

Elemente kollektiver Rechtsdurchsetzung: Was braucht die Kinder- und Jugendhilfe?

Kirsten Scheiwe

*1. Rechtsdurchsetzung im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts – von Adressat*innen wird selten geklagt*

Betrachtet man die Klagehäufigkeit im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts, so lässt sich feststellen, dass es kaum individuelle Klagen zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen auf Leistungen der Hilfen zur Erziehung (§§ 27ff. SGB VIII) gibt. Auch zur Durchsetzung der Hilfen von jungen Volljährigen (§ 41 SGB VIII) wird nur wenig geklagt. Etwas häufiger sind Klagen auf Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII). Ein Blick auf die Rechtsprechung vor den Verwaltungsgerichten zeigt, dass Klagen auf Kostenerstattung und Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Trägern viel häufiger vorkommen als Klagen von Leistungsberechtigten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Häufiger geklagt wird nur zur Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Platz und Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege (§§ 22 bis 24 SGB VIII). Ein ähnliches Ergebnis zeigen auch die Fallstatistiken des BRJ (Berliner Rechtshilfefond Jugendhilfe)¹. Es ging in 70 % der ausgewerteten Fälle aus 10 Jahren ombudschafflicher Beratungen in Berlin um die Ablehnung von neu beantragten Jugendhilfeleistungen (50 %) sowie um Fälle, bei denen das Jugendamt eine laufende Jugendhilfeleistung beenden wollte (22 %). Zu Klagen kam es mit Unterstützung des BRJ in 10 Jahren seit 2002 in lediglich 21 Fällen (4 %), von denen in drei Fällen das Verfahren bis in die zweite Instanz vor das Oberverwaltungsgericht ging.

Dass es nur wenig Klagen im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts gibt, bedeutet jedoch nicht, dass Rechtsverwirklichung und Rechtsdurchsetzung keine Probleme aufwerfen würden. Vielmehr zeigen sich in diesem Feld exemplarisch Schwächen des Systems des Individualrechtsschutzes, die dazu geführt haben, dass Forderungen nach einer Stärkung von

1 *Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V.*, 10 Jahre Ombudschaft in der Berliner Jugendhilfe, 2012.

kollektiven Instrumenten der Rechtsdurchsetzung im Kinder- und Jugendhilferecht immer häufiger erhoben wurden, insbesondere zur Einführung von Ombudschäftsstellen im SGB VIII. Mit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) am 10.6.2021 wurde die Verpflichtung der öffentlichen Träger zur Einführung von Ombudschäftsstellen in § 9a SGB VIII rechtlich geregelt.² Andere Vorschläge betreffen Verbandsklage-rechte oder die Stärkung der Partizipation und Beteiligungsrechte von Verbänden und Adressat*innen der Kinder- und Jugendhilfe.

In diesem Beitrag wird nach einer Darstellung der Schwächen des Systems des Individualrechtsschutzes (2.) untersucht, welche Möglichkeiten der kollektiven Rechtsdurchsetzung bestehen (3.), die dann im Einzelnen untersucht werden: Verbandsklage (3.1), Prozessstandschaft („unechte“ Verbandsklage) (3.2), unabhängige Stellen, Beauftragte und Ombudschaft (3.3) sowie Mitbestimmung, Partizipation und Rechte im Verfahren (3.4). Die Untersuchung stellt dabei die Frage, welche dieser Instrumente kollektiver Rechtsdurchsetzung zur Verwirklichung der Rechte der Adressat*innen im Feld der Kinder- und Jugendhilfe nötig und geeignet erscheinen.

2. Über Schwächen des Systems des Individualrechtsschutzes und die Notwendigkeit von Instrumenten kollektiver Rechtsdurchsetzung

Durch Instrumente der kollektiven Rechtsdurchsetzung sollen Barrieren beim Zugang zum Recht (*access to justice*)³ zumindest partiell abgebaut und kompensiert werden und so für eine effektivere Rechtsdurchsetzung für die Gruppen gesorgt werden, für die der Zugang zum Recht schwierig ist. Der Zugang zum Recht ist ungleich verteilt; die Risiken und Kosten des individuellen Einklagens von Interessen können für ein Mitglied einer benachteiligten Gruppe unverhältnismäßig hoch sein, obwohl es kollektiven Interessen dienen würde diesen Rechtsstreit zu führen. Unter der Bezeichnung ‚*access to justice*‘ wird seit Ende der 1970er Jahre Forschung verstanden, die Hürden und Hindernissen der Rechtsdurchsetzung (etwa durch Sprach- oder Bildungsbarrieren, Einkommens- und Kostenaspekte)

2 Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG), BGBl. 2021 I, 1444.

3 Zu den Anfängen der ‚*access to justice*‘-Forschung vgl. Garth/Cappelletti/Trocker, *Access to Justice: Comparative General Report*, RabelsZ 1976, S. 669. Cappelletti (Hrsg.), *Access to Justice*, Vier Bände, 1978; aus jüngerer Zeit: Rudolf, *Rechte haben, Recht bekommen: Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht*, 2014; Kötter, *Besserer Zugang zum Recht (Access to Justice) durch staatliche Anerkennung informeller Justizsysteme?*, 2017.

und Möglichkeiten diese Barrieren abzubauen (etwa durch Prozesskostenhilfe, Pflichtverteidigung u.Ä.) thematisierte. ‚Access to justice initiatives‘ haben den Begriff aufgegriffen, und die Vereinten Nationen erklären dazu: „Access to justice is a basic principle of the rule of law. In the absence of access to justice, people are unable to have their voice heard, exercise their rights, challenge discrimination or hold decision-makers accountable.”⁴

Kollektive Interessen bestimmter benachteiligter Gruppen können nur schwer eingeklagt werden, wenn die prozessuale Geltendmachung davon abhängt, dass ein Individuum (quasi ‚für alle‘) einen konkreten Fall einklagt, denn dies kostet viel Zeit und möglicherweise auch einiges an Geld (Prozesskostenrisiko). Aufwand und Wirkung eines Rechtsstreits können aus individueller Perspektive unverhältnismäßig sein, wenn der Nachteil für die benachteiligte Person relativ ‚klein‘ ist, während die Summe aller individuellen ‚Schäden‘ zusammen genommen doch eine beträchtliche Größenordnung ausmachen kann und sich daher die gerichtliche Klärung der Rechtsfrage für die betroffene Gruppe insgesamt durchaus lohnen würde.⁵ Individuelle Rechtsdurchsetzung erfordert Sachkenntnis, Durchsetzungskraft und Selbstvertrauen der klagenden Person sowie die Fähigkeit, den notwendigen fachlichen Rat und rechtlichen Beistand einholen zu können – unwahrscheinlich, dass weniger durchsetzungsfähige Betroffene ihre Rechte gerichtlich geltend machen, obwohl es gerade im Interesse ‚schwächerer‘ Parteien wäre, rechtlichen Schutz zu mobilisieren. Problematisch ist auch, dass die Rechtskraftwirkung des individuellen Prozesses auf die beteiligten Parteien beschränkt bleibt. Instrumente der kollektiven Rechtsdurchsetzung sollen ‚Barrieren‘ beim Zugang zur Rechtsdurchset-

4 <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/> (Zugriff 10.9.2021).

