



Sachverständigenkommission
15. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.)



Materialien zum 15. Kinder- und Jugendbericht

**Zwischen Freiräumen, Familie,
Ganztagschule und virtuellen Welten –
Persönlichkeitsentwicklung
und Bildungsanspruch im Jugendalter**

Peter Hansbauer und Remi Stork

**Ombudschaften für Kinder und
Jugendliche – Entwicklungen,
Herausforderungen und Perspektiven**

Peter Hansbauer und Remi Stork
**Ombudschaften für Kinder und
Jugendliche – Entwicklungen,
Herausforderungen und Perspektiven**

Das Deutsche Jugendinstitut e. V. (DJI) ist ein zentrales sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut auf Bundesebene mit den Abteilungen „Kinder und Kinderbetreuung“, „Jugend und Jugendhilfe“, „Familie und Familienpolitik“ und „Zentrum für Dauerbeobachtung und Methoden“ sowie dem Forschungsschwerpunkt „Übergänge im Jugendalter“ (Außenstelle Halle). Es führt sowohl eigene Forschungsvorhaben als auch Auftragsforschungsprojekte durch. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und im Rahmen der Projektförderung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Weitere Zuwendungen erhält das DJI von den Bundesländern und Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Die vorliegenden Texte sind Expertisen zum 15. Kinder- und Jugendbericht. Ihre Veröffentlichung wurde durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert. Der Sachverständigenkommission, die diese Expertisen herausgibt, gehörten folgende Mitglieder an: Prof. Dr. Karin Bock (stellv. Vorsitzende), Stephan Groschwitz, Prof. Dr. Cathleen Grunert, Prof. Dr. Stephan Maykus, Prof. Dr. Nicolle Pfaff, Ludger Pieper, Prof. Dr. Thomas Rauschenbach (Vorsitzender), Prof. Klaus Schäfer (stellv. Vorsitzender), Prof. Dr. Wolfgang Schröer, Prof. Dr. Angela Tillmann, Prof. Dr. Gunda Voigts, Prof. Dr. Ivo Züchner.

In der Geschäftsstelle des Deutschen Jugendinstituts e. V. wirkten mit: Dr. Sabrina Hoops, Dr. Christian Lüders, Dr. Liane Pluto, Dr. Kathrin Klein-Zimmer, Irene Hofmann-Lun, Susanne Schmidt-Tesch (Sachbearbeitung).

© 2017 Deutsches Jugendinstitut e. V.
Nockherstraße 2, 81541 München
Telefon +49 (0)89 62306-267
Fax +49 (0)89 62306-182
E-Mail sschmidt@dji.de

Homepage: www.dji.de/15_kjb

Vorwort

Die Bundesregierung ist gemäß § 84 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) verpflichtet, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat in jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen und Bestrebungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland mit ihrer Stellungnahme dazu vorzulegen.

Der 15. Kinder- und Jugendbericht „Zwischen Freiräumen, Familie, Ganztagschule und virtuellen Welten – Persönlichkeitsentwicklung und Bildungsanspruch im Jugendalter“ ist Anfang 2017, zusammen mit der Stellungnahme der Bundesregierung als Bundestagsdrucksache, erschienen.

Um einen umfassenden Überblick zu dem komplexen und mehrdimensionalen Themenkreis und vertiefte Einblicke in einzelne Bereiche zu erhalten, hat die von der Bundesregierung mit der Erstellung des Berichts betraute Sachverständigenkommission zahlreiche Expertisen in Auftrag gegeben.

Die Inhalte der Expertisen gaben wichtige Impulse für die Diskussionen der Kommission. Zahlreiche Aspekte sind auch in den Berichtstext eingeflossen und haben zu dessen wissenschaftlicher Güte beigetragen. Vor dem Hintergrund, dass nicht alle Erkenntnisse aus den Expertisen im Detail im 15. Kinder- und Jugendbericht Berücksichtigung finden konnten, hat die Kommission beschlossen, alle Expertisen einer breiten Öffentlichkeit als Online-Publikation zur Verfügung zu stellen. Die einzelnen Beiträge, deren Inhalte ausschließlich von den Autorinnen und Autoren selbst verantwortet werden, können auf der DJI-Webseite der Geschäftsstelle des 15. Kinder- und Jugendberichts unter www.dji.de/15_kjb abgerufen werden.

Die Sachverständigenkommission dankt allen Autorinnen und Autoren der Expertisen für ihre wertvolle Unterstützung bei der Erstellung des 15. Kinder- und Jugendberichts.

München, im Frühjahr 2017

Prof. Dr. Thomas Rauschenbach

Vorsitzender der Sachverständigenkommission für den 15. Kinder- und Jugendbericht

Inhalt

1	Was ist Ombudschaft? – Organisatorische und funktionale Differenzierungsdimensionen vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen	9
1.1	Die „klassische“ Ombudschaft	11
1.2	Die „organisationsbezogene“ Ombudschaft	13
1.3	Die „inter-institutionelle“ Ombudschaft	14
1.4	Gegensätze und Spannungsfelder zwischen den drei Modellen	16
2	Ombudschaften für Kinder und Jugendliche	18
2.1	Kinderrechte und Kinderinteressen	18
2.2	Notwendige Abgrenzungen: Kinderbeauftragte, Kinderbüros und Ombudschaften	22
2.3	Ombudschaften für Kinder und Jugendliche in Deutschland im Kontext gesellschaftlicher und internationaler Entwicklungen	24
2.4	Der Aufbau ombudschaftlicher Strukturen in der Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen – ein mögliches Modell für die Bundesrepublik Deutschland?	31
2.5	Ausweitung der Ombudschaft auf weitere Handlungsfelder innerhalb der Jugendhilfe	35
2.6	Ombudschaften für Schülerinnen und Schüler	36
3	Konzeptionelle Perspektiven: Wohin könnte der Weg für die Ombudschaft für Kinder und Jugendliche in Deutschland führen?	39
3.1	Rahmenbedingungen und Mindestforderungen für die Ausgestaltung von Ombudschaften für Kinder und Jugendliche in Deutschland	41
3.2	Differenzierungskriterien für die Ausgestaltung der Ombudschaft	43
3.3	Ein mögliches Szenario für die Entwicklung eines bundesdeutschen Systems von Ombudsstellen	48
4	Fazit	50
5	Literaturverzeichnis	51

Den Beitrag „Ombudschaften für Kinder und Jugendliche – Entwicklungen, Herausforderungen und Perspektiven“ von Peter Hansbauer und Remi Stork finden Sie in der Buchveröffentlichung „Materialien zum 15. Kinder- und Jugendbericht“ auf den Seiten 155–201.

1 Was ist Ombudschaft? – Organisatorische und funktionale Differenzierungsdimensionen vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen

Betrachtet man die aktuelle Debatte um Ombudschaft im Kontext der Jugendhilfe, so fällt auf, dass diese vor allem im Zusammenhang mit den Themen Partizipation und Teilhabe junger Menschen in stationären Erziehungshilfen geführt wird. Nicht zuletzt hat auch der Runde Tisch „Heimerziehung in den 50er und 60 Jahren“¹ dazu beigetragen, diese Perspektive nochmals zu forcieren. Auch das Bundeskinderschutzgesetz fordert Jugendhilfeeinrichtungen gleichzeitig zu mehr Partizipation und zur Schaffung von qualifizierten Beschwerdemöglichkeiten auf, um Kinder und Jugendliche zu stärken und sie zu schützen. Konkret taucht die Ombudschaft dann häufig als zusätzliche Idee auf, um interne Beschwerdeverfahren und Beschwerdepersonen um eine unabhängige Stelle zu ergänzen und die Beschwerdemöglichkeiten für junge Menschen und ihre Eltern auf Beschwerden gegenüber den öffentlichen Jugendhilfeträgern auszuweiten, zumal diese in der Regel über keine internen Beschwerdeverfahren verfügen. In diesem Kontext wird zur Beantwortung der Frage „Was ist Ombudschaft?“ häufig auf eine Definition von Urban-Stahl zurückgegriffen, die unabhängige ombudshaftliche Beratung als „unparteiische Vorgehensweise bei Streitfragen [versteht], in der die Interessen der strukturell unterlegenen Partei durch den Ombudsmann (oder die Ombudsfrau) besondere Beachtung finden. Ziel ist es, strukturelle Machthierarchien auszugleichen und eine gerechte Einigung zu erzielen“ (Urban-Stahl 2011, S. 8).

