Ombudschaften, Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren in Einrichtungen und Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe

Diskussionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ

Die Sicherung der Rechte von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in der Kinder- und Jugendhilfe ist in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus der fachöffentlichen Diskussion gerückt. Einen wesentlichen Beitrag dazu haben vor allem die Ergebnisse und Empfehlungen der Runden Tische „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren" und „Sexueller Kindesmissbrauch" geleistet. Ausgangspunkte für diese beiden Initiativen waren Missbrauchs- und Gewalterfahrungen von Kindern und Jugendlichen durch Grenz- und Rechtsverletzungen in Einrichtungen. Die hierzu erfolgten Aufarbeitungen und Ergebnisse bezogen sich insbesondere auf die Erkenntnis, dass ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung ihrer Rechte altersgerechte Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten sein müssen.[1]

Aufgenommen wurde diese Forderung im Rahmen des am 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Bundeskinderschutzgesetzes.[2] Im Hinblick auf die Erteilung der Betriebserlaubnis ist nun Voraussetzung, geeignete Verfahren der Beteiligung sowie Möglichkeiten der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten einzurichten (§ 45 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 SGB VIII). Zudem bilden für nahezu alle Aufgabenbereiche der Kinder- und Jugendhilfe die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihr Schutz vor

[1] Runder Tisch Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren, Abschlussbericht, 2010, S. 39 ff. und Runder Tisch Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich, 2011, S. 21 ff.
[2] BT-Drucks. 17/6256, S. 23 ff.

Impressum

Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
Mühlendamm 3
10178 Berlin
Tel. 0049 (0) 30 400 40-200
Fax 0049 (0) 30 400 40-232
E-Mail: agj@agj.de
www.agj.de

Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ wird aus Mitteln des Kinder- und Jugendplans des Bundes gefördert.

Gewalt Bestandteile der gesetzlich geforderten Qualitätsentwicklung (§ 79a S. 2 SGB VIII).[3]

Darüber hinaus wird seit vielen Jahren die Beteiligungsdebatte durch die Kinderrechtebewegung vor dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention geführt und vor allem befördert. Zentral ist dabei die Subjektstellung des Kindes als eigenständige Rechtspersönlichkeit vor dem Hintergrund der Grundprinzipien der am 5. April 1992 in Deutschland in Kraft getretenen UN-Kinderrechtskonvention, die sich im Zusammenspiel des Diskriminierungsverbotes, dem Vorrang des Kindeswohls, dem Recht auf Leben und dem Recht des Kindes auf freie Meinungsäußerung und der Berücksichtigung des Kindeswillens widerspiegeln (Art. 2, 3, 6 und 12). Erst im Februar 2012 hat die UN-Kinderrechtskonvention selbst durch das dritte Zusatzprotokoll zum Individualbeschwerdeverfahren eine Erweiterung dahingehend erfahren, dass nun individuelle Beschwerden über die Verletzung von Kinderrechten auf internationaler Ebene vorgetragen werden können.

Auch die Kommission des 14. Kinder- und Jugendberichtes sieht die Kinderrechte auf der einfach-gesetzlichen Ebene nach der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention gestärkt, stellt jedoch gleichzeitig fest, dass die Beteiligung junger Menschen in den sie betreffenden Angelegenheiten unverbindlich geregelt sei und fordert daher eine Aufnahme der Kinderrechte im Grundgesetz. Vor allem könne aus ihrer Sicht eine verfassungsrechtliche Verankerung die Sicherung der Kinderrechte im Umgang mit jungen Menschen in Einrichtungen verbessern. Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, dass der Zugang zu unabhängigen ombudschaftlichen Beratungs- und Beschwerdestellen für junge Menschen und ihre Familien in der Kinder- und Jugendhilfe in verstärktem Umfang geöffnet werden sollte.[4]

Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ möchte mit diesem Diskussionspapier die Implementierung von ombudschaftlichen Strukturen sowie von Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten für Kinder,

---

[3] Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ und Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter: Handlungsempfehlungen zum Bundeskinderschutzgesetz – Orientierungs-rahmen und erste Hinweise zur Umsetzung, 2012

[4] 14. Kinder- und Jugendbericht: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, 2013, S. 378 ff.

Jugendliche und ihren Eltern in Einrichtungen und Institutionen zur Sicherung ihrer Rechte befördern und dies als Qualitätsmerkmal im Rahmen der professionellen Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe stärken.

