

Tagungsbericht zum 2. Forum Kinder- und Jugendhilferecht

Rechtsdurchsetzung, Implementationsdefizite und
Rechtsverwirklichung in der Kinder- und Jugendhilfe

31.01.2020

Wissenschaftszentrum Berlin
Siegers, Anuschka Leonie

Rechtsdurchsetzung, Implementationsdefizite und Rechtsverwirklichung in der Kinder- und Jugendhilfe

**Tagungsbericht zum 2. Forum Kinder- und Jugendhilferecht am 21./22.
November 2019 in Mainz**

Am 21. und 22. November 2019 richteten *Prof. Dr. Friederike Wapler* (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz), *Prof. Dr. Kirsten Scheiwe* (Stiftung Universität Hildesheim), *Prof. Dr. Wolfgang Schröer* (Stiftung Universität Hildesheim) und *Prof. Dr. Michael Wrase* (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Stiftung Universität Hildesheim) in Kooperation zum zweiten Mal das Forum Kinder- und Jugendhilferecht aus. Zielsetzung des Forums ist die Vernetzung von Akteuren in Praxis, Politik und Wissenschaft zu aktuellen Fragen und Problemstellungen des Kinder- und Jugendhilferechts aus interdisziplinärer, namentlich aus juristischer und sozialwissenschaftlicher Perspektive.

Insgesamt referierten neun Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis zum aktuellen Stand von Rechtsdurchsetzung, Implementationsdefiziten und Rechtsverwirklichung in der Kinder- und Jugendhilfe. Die Veranstaltung nahm im Rahmen von Vorträgen und Diskussionsrunden drei Themenkomplexe in den Fokus: Nach einer umfangreichen Analyse zu den völkerrechtlichen Vorgaben im Kinder- und Jugendhilferecht und einer Betrachtung der Rechtswirklichkeit in der Bundesrepublik wurde ein Schlaglicht auf die Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen im Familiengerichtsverfahren geworfen. Abschließend wurde der Reformbedarf in der Kinder- und Jugendhilfe näher in den Blick genommen.

1. Effektive Rechtsdurchsetzung – völkerrechtliche Vorgaben und Rechtswirklichkeit in Deutschland

Prof. Dr. Stefanie Schmahl und *Claudia Kittel* behandelten in ihren Beiträgen die völkerrechtlichen Vorgaben, während *Dr. Jens Pothmann* und *Klaus Peter Lohest* die Rechtswirklichkeit und den Handlungsbedarf in den Verwaltungen beleuchteten.

1.1 Stefanie Schmahl: Die völkerrechtliche Verpflichtung zur effektiven Rechtsdurchsetzung und die Partizipationsrechte von Kindern und Jugendlichen nach Art. 12 UN-KRK

*Stefanie Schmahl*¹ analysierte anlässlich des 30-jährigen Jubiläums der UN-Kinderrechtskonvention² (UN-KRK) die völkerrechtliche Verpflichtung Deutschlands zu einer effektiven Rechtsdurchsetzung und beleuchtete die Ausgestaltung der Partizipationsrechte von Kindern und Jugendlichen nach Maßgabe der UN-KRK. Die Konvention hat in Deutschland über Art. 59 Abs. 2 GG den Rang einfachen Bundesrechts und muss vom Rechtsanwender darüber hinaus im Rahmen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung beachtet werden³. Als Leitprinzip der Konvention stellte *Schmahl* die in Art. 3 Abs. 1 UN-KRK verankerte Berücksichtigung des Kindeswohls in allen zu ergreifenden Maßnahmen heraus. Zur Feststellung des Kindeswohls müsse das Kind gem. Art. 3 i.V.m. Art. 12 UN-KRK partizipativ beteiligt werden. Dabei sei in die Erwägungen einzubeziehen, dass der Ausdruck „best interest of the child“ in der englischen Originalfassung der Konvention stärker auf den Kindeswillen verweise als der Kindeswohlbegriff. Dieses Partizipationsrecht beschränke sich allerdings, so *Schmahl*, nicht auf die das Kind persönlich betreffenden Entscheidungen, sondern erstrecke sich darüber hinaus auf die Interessen von Kindern in jeglichen öffentlichen Belangen.

Schmahl beschrieb im Folgenden, unter welchen Voraussetzungen ein Anhörungsverfahren den völkerrechtlichen Anforderungen gerecht werde. Daraus ließe sich ableiten, inwiefern auf nationaler Gesetzgebungs- und Verfahrensebene gegebenenfalls Nachbesserungsbedarf bestehe. Art. 12 UN-KRK enthalte eine unabdingbare rechtliche Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, das Mitspracherecht des Kindes zu verwirklichen. Bei der Ausgestaltung einer konventionskonformen Kindesbeteiligung sei einerseits die Förderung einer aufgeklärten Meinungsbildung und freien Meinungsäußerung sowie auf Rechtsfolgenseite ein angemessener Einfluss des Kindeswillens auf die Entscheidung zu beachten. Zu diesem Zweck sei es geboten, dem Kind Zugang zu allen wesentlichen Informationen zu gewähren. *Schmahl* zufolge trifft den Staat insoweit eine Aufklärungspflicht hinsichtlich der anstehenden Entscheidung, wobei deren mögliche Alternativen und Auswirkungen kindgerecht dargelegt werden müssten. Bereits bei Kleinkindern könne der Kindeswille notfalls durch Interpretation der nonverbalen Kommunikation ermittelt werden, weshalb eine Fähigkeit zur Artikulation nicht zwingend erforderlich sei. *Schmahl* hielt damit fest, dass Art. 12 UN-KRK teleologisch weit zu verstehen

¹ Prof. Dr. Stefanie Schmahl ist Inhaberin des Lehrstuhls für deutsches und ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Würzburg.

² Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschloss am 20. November 1989 den Vertragstext der UN-KRK, welcher nach seiner Ratifikation am 2. September 1990 als nationales Recht in Kraft getreten ist. Da die Bundesrepublik die UN-KRK bis 2010 unter fünf ausländerrechtliche Vorbehalte stellte, fehlte es der UN-KRK in Deutschland über lange Zeit an einer über die deklaratorische Wirkung hinausgehenden eigenständigen Bedeutung.

³ BVerfG NJW 2007, 499 (501).

sei und die Beweislast zur Unfähigkeit der Meinungsbildung des Kindes beim Staat liege. Damit statuiere Art. 12 UN-KRK ein Mitspracherecht dialogischer Natur, eine bloß formelle Anhörung zu einem konkreten Verfahrenszeitpunkt genüge für eine konventionskonforme Ausgestaltung von Partizipation nicht. Neben einer kindgerechten Erläuterung der wesentlichen materiell-rechtlichen Aspekte und des Verfahrensablaufs verlange der Ausschuss auch in der Wirkung nach außen eine auf das Kind abgestimmte Verfahrensgestaltung. Der Kinderrechtsausschuss schlägt dafür ein Gespräch in einem nicht-öffentlichen Rahmen in kindgerecht gestalteten Räumlichkeiten vor. Um nicht den Eindruck der bloßen Formalität zu erwecken, solle dem Kind aufgezeigt werden, in welcher Weise seine Meinung letztlich in die Entscheidung einbezogen wurde. Dabei obliege die nähere Ausgestaltung des Anhörungszeitpunkts, der Anhörungsperson sowie eines eventuellen Vertreters grundsätzlich dem Staat. Zentral sei jedoch, dass die Anhörung für das Kind freiwillig sei⁴ und dem Kind auch hier die möglichen Auswirkungen einer persönlichen oder übermittelten Aussage transparent zu machen seien.