Bereits diese Definition verdeutlicht eine der Ombudschafsidee grundsätzlich inwohnende Problematik bzw. Paradoxie: Sie soll der anspruchsberechtigten aber strukturell unterlegenen Partei, d. h. dem Bürger / der Bürgerin beiseite stehen, um die strukturelle Machthierarchie gegenüber einem sozialstaatlichen Dienst, einer Organisation oder einer Behörde auszugleichen. Zugleich soll sie unparteiisch sein und ihre Sachkenntnis nutzen, um – im Unterschied zu einem Anwalt – zu versuchen, unsinnige bzw. zu Unrecht erhobene Beschwerden vorab zu klären. Gerade bei Beschwerden von Kindern und Jugendlichen kann es sein, dass die Konfliktlage zusätzlich komplex ist. So kann es sein, dass sich die Beschwerde eines Kindes/Jugendlichen an das zuständige Jugendamt, die zuständige Einrichtung und die Eltern/Sorgeberechtigten gleichzeitig richtet. Ebenso ist es möglich, dass der junge Mensch nur mit einzelnen dieser Konfliktparteien im Streit liegt. Da Beschwerden häufig nur dann erfolgreich bearbeitet werden können, wenn die Konfliktparteien kooperativ vorgehen, kann es sogar sein, dass nicht nur eine unparteiische Haltung der Ombudsperson notwendig ist, sondern ein proaktiv-allparteiliches, somit methodisch im Vergleich zum advokatorischen Vorgehen völlig unterschiedliches Handeln gefordert ist. Auch wenn die Aufgabe von Ombudschäften zugespitzt als „einer strukturell unterlegenen

¹ Weitere Informationen zum Runden Tisch sind verfügbar unter: www.rundertisch-heimerziehung.de [19.08.2016].

Partei im Verfahren Gehör verschaffen“ bezeichnet werden kann, ist doch gerade im Feld der Jugendhilfe deutlich, dass für Ombudspersonen unterschiedliche methodische Optionen verfügbar – und damit auch gekonnt – sein müssen. Diese Optionen müssen reflektiert und nach der Erörterung mit der beschwerdeführenden Person entsprechend mandatiert werden; sie reichen von der Beratung über die Vermittlungstätigkeit (im Sinne einer Mediation mit möglicherweise parteilichem „Einschlag“) bis zum advokatorischen Mandat.

Allerdings ist die Annahme, dass die Ombudschaft auf der Seite der „Schwachen“ stehe und sich darum bemühen müsse, Machtasymmetrien auszugleichen, nicht immer zielführend. Zwar ist gerade bei Beschwerden von Minderjährigen sicherlich in der Mehrheit der Fälle davon auszugehen, dass diese über weniger Macht verfügen als ihr Gegenüber und dass ihre Interessen vor Ämter- bzw. Organisationswillkür geschützt werden müssen. Andererseits kann es andere Bereiche geben, wo sich Sorgeberechtigte an eine Ombudsstelle wenden, die nicht unbedingt über weniger Macht verfügen als ein Amt oder eine Organisation: Wer beispielsweise sind die „Schwachen“, wenn zwei Akademiker-Eltern für ihr unter Dyskalkulie leidendes Kind zusätzlichen Förderunterricht wünschen, diesen nicht selbst finanzieren wollen und sich zu diesem Zweck an eine Ombudsstelle wenden?

Insofern wollen wir die Antwort auf die Frage „Was ist Ombudschaft?“, vorerst noch zurückstellen und uns zunächst mit unterschiedlichen Funktionen, Verständnissen und Traditionen von Ombudschaft befassen. Denn, wie Haas (2012, S. 102) in ihrer umfassenden Untersuchung zur Rolle der Ombudschaft im europäischen Verwaltungsrecht schreibt, drängt „sich der Verdacht auf, dass die Bezeichnung ‚Ombudsmann‘ aufgrund ihrer Assoziation mit positiven Attributen wie Unabhängigkeit, Integrität und Bürgernähe mehr im Sinne eines wohlklingenden ‚Modeworts‘ als im Sinne eines konturierten Rechtsbegriffs eingesetzt wird.“ Um die durch die heterogene Begriffsverwendung entstehenden begrifflichen und inhaltlichen Unschärfen zumindest teilweise aufzulösen, sind deshalb zunächst einige typologische Überlegungen notwendig.

Mittlerweile hat sich der Begriff „Ombudschaft“² als Oberbegriff für unterschiedliche Formen von Kontroll-, Beschwerde- und Streitschlichtungssystemen im öffentlichen und privatrechtlichen Bereich etabliert. Ursprünglich kommt der Begriff „ombudsman“ aus dem Schwedischen. Folgt man Brödermann (2008, S. 1956) besteht er aus den Wortteilen „Om“ (= *um, über und von*), „Bud“ (= *Angebot oder Gebot*) und „man“ (= *Mann*); frei übersetzt ist damit also der Mann (oder die Frau) gemeint, die ein Angebot für die Lösung eines Streitfalls unterbreitet. Erste schriftliche Belege für die Verwendung des Begriffs datieren in Schweden zurück auf das Mittelalter. Doch trotz der langen Tradition ist der Begriff im Detail nicht klar umrissen – heute weniger denn je. So unterscheidet zum Beispiel Haas (2012, S. 89 ff.) verschiedene Formen der Ombudschaft nicht nur entlang der Kategorien öffentlich- und privatrechtlich, sondern auch entlang der Organisationsebene (international/supranational, national/regional und kommunal), der Staatsfunktion (Anbindung an

² Im Folgenden werden wir die Begriffe Ombudsmann bzw. Ombudsfrau, Ombudsperson oder schlicht Ombudschaft synonym verwenden.

Legislative, Exekutive oder intermediär), des Mandats (allgemeine, gemischte oder spezielle Zuständigkeit) sowie der Zugehörigkeit zur berufenden Institution (externe, interne Ombudschaft). Kucsko-Stadlmayer (2008, S. 10 ff.) verwendet sogar ein noch umfassenderes Klassifikationssystem und differenziert Ombudschaften zusätzlich zu unterschiedlichen Formen der Organisation nach Gegenstand und Maßstab der Kontrolle sowie den Befugnissen der Ombudsperson. Trotz der daraus resultierenden Vielzahl an Variationsmöglichkeiten und Mischformen scheinen sich die unterschiedlichen Ausprägungen von Ombudschaften in ihrem Kern auf drei historisch gewachsene Grundtypen und -verständnisse zurückführen zu lassen, die sich, obwohl sie unter dem gleichen Namen firmieren, nicht nur hinsichtlich ihrer Entstehungsgeschichte, sondern auch mit Blick auf ihre strukturelle Eingebundenheit, ihre Aufgaben und ihre Arbeitsweisen unterscheiden. Im Folgenden sollen nun zunächst diese drei Typen, mit den damit jeweils verbundenen differierenden Implikationen und Fokussierungen, skizziert werden.

1.1 Die „klassische“ Ombudschaft

Bereits im Jahr 1718 etablierte König Karl XII. von Schweden das Amt des sogenannten „Justitiekanzlers“ als Kontrollinstanz der Verwaltung. In der Regel wird jedoch das Jahr 1809 als die Geburtsstunde der modernen Ombudschaft betrachtet:³ In diesem Jahr schuf das Schwedische Parlament das Amt des „Justitieombudsmans“, der die Rechte der Bürger vor missbräuchlicher Machtausübung durch die Justiz und die öffentliche Verwaltung schützen sollte und dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig war. Die Grundidee dieser – im Folgenden als „klassisch“ bezeichneten – Ombudschaft ist im Kern bis heute gleich geblieben: Eine außergerichtliche Instanz zu schaffen, die die Verwaltung kontrolliert und Bürgern hilft, ohne großen bürokratischen Aufwand ihre Rechte gegenüber staatlichen Instanzen geltend zu machen (vgl. Brödermann 2008). Auf der Internetseite der Europäischen Bürgerbeauftragten wird diese öffentlich-rechtliche Funktion der Ombudschaft wie folgt beschrieben: „Ombudsstellen sind weltweit ein Ausdruck von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Sie dienen einerseits der unabhängigen Kontrolle von Regierungen und öffentlichen Verwaltungen und bieten andererseits den Bürgern die Möglichkeit, ihre Beschwerden bei einer unabhängigen, unmittelbar zugänglichen und unparteiischen Stelle außerhalb des traditionellen Justizsystems vorzubringen und ihre Rechte geltend zu machen“ (Europäische Bürgerbeauftragte, o.J.).

