



Leseprobe aus Len, Manzel, Tomaschowski, Redmann und Schruth,  
Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe, ISBN 978-3-7799-7088-0

© 2022 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel  
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/  
gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7088-0](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7088-0)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	9
<i>Dr. Heike Schmid-Obkirchner</i>	
<b>Einführung</b>	11
<i>Andrea Len, Melissa Manzel, Björn Redmann, Peter Schruth, Lydia Tomaschowski</i>	
<b>Kapitel I: Zentrale Versprechen der Kinder- und Jugendhilfe – Prinzipien im Wandel</b>	17
Zentrale Versprechen der Kinder- und Jugendhilfe	18
<i>Reinhard Wiesner</i>	
<b>Kapitel II: Konflikte in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe</b>	31
Typische Konflikte in der Leistungsgewährung: Hilfeplanverfahren und die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige und Careleaver*innen	32
<i>Nicole Rosenbauer</i>	
Konflikte in der Leistungserbringung	44
<i>Elsa Thurm, Björn Redmann &amp; Ulrike von Wölfel</i>	
Konflikte im Kinderschutz – Gefährdungsmeldungen, Inobhutnahmen, Mitwirkung vor dem Familiengericht	61
<i>Reinhold Schone</i>	
Jugendhilfe aus der Sicht von Jugendlichen und Eltern	72
<i>Jessica Böttger, Kathleen Emmrich &amp; Jasmin Sachse</i>	
<b>Kapitel III: Konflikte als Ausgangspunkt – zur Entstehung ombudschaftlicher Arbeit</b>	85
Von der Empörung zum Widerspruch und weiter zum Korporatismus? Ombudschaft als zivilgesellschaftlicher Impuls in der Sozialen Arbeit	86
<i>Peter Schruth &amp; Björn Redmann</i>	

---

Ombudsstellen in der Jugendhilfe – Entstehung und Etablierung eines neuen Arbeitsfeldes <i>Lydia Tomaschowski</i>	103
„Eine gute Ombudsstelle ist eine Ombudsstelle, die man kennt.“ – Verständnisse von Ombudschaft aus der Perspektive von Adressat*innen <i>Robin Loh &amp; Jamie Uffelmann</i>	117
<b>Kapitel IV: Fachliche Verortungen, theoretische Bezüge und Begriffe ombudschaftlicher Arbeit</b>	129
Impulse des Runden Tisches Heimerziehung für die ombudschaftliche Beratung in der Jugendhilfe <i>Peter Schruth</i>	130
Macht(asymmetrien) in institutionellen Beziehungen <i>Ulrike Urban-Stahl</i>	138
Die ombudschaftliche Methodik: Zur Rationalität ombudschaftlichen Handelns <i>Manuel Arnegger</i>	149
Jugendhilfe-Ombudsstellen aus wohlfahrtsstaatssoziologischer Perspektive <i>Philipp Sandermann</i>	164
Unabhängige Ombudschaft im Kontext der Kinderrechte-Debatte <i>Claudia Kittel</i>	175
Ombudschaftliche Arbeit statt „nur“ ombudschaftliche Beratung: von der Beratung des Einzelnen zur Selbstorganisation der Vielen <i>Björn Redmann &amp; Ulrike von Wölfel</i>	191
<b>Kapitel V: Ombudschaftliche Praxis, Qualitätskriterien und Strukturen</b>	205
Die ombudschaftliche Tätigkeit in der Jugendhilfe: Aufgaben und Profil <i>Andrea Len, Melissa Manzel &amp; Lydia Tomaschowski</i>	206
Aus der ombudschaftlichen Beratungspraxis: Drei Fallbeispiele <i>Frank Dorsch-Irslinger, Hans-Peter Häußermann &amp; Ulli Schiller</i>	218

---

Beschwerde- und Mitwirkungsrechte im Rahmen der Leistungserbringung: Erfahrungen einer externen Beschwerdestelle <i>Henriette Grapentin</i>	237
„Mind the gap“ – die Bedeutung von Niedrigschwelligkeit für eine gelingende Ombudschaft in der Jugendhilfe <i>Andrea Len</i>	249
Notwendigkeit und Sicherung der Unabhängigkeit von Ombudsstellen <i>Melissa Manzel</i>	260
Strukturelle Anbindung und organisationale Fragen unabhängiger Ombudsstellen <i>Ulrike Urban-Stahl &amp; Thomas Meysen</i>	273
<b>Kapitel VI: Recht und Ombudschaft</b>	283
Zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen durch Ombudschaft in der Jugendhilfe <i>Peter Schruth</i>	284
Recht auf Ombudschaft im Sozialrecht <i>Roland Rosenow</i>	294
Ombudschaft für junge Menschen mit einer Behinderung <i>Roland Rosenow</i>	311
Recht wird Wirklichkeit – von den Wechselwirkungen zwischen Sozialer Arbeit und Recht <i>Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ</i>	327
Die Stärkung der Rechtssubjektivität junger Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe – historischer Grundkonflikt und sozialpolitische Notwendigkeit <i>Wolfgang Schröer &amp; Severine Thomas</i>	344

<b>Kapitel VII: Ausblick und Visionen</b>	355
10 Schritte auf dem Weg zu einer Ombudschaft für alle – für eine menschenwürdige Jugendhilfe <i>Andrea Len, Melissa Manzel, Björn Redmann, Peter Schruth, Lydia Tomaschowski</i>	356
<b>Über die Autor*innen</b>	362

## Vorwort

Mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG), das am 10. Juni 2021 in Kraft getreten ist, wird die ombudtschaftliche Beratung erstmals in den bundesgesetzlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe verankert. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Infrastruktur an Ombudsstellen in den Ländern ist mit der neu in das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) – eingefügten Vorschrift des § 9a zur Pflicht geworden.

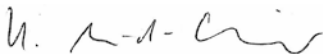
Diese gesetzliche Regelung ist das Ergebnis einer langjährigen Fachdebatte, die im Kontext der in den letzten 15-20 Jahren ins Leben gerufenen Initiativen ombudtschaftlicher Beratung geführt wurde. Insbesondere auf der Grundlage der Erfahrungen dieser Initiativen ist die Fachwelt – zuletzt auch in dem vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2018/2019 durchgeführten Beteiligungsprozess „Mitredden-Mitgestalten: Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe“ – zu der Überzeugung gekommen, dass zur wirksameren Sicherung der Rechte von jungen Menschen und ihren Familien unterstützende Strukturen ombudtschaftlicher Beratung in der Kinder- und Jugendhilfe notwendig sind.

Die Notwendigkeit ergibt sich nicht zuletzt aus der Subjektstellung der Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe, dem zentralen Paradigma des SGB VIII. Dessen Umsetzung bedeutet, dass die Kinder- und Jugendhilfe nicht nur Rechtsansprüche von Leistungsberechtigten zu erfüllen, objektiv-rechtlichen Verpflichtungen gegenüber ihren Adressatinnen und Adressaten nachzukommen sowie Verfahrensrechte von Beteiligten einzulösen hat. Sie muss auch bei all ihren Aufgaben – von der Leistungsgewährung bis hin zur Abwehr von Kindeswohlgefährdungen – junge Menschen und Eltern bei der Wahrnehmung ihrer eigenen Subjektstellung unterstützen bzw. sie dazu befähigen. Dazu gehört auch, sicherzustellen, dass diese ihre Rechte kennen und auch verwirklichen können. Gerade aber, wenn im Kontext der Leistungsgewährung, der Wahrnehmung des Schutzauftrags, des fachlichen Handelns oder der Kommunikationsprozesse Konflikte zwischen Leistungsträgern und Leistungsberechtigten bzw. -empfängern entstehen, steht eine strukturelle Machtasymmetrie zwischen professionellen Akteuren auf der einen Seite und den jungen Menschen und ihren Familien auf der anderen Seite der Wahrnehmung der Subjektstellung entgegen. Leistungsberechtigte und -empfänger können ihre Rechte häufig nicht oder nicht umfassend verwirklichen – entweder, weil sie diese Rechte nicht kennen oder sich aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage sehen, dies anhand der vorhandenen Strukturen des Rechtsstaates einzufordern.