Die Formulierung der „vorrangigen“ Berücksichtigung des Kindeswohls in Art. 3 UN-KRK bedeute indes nicht einen absoluten Vorrang von Kinderrechten vor sonstigen Interessen.⁵ Sichtbar sei vielmehr, dass die Konvention auch Rechte anderer aufgreift, so u.a. in Art. 5 UN-KRK das möglicherweise widerstrebende Erziehungsrecht der Eltern. Dabei treffe Eltern jedoch eine Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kindeswohls. Zu verstehen sei dies nach dem Verständnis der Konvention als eine ernsthafte, respektvolle Einbeziehung des Kindeswillens i.S.d. Art. 3 i.V.m. Art. 12 UN-KRK in die das Kind betreffenden Entscheidungen. Dabei können laut *Schmahl* der Reifegrad und das Alter des Kindes zentrale Auswirkungen auf die Einbeziehung des Willens haben, wobei die Fähigkeit zur Meinungsbildung unter anderem stark von der Informationslage, dem Umfeld und den Erfahrungen des Kindes abhängen.⁶ Gerade aufgrund dieser unterschiedlichen Ausgangsbedingungen von Kindern verbiete sich eine starre Altersgrenze.⁷

⁴ Vgl. Allg. Bemerkungen Nr. 12 (2009) des Kinderrechtsausschusses.

⁵ Diese Auslegung lege auch der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Allg. Bemerkungen Nr. 20 (2016) nahe. Der UN-Kinderrechtsausschuss ist ein unabhängiges Gremium, das die Umsetzung der UN-KRK in den Vertragsstaaten überwacht.

⁶ Um diesen Punkt entspann sie später eine lebhafte Diskussion, da die Wertigkeit des Kindeswillens nach Ansicht einiger Anwesender nicht vom Alter abhängen dürfe. *Schmahl* betonte, dass die Selbstbestimmungsfähigkeit unbestreitbar mit der Zeit zunehme und dem Kind damit einhergehende reifegerechte Wahlmöglichkeiten eröffnet werden müssten.

⁷ Nach Ansicht des Kinderrechtsausschusses in seinen Allg. Bemerkungen Nr. 12 (2009) dürfen die Mitgliedstaaten ein solches Mindestalter für die Anhörung auch nicht einführen.

Schmahl ging sodann auf die Rechtsdurchsetzungsmechanismen der UN-KRK ein. Zwar verlange Art. 4 UN-BRK die innerstaatliche Verwirklichung der in der Konvention anerkannten Rechte, jedoch seien die Durchsetzungsmechanismen auf völkerrechtlicher Ebene nur fragmentarisch angelegt. Wenngleich an der innerstaatlichen Justiziabilität der Konvention in Deutschland keine Zweifel bestünden, seien die Vertragsstaaten nach außen lediglich verpflichtet, dem UN-Kinderrechtsausschuss in regelmäßigen Abständen über die Verwirklichung der übernommenen Vertragspflichten Bericht zu erstatten und dem Ausschuss für ein dialogisches Verfahren zur Verfügung zu stehen (Staatenberichtsverfahren). Die Anerkennung des seit 2014 eingeführten quasi-gerichtlichen Verfahrens der Individualbeschwerde stehe demgegenüber im Ermessen der Vertragsstaaten. Obschon die BRD das entsprechende Fakultativprotokoll von 2014 als einer der ersten Staaten ratifiziert habe, sei von der Möglichkeit der Individualbeschwerde bislang nur einmal Gebrauch gemacht worden. Wie *Schmahl* anmerkte, sei die Beschwerde als unzulässig abgewiesen worden. Da der UN-Kinderrechtsausschuss allerdings sowohl im Berichts- als auch im Individualbeschwerdeverfahren nur in Form von Stellungnahmen, allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen entscheide, bestehe hinsichtlich der Wirkkraft ohnehin ein Rechtsdurchsetzungsdefizit. *Schmahl* bemängelt auf Rechtsdurchsetzungsebene in Deutschland zudem das Fehlen eines eigenen Antragsrechts für Minderjährige in Deutschland, um die Verweigerung einer Anhörung anzufechten.

Abschließend warf *Schmahl* die Frage auf, ob es entsprechend der Empfehlung des Kinderrechtsausschusses eine Notwendigkeit zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz gebe. *Schmahl* steht der Forderung nach konkreten Verfassungsänderungen in den jeweiligen Vertragsstaaten eher kritisch gegenüber. Da sich eine solche Verpflichtung bereits nicht aus dem Konventionstext ergebe, könne man sich auf den Standpunkt stellen, der Ausschuss handele mit Hinblick auf seine Forderung nach einer verfassungsrechtlichen Implementierung ‚ultra vires‘. *Schmahl* begründete ihre Zweifel an der Sinnhaftigkeit außerdem damit, dass gerade Verfahrensrechte konventionskonform ebenso gut auf einfachgesetzlicher Ebene verankert werden können und die Kinderrechte auf europäischer Ebene bereits in Art. 24 EU-GR-Charta implementiert seien. Eine Erhebung der Rechte des Kindes auf die verfassungsrechtliche Ebene wäre in der Bundesrepublik *Schmahls* Einschätzung zufolge nur formaler Natur, da die Rechtsverwirklichung im Einzelnen dadurch keine Stärkung erfahre. *Schmahl* hob dabei nochmals den emanzipatorischen Charakter der Konvention hervor, da diese sowohl die Schutzbedürftigkeit als auch die

Selbstbestimmungsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen herausstelle. Die Konvention stärke durch die Einführung eigener Mitgestaltungsrechte die Wahrnehmung von Kindern als Rechtssubjekte im innerstaatlichen Gefüge, die weder im Eigentum ihrer Eltern stünden noch sich deren Willen uneingeschränkt unterzuordnen hätten. Insofern verstehe *Schmahl* die Forderung nach einer Verankerung von Kinderrechten in den Verfassungen als ein Bestreben des Ausschusses, dieses emanzipierte Bild von Kindheit in allen Vertragsstaaten ins Bewusstsein zu rufen. *Schmahl* mahnte vor einer zu einseitigen Berücksichtigung von Kinderrechten und riet mit Blick auf den Kinderrechtsausschuss zu einer ausgleichenden Abwägung mit anderen schutzwürdigen Interessen. Das Individualbeschwerdeverfahren stelle insoweit einen ersten Schritt in Richtung einer glaubwürdigen, interessengerechten, überstaatlichen Rechtsdurchsetzung dar.

1.2 Jens Pothmann: Regionale Disparitäten der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe - Empirische Einblicke

*Jens Pothmann*⁸ steuerte statistische Werte und Übersichten bei, um darzustellen, wie die Inanspruchnahme von Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland verteilt ist. Er erörterte mögliche Einflussfaktoren und Erklärungsmuster und beleuchtete den sich aus den Datensätzen ergebenden Handlungsbedarf.

Die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) hat den gesetzlichen Auftrag, die Auswirkungen der Bestimmungen des SGB XIII als Bundesstatistik durchzuführen.⁹ Die aus den Daten gewonnenen Erkenntnisse sollen dazu dienen, die gesetzgeberischen und politischen Instrumente in einem Rückkopplungsprozess anzupassen und dadurch die Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe zu steigern. *Pothmann* stellte einige Datenanalysen vor, die exemplarisch der Veranschaulichung von teilweise stark ausgeprägten regionalen Disparitäten dienen. So werden beispielsweise im März 2017 in den neuen Bundesländern beinahe flächendeckend mehr als die Hälfte aller Unter-Dreijährigen in Kindertagesstätten betreut, wohingegen im Westen und Süden der Bundesrepublik teilweise nur Quoten von unter 25 % zu beobachten sind.¹⁰ Ebenso zeichnet sich in Hinblick auf die gesammelten Daten zur Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung¹¹ (HzE) ein bundesweit auffällig inhomogenes Bild

⁸ Dr. Jens Pothmann ist Geschäftsführer der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der TU Dortmund.

⁹ Vgl. §§ 98 ff. SGB VIII.

¹⁰ Seit 2013 besteht bundesweit ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr.