Lange blieb diese schwedische Institution einzigartig in Europa. Erst 1919 wurde sie von Finnland in eine republikanische Verfassung übernommen, gefolgt von Dänemark 1955, das mit einer neuartigen rechtlichen Konstruktion, bei der die Ombudschaft stärker als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung tritt, für die weitere Entwicklung der Ombudschaft zum Vorbild. 1963 wurde diese in Norwegen, 1967 im Vereinigten Königreich eingeführt.

³ Eine ausführliche Darstellung der Geschichte der Ombudschaft findet sich bei Haas (2012, S. 30–84).

Bald darauf setzte sich die Idee in ganz Europa durch. Neue Impulse erhielt die Ombudschaft durch den Zusammenbruch der totalitären Systeme in Portugal, Spanien und Griechenland sowie die Demokratisierungsprozesse in den zentral- und osteuropäischen Staaten, in deren Kontext sie als Instrument zur Sicherung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten (vgl. Kucsko-Stadlmayer 2008, S. 1) sowie zur Korruptionsbekämpfung (vgl. Wolf 2014, S. 139) zu neuer Geltung kam.

Über Europa hinaus hat sich die Idee der „klassischen“ Ombudschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auch im Rest der Welt verbreitet. Unterschiedliche Verfassungstraditionen und Rechtssysteme haben zwar immer wieder die ursprüngliche Idee überformt und, wie weiter oben bereits angemerkt, zu beträchtlicher Verschiedenartigkeit im Detail geführt (vgl. International Ombudsman Institute 2013), dennoch betont die „klassische“ Ombudschaft zumeist ihre gesetzlich verankerte Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive (manchmal auch gegenüber der Gerichtsbarkeit): ihr Recht, eigenständige Untersuchungen einzuleiten, Missstände festzustellen und anzumahnen sowie ggf. einvernehmliche Lösungen herbeizuführen. Fast immer beruht ihr Handeln auf einer gesetzlichen Grundlage, auch wenn sie selbst in der Regel keine Exekutivgewalt hat, d. h. die Befugnis, selbst Abhilfe für die von ihr beklagten Missstände zu schaffen (vgl. Gadlin 2000, S. 38). Mittlerweile sind in dem 1978 gegründeten „International Ombudsman Institute (IOI)“⁴, das weltweit die Aktivitäten der „klassischen“ Ombudspersonen unterstützt und dessen Generalsekretariat seit 2009 bei der österreichischen Volksanwaltschaft⁵ in Wien angesiedelt ist, mehr als 170 unabhängige Ombudschaften in mehr als 90 Ländern als Mitgliedsinstitutionen registriert. Darunter finden sich auch spezialisierte Ombudschaften, die nur für bestimmte Bereiche der öffentlichen Verwaltung zuständig sind (Gefängnisse, Armee, Kinderschutz, Datenschutz etc.). Ebenfalls unterschiedlich wird in einzelnen Ländern gehandhabt, ob die Ombudschaft zentral an einem Ort konzentriert ist oder dezentral mit lokal begrenzten Funktionen, wie z. B. in Italien und der Schweiz.

In Deutschland hat sich anstelle einer dem Parlament verpflichteten Ombudschaft, die sich vor allem wegen verfassungsrechtlicher Bedenken bisher auf Bundesebene nicht etablieren konnte, bereichsspezifisch die Institution des „Beauftragten“ durchgesetzt, der in weiten Teilen als funktionales Äquivalent zur „klassischen“ Ombudschaft fungiert (vgl. Wiesner 2012, S. 12). Zu nennen wären an dieser Stelle etwa der durch den Bundestag gewählte Wehrbeauftragte oder die Bürgerbeauftragten, die in den Ländern teilweise die Arbeit der Petitionsausschüsse unterstützen. Auch die Arbeit der Petitionsausschüsse selbst, die zwar Ausschüsse des Bundestags oder von Landtagen sind, kann funktional hier eingeordnet werden (vgl. Kofler 2008, S. 137 ff.; Kucsko-Stadlmayer 2008, S. 5 f.). Zu unterscheiden sind davon allerdings Ämter wie der Behinderten-, Datenschutz- oder Patientenbeauftragte, die von der Bundesregierung eingesetzt werden und deshalb eher als Teil der Exekutive zu werten sind, selbst wenn sie ähnliche Aufgaben wie die anderen Beauftragten übernehmen und in der Ausübung ihres Amtes (fachlich) unabhängig sind.

⁴ Weitere Informationen sind verfügbar über: www.theioi.org [19.08.2016].

⁵ Weitere Informationen sind verfügbar über: www.volksanwaltschaft.gv.at [19.08.2016].

1.2 Die „organisationsbezogene“ Ombudschaft

Mit der weltweiten Verbreitung der Ombudschaft entstanden sukzessive auch neue, privatrechtlich organisierte Formen der Ombudschaft. Eine dieser Innovationen stellt die „organisationsbezogene“ oder „interne“ Ombudschaft dar. In den angelsächsischen Ländern waren es zunächst vor allem Universitäten, Unternehmen und zu einem geringeren Anteil staatliche Stellen, die Ombudsmann-Stellen auf Organisationsebene etablierten. Später kamen dort, wie andernorts auch, Gefängnisse (vgl. Rotthaus 2008; Carl 2014), Medienunternehmen (vgl. Starck 2010) oder vergleichbare Institutionen hinzu. Einer der Gründe, weshalb vor allem US-amerikanische Unternehmen interne Ombudsstellen schufen, war der Versuch zu verhindern, dass sich die Arbeitnehmenden gewerkschaftlich organisierten (vgl. Stieber 2000, S. 54). Dadurch wird im Grunde schon ein zentrales Problem gegenüber der „klassischen“ Ombudschaft deutlich, denn obwohl die interne Ombudschaft gleichfalls Unabhängigkeit für sich beansprucht, kann sie sich nicht auf einen analogen gesetzlichen Status berufen, der formal einklagbar wäre und ihre Unabhängigkeit sichert. In der Regel wird sie vom Management – an Universitäten oftmals durch Senat und Hochschulleitung – eingesetzt. Was das im Extremfall bedeuten kann, formuliert Bauer, die als Ombudsfrau an einer kanadischen Universität arbeitet, mit den Worten: „I am simply not independent in the same way as a legislative ombudsman. The very people whose decisions I may from time to time challenge are the people who hired me. So if I make a mistake or make a serious enemy, I may very well lose my job“ (Bauer 2000, S. 62). Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass an ihrer Hochschule mit ihrer vergleichsweise liberalen und offenen Diskurskultur, ihr Grad an Autonomie trotzdem relativ hoch ist.

Auf einen weiteren zentralen Unterschied macht Stieber (2000, S. 53) aufmerksam: Für den „klassischen“ Ombudsmann ist die Möglichkeit, eigene Untersuchungen zur Sachstandsklärung anzustellen, ein fundamentaler Bestandteil seiner Arbeit. Selbst wenn er in seiner öffentlich-rechtlichen Funktion neutral ist und auf eine Einigung hinwirkt, ergreift er in der Regel für die eine oder andere Seite Partei und unterbreitet auf der Grundlage der eingereichten Unterlagen und Belege sowie seiner eigenen Untersuchungen Vorschläge, in denen er zwischen richtigem und falschem Handeln unterscheidet, formuliert, wie ein bestimmter Missstand zu korrigieren sei und welche weiteren (strukturellen) Veränderungen notwendig seien, um zukünftig Beschwerden zu verhindern. Bei der „internen“ Ombudschaft, die eben nur begrenzt unabhängig ist und meist nicht die Möglichkeit hat, umfassend Akteneinsicht zu nehmen und eigene Untersuchungen durchzuführen, gewinnen deshalb zwangsläufig informelle Formen der Konfliktschlichtung an Relevanz. D. h. hier geht es nicht primär darum, wie bei einem Gerichtsverfahren, dass beide Seiten ihren Fall vor einer neutralen, unabhängigen Instanz vorbringen, die dann entscheidet, sondern eher darum, dass die Ombudsperson den Beschwerdeführer und die Person, die Gegenstand seiner Beschwerde ist, dabei unterstützt, eine von beiden Seiten getragene und für beide Seiten akzeptable Lösung zu finden. Eine eigenständige Untersuchung durch die Ombudsperson wird deshalb auch weniger auf konkret nachweisbare Regelverstöße abzielen, sondern z. B. eher darauf, die Dynamik des Konflikts aufzudecken und die Rolle der

Beschwerde innerhalb dieses Disputs herauszuarbeiten (Gadlin 2000, S. 44). Dazu trägt sicherlich auch bei, dass das Verhältnis der Verfahrensbeteiligten zu ihrem Arbeitgeber ein grundsätzlich anderes ist, als das der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Staat: In Organisationen müssen die Verfahrensbeteiligten in der Regel nach einem Konflikt weiter zusammenarbeiten, was eine beidseitig „gesichtswahrende“ Lösung vorteilhaft erscheinen lässt.