5 In der zivilrechtlichen Diskussion über kollektive Rechtsdurchsetzung wurde für dieses Phänomen der Begriff der ‚Streuschäden‘ geprägt. Gemeint ist damit die Schädigung einer Vielzahl von Personen bei gleichzeitig (relativ) geringer Schadenshöhe. „Durch Rechtsbruch können individuelle Schäden verursacht werden, deren Höhe im Einzelfall nur so gering ist, dass sich eine Rechtsverfolgung für den Geschädigten nicht lohnt. Dieses ‚rationale Desinteresse‘ an der Erhebung von Individualklagen ist problematisch, wenn Schäden sich häufen und in ihrer Kumulation zu unrechtmäßigen Gewinnen führen.“ (Meller-Hannich, Gutachten Teil A: Sammelklagen, Gruppenklagen, Verbandsklagen – Bedarf es neuer Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes im Zivilprozess?, 2018, A104). Grundlegend bereits 1999 Basedow, Jürgen et.al. (Hrsg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozess. Verbandsklage und Gruppenklage, 1999.

zung und Mängel eines individualrechtlichen Rechtsschutzes abbauen und durch effektivere Rechtsdurchsetzung zumindest partiell kompensieren.

Besondere Probleme des Zugangs zum Recht stellen sich *für Adressat*innen von Sozialleistungen im Bereich des SGB VIII* aus verschiedenen Gründen. *Ulrike Urban-Stahl*, Mitbegründerinnen des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. (BRJ), hat über Probleme im Hilfeplanungs- und Klageverfahren geforscht.⁶ Danach haben benachteiligte Klientinnen und Klienten oft geringe persönliche Ressourcen wie Durchhalte- und Durchsetzungsfähigkeit, Bildungsstand, Wissen und Informationen über ihre Rechte. Es fehlen auch meist die für ein Klageverfahren notwendige emotionale Stabilität und finanziellen Mittel für die rechtliche Vertretung. Die Betroffenen wollen nicht, dass persönliche und intime Informationen über Krisen und Probleme in der Familie gerichtsöffentlich gemacht werden. Viele fürchten, es könnte zu Eingriffen in das Elternrecht kommen, wenn sie sich den Vorschlägen des Jugendamts widersetzen. Die Jugendlichen, Eltern oder jungen Erwachsenen haben auch Probleme, ohne fachliche Unterstützung in einem Gerichtsverfahren ihren Hilfebedarf selbst genau darzulegen. Genau das ist aber aus Gründen der Beweislastverteilung erforderlich. Außergerichtliche Unterstützung durch Beratung und auch Begleitung bei Gesprächen mit den Behörden scheinen in diesen Fällen wichtiger zu sein als Rechtsdurchsetzung durch Klagen vor Gericht.

Wie können unter diesen Bedingungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die möglichst umfassende Gewährleistung sozialer Rechte des SGB VIII und anderer Gesetze sowie der Rechtsschutz gesichert werden? Lässt sich die Situation durch Instrumente kollektiver Rechtsdurchsetzung verbessern?

3. Formen der kollektiven Rechtsdurchsetzung

Zu den Möglichkeiten eines verbesserten Zugangs zum Recht gehören neben Beratung, Schlichtung und Mediation auch Instrumente der kollektiven Rechtsdurchsetzung.⁷ Wichtige Instrumente der kollektiven Rechtsdurchsetzung sind:

6 *Urban*, Wo kein Kläger, da kein Rechtsbruch? Zur Durchsetzung von individuellen Rechtsansprüchen in der Jugendhilfe, ZKJ 2006, S. 126, 127.

7 Vgl. *Kocher*, § 24 Kollektiver Rechtsschutz: Effektivität und Erforderlichkeit im Verbraucherrecht, in: Tamm/Tonner (Hrsg.), Verbraucherrecht. Beratungshandbuch, 2016.

- Verbandsklage
- Prozessstandschaft durch Verbände („unechte“ Verbandsklage)
- Rechtsschutzgewährung durch Rechtshilfefonds oder Verbände zur Minimierung des Kostenrisikos (wie beispielsweise der gewerkschaftliche Rechtsschutz für Mitglieder in Arbeits- und Sozialrechtsstreitigkeiten)
- unabhängige Stellen oder Beauftragte, Ombudschaft
- Partizipation und Beteiligungsrechte von Verbänden und von Adressat*innen der Kinder- und Jugendhilfe.

Diese Formen kollektiver Rechtsdurchsetzung werden im Einzelnen betrachtet und auf ihre Geeignetheit für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe geprüft.

3.1 Die Verbandsklage

Ein Verbandsklagerecht ermöglicht es Verbänden, Rechtsverletzungen allgemeiner Interessen durch Klage zu verfolgen, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, etwa im *Verbraucherschutzrecht* (§§ 22, 22a AGBG; § 8 Abs. 3 Nr. 2 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb; Unterlassungsklagegesetz). Im *Naturschutzrecht* (§ 64 BNatSchG) ist dies in Planfeststellungsverfahren und bei Befreiungsfällen von Naturschutzgebiets- und Nationalparkverordnungen möglich. Auch zur Durchsetzung von *Barrierefreiheit* ist dies vorgesehen für Verbände, die die Interessen behinderter Menschen vertreten (§ 15 BGG⁸). Dem Verbandsklagerecht liegt die Annahme zugrunde, dass es in diesen Anwendungsbereichen bestimmte allgemeine, gemeinsame Interessen gibt (der Verbraucher*innen, der Bürger*innen im Hinblick auf Umweltschutz oder auf Barrierefreiheit), die durch Klage eines legitimierten Verbandes für eine große Gruppe von Betroffenen mit gemeinsamen Interessen geltend gemacht wird.

Voraussetzungen für Zulässigkeit der Verbandsklage sind (1) die Verletzung von Vorschriften, die dem speziellen *Schutzzweck* dienen, den auch der Verband verfolgt; (2) die *Anerkennung des Verbandes* (im BGG müssen die Verbände vom BMAS anerkannt werden; die Verfahren der Legitimation sind jedoch unterschiedlich), (3) der Verband muss für die Legitimation in seinem *satzungsmäßigen Aufgabenbereich* berührt sein, (4) je nach Geltungsbereich des Gesetzes muss der Verband *auf Bundes- und/oder*

8 Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, BGBl. I S. 1467, 1468; zuletzt geändert durch Teilhabestärkungsgesetz v. 2.6.2021 (BGBl. I S. 1387).

Landesebene tätig sein und (5) es muss sich um Fälle von *grundsätzlicher Bedeutung* handeln.

Die Verbandsklage wird im Verbraucherschutzrecht zwar häufig genutzt, doch zur Durchsetzung von Barrierefreiheit nach § 13 BGG (jetzt § 15 BGG) nur selten. Seit Einführung des Verbandsklagerechts 2002 wurde bis 2016 nur ein Fall einer Verbandsklage nach § 13 BGG (jetzt § 15 BGG) bekannt⁹: das Bundesverwaltungsgericht hatte 2006 die Verbandsklage von zwei Verbänden gegen das Eisenbahn-Bundesamt abgewiesen. *Welti* berichtet in der Evaluation des BGG 2014 lediglich über drei Verfahren mit Verbandsklage.¹⁰ Seit 2017 lief ein dreijähriges Modellprojekt von Verbänden, die behinderte Menschen vertreten, um die Möglichkeit der Verbandsklage zur Durchsetzung von Barrierefreiheit bekannter zu machen.¹¹

*Wäre ein Verbandsklagerecht ein geeignetes Instrument zur Rechtsdurchsetzung allgemeiner Interessen von Adressat*innen der Kinder- und Jugendhilfe?*