Zur Vermittlung und Klärung von Konflikten muss es nunmehr mit Inkrafttreten des KJSG sowohl im Hinblick auf den Gesamtbestand als auch die jeweilige Ausstattung ausreichend Ombudsstellen als Anlaufstellen für junge Menschen und ihre Familien in den Ländern geben. Das Gesetz gibt vor, dass diese unabhängig arbeiten und fachlich nicht weisungsgebunden sind. Da Konflikte in verschiedenen Kontexten und sämtlichen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe auftreten können, bei denen jungen Menschen und ihre Familien, aber auch öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe der Unterstützung zur Sicherung der Rechte der Betroffenen bedürfen, bezieht sich die im KJSG vorgesehene ombudtschaftliche Beratung auf alle Aufgabenbereiche der Kinder- und Jugendhilfe.

Mit der gesetzlichen Verankerung ombudtschaftlicher Beratung im SGB VIII werden Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Eltern und Familien deutlich gestärkt. In der praktischen Umsetzung gilt es nun, den erfolgreichen Weg der Ombudschaft weiterzugehen. Die vorliegenden „Grundlagen“ beleuchten diesen Weg umfassend und weisen damit auch die Richtung hin zu einer bundesweit bedarfsgerechten Infrastruktur ombudtschaftlicher Beratung, die auf hohem fachlichen Niveau die Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe, aber auch öffentliche und freie Träger bei Konflikten unterstützt und damit maßgeblich zur Sicherung der Rechte von jungen Menschen und ihren Familien beiträgt.

Ein besonderer Dank gilt allen, die an diesem Buch mitgewirkt haben, vor allem der Bundeskoordinierungsstelle Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe, die nicht zuletzt als Koordinatorin des Bundesnetzwerks Ombudschaft die Fachexpertise in diesem Bereich systematisiert und bündelt und damit einen ganz wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung der Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe leistet.



Dr. Heike Schmid-Obkirchner  
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

---

# Einführung

Andrea Len, Melissa Manzel, Björn Redmann,  
Peter Schruth, Lydia Tomaschowski

„Unsere Aufgaben müssen durchgesetzt werden gegenüber einer Politik, die Stärke fördert und Schwäche ausgrenzt [...]. Sie müssen durchgesetzt werden als Recht auf Bildung und Erziehung für alle gegenüber einer Moralisierung, die die Probleme nur bei den Einzelnen sieht und darüber die notwendigen strukturellen und institutionellen Hilfen vernachlässigt.“

(Hans Thiersch 2012, S. 10)

Es ist gelungen! Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe wurde im Sommer 2021 mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) gesetzlich verankert – das ist bemerkenswert. Es ist als besonderer Moment und als Erfolg zivilgesellschaftlichen Engagements einer 20-jährigen ombudschaftlichen Praxis zu betrachten, die die Beratung und Beschwerdebearbeitung von jungen Menschen und ihren Familien bei Konflikten mit der Jugendhilfe entwickelt und etabliert hat. Diese langjährige, von vielen ehrenamtlich aktiven Fachkräften getragene und insbesondere von Aktion Mensch durch diverse Projektförderungen wesentlich unterstützte Praxis hat der Fachpolitik überzeugend aufgezeigt, dass unabhängige Ombudschaft notwendig ist. Die angewendeten Konzepte in den verschiedenen Ombudsstellen, die als unabhängige Beratungs- und Beschwerdestellen im Bundesgebiet bestehen, haben sich somit bewährt.

Die gesetzliche Verankerung bietet nun viele Chancen. Um diese Chancen zu nutzen, braucht es aber mehr als gut gemeintes Engagement und die Vergrößerung des Arbeitsfeldes. Es braucht die fach- und gesellschaftspolitische Verortung der ombudschaftlichen Initiativen und Projekte: Wie wollen wir Ombudschaft begreifen und leben? Welchen Beitrag zur Demokratisierung der Kinder- und Jugendhilfe wollen wir leisten? Wie stark wollen wir Stachel im Fleisch der Jugendhilfe sein? Wie verstehen wir Unabhängigkeit? Wie kultivieren wir den Konflikt? Und wie stark wollen wir uns kritisierend und im Sinne einer kritischen Gesellschaftsanalyse einmischen?

In der Fachdebatte zur bundesgesetzlichen Verankerung von Ombudsstellen wurde diskutiert, dass, bei aller Notwendigkeit von ombudschaftlicher Beratung und Beschwerdebearbeitung bei machtasymmetrischen Konflikten in der Jugendhilfe, Ombudschaft nicht als Legitimationsfolie für bestehende Mängel des Jugendhilferechts und dessen praktischer Umsetzung benutzt werden darf – nach dem Motto: Hauptsache, es gibt die Möglichkeit der Beratung und



Beschwerde im Einzelfall, ansonsten bleibt es bei den dafür verantwortlichen jugendhilfebezogenen Verursachungen. Denn dass es Ombudschaft gibt, ist auch Ausdruck einer teilweise skandalösen Praxis der Kinder- und Jugendhilfe, die sich sowohl in Form der Missachtung einer gesetzeskonformen Leistungsgewährung als auch in Praxen der Missachtung von Rechten junger Menschen in der Leistungserbringung zeigt und auch in den Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe begründet ist. Ombudschaft kann aber nicht alle strukturellen Mängel der Kinder- und Jugendhilfe lösen. Letztendlich müssen hierfür Lösungen vor Ort bzw. in den Institutionen selbst gefunden werden. Trotzdem wird es strukturell bedingt stets machtasymmetrische Konflikte geben, durch die junge Menschen und ihre Familien in der Kinder- und Jugendhilfe in Bedrängnis und Bedrückung geraten werden.

Wenn die Kinder- und Jugendhilfe nicht hält, was sie verspricht, wenn Jugendhilfeleistungen nicht bedarfs- und fachgerecht gewährt und umgesetzt werden, kann das für die Biografie der betroffenen jungen Menschen und ihre Familien nachhaltige Verletzungen und Beeinträchtigungen mit sich bringen. Es ist deshalb auch Aufgabe der Ombudschaft in der Jugendhilfe, die Erfahrungen der Beratungs- und Beschwerdepraxis gewissermaßen als Seismograph für die über den Einzelfall hinausweisenden strukturellen Bedingungen zu sehen, auszuwerten und fachpolitisch zu veröffentlichen.

Ombudschaft ist ein spezifisches Konzept im Umgang mit Konflikten und Beschwerden, bei dem die Interessen der strukturell unterlegenen Partei besondere Beachtung finden. Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe richten sich an junge Menschen und ihre Familien als im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis strukturell unterlegene Parteien. Diese erhalten unabhängige Information, Beratung und ggf. Unterstützung auf der Grundlage bestehender Rechte und Rechtsansprüche. Die Errichtung von Ombudsstellen in der Jugendhilfe trägt damit auch dazu bei, dass Rechte von Kindern und Jugendlichen umfassender beachtet werden. Zugleich sind Ombudsstellen nach § 9a SGB VIII aber keine allgemeinen Beteiligungs- und Beratungsplattformen für die Verwirklichung von Kinderrechten, sondern auf die spezifischen Strukturen der Jugendhilfe ausgerichtet.