Ein weiterer Unterschied gegenüber der „klassischen“ Ombudschaft ist der vergleichsweise geringe Formalisierungsgrad der „internen“ Ombudschaft: Die relativ hohe formale Unbestimmtheit mit Blick auf Aufgaben, Befugnisse und Zuständigkeiten führt in der Praxis häufig dazu, dass vielfältige Probleme und Konflikte bei der Ombudschaft anlanden, weil oftmals kaum zu entscheiden ist, für welche Probleme sie nicht zuständig ist. Entsprechend weitreichend definiert Rowe (1991, S. 353 f.) das Aufgaben- und Arbeitsplatzprofil der „internen“ Ombudsperson: „I define an internal ombudsman as a neutral or impartial manager within an organization, who may provide informal and confidential assistance to managers and employees in resolving work-related concerns; who may serve as a counselor, informal go-between and facilitator, formal mediator, informal fact-finder, upward-feedback mechanism, consultant, problem prevention device and change agent; and whose office is located outside ordinary line management structures. [...] Ombudsmen thus have all the functions of any complaint-handler except that of formal fact-finder, judge or arbitrator [...] they encourage practices that are fair and just and respectful.“ (Rowe 1991, S. 353 f.).

Dieser gering ausgebildete Formalisierungsgrad bei der „internen“ Ombudschaft scheint aber gleichzeitig auch eine ihrer Stärken zu sein: Zum einen kann sie durch ihre vergleichsweise schwach umschriebene Zuständigkeit auch als „Frühwarnsystem“ fungieren, bei dem Konflikte anlanden, die, wenn sie sich häufen, auf grundsätzliche Systemprobleme hindeuten können. Zum anderen arbeitet Rowe (1987, S. 129 ff.) in einem weiteren Beitrag heraus, dass gerade die Möglichkeit, Gefühle und Motive zu thematisieren, Rückmeldungen an das Management abseits des Dienstwegs zu organisieren oder eine Art „Shuttle-Diplomatie“ zwischen verschiedenen Hierarchieebenen zu betreiben, viel zur Effektivität der internen Ombudschaft beiträgt. Hingegen ist die „klassische“ Ombudschaft wesentlich stärker an formale Vorgaben gebunden, die mitunter wesentlich zeitintensiver, aber im Einzelfall nicht unbedingt erfolversprechender sind.

1.3 Die „inter-institutionelle“ Ombudschaft

Ein dritter Grundtypus von Ombudschaft geht vermittelt auf das Wirken der Europäischen Union (EU) und deren Bestreben zurück, den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen zu verbessern. Der Vorschlag, privatrechtlich organisierte Ombudschaften aufzubauen, findet sich bereits im „Aktionsplan Finanzdienstleistungen“, den die Europäische Kommission im Mai 1999 beschlossen hat. Darin bemängelt die Kommission u. a. die fehlenden Regressmöglichkeiten von Verbrauchern bei grenzübergreifenden Streitigkeiten über Finanzdienstleistungen und zählt deren Fehlen zu den „wichtigsten Stolpersteinen auf dem Weg zu einem Finanzbinnenmarkt“. Gebraucht würden deshalb „effiziente und

wirksame gerichtliche und außergerichtliche Verfahren für die Beilegung von Streitfällen, damit das notwendige Vertrauen in grenzübergreifende Geschäfte entstehen kann“ (Europäische Kommission 1999, S. 9). Auf dem nachfolgenden Ratsgipfel in Lissabon haben dann im März 2000 die Mitgliedstaaten der EU die Schaffung eines integrierten Finanzdienstleistungsbinnenmarktes für Endverbraucher zu ihrem Ziel erklärt (vgl. Brödermann 2008, S. 1957). In der Folge initiierte die Kommission 2001 die Schaffung eines unionsweiten Ombudsmann-Netzwerks für Finanzdienstleistungen. Schon zuvor, im März 1998, hatte sie Empfehlungen, „betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind“, erlassen. Darin wird die Notwendigkeit außergerichtlicher Schlichtungsstellen im Wesentlichen mit zwei Argumenten begründet: Erstens damit, dass bei Verbraucherstreitigkeiten vielfach ein Missverhältnis zwischen dem bestehe, was bei einer Rechtssache wirtschaftlich auf dem Spiel steht und den Kosten für eine Regelung auf dem formalen Rechtsweg. Zweitens damit, dass die eventuell mit einem formalen Gerichtsverfahren verbundenen Schwierigkeiten, insbesondere bei grenzüberschreitenden Streitfällen, Verbraucher davon abhielten, ihre Rechte einzufordern (vgl. Europäische Kommission 1998, S. 31).

Mittlerweile hat sich im Bereich der Finanzdienstleistungen ein umfassendes System nationaler und branchenspezifischer Ombuds- und Schlichtungsstellen etabliert, die europaweit zum Netzwerk der Schlichtungsstellen für Finanzdienstleistungen (FIN-NET)⁶ zusammengeschlossen sind. Ihm gehören in Deutschland die Schlichtungsstellen und Ombudspersonen aller relevanten Finanzdienstleister an, darunter die Verbände der Versicherungen, Bausparkassen, öffentliche und private Banken, private Kranken- und Pflegeversicherungen, diverse Fonds u. a. m. Den deutschen wie den übrigen europäischen Netzpartnern ist gemeinsam, dass alle Schlichtungsstellen und Ombudspersonen auf der Basis der von der Europäischen Kommission als Mindestkriterien formulierten Verfahrensanforderungen operieren, die in nicht substantiell voneinander abweichenden Satzungen für einzelne Finanzbranchen auf Verbandsebene umgesetzt werden. D. h. für alle Ombudspersonen gelten klare, EU-weit geregelte formale Anforderungen, denen eine Streitschlichtung zu genügen hat. Dazu zählen: Unabhängigkeit (d. h. Neutralität und fachliche Kompetenz des Ombudsmanns), Transparenz (d. h. Aufklärung der Beteiligten über sämtliche Verfahrensfragen und jährliche Berichte), kontradiktorische Verfahrensweise (d. h. Austausch der gegenseitigen Auffassungen), Effizienz (d. h. Einfachheit und in der Regel Kostenfreiheit für den Beschwerdeführer), Rechtmäßigkeit (d. h. Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze im Verfahren), Handlungsfreiheit (d. h. Freiwilligkeit des Verfahrens für den Kunden) und die Möglichkeit der Vertretung (d. h. Hinzuziehung eines Rechtsbeistands) (vgl. Europäische Kommission 1998).

Anders als bei der „klassischen“ Ombudschafft, mit der sich fast immer auch ein Kontroll- und Prüfauftrag und damit einhergehende Untersuchungsbefugnisse verbinden, die sich entweder auf eine gute Verwaltungspraxis oder die Wahrung der Menschenrechte und

⁶ Weitere Informationen sind verfügbar über: www.ec.europa.eu/finance/fin-net [19.08.2016].

Grundfreiheiten beziehen (vgl. Kucsko-Stadlmayer 2008, S. 64 ff.), beschränkt sich die Funktion der verbandsweit organisierten „inter-institutionellen“ Ombudschaft auf eine reine Streitschlichterfunktion. Sie hat keinen eigenständigen Handlungsauftrag – sieht man von dem, Konflikte zu schlichten, einmal ab – und kann auch nicht aus eigenem Antrieb aktiv werden, wenn sie nicht von einem der Streitbeteiligten angerufen wird. Im Gegensatz zur „organisationsbezogenen“ Ombudschaft weist sie allerdings einen hohen Formalisierungsgrad mit Blick auf Verfahrensvoraussetzungen, Verfahrensdurchführung und die notwendigen Kompetenzen der Ombudsperson auf. Hinzu kommt, dass sie, anders als die „organisationsbezogene“ Ombudschaft, über ein hohes Maß an Unabhängigkeit verfügt, da sie nicht einem spezifischen Management gegenüber verpflichtet ist, sondern den Interessen des gesamten Verbandes.