¹¹ §§ 27, 29-35 SGB VIII.

ab. Während in Bayern im Jahr 2016 insgesamt die Inanspruchnahmequote für HzE eher gering ausfällt (meist unter 230 HzE pro 10.000 Jugendlichen unter 21 Jahren), so gibt es in vereinzelt Bezirken vor allem in Norddeutschland Inanspruchnahmen von bis zu über 900 HzE pro 10.000 Jugendliche unter 21 Jahren. Die Streuung von 90 HzE bis 900 HzE pro 10.000 Jugendlichen unter 21 Jahren fällt damit extrem weit aus. *Pothmann* griff zur weiteren Veranschaulichung den Aspekt der Finanzierung heraus, da im Jahr 2017 auf Ebene der Jugendamtsbezirke Unterschiede von bis zu dreifachen Ausgaben pro unter 21-Jährigen ins Auge fallen. *Pothmann* betont, dass diese Beobachtungen freilich noch keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Gründe zuließen, sondern etwaige Erklärungsversuche zunächst spekulativ seien. Die Ursachen für die Werte mögen vielfältig sein, wie etwa eine besonders hohe Bedarfslage in einem Bezirk oder eine besonders geringe Bewilligungsrate in einem anderen. Nach *Pothmann* liegt es nahe, dass die Sozialstruktur bzw. die sozioökonomischen Belastungen mit der Höhe der Inanspruchnahme sowie der Höhe der finanziellen Aufwendungen von Hilfen zur Erziehung korrelieren. Gleichwohl warnt er vor voreiligen Annahmen aufgrund der Datenlage. In den Statistiken sei festgehalten, dass hohe regionale und ggf. politisch gewollte Unterschiede bestehen. Diese Erkenntnis, rät *Pothmann*, sollten Jugendämter als Ausgangspunkt für eine kritische Selbstanalyse nehmen, eine einheitliche Erklärung für die Befunde sei dabei allerdings nicht zu erwarten. Die Werte legen nahe, dass die Jugendämter unterschiedliche finanzielle und fachliche Schwerpunkte setzen und die bundesgesetzlichen Vorgaben in eigenen ortsspezifischen Auslegungen umsetzen. Während die Jugendämter keinen Einfluss auf die Rechtsgrundlagen, die Sozialstruktur und die demographische Entwicklung in ihrem Bezirk nehmen könnten, sei es ihnen gleichwohl unbenommen passende Infrastrukturressourcen und Angebote zu schaffen und gegebenenfalls kommunalpolitisch Einfluss zu nehmen.¹²

Pothmann hält fest, dass die Erhebungen der AKJStat von den Rechtsanwendern genutzt werden können und unbedingt genutzt werden sollten, um Handlungsbedarfe zu erkennen und Ungleichheiten zu beseitigen. Damit könne ein gesetzlich intendierter Rückkopplungskreislauf zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Beobachtung durch die AKJStat in Gang gesetzt werden, der die Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe möglicherweise maßgeblich verbessert und zu einer Angleichung des Unterstützungsniveaus beiträgt. Handlungsleitendes Ziel solle dabei sein, allen Kindern, Jugendlichen und deren Familien unabhängig vom Wohnort diejenige

¹² Vgl. *Fendrich, S. et. al.*, Diskussionspapier Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen, in: Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), ISA-Jahrbuch zur Sozialen Arbeit 2010, S. 126-150.

fachliche Hilfe zukommen zu lassen, die sie benötigen. Die Daten legen nahe, dass dies derzeit nicht der Fall ist.

1.3 Klaus Peter Lohest: Veränderungspotentiale aus Sicht einer obersten Landesjugendbehörde

*Klaus Peter Lohest*¹³ stellte in seinem Vortrag verschiedene Veränderungspotentiale dar. Zunächst machte er auf das gesellschaftliche Problem aufmerksam, dass Menschen mit Behinderungen noch immer nicht in zureichender Weise als Teil einer pluralen, heterogenen Gesellschaft anerkannt seien. Daher plädiert er dafür, bereits stadtplanerisch offensiv inklusiv vorzugehen und dadurch Menschen mit Behinderungen vom bestehenden Normalitätsdruck zu befreien. Daran anknüpfend fordert *Lohest* eine Gesamtzuständigkeit für alle Kinder und Jugendlichen in der Jugendhilfe. Insbesondere sollen die freien Träger zu einer inklusiven Ausrichtung verpflichtet werden. Auch solle ein einheitlicher Leistungstatbestand für Kinder mit und ohne Behinderung geschaffen werden, um das Ziel der Inklusion zu verwirklichen. Dies führte *Lohest* zu der Frage, wie mit dem aus der Eingliederungshilfe stammenden „Wesentlichkeitsbegriff“ umzugehen sei. Einerseits bestehe ein empirisches Problem, da es an belastbarem Datenmaterial zu Minderjährigen in der Eingliederungshilfe fehle. Darüber hinaus hält *Lohest* das Kriterium der „wesentlichen Behinderung“ für verfehlt und empfiehlt, auf das Merkmal mit Blick auf die Eingliederung von Kindern und Jugendlichen gänzlich zu verzichten. Schließlich werde die Tatbestandsvoraussetzung dem Anspruch, gerade diese Gruppe frühzeitig zu unterstützen und zu fördern, nicht gerecht. Weiterhin sieht *Lohest* Bedarf in der Reaktivierung der Jugendhilfeplanung, wobei der Ausgestaltung niedrigschwelliger Hilfsangebote eine besondere Aufmerksamkeit zuteil werden müsse. Nur durch unbürokratische, anonyme, kostenfreie und flexible Angebote könne bedarfsgerechte Unterstützung hergestellt werden. Dies sei beispielsweise mithilfe von Pauschalfinanzierungen der freien Träger zu erreichen. Zuletzt betonte *Lohest* das Potential, die Qualität von Kinder- und Jugendhilfe durch eine wirkungsvollere Heimaufsicht und eine Qualifizierung der Pflegekinderhilfe zu steigern. Mit seinem Vortrag aus einer praxisnahen Perspektive berührte *Lohest* damit viele Gesichtspunkte, die im Verlauf der Tagung auch in anderen Vorträgen des Forums aufgegriffen und weiter beleuchtet wurden.

¹³ Klaus Peter Lohest ist Leiter der Abteilung „Familien, Kinder und Jugend“ im Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz.

1.4 Claudia Kittel: Das Staatenberichtsverfahren vor den Vereinten Nationen als Instrument der Mobilisierung?

*Claudia Kittel*¹⁴ berichtete in ihrem Beitrag von der Arbeit und den Erkenntnissen der UN-KRK-Monitoring-Stelle hinsichtlich der Umsetzung der UN-KRK in der Bundesrepublik Deutschland. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) erstellt im Rahmen des alle fünf Jahre wiederkehrenden Staatenberichtsverfahrens einen sog. „Parallelbericht“ für den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes. In dem Verfahren reicht zunächst die Bundesregierung einen Staatenbericht bei den Vereinten Nationen ein, der beschreibt, was seit dem letzten Berichtskreislauf in Deutschland für die Rechte von Kindern erreicht wurde. Daraufhin beleuchtet seit ihrer Einrichtung im Jahr 2015 die Monitoring-Stelle unabhängig, wo sie Umsetzungsdefizite beobachtet und relativiert insoweit stellenweise den Bericht der Bundesregierung.¹⁵ Die Monitoring-Stelle empfiehlt, auf welche Handlungsbedarfe der UN-Ausschuss die Bundesregierung aufmerksam machen soll und unterstützt insoweit die inhaltliche Auseinandersetzung und Analyse des Ausschusses. In den abschließenden Empfehlungen des Ausschusses wird die Bundesrepublik angehalten, weitere geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Kindern in Deutschland zu ergreifen. *Kittel* betont dabei, dass die Umsetzung der UN-KRK als fortlaufender Prozess verstanden werden müsse und daher innerstaatliche Prozesse und Praxen immer wieder auf ihre Übereinstimmung mit der Konvention überprüft werden sollten, damit die innerstaatlichen Prozesse den Rechten von Kindern weltweit zur größtmöglichen Verwirklichung verhelfen.