Bei der Einschätzung ist zu differenzieren zwischen der Durchsetzung von Rechten in Einzelfallentscheidungen über Leistungsansprüche einerseits und bei rechtlichen Planungsentscheidungen (z.B. Jugendhilfeplanung) andererseits. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe dominiert die Umsetzung der gesetzlichen Leistungsansprüche durch Einzelfallentscheidungen des öffentlichen Trägers auf kommunaler Ebene, etwa im gesamten Bereich der Hilfen zur Erziehung, der Hilfen für junge Volljährige etc. Es werden kaum Entscheidungen für eine große Gruppe von Adressat*innen erlassen, die vergleichbar wären mit Allgemeinen Geschäftsbedingungen im Zivilrecht oder mit Praktiken von Banken, die eine Vielzahl von Verbraucher*innen betreffen und die häufig von Verbraucherschutzverbänden durch Feststellungs- oder Unterlassungsklage angegriffen werden. Individuelle Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII unterscheiden sich grundlegend vom Verfahren der Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII, das kommunale Planungsentscheidungen zum Gegenstand hat, die eine Vielzahl von Menschen betreffen und daher grundsätzlich geeignet erscheinen für kollektive Rechtsdurchsetzungsinstrumente. Es sind nicht nur die zuvor angesprochenen Gründe für geringe Rechtsdurchsetzung, die persönliche Ressourcen und Motive der Adressat*innen der Jugendhilfe betreffen, warum Adressat*innen der KJH nicht klagen wollen.

9 von *Kossens/von der Heide/Maaß* 2015, Rn 12; BT-Drucksache 18/7824 vom 9.03.2016, S. 42.

10 *Welti u.a.*, Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, 2014.

11 http://www.rbm-rechtsberatung.de/wp-content/uploads/2017/01/mit_der_verbandsklage_zu_mehr_barrierefreiheit.html (Zugriff 10.9.2021).

Es ist auch strukturell die *Einzelfallbezogenheit* der meisten Entscheidungen der öffentlichen Träger über die Gewährung von Jugendhilfeleistungen und die Besonderheit der Anspruchsvoraussetzungen, die häufig unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden, welche von den Adressat*innen den Nachweis eines bestimmten Defizits oder Mangels verlangen und dann eine komplexe Einzelfallentscheidung erfordern.¹² Dies sind strukturelle Hindernisse dafür, dass ein Verband allgemeine Interessen von Adressat*innen der Kinder- und Jugendhilfe in diesem Bereich im Wege der Verbandsklage geltend machen könnte. Verbandsklagen eignen sich eher dazu Entscheidungen zu adressieren, die allgemeine Interessen einer größeren Zahl von Menschen gleichermaßen betreffen (wie etwa Allgemeine Geschäftsbedingungen von Unternehmen oder Entscheidungen im Planfeststellungsverfahren im Umweltrecht).

Es fragt sich dann, ob gegen Entscheidungen des öffentlichen Trägers im Rahmen der kommunalen *Jugendhilfeplanung* (§ 80 SGB VIII) die Verbandsklage ein sinnvolles Instrument sein könnte, denn diese Planungsentscheidungen berühren zweifelsohne eine große Zahl von Adressat*innen, wenn es etwa um die bedarfsgerechte Bereitstellung der erforderlichen Dienste und Einrichtungen oder um Finanzierungsentscheidungen geht und wenn diese nicht ausreichend geplant und vorhanden oder unterfinanziert sind. Die Rechtsnatur der Planungsentscheidungen ist nicht im SGB VIII geregelt.¹³ Die Partizipation soll über das Entscheidungsverfahren im Jugendhilfeausschuss erreicht werden, in dem auch freie Träger und andere Verbände repräsentiert sind und häufig auch eine Vertreterin des Kreisjugendrings (nach der Reform durch das KJSG sollen auch Mitglieder selbstorganisierter Zusammenschlüsse als beratende Mitglieder im Jugendhilfeausschuss vertreten sein, § 71 Abs. 2 SGB VIII).

Dabei stehen die Interessen der Adressat*innen möglicherweise im Gegensatz zu denen des öffentlichen Trägers oder auch des freien Trägers. Es fragt sich daher, welche Verbände legitimiert sein sollten, die

12 Zu den Besonderheiten der Konkretisierung von Rechtsansprüchen im Kinder- und Jugendhilferecht vgl. *Burghardt*, *Recht und soziale Arbeit*, Grundlagen für eine sozialpädagogische Fachlichkeit, 2001; *Maas*, *Soziale Arbeit als Verwaltungshandeln – Systematische Grundlegung für Studium und Praxis*, 1996; *Scheiwe*, *Die Bedeutung der Erziehungs- und Sozialwissenschaften für das Kinder- und Jugendhilferecht* (SGB VIII), in: *Deutscher Sozialrechtsverband* (Hrsg.), *Das Sozialrecht und seine Nachbardisziplinen*, 2015, S. 129.

13 *Smessaert/Münder*, *Rechtliche Vorgaben zur Jugendhilfeplanung im SGB VIII und ihre Auswirkungen auf die Jugendhilfepläne*, in: *Maykus/Schone* (Hrsg.), *Handbuch Jugendhilfeplanung*, 2010, S. 157.

gemeinsamen Interessen der Adressat*innen zu vertreten und ihre Rechte durchzusetzen. Der AGJ-Fachausschuss „Organisations-, Finanzierungs- und Rechtsfragen in der Jugendhilfe“ hat sich auch mit der Problematik der Verbandsklage 2003 befasst; in Thüringen haben die Fraktionen Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen gemeinsam einen Entschließungsantrag im Landtag eingebracht, der u.a. die Prüfung der Einführung eines Verbandsklagerechts für die Zusammenschlüsse von Jugendverbänden fordert.¹⁴ Das Deutsche Kinderhilfswerk fordert, dass anerkannten Kinder- und Jugendverbänden die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Verbandsklage zur Durchsetzung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf kommunaler Ebene einzuführen.¹⁵

Ein *Formulierungsvorschlag* für eine derartige Verbandsklage lautet:

„Ein anerkannter Träger der freien Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII kann, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung einlegen, wenn der Träger geltend macht, dass Kinder oder Jugendliche durch Planungen und Vorhaben einer Kommune nach den Absätzen 1 bis 3 *in ihren Beteiligungsrechten* verletzt worden sind.“

Auf kommunaler Ebene könnte die Verbandsklage ein sinnvolles Instrument zur Durchsetzung der Interessen von Kindern und Jugendlichen auf Partizipation bei Planungsentscheidungen sein, gestützt auch durch Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention¹⁶. Es gibt jedoch viele offene Fragen, etwa welche Verbände legitimiert sein können. Über ein Verbandsklagerecht auf Beteiligung bei kommunalen Planungsentscheidungen – insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfeplanung – hinaus sehe ich jedoch keinen weitergehenden Bedarf und Anwendungsbereich für eine Verbandsklage im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.

3.2 *Prozessstandschaft durch Verbände* („unechte“ Verbandsklage)

Im Gegensatz zur Verbandsklage, bei der ein Verband Klage erheben kann, ohne dass die Verletzung konkreter Rechte einer Person mit Behin-

14 *Thüringer Landtag*, Drucksache 6/6828 zu Drucksache 6/6068 vom 20.02.2019.

15 *Deutsches Kinderhilfswerk*, Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen. Handlungsvorschläge des Deutschen Kinderhilfswerkes für eine Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, 2017, S. 7.

