

Teil II: Strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen für Partizipation von Eltern im Rahmen der Hilfen zur Erziehung

Partizipation ist als ein wichtiges Prinzip lebensweltorientierter Jugendhilfe im Kinder- und Jugendhilfegesetz verankert. Für die Praxis der Hilfen zur Erziehung meint Partizipation von Adressaten deren Beteiligung an Entscheidungsprozessen über die Art der Hilfe, den Erbringer der Hilfe und die formale und inhaltliche Ausgestaltung der Hilfe. Die rechtlichen Vorgaben des KJHG wie auch die fachpolitische Diskussion eröffnen ein breites Spektrum von Umsetzungsmöglichkeiten, wobei die Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben im Einzelfall sich von Institution zu Institution unterscheidet und häufig der einzelnen Fachkraft überlassen bleibt. Die Partizipationschancen von Eltern und Kindern in den Hilfen zur Erziehung hängen von mehreren Faktoren ab: Auf der individuellen Ebene sind zum einen die fachlichen Voraussetzungen, Fähigkeiten und persönliche Einstellungen der Fachkräfte zu nennen, zum anderen aber auch die Kompetenzen der Adressaten. Auf der institutionellen Ebene bestimmen organisationelle Strukturen und Rahmenbedingungen, Leitbilder und institutionelle Verfahren die Absicherung von Partizipation als fachlichem Standard. Auf der gesellschaftlichen Ebene stellen sowohl die gesetzlichen Regelungen wie auch allgemein geteilte Standards zur Gewährleistung von Partizipation wesentliche Faktoren dar. Mit Blick auf unsere Fragestellung nach Art und Umfang der Beteiligung von Eltern an der konkreten Ausgestaltung des Hilfeprozesses werden wir in diesem Teil unserer Arbeit die strukturellen Gegebenheiten für Beteiligung auf der fachlichen bzw. der institutionellen Ebene nachzeichnen und die Bedeutung der jeweiligen Strukturen für die Umsetzung des Partizipationsanspruches in die Praxis aufzeigen.

II.1 Gesetzliche Regelungen des KJHG zur Partizipation von Eltern und Kindern in den Hilfen zur Erziehung

Mit dem Inkrafttreten des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) vollzog sich ein deutlicher Perspektivenwechsel in der Theorie und Praxis der Jugendhilfe. Anders als das bis dahin geltende Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG), das noch stark an ein ordnungsrechtliches Hilfe-, Kontroll- und Eingriffsverständnis von Jugendhilfe gebunden war, handelt es sich beim KJHG um ein Sozialleistungsgesetz, das die ehemaligen „Hilfempfänger“ in die Rechtsposition von Anspruchsberechtigten hebt. Diese Neuorientierung des Kinder- und Jugendhilferechts bedeutet, dass die Träger der Jugendhilfe über keinen eigenständigen Erziehungsauftrag verfügen (soweit

ihre Wächterfunktion nach §1666 BGB nicht berührt wird): staatlich geleistete oder finanzierte Hilfe zur Erziehung ist grundsätzlich subsidiär zur elterlichen Erziehung“ (BMFSFJ 1999, S.23). Die Angebote der erzieherischen Hilfen sind als Leistungsangebote zu verstehen, auf welche bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen ein rechtlicher Anspruch besteht.

Nach §27 KJHG haben Eltern oder andere Personensorgeberechtigte bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen einen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Eltern, die sich mit der Erziehungsaufgabe überfordert fühlen, können selbstständig eine Hilfe beantragen und auf diese Weise eine sozialpädagogische Dienstleistung in Anspruch nehmen. Als entscheidungsrelevante Informationen hinsichtlich des Hilfebedarfs werden sowohl die individuelle Lebenssituation des Betroffenen, aber auch Vergleiche mit Durchschnittserkenntnissen zur Lebenslage Minderjähriger genutzt. Eltern oder andere Personensorgeberechtigte können vor allem auf der Grundlage von §5 und §36 KJHG die Auswahl und Gestaltung der zu gewährenden Hilfe mitbestimmen. Die Mitwirkung von Eltern, Kinder und Jugendlichen an Hilfeplanung und Hilfeprozess ist in erster Linie in §36 KJHG geregelt. Das KJHG schreibt hier verbindlich eine weitreichende Beteiligung der Adressaten vor: „Der Personensorgeberechtigte und das Kind oder der Jugendliche sind vor ihrer Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Hilfe und vor einer notwendigen Änderung von Art und Umfang der Hilfe zu beraten und auf die möglichen Folgen für die Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen hinzuweisen.(...) Der Wahl und den Wünschen ist zu entsprechen, sofern sie nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden sind.“ (§36 (1) KJHG). „(...) Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie (ein Fachkräfteteam, die Verf.) zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthält; sie sollen regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist.(...)“ (§36 (2) KJHG).