Im Folgenden werden einige von der Monitoring-Stelle eruierte Handlungsbedarfe exemplarisch aufgegriffen. Art. 2 der UN-KRK normiert das Prinzip der Nicht-Diskriminierung. Dieses Prinzip sieht die Monitoring-Stelle insbesondere gegenüber Kindern von Geflüchteten verletzt, weil diesen oftmals aus formellen Gründen die Ausstellung einer Geburtsurkunde verwehrt werde. Doch der Handlungsbedarf für Kinderschutz im Asylrecht gehe noch weit darüber hinaus, so *Kittel*. So müsse Deutschland nach der Empfehlung der Monitoring-Stelle die Rechtsstellung für geflüchtete Kinder in zahlreichen Punkten stärken. In Übereinstimmung mit *Schmahl* ermahnte *Kittel*, die Beteiligung müsse insbesondere auch minderjährigen Geflüchteten im Migrationsprozess mittels eines kostenfreien, sprachlich

¹⁴ Claudia Kittel ist Leiterin der UN-Monitoring-Stelle für die UN-KRK beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR).

¹⁵ Im Staatenberichtsverfahren 2014 forderte der Ausschuss Deutschland auf, ein unabhängiges Monitoring einzurichten. Dieser Aufforderung ist Deutschland durch die Einrichtung der Monitoring-Stelle beim DIMR nachgekommen.

qualifizierten Vertreters frühzeitig gewährt werden.¹⁶ Sehr kritisch werde in der internationalen Gemeinschaft auch wahrgenommen, wie groß in Deutschland der Einfluss der Herkunftsfamilie sei, was Bildungsmöglichkeiten betreffe. Außerdem berichtet *Kittel*, wie negativ der UN-Ausschuss bewerte, dass Deutschland nach wie vor ein gänzlich inklusives Schulbildungssystem nicht verwirklicht hat. Auf die Publikumsfrage, inwiefern ein Förderschul-System zwingend menschenrechtswidrig sei, da Sonderschulen Kindern mit Behinderungen besonderen Schutz und bedürfnisorientierte Förderung zukommen lassen, entgegnet *Kittel*, dass der menschenrechtliche Grundsatz sei, allen Kindern in einem gemeinsamen System gerecht zu werden. Der benannte Schutz und die Förderung müssten den Betroffenen aus menschenrechtlicher Perspektive auch in einem inklusiven Schulsystem zuteilwerden. Des Weiteren müsse Deutschland eine Gewaltschutzstrategie entwickeln, die Minderjährigen präventiv, intervenierend und rehabilitierend zur Seite stehe. Außerdem verstoße die zwangsweise Geschlechtszuweisung von intersexuell geborenen Kindern gegen Art. 6 der UN-KRK (Recht auf Leben und Entwicklung). Auch sehe die Monitoring-Stelle Defizite bei der Umsetzung des Art. 12 UN-KRK (Recht auf Beteiligung) und fordert den Ausbau einer kindgerechten Justiz. Problematisch sei laut *Kittel*, dass in der aktuellen Debatte einige Bundesländer davon absehen wollen, das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes (Äquivalent zu Art. 12 UN-KRK) im Grundgesetz zu verankern, da Art. 12 UN-KRK durch Art. 103 Abs. 1 GG bereits ausreichend abgebildet sei. Diese Wahrnehmung basiere allerdings auf der fehlerhaften Lesart des Art. 12 UN-KRK als reine Norm für Gerichts- und Verwaltungsverfahren. Indes gehe es in der Konvention, wie zuvor auch von *Schmahl* hervorgehoben, um ein generelles Recht auf Beteiligung und Mitbestimmung. Dies bedeute einerseits, dass Anhörungsverfahren kindgerecht und transparent ausgestaltet sein müssen, um Kindern und Jugendlichen zu mehr Mitbestimmung zu verhelfen. Zugleich seien Minderjährige insgesamt verstärkt in Entscheidungsprozesse einzubinden und Selbstorganisationsformen zu fördern. Um die Mitbestimmung abzusichern, bedürfe es einheitlicher Beschwerdemechanismen, die Minderjährigen niederschweligen Rechtsschutz ermöglichen. Um Kinderrechten in Deutschland insgesamt mehr Gewicht zu verschaffen, spreche sich die Monitoring-Stelle dringend für eine Verankerung von Kinder-Grundrechten im Grundgesetz aus.

¹⁶ Problematisch wird dies insbesondere bei Geflüchteten, deren Alter nicht feststellbar ist. Insbesondere in Verfahren zur Altersfeststellung dürfe das Anhörungsrecht nicht verletzt werden, weshalb ein Vertreter auch bei Zweifeln an der Minderjährigkeit zur Seite gestellt werden müsse.

Schließlich fehle es in struktureller Hinsicht an einer flächendeckenden Datenerhebung, die die Umsetzung der UN-KRK anhand von Kinderrechte-Indikatoren evidenzbasiert nachvollziehbar macht. Im Sinne des Staatenberichtsverfahrens als kontinuierlichem Prozess kann sich die Bundesregierung nach Einschätzung *Kittels* nicht auf ihren bisherigen Errungenschaften ausruhen, sondern muss weiterhin proaktiv bestehende Defizite in der Umsetzung der UN-KRK beheben.

2. Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen im Familiengerichtsverfahren

Joachim Klein und *Prof. Dr. Stefan Schnurr* warfen ein Schlaglicht auf die aktuelle Beteiligung von Minderjährigen in familiengerichtlichen Verfahren in sowohl Deutschland als auch der Schweiz.

2.1. Joachim Klein: Rechte von Minderjährigen im familiengerichtlichen Verfahren – Wo besteht Reformbedarf?

*Joachim Klein*¹⁷ widmete seinen Vortrag der Frage, inwiefern im familiengerichtlichen Verfahren Reformbedarf besteht. Zunächst skizzierte *Klein* die Rechtsprechung des BVerfG in Bezug auf die Rechtsstellung des Kindes und seiner Eltern. Während das Kind als eigener Träger von Grundrechten anerkannt ist, rechtfertigt sich das Elternrecht durch die Schutz- und Hilfsbedürftigkeit des Kindes in seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit.¹⁸ Das Elternrecht sei seiner Natur nach ein „abschmelzendes Recht“, das mit zunehmender Mündigkeit des Kindes sukzessive gegenstandslos werde.¹⁹

Diese Eltern-Kind-Symbiose wird im familiengerichtlichen Verfahren in besonderer Weise auf die Probe gestellt, da im Kontext sorge- und umgangsrechtlicher Streitigkeiten die Interessen von Kindern und Eltern divergieren können. Versteht man das Elternrecht mit dem BVerfG als „abschmelzendes Recht“, bedeute dies, so *Klein*, dass der Kindeswille sich auf Verfahrensentscheidungen umso dezisiver auswirke, je mündiger das Kind ist. Art. 12 Abs. 2 UN-KRK sei so zu verstehen, dass die Anhörung in allen Phasen der Entwicklung des Kindes geboten ist. Der „Vertreter“ oder die „geeignete Stelle“ kann auch nur eine beratende oder informierende Rolle einnehmen. Nach § 159 Abs. 1 FamFG ist die Anhörung des Kindes im

¹⁷ Joachim Klein ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Deutsche Rechtsgeschichte und Bürgerliches Recht von Prof. Dr. Eva Schumann an der Georg-August-Universität Göttingen.

¹⁸ BVerfGE 24, 119, 144.

¹⁹ BVerfGE 59, 360, 387ff.

familiengerichtlichen Verfahren ab dem vollendeten 14. Lebensjahr verpflichtend durchzuführen. Nach Möglichkeit ist das Kind gem. § 159 Abs. 2 FamFG allerdings auch schon vor Vollendung des 14. Lebensjahres anzuhören. Der Respekt vor dem Kind erfordere darüber hinaus eine transparente Entscheidung. Eltern können weder die Anhörung des Kindes versagen, noch ihre Anwesenheit einfordern. Dieses zeige, dass Eltern im familiengerichtlichen Verfahren bereits keine absoluten Einwirkungsmöglichkeiten haben.

