

Peter Marquard

## Rechte Minderjähriger – Perspektiven für eine Stärkung der Teilhabe und Beteiligung

- Ansprüche an eine Reform des KJHG/SGB VIII aus Sicht der Betroffenen -

### 1 Vorbemerkung

»In einer Gesellschaft, in der Tradition und Gewohnheiten an Einfluss verlieren, führt der einzige Weg zur Begründung von Entscheidungsbefugnissen über demokratische Verfahren.«<sup>1</sup> Demokratisierung zielt hier auf eine Dimension, in der individuelle Lebensgestaltung und gesellschaftliche Solidarität verknüpft werden können: »Öffentliche Demokratie beinhaltet formale Gleichheit, individuelle Rechte, gewaltfreie, öffentliche Diskussionen der Probleme und Entscheidungsbefugnisse, die weniger traditionsgebunden als ausgehandelt sind. ... Demokratisierung im familiären Umfeld bedeutet Gleichheit, gegenseitigen Respekt, Selbstbestimmung, kommunikative Entscheidungsfindung und Gewaltfreiheit.«<sup>2</sup>

Jedes Gesellschaftsmitglied soll im Rahmen seines individuellen Lebensentwurfs und entsprechender Realisierungsstrategien Mitwirkungsrechte und -pflichten in den verschiedenen Lebensbereichen (Familie, Freizeit, Arbeit, Politik, Kultur) haben. Wesentlich ist die Durchsetzung von Verfahren, nach denen jede/r in jedem Lebensbereich nach allgemein anerkannten Kriterien teilhaben kann, ohne dass eine Vorherrschaft aus fremden Bereichen – übertragener Einfluss über Geld oder jegliche Art von Abhängigkeit – begründet werden könnte. Dafür wiederum muss Vertrauen in die Institutionen und Verfahren des jeweiligen Teilsystems begründet und in evidenter Weise garantiert werden – Konzepte demokratischer Rationalität und Reflexivität in der Sozialen Arbeit sind hier anschlussfähig. Tatsächlich besteht demokratische Legitimität vor allem in der Einigung auf bestimmte formelle Verfahren, nach denen die Resultate der Abfrage des Volkswillens ermittelt werden. Wenn die gesellschaftlichen Prozesse immer weniger überschaubar werden, werden die vereinbarten Verfahrensregeln als einzige objektivierbare Instanz gesellschaftlicher Willensbildung umso wichtiger. Vertrauen und Dialogfähigkeit müssen von Toleranz gegenüber Staaten, kulturellen Gruppen und Individuen begleitet werden. Die Kehrseite einer auf unterschiedliche kulturelle Gruppen und Milieus setzenden Toleranz (entgegen der Unterstellung einer totalen postmodernen Individualisierung) ist das Erfordernis von Loyalität der Bürgerschaft gegenüber den Grundlagen der Demokratie. Insofern schließt sich der Kreislauf: Demokratie – in verschiedenen Lebensbereichen – basiert auf Gleichheit und Gerechtigkeit, sie fordert und fördert Teilhabe; demokratische Systeme setzen Vertrauen und Toleranz voraus – und bedürfen zwingend des Engagements ihrer Mitglieder für eben diese Werte und entsprechende Verfahren.

1 Giddens, Der dritte Weg, Frankfurt/M. 1999, S. 82.

2 Ebd., S. 111.

## 2 Demokratische Rationalität als modernes Paradigma einer sozialen Kommunalpolitik

Professionelles Handeln soll Umsetzungsstrategien für eine Fachlichkeit integrieren, die Interaktionen gestalten sowie Ressourcen fördern und nutzen will, die methodisch auf die Kontextualität von Problemen und Lösungsmöglichkeiten bzw. Umgangsweisen sowie die Kulturalisierung als Förderung der Identifikation mit der eigenen Alltagskultur setzt. Dies verweist auf eine politische Dimension, demokratische Rationalität als Steuerungselement moderner personenbezogener Dienstleistungstätigkeit zu etablieren.<sup>3</sup> Die unterschiedlichen ökonomischen oder intellektuellen Ressourcen von NutzerInnen machen in diesem Sinne eine Parteilichkeit des professionellen Handelns unverzichtbar, das seine Handlungskompetenz sowohl aus der Situation wie aus der Subjektivität der NutzerInnen ableitet; Parteilichkeit basiert auf einem reflexiven Umgang mit wissenschaftlich gewonnenen Einsichten in die strukturelle Bedingtheit sozialer Ungleichheit.

Eine so begründete demokratische Rationalität sieht die NutzerInnen sozialer Dienstleistungen als unverzichtbare Ko-ProduzentInnen im Zusammenhang einer neuen Konzeption von Dienstleistungsarbeit. Angesichts der Prozesse reflexiver gesellschaftlicher Modernisierung und ihrer Herausforderungen für das Individuum kann nur eine völlig neue Durchdringung des Beziehungsverhältnisses Professionelle – NutzerIn im Erbringungsverhältnis sozialer Dienstleistung neue produktive Potenziale eröffnen. Die Erweiterung gesellschaftlicher und individueller Handlungsoptionen und Teilhabechancen ist nur demokratisch-professionell zu konzipieren. Gefordert ist dafür sowohl die Vernetzung von Planungsprozessen als auch das Angebot neuer Kooperationsformen für die BürgerInnen (wie z.B. die Unterstützung von Selbsthilfegruppen); zu einer Umsetzung im Gemeinwesen gehören dann auch öffentliche Fora. Es können mindestens drei Ebenen identifiziert werden, um die Öffnung und Demokratisierung institutionalisierter Prozesse voranzubringen:

- Auf der kommunalen Ebene gibt es die politischen und sozialpolitischen Aushandlungs- und Entscheidungsstrukturen;
- dann gibt es die Verfahren in Institutionen und Einrichtungen;
- schließlich geht es um den Status der NutzerInnen auf der Ebene der Interaktion mit Professionellen.

Eine solche Debatte und Reformstrategie kann zumindest auf der kommunalen Ebene mit neu definierten Modellen der Subsidiarität und des Ausbaus der Selbstverwaltung verbunden werden: *Demokratie beruht nicht auf Konsens, sondern auf dem zivilen Umgang mit Dissens.*

Demokratisierung könnte so eine Schlüsselstrategie unter den Bedingungen einer »reflexiven Modernisierung« werden, wenn sie bewusstes Element der Ko-Produktion von NutzerInnen und Professionellen ist, als reflexives Steuerungsinstrument im fachlichen Aushandlungsprozess kompetent eingesetzt wird und als Instrument einer »dialogischen Politik« den Rahmen und die Verfahren bietet, persönliche und soziale Verantwortung in Autonomie und Freiheit auszuhandeln. »Es müssen also Strukturen geschaffen werden, welche dem Einzelnen

3 Vgl. Dewe/Otto, Demokratische Rationalität – ein notwendiges Steuerungsinstrument moderner Sozialer Arbeit als Dienstleistung, in: Münker/Jordan (Hg.): Mut zur Veränderung, Münster 1996, S. 236-245; vgl. dies., Reflexive Professionalität in der Wissensgesellschaft – ein Ausblick, in: Otto/Thiersch (Hg.): Handbuch für Sozialarbeit/Sozialpädagogik, Neuwied/Krifel 2001, S. 1416 ff.

die verantwortliche Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben erlauben. Dazu gehören neben den politischen Beteiligungsrechten Zugang zu Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten, die ein menschenwürdiges, mit der Bevölkerungsmehrheit vergleichbares Leben und eine effektive Mitarbeit am Gemeinwohl ermöglichen.<sup>4</sup> Dafür sollte die Kommune durch eine Revitalisierung ihrer Selbstverwaltung als Motor und Grundlage der sozialen Entwicklung verstanden werden.