Bedeutung und Notwendigkeit ombudschaftlicher Strukturen, Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten in Einrichtungen und Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe

Ausgangspunkt für die Diskussion der Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sind vor allem die dort grundsätzlich gegebenen Gefährdungen im Alltag der Kinder und Jugendlichen, sowohl in den Beziehungen zu den Fachkräften als auch der Kinder und Jugendlichen untereinander. Insbesondere durch eine strukturell begünstigte (fachliche) Überlegenheit der Fachkräfte können im pädagogischen Alltag gegenüber Kindern und Jugendlichen – aus ihrer Sicht erlebte sowie tatsächlich verübte – Grenz- und Rechtsverletzungen und/oder Gewalthandlungen stattfinden. Vor diesem Hintergrund wird die Notwendigkeit, Kindern und Jugendlichen den Zugang zu Beschwerde- und Anlaufstellen zu ermöglichen sowie Beteiligungsverfahren sicherzustellen, diskutiert. Dabei geht es einerseits darum, Kindern und Jugendlichen die Durchsetzung ihrer Beteiligungs- und Beschwerderechte zu ermöglichen, und andererseits, ihren Schutz vor Gewalt zu institutionalisieren.

Bereits vor Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes am 1. Januar 2012 und der damit verbundenen rechtlichen Verankerung von Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten für Kinder und Jugendliche in Einrichtungen als Voraussetzung der Betriebserlaubnis wurde eine Vielzahl von unterschiedlichen Ansätzen und Konzepten zu Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren umgesetzt. Empirisch begründete und systematische Befunde zur Arbeit und Wirkung dieser Verfahren liegen allerdings bisher nur unzureichend vor. Durch das Bundeskinderschutzgesetz ist die Bundesregierung verpflichtet, die Wirkungen des Gesetzes – und damit auch der Voraussetzungen der Betriebserlaubnis – zu untersuchen und bis zum 31. Dezember 2015 über die Ergebnisse zu berichten (Artikel 4 des Bundeskinderschutzgesetzes).
Im Verhältnis zwischen Jugendamt und den Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe ist ein Dialog auf Augenhöhe aufgrund vielfältiger Gründe wie beispielsweise fachliche Überlegenheit, Kommunikations-

schwierigkeiten oder beidseitigen Belastungssituationen nicht immer möglich. Dabei kann von den Kindern, Jugendlichen und ihren Familien im Kontakt mit den Fachkräften ein Machtgefälle erlebt und Unsicherheit und/oder Bedrohlichkeit empfunden werden. Dieses Machtgefälle spiegelt sich wirksam in der prinzipiellen Deutungshoheit der Verwaltung wider. So bestimmt sie die Auslegung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe im SGB VIII und übt gegebenenfalls Ermessen aus – auch unter Berücksichtigung der Interessen der jeweiligen Beteiligten. Das Jugendamt als öffentlich-rechtliche Verwaltungsbehörde ist an die Verfahrensvorschriften des SGB I und SGB X, die auf die sozialrechtlichen Besonderheiten abgestimmt sind, gebunden. Diese Bindung an Recht und Gesetz kann gleichwohl fehlerhafte Entscheidungen nicht ausschließen.

Im Hinblick auf das Verwaltungshandeln stehen Bürgerinnen und Bürgern Rechtsbehelfe zur Verfügung. Diese betreffen bezüglich der formlosen Rechtsbehelfe beispielsweise die Gegenvorstellung, die Fachaufsichtsbeschwerde oder die Dienstaufsichtsbeschwerde. Zur Überprüfung der Gewährung/Nichtgewährung von im SGB VIII verankerten Rechtsansprüchen sind als förmliche Rechtsbehelfe das Widerspruchsverfahren sowie das verwaltungsgerichtliche Verfahren möglich. Im Vorfeld dieser Handlungsoptionen können ombudschaftliche Verfahren und Beschwerdemöglichkeiten, mit denen in Konfliktfällen vermittelt werden kann und/oder mit denen Entscheidungen zur Leistungsgewährung und -erbringung überprüft werden können, zur Sicherung der Rechte von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien beitragen.

Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren in Einrichtungen als Bausteine der Qualitätssicherung

Die konzeptionelle und institutionelle Verankerung von Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten gewährleistet die Rechte von Kindern und Jugendlichen auf Beteiligung, Schutz und Förderung in den Einrichtungen und muss daher als Standard der pädagogischen Arbeit umgesetzt werden. Gleichzeitig ist dies aber auch für Fach- und Leitungskräfte als Chance zur Weiterentwicklung ihrer Fachlichkeit und Qualität zu erachten. Schließlich ist dieser Standard eine Voraussetzung für den Erfolg der Erziehungshilfe. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der durch das Bundeskinderschutzgesetz

eingeführten Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe.