Des Weiteren beleuchtete *Klein* die Rolle des Verfahrensbeistandes nach § 158 FamFG und verglich diesen mit dem Kinderbeistand im österreichischen Verfahren nach § 104 a des dortigen Außenstreitgesetzes (AußStrG). Offen sei, ob der Verfahrensbeistand auch gegen den Willen des Kindes Rechtsmittel einlegen dürfe. Dafür spreche seine eigene Rechtsmittelbefugnis im Interesse des Kindes, dagegen jedoch seine Verpflichtung gegenüber dem Kindeswillen. Außerdem stellte *Klein* fest, dass es nach § 158 FamFG offen bleibe, ob den Verfahrensbeistand eine Verschwiegenheitspflicht treffe, so wie es das österreichische Recht vorsieht. Während Eltern in Österreich den Kontakt zwischen Kind und Kinderbeistand zu dulden hätten, könnten Eltern in Deutschland den Kontakt von Verfahrensbeistand und Kind außerhalb der Kindesanhörung untersagen. Darin zeigt sich, dass der Verfahrensbeistand nach deutschem Recht insgesamt eine formellere Rolle innehat als der Kinderbeistand in Österreich.

Anschließend berichtete *Klein* vom befundenen Reformbedarf²⁰, den die durch das BMJV eingesetzte Arbeitsgemeinschaft Sorge und Umgang²¹ ermittelt hat. Eine zentrale Forderung der AG Sorge und Umgang war die stärkere Betonung des Kindeswillens, womit eine emanzipatorische Sicht auf das Kind zum Ausdruck kommt. *Klein* hebt hervor, dass Minderjährige bisher zwar ein Beschwerderecht gegen Entscheidungen hätten, nicht aber ein eigenes Antragsrecht. Die AG Sorge und Umgang mache daher Vorstöße in Richtung eines eigenen Antragsrechts in höchstpersönlichen Angelegenheiten (Aufenthalt, Betreuung, Umgang, medizinische Behandlung, Ausbildung), wobei der Kindeswille „vorrangig“ zu berücksichtigen sein solle. Der Wille sei folglich umso mehr zu berücksichtigen, je größer der Einfluss der Entscheidung auf das weitere Leben und die Zukunft des Kindes ist. Während starre Altersgrenzen für eine Anhörung den Vorgaben des Art. 12 UN-KRK widersprächen, schlägt die AG Sorge und Umgang die Einführung einer Vermutungsregel vor, nach der die

²⁰ Nachzulesen im Thesenpapier „Sorge- und Umgangsrecht, insbesondere bei gemeinsamer Betreuung nach Trennung und Scheidung“ der Arbeitsgruppe Umgang und Sorge.

www.bmjbv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2019/102919_AG_SorgeUndUmgangsrecht.html (27.01.2020).

²¹ Die Arbeitsgruppe war mit acht Sachverständigen aus dem Bereich des Familienrechts besetzt, darunter auch Prof. Dr. Eva Schumann, deren Lehrstuhl *Klein* angehört.

Reife für den Kindeswillen bei 14-jährigen zu vermuten sei. Im Anschluss an den Vortrag entspann sich eine Diskussion an der Frage, ob der Kindeswille „beachtlicher“ sei, je älter das Kind werde. Diese Formulierung entwerte, so ein Teilnehmer, in konventionswidriger Weise den Willen eines Dreijährigen gegenüber dem Willen eines 16-Jährigen. Als taugliches Differenzierungskriterium könne die Nähe zur Kindeswohlgefährdung herangezogen werden, die dem Kindeswillen als Korrektiv dienen könne. *Klein* vertrat indessen die Ansicht, dass der Wille eines beinahe volljährigen Jugendlichen im Sinne seiner Selbstbestimmung stets als bindend anzusehen sei.

2.2 Stefan Schnurr: Partizipation im Kinderschutz – Rechte, Praxis, Entwicklungsbedarfe

Aus der Schweiz berichtete *Stefan Schnurr*²², dass als Folge der Ratifikation der UN-KRK im Jahr 1997 die Anhörung des Kindes im Kindesschutzverfahren eingeführt wurde. In einer weiteren Gesetzesreform im Jahr 2013 traten die Vertretung des Kindes und ein Anspruch auf Information und Beteiligung in Unterbringungsverfahren hinzu. Die Kindesschutzbehörden wurden 2013 entschieden professionalisiert, sodass eine Reduzierung von 1400 Laienbehörden auf 142 Fachbehörden gelang, was dazu beitrug die fachliche Expertise zu verbessern und Entscheider und Betroffene räumlich zu entzerren.

Wie schon in *Schmahls* und *Kittels* Beiträgen für die Bundesrepublik Deutschland angeklungen, konstatiert auch *Schnurr* trotz der progressiven gesetzlichen Verankerung von Partizipationsrechten erhebliche Lücken in einer Art. 12 UN-KRK entsprechenden Umsetzung. Eine zentrale Herausforderung bestehe in der Schweiz darin, dass das Verfahren zum Kindesschutz im Bundesrecht²³ geregelt ist, die Umsetzung des Rechts allerdings auf kantonaler Ebene erfolgt. Wie dies zu bisweilen sehr unterschiedlichen regionalen Ausprägungen führt, illustrierte *Schnurr* beispielhaft an der Frage der Zuständigkeit. So seien die Fachbehörden je nach Standort für Einzugsgebiete von 2.700 bis zu 396.000 Einwohnern zuständig. Der in den Empfehlungen genannte Richtwert liege hingegen bei 50.000 Einwohnern pro Fachbehörde. Während die Anhörungspflicht in Art. 314a des Schweizer Zivilgesetzbuches (ZGB) zwar seit 2000 gesetzlich verankert sei, habe in der Praxis die Durchführung von Anhörungen in Verfahren der Fremdunterbringung nur langsam zugenommen. Völlig offen bleibe in Art. 314a ZGB zudem, welchen Einfluss die Anhörung des Kindes auf die

²² Prof. Dr. Stefan Schnurr ist Institutsleiter am Institut Kinder- und Jugendhilfe an der Fachhochschule Nordwestschweiz.

²³ v.a. in Art. 307 ff. ZGB.

Entscheidung habe. Insgesamt sei die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben durch eine große Vielfalt auf der kantonalen Verwaltungsebene gekennzeichnet.

Schnurr betont das Bedürfnis nach einem umfangreichen Re-Design des Kinderschutzverfahrens. Als hinderlich für die Umsetzung von Partizipationsrechten erlebt *Schnurr* die Reduzierung der Anhörung auf einen bestimmten Verfahrenszeitpunkt sowie die Delegation in einem unbekanntem Maß an Dritte. Die Unübersichtlichkeit werde durch eine große und uneinheitliche Zahl von Akteuren je nach Fachbehörde noch verschärft. So berichtet *Schnurr*, dass zu einem „Spruchkörper“ von drei Personen im Kinderschutzverfahren außerdem Anhörungspersonen, ein Beistand nach Art. 308 ZGB, Eltern, SozialarbeiterInnen und Lehrpersonen hinzukämen. *Schnurr* bezweifelt daher, dass alle Beteiligten über die genauen Funktionen und Zuständigkeiten informiert seien. Zu den notwendigen Maßnahmen gehöre neben einer transparenteren Ausgestaltung des Verfahrens besonders in einem mehrsprachigen Land wie der Schweiz der Abbau von Sprachbarrieren. Sprachbarrieren bestünden auch für Beteiligte, denen die Sprache des Rechts und der Verwaltung Schwierigkeiten bereite. Gerade diese Personen seien häufig entscheidungsbetroffen und erlebten das Verfahren als stark exkludierend. *Schnurr* fordert außerdem, nicht nur Meinungen zu Protokoll zu nehmen, sondern auch die Meinungsbildung aktiv zu fördern. Dieser festgestellte Handlungsbedarf korrespondiert mit *Schmahls* Beobachtung, dass die Verfahrensbeteiligten erst mithilfe der entscheidungserheblichen Informationen in eine entscheidungsfähige Lage versetzt werden. *Schnurr* macht auch darauf aufmerksam, dass gesetzlich immer eine Anhörungspflicht der Behörde, nie aber ein Mitwirkungsanspruch für Kinder und Eltern normiert sei. Möglicherweise fehle in der Bevölkerung daher die Wahrnehmung der Anhörung als eine Gelegenheit zur Partizipation. Zuletzt betonte *Schnurr*, dass neben den formalen Anforderungen auch die weichen Faktoren wie Umgebung, Ausstattung und persönliche Kompetenzen in den Behörden die sozialen Voraussetzungen für Beteiligungsmöglichkeiten schaffen müssten.