Ausgehend von der Subjektstellung von Kindern können zu deren »partizipativem Bedarf<sup>i</sup> Empfehlungen zur Teilhabe und Mitwirkung für verschiedene Lebensbereiche gegeben werden<sup>5</sup>: Im Bereich von Familie und Haushalt geht es um gemeinsame Absprachen zu Regeln und um altersangemessene Aufgaben sowie um den verantwortungsvollen Umgang mit Naturgütern. In Tageseinrichtungen und Schule ist ein umfassender Bildungsauftrag<sup>6</sup> zu verfolgen, mit dem Autonomie, Selbstbildung und Eigenaktivität gefördert werden; dazu gehören wesentliche Themen des Zusammenlebens von Menschen, das Einüben von Kooperationsformen und demokratische Strukturen (Kinderkonferenzen; Klassenversammlungen). Im Bereich von Freizeit und »Kinderverbänden« kann über eigenständige Beziehungen und vielfältige soziale Erfahrungen die Eigenverantwortung gestärkt werden. Im kommunalen Raum geht es um Beteiligungsstrukturen in der alltäglichen Lebenswelt und in altersgemäßen besonderen Projekten und Gremien.<sup>7</sup> Die Verbindung von Beteiligung und Verantwortungsübernahme ist im Zeichen eines beschleunigten gesellschaftlichen Wandels eine essenzielle Voraussetzung, sich schrittweise einen umfänglichen Erfahrungspool für die Gestaltung der individuellen Biografie anzueignen und gesellschaftliche Zusammenhänge intellektuell und in der alltäglichen Praxis zu durchdringen. Ziel ist das Erlernen von Demokratie nicht nur als politischem System, sondern als alltäglicher Lebensform. So kann negativen Individualisierungsfolgen durch eine Wiederbelebung des lokalen Alltags entgegengesteuert werden.

### 3 Teilhabe und Kooperation in der Jugendhilfe<sup>ii</sup>

#### 3.1 Gestaltungsauftrag der Kinder- und Jugendhilfe<sup>8</sup>

Zwischen einer zunehmenden Individualisierung, Privatisierung, Bürokratisierung usw. einerseits und der hohen Zuschreibung von bestimmten Aufgaben an den Staat andererseits besteht kein Widerspruch. Eine so definierte »reflexive Modernisierung« kann in modernen Gesellschaften nur sozialverträglich gelebt werden, wenn ein ausgebautes System staatlich garantierter Sicherheiten existiert. Als Grundlage für die deutsche Diskussion kann in diesem Zusammenhang auch an die Artikel 20 und 28 des Grundgesetzes erinnert werden. Danach sind die öffentlichen Aufgaben einerseits zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verteilt. Andererseits wird mit der Sozialstaatsklausel ein Gebot an alle öffentliche Gewalt begründet, sozialgestaltend tätig zu werden. Zur Förderung des Sozialstaates ist daher auch der Gesetzgeber

4 These 113 des gemeinsamen Sozialwortes der Kirchen in Deutschland; Kirchenamt der EKD und Sekretariat der Dt. Bischofskonferenz (Hg.), Hannover/Bonn 1997, S. 46 f.

5 Vgl. Borsche, Kultur des Aufwachsens – Partizipation von Kindern und Jugendlichen, in: AGJ (Hg.): Berichterstattung als Politikberatung, Berlin 2002, S. 152 ff.

6 Vgl. zu „Jugendhilfe und Bildung“ zusammenfassend Marquard, Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit, Bielefeld, 2003 (unveröffentlichte Dissertation), Abschnitt 2.3.

7 Vgl. zu diesen „Empfehlungen“ insgesamt BMFSFJ (Hg.): Zehnter Kinder- und Jugendbericht, Berlin 1998, S. 156 f.

8 Vgl. Marquard 2003: Kapitel 4 und 5, a.a.O.

verpflichtet; dem entsprechen das Bundessozialhilfegesetz und das Kinder- und Jugendhilfrecht.

Die Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft hängt nicht zuletzt (auch) davon ab, inwieweit beispielsweise ihre Mitglieder an der Gestaltung beteiligt werden, welcher Stellenwert Kindern und Jugendlichen, Mädchen und Jungen zugeschrieben wird. Ein wesentlicher Schritt zu einer demokratisch strukturierten Gesellschaft ist demnach die Verwirklichung der Chancengleichheit. In diesem Kontext ist das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) mit seiner Generalklausel in § 9 Nr. 3 zu sehen. Sie schreibt vor, dass bei der Ausgestaltung der Leistungen und der Erfüllung der Aufgaben die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen zu berücksichtigen, Benachteiligungen abzubauen und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen zu fördern sind.

Damit ist der gesellschaftliche Auftrag der Jugendhilfe nicht auf die Sicherung individueller Rechtsansprüche (z.B. Kindergartenplatz, Hilfen zur Erziehung) und allgemeine Förderung (z.B. Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit, des erzieherischen Jugendschutzes) sowie die Gewährleistungsverpflichtung zum Vorhalten einer jugendhilfegerechten Infrastruktur beschränkt, sondern Jugendhilfe hat einen jugendpolitischen Auftrag zur allgemeinen Förderung von Kindern und Jugendlichen.

Die Jugendhilfe kann ihren Anspruch, Interessensvertretung für Kinder und Jugendliche wahrzunehmen, aus ihrem besonderen Handlungsansatz und ihrer gesetzlich normierten Zielsetzung ableiten. § 1 Abs. 1 SGB VIII ist dafür die zentrale Grundlage: »Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.« Damit hebt sich die Jugendhilfe auch von anderen öffentlichen Aufgaben deutlich ab. Über die Sicherung des Kindeswohls und über die Unterstützung der Eltern hinaus soll Jugendhilfe im Sinne des SGB VIII insbesondere

- »... junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen ...« (§ 1 Abs. 3 Nr. 1);
- »... dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen« (§ 1 Abs. 3 Nr. 4);
- »... die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen ... (zu) berücksichtigen, Benachteiligungen ab(zu)bauen und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen (zu) fördern.« (§ 9 Nr. 3).

### 3.2 Beteiligung in Angeboten, Diensten und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

Es kann zunächst Bezug genommen werden auf das Völkerrecht: Ein eigenständiges umfassendes Recht für junge Menschen wurde durch das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention – KRK)<sup>iii</sup> geschaffen, das insbesondere auch die Mitwirkungsrechte hervorhebt: »Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.« (Artikel 12 Abs. 1 KRK)

Im Rahmen der Aufgabenstellung des Kinder- und Jugendhilferechtes gilt es, konkrete Rechte der Kinder und Jugendlichen entsprechend auszubauen. Schon jetzt ist in § 8 SGB VIII

die Grundnorm für die »Beteiligung von Kindern und Jugendlichen« formuliert; sie sind »entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen« (Abs. 1). Außerdem hat die Jugendhilfe Fähigkeiten und Bedürfnisse »zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln sowie die jeweiligen besonderen sozialen und kulturellen Bedürfnisse und Eigenarten junger Menschen und ihrer Familien (zu) berücksichtigen« (§ 9 Nr. 2 SGB VIII).

### 3.2.1 Kindertagesstätten

So gehört Mitbestimmung inzwischen zum pädagogischen Konzept einer Kindertagesstätte, weil im Hinblick auf die Prägung politischer Grundeinstellungen bis zum 12. Lebensjahr Formen kindgemäßer Alltagsdemokratie so früh wie möglich angeboten und angeeignet werden sollten. Stange/Tiemann weisen in ihrer Expertise zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht<sup>9</sup> bereits darauf hin, dass es Aufgabe der Kindertageseinrichtungen sei, Kinder auf ihre Rechte nach der UN-Kinderrechtskonvention hinzuweisen. Partizipation soll die Bedürfnisse, Wünsche, Hoffnungen und Ängste der Kinder erfahrbar machen und setzt dann auf die Entwicklung von Phantasie und Utopien bei Kindern wie auf die grundsätzliche Gestaltbarkeit von Lebensräumen. Gruppenrat, gruppen- und einrichtungsübergreifende Kinderforen/Runde Tische sowie durch Visualisierung bestimmte Techniken zur Ermittlung von Interessen und Bedürfnissen sind beispielhafte und kindgemäße Ansätze.

Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter betont in ihrem Positionspapier »Beteiligung von Kindern und Jugendlichen« die Chance und Herausforderung für Kindertageseinrichtungen, als erste Institutionen Möglichkeiten des Einübens von Partizipation für Kindern zu bieten.<sup>10</sup> Eine weitergehende Beteiligung von Kindern wird für möglich gehalten in bezug auf die Akzeptanz der Kinder und die Beachtung ihrer Wünsche bei der Konzeptionsentwicklung, bei der Planung und Ausgestaltung von Räumlichkeiten und Außenspielgeländen sowie bei der Mitplanung von Festen und Projekten. Das Positionspapier verweist zudem auf Beteiligungsmöglichkeiten, die über die Einrichtung hinaus gehen und sich auf den Sozialraum beziehen, und benennt hier Planungen zu von Kindern genutzten Gebäuden und öffentlichen Freiflächen sowie bei der Verkehrs- und Wohnumfeldgestaltung.

