

Quo vadis Ombudsstellen ?

Prof. Dr. Peter Schruth
19.09.2012

Ist doch altbackene Praxisdebatte....?

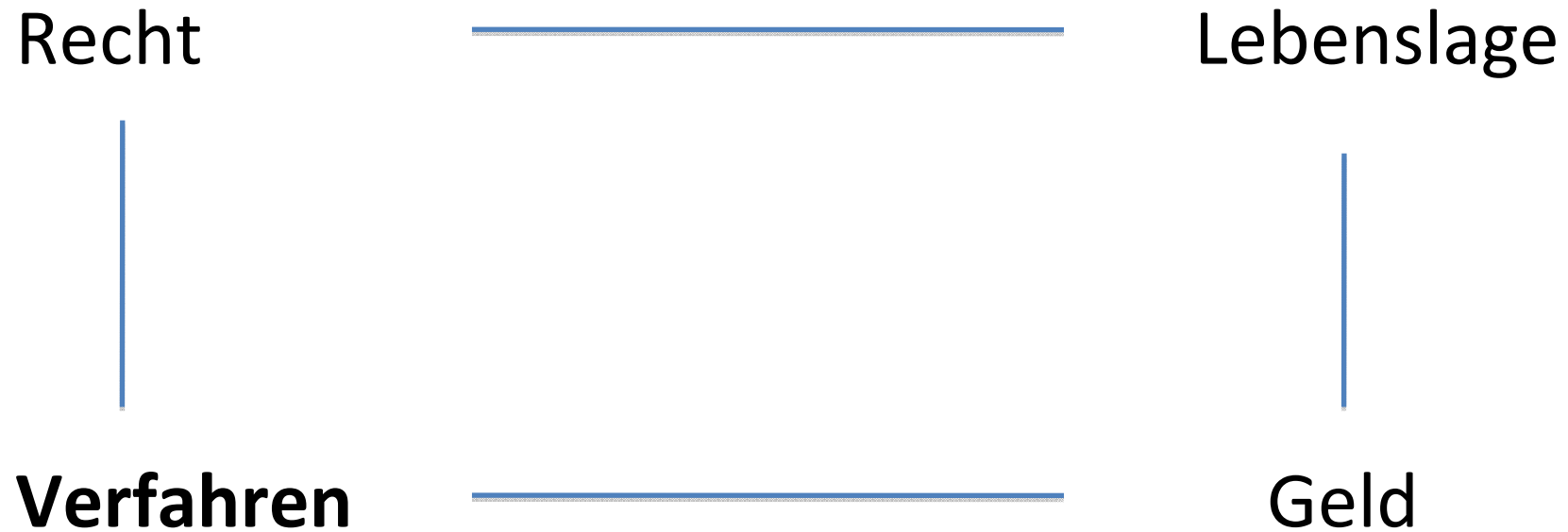
- **Selbstverständlichkeit?**
 - Wer sich nicht bevormunden lassen will, wirkt selbstverständlich mit.
 - Hilfe kann nur gelingen, wenn sie von den Betroffenen gewollt, angenommen und im Prozess mitgetragen wird.
 - Organisierte Beteiligungen werden von Jugendämtern oft als Kritik an der eigenen Arbeit zurückgewiesen.
 - Für Kinder und Jugendliche ja (im Kontext von Kinderschutz), für ihre Eltern eher nein.
- **Motivationspädagogische Aufgabe – aber wie?**
 - Jugendhilfe kann doch nur sinnvoll gestaltet werden, wenn wir die betroffenen jungen Menschen und ihre Familien überhaupt erstmal „erreichen“ und das fällt gerade bei denen schwer, die der Angebote und Hilfen der Jugendhilfe bedürfen.
 - Es ist Aufgabe der Jugendhilfe selbst, Wege der Motivierung zu mehr Partizipation der Betroffenen zu bauen und damit die eigene Erreichbarkeiten zu verbessern.
- **Exklusionsandrohung – zulässig?**
 - Ungenügende Mitwirkung ist oft Stellschraube zur Leistungsverweigerung („Erst vernachlässigen die Eltern ihre Kinder und dann wollen sie sich auch noch beschweren“)
 - Eine so begründete Leistungsverweigerung der Jugendhilfe wird zum unzulässigen (verdeckten) Sanktionsgrund (wie im SGB II).