3. Effektive Rechtsdurchsetzung – Reformbedarf im Kinder- und Jugendhilferecht

Dr. Thomas Meysen erörterte das Potential infrastruktureller Maßnahmen als Leistungsinstrument, *Prof. Dr. Kirsten Scheiwe* widmete sich den unterschiedlichen Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung und *Sibylle Nonninger* beleuchtete im letzten Vortrag des Forums die Instrumente der Leistungsgestaltung im SGB VIII.

3.1 Thomas Meysen: Gesicherte Rechtsansprüche versus infrastrukturelle Maßnahmen – oder geht auch beides?

*Thomas Meysen*²⁴ setzte sich in seinem Vortrag mit der Frage auseinander, ob gesicherte Rechtsansprüche und infrastrukturelle Maßnahmen einander zwingend ausschließen. Zur Annäherung an die Fragestellung beschrieb *Meysen* zunächst das Prozedere, nach dem Rechtsansprüche durch Leistungen der Jugendämter erfüllt werden. Gerade die der Leistung vorausgehende Prüfung der Leistungsvoraussetzungen führe zu als unangenehm empfundenen Prozeduren, bei denen die behördliche Kontrolle von intimen familiären und persönlichen Verhältnissen institutionalisiert werde. Gerade für psychisch instabile oder suchterkrankte Eltern sei eine Antragstellung daher mit Angst vor dem Risiko des Verlusts des Sorgerechts verbunden.²⁵ Die Gewährung von Hilfe durch den Staat erfolgt damit nicht nur in Ergänzung, sondern auch in Konkurrenz zur elterlichen Erziehung und folgt im Ansatz einer paternalistischen Logik. Erziehungshilfen haben *Meysen* zufolge dadurch eine Tendenz, Lebenswelten zu vereinheitlichen. Zudem seien sie geprägt durch eigene Sichtweisen der Helfenden – ein Effekt, dem nur durch eine hohe Flexibilität des Fachpersonals entgegengesteuert werden könne.

Zur möglichst flexiblen Bereitstellung bedarfsgerechter Angebote plädierte *Meysen* wie auch schon zuvor *Lohest* für eine Stärkung der sozialräumlichen Infrastruktur mit niedrigschwelligen Hilfsangeboten im unmittelbaren Lebensumfeld.²⁶ Hilfsangebote dieser Art könnten laut *Meysen* die Selbstbestimmung der Empfänger stärken und damit dem paternalistischen Beigeschmack von Hilfe entgegenwirken. Diesen Ansatz stellte *Meysen* im Folgenden am Beispiel eines Modellprojekts zur Quartiersentwicklung und zur sozialen Prävention in Bremen Walle näher vor.²⁷ In dem dortigen Quartier sei eine quantitative Verstärkung des Personaleinsatzes vorgenommen worden und die Leistungserbringung erfolgte gezielt bedarfs- und sozialraumorientierter. Eine die Maßnahmen begleitende wissenschaftliche Evaluation habe ergeben, dass zugleich die Zufriedenheit der Leistungsberechtigten gestiegen sei als auch die Kosten reduziert werden konnten und die Fachkräfte besser qualifiziert gewesen seien als zuvor. Während die Wahrnehmung von Beratungsangeboten um 19 % gestiegen sei, seien 40

²⁴ Dr. Thomas Meysen ist Leiter des International Centre of Socio-Legal Studies (SOCLES).

²⁵ Näheres zu Herausforderungen von Eltern mit psychischen Erkrankungen oder Suchterkrankungen in *Meysen, T. /Rixen, S./Schönecker, L.*, Ist-Analyse zu Hilfe und Versorgung in Familien mit Kindern psychisch kranker Eltern, 2018. www.ag-kpke.de/wp-content/uploads/2019/03/Expertise-Recht.pdf (11.01.2020)

²⁶ *Meysen, T. /Rixen, S./Schönecker, L.*, Ist-Analyse zu Hilfe und Versorgung in Familien mit Kindern psychisch kranker Eltern, 2018, S. 116. www.ag-kpke.de/wp-content/uploads/2019/03/Expertise-Recht.pdf (11.01.2020)

²⁷ Bremen Walle, Untersuchungszeitraum 2011-2014.

% weniger ambulante Hilfen in Anspruch genommen worden und im vierten Projektjahr sei die außerfamiliäre Unterbringung um 30 % zurückgegangen. Die Gesamtkosten seien im Jahr 2014 im Vergleich zum Jahr 2011 um 28 % rückläufig gewesen. Diese Befunde belegen, so *Meysen*, dass mittel- und langfristig eine sozialraumorientierte, niedrigschwellige Hilfe die Intensität der Intervention sowie die Kosten im Bereich der HzE spürbar senken könne. Damit konstatiert *Meysen*, dass Rechtsansprüche und Infrastrukturmaßnahmen einen Scheingegensatz darstellen. Beide Ansatzpunkte für das Ergreifen von Maßnahmen ergänzten sich vielmehr, denn auch Infrastrukturmaßnahmen hätten die Fähigkeit bedarfsgerecht Rechtsansprüche zu erfüllen. *Meysen* hob relativierend auch Risiken des Ansatzes hervor. Eine Gefahr erblicke er vor allem in einer Unterversorgung der Infrastruktur mangels ungeklärter Verantwortlichkeiten und diskontinuierlicher politischer Akteure und damit einhergehender Finanzierungsunsicherheiten. Anspruchsberechtigte dürften insbesondere durch Angebote in der sozialräumlichen Infrastruktur nicht davon abgehalten werden, bei Bedarf eine andere konkrete Leistung zu beanspruchen. Die sozialräumlichen, niedrigschwelligen Angebote seien daher nur in Ergänzung zu konkreten, individuellen Hilfsangeboten zu sehen.

Zur Verwirklichung der Maßnahmen spricht *Meysen* sich für strukturgebende Anforderungen in der gesetzlichen Rahmung unter Beibehaltung der Dreiecksfinanzierung aus. *Meysen* empfiehlt in der gesetzgeberischen Weiterentwicklung des SGB VIII eine Stärkung der Infrastruktur, deren Zugang niederschwellig über das Jugendamt ermöglicht wird und die auf bereits existierende Kompetenzen von freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe zurückgreift. Im Vordergrund müsse die Bedarfsgerechtigkeit der Hilfe für den Empfänger stehen.

3.2. Kirsten Scheiwe: Elemente kollektiver Rechtsdurchsetzung: Verbandsklagerecht, Prozesstandschaft, Stellen und Beauftragte – was passt?