### 3.2.2 *Selbstorganisation in der Jugendarbeit*

Ansprüche zur Selbstbestimmung junger Menschen und Berücksichtigung ihrer Interessen finden sich – über die Grundnormen in §§ 8, 9 SGB VIII hinaus – insbesondere im Abschnitt zur Jugendarbeit (§ 11 Abs. 1 und § 12 Abs. 2).

Diese Form von Selbstorganisation von Kindern und Jugendlichen basiert auf der Offenheit für alle Interessierten und dem Prinzip Freiwilligkeit. Maßstab für die Selbstorganisation ist die eigenverantwortliche und gemeinschaftliche Gestaltung der Aktivitäten durch alle Beteiligten bzw. durch von allen Beteiligten gewählte und beauftragte Gremien. Dieses Selbstverständnis beschreibt gleichzeitig das Verhältnis von Jugendverbänden zu »ihren« Erwachsenenorganisationen. Wie nur wenige gesellschaftliche Organisationsformen können Jugendverbände und Jugendringe heute umfassendes institutionelles Lernen in und an der Praxis der

9 Vgl. Stange/Tiemann, Alltagsdemokratie und Partizipation: Kinder vertreten ihre Interessen in der Kindertagesstätte, Schule, Jugendarbeit und Kommune, in: Ginka u.a.: Kulturelle und politische Partizipation von Kindern. Materialien zum 10. Kinder- und Jugendbericht, Band 3, München 1999, S. 312 ff.

10 Vgl. BAG LJA: Positionspapier „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“, o.O. (Mai) 1998.

Organisation vermitteln. Der Aufbau der Organisation und die geforderte Übernahme von Funktionen mit Verantwortungsbereichen bieten den praktischen Erfahrungshintergrund als wesentliche Voraussetzung, sich im Kräftespiel einer komplexen Gesellschaft aktiv behaupten zu können. Komplexe gesellschaftliche Zusammenhänge können beispielhaft erfahren und demokratisches Zusammenleben praxisnah erprobt werden.

Jugendverbände sind eine sehr komplexe Mixtur zwischen den Bedingungen persönlich-vertrauensvoller Beziehungen, den Ansprüchen auf eine verlässliche konstante Versorgung und den Herausforderungen der wachsenden Konkurrenz auf dem Freizeit- und Sinnsuche-Befriedigungssektor. Mit dem Erfahrungsräum und der Bearbeitung der Ambivalenzen zwischen Solidarität und Individualität, zwischen Infrastrukturangebot und Selbstorganisation, zwischen informeller Gemeinschaft und formaler Organisation stellen Jugendverbände für Kinder und Jugendliche einen unvergleichlichen gesellschaftlichen Gestaltungsraum und Lernort dar.

Dies ist auch die Grundlage für den gesetzlichen Rahmen der Jugendverbandsarbeit in § 12 SGB VIII. Der Gesetzgeber hat damit mehr als nur die Förderung eines Feldes der freien Jugendhilfe und der Gewährung von Leistungen der Jugendarbeit im Sinn. Mit diesem Gesetzesparagraphen soll explizit die Bereitschaft zu selbstorganisiertem, eigenverantwortlichem Handeln junger Menschen als Keimzelle einer demokratischen Gesellschaft angeregt, unterstützt und gestärkt werden.

### 3.2.3 *Jugendsozialarbeit*

Ein besonderes Problem im Bereich Partizipation ist in Theorie und Praxis für die Jugendsozialarbeit festzustellen. Diese wendet sich an junge Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf soziale Unterstützung angewiesen sind (§ 13 SGB VIII). Sie zielt darauf, durch sozialpädagogische Hilfen nicht nur Ausbildung und Integration in die Arbeitswelt, sondern auch die soziale Integration ihrer Zielgruppen zu fördern: Gerade bei den Angeboten für solche jungen Menschen, deren Teilhabe an der gesellschaftlichen Entwicklung ohnehin eingeschränkt wird und die über weniger günstige Voraussetzungen für Interessenartikulation und Mitwirkung verfügen, fehlen fundierte und wirkungsvolle Konzepte, die darauf zielen, ihre Partizipationschancen in Jugendhilfe und Gesellschaft auszuweiten. – Ein Grund für die Vernachlässigung dieses Aspektes dürfte darin liegen, dass Angebote der Jugendsozialarbeit vorrangig aus einer Defizitperspektive heraus eingerichtet werden – schon die Zielgruppenformulierung des SGB VIII weist in diese Richtung (und findet ihre Entsprechung in der Benachteiligtenförderung des SGB III, auf dessen Basis ein Großteil der Jugendberufshilfe agiert).

### 3.2.4 *Erzieherische Hilfen und Hilfeplanung*

Es gibt bisher wenig Anknüpfungspunkte von der Debatte um Demokratisierung und Teilhabe sowie Interessenvertretung und Betroffenenbeteiligung zu den Aspekten von Mitwirkung und Mitbestimmung junger Menschen in Maßnahmen der erzieherischen Hilfen und insbesondere der Heimerziehung.<sup>11</sup> In einer Verbindung mit der Qualitätsdebatte – auch befördert durch die Normierung der §§ 78 a – g SGB VIII ab 1999 – wird nun argumentiert, dass sich Partizipation als Qualitätsmerkmal nicht auf formale Regelungen beschränken darf, sondern sich in einer reflexiv geprägten »Organisationskultur« niederschlagen muss. Zu klären ist im jeweiligen Kontext, »woran« die Kinder und Jugendlichen beteiligt werden sollen, denn es ist ja gerade

11 Vgl. Blandow/Gintzel/Hansbauer, Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung, Münster 1999.

ein Spezifikum der erzieherischen Hilfen, dass bestimmte Rahmenbedingungen »gesetzt« sind; außerdem wesentlich ist die Form der Beteiligung und damit die Frage nach den qualitativen – und selbstverständlich subjektiven – Einschätzungen. Damit die Konstituierung und Veränderung von Betreuungsarrangements tatsächlich adressatInnenorientiert und problemangemessen arrangiert wird, bedarf es der Etablierung eines systematischen und möglichst partizipativen Feed-back-Systems in der Organisation, z. B. durch regelmäßige Befragung der betroffenen Kinder und Jugendlichen und die Auswertung ihrer Beschwerden, sowie der Evaluation der Arbeit durch Fachkräfte. Dabei sollte die Mitwirkung der Betroffenen als ein Mithandeln konzeptualisiert werden, das im Aushandeln des Umgangs mit möglichen Interpretationen (Problemsetzungen) einen ressourcenorientierten Ansatz verfolgen und so dem Demokratieproblem bewusst Rechnung tragen kann.

Für den Bereich der erzieherischen Hilfen wird allerdings eine kritische Diskrepanz zwischen den programmatischen Ansprüchen der Sozialpädagogik sowie des SGB VIII und der Praxis vermutet. Im Unterschied zu anderen Handlungsfeldern der Jugendhilfe hat der Gesetzgeber die Beteiligungsrechte von Kinder und Jugendlichen in den Vorschriften für die Hilfe zur Erziehung (§ 36 SGB VIII) konkretisiert: Die Sorgeberechtigten sowie die Kinder und Jugendlichen selbst sind vor ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Hilfe umfassend zu informieren und bei der Auswahl der Einrichtungen und Pflegestellen zu beteiligen. Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe ist ein gemeinsam mit ihnen aufzustellender und fortzuschreibender Hilfeplan. Dieses Beteiligungsangebot an der Weiterentwicklung der Hilfe muss auch für deren praktische Ausgestaltung – in Diensten und Einrichtungen – gelten. In diesem Aushandlungs- und Verständigungsprozess haben die Kinder und Jugendlichen sowie die Sorgeberechtigten grundsätzlich den Status gleichberechtigter Partner, der allerdings dadurch eingeschränkt wird, dass die Minderjährigen gemäß SGB VIII nicht über ein eigenständiges Antragsrecht verfügen.