1.4 Gegensätze und Spannungsfelder zwischen den drei Modellen

Wie in den Abs. 1.1 bis 1.3 deutlich geworden ist, lassen sich also unterschiedliche Grundausprägungen von Ombudschaft identifizieren, die sich hinsichtlich organisatorischer Anbindung, Mandat und Befugnissen erkennbar unterscheiden. Ein ganz praktisches Problem, das auf diskursiver Ebene daraus resultiert, ist, dass man zunächst klären muss, auf welches dieser Modelle von Ombudschaft man sich bezieht, um in einem zweiten Schritt auf eventuelle Vor- und Nachteile einzugehen. Nun handelt es sich bei diesen drei geschilderten Grundformen um „idealtypische“ Darstellungen, von denen real anzutreffende Formen der Ombudschaft, die sich immer im Kontext einer konkreten sozialen Praxis bewähren müssen, mehr oder minder abweichen können. Dessen ungeachtet lassen sich auf der „idealtypischen“ Ebene mehrere Spannungsfelder identifizieren, die daraus resultieren, dass sich die unterschiedlichen Typen um Pole herum gruppieren, die funktional und organisatorisch im Widerspruch zueinander stehen. Daraus ergeben sich wiederum Limitationen für die konkrete Organisation von Ombudschaften, weil mit Blick auf diese Pole fast immer Grundsatzentscheidungen erforderlich sind.

Gegenpole bilden zum Beispiel die formale und organisatorische Unabhängigkeit der Ombudschaft auf der einen Seite sowie die Integration der Ombudsfunktion in einen erweiterten Organisationskontext auf der anderen Seite. Während die „klassische“ und „inter-institutionelle“ Ombudschaft unabhängig operieren, ist die „interne“ Ombudschaft Teil der Organisation und muss deshalb bestimmte Rücksichtnahmen wahren. Unabhängig kann die Ombudschaft aber nur sein, wenn sichergestellt ist, dass die Ressourcen, die sie für die Ausübung ihrer Funktion benötigt, nicht von den Menschen bzw. Organisationen abhängen, deren Handeln sie u. U. kritisiert. Überall dort, wo eine Verquickung von Organisationskontexten mit der Bereitstellung von Ressourcen (finanziell, personell oder funktional) erfolgt, ist diese Unabhängigkeit gefährdet, wird sich das Handlungsrepertoire der Ombudschaft auf „das Machbare“ verengen. Das muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass eine „interne“ Ombudschaft im Ganzen – etwa für die Sicherung von Kindesinteressen –

weniger effizient ist als die „klassische“ oder „inter-institutionelle“, aber sie wird zwangsläufig „blinde Flecken“ und „No-Gos“ ausbilden.

Wie ferner gezeigt, verfügt die „klassische“ Ombudschaft in der Regel über einen spezifischen, gesetzlich definierten inhaltlichen Auftrag (das Handeln der öffentlichen Verwaltung zu kontrollieren, die Umsetzung der Menschenrechte zu fördern, eine Einschränkung der bürgerlichen Freiheitsrechte zu vermeiden etc.), der einen bestimmten Kontrollauftrag und folgerichtig eigenständige Untersuchungsbefugnisse impliziert. Den Gegenpol dazu bilden jene Formen der privatrechtlich organisierten Ombudschaft, bei denen dieser expressis verbis formulierte inhaltliche Auftrag fehlt, also vor allem die „inter-institutionelle“ Ombudschaft, deren Aufgabe sich auf Schlichterurteile im Streitfall beschränkt, die nach einem bestimmten Ablauf unter Einhaltung festgelegter Regeln bearbeitet werden müssen. Aus dem inhaltlich bestimmten Auftrag der „klassischen“ Ombudschaft resultiert in der Regel als weiteres Ziel, über den Einzelfall hinaus durch Stellungnahmen, Missstandsberichte, Gesetzesinitiativen etc. strukturelle Lösungen voranzubringen, um das erneute Auftreten eines bestimmten Problems präventiv und systematisch zu bekämpfen. Hingegen geht von der Orientierung auf einzelne Streitfälle keine präjudizierende Wirkung auf andere Einzelfälle aus.

Insbesondere mit Blick auf die „interne“ Ombudschaft ist bereits auf den in der Regel geringeren Formalisierungsgrad gegenüber den anderen beiden Typen der Ombudschaft hingewiesen worden. Das Risiko potentieller Allzuständigkeit liegt damit bei der „internen“ Ombudschaft auf der Hand, ebenso das Risiko potentieller Ohnmacht, sofern die Konfliktparteien nicht willens sind, sich auf einen Kompromiss einzulassen. Umgekehrt ist es kein Zufall, dass bei stärker formalisierten Formen der Ombudschaft dem eigentlichen Prüfverfahren ein „Vorprüfverfahren“ vorgeschaltet ist, in dem zunächst die Zulässigkeit einer Beschwerde und mögliche Ausschlussgründe geprüft werden: Je stärker formalisiert der Zugang zur Ombudschaft erfolgt, desto enger wird zwangsläufig der Fokus darauf, was später zum Gegenstand einer Beschwerdebearbeitung werden kann. D. h. es unterbleiben unter Umständen Hinweise auf bestehende Regelungsbedarfe oder „Systemfehler“, die aus Beschwerden resultieren, weil letztere die vorab definierten Zulässigkeitskriterien für Beschwerden nicht erfüllen. Damit verliert die Ombudschaft auch ihre Funktion als „Frühwarnsystem“, durch das sich zum Beispiel gesellschaftliche Veränderungen oder rechtliche und organisatorische Fehlentwicklungen ankündigen.

Ein vierter Punkt greift nochmals auf das ebenfalls schon angedeutete Selbstverständnis der Ombudschaft zurück. Es scheint, als ob sich hinter der „klassischen“ und der „inter-institutionellen“ Ombudschaft ein gänzlich anderes Selbstverständnis verbirgt als hinter der „organisationsbezogenen“ Ombudschaft. Bei den ersten beiden Typen erinnert das dahinterliegende Rollenbild an die Funktion eines Richters, bzw. einer Schiedsperson, u. U. erweitert durch zusätzliche Funktionen. Der Ombudsmann erscheint hier als unabhängiger und neutraler Sachwalter einer übergeordneten Instanz, der die Beschwerde prüft, den Sachverhalt klärt, beide Parteien anhört und schließlich zu einer (bindenden) Entscheidung gelangt. Er ist also letztlich der, der die Entscheidung im Sinne eines Schiedspruchs herbeiführt. Das Rollenbild des „internen“ Ombudsmanns scheint eher dem eines

„Faszilitators“, der Dinge ermöglicht und voranbringt, zu entsprechen, der den Kontakt zwischen den Konfliktparteien erleichtert oder überhaupt ermöglicht, und ohne sich inhaltlich allzu sehr in den Konflikt einzumischen, die Konfliktparteien dabei unterstützt, zu einer gemeinsamen Konfliktlösung zu kommen. Ist das Rollenmodell der ersten beiden Typen eher an die Position des Richters angelehnt, sieht sich der „interne“ Ombudsmann vermutlich eher als Mediator.

2. Ombudschaften für Kinder und Jugendliche

Wie im letzten Kapitel betont, muss sich die Ombudschaft – gleich welches Ombudschaftsmodell man dafür wählt – im Rahmen einer konkreten Praxis bewähren. Diese Praxis ist beeinflusst von soziokulturellen Faktoren, von politisch-rechtlichen Kontexten, vom wissenschaftlichen Erkenntnisstand einer Gesellschaft und nicht zuletzt von dem, was man dort an natürlicher oder menschengeschaffener Umwelt vorfindet. D.h. die Gestaltung und nicht zuletzt die Frage, ob Beschwerdemöglichkeiten in Form unabhängiger Ombudschaften für Kinder und Jugendliche in pädagogischen Einrichtungen auch sinnvoll sind, und wenn ja, in welcher Form, hängt ab von gesellschaftlichen Entwicklungen, rechtlichen Veränderungen und den sich verändernden Bildern, die eine Gesellschaft sich zu einem bestimmten Zeitpunkt vom Kind oder Jugendlichen macht. Insofern kann man die Frage, welchen Ansprüchen eine Ombudschaft genügen soll oder muss, nicht unabhängig von den herrschenden gesellschaftlichen Bedingungen, dominierenden Sichtweisen und aktuellen Diskursen beantworten. Einer dieser Diskurse, der für die Debatte um Ombudschaften für Kinder und Jugendliche zentral ist, ist der Diskurs um die Rechte von Kindern.