In diesem Band wird das Arbeitsfeld Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe erstmals umfassend dargestellt. Hierzu werden fachliche Grundlagen, praktische Erfahrungswerte, zentrale Diskussionslinien und juristische Aspekte des Themengebietes beleuchtet. Den Ausgangspunkt der Betrachtung von Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe bilden zentrale Versprechen, die die Kinder- und Jugendhilfe ihren Adressat\*innen, aber auch der Gesellschaft und Politik auf der Grundlage des Kinder- und Jugendhilferechts macht: Das 1990/91 in Kraft getretene Kinder- und Jugendhilferecht ist nicht (wie zuvor) als obrigkeitstaatliches Fürsorgerecht konzipiert, sondern als Leistungsrecht, welches Adressat\*innen als Subjekte mit eigenen Rechtsansprüchen

betrachtet und bedarfsgerechte Hilfen, Beteiligung und Aushandlung als zentrale Prinzipien vorhält. (Kapitel I)

Es gibt jedoch vielfältige Konflikte, die der Umsetzung der in Kapitel I beschriebenen Versprechen entgegenwirken bzw. diese erschweren. Es handelt sich um Konflikte, die die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe durchziehen und gleichzeitig wesentliche Ausgangspunkte der ombudshaftlichen Arbeit darstellen. Es geht um grundsätzliche Fragen nach dem gesellschaftlichen Umgang mit Randgruppen, der Verteilung von Ressourcen, von Zuständigkeiten oder von unterschiedlichen Zielrichtungen. Gleichermaßen handelt es sich aber auch um Konflikte, die die Kinder- und Jugendhilfe selbst auslöst – manchmal unbeabsichtigt und gedankenlos; und manchmal auch ganz vorsätzlich oder gar mit vorgeschobenen pädagogischen Argumenten. Das betrifft zum Beispiel Fragen der Umsetzung von Hilfeplanung, in denen sich Menschen nicht gehört oder beachtet fühlen oder junge Menschen, für die sich die Kinder- und Jugendhilfe nach dem 18. Lebensjahr für unzuständig erklärt. Im Bereich des Kinderschutzes treten die Konfliktlinien mit besonderer Deutlichkeit zutage. Hinzu kommen problematische Praxen schwarzer oder so genannter konfrontativer Pädagogik, wie sie in der Heimerziehung bis heute noch immer anzutreffen sind. (Kapitel II)

Die Widersprüche zwischen den Versprechen der Kinder- und Jugendhilfe und der teilweise weit dahinter zurückbleibenden Praxis, die sich in Form der dargestellten Konflikte zeigen, führten zur Entstehung von Ombudschaft als Form der Konfliktbearbeitung in der Jugendhilfe: So mündete die Empörung von Fachkräften über eine Sparpolitik in der Jugendhilfe, die den Abbau von jugendhilferechtlichen Leistungsansprüchen zur Folge hatte, in Berlin in der Gründung der ersten Ombudsstelle in Form zivilgesellschaftlichen Engagements. Auch in anderen Bundesländern schafften Fachkräfte unabhängige Beratungs- und Beschwerdestellen mit dem Ziel, jungen Menschen und ihren Familien zur Durchsetzung ihrer Rechte zu verhelfen, wenn die Jugendhilfe nicht hielt, was sie versprach. Aus der Arbeit dieser, teilweise sehr unterschiedlich ausgestalteten, Initiativen entstand das zunächst sehr heterogene Arbeitsfeld Ombudschaft in der Jugendhilfe, welches sich weiterentwickelte, professionalisierte und schließlich fachpolitisch Anerkennung fand. Trotz der Etablierung von Ombudschaft in der Jugendhilfe sind das Konzept und Angebot ombudshaftlicher Beratung bei weitem noch nicht allen jungen Menschen und Familien bekannt. Hier besteht (nicht nur) aus Adressat\*innen-Perspektive „Luft nach oben“. (Kapitel III)

Als Konzept, das insbesondere in Konfliktsituationen die Perspektiven und Sichtweisen junger Menschen und ihrer Familien gegenüber den Fachkräften bzw. Institutionen stärken möchte, um auf diese Weise strukturelle Machtasymmetrien auszugleichen, beeinflusst Ombudschaft das Gefüge im leistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis. Gleichzeitig tritt Ombudschaft im

Kontext von Zivilgesellschaft und Fachöffentlichkeit auf, wenn – ausgehend vom Einzelfall bzw. dessen Skandalisierung – strukturelle Umsetzungsdefizite der Kinder- und Jugendhilfe öffentlich gemacht und Änderungen im Sinne von Rechtsverwirklichung sowie der Stärkung von Adressat\*innenrechten eingefordert werden. Es bestehen Anknüpfungspunkte zu unterschiedlichen Themen und Diskursen, sodass Ombudschaft in Bezug auf verschiedene Diskursstränge betrachtet wird: Im Kontext der Debatte der ehemaligen Heimkinder um unabhängige Beschwerderechte in Jugendhilfeeinrichtungen; mit Blick auf Machtfragen in institutionellen Beziehungen; ausgehend von Fragen der ombudshaftlichen Methodik bzw. konzeptioneller Rationalität; aus wohlfahrtsstaatssoziologischer Perspektive; im Kontext der Kinderrechte-Debatte sowie als Potenzial zum Zusammendenken mit Selbstorganisation. (Kapitel IV)

Auf der Grundlage langjähriger ombudshaftlicher Beratungserfahrungen im Bereich der erzieherischen Hilfen hat sich trotz unterschiedlicher Entstehungskontexte (Kapitel III), fachlicher Bezüge (Kapitel IV) und den daraus gebildeten heterogenen Strukturen ein spezifisches Arbeitsfeld mit einheitlichen Qualitätskriterien der ombudshaftlichen Tätigkeit entwickelt – selbst wenn sich in der Einzelfallarbeit der Ombudsstellen wiederholt zeigt, dass die Fallverläufe sich so unterschiedlich gestalten wie die Bedarfe der Adressat\*innen. Mit dem 2021 neu eingeführten §9a SGB VIII hat der Gesetzgeber die Aufgabenbeschreibung von Ombudsstellen bezugnehmend auf diese langjährige Praxis definiert, aber auch erweitert. Ombudschaft, als relativ junges Konzept in der Kinder- und Jugendhilfe, steht angesichts der Aufgabenerweiterung, wachsender Strukturen und vielfältigen Möglichkeiten der organisationalen Ausgestaltung vor der Herausforderung, fachliche Standards und Qualitätskriterien der ombudshaftlichen Beratung auf Bundesebene zu gewährleisten und einer Verwässerung des Begriffs und des Konzeptes vorzubeugen. Die Sicherstellung von Unabhängigkeit und Niedrigschwelligkeit von Ombudsstellen bildet für die Praxis eine besondere Herausforderung. (Kapitel V)

Ombudshaftliche Beratung basiert wesentlich auf den Rahmenbedingungen des Jugendhilfe- sowie des Verfahrensrechts und will sozial- und rechtsstaatliche Anspruchsbedingungen der Rechtsordnung zu mehr bedarfsbezogener Einzelfallgerechtigkeit in der Anwendung miteinander verknüpfen. Hierbei ist zwar die rechtmäßige Anwendung des einschlägigen materiellen und prozessualen Rechts im Einzelfall relevant, aber mehr noch sind kommunikative Besonderheiten des Verfahrens in der ombudshaftlichen Beratung handlungsleitend. Auf besondere Weise werden „Recht haben“ und „Recht bekommen“ mit den Mitteln der Aufklärung, der Beteiligung, des sich Beschwerens und kritischen Widersprechens beratungsmethodisch verbunden und damit sowohl die Stärkung der Handlungsfähigkeiten der Ratsuchenden als auch Qualitätsverbesserungen für die Praxis und das Recht der Jugendhilfe fachpolitisch angestrebt (s. Kapitel V).

Hierbei spielen insbesondere Fragen der Einordnung der Rechtsdurchsetzung, zum Stellenwert von Ombudschaft im Sozialrecht, zur rechtspolitisch angestrebten Inklusion im Jugendhilferecht sowie Fragen nach den rechtlichen Möglichkeiten der (ombudschäftlichen) Durchsetzung von jugendhilfebezogenen Anspruchsberechtigungen eine Rolle. (Kapitel VI)

Mit diesem Sammelband möchten wir dazu beitragen, dass Ombudschaft in der Jugendhilfe für alle Adressat\*innen der Kinder- und Jugendhilfe zugänglich wird und die in dem Buch dargestellten Aspekte bei der Weiterentwicklung des Arbeitsfeldes aufgegriffen werden. Denn es braucht eine ombudschäftliche Kultur – eine Kultur des Widerspruchs und eine Kultivierung von Konflikten – um eine bedarfsgerechte, menschenwürdige und offensive Jugendhilfe zu erreichen.