16 Zu Art. 12 *Schmahl*, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Handkommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 12.

derung nachgewiesen werden müsste, kann bei der Prozessstandschaft ein Verband nur dann tätig werden, wenn eine in ihren eigenen Rechten verletzte Person einwilligt; ein Verband kann dann an Stelle der in ihren Rechten verletzten Rechtsinhaberin und mit deren Einverständnis klagen. Dies ermöglichen etwa § 85 (vormals § 63) SGB IX oder § 14 (vormals § 12) BGG. Beispielfhaft sei hier § 85 SGB IX zitiert:

§ 85 SGB IX Klagerecht der Verbände

Werden Menschen mit Behinderungen in ihren Rechten nach diesem Buch verletzt, können an ihrer Stelle und mit ihrem Einverständnis Verbände klagen, die nach ihrer Satzung Menschen mit Behinderungen auf Bundes- oder Landesebene vertreten und nicht selbst am Prozess beteiligt sind. In diesem Fall müssen alle Verfahrensvoraussetzungen wie bei einem Rechtsschutzersuchen durch den Menschen mit Behinderungen selbst vorliegen.

Damit können Verbände, die nach ihrer Satzung behinderte Menschen vertreten, an deren Stelle klagen.¹⁷ Dies entlastet die betroffene Person mit Beeinträchtigungen erheblich, hinsichtlich der Kosten, der erforderlichen Sachkenntnis und der mit dem Verfahren verbundenen Belastungen.

Auch im *Arbeitsrecht*¹⁸ gibt es zum Schutz von Arbeitnehmer*innen prozessstandschaftliche Klagebefugnisse, gesetzlich geregelt etwa in § 25 Heimarbeitsgesetz. Danach können die Länder Entgeltansprüche von Heimarbeiterinnen und Heimarbeitern mit Wirkung für und gegen diese einklagen. Auch bei der Durchsetzung der Rechte von Arbeitnehmer*innen auf Kurzarbeit in Betrieben mit Betriebsrat bestehen prozessstandschaftliche Befugnisse, die die Beschäftigten nicht selbst einklagen können, denn Arbeitgeber und Betriebsrat haben exklusive verfahrens- und prozessstandschaftliche Befugnisse, da die Einführung von Kurzarbeit mitbestimmungspflichtig ist (§ 87 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG). Wenn sich Betriebsrat und Arbeitgeber nicht auf Kurzarbeit einigen konnten, können Arbeitgeber oder Betriebsrat die Einigungsstelle anrufen, um Kurzarbeit durchzusetzen

17 Vgl. *Kap*, Kollektive Rechtsdurchsetzung und Präzisierung in: Hlava (Hrsg.), Barrierefreie Gesundheitsversorgung, Rechtliche Gewährleistung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsdurchsetzung, 2018, S. 337.

18 Zu Instrumenten der kollektiven Rechtsdurchsetzung im Arbeitsrecht vgl. *Pfarr/Kocher*, Kollektivverfahren im Arbeitsrecht, 1998; sowie *Kocher*, Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht, 2002. Zur Verbandsklage im Sozialrecht vgl. *Höland*, Verbandsklagen im Verbraucherrecht und im Sozialrecht – vergleichende Überlegungen, 2013.

(etwa um Entlassungen zu vermeiden), deren Entscheidung dann verbindlich ist.

Aufgrund der *Asymmetrien in den Ressourcen und Machtverhältnissen* zwischen Leistungsträgern und Adressat*innen der Kinder- und Jugendhilfe mit Benachteiligungen oder in schwierigen Lebenslagen scheint mir die Prozessstandschaft durch Verbände durchaus ein sinnvolles Instrument zu sein, das zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung beitragen könnte. Dies wäre auch zur Durchsetzung individueller Leistungsansprüche möglich. Ob die Betroffenen dies jedoch wollen und in Anspruch nehmen, ist aus den oben genannten Gründen zumindest fraglich. Anders stellt es sich dar, wenn man sich eine konkrete Situation vorstellt, etwa die Durchsetzung der Rechte auf Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII, die in der Praxis häufig nicht gewährt werden.¹⁹ Berücksichtigt man, dass die Altersgruppe der über 15-Jährigen auch in der Beratungspraxis einen hohen Anteil hat und offenbar eher bereit ist, Unterstützung zur Durchsetzung der eigenen Rechte in Anspruch zu nehmen, so erscheint eine *Prozessstandschaft für Interessenverbände junger Menschen* durchaus sinnvoll. Zwei Fragen stellen sich:

- (1) *Welche Verbände und Vereinigungen wären legitimiert*, die Prozessstandschaft zu übernehmen? Wessen Interessen sollen vertreten werden? In dem von uns diskutierten Kontext würde ich dies auf die Interessenvertretung für Kinder, Jugendliche und junge Menschen beschränken. Es geht um Verbände, Organisationen und juristische Personen, die ein Interesse an der Einhaltung und Durchsetzung der Bestimmungen haben. Klagebefugt könnten Vereinigungen sein, die sich satzungsgemäß für die Gruppe der Kinder, Jugendlichen und jungen Menschen einsetzen; an den Zwecken, die in ihren Satzungen genannt werden, wäre anzuknüpfen (vgl. § 69 SGB IX, § 12 BGG, § 4 UKIG).
- (2) *Wie soll das Vorliegen der Voraussetzungen für die Legitimation festgestellt werden?* Dafür gibt es unterschiedliche *Verfahren*, dies ist einerseits ein konstitutionelles Eintragsverfahren (wie im Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen UKIG oder bei §§ 12, 13 Abs. 3 BGG) und der Erstellung einer offiziellen Liste nach Anmeldung – so etwa für die Vereinigungen, die Interessen behinderter Menschen vertreten und die beim BMAS angemeldet werden können. Die Alternative zum Eintragsverfahren wäre die

19 Zu den Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII vgl. *Tammen*, in: *Münder/Meysen/Trenczek* (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar SGB VIII*, 2019, § 41; *Wiesner*, *Hilfe für junge Volljährige. Rechtliche Ausgangsbedingungen*, 2014.

Überprüfung der Klagebefugnis im Einzelfall im gerichtlichen Verfahren, was ich angesichts der Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe für sinnvoller halten würde. Das Gericht kann das rechtliche Interesse an der prozessstandschaftlichen Geltendmachung dann im Rahmen einer Prüfung der Sachurteilsvoraussetzungen überprüfen.

3.3 Unabhängige Stellen, Beauftragte, Ombudschaft

Die Schaffung von unabhängigen *Ombudschaftsstellen für die Kinder- und Jugendhilfe* als Beschwerde- und Beratungsstellen ist ein viel diskutiertes und überzeugendes Konzept, das auch in der wissenschaftlichen Literatur bereits ausführlich behandelt wurde.²⁰ Personensorgeberechtigte und junge Menschen, die Konflikte mit dem öffentlichen Träger oder mit Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe haben oder die ihre Bedarfe nicht angemessen berücksichtigt sehen, benötigen aufgrund von Machtasymme-