Unabdingbar für die Wahrnehmung von Beteiligungsrechten sind eine umfassende Beratung und Information, diese symbolisieren nicht nur die Wertschätzung gegenüber dem Adressaten, sondern ermöglichen darüber hinaus eine Transparenz des Geschehens. Die Beratungsverpflichtung des § 36 Abs.1 meint eine umfassende Verpflichtung der Fachkräfte zur Aufklärung und zur Bereitstellung von Informationen. Nach den Empfehlungen des Landeswohlfahrtsamtes/Landesjugendringes Baden (ISA 1994, S.201ff., entnommen aus Münder 1998, S.326) soll eine diesbezügliche Beratung eingehen auf

- das gesamte Leistungsangebot der Hilfen zur Erziehung, weil Betroffene nur dann über ausreichende Informationen für ihre Entscheidungen verfügen
- die internen Abläufe und den Datenschutz, um Transparenz herzustellen
- Möglichkeiten und Grenzen der Ausübung der Personensorge von Pflegepersonen oder Fachkräften in Einrichtungen
- die Kostenbeitragsregelungen
- die Mitwirkungsrechte und -pflichten
- das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen (§ 5 KJHG)
- die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen (§ 8 KJHG)
- die Beachtung der Grundrichtung der Erziehung (§ 9 KJHG)
- die Beteiligungsrechte der Betroffenen bei der Erstellung und Fortschreibung des Hilfeplans
- die datenschutzrechtlichen Bestimmungen
- die möglichen Folgen einer Intervention für die Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen und deren mögliche Auswirkungen auf das familiäre Gefüge oder den Entwicklungsweg des Kindes oder Jugendlichen
- Möglichkeiten der (vorzeitigen) Beendigung einer Hilfe
- Beschwerderecht/Beschwerdemöglichkeiten

Das Ziel liegt darin, die Auswahl einer Hilfe und deren konkrete Ausgestaltung im Konsens mit den betroffenen Eltern bzw. Personensorgeberechtigten und Kindern oder Jugendlichen und unter weitgehender Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse der Betroffenen zu treffen. Durch eine frühe Beteiligung der Adressaten soll deren Rechten entsprochen, die Entscheidungsfindung erleichtert und die Akzeptanz der Eltern bzw. Kinder und Jugendlichen gegenüber der Hilfe gesteigert werden. Der gemeinsam von Fachkräften und Betroffenen zu erstellende Hilfeplan soll neben der Erziehungsplanung der durchführenden Dienste und Einrichtungen die Vorstellungen und Erwartungen der Kinder und Jugendlichen wie auch ihrer Sorgeberechtigten enthalten und das Maß der gefundenen Übereinstimmung wie auch die mit der Hilfe verbundenen Rechte und Pflichten aller beteiligten Personen und Institutionen enthalten. In regelmäßigen Abständen soll in einem Hilfeplangespräch, an dem Fachkräfte des Jugendamtes, der betreuenden Einrichtung und die Familie teilnehmen, überprüft werden, ob die ausgewählte Hilfe weiterhin geeignet und notwendig ist. Darin besteht ein weiterer wichtiger Aspekt des Verfahrens, weil es die Möglichkeit bietet, die Hilfe zu evaluieren und die Entscheidung über deren Fortführung oder Beendigung im Rahmen eines Hilfeplangesprächs als gleichberechtigte Partner zu treffen.

Das KJHG fordert in §36 von den Fachkräften, dass sie sich im Rahmen eines Verständigungsprozesses auf ihre Klienten einstellen, damit diese den Experten ihre Ansichten angstfrei vermitteln können. Die fachliche Einschätzung der Situation soll den Klienten überdies unter Berücksichtigung ihrer biografischen und lebensgeschichtlichen Eigenarten vermittelt werden, indem ihnen die fachlichen Erkenntnisse auf der Aushandlungs- und Interaktionsebene nahe gebracht werden. Auf diese Weise wird es den Klienten ermöglicht, eigene Hilfevorstellungen mit der Expertenansicht zu vergleichen und gegebenenfalls zu modifizieren. Die Fachkräfte sind gehalten, hierbei von den Lebenserfahrungen, den Bedeutungssystemen und Ressourcen der Adressaten auszugehen und sie zu ermutigen, selbst wichtige Beiträge im Hinblick auf Erarbeitung von Ideen und Positionen, Problemlösung und Entscheidungsfindung zu leisten.