Wir möchten uns herzlich bei allen mitwirkenden Autor\*innen bedanken. Ohne die vielfältigen Perspektiven auf das Feld Ombudschaft wäre die Erstellung eines solchen Sammelbands nicht möglich gewesen.<sup>1</sup>

Wir freuen uns über Rückmeldungen, Kritik und Anregungen.

Berlin, im April 2022

Andrea Len, Melissa Manzel, Björn Redmann, Prof. Dr. Peter Schruth und Lydia Tomaschowski

### Literatur

Thiersch, H. (2012). Erziehungshilfen im Spiegel der Geschichte – wo stehen wir heute? – Vortragsskizze. Forum Erziehungshilfen, 2012 (H. 1) S. 4-12.

---

1 Ein weiterer herzlicher Dank gilt Dagmar Huber für die Unterstützung bei den Korrekturen des Manuskripts.



# Kapitel I: Zentrale Versprechen der Kinder- und Jugendhilfe – Prinzipien im Wandel

# Zentrale Versprechen der Kinder- und Jugendhilfe

Reinhard Wiesner

*Unter diesem Titel wird in dem Beitrag der Blick auf die Strukturprinzipien der Kinder- und Jugendhilfe gelenkt, wie sie in den Grundlagen des SGB VIII und den einzelnen Vorschriften des Gesetzes zum Ausdruck kommen bzw. zuletzt durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz weiterentwickelt worden sind. Gleichzeitig richtet sich der Blick auf die Umsetzung des Gesetzes in den 559 Jugendämtern. Dabei werden nicht nur erhebliche Diskrepanzen zwischen den Standards in den einzelnen Jugendämtern, sondern auch sogenannte Vollzugsdefizite – also Diskrepanzen zwischen den rechtlichen Grundlagen und deren Umsetzung in der Praxis deutlich. Dazu zählen sowohl faktische Vollzugsdefizite (z. B.: Schlechtleistung aus Kostengründen, Personalmangel), aber auch strukturelle Vollzugsdefizite, die mit der Gewährung und Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen verbunden sind, also insbesondere die Art und Weise der Beteiligung der Leistungsadressat\*innen an der Bestimmung des Hilfebedarfs und der Erreichung der Hilfeziele. Dabei wird die zentrale Rolle der Ombudschaften für die Einlösung der Versprechen deutlich.*

## Strukturprinzipien des Kinder- und Jugendhilferechts

Beginnen wir mit einer kurzen historischen Rückblende: Der Verabschiedung des SGB VIII im Rahmen des KJHG im Jahre 1990 ging ein 30-jähriger Diskussionsprozess um die Reform der Kinder- und Jugendhilfe voraus, der stark politisch ideologisch geprägt war und sich mit Fragen befasste, die bis heute aktuell sind:

- der Aufgabenverteilung zwischen Eltern und Staat bei der Erziehung der Kinder
- der Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern und
- der Bereitstellung der notwendigen öffentlichen Mittel zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben vor dem Hintergrund der Finanzverfassung des Grundgesetzes

Mehrere Gesetzgebungsinitiativen in den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts scheiterten, bis am Ende das KJHG im Sommer 1990

verabschiedet wurde und am 1. Januar 1991 in Kraft getreten ist (Wiesner 1990). Den kommunalen Gebietskörperschaften in den neuen Ländern wurde keine solche lange Vorbereitungszeit eingeräumt. Sie mussten im Rahmen eines Stufenkonzepts das im Westen diskutierte neue Gesetz bereits mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrags am 3. Oktober 1990 umsetzen.

### **Perspektivenwechsel: Von der Gefahrenabwehr zur Förderung der Entwicklung junger Menschen**

Dem SGB VIII liegt ein gegenüber dem Jugendwohlfahrtsgesetz (und der Jugendhilfeverordnung der DDR), die beide mit dem KJHG abgelöst worden sind, *verändertes Verständnis von Kinder- und Jugendhilfe* zugrunde: Nicht mehr die (reaktive) Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Ausgrenzung verwahrloster Jugendlicher durch geschlossene Unterbringung und Arbeitserziehung oder die Rettung von Kindern vor dem gefährdenden Einfluss ihrer Eltern sind der zentrale Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe, sondern die – proaktive, auf das Eltern-Kind-System bezogene Förderung der Entwicklung junger Menschen und ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft durch allgemeine Förderungsangebote und Leistungen in unterschiedlichen Lebenssituationen. Mittlerweile ist die Kinder- und Jugendhilfe in der Mitte der Gesellschaft angekommen (so eines der Leitmotive des 14. Kinder- und Jugendberichts, Bundestagsdrucksache 17/12200, 2013, S. 251). Der Perspektivenwechsel wird (nicht nur) bei der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege deutlich, die von einem Aufbewahrungsort für Kinder in sozialen Notlagen zum Infrastrukturangebot für alle Kinder geworden ist und immer noch zum Leistungsspektrum der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII unter der Gesamtverantwortung des Jugendamtes gehört.

### **Das weite Verständnis der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder- und Jugendhilfe als Anwalt für die Interessen aller jungen Menschen**

Dabei geht das SGB VIII von einem weiten Verständnis der Kinder- und Jugendhilfe aus, indem es die Trennung der klassischen Teilfelder „Jugendarbeit“ und „Jugendfürsorge“ überwindet (sog. Einheit der Jugendhilfe), die Förderung der Entwicklung junger Menschen, den Abbau von Benachteiligungen und den Beitrag der Kinder- und Jugendhilfe zur Herstellung positiver Lebensbedingungen in den Mittelpunkt rückt (§1 Abs. 3) und dafür ein breites Leistungsspektrum vorsieht (§§ 11-41a), das von sog. infrastrukturellen Leistungen für alle Kinder bzw. alle Eltern bis hin zu Leistungen in spezifischen



bzw. belastenden Lebenssituationen reicht und dabei auch das Potential sozial-räumlicher niedrigschwelliger Angebote nutzt. Bei der Umsetzung des Schutzauftrages bleibt sie weiterhin mit dem Spannungsfeld zwischen Hilfe und Kontrolle konfrontiert (Schone 2019).

### **Die plurale Angebotsstruktur in der Kinder- und Jugendhilfe als Voraussetzung für die Geltendmachung des Wunsch- und Wahlrechts**

Vor dem Hintergrund eines jahrhundertelangen Engagements von Kirchen und karitativen Verbänden hält das SGB VIII an der pluralen Angebotsstruktur in der Kinder- und Jugendhilfe – als Voraussetzung für die Geltendmachung des Wunsch- und Wahlrechts (§ 5) – fest und sichert deshalb die *partnerschaftliche Zusammenarbeit* zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe (§§ 3, 4). Diese umfasst nach dem Verständnis des Gesetzes nicht nur die klassischen Jugend- und Wohlfahrtsverbände, sondern auch örtliche Initiativen und Selbsthilfegruppen (§ 4a) sowie privat-gewerbliche Träger. Letztere sind allerdings noch nicht in jeder Hinsicht den freigemeinnützigen Trägern gleichgestellt, was nicht zuletzt unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten zunehmend diskutiert wird (Schweigler 2019; Münder, Meysen & Trenczek 2019, § 3 Rn.8).

Ausgangspunkt für die Gestaltung der örtlichen Angebotsstruktur und damit für die Jugendhilfeplanung sind – so jedenfalls das Versprechen des Gesetzgebers – nicht die Interessen der Leistungsanbieter oder ein abstraktes Rangverhältnis öffentlicher und freier Jugendhilfe, sondern die Interessen der jungen Menschen und ihrer Eltern in der jeweiligen Region. Jugendhilfeplanung hat damit nicht nur eine quantitative Komponente, sondern ist ein Instrument der Kommunikation und der Kooperation zur Ermittlung der zu deckenden Bedarfe und der Präferenzen für bestimmte Leistungsanbieter (Merchel 2016).

