Prozent der Einrichtungen), sie hätten kein Interesse, in einem Mitbestimmungsgremium aktiv mitzuarbeiten (vgl. Gadow u. a. 2011).

Hemmnisse bei der Verwirklichung von Partizipation

Schon an diesen wenigen ausgewählten empirischen Befunden zeigt sich, dass die Einrichtungen der stationären Hilfen zur Erziehung

ihre KJHG-Hausaufgaben (Verwirklichung von Beteiligungsrechten) noch nicht wirklich erfüllt haben. Für diesen Befund sind mehrere Erklärungen möglich. So spiegelt sich darin sicher die Frustration derjenigen Fachkräfte und Einrichtungen, deren Anfangselan verfliegen ist. Im Alltag hat sich die Gestaltung von Beteiligungsprozessen als komplexer herausgestellt als ursprünglich angenommen wurde. Auch werden Beteiligungsprozesse häufig auf Mitbestimmungsgremien fokussiert, deren Relevanz für den Alltag in der Einrichtung jedoch häufig beschränkt ist. Zudem werden an Fachkräfte heute konkurrierende fachliche Anforderungen gestellt, z. B. Verkürzung der Hilfedauer, Programmtreue bei Interventionsstrategien und den damit verbundenen Anforderungen von Wirksamkeitsnachweisen. Solche Anforderungen werden zumindest in einem Teil der Einrichtungen als widersprüchlich zu der notwendigen Offenheit und des zeitlichen Aufwands von Beteiligungsstrategien gesehen. Auch wäre es einmal lohnenswert zu überprüfen, wie sehr Kompetenzen, die für die Ermöglichung und Gestaltung von Beteiligungsprozessen erforderlich sind, in Aus- und Fortbildungen gefördert werden. Diese Entwicklung betrifft nicht alleine die stationären Einrichtungen. Es sei an dieser Stelle beispielsweise auf Berichte zu jugendamtlichen Prioritätenlisten verwiesen, auf denen die Hilfeplanung – und damit ein zentrales Beteiligungsinstrument, was von den Kindern und Jugendlichen auch so eingeordnet wird (vgl. Straus/Sierwald 2008) – aufgrund einer engen Definition des Schutzauftrages bei Fällen von Kindeswohlgefährdung relativ weit hinten eingeordnet wird (nach dem Motto: „Die Hilfeplanung machen wir, wenn wir das Kindeswohl gesichert haben.“). Auch interne zeitliche Vorgaben, z. B. für die Hilfeplanung (Stichwort effizientes Verwaltungshandeln), stehen in Widerspruch zu Beteiligungsrechten der AdressatInnen.

Entwicklungsziel: Beschwerdeverfahren und Ombudsstellen

Der mit der Einführung des KJHG vollzogene Perspektivenwechsel und die Hervorhebung der Beteiligungsrechte der AdressatInnen waren entscheidender Anlass und Motivation für einen Ausbau ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten. Dennoch ist eine Präzisierung der gesetzlichen Vorgaben in Form einer Verankerung institutioneller Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren notwendig. Denn ob die AdressatInnen die Möglichkeit zur Mitwirkung erhalten oder

nicht, ist noch zu oft in das Belieben der Fachkräfte und der Trägerphilosophie gestellt. Gerade bei ambulanten Angeboten, in kleineren stationären Einrichtungen oder bei Pflegeeltern ist das Bewusstsein dafür, dass es Gegenwichte zu den strukturellen Machtunterschieden zwischen Fachkräften/Pflegeeltern und den jungen Menschen und ihrer Familien braucht, eher gering ausgeprägt. Weshalb es sich in diesen Konstellationen als besonders schwierig erweist – insbesondere bei Konflikten – Beteiligungsrechte zu verwirklichen.

Das Bewusstsein für die Gefahren institutionellen Machtgebrauchs ist jedoch in den letzten Jahren gewachsen. Der Runde Tisch Heimerziehung fordert mit dem Verweis darauf, dass Kinder und Jugendliche „Experten in eigener Sache sind“, den Kindern und Jugendlichen „zwingend Partizipationsmöglichkeiten in den Einrichtungen in allen sie betreffenden Angelegenheiten einzuräumen (Entwicklung eines Rechkataloges, Beschwerdemöglichkeiten, Beteiligungsgremien)“ (vgl. Runder Tisch Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren 2010: 40) und dies in den Anforderungen für eine Betriebserlaubnis aufzunehmen (§ 45 SGB VIII). Im Kabinettsentwurf zum Kinderschutzgesetz wird diese Forderung aufgegriffen und die Erteilung einer Betriebserlaubnis (§ 45 Abs. 3) von der Etablierung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren abhängig gemacht. Der Beteiligungsanspruch erfährt somit aus dieser Richtung wirksame Bekräftigung. Das kann auch der Grund sein, dass bei aller vorhandenen Skepsis der Anteil der Einrichtungen, die über interne Beschwerdeverfahren verfügen, etwas angestiegen ist (vgl. Gadow u. a. 2011).