Im Rahmen der Erziehungshilfe bedeutet Beteiligung, Kinder und Jugendliche immer dann entscheidend und altersgerecht einzubeziehen, wenn es um Angelegenheiten geht, die ihr Leben betreffen bzw. die ihren Lebensalltag gestalten. Beschwerden sind ein wichtiger Teil davon und geeignet, in diesem Kontext Signale, Hinweise, Rückmeldungen zu Umständen, Entscheidungen und/oder Verhalten, die für die Adressatinnen und Adressaten der Leistung als wünschenswert oder auch kritikwürdig, unangenehm, bedrohlich und/oder grenz- und rechtsverletzend empfunden werden, wahrzunehmen. Sie zielen zum einen auf Behebung des Beschwerdeanlasses bzw. Verbesserung der beschwerdeauslösenden Situation ab, zum anderen sind sie aber auch als pädagogisches Mittel zu betrachten.

Ein wirkungsvolles Beschwerdemanagement im Sinne einer Qualitätsentwicklung und -sicherung muss eine entsprechende Konzeption, Umsetzung und Durchführung sowie Prüfung und Auswertung beinhalten. Bezogen auf die Einrichtung ist hierfür zunächst Voraussetzung, dass entsprechende Strukturen in der Einrichtung geschaffen werden. Dies bezieht sich auf eine festgelegte Verantwortlichkeit dafür zuständiger Fachkräfte sowie die regelmäßige Einbeziehung der übrigen in der Einrichtung tätigen Fach- und Leitungskräfte. Die Konzeption eines Beschwerdeverfahrens sollte – beispielsweise im Hinblick auf den Zugang – unter Einbeziehung der Kinder und Jugendlichen erfolgen. Für das gelingende Beschwerdemanagement sollte das Konzept vor allem beinhalten, in welchem Zeitraum die Beschwerden regelmäßig bearbeitet werden und mit wem und in welchem Rahmen die Rückmeldung zur Beschwerde erfolgt.

Von Bedeutung ist zudem, dass sich zu einem Beschwerdeverfahren eine entsprechende Haltung der Leitungs- und Fachkräfte sowie Einrichtungskultur insgesamt entwickelt. Vorbehalte bestehen vor allem dann, wenn es sich um mitarbeiterbezogene Beschwerden handelt. Diese können als Bedrohung der eigenen Fachlichkeit verstanden und gehandhabt werden, was dann aber Teil der erforderlichen Beschwerdebearbeitung sein sollte. Beschwerden sind vorrangig immer als Hinweise und Rückmeldungen von denjenigen zu verstehen, die Adressatinnen und Adressaten der Leistungen sind.

Bezogen auf die Kinder und Jugendlichen ist Voraussetzung, dass sie über ihre Rechte informiert sind und für sie im Alltag konkret erfahrbar wird, dass diese Rechte in der Einrichtung auch „gelebt" werden bzw. fest implementiert sind. Nur dies kann sie in die Lage versetzen, Grenz- und Rechtsverletzungen zu erkennen bzw. die Einhaltung ihrer Rechte einzufordern. Hierzu umgesetzte Konzepte beinhalten beispielsweise einen in der Einrichtung mit den Kindern und Jugendlichen gemeinsam erarbeiteten Rechtekatalog. Mit dem Wissen über die eigenen Rechte können so Beschwerden bzw. Rückmeldungen gegeben werden. Weitere Voraussetzung sind alters- und bedarfsgerechte Zugangswege. Die Ansprechpersonen der Einrichtungen müssen den Kindern und Jugendlichen nicht nur bekannt, sondern bestenfalls auch vertraut sein, um die Akzeptanz und Nutzung dieser Stellen zu stärken. Die – beispielsweise von den Kindern und Jugendlichen selbst gewählten – Ansprechpersonen und weiteren Fachkräfte im Einrichtungsalltag sollten darüber hinaus Kinder und Jugendliche dazu befähigen und dazu ermutigen, Bedürfnisse, Wünsche, aber auch Hinweise und Beschwerden ein- und vorzubringen.

Grundlage für ein wirkungsvolles, gelingendes Beschwerdemanagement sind personelle und zeitliche Ressourcen. Die Umsetzung von Kinderrechten und die Einrichtung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren darf nicht durch aktuelle Diskussion zum Kostendruck in der Kinder- und Jugendhilfe eingeschränkt oder verzögert werden.

Ombudschaftliche Verfahren, Beschwerdemöglichkeit und -management in Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe

Mit Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Qualitätsentwicklung für die Erbringung von Leistungen und Erfüllung von Aufgaben, für den Prozess der Gefährdungseinschätzung sowie für die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen nach §§ 79 Abs. 2 Nr. 2, 79a SGB VIII verpflichtet.