### **Jugendhilfe als Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung: ein Gesetz – 559 Realitäten?**

Schließlich liegt dem Gesetz – ohne dass dies einer bundesrechtlichen Regelung zugänglich wäre – weiterhin ein politischer Konsens über die Wahrnehmung der Kinder- und Jugendhilfe als Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung zugrunde. Die Folge dieser den Ländern obliegenden Entscheidung über die Aufgabenzuweisung (BVerfG v. 18.7.1967 Rn. 92 ff.; NJW 1967, 1795) ist die primäre Finanzierungslast der Kommunen sowie die Beschränkung der staatlichen Aufsicht über die Tätigkeit der Jugendämter auf die sogenannte

Rechtsaufsicht des jeweiligen Bundeslandes. Die Folge dieser Aufgabenzuweisung ist auch die primäre Finanzierungslast bei den kommunalen Gebietskörperschaften, die durch den sogenannten Mehrbelastungsausgleich seitens der Länder ergänzt wird (Konnexitätsprinzip). Ob diese historisch begründete Aufgabenzuweisung angesichts der Ausgestaltung des Kinder- und Jugendhilferechts als Sozialleistungsrecht im Dreieck von Eltern – Kind – Staat heute noch sachgerecht ist, erscheint durchaus zweifelhaft. Allerdings garantiert das Grundgesetz den Kommunen einen Kernbereich der Selbstverwaltung (Art. 28 GG). Damit dürfte angesichts der zentralen Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe für die kommunalen Gebietskörperschaften eine Änderung der Aufgabenzuweisung (Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungskreis anstatt im eigenen Wirkungskreis) wohl nicht zulässig sein. Folge dieser Aufgabenzuweisung ist aber, dass die bundeseinheitliche Rechtsgrundlage, das SGB VIII, in den 559 Jugendämtern aus finanziellen Gründen unterschiedlich umgesetzt wird – eine Konsequenz, die nicht tolerabel ist.

## **Die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im verfassungsrechtlichen Kontext**

Die Basis für die Aufgabenbestimmung bildet das Dreieck Eltern – Kind – Staat und die damit verbundene Aufgabenverteilung zwischen Eltern und Staat im Hinblick auf die Erziehung/Förderung und den Schutz von Kindern (Art. 2, 6 GG) sowie das Sozialstaatsgebot (Art. 20 GG).

Das Kinder- und Jugendhilferecht ist im wesentlichen Sozialleistungsrecht und deshalb in das Sozialgesetzbuch eingegliedert worden, was in der Entstehungszeit nicht unumstritten war. Infolgedessen steht es in einem verfassungsrechtlichen Zusammenhang mit dem *Sozialstaatsprinzip* (Art. 20 Abs. 1 GG). Allerdings liegt diesem Verfassungsprinzip eine gewisse Wirkungsschwäche zugrunde. So lässt sich aus diesem Prinzip „regelmäßig kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren“ (Jarass & Pieroth 2020, Art. 20 GG Rn. 154 unter Verweis auf BVerfGE 110, 412, 445). Insbesondere besteht kein Anspruch auf bestimmte soziale Regelungen. Damit kann das Sozialstaatsgebot nicht als Maßstab für die Ausgestaltung des Leistungsspektrums der Kinder- und Jugendhilfe herangezogen werden.

Den verfassungsrechtlichen Rahmen bilden daher in erster Linie die *Grundrechte der Kinder und ihrer Eltern*, die sich zum einen unmittelbar aus dem Text des Grundrechtekatalogs ergeben, zum anderen aber in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der letzten Jahrzehnte entwickelt worden sind (dazu Britz 2014 und 2016 sowie zuletzt BVerfG NJW 2022, 167,

wo das Bundesverfassungsgericht ein Grundrecht des Kindes auf schulische Bildung entwickelt hat).

### **Jugendhilfe im Dreieck Eltern – Kind – Staat: Leistungen für junge Menschen im Kontext ihrer Familien**

Die Kinder- und Jugendhilfe hat nach der Eingangsformel im SGB VIII (§ 1 Abs.3 SGB VIII) die Entwicklung junger Menschen zu fördern und Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen. Sie erreicht dieses Ziel:

- über Leistungen, die sich an alle jungen Menschen richten, sowie solche, die sich an junge Menschen in besonderen Lebenssituationen richten
- über die Unterstützung der Eltern zur Förderung der Eltern-Kind/Jugendlichen-Beziehung
- durch ein breites Spektrum von Leistungen, das von allgemeinen Angeboten der Eltern- und Familienbildung bis hin zu Hilfen in speziellen Lebenssituationen reicht
- über den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefahren
- durch Inobhutnahme und Einschaltung des Familiengerichts
- durch Maßnahmen zum Schutz von Kindern in Einrichtungen und in Pflegefamilien.

Das Kinder- und Jugendhilferecht folgt damit den Vorgaben des Grundgesetzes sowie der UN-Kinderrechtskonvention zur Aufgabenverteilung zwischen Eltern und Staat und zum Recht des Kindes auf Förderung, Beteiligung und Schutz – mit dem Ziel, Kinder und Jugendliche zur Selbstbestimmung und Selbstverantwortung zu führen. Das Wohl des Kindes oder Jugendlichen, das bis zur Grenze der Kindeswohlgefährdung von den Eltern selbst – ggf. mit staatlicher Unterstützung – gewährleistet wird, bildet dabei die Grundlage und das Ziel der Leistungen. Dabei begreift das Gesetz Kinder und Jugendliche als Rechtsobjekte und weist ihnen auch Rechtsansprüche auf Leistungen zu, bleibt aber der zentralen Aussage von Art. 6 Abs. 2 GG verpflichtet, wonach den Eltern die primäre Erziehungsverantwortung (als Recht und Pflicht) obliegt, über die weder sie selbst, noch Kinder und Jugendliche disponieren können.

Mit der Gewährung von Leistungen der Jugendhilfe übernimmt der Staat – anders als in der Schule – keinen eigenständigen Erziehungsauftrag. Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland in der Zusammenarbeit mit freien Trägern erbracht werden, die den Anspruch erheben, nicht als Auftragnehmer des Staates (des Jugendamts) aufzutreten, sondern als Vertragspartner der Eltern bzw. der Kinder oder Jugendlichen vertreten durch die Eltern. Die Praxis sieht häufig anders aus.

## **Partnerschaftliche Zusammenarbeit und Finanzierung freier Träger als Grundlage für verlässliche und kontinuierliche Hilfen**

Ausgehend von der Grundentscheidung des Gesetzgebers, die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland nicht zu verstaatlichen, sondern zur Gewährleistung eines pluralen Angebots im Bereich der Erziehung ein breites Angebotsspektrum zur Verfügung zu stellen, gehört die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe zu den Strukturprinzipien der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland und ist eine der tragenden Säulen des deutschen Kinder – und Jugendhilferechts.

In dem Zeitraum seit der Verabschiedung des KJHG im Jahre 1990 haben aber verschiedene Faktoren Einfluss auf die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe genommen. Genannt seien hier:

- die Verrechtlichung der Zusammenarbeit durch den Ausbau des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses (§§ 77, 78a ff);
- Tendenzen zur Auslagerung der Steuerungsverantwortung durch Formen des „Outsourcing“ an bestimmte Leistungsanbieter zum Teil auch über das Instrument der Vergabe
- die Entwicklung eines „Markts der Kinder- und Jugendhilfe“.

Radikal geändert hat sich mit dieser Entwicklung „vom Korporatismus zum Markt“ (Münder, Meysen & Trenczek 2019, § 4 Rn.8) auch der Blick auf die freien Träger: Sie werden nicht mehr als humanitäre Organisationen, sondern als Wirtschaftsunternehmen betrachtet, die Gewinne erzielen dürfen, gleichzeitig aber auch das Risiko mangelnder Auslastung tragen. Die meisten von ihnen verstehen sich zwar weiterhin als Vertreter der Interessen der von ihnen betreuten hilfebedürftigen Personen. Sie müssen aber gleichzeitig ihre Interessen als Arbeitgeber in der Konkurrenz mit anderen Leistungsanbietern im Blick haben.