Ombudschaft in der Jugendhilfe:

Ein erster Eindruck

- Seit 10 Jahren zunehmende öffentliche Aufmerksamkeit und breitere Debatte in der Jugendhilfe (BRJ e.V., Runde Tische Heimerziehung/sexualisierte Gewalt, Bundeskinderschutzgesetz)
- Seit 4 Jahren Zusammenschluss von ombudschaftlichen Initiativen der Jugendhilfe in einem Bundesnetzwerk (mittlerweile als e.V.)
- Das Wiesner- Gutachten (2012) zur Implementierung ombudschaftlicher Leistungsansprüche in das SGB VIII
- Seit öffentlicher Kostendruck vor Leistungsansprüchen junger Menschen nach dem SGB VIII nicht Halt macht, kommt dem **Verfahren** im Viereck der sozialrechtlichen Aufgabenerfüllung besondere Bedeutung zu.

„Verfahren“ im Viereck sozialrechtlicher Aufgabenerfüllung



Leistungen der Jugendhilfe sind spezifisch

- Nicht gerichtet auf Geldleistungen, sondern auf Beratung, Hilfe, Therapie
- Leistungen dieser Art können nur koproduktiv gelingen, notwendig sind Kooperation und Interaktion.
- Es gibt stets dynamische Wechselwirkungen von Leistungsgestaltung und Hilfebedarf
= Verschränkung von Entscheidung und Vollzug
= Vorläufigkeit der Entscheidungen
- Deshalb sind Rechtsansprüchen mit Blick auf die Besonderheiten des pädagogischen Prozesses Grenzen gesetzt
(„Harte Rechtsansprüche auf weiche Leistungen“
lt. Prof. J. Münder)

Ein Beispiel: Lena

Lena, ein 17 ½ - jähriges Mädchen wendet sich an das Jugendamt.

Sie ist im 3. Monat schwanger, hat sich mit ihren Eltern, bei denen sie bis vor Kurzem wohnhaft war, verstritten, und lebt nach ein paar Tagen auf der Strasse nun seit Kurzem gemeinsam mit einer Freundin in deren 1-Raum-Wohnung. Das ist jedoch kein Zustand, und so bittet sie das Jugendamt um Hilfe. Sie hat davon gehört, dass man hier bis zum 21. Lebensjahr professionelle Hilfe beantragen kann, die einen bei der Verselbständigung unterstützt, und das es auch besondere Möglichkeiten der Unterbringung und Unterstützung für junge Mütter mit Kindern gibt.

Die Mitarbeiterin vom Jugendamt gibt ihr nun jedoch die Auskunft, dass es ihr zwar sehr leid tue, aber dass es da keine Möglichkeit gebe. Schließlich sei sie fast 18 Jahre alt. Da sei entweder das Job-Center oder das Sozialamt zuständig. Dort kriege sie in ihrer Lage finanzielle Unterstützung.

Finanzielle Unterstützung allein ist eigentlich nicht das, was Lena sich vorgestellt hatte. Sie hatte gehofft, dass ihr auch jemand dabei helfen könnte, die nächsten Schritte bis zur Geburt des Kindes zu unternehmen: eine Wohnung finden, einen Nebenjob finden – oder trotz Kind noch den Realschulabschluss nachholen? –, den Alltag mit Kind organisieren, Erziehungsratschläge einholen etc. Dafür hätte sie gerne jemanden gehabt, der/die sie beratend und mit einer helfenden Hand unterstützen kann.

Aber wenn die Frau vom Jugendamt sagt, da gibt es nichts... Die muss es ja wissen!

Strukturelle Begründetheit von Ombudschaft

Strukturelle Gefahren (vgl. U.Urban-Stahl):

- **Spezifisches Nähe – Distanz – Verhältnis:**
Verstrickung in emotionalisierten Beziehungen, in interpersonellen Konfliktdynamiken, in unreflektierten/unkontrollierten eigenen Emotionen als Fachkräfte
- **Konkurrierende Entscheidungskriterien:**
Fiskalische Kosteneinsparungen führen zu rechtlich fragwürdigen Dienstanweisungen, Standardabsenkungen und machen die Beteiligung der Betroffenen nachrangig
- **Machtasymmetrie:**
Fachkräfte verfügen über Status der Profession, Fachwissen, Definitionsmacht, Informationsvorsprung, Entscheidungsbefugnisse, brauchen ihre Unzulänglichkeiten nicht offenbaren