Mit Blick auf die Einrichtungen ist das Thema (Beteiligungs-)Rechte von Mädchen und Jungen selten Gegenstand der Diskussionen. In der Konsequenz ist zu fordern, dass gerade für die immer in den persönlichen Lebensbereich eingreifenden erzieherischen Hilfen – und insbesondere die Heimerziehung – die einer »Mitbestimmung« zugänglichen Bereiche altersgemäß spezifiziert und der Grad der Mitbestimmung festgelegt werden müssen. Institutionelle Rahmenbedingungen und die besondere pädagogische Situation machen auch die Eingrenzung von Mitbestimmungsbereichen nötig. Andererseits verdeutlichen die geringfügig vorhandenen empirischen Analysen und Erfahrungen trotzdem hinreichend, dass der Erfolg eines Angebots in hohem Maß auch davon abhängig ist, inwieweit die Beteiligten das Gefühl hatten und entwickeln konnten, als Subjekte ernst genommen und an Entscheidungen beteiligt zu werden.

Blandow/Gintzel/Hansbauer versuchen aufzuzeigen, wie man das Risiko von Fehleinschätzungen und Frustrationen bei einem Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten vermindern kann, wenn man sich zuvor ernsthaft mit einer Reihe von Fragen nach der eigenen Motivation auseinandersetzt.<sup>12</sup> Kriener/Petersen berichten über einen nachweisbaren Zusammenhang zwischen Beteiligungserfahrung und Verbesserung der Lebensbedingungen durch das Jugendamt.<sup>iv</sup> Petersen<sup>13</sup> konnte zeigen, dass ein zwangswise zustande gekommener Kontakt zwischen Jugendhilfeinstitution und NutzerInnen Mitentscheidungsmöglichkeiten in Problemaufarbeitungsprozessen aus der Sicht Betroffener nicht unbedingt verhindert. Dies unterstreicht die

12 *Ebd.*, S. 16; vgl. „Partizipation in der Heimerziehung“, *ebd.*, S. 81 ff.

13 Petersen, Neuorientierung im Jugendamt, Neuwied 1999, S. 69.

Bedeutung der dienstleistungsorientierten, interaktionsbetonten Profession Sozialer Arbeit.<sup>v</sup> Auch die sogenannte »Jugendhilfeeffekte-Studie«<sup>14</sup> bestätigte prinzipiell diese Einschätzung zum Zusammenhang von Hilfeprozessen und gelingender Kooperation mit dem Kind bzw. dessen hoher Beteiligung (Prozessqualität).<sup>vi</sup>

Einer auf standardisierte Hilfen begrenzenden Fokussierung sollte ein Aushandlungsprozess im Sinne der Hilfeplanung (§§ 8, 9, 36 SGB VIII) entgegenstehen. Die dafür vorausgesetzten Verständigungsprozesse bilden aber nur dann eine verlässliche Handlungsbasis, wenn alle Beteiligten als selbstbestimmte Subjekte einsichtsvoll agieren könnten. Die übliche Strukturierung von Hilfeprozessen unterstellt hier ein Rationalitätspotenzial für ein angemessenes, professionelles Handeln, das häufig nicht gegeben ist: Die soziale und – im Verhältnis zur Hilfeinstanz – oft hierarchisch untergeordnete Position der Betroffenen, Normalitätskonzepte der Professionellen u.v.a.m. beeinflussen die Vernünftigkeit von Problemdefinitionen und abgeleiteten Handlungsmustern. In der Praxis erzieherischer Hilfen sollte gefragt werden: »Was würde die Fachkraft tun, nur mit § 27?« – also Begründung einer individuellen Hilfe nur nach Erforderlichkeit und Eignung ohne Rückgriff auf eine vorhandene Hilfeform oder Einrichtung. Behauptet wird hier eine häufige Zuweisung nach vordergründiger Diagnose an vorhandene Hilfen; alle vorliegenden Untersuchungen stellen einen fehlenden Zusammenhang zwischen Problemlage und Hilfeform fest!

Die Hilfeplanung hat mindestens drei Funktionen zu erfüllen:

- Gestaltung des Auswahlprozesses der geeigneten und notwendigen Hilfe auf der Grundlage einer fundierten Diagnostik,
- aktive Beteiligung der jungen Menschen und ihrer Personensorgeberechtigten,
- Bestimmung der konkreten Leistungsvereinbarung.

Kompetenzen und Strukturen für eine gelingende Hilfeplanung sind erfahrungsgemäß umfassend an eine positive Verständigung der handelnden Personen gebunden. Das verweist auf einen hohen Anspruch an die Professionalität und damit die geforderte Reflexivität, zumal die Beteiligten eher »flüchtig« sind – die Bezugspersonen wechseln immer wieder. Dies unterstreicht die Bedeutung »sozialpädagogischer Verstehensleistungen« und den »subjektiven Faktor«. Erforderlich sind methodische Überlegungen, wie die notwendige Ausbildung und Pflege ebenso wie die Reflexion und Kontrolle zum Schutz vor subjektiver Willkür gewährleistet werden kann. Dies sind unverzichtbare Aufgaben qualifizierter Aus- und Fortbildung sowie Supervision.

In Bezug auf die Hilfeplanung wird die Beteiligung junger Menschen sehr viel breiter diskutiert als im Hinblick auf die Ausgestaltung einzelner Angebote im Bereich der erzieherischen Hilfen. In der Praxis spielt sie allerdings nach wie vor eine untergeordnete Rolle und systematische Initiativen zu ihrer Qualifizierung sind nicht zu verzeichnen. Bereits der Zehnte Kinder- und Jugendbericht hat die Probleme der Hilfeplanung unter verweis auf empirische Untersuchungen dargestellt, danach wird in der Praxis die geforderte Mitwirkung von Kindern und Eltern kaum verwirklicht. Ein Grundproblem in Verbindung mit der Hilfeplanung ist zu sehen in der idealistischen Überhöhung der Fähigkeiten der AdressatInnen und der Fachkräfte und der darauf bezogenen kontrafaktischen Unterstellung bzw. Zumutung im alltäglichen Handeln. In der Konsequenz forderte die Sachverständigenkommission, für die Hil-

14 Vgl. BMFSFJ (Hg.), Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe. Schriftenreihe Band 219, Berlin 2002.

feplanung »Modelle zu entwickeln, die einerseits dem rechtlichen Anspruch auf Mitwirkung wie auch der fachlichen Forderung nach Anerkennung der Subjektivität der Betroffenen gerecht werden. Die aber andererseits auch die Möglichkeit eröffnen, welche die Betroffenen unterstützen, ohne sie zugleich zu bevormunden.«<sup>15</sup>

## 4 Subsidiarität und Partnerschaft im Rahmen gesetzlicher Strukturen

Die Sicherung von Pluralität und Vielfalt und die Umsetzung von Partnerschaft erfordern Strukturen und Verfahrensabläufe, wie sie im SGB VIII normiert sind: Die Organisation des Jugendamtes (§ 69 Abs. 3) als zweigliedrige Behörde und die Beteiligung freier Träger im Jugendhilfeausschuss (§ 71), in Arbeitsgemeinschaften (§ 78) und im Bereich der Jugendhilfeplanung (§ 80). In Verbindung mit dem Wunsch- und Wahlrecht nach § 5 normieren die §§ 3 und 4 die bewährte Vielfalt von Trägern, Inhalten und Methoden in der Jugendhilfe.<sup>vii</sup>

### 4.1 Pluralität als institutioneller Rahmen für Teilhabe

Die Jugendhilfe in Deutschland wird historisch durch eine Pluralität von Trägern mit unterschiedlicher Wertorientierung und einer Vielzahl von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen repräsentiert. Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe erbracht, wobei sich die Leistungsverpflichtungen an die öffentliche Jugendhilfe richten (§ 3). Der Grundsatz von Pluralität und Vielfalt gehört nicht nur zu den strukturbildenden Merkmalen von Jugendhilfe, sondern ist auch unter dem Aspekt demokratischer Beteiligung und Mitverantwortung für das Gemeinwesen von zentraler Bedeutung. Mit der Normierung von Pluralität, Vielfalt sowie Partnerschaft und dem Gebot zur Achtung der Selbstständigkeit wird die eigenständige Stellung der freien Träger als Partner der öffentlichen Jugendhilfe beschrieben.

Das SGB VIII hat das Pluralitätsgebot (§ 3 Abs. 1) – als Pendant zum Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten (§ 5) –, die Erbringung der »Leistungen der Jugendhilfe von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe« (§ 3 Abs. 2), die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien (§ 4 Abs. 1 Satz 1) sowie die Achtung der »Selbstständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur« (§ 4 Abs. 1 Satz 2) festgeschrieben.