Geeignete Bausteine dieser verpflichtenden Qualitätsentwicklung können die Einrichtung von Beschwerdemöglichkeiten sowie das interne Beschwerde-management bilden. Dabei gelten für die Etablierung der entsprechenden Beschwerdestrukturen im Jugendamt die gleichen Voraussetzungen wie für

die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. So müssen hierfür beispielsweise Personen benannt werden, die für die inhaltliche Befassung mit dem Vorgebrachten zuständig und verantwortlich sind. Diese Personen bzw. diese Stellen müssen den Kindern, Jugendlichen und ihren Familien bekannt sein und ihnen muss der Zugang niedrigschwellig gewährleistet werden.

Grundlage für eine zielführende Bearbeitung der Anliegen der Adressatinnen und Adressaten ist eine Offenheit und Bereitschaft der Mitarbeitenden im Jugendamt, die nicht zuletzt eine Offenlegung bzw. Transparenz ihrer Entscheidungskriterien und Verfahrensabläufe beinhaltet. Ziel eines professionellen Umgangs mit Rückmeldungen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien ist es, die Qualität der Leistungen zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Neben der aktiven Beteiligung ist gleichermaßen für den Erfolg des Hilfeverlaufes die Akzeptanz und mögliche Mitgestaltung durch die Leistungsadressatinnen und -adressaten maßgeblich, die durch eine gemeinsame Verständigung und konfliktfreie Kommunikation befördert wird.

Vor dem Hintergrund, dass einem internen Beschwerdemanagement Grenzen gesetzt sind, können zur Sicherung der Rechte von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien zudem ombudschaftliche Strukturen innerhalb des Jugendamtes diskutiert werden. Ombudspersonen können eine beratende und vermittelnde Funktion bei Konflikten, Kommunikationsproblemen und/oder Missverständnissen zwischen den Beteiligten einnehmen. Sie können die Bereitschaft der Kinder, Jugendlichen und ihren Eltern zur Zusammen- bzw. Mitarbeit befördern, Verwaltungshandeln erläutern und auf einen Verstehensprozess hinwirken. Dabei sollte die Bedeutung ombudschaftlicher Strukturen als Gewinn sowohl für die Adressatinnen und Adressaten als auch für die Fachkräfte wahrgenommen und nicht als Bedrohung der eigenen Fachlichkeit empfunden werden.

Voraussetzung für gelingende ombudschaftliche Verfahren ist die Unabhängigkeit und Neutralität der Ombudsperson, die nicht durch eine Fachkraft des Jugendamtes gewährleistet werden kann. Die Ombudsperson sollte sowohl über die rechtliche und fachliche als auch persönliche Kompetenz verfügen, um das Vorgehen und Handeln im Hinblick auf die Leistungsgewährung und -erbringung einschätzen zu können. Sie sollte abwägen können, ob Rechtsansprüche nicht erfüllt wurden, Verfahrensfehler

vorliegen, die Art und Weise der Leistungserbringung nach fachlicher Einschätzung zu beanstanden ist oder ein Kommunikationsproblem zwischen den Beteiligten vorliegt bzw. Ursache des Konfliktes ist. Dabei muss sich die Ombudsperson auf die Rat- und Hilfesuchenden – Kinder, Jugendliche oder Eltern – sowie auf die unterschiedlichen Konfliktfelder mit verschiedenen Beteiligten einstellen. Darüber hinaus ist die persönliche Kompetenz notwendig, gegenüber den Fachkräften vermittelnd bzw. streitschlichtend aufzutreten.

Ausblick

Insbesondere die Runden Tische „Heimerziehung der 50er und 60er Jahre" und „Sexueller Kindesmissbrauch" haben herausgearbeitet, welche Folgen das Fehlen von Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten haben kann. Die nun erfolgte gesetzliche Verankerung der Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten im Rahmen der Betriebserlaubnis und der Qualitätsentwicklung haben eine zusätzliche Stärkung der Rechte von Kindern und Jugendlichen bewirkt bzw. ihre Stellung als Träger eigener Rechte verdeutlicht. Der qualifizierte Prozess der Umsetzung muss nun verstärkt beginnen bzw. die bereits erfolgten Projekte hierzu sollten eine Weiterentwicklung und Verstetigung erfahren. Die Einrichtung der Beteiligungs- und Beschwerdestrukturen als Bestandteil der Qualitätssicherung zu verstehen, wird den Prozess im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Fachlichkeit befördern.

Gleichzeitig wird in der Fachöffentlichkeit die Debatte um unabhängige ombudschaftliche Strukturen weitergeführt, um Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern bei Konflikten mit dem Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung und/oder der Art und Weise der Leistungserbringung eine unabhängige Beratung und Unterstützung zu ermöglichen. Hierzu gilt es zunächst, zentrale Fragestellungen zu bearbeiten, die sich auf die Notwendigkeit dieser Strukturen, eine rechtliche Verankerung sowie strukturelle Anbindung und schließlich auf eine finanzielle Absicherung beziehen.

Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
München, 27./28. Juni 2013