Fehlende (Gegen-)Kompetenz der Betroffenen

- Betroffene kennen regelmäßig aufgrund fehlenden Wissens, fehlender emotionaler und materieller Ressourcen ihre (Jugendhilfe-, Verfahrens-)Rechte nicht. Betroffene können deshalb auch nicht deren Verletzung feststellen bzw. deren Realisierung einfordern.
- Zwar verpflichten die gesetzlichen Beteiligungs- und Leistungsrechte der SGB's die Jugendämter zu deren rechtmäßiger Umsetzung, zur Beachtung fachlicher Regeln, aber was ist, wenn sich Fachkräfte nicht an diese Vorgaben halten?

Gibt es ausreichenden Schutz im bestehenden System?

- Die Eltern als Aufgabe ihrer elterlichen Erziehungsverantwortung?
- Das Jugendamt auf Grund seiner Wächterfunktion?
- Der Leistungserbringer im Rahmen seines Betreuungsauftrags?
- Das Verwaltungsgericht als Kontrollorgan?
- Die Kommunalaufsicht als Kontrollorgan?
-die Fachkräfte der Jugendhilfe, die Wohlfahrtsverbände, die Öffentlichkeit, die Politik.....

Was braucht es?

- Ganz grundsätzlich: Aktivierende, wertschätzende Sozialarbeit in den Ämtern (im Rahmen von kollegialen Teamstrukturen)
- Es braucht einen sozialpädagogisch organisierten Ausgleich der strukturell bedingten Machtasymmetrie, einen von den Betroffenen im Falle von Grenz- und Rechtsverletzungen ausgehenden effektiven Widerspruch (Beschwerde)
- Es braucht die Entwicklung von unabhängiger partizipativer Beschwerde/Ombudschaft in der Jugendhilfe als Verknüpfung von Aufklärung, Partizipation und Widerspruch
= Schaffung unabhängiger Beschwerde- und Ombudsstellen für junge Menschen und ihre Familien auf drei Ebenen (Hilfeplanung, ambulanten und stationären Hilfen)
- Unterstützung von Eltern, Kindern und Jugendlichen in außergerichtlichen und gerichtlichen Streitverfahren
- Bestellung von Verfahrensbeiständen in besonders gelagerten Fällen

Vier Konfliktebenen

(nach Wiesner-Gutachten)

Rechtsverhältnisse:

- Jugendamt – Leistungsberechtigter
- Leistungsberechtigter/Kinder – Leistungserbringer
- Eltern – Kind/Jugendlicher
- Vormund/Pfleger – Kind („Mündel“)

Begriffsklärungen (nach U. Urban-Stahl):

Beschwerde – Ombudschaft - Verbraucherschutz

- **Beschwerde:**

Rückmeldung über eine Dienstleistung, ein Verhalten oder ähnliches, die eine negative Bewertung des Geschehenen oder des Gegenstands beinhaltet und auf Abhilfe ausgerichtet ist.
Chance: Rückmeldung über Perspektive von Klient/innen auf fachliches Handeln

- **Ombudschaft:**

Unparteiische Vorgehensweise bei Streitfragen, in der die Interessen der strukturell unterlegenen Partei durch die beratende Ombudsperson besondere Beachtung finden.

Ziel ist es strukturelle Machthierarchien auszugleichen und eine gerechte Einigung zu erzielen.

- **Sozialer Verbraucherschutz** ursprünglich:

Schutz der sozialen Existenz von Verbrauchern in vertraglichen Beziehungen nach dem 11. Kinder- und Jugendbericht auch:
Verbraucherschutz in der Sozialen Arbeit

Zu unterscheiden ist inhaltlich,
worauf sich Beschwerde/Ombudschaft in der
Jugendhilfe bezieht:

1. Auf fragwürdige Einschränkungen des
Leistungsrechts in der Jugendhilfe und hier als
Stärkung der Betroffenen im Hilfeplanprozess bei
bestehendem aber unerfülltem Jugendhilfebedarf

und/oder

2. Als Teil des Hilfeprozesses selbst, als verfügbares
Schutzinstrument junger Menschen zur
Überprüfung zugefügten erzieherischen Unrechts