Dieser gesetzliche Rahmen ermöglicht und fordert eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Trägern der freien und der öffentlichen Jugendhilfe und Wohlfahrtspflege und beider Gruppen wiederum mit den Rat und Hilfe Suchenden. Dabei obliegt dem öffentlichen Träger die Gesamtverantwortung und damit richtet sich der Rechtsanspruch des Bürgers bzw. der Bürgerin an ihn.

### 4.2 Das Jugendamt und seine Gesamtverantwortung

Im Rahmen der Zuständigkeit des örtlichen Trägers (§ 69), der sachlichen Zuständigkeit des Jugendamtes (§§ 69, 89) und seiner Gesamtverantwortung (§ 79) ist das Jugendamt mit Jugendhilfeausschuss und Verwaltung (§ 70) die zentrale Institution, in der sich auch strukturell die Mitwirkung realisieren muss. Der Jugendhilfeausschuss (JHA) hat durch die Beteiligung von sachkundigen BürgerInnen ein besonderes Gewicht: Er hat das Beschlussrecht in Angele-

15 BMFSFJ 1998, S. 260 f., a.a.O.

genheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse. Explizit werden ihm Aufgaben der Jugendhilfeplanung und der Förderung der Jugendhilfe i.V.m. verschiedenen Kooperationsgeboten (§§ 13 Abs. 4, 81) zugewiesen. Außerdem sollen die Beschlüsse des JHA über seine Stellung als Teil des Jugendamtes sowie durch sein Anhörungs- und Antragsrecht gegenüber dem Kommunalparlament eine größere Durchsetzungskraft bekommen.

Die Organisationsform des zweigliedrigen Jugendamtes kann in ihrer einzigartigen Struktur beispielhaft ein Modell darstellen für eine zivilgesellschaftliche, moderne kommunale Verwaltung. Das produktive Potential, das in der Beteiligung der BürgerInnen an den Entscheidungen zur Gestaltung der Jugendhilfe enthalten ist und die Möglichkeiten einer pluralen Trägerstruktur müssen weiterhin genutzt werden, wozu auch eine geregelte Beteiligung an den zentralen jugendhilfepolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren und Gremien gehört. Durch die Beteiligung der freien Träger im JHA können Perspektivendifferenzen und unterschiedliche fachpolitische Positionen besser für Entscheidungen abgewogen werden. Dies entspricht auch den Zielen einer »Bürgergesellschaft«, die vermehrt bürgerschaftliches Engagement aktivieren und Beteiligungsstrukturen verbessern will; die im JHA liegenden Möglichkeiten für einen Ausbau dialogischer Formen zwischen BürgerInnen, Parlament und Verwaltung sollten genutzt werden.

#### 4.3 Planung und Beteiligung

Im Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) gibt es das Gebot der individuellen Beteiligung der NutzerInnen – auch der Kinder und Jugendlichen; es gibt Regeln für die institutionelle Kooperation. Und es gibt eine »Betroffenenorientierung« für die Förderung und Planung: Werden vergleichbare Maßnahmen von Trägern der freien Jugendhilfe angeboten, so ist die Förderung von Maßnahmen zu bevorzugen, »... die stärker an den Interessen der Betroffenen orientiert sind und ihre Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Maßnahme gewährleisten« (§ 74 Abs. 4 SGB VIII). Dieses Verständnis setzt schon bei der bedarfsorientierten Planung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe an, an der junge Menschen ebenfalls zu beteiligen sind (§ 80 Abs. 1 Zf. 2 SGB VIII). AdressatInnenbeteiligung in der Jugendhilfeplanung bezieht sich gleichermaßen auf die eigenen, subjektiven Rechte der Kinder und Jugendlichen wie auf das Bemühen, mit ihnen demokratische Formen der Willensbildung und der Aushandlung einzuführen.

Gemäß § 80 SGB VIII »Jugendhilfeplanung« ist der Bedarf unter »Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten« zu ermitteln (Abs. 1, Nr. 2) und es wird festgestellt: »Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen« (Abs. 3). Schließlich wird in Absatz 4 ausdrücklich gefordert, »die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander« abzustimmen. Dieses Gebot korrespondiert mit § 81, wonach die Träger der öffentlichen Jugendhilfe »mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen« zusammenzuarbeiten haben.

Das SGB VIII steuert und setzt Gestaltungsimpulse mit Hilfe von zwei Instrumenten: Durch die Definition von Leistungsansprüchen und erforderlichen Leistungsangeboten sowie durch die Vorgabe von Verfahren, innerhalb und mittels derer Leistungen und Infrastruktur zustande kommen. Verfahren als Steuerungselemente werden auf drei Ebenen konstituiert:

- auf der individuellen Ebene der Definition und Ausgestaltung angemessener Leistungen und des Umgangs mit Informationen (Datenschutz);
- auf der infrastrukturellen Ebene der Definition einer erforderlichen und angemessenen Ausstattung mit Leistungsangeboten;
- auf der Ebene der einrichtungsbezogenen Angebotsgestaltung, die einerseits durch Vorgänge und Entscheidungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung beeinflusst wird und andererseits durch ein besonderes Verfahren der Qualitätsentwicklung in den prozeduralen Steuerungsmodus hineingenommen wird (z.B. Qualitätsentwicklungsvereinbarung).

Eine vertiefende Befassung mit dieser Aufgabe muss für die jeweiligen örtlichen Verhältnisse klären, welche Formen von Beteiligung in Frage kommen. Auf der Grundlage von Befragungen und statistischen Daten, Beobachtungen und Analysen sowie Experimenten bzw. Modellen kann es verschiedene Formen geben, wie

- die Anhörung/Gelegenheit zur Stellungnahme als »Mitwirkung«,
- die Absprache und Aushandlung auf partnerschaftlicher Ebene als »Mitbestimmung« und
- die eigene Regelungskompetenz von Betroffenen und Trägern als »Selbstbestimmung«.

## 5 Fehlende Widerspruchsrechte im Jugendhilferecht

Mitentscheidungs- und Revisionsmöglichkeiten sind allerdings im Rechtsrahmen und in der Praxis der Jugendhilfe für die NutzerInnen im alltäglichen Vollzug kaum entwickelt. Die Dominanz der Professionellen kann zwar durch die Auflage zur mitentscheidenden Beteiligung gemindert werden, doch besteht bisher in der Praxis kaum eine Möglichkeit der Revision durch Kinder und Jugendliche, wenn sie mit der Entscheidungsfindung und dem Ergebnis nicht einverstanden sind. Zum Beteiligungstheorem gehört eben auch die Revisionsfunktion, deren institutionalisiertes Vorhandensein wieder eine motivierende Rückwirkung auf die Bereitschaft zu einer nachhaltigen Beteiligung durch professionelle Fachkräfte haben wird. Partizipation ist zunächst eine Frage der Rechtsposition. Eine Klärung z.B. der Rechte auf Mitbestimmung bei Jugendhilfemaßnahmen, vor allem im Sinne eines Widerspruchsrechts, steht immer noch an. Hier liegt eine wesentliche Aufgabe für das Jugendamt, diese wichtige Funktion in einer erweiterten Definition seiner advokatorischen Funktion für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern wahrzunehmen.

## 6 Stärkung der Rechtsstellung Minderjähriger im SGB VIII

Die Kinder- und Jugendhilfe achtet den verfassungsrechtlichen Vorrang des Elternrechts, indem sie auch bei Verstößen der Eltern gegen das Kindeswohl zunächst versucht, verantwortliches Handeln der Eltern zu verlangen und zu fördern. Die helfende und unterstützende Rolle entspricht ebenso dem staatlichen Wächteramt wie die Intervention bei Gefährdung des Kindeswohls, wenn die Eltern trotz Förderung und Hilfe nicht in der Lage oder willens sind, das Kindeswohl zu gewährleisten. Das Kindeswohl bedarf darüber hinaus zusätzlicher rechtlicher Ausprägungen<sup>16</sup>.