2.1 Kinderrechte und Kinderinteressen

Kinder und Jugendliche genießen prinzipiell die gleichen Grundrechte wie alle Bürgerinnen und Bürger; ihre Grundrechtsträgerschaft steht heute außer Frage (vgl. Wapler 2015, S. 90), wenn sie auch noch nicht alle Rechte tatsächlich wahrnehmen können. Eine Ausnahme bildet das allgemeine Wahlrecht, für das nach wie vor eine Altersgrenze von 18 Jahren besteht. Zudem werden weitere Grundrechte, wie z.B. die Eigentumsfreiheit bei Kindern durch die Regelungen zur Geschäftsfähigkeit in den §§ 104 ff. BGB begrenzt. Trotz der prinzipiellen Gültigkeit der Grundrechte von Geburt an, können viele – vor allem jüngere – Kinder und Jugendliche insbesondere die Freiheitsrechte des Grundgesetzes nicht wahrnehmen bzw. sie sind für sie ohne Bedeutung (z. B. das Recht auf Versammlungsfreiheit oder auf Religionsfreiheit). Friederike Wapler bilanziert deshalb: „Die Trägerschaft und die Wahrnehmungsfähigkeit können bei Grundrechten also aus rein faktischen Gründen auseinanderfallen. Die Annahme einer unbegrenzten Grundrechtsträgerschaft impliziert aber, dass jeder Mensch, der fähig ist, sich im geschützten Bereich eines Grund-

rechts zu verhalten, grundsätzlich auch das Recht dazu hat, wenn kein Fall einer gerechtfertigten Einschränkung vorliegt“ (Wapler 2015a, S. 92).

Allerdings können Minderjährige ihre Grundrechte nicht in jedem Fall selbst gerichtlich geltend machen, da dies von der Bewertung der individuellen Einsichtsfähigkeit abhängig gemacht wird. Das Bundesverfassungsgericht vertritt hierzu die Auffassung, dass es keine generelle Regelung geben könne, sondern „die Verfassungsprozessfähigkeit je nach streitigem Rechtsverhältnis sowie betroffenem Grundrecht unterschiedlich zu bewerten sei“ (Wapler 2015a, S. 96). Positiv bedeutet dies, dass allein die Minderjährigkeit eines Kindes oder Jugendlichen keine Beschränkung der Geltendmachung von Grundrechten rechtfertigt. Allerdings werden Grundrechte von Kindern faktisch nicht nur aufgrund mangelnder Einsichtsfähigkeit eingeschränkt, sondern auch aufgrund der unterstellten Notwendigkeit, die Minderjährigen vor Gefahren zu schützen oder das Elternrecht höher zu bewerten (vgl. Wapler 2015a, S. 98).

Das Jugendhilferecht greift die Rechte der Kinder und Jugendlichen an vielen Stellen auf. Es sichert Kindern und Jugendlichen eigenständige Beratung (§ 8), Beteiligung an allen sie betreffenden Angelegenheiten (ebd.) sowie die Möglichkeit der Inobhutnahme (§ 42). Wenn sie 15 Jahre alt sind, haben sie auch ein eigenständiges Antragsrecht auf Hilfen zur Erziehung (§ 36, Abs. 1), das jedoch einem Vetorecht der Eltern unterliegt. Insgesamt versteht das Jugendhilferecht Kinder und Jugendliche als Subjekte, die entsprechend Alter und Entwicklungsstand beteiligt werden müssen. Dennoch ist das Jugendhilferecht vorrangig als Elternrecht konstituiert und deshalb als paternalistisch zu charakterisieren (vgl. Wapler 2015b, S. 336 f.). Zwar werde das Kind mit seinen Rechten auf Förderung und Unterstützung im Jugendhilferecht nicht übersehen, doch habe es im Zweifelsfall nur ein „Recht auf Schutz vor unzumutbarer Behandlung, nicht aber ein Recht auf gute Erziehung. Verfassungsrechtlich kann in der Grauzone der ‚Nichtgewährleistung‘ des Kindeswohls staatliche Hilfe und Förderung nur geleistet werden, wenn die Eltern mit ihr einverstanden sind“ (Wapler 2015b, S. 339). Wapler (2015b, S. 341) vermisst deshalb gerade für solche Konflikte – wenn z. B. Eltern einer Hilfe nicht zustimmen, obwohl das Kind sie wünscht – im SGB VIII eigenständige Entscheidungsbefugnisse für Kinder und Jugendliche, die zumindest als Vetorechte formuliert werden könnten.

Ergänzend zu den Grundrechten und den Rechten nach dem SGB VIII sollen besonders die in der UN-Kinderrechtskonvention formulierten Kinderrechte dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche in Familien, Institutionen und Gesellschaft als Subjekte mit eigenen Rechten betrachtet und behandelt werden. Die UN-Kinderrechte versuchen nach Wapler eine dreifache Besonderheit von Kindheit und Jugend zu berücksichtigen: „die Schutzbedürftigkeit des Kindes aufgrund körperlicher Schwäche und mangelnder Erfahrung im Verhältnis zum Erwachsenen, seinen Wunsch nach Autonomie und selbstbestimmter Entscheidung und sein Interesse an der Berücksichtigung seiner Belange in eigenen Angelegenheiten“ (Wapler 2015b, S. 86). Entsprechend versuchen die UN-Kinderrechte die Aspekte des Schutzes, der Förderung und der Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu balancieren. Mit dem Begriff der „Evolving Capacities“ taucht in den UN-Kinderrechten ein neuer Begriff im Völkerrecht auf, der verdeutlicht, dass die Kinderrechte

nur dann umfänglich gewahrt werden können, wenn die zuständigen Erwachsenen das Wachstum von Kompetenzen und Autonomie des Kindes oder Jugendlichen stets mitdenken, zulassen und fördern, d. h. auf Emanzipation abzielen (vgl. Kerber-Ganse 2011, S. 16 ff.).

Besondere Bedeutung kommt Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention zu, in dem das „Recht auf Gehör“ definiert wird: „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.“ Kerber-Ganse sieht in dieser Formulierung einen Meilenstein auf dem Weg zu einem neuen, dialogischen Generationenverhältnis: „Das Recht auf Gehör kann also nicht hoheitlich gewährt (oder versagt) werden, sondern es ist gemeinsam mit dem Kind heranzubilden. Anstrengungen also müssen unternommen werden, um Partizipation zu ermöglichen. Das ist in der Konsequenz Menschenrechtserziehung in einem weiten Sinne, verstanden im Hinblick auf die volle Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 29)“ (Kerber-Ganse 2011, S. 25).

Mit Bezug auf die neuere Kindheitsforschung kritisiert Liebel (2013) dennoch die Diskurse über die UN-Konvention und die Aktivitäten zur Verbreitung ihrer Inhalte als einseitig. Seiner Auffassung nach wird der Status von Kindern als Akteure in der Gegenwart systematisch unterbetont und ihre Entwicklungsherausforderungen auf dem Weg zum zukünftigen Erwachsenen werden überbetont: „Kinderrechte werden erst dann zu Rechten der Kinder und können auch erst dann von ihnen als solche verstanden und praktiziert werden, wenn sie selbst die nötige Macht und die Mittel erlangen, ihre eigenen Prioritäten zu setzen und die Rechte nach Ermessen zu nutzen“ (Liebel 2013, S. 152).