Verortungen von Beschwerde/Ombudtschaft

(nach U. Urban-Stahl)

Organisatorische Unterscheidungen:

- Anlaufstellen in Einrichtungen und einrichtungsexternen Anlaufstellen
- Mischformen: Benennung unabhängiger außenstehender Ombudspersonen für eine Einrichtung; Beschwerdestellen von Trägern mehrerer Einrichtungen; unabhängige Stellen als Projekt eines (oder mehrerer) Trägers/Verbandes, der/die selbst Träger von Einrichtungen ist/sind

Einrichtungsinterne Beschwerdestellen

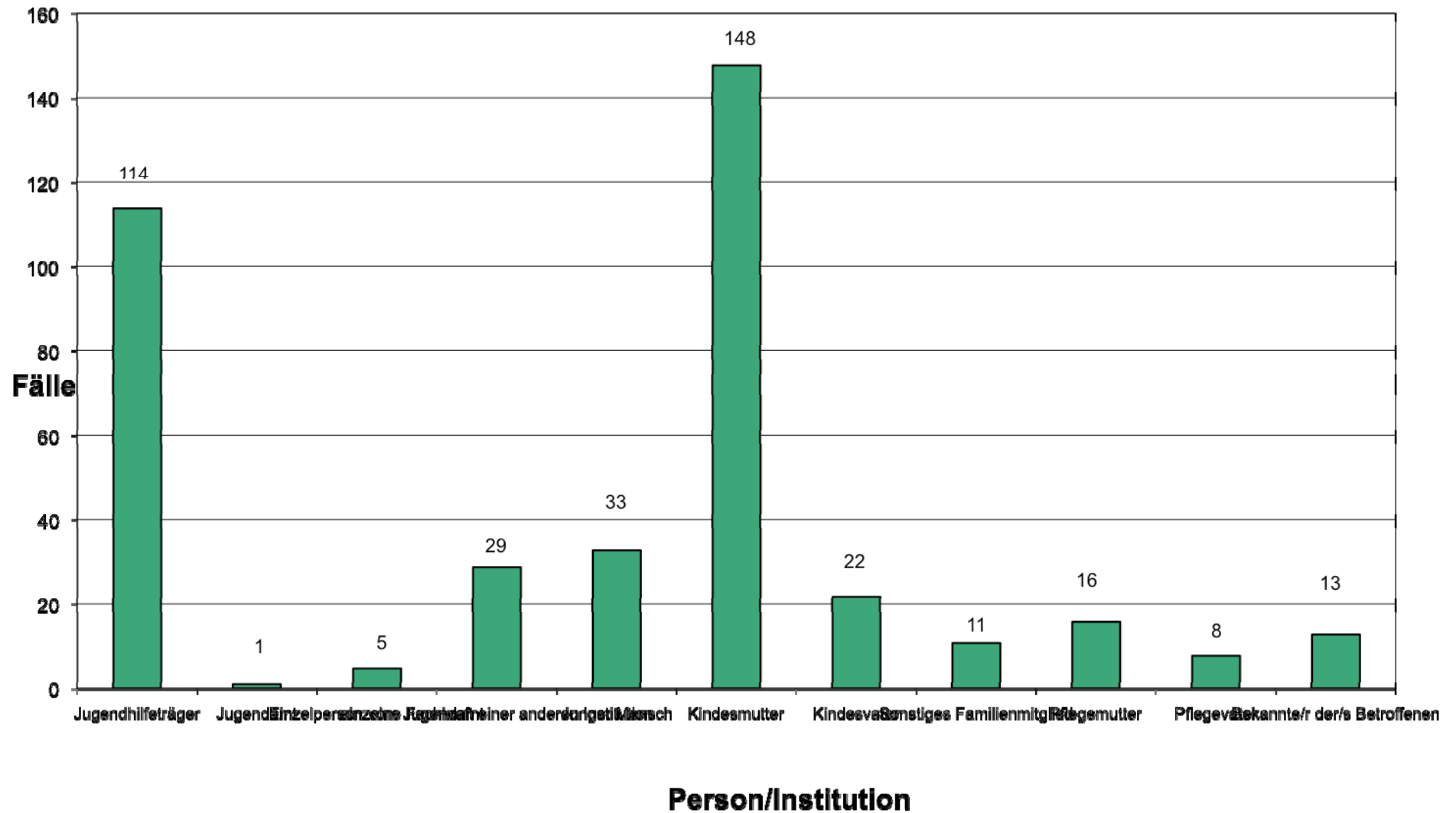
- Es gibt Impulse und Praxis für konstruktiven Umgang mit Beschwerden in Einrichtungen, aber kein gesichertes empirisches Wissen
- Praxisbezüge:
 - Beschwerdeverfahren in Einrichtungen im Kontext von Partizipation und Qualitätsentwicklung;
 - Funktionsfähigkeit setzt Gesamteinrichtungskultur der Partizipation, Transparenz und Wertschätzung voraus;
 - umgekehrt geht nicht: Erst mit dem Angebot einer Beschwerdestelle eine solche wertschätzende partizipative Haltung bei den Beteiligten herstellen zu wollen
 - Besonders relevant ist der „Zugang“ von Kindern und Jugendlichen zu den Ansprechpersonen: Sie wenden sich nicht an Beschwerdestelle als Beschwerdestelle, sondern an persönlich bekannte PartnerInnen (Schwierig: Bei dezentralen Einrichtungen, ambulanten Hilfen, externen Ombudspersonen)

