

Impulsreferat zum Thema

„Umsetzung der Kinderrechte in NRW: Partizipation junger  
Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe und präventiver  
Kinderschutz durch örtliche Beschwerdeverfahren“

von

Manfred Walhorn,

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport

des Landes Nordrhein-Westfalen,

in der Veranstaltung

„Drei Jahre Ombudschaft Jugendhilfe NRW –

Rückblick und Zukunftspläne“

am

7. Dezember 2015

in Köln

In den letzten Jahren ist das Recht junger Menschen auf Beschwerde gegen Personen, Entscheidungen oder Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe zunehmend in den Fokus der fachöffentlichen Diskussion gerückt.

Mit dem Bundeskinderschutzgesetz haben 2012 die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihr Schutz vor Gewalt eine weitere gesetzliche Verankerung erfahren:

- So ist im Hinblick auf die Erteilung der Betriebserlaubnis Voraussetzung, geeignete Verfahren der Beteiligung sowie Möglichkeiten der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten einzurichten (§ 45 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 SGB VIII).
- Zudem sind für nahezu alle Aufgabenbereiche der Kinder- und Jugendhilfe die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihr Schutz vor Gewalt Bestandteile der gesetzlich geforderten Qualitätsentwicklung (§ 79a S. 2 SGB VIII).

Darüber hinaus wird seit vielen Jahren die Beteiligungsdebatte auch durch die Kinderrechtebewegung vor dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention geführt und vor allem befördert.

So ist die Sachverständigenkommission des 14. Kinder- und Jugendberichtes weiterhin der Auffassung, dass der Zugang zu unabhängigen ombudtschaftlichen Beratungs- und Beschwerdestellen für junge Menschen und ihre Familien in der Kinder- und Jugendhilfe in verstärktem Umfang geöffnet werden sollte.

Die Sachverständigenkommission sieht die Kinderrechte auf der einfach-gesetzlichen Ebene nach der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention gestärkt, stellt jedoch gleichzeitig fest, dass die Beteiligung junger Menschen in den sie betreffenden Angelegenheiten unverbindlich geregelt sei und fordert daher eine Aufnahme der Kinderrechte im Grundgesetz.

Vor allem könne aus Sicht der Kommission eine verfassungsrechtliche Verankerung die Sicherung der Kinderrechte im Umgang mit jungen Menschen in Einrichtungen verbessern. Ebenso sind die Rechtsverhältnisse im Pflegekinderwesen in die Überlegungen einzubeziehen.

Es klingt so selbstverständlich und einfach: Kinderrechte sollen in die Verfassung! Seit Jahren fordern es die Kinder- und Jugendverbände und auch einige politische Initiativen verfolgten dieses Ziel bereits.

Aber auch die Kinder und Jugendlichen selbst sagen das. Fast drei Viertel der 10- bis 17-jährigen halten das Festschreiben von Kinderrechten im Grundgesetz für wichtig. Das geht aus dem „Kinderreport 2015“ hervor, den das Deutsche Kinderhilfswerk Anfang des Jahres vorgestellt hat.

Warum also erfüllen wir unseren Kindern nicht diesen Wunsch? Kinderrechte sind wichtig - sowohl in Rechtsnormen als auch im persönlichen Umgang. Kinderrechte anzuerkennen und sich für ihre Aufnahme in das Grundgesetz stark zu machen, heißt für mich, Kindern auf Augenhöhe zu begegnen und im Austausch mit ihnen zu stehen.

Natürlich gibt es den Einwand, dass Kinder genauso wie Erwachsene Grundrechtsträger sind - einfach deswegen, weil sie Menschen sind.

In Artikel 1 des Grundgesetzes heißt es: Die Würde *des Menschen* ist unantastbar - natürlich auch die Würde des Kindes.

Kinder haben ein Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, einen Anspruch auf Gleichbehandlung und auf Beteiligung, sie sind Träger der speziellen Freiheitsrechte wie

der Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit. Was braucht es da noch mehr?

Artikel 6 GG erwähnt die Kinder zwar. Sie sind jedoch nur Regelungsgegenstand der Norm – nämlich als Teil der Elternrechte - als Rechtssubjekte werden sie nicht angesprochen.

Ebenfalls nicht zu finden ist im Grundgesetz das in Artikel 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention geregelte Leitmotiv und Grundprinzip der Konvention: der Kindeswohlvorrang. Er soll gewährleisten, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes ein wesentlicher Gesichtspunkt sein soll.

Für die nordrhein-westfälische Verfassung gilt dies nicht: Seit 2002 sind Kinderrechte in der Landesverfassung aufgenommen.