Bei der Hilfeentscheidung, der Hilfeauswahl und der Hilfestaltung sind Mädchen und Jungen, neben den Personensorgeberechtigten, gleichberechtigt zu beteiligen, obwohl die Sorgeberechtigten Inhaber des Anspruches auf Erziehungshilfen sind. Vor allem §§ 8 und 9 KJHG sollen den Kindern und Jugendlichen erleichternde Umstände für ihre Beteiligung verschaffen und zielen auf eine an deren Entwicklungsstand orientierte Beteiligungsform und Beteiligungsgrad ab. Die Sozialarbeiter sind gehalten, für jedes Alter und jeden Entwicklungsstand angemessene Ansätze, Methoden und Verfahren zu entwickeln und so die wachsende Fähigkeit und das zunehmende Bedürfnis der Kinder und Jugendlichen nach selbstständigem, eigenverantwortlichem Handeln, aber auch die unterschiedlichen Sozialisationserfahrungen von Jungen und Mädchen methodisch einzubeziehen. Es besteht zudem die Pflicht, die Jugendlichen darauf hinzuweisen, dass sie sich in Fragen der Erziehung und Entwicklung an das Jugendamt wenden können, dies auch in Not- und Konfliktlagen ohne Kenntnis der Sorgeberechtigten.

In der Praxis ist der hohe theoretische Anspruch einer an der Partizipation der Betroffenen orientierten Verfahrensweise mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Zunächst einmal muss darauf hingewiesen werden, dass es in der Kinder- und Jugendhilfe, aber vor allem im Bereich Hilfen zur Erziehung, zwei Adressatengruppen gibt, deren Zielsetzungen grundsätzlich verschieden sein können: Eltern bzw. Sorgeberechtigte und Kinder bzw. Jugendliche. Die besondere Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass die Eltern als Sorgeberechtigte die Inhaber des Anspruches auf Erziehungshilfe sind. In der Praxis hat dies zur Folge, dass der Hilfeplan formal mit den Eltern abgeschlossen wird. Auch wenn in den §§8 und 36 KJHG eine umfassende Beteiligung der Kinder und Jugendlichen vorgesehen ist, stehen die Eltern als Leistungsberechtigte im Hilfeplanverfahren doch im Vordergrund. Die Perspektiven der Kinder und Jugendlichen werden auch aufgrund fehlenden Know-hows hinsichtlich der Wahrnehmung und Berücksichtigung der kindli-

chen Bedürfnisse und Perspektiven auf Seiten der Fachkräfte nicht selten nachrangig behandelt. Die Höherwertung des elterlichen Erziehungsrechtes gegenüber dem Persönlichkeitsrecht des Kindes hat dem KJHG den Vorwurf der Familienlastigkeit (Jordan 1994) eingebracht. Doch auch eine umfassende Beteiligung der Eltern ist oft mit Schwierigkeiten verbunden. Aufgrund der krisenhaften Situation, die die Eltern (oder Kinder) Beratung und Hilfe im Jugendamt in Anspruch nehmen lässt, besteht das oberste Interesse der Sorgeberechtigten, der Kinder oder anderer beteiligter Institutionen wie Schule oder Kindergarten darin, das für sie nicht mehr zu bewältigende Problem notfalls mit Verweis auf eine Gefährdung des Kindeswohls schnellstmöglich zu lösen. Der fachliche Anspruch einer umfassenden Beteiligung aller Adressaten kann dann schnell zugunsten eines zügigen Krisenmanagements an Bedeutung verlieren, weil die zeitlichen Verzögerungen, die mit einer umfassenden Erarbeitung der Wünsche, Bedürfnisse und Sichtweisen aller Beteiligten verbunden sind, von den Adressaten in dieser Situation kaum nachvollziehbar sind (DJI 2003, S.32). Doch nicht nur die krisenhafte Situation, in der sich die Adressaten befinden, und die Verhandlung über ihr als Defizit empfundenen Problem erschweren ihnen die selbstbewusste Vertretung der eigenen Vorstellungen und Interessen, sondern auch die ungleiche Machtverteilung zwischen Leistungsempfängern und Leistungsgewähren. Hier deutet sich bereits der strukturelle Konflikt an, der sich aus dem Anspruch einer umfassenden Beteiligung der Eltern als Leistungsberechtigte auf der einen und der Verantwortung der Fachkräfte für das Wohl des Kindes auf der anderen Seite ergibt: letztere verfügen nicht nur über die Hilfeangebote, sondern auch über Interventionsmöglichkeiten wie der Möglichkeit der Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen (§42 KJHG), der Herausnahme von Kindern und Jugendlichen ohne Einverständnis der Personensorgeberechtigten (§43 KJHG) und der Anrufung des Familiengerichts (§50 Abs. 3 KJHG). Vor allem in Situationen, in denen von Seiten der Jugendamtsmitarbeiter eine Gefährdung des Wohl des Kindes oder Jugendlichen angenommen wird, werden die Bereitschaft und die Fähigkeit der Eltern zur Mitwirkung infragegestellt. Andererseits zeigen gerade Familien mit Kindern in Gefährdungssituationen eine stark abwehrende oder apathische Haltung, die es schwer macht, angemessene Beteiligungsaktivitäten zu entwickeln (vgl. Münder/Mutke 2001, S.111)