20 AFET, Positionspapier des AFET-Fachausschusses Jugendhilferecht und -politik; „Mit unabhängigen Ombudsstellen die Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe stärken“, 2019; *Berliner Rechtsbühlfonds Jugendhilfe e.V.*, 10 Jahre Ombudschaft in der Berliner Jugendhilfe, 2012; *Bundesnetzwerk Ombudschaft Kinder- und Jugendhilfe*, Gesetzliche Verankerung von Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe, 2019; *Hansbauer/Stork*, Ombudschaften für Kinder und Jugendliche – Entwicklungen, Herausforderungen und Perspektiven, in: Sachverständigenkommission 15. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Materialien zum 15. Kinder und Jugendbericht 2017, S. 155; *Müller/Gembalczyk*, Externe Beschwerdemöglichkeiten als ein Beitrag zur Sicherung der Rechte von Kindern, Das Jugendamt 2016, S. 413; *Rosenbauer/Schruth*, Ombudschaft als Mittel der Durchsetzung von Rechten junger Menschen und Familien in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Gathen et.al., Vorwärts, aber nicht vergessen, 2019, S. 146; *Schindler*, Rechtsgrundlagen der ombudschaftlichen Tätigkeit, 2019; *Schindler*, Rechtsfragen ombudschaftlicher Tätigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe. Forum Erziehungshilfen 2020, S. 57; *Schrappner*, Beschwerdemöglichkeiten und Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe, Dialog Erziehungshilfe 2013, S. 18; *Schruth*, Ombudschaft in der Jugendhilfe: Streitpunkte der Fachdebatte, Forum Erziehungshilfen 2020, S. 16; *Smessaert*, Fast angekommen im System? Was eine gesetzliche Regelung zur ombudschaftlichen Beratung bedeuten und bewirken kann, Das Jugendamt 2019, S. 2.; *Smessaert*, Jedes Mittel recht? Zur Implementierung von Ombudschaft im SGB VIII, Forum Erziehungshilfen 2020; *Urban-Stahl*, Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, 2011; *Urban-Stahl*, Die mögliche Verankerung von Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe, Forum Erziehungshilfen 2020, S. 4; *Urban-Stahl/Jann*, Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, 2014; *Wiesner*, Implementierung von ombudschaftlichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII. Rechtsgutachten, 2012.

trien und besonderer Problemlagen eine unabhängige Beratung und Unterstützung zur Beilegung von Konflikten und bei der Formulierung ihrer Bedarfe und Interessen, bei Beschwerden und bei der Durchsetzung ihrer Interessen. Ombudtschaft (durch Beauftragte oder unabhängige Beschwerde- und Beratungsstellen) hat zum Ziel, diejenigen zu unterstützen, deren Bedarfe in der Kinder- und Jugendhilfe nicht ausreichend gedeckt wurden oder deren Rechte nicht verwirklicht wurden (Kinder, Jugendliche, junge Menschen, Personensorgeberechtigte). Das kann durch Beratung, aber auch durch rechtliche Unterstützung und Begleitung bis hin zur Unterstützung auf dem Klageweg geschehen. In vielen Bundesländern arbeiten bereits seit mehreren Jahren Vereine und Organisationen ombudtschaftlich, teilweise auch mit direkter Unterstützung der öffentlichen Träger und des Landes.

Die Notwendigkeit von Ombudtschaft wurde bereits mehrfach nachdrücklich dargelegt und fand endlich auch Niederschlag im Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG), das am 10.6.2021 in Kraft getreten ist.²¹ Die Einrichtung von unabhängigen, fachlich nicht weisungsgebundenen Ombudsstellen durch die Länder wurde in § 9a SGB VIII²² gesetzlich geregelt; dafür haben die Länder einen Sicherstellungsauftrag; die nähere Ausgestaltung obliegt dem Landesrecht. Die weiteren Entwicklungen sind daher für die Rechtsdurchsetzung von jungen Menschen und anderen Adressat*innen von höchstem Interesse und sollen evaluiert werden. An der Geeignetheit und Notwendigkeit vom Ombudtschaftsstellen als Instrument zur Unterstützung bei der Rechtsverwirklichung und Rechtsdurchsetzung von Adressat*innen der Kinder- und Jugendhilfe und als Instrument zum *Empowerment* besteht meines Erachtens kein Zweifel.

21 Zur Diskussion 2017 vgl. die Synopse zum Regierungsentwurf vom 12.4.2017 eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) des DIJuF, DIJuF Interaktiv, www.kijup-sgbviii-reform.de.

22 § 9a SGB VIII Ombudsstellen: In den Ländern wird sichergestellt, dass sich junge Menschen und ihre Familien zur Beratung in sowie Vermittlung und Klärung von Konflikten im Zusammenhang mit Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach § 2 und deren Wahrnehmung durch die öffentliche und freie Jugendhilfe an eine Ombudsstelle wenden können. Die hierzu dem Bedarf von jungen Menschen und ihren Familien entsprechend errichteten Ombudsstellen arbeiten unabhängig und sind fachlich nicht weisungsgebunden. § 17 Absatz 1 bis 2a des Ersten Buches gilt für die Beratung sowie die Vermittlung und Klärung von Konflikten durch die Ombudsstellen entsprechend. Das Nähere regelt das Landesrecht.

Als erstes Bundesland hat Niedersachsen einen Gesetzentwurf²³ vorgelegt, der die Einrichtung von vier regionalen und einer überregionalen Ombudstelle vorsieht. Vorgesehen ist die Finanzierung der regionalen Ombudstellen mit je 200.000 Euro jährlich (kalkuliert auf der Basis von einer Stellenbesetzung mit 2,5 hauptamtlichen Vollzeitkräften) und der überregionalen Ombudstelle mit 300.000 Euro jährlich. Die landesrechtliche Umsetzung des § 9a SGB VIII sowie die Praxis und Evaluation dieser wichtigen Form kollektiver Rechtsberatung und -durchsetzung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ist eine wichtige Aufgabe der rechtswissenschaftlichen und empirischen Forschung.

Werden über Ombudtschaftsstellen auf kommunaler Ebene hinaus *weitere Beauftragte oder ‚Stellen‘ benötigt*, wie sie etwa im Antidiskriminierungsrecht in Umsetzung der EU-Richtlinien vorgesehen sind?²⁴ Modelle wären etwa die *Bundes- oder Landesbeauftragten* für die Belange behinderter Menschen oder die *Antidiskriminierungsstelle* auf Ebene des Bundes, der Länder oder einzelner Städte, die Vorbild für ähnliche Einrichtungen für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sein könnten. Eine *Kinderbeauftragte* auf Bundesebene gibt es nicht; allerdings gut 100 Kinderbeauftragte auf kommunaler Ebene, die auch ombudtschaftliche Aufgaben wahrnehmen und Beschwerden nachgehen, und einige wenige auf Landesebene.²⁵ So ist die Aufgabe des Kinderbeauftragten in Sachsen-Anhalt u.a., die Sicht der Kinder auf Gesetzesvorhaben und Maßnahmen der Landespolitik einzubringen.

23 Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs und zur Niedersächsischen Kinder- und Jugendkommission, https://www.niedersachsen.de/download/172460/Entwurf_eines_Gesetzes_zur_Aenderung_des_Niedersaechsischen_Gesetzes_zur_Ausfuehrung_des_Achten_Buchs_des_Sozialgesetzbuchs_und_zur_Niedersaechsischen_Kinder-_und_Jugendkommission_PDF_.pdf (Zugriff 10.1.2022, zu diesem Zeitpunkt befindet sich der Entwurf in der Verbändeberatung).

24 Vgl. *Scheiwe*, Vorbemerkung zur Verfahrensbeteiligung, zum Klagerecht von Verbänden und den Stellen zur Beobachtung, Analyse und Unterstützung der Richtlinien, in: Rust u.a. (Hrsg.), *Die Gleichbehandlungsrichtlinien der EU und ihre Umsetzung in Deutschland*, Loccumer Protokolle 40/03, 2003, S. 291, sowie *Scheiwe/Wolff*, Organisationstheoretische und rechtliche Überlegungen zur Errichtung einer oder mehrerer Stellen zur Beobachtung, Analyse und Unterstützung der Richtlinien 2000/43/EG und 2002/73/EG, in: Rust u.a. (Hrsg.), ebd., S. 325.