Nach Artikel 6 haben Kinder ein Recht auf Achtung ihrer Würde als eigenständige Persönlichkeit und auf besonderen Schutz von Staat und Gesellschaft.

Die hier Anwesenden wissen um die Vorschriften des § 1666 BGB oder die des SGB VIII, die das Eingreifen des Familiengerichts und der Jugendämter regeln, soweit sich

Anhaltspunkte dafür ergeben, dass das Wohl von Kindern in körperlicher oder seelischer Hinsicht gefährdet ist.

Viele von Ihnen haben auch mit daran gearbeitet, dass der Kinderschutz in den vergangenen Jahren zu Recht größere Aufmerksamkeit erfahren hat.

Deshalb wissen Sie, dass es einen Unterschied macht, ob ich Grundrechte auf ein Kind anwende oder ob es eigene Grundrechte bekommt.

Kinder sind keine kleinen Erwachsenen, sondern Kinder. Einerseits sind sie eigenständige und rechtsfähige Menschen. Andererseits sind sie auf Unterstützung durch andere angewiesen, von denen es abhängt, wie sie sich entfalten können.

Erwachsene benötigen kein Recht auf gewaltfreies Aufwachsen, Kinder schon. Sie haben spezifische Bedürfnisse, die besonders geschützt werden können und müssen.

Deshalb brauchen wir spezielle Kindergrundrechte, die die besondere Stellung von Kindern unterstreichen. Aus ihnen muss für alle deutlich erkennbar sein, dass die Rechte und das Wohl von Kindern bei allen sie betreffenden Entscheidungen Vorrang haben müssen.

Leider sind in den vergangenen Jahren etliche Gesetzesinitiativen auf Bundesebene erfolglos geblieben.

Grundrecht als Grundlage, dass bei allen Entscheidungen, die Kinder betreffen, das Kindeswohl vorrangig zu beachten ist.

Nun ist uns allen bewusst, dass der Verfassungsanspruch nicht die Realität verändert. Allein die Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz würde in Staat und Gesellschaft nicht von heute auf morgen für kindgerechtere Lebensbedingungen sorgen. Allerdings lässt sich ein Spannungsverhältnis von Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit politisch wirksam machen als Motor und Legitimation, die Verhältnisse zu verändern.

Mit der Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz können wir dafür sorgen, dass Kinder und Jugendliche endlich von Objekten rechtlicher Bewertung zu eigenständigen Rechtssubjekten werden und den Stellenwert in unserer Gesellschaft bekommen, der ihnen zusteht.

Allerdings wären wir einen großen Schritt weiter, wenn die subjektiven Rechte der Kinder mit einem objektiven Schutz- und Förderauftrag im Sinne einer Staatszielbestimmung kombiniert werden.

Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung wären verpflichtet, den in der Staatszielbestimmung enthaltenen Auftrag umzusetzen und bei Kindern betreffenden oder sich auf sie auswirkenden Entscheidungen die Rechte der Kinder zu schützen und zu fördern.

Sie müssten Sorge für kindgerechte Lebensbedingungen tragen. Der besondere Schutz und die besondere Förderung von Kindern ebenso wie kind- und jugendgerechte Formen der Beteiligung könnten effizienter verwirklicht werden.

Deshalb ist es positiv, dass die Konferenz der Jugend- und Familienministerinnen und -minister im Mai 2014 beschlossen hat, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Stärkung der Kinderrechte einzurichten, die sich unter anderem mit der Frage der Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz befasst.

Ende März 2015 hat sie ihre Arbeit aufgenommen. Bis spätestens Anfang 2017 sollen Vorschläge erarbeitet werden.



Insbesondere die Runden Tische „Heimerziehung der 50er und 60er Jahre“ und „Sexueller Kindesmissbrauch“ haben eindeutig herausgearbeitet, welche Folgen das Fehlen von Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten haben kann.

Die bereits erwähnte gesetzliche Verankerung der Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten im Rahmen der Betriebserlaubnis und der Qualitätsentwicklung haben zwar eine zusätzliche Stärkung der Rechte von Kindern und Jugendlichen bewirkt, aber der Umsetzungsprozess und die bereits erfolgten Projekte müssen noch weiter entwickelt und verstetigt werden.

Gleichzeitig wurde in der Fachöffentlichkeit die Debatte um unabhängige ombudshaftliche Strukturen weitergeführt, um Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern bei Konflikten mit den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe im Zusammenhang mit der Leistungsgewährung oder der Art und Weise der Leistungserbringung eine unabhängige Beratung und Unterstützung zu ermöglichen.