Wenngleich bei den Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen im Bereich der Hilfen zur Erziehung das Bewusstsein über die Bedeutung und Notwendigkeit der Beteiligung von Adressaten vorhanden ist, fehlt es doch vielerorts an angemessenen Beteiligungsformen und einheitlichen Verfahrensregelungen z.B. zur Gestaltung des settings von Hilfeplangesprächen oder der Überprüfung und Beendigung von Hilfen: Jede Fachkraft entwickelt ihre eigenen Formen und Verfahren,

so dass das Vorgehen innerhalb eines Jugendamtes sehr unterschiedlich sein kann. Für die Adressaten, die nicht aufgrund einer eigenen Entscheidung, sondern per jugendamtsinterner Regelungen der für sie zuständigen Fachkraft zugeordnet werden, hängt es dann gewissermaßen vom Zufall ab, ob sie auf eine Fachkraft mit deutlich direktivem Beratungsstil treffen oder auf eine an Beteiligung orientierte Fachkraft, die sich hinsichtlich der eigenen Formulierung von Erwartungen oder „Lösungsangeboten“ eher zurückhält (ebd., S.112). Die Ergebnisse einer Studie des DJI (2003) zeigen, dass dem von Seiten der sozialpädagogischen Fachkräften in den Jugendämtern bzw. Einrichtungen der erzieherischen Hilfen geäußerten Bedarf an Fortbildungen zum Thema Partizipation ein eher geringes Angebot gegenübersteht. Dies lässt vermuten, dass dem Thema Beteiligung von Adressaten eine gegenüber anderen Themen geringe Priorität eingeräumt wird.

Kriener (2001, S.137) äußert mit Verweis auf Schraper (1994) die Einschätzung, dass „die ‚Entscheidungs-Philosophie‘ des KJHG, die Entscheidungen als Aushandlungen im Rahmen eines demokratischen-rechtstaatlich verbindlichen Verfahrens vorsieht, im §36 KJHG besonders deutlich“ werde. Münder und Mutke (2001, S.112) stellen allerdings fest, dass die Beteiligung von Betroffenen im Hilfeplanverfahren in der Regel zwar formal realisiert wird, nicht selten allerdings eher traditionell fürsorglich verfahren wird, sodass eine tatsächliche Stärkung der Beteiligungsmöglichkeiten und –fähigkeiten der Betroffenen vielfach nicht erreicht wird.

Die Beschränkung von Beteiligung auf das Instrument der Hilfeplanung wird dem Anspruch an eine umfassende Partizipation von Eltern und Kindern bzw. Jugendlichen in den Hilfen zur Erziehung nicht gerecht. Zwar stellt das Hilfeplanverfahren ohne Zweifel ein wichtiges und wegweisendes Moment innerhalb eines Hilfeprozesses dar, dennoch dürfen andere Möglichkeiten, Zeitpunkte und Orte der Partizipation während des gesamten Prozesses einer erzieherischen Hilfe nicht aus dem Blick geraten: Werden Adressaten während einer Hilfe konsequent an allen sie betreffenden Entscheidungen beteiligt und erfahren sie sich in diesem Rahmen als selbstbestimmt und selbstwirksam, relativiert sich die Bedeutung der Hilfeplanung. Dies allerdings setzt voraus, dass auch in den Einrichtungen der erzieherischen Hilfen Partizipation konzeptionell verankert und fachliche Standards zur Umsetzung von Partizipation verbindlich festgelegt, reflektiert und weiterentwickelt werden.