Einrichtungsexterne Beschwerde- und Ombudsstellen

Seit 2002 gibt es z.B. den BRJ e.V.: Telefonische Fallannahme, Einsatz eines „Beratungsteams“, dreistufiges Beratungskonzept: Eingangsberatung (Überprüfung des Hilfebedarfs), außergerichtliche Beratung und Vermittlung, Unterstützung der Betroffenen im Klageverfahren; verbindliche Qualitätskriterien, Fallbesprechungen

Wer hat sich an den BRJ e.V. gewandt?

(N = 400 Fälle)



Das Bundesnetzwerk Ombudsschaft in der Jugendhilfe

**Initiativgruppe Unabhängiges
Bremer Beschwerde- und
Beratungsbüro**
Bremen

Projekt geRECHT
Deutscher Kinderschutzbund
Landesverband NRW

**Ombudschaft Jugendhilfe NRW
e.V.**
NRW

Initiative „Salomon“
Ombudstelle des Instituts für
Vollzeitpflege und Adoption e.V.
Frankfurt/Main

**Netzwerk:
Recht bekommen**
Projekt der Caritas und Diakonie
Hessen

Initiative Habakuk
Beratungsnetzwerk der Caritas
Baden-Württemberg

Kinder haben Rechte e.V.
Tübingen / Reutlingen

**Initiative Ombudsschaft
in Bayern**
Kath. Jugendfürsorge

BerNi e.V.
Beratungs- u. Ombudsstelle für
Kinder u. Jgdl. In Niedersachsen
Hannover

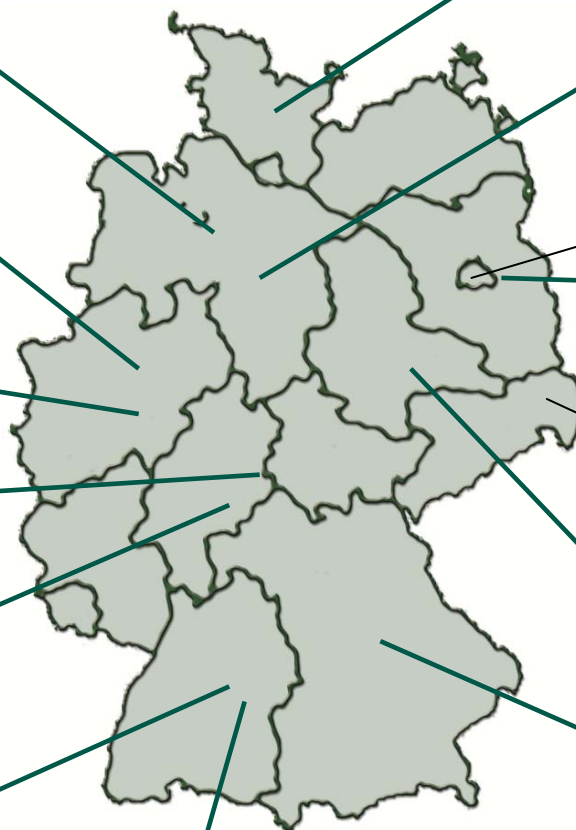
**Berliner Rechtshilfefonds
Jugendhilfe e.V.**
Berlin

BOJE e.V.
Beratungs- und Ombudsstelle
Jugendhilfe Brandenburg e.V.
Potsdam

**Kinder- und
Jugendhilferechtsverein i.G.**
Dresden

LOTSE e.V.
Halle (Saale)

Projekt Fidelis
Deutscher Kinderschutzbund,
Landesverband Bayern e.V.