Hier ist es zunächst wichtig, zentrale Fragestellungen zu bearbeiten, um sich über die Notwendigkeit dieser Strukturen, eine rechtliche Verankerung sowie strukturelle Anbindung und schließlich auf eine finanzielle Absicherung beziehen.

## Wem nutzen Beschwerdestrukturen?

Ich sehe zwei „Gewinner“: In erster Linie sind es die Sorgeberechtigten und ihre Kinder. Ihnen nutzen Beschwerdestrukturen insofern, als dass sie sich unbürokratisch und ohne Einhaltung von Fristen an eine Institution/Person wenden können, die nicht unmittelbar in Entscheidungsprozesse eingebunden ist.

Dies bringt für sie den Vorteil, dass jemand für sie da ist, der „ihren“ Fall zunächst objektiv betrachtet, gleichzeitig aber auch parteiisch ist. Die Betroffenen können also insofern sicher sein (subjektives Empfinden), dass der- bzw. diejenige,

- sich mit ihrem Fall befasst,
- nicht geleitet wird von Interessen (z.B. Kassenlage am Ende des Jahres), die nicht fallerheblich sein dürfen,
- sie bzw. ihre Interessen beim Jugendamt vertritt, weil sie z.B. nicht selbst in der Lage sind, dies zu tun (z.B. Angst vor dem Jugendamt, Sprachprobleme etc.) und
- sie ein förmliches Widerspruchsverfahren fürchten.

Zweiter Gewinner sind die Jugendämter: Ihnen kann eine intakte Beschwerdestruktur insofern nutzen, als

- es weniger förmliche Widerspruchsverfahren gibt, weil Problemfälle ggf. schon im Vorfeld „informell“ geklärt werden können, d.h. Arbeitsentlastung durch Wegfall von Widerspruchs- und Klageverfahren,
- „schwierige“ Entscheidungen für alle Beteiligten transparenter werden und
- die Akzeptanz von Entscheidungen des Jugendamtes wächst. Insbesondere bei einer zunächst strittigen Entscheidung über die Art der Hilfegewährung kann so die Gefahr minimiert werden, dass Hilfen vorzeitig und außerplanmäßig beendet werden.

Warum ist die Situation schwierig?

Die Situation ist zum einen deshalb schwierig, weil es um die Wahrnehmung des „Jugendamtes“ in der Öffentlichkeit nicht unbedingt zum Besten steht. Hieran konnte im Wesentlichen auch die bundesweite Imagekampagne nichts ändern.

Denn: Grundsätzlich geht kein Sorgeberechtigter – oder Kind/Jugendlicher - gerne zum Jugendamt. Warum auch immer. Die Gründe hierfür sind nicht immer rational nachvollziehbar.

Dies ist aber anscheinend immer noch die Grundstimmung in der Bevölkerung. Die Jugendämter werden offenbar nicht als

Dienstleister empfunden, die helfen und unterstützen, sondern als Eingriffsverwaltung. Dies ist die eine Seite.

Die andere Seite ist die: Es gibt als Aufsicht im verwaltungsmäßigen Sinne die Kommunalaufsicht. Wer mit einer Entscheidung des Jugendamtes nicht einverstanden ist, muss Widerspruch einlegen und ggf. klagen. Damit verbunden sind immer Förmlichkeiten, wie z.B. Schriftlichkeit, Fristen oder auch Kosten.

Nach meiner Überzeugung tut diese Situation den Jugendämtern in der Wahrnehmung nicht gut. Die Öffnung, Entscheidungen unter Beteiligung unabhängiger Expertise fachlich zu erläutern und zu begründen, Entscheidungsgründe transparent zu machen, möglicherweise Alternativen zu erörtern, wird die Akzeptanz von Entscheidungen nicht beschädigen, sondern fördern und kann helfen, Vorurteile abzubauen.

Die Jugendhilfe hat auch aufgrund einzelner Skandale einen Legitimationsbedarf. Eine Abwehrhaltung hilft an dieser Stelle nicht weiter.

Was folgt also daraus?

Mit dem Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen und zur

Anpassung weiterer Rechtsvorschriften wurde zum 01.01.2015 das Widerspruchsverfahren für Entscheidungen nach dem SGB VIII wieder eingeführt.

Das ist ein Fortschritt, dass nicht nur die Klage bleibt.

Zudem bleiben auch mit der Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens die bereits genannten Hemmschwellen erhalten:

- Förmliches Verfahren, an Schriftlichkeit und Fristen gebunden,
- Erlassende Behörde ist auch Widerspruchsbehörde – geringes Vertrauen der Betroffenen an „echter“ und unparteilicher Überprüfung.