25 Vgl. Kurzinformation ‚Kinderbeauftragte‘ des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, <https://www.bundestag.de/resource/blob/576426/b0c58cbe618ba71bcae9df0125ca2c4a/WD-9-071-18-pdf-data.pdf> (Zugriff 10.9.2021).

Ich nehme als beispielhafte Beschreibung der *Aufgaben* von Stellen die Formulierungen im Rahmen der *EU-Antidiskriminierungsrichtlinien*.²⁶ Übertragen auf die Belange von jungen Menschen und Familien würde das bedeuten, dass Stellen die Verwirklichung der Aufgaben des Kinder- und Jugendhilferechts für junge Menschen fördern, analysieren, beobachten und unterstützen sollten. Ähnliche Aufgaben hat ja bereits die unabhängige Monitoring-Stelle für die Umsetzung der UN-KRK, die beim Deutschen Institut für Menschenrechte angesiedelt ist. Sie berät Politik und Zivilgesellschaft bei der Auslegung und kindgerechten Umsetzung der UN-KRK, fördert eine kinderrechtebasierte Forschung, nimmt aber keine Ombudsaufgaben wahr und hat nicht die Befugnis, Beschwerden nachzugehen oder in Einzelfällen rechtlich zu beraten.

Bei den Antidiskriminierungsstellen ist dagegen nach EU-Recht vorgesehen, dass es auch zu den Zuständigkeiten dieser Stellen gehört, unbeschadet der Rechte der Betroffenen und der Verbände, diese auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen. Der oder die Beauftragte wäre (wie nach §§ 17, 18 BGG) bei allen Gesetzes-, Verordnungs- oder sonstigen wichtigen Vorhaben zu beteiligen und hat ein Akteneinsichts- und Auskunftsrecht.

Eine Möglichkeit wäre die Einrichtung einer Stelle oder eines/r Beauftragten als bundesweite Ombudsstelle für die Rechte von Kindern und Jugendlichen, die aus Bundesmitteln des Kinder- und Jugendplans finanziert würde. Ein*e Beauftragte*r könnte bei der Regierung oder einem

-
- 26 Die Antirassismus-Richtlinie 2000/43/EG und die Gender-Richtlinie 2002/73/EG schreiben in *Art. 8a RL 2002/73/EG* sowie in *Art. 13 RL 2000/43/EG* die Einrichtung von Stellen zur Beobachtung, Analyse und Unterstützung der Umsetzung dieser Richtlinien vor. Danach ist jeder Mitgliedstaat der EU verpflichtet, eine oder mehrere Stellen einzurichten, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern, zu analysieren, zu beobachten und zu unterstützen. Diese Stellen können Teil von Einrichtungen sein, die auf nationaler Ebene für den Schutz der Menschenrechte oder der Rechte des Einzelnen zuständig sind. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es zu den Zuständigkeiten dieser Stellen gehört, unbeschadet der Rechte der Opfer und der Verbände, der Organisationen oder anderer juristischer Personen die Opfer von Diskriminierungen
- a) auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen
 - b) unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen
 - c) unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen.

Ministerium angesiedelt werden (wie die Antidiskriminierungsstelle des Bundes oder der/die Beauftragte für die Belange behinderter Menschen). Aus Gründen des Föderalismus wären wohl Landesbeauftragte sinnvoller aufgrund der Kompetenzen und Zuständigkeiten im Rahmen des Kinder- und Jugendhilferechts.

Eine der Aufgaben könnte die unabhängige Berichterstattung sein. Eine gesetzliche Verpflichtung in jeder Legislaturperiode einen Jugendbericht²⁷ sowie den Familienbericht vorzulegen besteht bereits. Auch die Monitoringstelle zur UN-Kinderrechtskonvention (KRRK) ist zum Monitoring der Verwirklichung von Kinderrechten verpflichtet.²⁸ Doppelungen sollten vermieden werden; deshalb müsste über den Inhalt einer Berichterstattungspflicht genauer nachgedacht werden.

3.4 Mitbestimmung, Partizipation, Rechte im Verfahren

Es ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen *kollektiven und individuellen Rechten auf Partizipation*; der Schwerpunkt in diesem Beitrag liegt auf der kollektiven Rechtsdurchsetzung. Eine weitere Unterscheidung bei kollektiven Rechten auf Beteiligung, ist die zwischen Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten (wie im kollektiven Arbeitsrecht), zwischen Vetorechten und Beteiligungsrechten (wie etwa der Anhörung). Inhalt der Rechte und Rechtsfolgen bei Verletzung der Partizipationsrechte sind unterschiedlich, denn sie sind – vereinfacht gesagt – ‚stärker‘ oder ‚schwächer‘ ausgeprägt. Während Mitwirkung Elemente wie Informations-, Anhörungs- und Beratungsrechte umfasst, beinhalten Mitbestimmungsrechte die Möglichkeit, durch Verweigerung der Zustimmung zu einer Maßnahme diese zu verhindern; die fehlende Einigung kann dann durch den Spruch einer angerufenen Einigungsstelle ersetzt werden.

Wichtig ist auch, auf welcher Ebene kollektive Beteiligungsrechte gewährt werden – in politischen Entscheidungsprozessen auf kommunaler Ebene, auf Ebene der Länder (nur in der hessischen Verfassung sind seit 2018 Beteiligungsrechte explizit benannt), des Bundes oder in Planungs-

27 Die Bundesregierung ist verpflichtet, in jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Lage junger Menschen und Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe vorzulegen, der Bestandsaufnahme, Analyse und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe enthalten soll; jeder dritte Bericht enthält einen Überblick über die Gesamtsituation; § 84 SGB VIII.

28 Art. 4 und Art. 44 UN-Kinderrechtskonvention zur Verpflichtung der Vertragsstaaten, an den Kinderrechtsausschuss zu berichten.

verfahren (wie in § 3 Abs. 1 BauGB). Beteiligungsrechte im Prozess der Entscheidung über die individuelle Leistungsgewährung wie das Wunsch- und Wahlrecht, Beteiligung im individuellen Hilfeplanverfahren, im gerichtlichen Verfahren vor Verwaltungs- oder Familiengerichten²⁹ sind wichtig, bleiben jedoch auf der individuellen Ebene. Dadurch, dass sich die Beteiligten jedoch auch einen Beistand zur Unterstützung suchen und diesen im Verfahren mitbringen können, hat dies ein kollektives Element.

3.4.1 Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf kommunaler Ebene

In den verschiedenen Bundesländern gibt es auf kommunaler Ebene Regelungen hinsichtlich der Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen: es gibt Soll-, Muss- und Kann- Formulierungen in den Gemeindeordnungen oder Kommunalverfassungen. Muss-Bestimmungen enthalten die Regelungen der Gemeindeordnungen oder Kommunalverfassungen von Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein, Soll-Bestimmungen schreiben fünf weitere Bundesländer vor.³⁰ Auch in kommunalen Satzungen können kollektive Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen enthalten sein, wie dies in mehreren Kommunen der Fall ist. Durch die Neuregelungen des KJSG sollen selbstorganisierte Zusammenschlüsse von Leistungsberechtigten und Adressat*innen der Kinder- und Jugendhilfe unterstützt, begleitet und gefördert werden (§ 4a SGB VIII). Selbstorganisierte Zusammenschlüsse sollen als beratende Mitglieder auch dem Jugendhilfeausschuss angehören (§ 71 Abs. 2 SGB VIII) und in den Arbeitsgemeinschaften beteiligt werden (§ 78 SGB VIII). Die Umsetzung dieser Regelungen im Landesrecht und in der Praxis ist daher von besonderem Interesse und genau zu beobachten und zu evaluieren.