Da personenbezogene soziale Dienstleistungen auf eine längerfristig angelegte Interaktion zwischen den beteiligten Personen angelegt sind, liegt ein wesentliches Element für ihren Erfolg in der Qualität und Kontinuität dieser Interaktion. Noch immer werden – aus unterschiedlichen Gründen – viele Leistungen (zur Unzeit) abgebrochen. So wird bei der Heimerziehung nicht einmal jede zweite Hilfe nach Plan beendet (Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik 2019, S. 77). Freie Träger haben auch das Recht, von sich aus einen Hilfeprozess zu beenden oder abzuberechen, wenn sie zum Ergebnis kommen, ihre Möglichkeiten seien erschöpft. Der Maßstab, den freie Träger hier an ihr fachliches Potenzial und dessen Grenzen anlegen, ist offensichtlich sehr unterschiedlich und mag auch durch fiskalische Erwägungen (positiv oder negativ) beeinflusst sein. Jedenfalls haben „Verlegen und Abschieben“ eine

lange Tradition (Freigang 1986) und manche jungen Menschen, von denen einige (am Ende) in einer geschlossenen Unterbringung landen, haben eine solche Jugendhilfekarriere hinter sich. Der Film „Systemsprenger“ (Regie: Nora Fingscheidt 2019) dokumentiert das vielseitige Versagen des Systems Kinder- und Jugendhilfe und der handelnden Personen auf eindrucksvolle Weise.

Vor dem Hintergrund der zu bewältigenden Aufgaben bedeutet dies, dass die Kriterien für die Zulassung freier Träger zum „Markt der Anbieter“, aber auch die Anforderungen an Einrichtungen für die Bewältigung von Problemen „schwieriger junger Menschen“ deutlich verschärft werden müssen, wozu auch eine qualifizierte Fallsteuerung durch das zuständige Jugendamt gehört. „Abschieben und Verlegen“ wird damit nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden können, muss aber deutlich reduziert werden. Damit sind erhöhte Anforderungen an das fachliche Potenzial in den Einrichtungen verbunden, was auch bei der Finanzierung berücksichtigt werden muss. Gegebenenfalls bedarf es neuer Formen von Mischfinanzierung, bei denen die Vorteile einer fallunabhängigen Finanzierung mit den Vorteilen einer fallspezifischen Finanzierung verbunden werden.

Gleichzeitig muss bei der Bereitstellung finanzieller Mittel viel stärker ins Bewusstsein gelangen, dass es sich dabei nicht um kurzfristige Ausgaben bezogen auf das jeweilige Haushaltsjahr, sondern um langfristige Investitionen in die Zukunft junger Menschen handelt – ein Aspekt, der bei der Fixierung auf jährliche Budgets bzw. auf Haushaltsstellen schnell aus dem Blick gerät.

Ein Dauerthema sind die *Formen der Finanzierung freier Träger*. Bis heute kommen Modelle der Zuwendungsfinanzierung, der Entgeltfinanzierung und einer Mischfinanzierung zur Anwendung. Für bestimmte Leistungen sieht das SGB VIII zwingend die Entgeltfinanzierung vor, überlässt aber bei der Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder die Wahl der Finanzierungsform den Ländern (§ 74a SGB VIII). Dies führt dazu, dass in vielen Bundesländern die Finanzierung noch immer mit Eigenanteilen der freien Träger verbunden ist – eine Praxis, die seit der Ausgestaltung der Förderung in Kitas als Rechtsanspruch nicht mehr nachvollziehbar ist, von der Rechtsprechung aber weiterhin toleriert wird (zuletzt OVG Bremen ZKJ 2021, 380). Hinzu kommt die landesrechtlich und örtlich unterschiedliche Praxis der Elternbeiträge. Von einer Gleichheit der Lebensverhältnisse sind wir noch weit entfernt.

## Hilfe zur Erziehung – wie ist sie eigentlich gedacht?

Hilfe zur Erziehung als Hilfetypus (§§ 27 bis 35 SGB VIII) zeichnet sich dadurch aus, dass sie die beiden Akteure im Erziehungsprozess, nämlich Eltern und Kinder/Jugendliche in den Blick nimmt und zu Adressat\*innen der Leistung macht. Primärer Ansatzpunkt für die Hilfe zur Erziehung ist

nach dem Willen des Gesetzgebers des KJHG die Verbesserung der Erziehungskompetenz der Eltern mit dem Ziel, die Eltern möglichst wieder in den Stand zu versetzen, dass sie der verfassungsrechtlich ihnen zugewiesenen Erziehungsverantwortung (Art. 6 Abs.2 Satz 1 GG) wieder ohne diese Hilfe gerecht werden können und damit gleichzeitig der Prozess der Verselbstständigung junger Menschen von diesen und den Eltern gemeinsam gemeistert werden kann. Damit unterscheidet sich die Hilfe zur Erziehung im SGB VIII vom Konzept seines Vorgängers, des Jugendwohlfahrtsgesetzes, das auf Gefahrenabwehr fixiert war und (sogleich) auf staatliche Ausfallbürgschaft und staatliche Ersatzerziehung des Kindes bzw. Jugendlichen setzte, die aber erst bei „drohender Verwahrlosung des Kindes“ aktiviert wurde und eine ausschließlich kompensatorische Funktion hatte. Das Konzept der Hilfe zur Erziehung im SGB VIII als Unterstützung und Verbesserung der Eltern-Kind-Beziehung trägt damit nicht nur der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sondern insbesondere auch dem Gebot von Art. 18 Abs. 2 der UN-Kinderrechtskonvention Rechnung, der die Vertragsstaaten verpflichtet, die Eltern in „angemessener Weise bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, das Kind zu erziehen, zu unterstützen“.

Mit der in §27 Abs.1 SGB VIII normierten Voraussetzung, dass „eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet“ ist, wird eine Lebenssituation des Kindes angesprochen, die dadurch gekennzeichnet ist, dass die zur Verfügung stehende Erziehungsleistung (der Eltern) nicht ausreicht, das Ziel der Erziehung zu erreichen. Der Zielsetzung der Hilfe entsprechend entsteht der Anspruch deutlich unterhalb der Schwelle einer Kindeswohlgefährdung (Wapler in Wiesner &Wapler 2022 § 27 Rn. 23; wohl auch Kunkel, Kepert & Pattar 2021, SGB VIII § 27 Rn. 5 und 6). Der zu deckende „erzieherische Bedarf“ ist daher nicht nur im Hinblick auf das Kind, sondern auch im Hinblick auf die (Wieder)Befähigung der Eltern zu bestimmen, ihre Erziehungsverantwortung wahrzunehmen. Worin der Hilfebedarf besteht, kann nicht abstrakt, sondern nur einzelfallbezogen gemeinsam mit den Eltern unter Beteiligung des Kindes oder Jugendlichen mit der für die Hilfe verantwortlichen Fachkraft festgestellt werden und muss immer wieder nachjustiert werden. Die Hilfestellung ist damit auf den Erziehungs- und Interaktionsprozess zwischen Eltern und Kind bzw. Jugendlichen und damit weder alleine auf das Kind/den\*die Jugendliche\*n als Individuum, noch auf die Eltern(teile) als Individuen konzentriert, sondern knüpft an der Erziehungs- und Lebensgemeinschaft von Eltern und Kind/Jugendliche\*r, am „System“ Familie an, sie ist also zugleich kind- und elternorientiert – mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung entsprechend dem unterschiedlichen „erzieherischen Bedarf“ im Einzelfall: Ziel ist in jedem Fall die Verbesserung des Erziehungsprozesses, der Interaktion und Kommunikation zwischen Eltern und Kindern bzw. Jugendlichen.