Vorschläge des Wiesner-Gutachtens

- **Keine neue Beratungsstellenstruktur:**
Angesichts einer allgemein zu beobachtenden Entwicklung zur Entbürokratisierung und zum Abbau behördlicher Strukturen erscheinen die Realisierungschancen umso höher, je weniger neue Strukturen aufzubauen sind.
- **Leichte niedrigschwellige Erreichbarkeit durch ortsnahe (auch virtuelle) Angebote:**
Sollen die Beratungs- und Beschwerdestellen ihren angestrebten Zweck erfüllen, so müssen sie einerseits für Eltern, Kinder und Jugendliche leicht erreichbar sein. Es bedarf ortsnaher Einrichtungen:
 - wegen des Kontaktes zu den Jugendämtern,
 - wegen der Vermittlungen bei unterschiedlichen Auffassungen und Schlichtungen bei Streitigkeiten,
 - wegen des erforderlichen Vertrauens und erforderlicher Akzeptanz, die desto besser gelingt, je besser die handelnden Personen vor Ort bekannt sind.
- Favorisiert werden Beratungs- und Beschwerdestellen **auf der örtlichen Ebene parallel zum Einzugsbereich der Jugendämter**, die beim Jugendhilfeausschuss angesiedelt sind.

Was fehlt ? Was braucht's?

- Es fehlen nach Wiesner-Gutachten gesetzliche Ergänzungen des SGB VIII: Problem ist fehlende Kompetenz des Bundesgesetzgebers (Beachtung der „Erforderlichkeitsklausel“ des GG).
Deshalb Vorrang des Weges der Erprobung über die Länder, die dann eine Bundesgesetzgebung verfassungsrechtlich eröffnet.
- Soll der Prozess der Implementierung von Beschwerde- und Ombudsstellen in der Praxis voran gebracht werden, so erfordert dieser Prozess eine veränderte Haltung gegenüber Anliegen und Beschwerden junger Menschen und ihrer Familien:
Sie sind wertvolle Rückmeldungen.

Gelingt zunehmend die Implementierung von Beschwerde- und Ombudsstellen in der Jugendhilfe, dann wird sich damit ein Normalisierungsprozess einstellen (so R. Münchmeyer), der zum Schutz junger Menschen vor Grenz- und Rechtsverletzungen und sowohl zur Stärkung der Betroffenenrechte als auch zur Qualitätsentwicklung beiträgt.

- Es sind unterschiedliche Formen von Anlaufstellen erforderlich:
 - in Trägern/Einrichtungen,
 - in Jugendämtern und
 - als von Interessen freier und öffentlicher Träger unabhängige Anlaufstellen.
- Es fehlen konzeptionelle Entwicklungen von Beschwerde- und ombudtschaftlichen Verfahren in den ambulanten und stationären Erziehungshilfen
- Es fehlt eine institutionell abgesicherte Finanzierung unabhängiger Angebote der Beschwerde und Ombudschaft in der Jugendhilfe
- Es fehlt die Verankerung der Kinderrechte in der Verfassung (an Stelle des zu streichenden Verwahrlosungsbegriffes in Art.6 Abs.3 GG)

Gelingt zunehmend die Implementierung von Beschwerde- und Ombudsstellen in der Jugendhilfe, dann wird sich damit ein Normalisierungsprozess einstellen, der zum Schutz junger Menschen vor Grenz- und Rechtsverletzungen beiträgt, und der damit auch für die Stärkung der Betroffenenrechte sowie für eine Qualitätsentwicklung der Leistungserbringung sorgt.

Bis dahin bleibt uns als Fachkräfte der Jugendhilfe noch viel zu tun.