Obwohl die UN-Kinderrechtskonvention bereits mehr als 25 Jahre besteht und ihre Verbreitung durch die National Coalition und einzelne Mitgliedsorganisationen seit vielen Jahren aktiv betrieben werden, sind die UN-Kinderrechte weder bei Kindern, noch bei Eltern und Fachkräften in pädagogischen Einrichtungen besonders bekannt (vgl. European Commission 2009; Deutsches Kinderhilfswerk 2015). Insbesondere ist unklar, wie die Rechte im familiären Kontext und in der pädagogischen Arbeit in Institutionen angesichts dominierender Bildungs- und Erziehungsaufträge und begrenzter Ressourcen gesichert und berücksichtigt werden können. Diese Frage stellt sich in der pädagogischen Arbeit aktuell als zentrale Herausforderung. Gerade im Bereich der stationären Hilfen zur Erziehung mahnen einschlägige Positionspapiere, z. B. des Deutschen Vereins zur Umsetzung des §45 SGB VIII (Beteiligung und Beschwerde), die Kenntnis der Kinderrechte und deren Konkretisierung für die Einrichtung als zentrale Grundlage an: „Der Deutsche Verein empfiehlt, als Grundlage für die Aufklärungsarbeit über die Rechte einen Rechtekatalog in einem gemeinsamen Prozess mit den Kindern und Jugendlichen und den Fach- und Leitungskräften der Einrichtung zu erarbeiten und in ansprechender, alters- und entwicklungs-gerechter Form öffentlich zu machen“ (Deutscher Verein 2012, S. 7). Da seit einigen Jahren auch die Heimaufsichten der Landesjugendämter die Kenntnis der Kinderrechte und die Auseinandersetzung mit ihnen als zentrale Grundlage für sicheres Aufwachsen in stationären Erziehungshilfen betrachten, erarbeiten viele Einrichtungen gemeinsam mit den älteren

Kindern und Jugendlichen solche Rechkataloge, in denen die UN-Kinderrechte konkretisiert und weiterentwickelt werden. So wird z. B. beschrieben, wie die Rechte auf Kontakt mit der Herkunftsfamilie oder auf Privatsphäre im Kontext von Wohngruppen gesichert werden können. Man versucht durch diese aktive Auseinandersetzung der Kinder und Jugendlichen zu erreichen, dass die jungen Menschen die Bedeutsamkeit der Rechte im eigenen Lebensalltag verstehen. Liebel (2013) fordert diesbezüglich: „Um zu mehr Gerechtigkeit beizutragen, müssen die Kinderrechte allerdings selbst insoweit konkretisiert werden, dass sie Lösungen für die drängenden Probleme im Leben der Kinder versprechen und erkennbar werden lassen“ (Liebel 2013, S. 242).

Einen Schritt weiter gehen erste Einrichtungen der Erziehungshilfe, indem sie neben den einrichtungsbezogenen Grundrechten auch die Verfahrensrechte, die Gremienarbeit (Gruppengespräche, Heimparlamente etc.) und die Regeln des Zusammenlebens in einer Verfassung für die Einrichtung beschreiben. Dieses Modell orientiert sich an einem vom Kieler Institut für Partizipation und Bildung ausgearbeiteten Vorschlag für Kindertageseinrichtungen, die als „Kinderstuben der Demokratie“ betrachtet werden (Hansen 2005).

Leider liegen keine Studien darüber vor, welche Rechte im Rahmen von pädagogischen Einrichtungen, insbesondere in stationären Erziehungshilfeeinrichtungen nicht gewährt bzw. eingeschränkt werden und wie die Kinder und Jugendlichen dieses erleben. Die sog. „Besonderen Vorkommnisse“, die den Heimaufsichten gemeldet werden müssen, werden nicht bundesweit ausgewertet; Befragungen oder qualitative Studien liegen zu diesem Thema nicht vor. Immer wieder allerdings geben öffentlich bekannt gewordene Vorfälle, die auch zur Schließung von Einrichtungen führen, Anlass zur Aufmerksamkeit und verdeutlichen, dass das Leben in Jugendhilfeeinrichtungen für junge Menschen mit erheblichen Konflikten und Rechtsverletzungen einhergehen kann. Die Auflistung der „Ombudschaft Jugendhilfe NRW“ (siehe Abs. 2.4) verdeutlicht überdies, dass Kinder und Jugendliche sich nicht immer über Rechtsbrüche beschweren, sondern häufig auch über andere Dinge, die ihnen das Leben schwer machen. Sie melden sich zum Beispiel auch bei der Ombudschaft, nachdem sie in der Einrichtung und/oder gegenüber dem Jugendamt erfahren haben, dass sie mit ihrem Anliegen kein Gehör finden oder die Dinge sich nicht in ihrem Sinne verändern lassen. Insofern ist es wichtig, die Zuständigkeit von Ombudsstellen nicht eng auf die Verletzung von Kinderrechten zu beschränken, sondern auch die Kinderinteressen in den Blick zu nehmen, die von Ombudschaften vertreten werden sollen.

Beschwerden von Kindern und Jugendlichen beziehen sich auf nicht gewährte Rechte, aber insbesondere auf nicht durchsetzbare Interessen. Interessen und Rechte sind keineswegs das Gleiche. Liebel versteht die Kinderrechte als „allgemein und generalisierend, von den Erfahrungen, Gefühlen und Denkweisen der Kinder zumeist weit entfernt. Ihre Sprache ist sperrig und sie gewinnen für die Kinder erst Bedeutung, wenn sie in ihr Leben übersetzt und mit ihm verbunden werden“ (Liebel 2015, S. 88). Kinderinteressen versteht er hingegen als „vielfältig, im Leben der Kinder verwurzelt, von Kultur zu Kultur und von Kind zu Kind verschieden“ (ebd.). Während die Kinderrechte nicht von, sondern für Kinder ausgedacht und formuliert wurden, können Kinder ihre Interessen in ihrer eigenen Sprache selbst formulieren. Sie äußern ihre eigenen Ideen dazu, was ihrem Wohl dienlich

ist und was nicht; dabei wählen sie ihre eigene, subjektive Perspektive. Bartscher spricht diesbezüglich vom „Paradigma der Differenz zum Erwachsenen“ (Bartscher 2007, S. 11), um zu verdeutlichen, dass Kinderinteressen dem Verstehen von Erwachsenen nie vollends zugänglich sein werden und nur im Dialog annähernd erschlossen werden können. Deshalb müsse eine Interessenvertretung für Kinder immer mit einer Interessenvertretung durch Kinder selbst einhergehen.

Eine qualifizierte Interessenvertretung bildet den notwendigen „Unterbau“ für interne Beschwerdesysteme und auch für ombudschafliche Beschwerdestrukturen und Verfahren. Die nur durch gelebte Partizipation erfahrbare Anerkennung als mit Rechten ausgestattete, wirkmächtige Person ist zentral für den Erfolg bei der Sicherung von Kinderrechten und Kinderinteressen in pädagogischen Einrichtungen; junge Menschen, die die Erfahrung, angehört und beteiligt zu werden, nicht gemacht haben, werden sich in der Regel auch einer Ombudsperson nicht anvertrauen (vgl. Stork 2014). Dabei ist die Sicherstellung weitreichender Partizipation eine keineswegs selbstverständliche Tatsache in pädagogischen Einrichtungen, da sie zunächst nicht den auf die Zukunft fokussierten pädagogischen Denkstrukturen folgt, vielmehr Umwege in der Pädagogik erfordert. Liebel weist darauf hin, dass im Rahmen von Partizipation Interessen von Kindern und Jugendlichen geäußert werden; keinesfalls immer ihre Bedürfnisse (vgl. Liebel 2015, S. 30). Partizipation erfordert insofern die Bereitschaft der Fachkräfte, nicht umstandslos pädagogisch zu denken und die Kinder als werdende zu verstehen, sondern als kompetente Akteure; d. h. als Seiende (vgl. Liebel 2015, S. 47 ff.).

2.2 Notwendige Abgrenzungen: Kinderbeauftragte, Kinderbüros und Ombudschaften

Vor dem Hintergrund des eben aufgeführten Diskurses um Kinderrechte und Kinderinteressen erstaunt es nicht, dass unterschiedliche Verständnisse existieren, was den Kern der Aufgaben einer Ombudsperson ausmacht. So verstehen sich zum Beispiel manche Ombudsstellen in erster Linie als Vertreter von Kinderinteressen im öffentlichen Raum und nehmen deshalb keine direkten, persönlichen Beschwerden von Kindern entgegen, während andere nur dieses tun. Wie das International Child Development Centre in Florenz schreibt, existieren weltweit drei große Kategorien von Ombudschaften für Kinder und Jugendliche: Erstens, Ombudschaften, die vorrangig advokatorische Funktionen übernehmen, also eine anwaltschaftliche Vertretung von Kindern und Jugendlichen im Einzelfall. Zweitens, Ombudschaften, die im Gegensatz dazu keine individuelle Vertretung übernehmen, allerdings in besonderer Weise die Rechte von Kindern und Jugendlichen als schutzbedürftige gesellschaftliche Gruppe vertreten und drittens, Ombudschaften, die beides miteinander verbinden (vgl. Unicef 1997, S. 8 ff.).