## **Bedingungslose Jugendhilfe**

In diesem Zusammenhang ist auch die Forderung nach einer „bedingungslosen Jugendhilfe“ zu verstehen, wie sie in jüngerer Zeit von fachwissenschaftlicher Seite erhoben wird (Schrödter, Thalheim & Freres 2022). Ausgehend von der Feststellung, dass die Inanspruchnahme von Sozialer Arbeit immer stigmatisierend sei, weil die Hilfe nicht als primärer Normalbedarf vorgesehen ist, sondern ihre Inanspruchnahme einen abweichenden Sonderbedarf markiere, wird gefordert, erzieherische Hilfen nicht mehr an die Prüfung eines erzieherischen Bedarfs zu binden, sondern als Sozialleistungen allen Eltern und ihren Kindern zugänglich zu machen (Schrödter, Thalheim & Freres 2022). Unabhängig von der rechtspolitischen Frage, ob solch eine Änderung der Rechtsgrundlage sinnvoll oder realisierbar erscheint, können Jugendämter und ihre Fachkräfte aber bereits jetzt durch ihre Öffentlichkeitsarbeit, ihre Handlungskonzepte und nicht zuletzt durch die persönliche Haltung der Fachkräfte einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass Eltern sich mit ihren Problemen verstanden fühlen und es zu einer für die Erreichung der Hilfeziele notwendigen Beteiligung auf Augenhöhe kommt. Zudem wird bei der Gewährung und Erbringung von personenbezogenen Dienstleistungen immer die Klärung des individuellen Bedarfs notwendig sein.

## **Beteiligung als Fundament des Hilfeprozesses**

Beteiligung ist bei personenbezogenen sozialen Dienstleistungen, die das Proprium der meisten Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe darstellen, ein zentrales Element der Aufgabenerfüllung bzw. der Zielerreichung bei der Leistungsgewährung.

Das Prinzip der Beteiligung erfährt im Bereich der individuellen Hilfen (zur Erziehung) wegen deren Bezogenheit auf das einzelne Eltern-Kind-System und die Dynamik der Interaktion im Hinblick auf den Erziehungsprozess eine besondere Ausprägung. Die Leistungsadressat\*innen (Eltern und Kinder bzw. Jugendliche) sind deshalb nicht nur anzuhörende Verfahrensbeteiligte. Vielmehr sind der Leistungsträger, also das Jugendamt, aber auch der ausgewählte Leistungserbringer auf die Mitwirkung der Leistungsadressat\*innen am Hilfeprozess während der gesamten Dauer des Leistungsverhältnisses angewiesen, wenn die Leistung Erfolg haben soll (zur Instrumentalisierung angeblicher Mitwirkungspflichten in der Kinder- und Jugendhilfe siehe Schruth 2020).

Das Spezifikum personenbezogener Dienstleistungen ist, dass Mitarbeiter\*innen in den Einrichtungen und Diensten der Kinder- und Jugendhilfe und die Adressat\*innen der Leistung durch die Art ihres Zusammenwirkens (pädagogische Interaktion, Aushandlungsprozess) gemeinsam den

Leistungserfolg herbeiführen (müssen). Die Mitwirkung der Leistungsadressat\*innen hat deshalb in der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur verfahrensrechtliche, sondern vor allem materiellrechtliche Bedeutung. Die Rede ist von der Koproduktion bei der Leistungserbringung, was zur Folge hat, dass die Qualität der Leistungen nicht allein von den Qualitätsstandards des Leistungsanbieters abhängt, sondern auch und vor allem von der Mitwirkungsbereitschaft bzw. -fähigkeit der Adressat\*innen. Dabei gehört es zu den fachlichen Anforderungen, diese Mitwirkungsbereitschaft zu wecken und zu fördern und für eine entsprechende Kommunikationskultur Sorge zu tragen. Dies setzt natürlich auch eine entsprechend sensible Haltung bei den Fachkräften voraus, die es Eltern erleichtert, sich zu öffnen und eine vertrauensvolle Beziehung zu den Fachkräften aufzubauen in einer Situation, in der sie den Anforderungen, die Staat und Gesellschaft an die Erziehung von Kindern richten, nicht gerecht geworden sind.

Im Hinblick auf die *Beteiligung von Kindern und Jugendlichen* kommt diesen Rechten noch eine weitere spezielle Bedeutung zu: Entscheidungen, die Eltern oder staatliche Institutionen für Kinder oder Jugendliche treffen, sind verfassungsrechtlich nur zu rechtfertigen, wenn sie im Interesse der betroffenen Person liegen bzw. zu ihrem Wohl getroffen werden. In diesem Sinne dient die Beteiligung von Kindern oder Jugendlichen nicht nur dem Anliegen, Informationen über das Kind oder den\*die Jugendliche\*n zu gewinnen, sondern auch dazu, seiner\*ihrer wachsenden Autonomie Raum zu geben. Dennoch wird das Jugendamt nicht zum Anwalt des Kindes oder Jugendlichen, gegen den die Eltern sich in Stellung bringen müssen, sondern es behält sowohl die Perspektive der Eltern als auch die des Kindes im Blick und agiert gegebenenfalls als Moderator. Das Thema „Beteiligung“ war auch einer der Schwerpunkte des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 19/26107, 2021, S. 52) und findet in einer Vielzahl gesetzlicher Änderungen seinen Ausdruck.

Die aktive Beteiligung von Eltern, Kindern und Jugendlichen in der Praxis angemessen auszugestalten, bleibt aber eine große fachliche und organisatorische Herausforderung. Die Erkenntnisse aus dem Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ vermitteln dazu ein zwiespältiges Bild (Gadow, Peucker, Pluto & Seckinger 2011; siehe auch die Beiträge in Faltermeier, Knuth & Stork 2022).

## **Bedarfsgerechte Hilfe**

Zu den Strukturprinzipien der Kinder- und Jugendhilfe gehört auch das Bedarfsdeckungsprinzip. Dieses entfaltet seine Wirkung vor allem bei den Einzelfallhilfen. So heißt es in § 27 Abs.2 SGB VIII: „Art und Umfang der Hilfe richten



sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall.“ Dieser Bedarf kann nur *individuell und partizipativ* bestimmt werden. In einer grundrechtsgebundenen Rechtsordnung, in der u. a. die Individuen ein Recht auf die freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und Eltern ein Recht auf die Erziehung ihrer Kinder nach den eigenen Vorstellungen (Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG) haben, kommt es zwangsläufig – und gewollt – zu einer Vielfalt an familiären Lebensformen, Erziehungsvorstellungen und Erziehungsmethoden. Eine „Normalität“ des Aufwachsens, an der die einzelnen Kinder, Jugendlichen und Eltern gemessen werden könnten, gibt es in einer pluralistischen Gesellschaft nicht (Wapler in Wiesner & Wapler 2022, SGB VIII § 27 Rn. 24).

Ausgangspunkt der Ermittlung der Anspruchsvoraussetzungen kann daher nur der einzelne (junge) Mensch in seiner konkreten Lebenssituation sein und die Frage, ob im Hinblick auf das Ziel der Erziehung – die Entwicklung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 Abs. 1 SGB VIII) – Mangellagen bestehen. Daraus folgt die zwingende Notwendigkeit, die betroffenen Kinder, Jugendlichen und ihre Personensorgeberechtigten an der Bedarfsermittlung zu beteiligen (§ 36 Abs. 1, Abs. 2 S. 2), sich auf ihren Standpunkt einzulassen und neben erkennbaren Problemen auch Ressourcen und Stärken wahrzunehmen.

Die richtige Balance zwischen fachlicher Einschätzung „von außen“ und der subjektiven Perspektive der Betroffenen zu finden, ist Aufgabe sozialpädagogischer Fachlichkeit, die rechtlich nur begrenzt geregelt werden kann (Wapler in Wiesner & Wapler 2022, SGB VIII § 27 Rn. 25). Für die Hilfe zur Erziehung hat sich der Gesetzgeber nachvollziehbar für eine unbestimmte Tatbestandsformulierung entschieden, die der fachlichen Einschätzung im Einzelfall Raum lässt. Flankiert wird sie durch Verfahrensvoraussetzungen (§ 36), die ein fachlich begründetes und kooperatives Vorgehen sicherstellen (sollen).