Über die Einführung von Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten in Einrichtungen hinaus werden vom Runden Tisch Heimerziehung auch unabhängige Ombudsstellen gefordert (vgl. Runder Tisch Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren 2010: 40). Auch diese Forderung trifft auf eine Praxis, in der langsam eine positive Einschätzung zu Beschwerden entsteht. Insbesondere die Gründung verschiedener Beschwerdestellen außerhalb von Einrichtungen belegen dies (vgl. Urban-Stahl 2010). Positiv hervorzuheben sind die Aktivitäten einzelner Bundesländer zur Unterstützung von Beteiligung in Einrichtungen und der Schaffung landesweiter Beteiligungsstrukturen (z. B. Bayern, Hessen).

Neben der bislang fehlenden gesetzlichen Verpflichtung bestehen auch Bedenken gegenüber

diesen Formen von Einflussnahme. Bislang werden sie oft noch eher mit dem Etikett „unangemessen“ und „bedrohlich“ versehen, weil Erfahrungen damit fehlen. Evaluationsergebnisse zu den gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren in niederländischen Einrichtungen zeigen, dass die Effekte durchgängig positiv sind und beispielsweise eine befürchtete Beschwerdeflut ausbleibt (vgl. van Santen 2006). Vielmehr nimmt durch solche Verfahren die Bereitschaft zu, sich im Vorfeld formaler Verfahren mit dem Inhalt von Beschwerden auseinanderzusetzen und gemeinsam Lösungen zu erarbeiten. Von Leitungen werden die Verfahren positiv im Rahmen des Qualitätsmanagements und „Fehlermanagements“ von Einrichtungen hervorgehoben.

Fazit: Recht auf Hilfe und Hilfe zum Recht

Der Perspektivenwechsel durch die Einführung des KJHG, die darin enthaltende Betonung des Rechts auf Hilfe bei der Erziehung von Kindern gegenüber der staatlichen Gemeinschaft und die rechtliche Absicherung der Beteiligung der AdressatInnen haben wichtige fachliche Entwicklungsimpulse aufgenommen und verstärkt. Angesichts der stetigen Ausweitung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe (zumindest gemessen an Fallzahlen und Ausgaben) erscheint es aber notwendig, das bisher erreichte Niveau bei der Verwirklichung von Beteiligungsrechten abzusichern. Die Rechte der AdressatInnen sind durch institutionell abgesicherte Beschwerde- und Ombudsverfahren weiterzuentwickeln. Diese Verfahren können als Hilfe bei der Verwirklichung von Rechten verstanden werden. Dies erscheint vor dem Hintergrund der konkurrierenden Anforderungen an die Kinder- und Jugendhilfe (s. o.) unbedingt erforderlich. Eine weitergehende rechtliche Verankerung von Beteiligungsrechten ist auch notwendig, um die Praxis wieder darin zu bestärken, Beteiligungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Anmerkung

1 In diesem Projekt, gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), werden wiederholt in verschiedenen quantitativen Befragungen Daten zur Partizipation von AdressatInnen in der Kinder- und Jugendhilfe erhoben (z. B. bei stationären Einrichtungen, Jugendämtern, vgl. zu den einzelnen Erhebungen www.dji.de/jhsw). Darüber hinaus wurde innerhalb des Projektes eine qualitative Studie zum Thema durchgeführt (vgl. Pluto 2007).

Literatur

- Gadow, T./Peucker, C./Pluto, L./Santen, E. van/Seckinger, M. (2011): Kinder- und Jugendhilfe. Potenziale, Probleme, Perspektiven. Im Erscheinen.
- Pluto, L. (2007): Partizipation in den Hilfen zur Erziehung. Eine empirische Studie. München.
- Straus, F./Sierwald, W. (2008): Gelingende Beteiligung im Heimalltag aus Sicht von Jugendlichen. Verfügbar unter [letzter Zugriff 27.04.2011]
- Runder Tisch Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren (2010): Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“. Berlin.
- Santen, E. van (2006): Beschwerdemanagement und AdressatInnenräte als institutionelle Formen der Partizipation in den erzieherischen Hilfen – das Beispiel Niederlande. In: Mike Seckinger (Hrsg.): Partizipation – Ein zentrales Paradigma. Tübingen, S. 173–189.
- Urban-Stahl, U. (2010): Expertise Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des möglichen Beitrags zum „Lernen aus Fehlern im Kinderschutz“. Hrsg. vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) in der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- Wiesner, R. (2006): SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar. 3. völlig überarbeitete Auflage. München.

Dr. Tina Gadow, Christian Peucker, Dr. Liane Pluto, Dr. Mike Seckinger, Deutsches Jugendinstitut e.V., Nockherstr. 2, 81541 München, E-Mail: gadow@dji.de