16 Vgl. BMFSFJ (Hg.), Elfter Kinder- und Jugendbericht, Berlin 2002a, S. 253.

- Die Regelungen zu den Rechtsansprüchen des SGB VIII für die Eltern einerseits und die Kinder und Jugendlichen selbst sollten noch einmal aufgegriffen werden, z.B. subjektive Ansprüche in den Fällen der Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff.) für Minderjährige.
- Es sollte überlegt werden, ob das Alter für die sozialrechtliche Handlungsfähigkeit, d.h. für die selbstständige Antragstellung und das Entgegennehmen von Sozialleistungen (§ 36 SGB I) vom 15. Lebensjahr auf das 14. Lebensjahr gesenkt werden kann, um somit allen Jugendlichen im Sinne des SGB VIII (§ 7) die selbstständige Handlungsfähigkeit zu gewähren.
- Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen auch weiterhin von ihrem »Entwicklungsstand« abhängig gemacht werden sollten (§ 8), was im Zweifel dem Jugendamt die Definitionsmacht gibt; alternativ wäre eine Altersgrenze einzuführen, die deutlich unter 14 Jahren liegt, wie dies sowohl jugendpolitischen Absichten als auch jugendsoziologischen Einsichten entspricht.

Die Sachverständigenkommission für den Elften Kinder- und Jugendbericht sprach sich in Übereinstimmung mit anderen Empfehlungen dafür aus, dass Art. 6 GG um ein »Recht des Kindes« ergänzt wird. Damit wird dann neben dem Elternrecht eine eigenständige verfassungsrechtliche Rechtsstellung der Kinder und Jugendlichen begründet; dies dient insbesondere der Auslegung des einfachen Rechts und wird für die Anwendung des Verwaltungsermessens handlungsleitend. Die Bundesrepublik würde damit die von ihr in der UN-Kinderkonvention (Art.3 Abs. 2) und in der Europäischen Grundrechtecharta (Art. 24) übernommenen Verpflichtungen in einer eindrücklichen Weise erfüllen. Vorbild könnten hierfür die im Rahmen der Verfassungsdiskussion nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten vorgelegten entsprechenden Entwürfe sein.

## 7 Normierte Beteiligungsangebote (für Kinder und Jugendliche)

Außerhalb des Jugendhilferechts wurde insbesondere in den Jahren 1996 bis 1998 in diversen Bundesländern die Gemeindeordnung um explizite Regelungen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen erweitert.<sup>viii</sup> Einen Überblick über gesetzliche Grundlagen mit Relevanz für die politische Beteiligung Jugendlicher gibt Möller.<sup>17</sup> Der Bericht der Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« referiert insgesamt den Hintergrund und die gegenwärtige Situation der Beteiligungsrechte im Bereich der Bundesländer, auf der kommunalen Ebene und auf der Bundesebene. Das Grundgesetz kennt (noch) außer dem Territorialplebisit (Artikel 29 GG) keine weiteren Formen direkter Demokratie. Eine »Dynamik der direkten Demokratie hat sich vor allem auf Landes- und Kommunalebene in den letzten zwölf Jahren seit dem Zusammenbruch der DDR entwickelt.«<sup>18</sup> Inzwischen gibt es in allen Bundesländern Volksbegehren und Volksentscheide – wenn auch in zwölf Bundesländern noch nie ein Volksentscheid stattgefunden hat. »Heute gibt es mit Ausnahme von Berlin in allen Bundesländern Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Gemeinden und Städten. ... Der Impuls für den Siegeszug direktdemokratischer Formen ging auch von der Bürgerbewegung der DDR aus. ... Bürgerinnen und Bürger nutzen die neuen direktdemokratischen

17 Möller, Kommunalpolitische Partizipation von Jugendlichen – Entwicklungsstand und Qualitätskriterien; insbesondere S. 383 f., in: neue paxis Heft 4/00, S. 379-396.

18 Deutscher Bundestag, Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Drucksache 14/8900 vom 3.6.2002, Berlin, S. 285.

Formen insgesamt – mit Ausnahme Bayerns – nur sehr verhalten. Zudem liegt die Erfolgsquote nur bei etwa 40%.<sup>19</sup>

Schröder<sup>20</sup> benennt die rechtlichen Grundlagen der Partizipation von Kindern, benennt Stufen und Anforderungen der Partizipation und beschreibt Themen und Formen der Kinderbeteiligung: Kinderbüros und Kinderbeauftragte, Kinderparlamente und Kinderforen, Beteiligung in und durch Medien sowie bei der Stadtplanung, Kriterien für kinderfreundliches Wohnen. Solche (Aktions)formen beziehen sich auf die Erfahrung, dass die Bereitschaft zu unkonventionellen Formen der Beteiligung wesentlich höher ist als die Motivationen, sich in traditionell ausgerichteten Modellen zu engagieren – nicht zuletzt auch deshalb, weil projektorientierte Formen der Beteiligung in der Regel auf ein erreichbares Ergebnis hin angelegt sind. Gelingt es repräsentativen Jugendgremien nicht, sich aus der »Alibifalle« durch Weiterentwicklung und Kompetenzerweiterung zu befreien, verlieren sie schnell an Aufmerksamkeit und jugendlichem Zuspruch.

Akzeptanz und Wirkung von Beteiligungsmodellen<sup>ix</sup> hängen von einigen grundlegenden Faktoren ab, die bei der Planung und der Umsetzung im Sinne eines kontinuierlichen Qualitätscontrollings beachtet werden sollten. Zusammengefasst wird in diversen Beschreibungen von Beteiligungsmodellen auf vier wesentliche Kernpunkte hingewiesen:

- Beteiligungsmodelle stellen Kinder und Jugendliche als Subjekte und ExpertInnen ihres eigenen Wollens und Könnens in den Mittelpunkt. Das schließt eine Majorisierung für andere Interessenlagen aus. Beteiligungsmodelle sind weder Alibiveranstaltungen für Kommunen, Parteien, MandatsträgerInnen noch »Rekrutierungseinrichtungen« für Erwachsenenorganisationen.
- Beteiligungsmodelle setzen unmittelbar im Lebensumfeld der Kinder und Jugendlichen an. Hier können sie ihre Kompetenzen und ihre Kreativität am besten entfalten.
- Von jungen Menschen akzeptierte Beteiligungsmodelle zeigen Wirkung. Sie hinterlassen erkennbare Spuren in den jugendlichen Lebenswelten, der Politik und Verwaltung.
- Wirkungsvolle Beteiligungsmodelle setzen die Akzeptanz und Unterstützung von Politikerinnen, Politikern, der öffentlichen Verwaltung und von Verbänden, Vereinen und Organisationen voraus. Sie benötigen ernsthafte Kooperationspartner in Politik, Verwaltung und gesellschaftlichen Organisationen ebenso wie kontinuierliche Begleitung und fachliche Unterstützung. Von besonderer Bedeutung ist zudem, dass kompetente, d. h. auch entsprechend ausgebildete/qualifizierte »ÜbersetzerInnen« für die Modelle eingesetzt sind. Es werden Erwachsene benötigt, die mit Kindern und Jugendlichen kommunizieren und Ergebnisse von Beteiligungsprozessen in die Welt der Erwachsenen und deren Formen von Entscheidungsfindung übersetzen können.

19 *Ebd.*, S. 286.