Aufgrund des interaktiven Prozesses und der gemeinsamen Entscheidungsfindung wird in diesem Zusammenhang vielfach der Begriff der „Aushandlung“ genutzt. Unter Aushandlung wird im sozialpädagogischen Bereich das Vermitteln und Zusammenführen unterschiedlicher Situationsdefinitionen und Handlungsvorstellungen sowie eine aus den unterschiedlichen Sichtweisen der Beteiligten erfolgende Bewertung des Hilfeverlaufs verstanden (Merchel 1994, S. 54). Vor dem Hintergrund, dass letztlich doch das Jugendamt die Entscheidung über die Gewährung von Hilfen zur Erziehung trifft, die Bewilligung der Leistungen in der Form des Verwaltungsakts verfügt und die Steuerungsverantwortung für ein bedarfsgerechte Hilfe trägt, hat sich in rechtlicher Perspektive der Begriff der „Aushandlung“ als missverständlich herausgestellt (Galleg in Wiesner & Wapler 2022, SGB VIII § 36 Rn.11 mwN).

Mit der Bestimmung des „erzieherischen Bedarfs“ zur Richtschnur für die Art und den Umfang der Hilfe kommt gleichzeitig zum Ausdruck, dass die *Berücksichtigung finanzieller Aspekte* sachwidrig ist. Die Ablehnung einer

gebotenen Hilfe zur Erziehung oder die Einstellung einer solchen Hilfe wegen fehlender Haushaltsmittel ist deshalb rechtswidrig (so schon VG Hamburg v. 8.12.1999-13 VG 4549/99 und 13 VG 4683/99 zu einer Verfügung des zuständigen Bezirksjugendamtes). Entsprechendes gilt für pauschale Vorgaben für den Umfang der zu bewilligenden Fachleistungsstunden. Zwar gibt es auf Grund der Einzelfallorientierung keinen Rechtsanspruch auf eine bestimmte Anzahl von Fachleistungsstunden, ebenso wenig kann es aber eine pauschale Begrenzung auf eine bestimmte Stundenzahl geben, weil damit der Grundsatz der Bedarfsorientierung missachtet wird. Entsprechendes gilt auch für pauschale Vorgaben der Leistungsdauer von stationären Hilfen zur Erziehung.

## **Ombudschaften als wichtiges Instrument für die Einlösung der Versprechen**

Das Kinder- und Jugendhilferecht enthält eine Vielzahl von Versprechen, die aber im Einzelfall nur bedingt eingelöst werden. Die Steuerung durch Recht wird durch verschiedene Faktoren, nicht zuletzt die gesetzlichen Handlungsspielräume, die auch fiskalisch genutzt oder – besser – missbraucht werden können, relativiert. So erhebt das Recht den Anspruch, sich am Bedarf der jungen Menschen und ihrer Familien zu orientieren, löst diesen Anspruch in der Praxis aber – aus vielen Gründen – nicht immer ein. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die Subjektstellung, die das Recht jungen Menschen und ihren Eltern einräumt, auch tatsächlich wirksam wird. Ein zentrales Thema ist dabei die Kenntnis der Leistungsadressat\*innen von ihren Rechten und deren Geltendmachung bzw. Durchsetzung. Im Bereich der Hilfen zur Erziehung sind es überproportional Familien in prekären Lebensverhältnissen, die Hilfen in Anspruch nehmen (müssen). Dabei tritt die Machtasymmetrie zwischen Eltern und Fachkräften offen zu Tage (Hansbauer 2022). Ombudschaften können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, solche Asymmetrien zu beseitigen oder wenigstens zu entschärfen. Sie sind ein wichtiges Instrument für die Verwirklichung der Ziele des Kinder- und Jugendhilferechts und die Durchsetzung der Rechte der Leistungsadressat\*innen im Einzelfall. Mit ihrer Hilfe werden die Versprechen des Gesetzgebers im wirklichen Leben auch eingehalten.

### **Literatur**

- Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (2019). Kinder- und Jugendhilfereport 2018. Eine kennzahlenbasierte Analyse. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich.
- Britz, G. (2014). Das Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung – jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Juristenzeitung 69 (22), S. 1069-1076.

- Britz, G. (2016). Kinderschutzz- aktuelle verfassungsrechtliche Leitlinien, *Neue Zeitschrift für Familienrecht* 3 (24), S. 1113-1118.
- Bundestagsdrucksache 19/26107 (2021). Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG), Deutscher Bundestag, Berlin.
- Bundestagsdrucksache 17/12200 (2013). Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – 14. Kinder- und Jugendbericht und Stellungnahme der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, Berlin.
- Faltermeier, J., Knuth, N., & Stork, R. (Hrsg.) (2021). *Handbuch Eltern in den Hilfen zur Erziehung*. Weinheim Basel: Beltz/Juventa.
- Fingscheidt, N. (2019). *Systemsprenger, deutsches Filmdrama, seit dem 19.9.2019 in den Kinos*.
- Freigang, W. (1986). *Verlegen und Abschieben: zur Erziehungspraxis im Heim*. Weinheim Basel: Beltz/Juventa.
- Gadow, T., Peucker, Ch., Pluto, L. & Seckinger, M. (2011). Recht auf Hilfe – Hilfe zum Recht. Partizipation in den Hilfen zur Erziehung, *Forum Erziehungshilfen* (17) 3, S. 157-160.
- Hansbauer P. (2022). Eltern zwischen Selbstbehauptung und Unterwerfung – Machtverhältnisse in der Kinder- und Jugendhilfe am Beispiel der Hilfeplanung. In: Faltermeier, J., Knuth, N. & Stork, R. (Hrsg.). *Handbuch Eltern in den Hilfen zur Erziehung* (S. 58-71). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Jarass, H. & Pieroth, B (2020). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar* (16. Aufl.). München: C. H. Beck.
- Kunkel, P., Kepert, J. & Pattar K. (2021). *Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfe*, (8. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Merchel, J. (2016). *Jugendhilfeplanung*. München/Basel: Ernst Reinhardt Verlag.
- Merchel, J. (1994). Von der psychosozialen Diagnose zur Hilfeplanung – Aspekte eines Perspektivenwechsels und der Erziehungshilfe. In Jordan, E. & Schrapper, Chr. (1994). *Hilfeplanung und Betroffenenbeteiligung* (S. 44-63). Münster: Votum.
- Münder, J., Meysen, T. & Trenczek T. (2019). *Frankfurter Kommentar SGB VIII* (8. Aufl.) Baden-Baden: Nomos.
- Schone, R. (2019): Ist Hilfe immer gleich Schutz? Zur Funktion von Schutzkonzepten in den Hilfen zur Erziehung. [www.dgfpi.de/files/was-wir-tun/fachtagungen/Fachtagungen%202019/Tagungsdokumentationen/Jubilaeumsfachtagung%2023.%20-%202024.05.2019/Vortraege/2019-05-23\\_Vortrag\\_Schone\\_%20Ist\\_Hilfe\\_immer\\_gleich\\_Schutz.pdf](http://www.dgfpi.de/files/was-wir-tun/fachtagungen/Fachtagungen%202019/Tagungsdokumentationen/Jubilaeumsfachtagung%2023.%20-%202024.05.2019/Vortraege/2019-05-23_Vortrag_Schone_%20Ist_Hilfe_immer_gleich_Schutz.pdf) [08.04.2022]
- Schrödter, M., Thalheim, V. & Freres, K. (2022). Bedingungslose Jugendhilfe – vom Stigmamanagement zur Destigmatisierung von Eltern. In: Faltermeier, J., Knuth, N. & Stork, R. (Hrsg.), *Handbuch Eltern in den Hilfen zur Erziehung* (S. 88-105). Weinheim Basel: Beltz/Juventa.
- Schweigler, D. (2019). SGB VIII und Vergaberecht: Noch immer ein schillerndes Verhältnis. *Jugendamt* 92 (6), 290-294.
- Schruth, P. (2020). Über die Instrumentalisierung angeblicher Mitwirkungspflichten. In: *Forum Erziehungshilfen* 26 (5), S. 311-314.
- Wiesner, R. (1990). *Der mühsame Weg zum KJHG*, 38 (2), 112-125.
- Wiesner, R. & Wapler, F. (2022). *SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar* (6. Aufl.) München: C. H. Beck.