*Kirsten Scheiwe*²⁸ stellte in ihrem Beitrag Möglichkeiten der kollektiven Rechtsdurchsetzung dar und erwog eventuelle Anwendungsfelder in der Kinder- und Jugendhilfe. Zunächst hob sie hervor, dass Klageverfahren im individuellen Rechtsschutz für die Betroffenen mit einem hohen persönlichen Einsatz und gleichzeitigem Prozesskostenrisiko verbunden sei. Aus individueller Perspektive könne daher die Anstrengung des Verfahrens im Vergleich zum erwarteten Vorteil als unverhältnismäßig wahrgenommen werden. Für die Beschreitung des Klageweges erforderliche Fähigkeiten wie Durchsetzungskraft, Sachkenntnis und Selbstvertrauen fehlen gerade den Betroffenen in der Kinder- und Jugendhilfe häufig. Ein

²⁸ Prof. Dr. Kirsten Scheiwe ist Professorin für Recht sozialer Dienstleistungen an der Stiftung Universität Hildesheim.

weiterer Nachteil der individuellen Rechtsdurchsetzung bestehe darin, dass die Rechtskraftwirkung der Entscheidung auf die beteiligten Parteien beschränkt ist. Aus Fallstatistiken des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe (BRJ) geht hervor, dass im Bereich der HzE nur wenig geklagt wird.²⁹ Dabei spiele einerseits das fehlende Wissen um eigene Rechte eine entscheidende Rolle, gleichzeitig empfänden die Betroffenen die Offenlegung ihrer intimen Informationen und Krisensituationen vor Gericht als unangenehm und bedrohlich, da sie beispielsweise Eingriffe in ihr Elternrecht befürchten.

Als mögliches Instrument kollektiver Rechtsdurchsetzung nahm *Scheiwe* die Verbandsklage in den Blick. Mit Verbandsklagen werden allgemeine, gemeinsame Interessen verfolgt, die durch einen legitimierten Verband gerichtlich geltend gemacht werden. Verbandsklagen kommen daher im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vor allem auf kommunaler Ebene in Betracht. Erwogen werden könnte das Instrument der Verbandsklage gegen Planungsentscheidungen in der Kinder- und Jugendhilfe (§ 80 SGB VIII). Vorgeschlagen werden als legitimierte Verbände z.B. anerkannte Träger der freien Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII. Darüber hinaus könnte die Verbandsklage zur Durchsetzung der Beteiligungsrechte gem. Art. 12 i.V.m. Art. 3 UN-KRK von Kindern und Jugendlichen auf der Ebene kommunaler Planungsentscheidungen das wirksame Mittel darstellen. Ungeklärt sei aber bislang, welche Vereinigungen als legitimierte Kläger in Betracht kommen. *Scheiwe* sieht insbesondere eine Gefahr darin, dass Betroffene und Träger in Planungsangelegenheiten unterschiedliche Interessen verfolgen könnten.

Während Verbandsklagen auch ohne das Vorliegen einer konkreten Rechtsverletzung individueller Menschen statthaft sein können, kann ein Verband in Prozessstandschaft lediglich klagen, wenn das Einverständnis des verletzten Rechtsinhabers vorliegt. Vor diesem Hintergrund erwog *Scheiwe* die Möglichkeit der Geltendmachung von Rechten in Prozessstandschaft. Eine Klage in Prozessstandschaft könne gegebenenfalls den oben genannten Herausforderungen des individuellen Rechtsschutzes Abhilfe schaffen und stelle eine für das Individuum möglicherweise schonendere Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung in der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung. Während diese Möglichkeit nach § 85 SGB IX und § 8 BGG für die Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderung bereits gesetzlich vorgesehen sei, gebe es eine parallele Regelung im Kinder- und Jugendhilferecht nicht. Die Prozessstandschaft entlaste Betroffene von Kosten und von mit dem Verfahren verbundenen Belastungen. Damit hat das Instrument der Prozessstandschaft das Potential, auf die oben erörterten Hemmnisse der Rechtsdurchsetzung zu reagieren und Betroffenen möglicherweise die

²⁹ Seit 2002 gingen lediglich 21 Klagen ein.

Rechtsdurchsetzung zu erleichtern. Parallel zu § 85 SGB IX könnten klagebefugt jene Verbände sein, die sich satzungsgemäß für die Gruppe von Kindern, Jugendlichen und jungen Menschen einsetzen. Die Klagebefugnis könne entweder konstitutiv im Rahmen eines Eintragungsverfahrens festgestellt werden oder im gerichtlichen Verfahren als Sachurteilsvoraussetzung geprüft werden.

Scheiwe sieht folglich für Angelegenheiten von allgemeinem Interesse (Planung, kollektive Beteiligungsrechte) tendenziell die Verbandsklage als probates Mittel kollektiver Rechtsdurchsetzung an; für individuelle Rechtsverletzungen sei hingegen die Prozesstandschaft das erwägenswerte Instrument. Unerlässlich allerdings, so *Scheiwe*, sei die flächendeckende Verfügbarkeit unabhängiger Ombudschaften. Insbesondere seien diese geeignet, betroffene Personen zu beraten und unterstützend Hilfsbedarfe und Interessen bei den zuständigen Stellen zu formulieren. Bei einer Gesetzgebungsreform sei daher die gesetzliche Verankerung von Ombudsstellen in der KJH eine zwingend erforderliche Maßnahme zur Qualitätsverbesserung in der Rechtsdurchsetzung. Parallel zu letztgenannten Möglichkeiten wurde diskutiert, dass Art. 12 der UN-KRK mehr Möglichkeiten der Selbstorganisation verlange. Daher wurde als weiteres Werkzeug der Rechtsdurchsetzung ein eigenes Antragsrecht von Kindern ab 14 Jahren sowie ein mögliches niedrighschwelliges Beschwerdeverfahren z.B. in stationären Einrichtungen erwogen.

3.3 Sibylle Nonninger: Individuelle und kollektive Instrumente in der Leistungsgestaltung

*Sibylle Nonninger*³⁰ gab zum Einstieg einen kurzen Überblick über die Instrumente der Leistungsgestaltung im SGB VIII. Während auf der einen Seite die individuellen Leistungen in Form des Hilfeplans gem. § 36 SGB VIII stehen, regelt § 80 SGB VIII auf der strukturellen Ebene die Jugendhilfeplanung.

Der Hilfeplan ist als Verständigungsprozess zwischen Fachkräften des Jugendamtes und jungen Menschen konzipiert. Er soll im Rahmen eines Dialogs Personensorgeberechtigte und ihre Kinder in umfassender und bedarfsgerechter Weise über mögliche Hilfen beraten.³¹ In § 36 SGB VIII werden die Beteiligten angehalten den Bedarf zu ermitteln und zu entscheiden, wie man diesen ggf. unter Gewährung von Hilfen zur Erziehung aus §§ 28 bis 35, 41 SGB VIII befriedigen kann. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass diese

³⁰ Sibylle Nonninger ist ehemalige stellvertretende Leiterin des Landesjugendamtes Rheinland-Pfalz.

³¹ *Schrappner, C.* Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII, in: Böllert, K. (Hrsg.), Kompendium Kinder- und Jugendhilfe, 2018, S. 1029 (1029).

Beteiligungsverpflichtung Betroffene in ihrer Selbstbestimmung fördern soll. Diesen Ansatz lobt *Nonninger* in ihrem Input, da der Hilfeplan sozialpädagogisches Handeln mit der Konstituierung von Rechtsansprüchen verbinde. Die zu beobachtende Nichteinlösung von Leistungsansprüchen³² veranlasst *Nonninger* jedoch auch kritisch zu beleuchten, ob die bestehende gesetzliche Struktur die Mängel in der Rechtsverwirklichung begünstige und daher gesetzgeberischer Handlungsbedarf geboten sei. *Nonninger* betonte, der Hilfeplan sei Ausdruck des Rechts junger Menschen auf Förderung ihrer Entwicklung und auf gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. In der Bewilligungspraxis sei jedoch eine Abweichung von diesen gesetzgeberischen Zielen zu beobachten.³³ *Nonninger* bemängelt den regelmäßigen Vorrang administrativ-bürokratischer Belange vor subjektiv-biographischen Bedürfnissen. Auch werde in den Hilfeplangesprächen in der Praxis häufig das Wunsch- und Wahlrecht übergangen. Verwaltungsintern bestehe insoweit ein Spannungsverhältnis zwischen Zweckprogrammierung und Bürokratie einerseits und einer kommunikativ ausgerichteten Sozialverwaltung andererseits. Eine effizienzprogrammierte, auf die kostengünstigste Ziel-Mittel-Relation gesteuerte Verwaltung widerspreche im Kern den Erfordernissen des sozialpädagogischen Geschehens. Daher empfiehlt *Nonninger* nicht die weitere Normierung des fachlichen Vorgehens, sondern die gesetzliche Verankerung leistungsfähiger Strukturen als Grundstein einer fachlich qualifizierten Entscheidungspraxis. Dazu gehöre beispielsweise der Einsatz von Fachkräften in der Jugendamtsleitung³⁴, sowie die ausschließliche Entscheidung über Art, Umfang und Auswahl der Leistungen durch die im Gespräch mit den Hilfeempfängern befindlichen sozialpädagogisch ausgebildeten Fachkräfte. *Nonninger* fordert überdies eine Beteiligung des Bundes an den regulären Kosten der Erziehungshilfe zur Gewährleistung der strukturellen Voraussetzungen für eine qualifizierte Fachlichkeit. Darüber hinaus müsse die gesetzlich bereits hinreichend verankerte Beteiligung der Hilfeempfänger in der Arbeit der Fachkräfte stärker betont und ernsthafter umgesetzt werden.