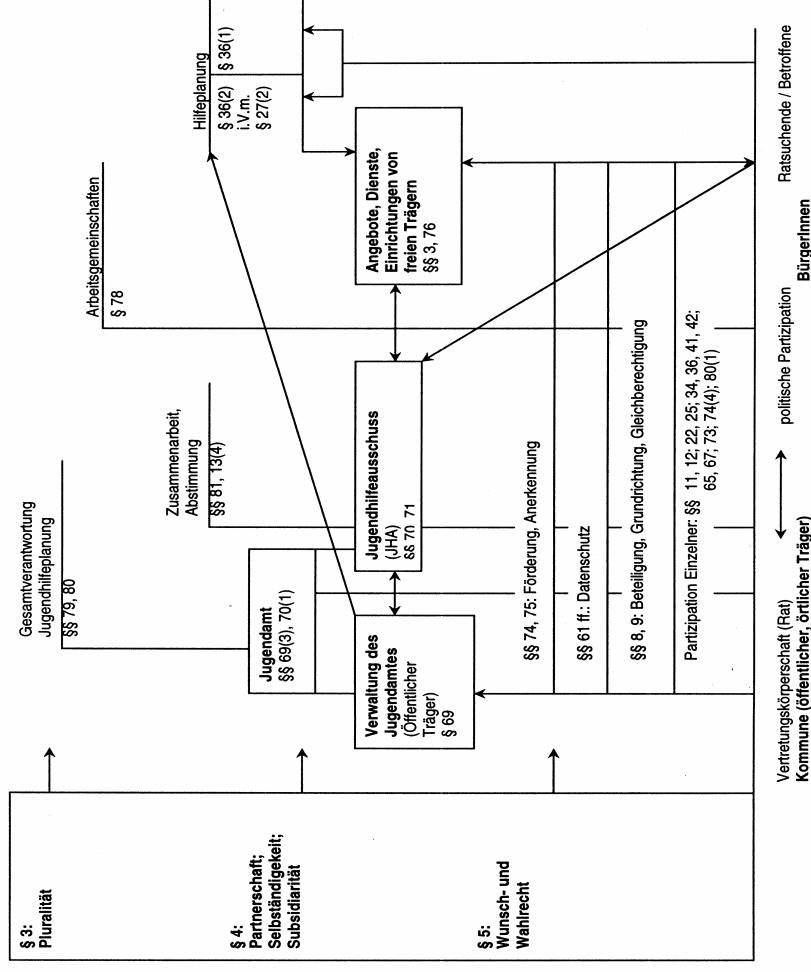
20 Schröder, Teilhabe und Mitwirkung als Kinderrecht. In: Regiestelle E&C der Stiftung SPI (Hg.): Startkonferenz der Quartiersmanager. Berlin 2000, S. 6-20.

- i Im Kontext einer vom Zehnten Kinder- und Jugendbericht (BMFSFJ 1998) propagierten „Kultur des Aufwachens“ können vier „Bedarfslagen“ von Kindern unterschieden werden: materieller, sozialer, kultureller und partizipativer Bedarf.

ii

## Partizipation und Zusammenarbeit von Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe nach dem KJHG (SCGB VIII)

### § 2 KJHG: Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe



- iii Mit dem Internationalen Jahr des Kindes (IYC) 1979 wurde der Rahmen begründet für die Etablierung von Kinderbeauftragten auf der örtlichen Ebene, 1988 wurde die Kinderkommission des Deutschen Bundestages eingerichtet; Landeskinderbeauftragte gibt es bisher in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt.

Im IYC hatte Polen die Weiterentwicklung der Deklaration über die Rechte des Kindes von 1959 vorgeschlagen. So wurde die völkerrechtlich verbindlichere UN-Kinderrechtskonvention (KRK) entwickelt und 1989 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen einstimmig verabschiedet. (Deutschland ratifizierte die KRK zweimal: 1990 die DDR und 1992 dann mit bisher aufrecht erhaltenen Vorbehaltserklärungen die Bundesrepublik.) Zu den Zielen und Hintergründen der KRK sowie zur Begleitung des Umsetzungsprozesses in Deutschland durch die

„National Coalition zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention“ unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) vgl. National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland (Hg.): Rechte von Kindern und Jugendlichen bei Freiheitsentzug, Bonn 2001.

Die KRK hatte mit ihrem Artikel 12 „Berücksichtigung des Kinderwillens“ einen – geringfügigen – Einfluss auf das SGB VIII, und zwar für § 8 „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ (vgl. Borsche 2002, S. 143 f. a.a.O.). Unter der Überschrift „Wie kommen Kinder zu Recht?“ (Kinder als Träger eigener Rechte) hat die Internationale Arbeitsgemeinschaft für Jugendfragen bereits 1994 mit besonderem Bezug zum Artikel 12 KRK die rechtliche und tatsächliche Ausprägung der subjektiven Rechtsstellung Minderjähriger im Vergleich zwischen der Schweiz, den Niederlanden, Österreichs und Deutschlands erörtert (vgl. AGJ, Hg.: Wie kommen Kinder zu Recht? Bonn 1994).

Renner („Kinder ausländischer Eltern in der Jugendhilfe.“ In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht, Hg.: Migration und die europäische Integration. Band 5, München 2002a, S. 71-126) vertritt zwar die Auffassung, dass aus der KRK keine individuellen Rechte auf Leistungen der Jugendhilfe abgeleitet werden können, unabhängig davon, „ob die unmittelbare Anwendbarkeit und der Anspruchscharakter einzelner Vertragsbestimmungen durch die Erklärung der Bundesregierung ausgeschlossen werden kann.“ Er verweist jedoch auf das Gebot in Artikel 18 Abs. 2 zum Ausbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten zur Unterstützung der Personensorgeberechtigten, auf die Schutzmaßnahmen zugunsten von Kindern in Artikel 19 und den Schutzzanspruch des Kindes ohne Familie nach Artikel 20.

iv Zu „Partizipation im Spiegel einer Trägerbefragung“ vgl. Kriener („Beteiligung als Chance für mehr Demokratie in der Heimerziehung“. In: Kriener/Petersen, Hg.: Beteiligung in der Jugendhilfepraxis, Münster 1999): Zur konzeptionellen Verankerung von Partizipation war insgesamt festzustellen, „dass wenn Bezug auf die Beteiligungsrechte genommen wird, dies häufig geschieht in Form von Erwähnung, z. T. unter Verwendung von Auszügen aus dem Gesetzestext, seltener wird aber konkretisiert, wie die Einrichtungen dies umsetzen.“ (Ebd.) 33,8% der Einrichtungen geben an, verfasste, institutionalisierte Mitbestimmungsgremien zu haben: gewählte Interessenvertretungen, Gruppenversammlungen; 32,4% benennen punktuelle bzw. projekthafte Formen (u. a. Gruppenversammlungen). „Es wird deutlich, dass Kinder und Jugendliche offensichtlich vor allem mitentscheiden bei Freizeitaktivitäten, Tagesablauf, Anschaffungen, Einrichtung des Zimmers und bei Regeln. Mit Mitbestimmungsmöglichkeiten nehmen bei den Themenbereichen Hausordnung, Personal, Konzepte und Finanzen deutlich ab.“ (Ebd.: 121). – „Insgesamt wird in dieser Befragung deutlich, dass in den Einrichtungen wesentlich die BetreuerInnen als Garanten zur Wahrung der Rechte und Realisierung von Partizipation gesehen werden.“ (Ebd.: 121).

Blandow/Gintzel/Hansbauer (1999, S. 81 ff., a.a.O.) erörtern Beteiligungsrechte in der Heimerziehung im Hinblick auf „Kontrollrechte über Entscheidungen“, die bei den Mädchen und Jungen liegen können. Sie unterscheiden Aspekte, die vorwiegend Ressourcenfragen berühren (Zimmer, Kleidung, Neuaufnahmen u. ä.) und solche, die vorwiegend Regeln des Zusammenlebens oder der eigenen Lebensgestaltung berühren (Hilfeplanung, Informationsrechte, Gruppenregeln u.ä.). Darüber hinaus beschreiben sie zahlreiche Möglichkeiten für „Situative, zeitlich begrenzte Beteiligungsformen“ (ebd.: 96 ff.) wie z.B. Anhörung, Fragebogenerhebung, Gruppenabende, Anhörungen, Arbeitsgruppen bis hin zu Beteiligungsformen im Rahmen von Organisationsentwicklungsprozessen. Es folgen „Formen und Modelle institutionalisierter, auf Dauer angelegter Beteiligung“ (ebd.: 102 ff.) wie z.B. Heimräte, Vollversammlungen, Referenden. Abschließend wird auf „anwaltliche Unterstützung“ (ebd.: 107 ff.) und „Beschwerdeverfahren“ (ebd. 112 ff.) hingewiesen.

v „Sehr deutlich tritt mit diesem Ergebnis in den Vordergrund, dass die ‚Freiwilligkeit‘ der Kontaktaufnahme einer Dienstleistung nicht der entscheidende Faktor ihrer ‚Koproduktion‘ ist, sondern die partnerschaftliche Aushandlung im Interaktionsverhältnis zwischen SozialarbeiterInnen und Jugendlichen. Folglich ist von einer zentralen Relevanz professionellen Handelns auszugehen.“ (Petersen 1999, S. 73, a.a.O.).

vi Unter der Fragestellung „Welche Rolle spielt die Prozessqualität“ wird in der Zusammenfassung festgestellt: „Für das Erreichen kindbezogener Ziele spielte die Kooperation mit dem Kind eine hervorragende Rolle. ... Die Prozessqualität war für die Ergebnisse von Hilfeprozessen bedeutsamer als die Strukturqualität. ... Ausgeprägte Bedarfsoorientierung einer Einrichtung war mit hoher Beteiligung der Kinder an der Hilfeplanung assoziiert.“ (BMFSFJ 2002, S. 28, a.a.O.).

