

# Partizipation in der Beratung

PROF. DR. KURT-PETER MERK

ist Politikwissenschaftler, Jurist und Professor für Recht in der Sozialen Arbeit an der Hochschule Koblenz.

<https://www.hs-koblenz.de>

**Partizipation an staatlichen Verfahren im Sinne einer aktiven Beteiligung von Menschen an sie betreffenden Entscheidungsprozessen ist ein integraler Bestandteil der Stellung als Bürger in modernen Rechtsstaaten. Das gilt in allen Bereichen des öffentlichen Rechts aber besonders im Sozialrecht.**

Die Grundlage des Sozialstaats der Bundesrepublik Deutschland ist Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG): »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.« Die normative Umsetzung dieser verfassungsrechtlich nur sehr allgemein formulierten Vorgabe erfolgt vorrangig durch das aus zwölf Teilen bestehende Sozialgesetzbuch. Dort sind in § 1 Absatz 1 SGB Teil 1 (SGB I) als Ziele des Sozialgesetzbuchs die »Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit« vorgesehen. Diese immer noch sehr allgemeine Formulierung wird weiter konkretisiert als die Ziele »ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.«

Erreicht werden sollen die Ziele konkret durch Sozialleistungen, die den Fokus weniger auf soziale Gerechtigkeit als auf soziale Sicherheit legen. Diese sind gemäß § 2 SGB I als soziale Rechte konstruiert. Es handelt sich also um subjektiv-öffentliche Rechte, die als Rechtsansprüche eingeklagt werden können. Ergänzt werden diese Ansprüche auf Sozialleistungen einerseits durch

einen verbindlichen Auskunftsanspruch gemäß § 14 Satz 1 SGB I:

*»Jeder hat Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch.«*

Andererseits aber stehen sie gemäß § 31 SGB I unter dem Vorbehalt des Gesetzes: »Rechte und Pflichten in den Sozialleistungsbereichen dieses Gesetzbuchs dürfen nur begründet, festgestellt, geändert oder aufgehoben werden, soweit ein Gesetz es vorschreibt oder zulässt.«

In der sozialstaatlichen Praxis handelt es sich dabei um das Arbeitslosengeld II gemäß dem SGB II und um die Sozialhilfe nach dem SGB XII, um nur die wichtigsten zu nennen. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist dort also ein Anwendungsspielraum nicht vorgesehen. Es handelt sich auch ganz überwiegend um Geldleistungen zum Bestreiten des Lebensunterhalts, deren Höhe gesetzlich fixiert und nicht im Ermessen der Behörde stehen. Damit erübrigt sich in diesem, in der Praxis quantitativ wesentlichen Bereich der Leistungserbringung der »Sach- und Geldleistungen« gemäß der Legaldefinition in § 11 SGB I – einschließlich der Beratung gemäß § 14 Satz 1 SGB I – bereits von vornherein grundsätzlich die Frage nach der Partizipation im Sinne der aktiven Beteiligung der Betroffenen an den sie betreffenden Entscheidungsprozessen.

Eine Ausnahme bilden die Dienstleistungen in allen Sozialleistungsbereichen gemäß § 11 SGB I, einschließlich der »der jeweils gebotene[n] Beratung und

Unterstützung« die gemäß §§ 28 Abs. 1 SGB I und § 8 SGB XII die Leistungen als integraler Bestandteil ergänzen. Diese Regelung trifft zusammen mit den Pflichten, die Leistungsberechtigte neben ihren Rechten haben, etwa bei der Sozialhilfe gemäß § 9 Satz 2 SGB I. Es wird von ihnen erwartet, dass sie an der Hilfeleistung »nach ihren Kräften mitwirken«.

Diese Konstruktion eröffnet einen Spielraum, der eine Beteiligung der Betroffenen ermöglicht, denn es gilt für

Es gibt allerdings einen Bereich sozialstaatlicher Aktivitäten für die davon abweichende Regeln gelten. Es handelt sich um die »persönliche und erzieherische Hilfe«, die gemäß § 11 Satz 2 SGB I auch zur den Dienstleistungen gehört.