29 Zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Familiengerichtsverfahren vgl. *Scheiwe*, Familienrecht, in: Richter/Krappmann/Wapler (Hrsg.), Kinderrechte, Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts, 2020, S. 119; zum Gerichts- und Verwaltungsverfahren *Zaiane/Schiller*, Beteiligung in Gerichts- und Verwaltungsverfahren, in: Richter/Krappmann/Wapler (Hrsg.), ebd., 473.

30 *Zaiane/Schiller*, *ibid.*, S. 500.

3.4.2 *Beteiligung im Betriebserlaubnisverfahren und innerhalb von Einrichtungen*

Eine andere Ebene wäre die *Beteiligung im Betriebserlaubnisverfahren*, in dem der öffentliche Träger Einrichtungen die Betriebserlaubnis erteilt (§ 45ff. SGB VIII) oder die *Partizipation von Kindern und Jugendlichen innerhalb von Einrichtungen*, und zwar nicht nur im Rahmen von Beschwerdeverfahren³¹, sondern auch bei Personalentscheidungen oder anderen wichtigen Angelegenheiten, welche die Einrichtung und ihre Angebote betreffen. Hier sind die Partizipationsrechte bisher nur gering entwickelt und gesetzlich kaum geregelt, sodass noch viele Forderungen offen sind und Partizipationsverfahren eingeführt werden sollten. Einen Schritt in diese Richtung ist das KJSG gegangen und hat mit Wirkung ab 10.6.2021 geregelt, dass Träger der freien Jugendhilfe im Rahmen des Betriebserlaubnisverfahrens gemäß § 45 SGB VIII gewährleisten müssen, dass sich junge Menschen innerhalb und außerhalb der Einrichtung beschweren können (§ 45 Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII).

4. *Fazit*

Die Schwächen des Individualrechtsschutzes im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts und die Notwendigkeit von Instrumenten der kollektiven Rechtsdurchsetzung wurden dargestellt und unterschiedliche Instrumente der kollektiven Rechtsdurchsetzung (Verbandsklage, Prozessstandschaft, unabhängige Stellen, Beauftragte und Ombudschaft sowie Mitbestimmung, Partizipation und Rechte im Verfahren) diskutiert. Im Ergebnis könnte die Einführung einer Verbandsklage auf Beteiligung bei kommunalen Planungsentscheidungen, insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendhilfeplanung, ein sinnvolles Instrument zur Durchsetzung der Interessen von Kindern und Jugendlichen auf Partizipation bei Planungs-

31 Zur Erteilung einer Betriebserlaubnis für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ist es erforderlich, dass diese ein Konzept für ein geeignetes Beschwerdeverfahren zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen vorlegen, § 45 Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII. Zu Schutzkonzepten in der Pflegekinderhilfe als partizipativen Organisationsentwicklungskonzepten zur Stärkung der Rechte von Kindern vgl. *Husmann/Rusack*, Schutzkonzepte in der Pflegekinderhilfe, Sozial Extra 2020, S. 151–153. Die Vorlage von Konzepten zum Schutz vor Gewalt durch den antragstellenden Träger ist nach der Reform durch das KJSG gesetzlich vorgeschrieben, § 45 Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII.

entscheidungen sein, gestützt auch durch Art. 12 UN-Kinderrechtekonvention.³² Es gibt jedoch viele offene Fragen, etwa welche Verbände legitimiert sein könnten. Die Prozessstandschaft („unechte Verbandsklage“) durch Interessenverbände junger Menschen kann ebenfalls ein sinnvolles Instrument zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung sein, auch zur Durchsetzung individueller Rechtsansprüche. Im Bereich der Ombudschaft hat sich endlich durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz 2021 eine schon lange geforderte Veränderung ergeben, da durch § 9a SGB VIII nunmehr die Einrichtung von Ombudstellen verpflichtend ist und von den Ländern umgesetzt werden muss; die Beobachtung und Begleitung dieses Prozesses und der damit verbundenen offenen rechtlichen und sozialpolitischen Probleme sind wichtige Aufgaben der Forschung und aufschlussreich für die Frage, welchen Beitrag diese Institutionen zur kollektiven Rechtsdurchsetzung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe leisten können, denn in diesem Feld wurde bisher von Adressat*innen kaum geklagt, und die Strukturen unabhängiger Beratung und Unterstützung sowie der Selbstvertretung waren bisher nur gering entwickelt. Es ist zu hoffen, dass sich dies ändert; weitere Reformen – wie hier vorgeschlagen – sind jedoch wünschenswert und durch Art. 12 UN-Kinderrechtekonvention indiziert.

Literaturverzeichnis

- AFET (2019): Positionspapier des AFET-Fachausschusses Jugendhilferecht und -politik „Mit unabhängigen Ombudsstellen die Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe stärken“. https://www.afet-ev.de/aktuell/AFET_intern/2019/Positionspapier-Ombudschaften-JHR-280319-Endfassung.pdf?m=1554284820.
- Basedow, Jürgen/Hopt, Klaus/Kötz, Hein/Baethke, Dietmar (Hrsg.) (1999): Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozess. Verbandsklage und Gruppenklage. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. (2012): 10 Jahre Ombudschaft in der Berliner Jugendhilfe. https://ombudschaft-nrw.de/pdf/Berliner_Rechtshilfefonds_Jugendhilfe_e.V._10_Jahre_.pdf
- Bundesnetzwerk Ombudschaft Kinder- und Jugendhilfe (2019): Gesetzliche Verankerung von Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe: Positionen des Bundesnetzwerks Ombudschaft <https://ombudschaft-jugendhilfe.de/2019/11/positionierung-des-bundesnetzwerks-ombudschaft-zur-gesetzlichen-verankerung-von-ombudschaft-in-der-kinder-und-jugendhilfe/positionspapier-bnw-ombudschaft/>.

32 Zu Art. 12 *Schmahl*, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Handkommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 12.