vii Unter Berücksichtigung der kommunalen Organisationshöheit sowie in Anbetracht der kritischen Anfragen schon des 3. Jugendberichts 1972 und der aktuellen Praxis in den alten und den neuen (östlichen) Bundesländern ist nach Perspektiven für eine effektive und effiziente Organisation des sich aus der Verwaltung und dem JHA konstituierenden Jugendamts zu fragen (vgl. Perspektiven in Marquard 2003: Kapitel 5 und 6, a.a.O.). Dessen Struktur, die Vorgaben für die Verfasstheit des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe, und die Steuerung der Jugendhilfe werden zunehmend mit dem Ansinnen konfrontiert, jugendhilfespezifische Besonderheiten zugunsten allgemeiner Standards in der öffentlichen Verwaltung aufzugeben. Ordnungspolitisch normiert ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Jugendhilfe nach Artikel 74 Nr. 7 GG. Inhaltlich zu begründen bleibt trotzdem die Notwen-

digkeit bundesgesetzlicher Vorgaben zu Strukturen und Verfahrensweisen der Jugendhilfe im Hinblick auf die Realisierung des Erziehungsauftrags und die Erbringung aller Leistungen und anderer Aufgaben. Hilfreich erscheint dafür die Prüfung der Ausstrahlungswirkung des Sozialstaatsgebots (Art. 20 I) und des Gebots zur Gewährleistung gleicher Lebensverhältnisse (Art. 72 II) i.V.m. der Umsetzung weiterer Grundrechte (wie gemäß Art. 3 II, Artikel 6). – Mit diesem Ansatz hat die Sachverständigenkommission des Elften Kinder- und Jugendberichts eine Expertise in Auftrag gegeben, wonach der gesetzliche Auftrag sowie spezifische Arbeitsweisen der Jugendhilfe und deren Abgrenzung zu anderen Sozialleistungen untersucht werden sollten. Außerdem wurde nach dem Erfordernis von Einheit und organisatorischer Selbständigkeit der Jugendhilfe unter besonderer Berücksichtigung neuer Steuerungsinstrumente und der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gefragt.

Nach dem Gutachten von Pitschas (Strukturen und Verfahrensweisen des Jugendamtes im kooperativen Rechts- und Sozialstaat. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht, Hg., Band 1, München 2002; S. 163-263) liegen die institutionellen Konsequenzen zwar „auf der Hand. An der hergebrach einheitlichen und organisatorisch selbständigen Form des Jugendamtes ist auch mit Blick in die Zukunft kaum zu zweifeln. Kinder- und Jugendhilfe sollen nach dem Willen des Grundgesetzes durch ein entsprechend organisatorisches Substrat gewährleistet werden.“ (Ebd. S. 168) Leider leistet das Gutachten die verfassungsrechtliche Begründung dieser These nicht. Gleichzeitig werden im Hinblick auf neue Steuerungsinstrumente, das Verhältnis öffentlicher zu freien Trägern und die Stellung des JHA neue Unklarheiten konstruiert. Dies wird schon in der zweiten These deutlich, wenn die Realität von Pluralität in der Jugendhilfe als „Komplementärzuständigkeit“ qualifiziert wird, die vor dem Hintergrund der Bestätigung durch das BVerfG „hinzunehmen“ sei, weil Kinder- und Jugendhilfe eben „keine ausschließlich staatliche Veranstaltung“ sei (ebd.: 169). Die Erklärung für die Zulassung freier Träger bezieht sich bei Pitschas wesentlich auf „finanzielle Gründe“ (ebd.: 173). Wunsch- und Wahlrecht (der NutzerInnen) und damit Pluralität (der Träger, Angebote und Methoden) als konstitutive Voraussetzungen für eine „öffentliche Erziehung“ (vor dem Hintergrund der spezifischen deutschen Geschichte) kommen dem Gutachter kaum in den Sinn.

Zum aktuellen Stand der Strukturen und Finanzierungsmodalitäten öffentlicher, freier und privat-gewerblicher Träger von Angeboten und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht, Teil A.I.2 „Organisation, Finanzen und Personal der Kinder- und Jugendhilfe“ (BMFSFJ, 2002a, S. 65 ff.) sowie ausführlicher Bissinger / Böllert / Liebig / Lüders / Marquard / Rauschenbach („Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe. Strukturanalysen zu fachlichen Eckwerten, Organisation, Finanzen und Personal.“ In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht, Hg., Band 1, München 2002, S. 9-104).

viii) Neuere Regelungen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf der kommunalen Ebene:

Land	Fundstelle	Inhalt	Datum
Baden-Württemberg	§ 41a GmO	Gemeinden können einen Jugendgemeinderat einsetzen. Vorschlag- und Anhörungsrecht im Gemeinderat sind möglich.	16.7.1998
Hessen	§ 4c HGO § 4c HKO	angemessene Beteiligung bei Planungen u. Vorhaben, die Kinder und Jugendliche berühren; geeignete Verfahren sollen entwickelt und durchgeführt werden.	8.6.1998
Rheinland-Pfalz	§ 16c GmO § 46b GmO	angemessene Beteiligung bei Planungen u. Vorhaben, die Kinder und Jugendliche berühren; in den Gemeinden kann eine Jugendvertretung eingerichtet werden.	21.3.1998

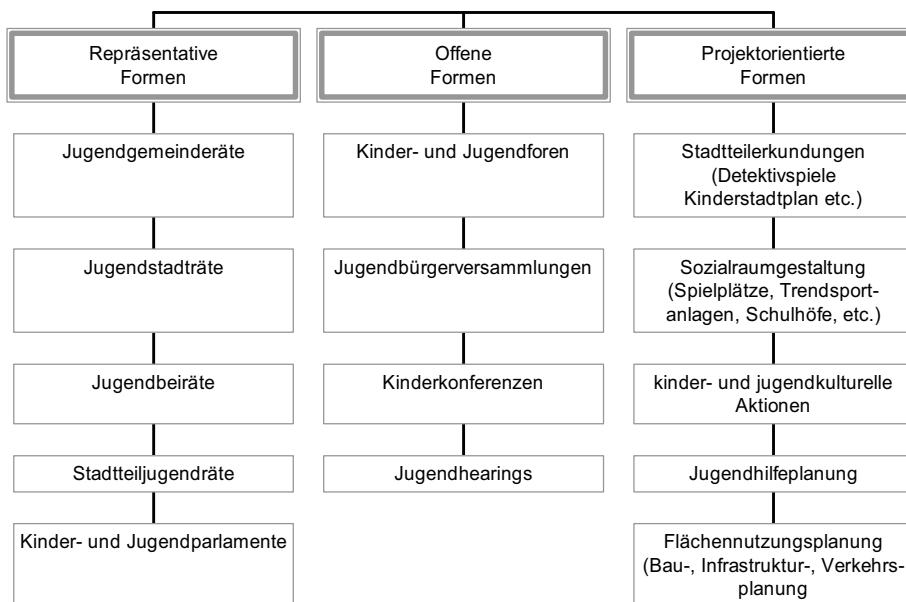
Saarland	§§ 5 und 49a Komm-SelbstVwG	Gemeinden haben die Aufgabe, der Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen besonderes Gewicht beizumessen. Gemeinden können Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben beteiligen, wenn diese ihre Interessen berühren.	23.4.1997
Schleswig-Holstein	§ 47f GO	angemessene Beteiligung bei Planungen u. Vorhaben, die Kinder und Jugendliche berühren; Dokumentationspflicht	1.4.1996

(Vgl.: BMFSFJ 1999, Hg.: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Kommune. München, S. 25)

Ferner ist auch auf das Baugesetzbuch zu verweisen, das bei der kommunalen Bauleitplanung nicht nur die Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Bedürfnisse insbesondere junger Menschen (§ 1 Abs. 5 BauGB) feststellt, sondern auch deren Beteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB).

ix Übersicht über die wesentlichen „neuen“ Beteiligungsformen

### "Neue" Beteiligungsformen



Verf.: Peter Marquard, Leiter des Sozial- und Jugendamtes, Kaiser-Joseph-Straße 143, 79098 Freiburg