Die Hilfen in diesem Bereich stellen die Hauptaufgabe und die Kernkompetenz der Sozialen Arbeit dar und sie beziehen sich, wegen der Verbindung zur »Erziehung«, praktisch immer auf Kinder und deren Familien bzw. Personen-

Förderung der Erziehung in der Familie« (§ 16), die »Beratung in Fragen der Partnerschaft, Trennung und Scheidung« (§ 17), die »Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts« (§ 18) und das Angebot von »Gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder« (§ 19). Die Aufgabe der Jugendhilfe ist es nun, aus diesem Angebot die im Einzelfall angemessene, dem Interesse des Kindes bzw. dem Kindeswohl am besten geeignete Hilfe auszuwählen und umzusetzen. Weiter gibt es die »Hilfe zur Erziehung« (§ 27), die »Erziehungsberatung« (§ 28), die »Soziale Gruppenarbeit« (§ 29), die »Sozialpädagogische Familienhilfe« (§ 31), die »Erziehung in einer Tagesgruppe« (§ 32), die »Vollzeitpflege« (§ 33), die »Heimerziehung« (§ 34), die »Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung« (§ 35) und schließlich auch die Möglichkeit der Bestellung eines Erziehungsbeistands oder Betreuungshelfers (§ 30).

Die Auswahl der im konkreten Einzelfall dem Wohl des Kindes am besten entsprechende Leistung aus dieser breiten Palette an Hilfeoptionen erfordert an erster Stelle den Sachverstand der verantwortlichen SozialarbeiterInnen oder SozialpädagogInnen, des Jugendamtes oder der privaten Einrichtung. Diese haben die Kinder und die Personensorgeberechtigten in erster Linie über die verschiedenen Möglichkeiten zu beraten. Das ist noch nicht ausreichend für das Gelingen der Hilfe im Einzelfall, ist aber deren unverzichtbare fachliche Grundlage. Erforderlich ist zusätzlich die Kooperation der Betroffenen, die hier erheblich über das Äußern von »Wünschen« hinausgeht. Dem hat der Gesetzgeber Rechnung getragen durch die Einrichtung eines mehrstufigen Prozesses der »Mitwirkung«, die in einem individuellen »Hilfeplan« umzusetzen ist (§36).

In der ersten Stufe sind die Personensorgeberechtigten und das Kind vor der Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Hilfe zu beraten und auf die möglichen Folgen für die Entwicklung des Kindes hinzuweisen. »Ist Hilfe außerhalb der eigenen Familie erforderlich, so sind die in Satz 1 genannten Personen bei der Auswahl der Einrichtung oder der Pflegestelle zu beteiligen.« Hier ist echte Partizipation im Sinne des § 8 Absatz 1 SGB VIII gemeint. Die »Wünsche«

»Dem hohen Anspruch des Hilfeplanverfahrens wird die Praxis häufig nicht gerecht.«

alle Sozialleistungen § 33 SGB I, der die »Ausgestaltung von Rechten und Pflichten« regelt:

»Ist der Inhalt von Rechten oder Pflichten nach Art oder Umfang nicht im Einzelnen bestimmt, sind bei ihrer Ausgestaltung die persönlichen Verhältnisse des Berechtigten oder Verpflichteten, sein Bedarf und seine Leistungsfähigkeit sowie die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Dabei soll den Wünschen des Berechtigten oder Verpflichteten entsprochen werden, soweit sie angemessen sind.«

Konkreter heißt es in § 9 Abs. 2 SGB XII:

»Wünschen der Leistungsberechtigten, die sich auf die Gestaltung der Leistung richten, soll entsprochen werden, soweit sie angemessen sind. [...] Der Träger der Sozialhilfe soll in der Regel Wünschen nicht entsprechen, deren Erfüllung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden wäre.«

Das bedeutet aber nur, dass die Betroffenen dann, wenn ihr Anspruch auf eine Sozialleistung von der zuständigen Behörde festgestellt wurde, unter verschiedenen Angeboten auswählen können, also etwa aussuchen können, ob sie eine Kur an der Nordsee oder Ostsee antreten wollen. Einem solchen konkreten Wunsch wird die Behörde dann entsprechen, jedenfalls dann, wenn die Kosten bei gleicher Leistung nicht zu unterschiedlich sind. Eine effektive Partizipation ist das aber eher nicht.

sorgeberechtigten. Die sozialstaatlichen Regelungen für Kinder sind konkretisiert im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII). Dort ist die Partizipation der kindlichen Klienten in § 8 Abs. 1 Satz 1 ausdrücklich geregelt:

*»Kinder und Jugendliche sind entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen.«*

Dabei handelt es sich um eine zwingende Vorschrift. Es steht nicht im Belieben der MitarbeiterInnen eines Jugendamtes, ob sie eine Beteiligung der Kinder durchführen wollen, sondern nur, wie sie das handhaben. Aber auch Einrichtungen von freien Trägern haben die Beteiligung der von ihnen betreuten Kinder zu gewährleisten. Das ergibt sich aus der dem Betrieb zugrunde liegenden öffentlich-rechtlichen Erlaubnis. Diese darf nur erteilt werden, wenn das Kindeswohl in der Einrichtung gewährleistet ist. Gemäß § 45 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII ist das dann der Fall, wenn »zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Einrichtung geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten Anwendung finden.«

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz eröffnet der öffentlichen und privaten Jugendhilfe einen ausdifferenzierten Katalog an Hilfeleistungen für Kinder und ihre Familien. Dazu gehören, um die wichtigsten zu nennen, die »Allgemeine

sind zwar nicht ausgeschlossen aber von untergeordneter Bedeutung.