- Burghardt, Heinz* (2001): *Recht und soziale Arbeit, Grundlagen für eine sozialpädagogische Fachlichkeit*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Cappelletti, Mauro* (Hrsg.) (1978): *Access to Justice*. 4 Bände. Mailand: Giuffrè Editore, Alphen aan den Rijn, Sijthoff/Noordhoff.
- Garth, Bryant/ Cappelletti, Mauro/Trocker, Nicolo* (1976): *Access to Justice: Comparative General Report*, *Rabels Zeitschrift*, 40 (3/4). S. 669–717.
- Haas, Julia* (2012): *Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts – Zur Neubestimmung der Rolle des Ombudsmanns als Organ der Verwaltungskontrolle auf der Grundlage europäischer Ombudsmann-Einrichtungen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hansbauer, Peter/Stork, Remi* (2017): *Ombudschäften für Kinder und Jugendliche – Entwicklungen, Herausforderungen und Perspektiven*, in: *Sachverständigenkommission 15. Kinder- und Jugendbericht* (Hrsg.), *Materialien zum 15. Kinder und Jugendbericht. Zwischen Freiräumen, Familie, Ganztagschule und virtuellen Welten – Persönlichkeitsentwicklung und Bildungsanspruch im Jugendalter*. München: Deutsches Jugendinstitut, S. 155–201.
- Hlava, Daniel* (2018): *Barrierefreie Gesundheitsversorgung, Rechtliche Gewährleistung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsdurchsetzung*. Baden-Baden: Nomos.
- Husmann, Laura/Rusack, Tanja* (2020): *Schutzkonzepte in der Pflegekinderhilfe*, *Sozial Extra* 44. S. 151–153
- Höland, Armin* (2013): *Verbandsklagen im Verbraucherrecht und im Sozialrecht – vergleichende Überlegungen*, in: *Welti, Felix* (Hrsg.): *Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit*. Kassel: Kassel University Press, 113–124.
- Kocher, Eva* (2016): *§ 24 Kollektiver Rechtsschutz: Effektivität und Erforderlichkeit im Verbraucherrecht*, in: *Tamm/Tonner* (Hrsg.), *Verbraucherrecht. Beratungshandbuch*, 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Kötter, Matthias* (2017): *Besserer Zugang zum Recht (Access to Justice) durch staatliche Anerkennung informeller Justizsysteme? Zur Relevanz rechtssoziologischer Forschung für die Außen- und Entwicklungspolitik*, *SFB-Governance Working Paper Series Nr. 74*, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin.
- Maas, Udo* (1996): *Soziale Arbeit als Verwaltungshandeln – Systematische Grundlegung für Studium und Praxis*, Weinheim: Beltz Juventa.
- Meller-Hannich, Caroline* (2018): *Sammelklagen, Gruppenklagen, Verbandsklagen – Bedarf es neuer Instrumente des kollektiven Rechtsschutzes im Zivilprozess? Gutachten*, in: *Verhandlungen des 72. Deutschen Juristentages Leipzig 2018 Bd. I: Gutachten Teil A*. München: Beck.
- Müller, Margareta/Gembalczyk, Sabine* (2016): *Externe Beschwerdemöglichkeiten als ein Beitrag zur Sicherung der Rechte von Kindern*. *Das Jugendamt*. S. 413.
- Pfarr, Heide/Kocher, Eva* (1998): *Kollektivverfahren im Arbeitsrecht. Arbeitnehmerschutz und Gleichberechtigung durch Verfahren*. Baden-Baden: Nomos.

- Rosenbauer, Nicole/Schruth, Peter (2019): Ombudschaft als Mittel der Durchsetzung von Rechten junger Menschen und Familien in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Gathen, Marion/Meysen, Thomas/Koch, Josef: Vorwärts, aber nicht vergessen! – Entwicklungslinien und Perspektiven in der Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 146.
- Rudolf, Beate (2014): Rechte haben, Recht bekommen: Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Scheiwe, Kirsten (2003): Vorbemerkung zur Verfahrensbeteiligung, zum Klagerecht von Verbänden und den Stellen zur Beobachtung, Analyse und Unterstützung der Richtlinien, in: Rust, Ursula/Däubler, Wolfgang/Falke, Josef/Lange, Joachim/Plett, Constanze/ Scheiwe, Kirsten/Sievekking, Klaus (Hrsg.), Die Gleichbehandlungsrichtlinien der EU und ihre Umsetzung in Deutschland. Rehburg-Loccum: Loccumer Protokolle 40/03, S. 291–300.
- Scheiwe, Kirsten (2015): Die Bedeutung der Erziehungs- und Sozialwissenschaften für das Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII). In Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Das Sozialrecht und seine Nachbardisziplinen. 13. Sozialrechtslehrrtagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V. 2015. Berlin: Erich Schmidt, S. 129–152.
- Scheiwe, Kirsten (2020): Familienrecht, in: Richter, Ingo/Krappmann, Lothar/Wapler, Friederike (Hrsg.), Kinderrechte, Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts. Baden-Baden: Nomos, S. 119–152.
- Scheiwe, Kirsten/Wolff, Stephan (2003): Organisationstheoretische und rechtliche Überlegungen zur Errichtung einer oder mehrerer Stellen zur Beobachtung, Analyse und Unterstützung der Richtlinien 2000/43/EG und 2002/73/EG, in: Rust u.a. (Hrsg.), ebd. S. 325–348.
- Schindler, Gila (2019): Rechtsgrundlagen der ombudschaftlichen Tätigkeit. Handlungs- bzw. Vertretungsbefugnisse und ihre Grenzen. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesnetzwerks Ombudschaft. https://ombudschaft-jugendhilfe.de/wp-content/uploads/OMBUD_Jugendhilfe_Gutachten_Druckversion.pdf
- Schindler, Gila (2020): Rechtsfragen ombudschaftlicher Tätigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Forum Erziehungshilfen, Heft 1, S. 57–60.
- Schmahl, in: Schmahl, Kinderrechtskonvention, KRK Art.12, 2. Auflage 2017/Schrapper, Christian (2013): Beschwerdemöglichkeiten und Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe. Historische Begründungen und systematische Überlegungen zu einer besonderen Verpflichtung des AFET. Dialog Erziehungshilfe, S. 18.
- Schruth, Peter (2020): Ombudschaft in der Jugendhilfe: Streitpunkte der Fachdebatte. Forum Erziehungshilfen, S. 16–21.
- Smeesaert, Angela (2019): Fast angekommen im System? Was eine gesetzliche Regelung zur ombudschaftlichen Beratung bedeuten und bewirken kann. Das Jugendamt, S. 2–6.
- Smeesaert, Angela (2020): Jedes Mittel recht? Zur Implementierung von Ombudschaft im SGB VIII. Forum Erziehungshilfen, S. 2–6.

- Smessaert, Angela/Münder, Johannes* (2010): Rechtliche Vorgaben zur Jugendhilfeplanung im SGB VIII und ihre Auswirkungen auf die Jugendhilfepläne, in: Maykus, S./Schone, R. (Hrsg.), *Handbuch Jugendhilfeplanung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 157.
- Tammen, Britta* (2019): SGB VIII § 41, in: Münder, Johannes/Meysen, Thomas/Trenczek, Thomas (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar SGB VIII*. 8. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Trenczek, Thomas/Heinz, Stefan (2015): Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe – Interessenvertretung oder Fürsorge? *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, Heft 4/2015, S. 348–358, ZJJ 4/2015, S. 348–359.
- Urban, Ulrike* (2006): Wo kein Kläger, da kein Rechtsbruch? Zur Durchsetzung von individuellen Rechtsansprüchen in der Jugendhilfe, ZKJ 2006, S. 126–128.
- Urban-Stahl, Ulrike* (2011): Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Beiträge zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz Bd.1. Köln: Nationales Zentrum Frühe Hilfen.
- Urban-Stahl, Ulrike* (2020): Die mögliche Verankerung von Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe: Überlegungen zu Folgen und Nebenwirkungen. *Forum Erziehungshilfen*, S. 4 – 9.
- Urban-Stahl, Ulrike, Jann, Nina* (2014): *Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe*. München; Basel: Ernst Reinhardt Verlag.
- Welti, Felix u.a.* (2014): *Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) Abschlussbericht* (mit Henning Groskreutz, Daniel Hlava, Tonia Rambašek, Diana Ramm und Johanna Wenckebach), BMAS-Forschungsberichte 445, Berlin.
- Wiesner, Reinhard* (2012): *Implementierung von ombudschaftlichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII. Rechtsgutachten*, 2012.
- Wiesner, Reinhard* (2014): *Hilfe für junge Volljährige. Rechtliche Ausgangsbedingungen*. Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen e.V. (IGfH) Frankfurt a. M.
- Zaiane, Linda/Schiller, Sebastian* (2020): Beteiligung in Gerichts- und Verwaltungsverfahren, in: Richter, Ingo/Krappmann, Lothar/Wapler, Friederike (Hrsg.), *Kinderrechte, Handbuch des deutschen und internationalen Kinder- und Jugendrechts*. Baden-Baden: Nomos, S. 473–512.