Ombudsstellen können hier – wie bereits ausgeführt – die Akzeptanz erhöhen. Sie bieten einen neutralen Ansprechpartner, insbesondere in schwierigen Fällen.

Gerade wenn eine Hilfeplanung gewollt ist, die Kinder, Jugendliche und deren Sorgeberechtigten „mitnimmt“, ihre Ressourcen aktiviert und ihre (berechtigten) Bedenken und Wünsche ernstnimmt, sind Ombudsstellen wichtiger und notwendiger Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfe.

Ihr Vorhandensein ist meines Erachtens kein Zeichen von Schwäche oder Hinweis auf eine „unzureichende“ Arbeit der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe. Ihr Vorhandensein ist vielmehr ein klares Zeichen für einen offenen Umgang miteinander.

Ombudsstellen bzw. ein unabhängiges Beschwerdemanagement in der Kinder- und Jugendhilfe können demnach einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Rechte von Kindern und Jugendlichen und deren Durchsetzung zu stärken (so ist es auch im Koalitionsvertrag formuliert).

Voraussetzungen dafür sind:

- Orientierung an Interessen von Kindern und Jugendlichen; Ombudschaft muss deren Bedürfnisse und Wünsche ebenso wie vorhandene Ressourcen im Blick haben.
- Trägerinteressen können nicht handlungsleitend sein; sonst verliert Ombudschaft Anspruch auf Neutralität und Unparteilichkeit.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass berechtigte Argumente von Trägern nicht berücksichtigt und gehört werden.

- Im Interesse der betroffenen Kinder und Jugendlichen sollten Lösungen im gemeinsamen Dialog gefunden werden.

NRW hat sich deshalb bereits auf Bund-Länder-Ebene dafür ausgesprochen, dass im Rahmen der aktuell diskutierten Weiterentwicklung der §§ 45 ff. SGB VIII die Regelung des § 45 Abs. 2 Nr. 3 dahingehend erweitert wird, dass die Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten innerhalb und außerhalb der Einrichtung sichergestellt wird.

Neben internen Ansprechpersonen stünden für Kinder und Jugendliche dann „unparteiliche“ Personen außerhalb der Einrichtungsstrukturen zur Verfügung.

Die Ombudschaft Jugendhilfe Nordrhein-Westfalen hat in den letzten drei Jahren wichtige Impulse gegeben, Entwicklungen angestoßen, aber auch Widerstände und zurückhaltende Skepsis erlebt. Drei Jahre sind für die Entwicklung ombudshaftlicher Strukturen ein zweifellos kurzer Zeitraum, nach dem Abschluss dieser Phase geht es deshalb darum, Konsequenzen aus den Erkenntnissen und Erfahrungen zu ziehen, manches beharrlich weiterzuverfolgen, manches neu auszurichten. Die Gespräche, die wir dazu gemeinsam zwischen der Ombudschaft und dem Kinder- und Jugendministerium geführt haben, waren aus unserer Sicht sehr offen und anregend im Sinne einer Weiterentwicklung. Wir stimmen überein, dass Ombudschaft örtliche Strukturen braucht und dass die örtlichen Strukturen eine überörtliche

Vernetzung und Unterstützung brauchen – z.B. durch Beratung, Qualifizierung, organisierten Erfahrungsaustausch.

Im Ergebnis der Gespräche werden wir als Kinder- und Jugendministerium die Ombudschaft in der nächsten, auf zwei Jahre verabredeten Arbeitsphase in dieser Aufgabe unterstützen und fördern.

Der Schutz, die Unterstützung sowie die Förderung belasteter und benachteiligter Kinder samt ihrer Familien ist eine zentrale gesellschaftspolitische Aufgabe, der sich die nordrhein-westfälische Landesregierung in besonderem Maße widmet.

Der Grundsatz „Vom Kind aus denken“ muss noch stärker Eingang in die allgemeine Gesetzgebung finden. Institutionen und Hilfesysteme, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten und sie unterstützen, müssen zu einer stärkeren Zusammenarbeit und Kooperation verpflichtet werden.

Der Aufbau ombudschaftlicher Strukturen im kommunalen Bereich kann hierbei einen wichtigen Beitrag leisten, um das Ziel zu erreichen, die Rechte von Kindern und Jugendlichen (und ihren Eltern) zu stärken und ihre Teilhabemöglichkeiten auszuweiten.

Vielen Dank!