Den zweiten Teil ihres Beitrags widmete *Nonninger* der Fachplanungsseite, normiert als Jugendhilfeplanung in § 80 SGB VIII. Nach dem gesetzgeberischen Willen soll die Jugendhilfeplanung lebensweltorientiert erfolgen³⁵ und ausreichend flexibel sein, um auch auf unvorhergesehene Bedarfe eingehen zu können³⁶. § 1 SGB VIII fordert in seiner Zielsetzung

³² *Münder, J.*, SGB-VIII-Reform – einige Anmerkungen zum Arbeitsentwurf, np 2016, S. 588 (592).

³³ Vgl. *Albus, S.*, Teilhabeinschränkung reloaded – Zu alten und neuen gesetzlichen Benachteiligungen von Kindern und Jugendlichen in der Jugendhilfe, np 2019, S. 360-383.

³⁴ z.Zt. ermöglicht die Formulierung in § 72 II SGB VIII auch den Einsatz fachfremder Personen.

³⁵ 8. Jugendbericht, Drs. 11/6576 S.81 Rn. 181.

³⁶ 11. Wahlperiode, Drs. 11/5948 S. 101.

eine zukunftsgerichtete Jugendhilfe, die positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien erhalten oder schaffen soll. Die Planung muss nach § 79 SGB VIII rechtzeitig und in ausreichender Weise ein bedarfsgerechtes Jugendhilfeangebot bereitstellen. Der Gesetzestext betont, dass der Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten zu ermitteln ist. Darüber hinaus fordert das Gesetz eine orts- und bürgernahe („stadtteilorientierte“) Ausrichtung der Jugendhilfe, die einer Entfremdung der Minderjährigen von ihrem sozialen Umfeld gegensteuert. Das Gesetz fordert die Sicherstellung eines pluralen Leistungsangebots und die Förderung von erwerbstätigen Sorgeberechtigten zur besseren Erfüllung ihrer beruflichen und familiären Aufgaben. *Nonninger* monierte, dass entgegen der gesetzlich intendierten ganzheitlichen Planung, die Jugendämter häufig lediglich eine lückenhafte Teilplanung hervorbrächten, die der Komplexität der Materie und dem Stand der Wissenschaft nicht gerecht werde. Verbesserungspotential sieht *Nonninger* in der Datenlage, in der Personalausstattung und in der Beteiligung der Adressaten und der freien Träger. Die knappe Haushaltslage der Kommunen verschärfe derzeit die zu beobachtende mangelhafte Planung. *Nonninger* fordert daher die Wiederbelebung der partizipationsorientierten Jugendhilfeplanung i.S.d. § 80 SGB VIII mithilfe der Freigabe der notwendigen monetären und personellen Ressourcen. *Nonninger* sieht keinen Bedarf einer stärkeren rechtlichen Regulierung bezogen auf das „WIE“ der Fachplanung, das „OB“ müsse jedoch verbindlich sein. Die Erhebung von Daten sowie die Beteiligung von Betroffenen und Trägern müsse die verpflichtende Basis für die Jugendhilfeplanung darstellen. Hierbei müsse vor allem in den Landkreisen sichergestellt werden, dass es für die Gemeinden Mitwirkungsrechte gebe und datenschutzrechtlich Wege gefunden werden, dass auch kleinräumige Datensätze ausreichend anonymisiert in die Planung einfließen können. Schließlich solle die Beteiligung der Planungsbetroffenen eine eigenständige rechtliche Absicherung erfahren.

3.4 Abschließende Diskussion

Die Tagung schloss mit einer Diskussion von Vortragenden und Tagungsteilnehmenden, die einzelne Aspekte des Forums aufgriff. *Kittel* (DIMR) lobte, dass die Rechtslage in Deutschland das ganze Umfeld gesetzgeberisch einbinde. Um diese Gesetzgebung werde Deutschland bei den Vereinten Nationen durchaus beneidet. Allerdings fehle auf gesetzlicher Ebene ein kinderrechtbasierter Ansatz und es bestünden darüber hinaus Mängel in der praktischen Durchsetzung dessen, was rechtlich bereits verankert sei. Das Wissen um die subjektiven Kinderrechte müsse verstärkt und in kindgerechter Sprache in die Einrichtungen getragen

werden und der partizipative Charakter der UN-KRK stärker in den Vordergrund treten. Ombudschaften könnten als probates Mittel die Rechtsdurchsetzung vorantreiben. Sodann entspann sich eine Diskussion um das von *Nonninger* aufgeworfene Thema einer „korrumpierten Fachlichkeit“. Ein Teilnehmer machte auf den Generationenwechsel in den Jugendämtern aufmerksam und forderte, die Fachkräfte nicht so streng zu beurteilen. *Nonninger* räumte ein, dass es in den Jugendämtern trotz der personellen Mängel auch sehr engagierte Fachkräfte gebe. Gleichwohl gelte es zu verhindern, dass Rechtsdurchsetzung z.B. durch Hilfeplangespräche insoweit vereitelt würde, als dass Betroffene durch diese entmutigt würden, ihre Rechte weiterzuverfolgen. Es wurde nochmal darauf aufmerksam gemacht, die Erkenntnisse der jährlich erscheinenden KJH-Statistik zu nutzen, um konkreten Handlungsbedarf aus den Datensätzen abzulesen und die lokalen Disparitäten nach und nach abzubauen.

4. Fazit

Zusammenfassend seien an dieser Stelle die gesammelten Erkenntnisse des Forums festgehalten. Die Vortragenden waren sich im Wesentlichen einig, dass die UN-KRK in den vergangenen Jahrzehnten bereits zu begrüßenswerten Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe beigetragen hat. Gleichzeitig bestehen auch 30 Jahre nach deren Ratifikation erhebliche Defizite und regionale Ungleichheiten insbesondere im Zugang zu bedarfsgerechten Hilfen und hinsichtlich der Beteiligungsrechte von Minderjährigen. Die aufgezeigten Implementationsdefizite der UN-KRK machen Handlungs- und Reformbedarf sowohl in Teilen der Gesetzgebung, im Ausbau der Infrastruktur sowie auf Ebene des Verwaltungsverfahrens sichtbar. Damit sind sämtliche Akteure der Kinder- und Jugendhilfe gefragt, zeitnah und zielgerichtet Maßnahmen zu ergreifen. Einigkeit bestand unter den Vortragenden dahingehend, dass sowohl die qualitative Überprüfung der Verfahren vor den Verwaltungsbehörden der Länder als auch die Bereitstellung bedarfsgerechter, niedrigschwelliger Angebote durch die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe erforderlich sind, ggf. flankiert durch geeignete gesetzliche Grundlagen. Notwendig sei dringend ein völkerrechtskonformes Verständnis der Anhörung als ein emanzipatorisches Mitbestimmungsrecht von Kindern und Jugendlichen sowie die flächendeckende Einrichtung von Ombudschaften zur Erleichterung der Rechtsdurchsetzung.