In der zweiten Stufe sollen die Fachkräfte im Jugendamt dann zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind einen konkreten Hilfeplan aufstellen. Auch weitere Personen oder Einrichtungen sind zu beteiligen, wenn sie bei der Durchführung der Hilfe tätig werden sollen.

Diese Konstruktion einer Partizipation der Betroffenen bei der Beratung über eine konkrete Hilfe und deren Ausgestaltung ist geeignet, eine effektive Beteiligung im Sinne des § 8 Absatz 1 SGB VIII zu sichern. Die Rechtslage aber sieht hier eine aktive Beteiligung der Betroffenen vor. Dem hohen Anspruch des Hilfeplanverfahrens wird die Praxis aber häufig nicht gerecht. Dieses Defizit hat seine Ursache in der chronischen Unterfinanzierung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe und dem daraus resultierenden Personalmangel.

Es gibt noch einen weiteren Bereich der Förderung von Kindern, in dem die Partizipation eine wachsende Rolle spielt, die frühkindliche Erziehung. Die ErzieherInnen sollen sich an den Fähigkeiten, der Lebenssituation sowie den Interessen und Bedürfnissen des einzelnen Kindes orientieren und seine ethnische Herkunft berücksichtigen. Damit ist die Betreuung der Kinder, die jahrzehntelang als einzige Aufgabe der ErzieherInnen angesehen wurde, an die dritte Stelle verwiesen worden. Der Erziehungsauftrag geht gemäß § 22 Absatz 2 Nr. 2 SGB VIII auch dahin, die Erziehung und Bildung in der Familie nicht nur zu unterstützen, sondern auch zu ergänzen. Damit erlangt die frühkindliche Bildung, die auch eine Beratung der Eltern bei der Erziehung einschließt, einen herausragenden Rang bei der gesellschaftlichen Sozialisation. Dazu gehört auch eine Ausweitung der Partizipation der Kinder. Dies ergibt sich nicht nur aus dem schon zitierten § 45

SGB VIII, sondern aus einer zusätzlich in das SGB VIII eingefügten Vorschrift.

§ 8b Abs. 2 SGB VIII lautet:

»Träger von Einrichtungen, in denen sich Kinder oder Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages aufhalten oder in denen sie Unterkunft erhalten, und die zuständigen Leistungsträger, ha-

»Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.«

»Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.«

ben gegenüber dem überörtlichen Träger der Jugendhilfe Anspruch auf Beratung bei der Entwicklung und Anwendung fachlicher Handlungsleitlinien

1. zur Sicherung des Kindeswohls und zum Schutz vor Gewalt sowie
2. zu Verfahren der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an strukturellen Entscheidungen in der Einrichtung sowie zu Beschwerdeverfahren in persönlichen Angelegenheiten.«

Damit werden die Kinder bereits in sehr jungen Jahren als Rechtssubjekte respektiert und sollen entsprechend effektiv an Entscheidungen in ihrem engsten Umfeld beteiligt werden. Diese Regelungen stellen nicht zuletzt eine Umsetzung der Forderung der UN-Kinderrechtskonvention dar, die schon lange eine Subjektstellung der Kinder fordert, wie sich aus Art. 12 ergibt:

Ergänzt und rechtlich verstärkt wird dieser völkerrechtliche Anspruch durch die Grundrechte-Charta der Europäischen Union. Dort findet sich als überstaatliches Recht Artikel 24 Absatz 1, der die »Rechte des Kindes« formuliert:

Es lässt sich also in der Sozialen Arbeit und ihren Beratungsaufgaben ein erheblicher Fortschritt auf dem Weg zur Anerkennung von Klienten allgemein und von Kindern im Besonderen als eigene Persönlichkeiten feststellen. Ein wesentlicher Teil ist die Partizipation im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und hier besonders bei der frühkindlichen Erziehung, die sich weit von der traditionellen Vorstellung einer reinen Betreuung entfernt hat, hin zur Bildung und Erziehung durch ErzieherInnen, was gerade bei sozial benachteiligten Kindern zu einer deutlichen Verbesserung der Chancengleichheit führen kann. ■