Angesichts dieser Heterogenität formuliert Liebel (2015) mit Blick auf die europäische Situation als einigendes Band von Ombudschaften: „Alle setzen sich dafür ein, dass Kinder Zugang zu Beschwerdeinstanzen in ihren jeweiligen Ländern bekommen, und unterstrei-

chen die Notwendigkeit, dass die Stimmen der Kinder in Forschungen und bei der Überwachung des Handelns der Institutionen beachtet werden. Alle Ombudsstellen legen besonderes Gewicht darauf, den Stimmen der Kinder Gehör zu verschaffen und gegenüber Politikern ein Sprachrohr für die Ansichten der Kinder zu sein. Oft sind sie die wichtigste von der Exekutive unabhängige staatliche Instanz, um die Meinungen der Kinder zu ermitteln und in Kontakt zu den Kindern zu bleiben. Ihre zentrale Aufgabe sehen sie darin, andere staatliche Institutionen und die kommunalen Behörden zu veranlassen, ihr Handeln von den Kinderrechten leiten zu lassen“ (Liebel 2015, S. 166 f.).

Damit wird jedoch weiterer Klärungsbedarf deutlich, denn die Funktion der gesellschaftlichen Interessenvertretung von Kindern und Jugendlichen wird in Deutschland üblicherweise als Aufgabe von Kinderbeauftragten und Kinderbüros⁷ bzw. in direkter Vertretung von Kindern für Kinder als Aufgabe von Kinder- und Jugendparlamenten sowie von Jugendverbänden betrachtet. Diese Organisationen, Verbände und Gremien sind wichtige Instanzen, um Kinderinteressen innerhalb kommunaler und übergeordneter politischer Zusammenhänge zu vertreten und den Anliegen von Kindern Gehör zu verschaffen. Gleichzeitig bedeutet das, dass dieser Teil eines ombudschafftlichen Mandats, nämlich die stellvertretende Artikulation von Kinderinteressen, in Deutschland bereits von anderen Institutionen geleistet wird (die allerdings weder verbindlich gesetzlich abgesichert, noch unabhängig, noch überall zu finden sind). Selbst wenn deshalb in einigen europäischen Ländern die Artikulation von Kinderinteressen im politischen Raum integraler Bestandteil der Ombudschaft für Kinder und Jugendliche ist, müssen sich die bisher in Deutschland modellhaft erprobten Ombudschaften und Ombudschaftsinitiativen (vgl. Urban-Stahl 2014 und Informationen des Vereins zur Förderung des Bundesnetzwerkes Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe e. V.⁸) dieses Mandat mit anderen, bereits etablierten Institutionen teilen. Umgekehrt gilt aber: Vor dem Hintergrund einer möglicherweise ausbaufähigen, aber immerhin bestehenden Infrastruktur von Kinderbeauftragten und Kinderbüros, kann sich der Auftrag der Ombudschaft nicht in dem erschöpfen, das zu tun, was bislang Aufgabe anderer Organisationen war.

Die Beschwerdefunktion scheint deshalb ein essentieller Bestandteil der Ombudschaft für Kinder und Jugendliche zu sein, deren Fehlen es aus unserer Sicht nicht mehr gerechtfertigt erscheinen lässt – zumindest im deutschen Sprachraum –, von Ombudschaft zu sprechen, eben weil sich, wie schon erwähnt, in Deutschland für die Funktionen der Interessenartikulation bzw. -vertretung von jungen Menschen im öffentlichen Raum andere Institutionen, wie Kinderbeauftragte oder Kinderbüros, etabliert haben. Selbstredend kann es sinnvoll sein, diese beiden unterschiedlichen Funktionen – Interessenartikulation und Beschwerde – zusammenzuführen, wie dies zum Beispiel in der Stadt München der

⁷ Liebel (2015, S. 169) selbst weist darauf hin, dass vergleichbare Institutionen oftmals unter Namen wie Kinderrechtsbeauftragter, Partizipationsbeauftragter, Jugendbüro, Beteiligungsbüro, Kinderanwalt, Kinderkommission u. a. m. firmieren, sodass auch die Begriffe Kinderbeauftragter und Kinderbüro von terminologischer und semantischer Unschärfe geprägt sind.

⁸ Weitere Informationen sind verfügbar unter: www.ombudschaft-jugendhilfe.de [19.08.2016].

Fall zu sein scheint (vgl. Frädriich 2013, S. 108); zwingend ist diese Zusammenführung jedoch nicht, wie gleichzeitig die unterschiedlichen Entstehungsgeschichten von Kinderbeauftragten und Ombudschäften in Deutschland unterstreichen. Wir plädieren deshalb nachdrücklich dafür, den Begriff der Ombudschaft nur dann zu verwenden, wenn die Beschwerdefunktion integraler Bestandteil und Wesenskern der Institution ist, die Kinderinteressen vertritt.

In diesem Sinne argumentiert auch das „Centre for Human Rights“ der Vereinten Nationen, das, damit konfrontiert, dass die Idee der Ombudschaft national beträchtlichen Überformungen unterlag, schon vor rund zwei Dekaden (1995, S. 8) den Kern der Ombudschaft mit den Worten zusammenfasste: “While the institution of ombudsman is not exactly the same in any two countries, all follow similar procedures in the performance of their duties. The ombudsman receives complaints from members of the public and will investigate these complaints provided they fall within the ombudsman’s competence. In the process of investigation, the ombudsman is generally granted access to the documents of all relevant public authorities and may be able to compel witnesses, including government officials, to provide information. He or she will then issue a statement or recommendation based on this investigation. This statement is generally transmitted to the person lodging the complaint as well as to the office or authority complained against. In general, if the recommendation is not acted on, the ombudsman may submit a specific report to the legislature. This will be in addition to an annual report to the same body, which may include information on problems which have been identified and contain suggestions for legislative and administrative change.”⁹ Auch wenn deshalb Mandat und Organisation der Ombudschaft für Kinder und Jugendliche international stark variieren, so kann aus unserer Sicht deren Funktion nicht alleine auf die Artikulation von Kinderinteressen reduziert werden.

2.3 Ombudschäften für Kinder und Jugendliche in Deutschland im Kontext gesellschaftlicher und internationaler Entwicklungen

Die Diskurse um Kinderrechte und -interessen spiegeln nicht zuletzt die in den letzten Dekaden gewachsene öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen, die vielfach der Wahrnehmung entspringt, dass Kinder und Jugendliche

⁹ In eigener Übersetzung der Autoren ungefähr: „Obwohl die Institution des Ombudsmanns in zwei Ländern selten genau das Gleiche meint, folgt ihr Vorgehen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einem ähnlichen Ablauf: Der Ombudsmann erhält Beschwerden aus der Bevölkerung und geht dieser Beschwerde nach, vorausgesetzt, sie fällt in seine Zuständigkeit. Im Rahmen der Untersuchung wird dem Ombudsmann üblicherweise Akteneinsicht bei allen dafür relevanten öffentlichen Stellen gewährt, ferner kann er Zeugen laden und Staatsbeamte zwingen, ihm Informationen zu liefern. In der Regel wird die Ombudsperson dann auf der Grundlage ihrer Untersuchung eine Anweisung oder Empfehlung herausgeben, die sowohl dem Beschwerdeführer als auch der Behörde, auf die die Beschwerde abzielt, zugeleitet wird. Reagiert die Behörde nicht auf diese Empfehlung, kann die Ombudsperson dem Gesetzgeber einen gesonderten Bericht vorlegen. Zusätzlich erhält der Gesetzgeber einen Jahresbericht, der Informationen zu Vorfällen und identifizierten Problemen enthält, und darüber hinaus Vorschläge für rechtliche Veränderungen und Hinweise auf administrative Mängel enthalten kann.“

zunehmend mehr Zeit außerhalb von Familie in öffentlichen Erziehungs- und Bildungseinrichtungen verbringen. Sie gehen immer früher in Kindertagesstätten und bleiben auch durchschnittlich länger dort. Im Anschluss besuchen immer mehr Kinder eine Ganztagschule. Diese Entwicklungen begünstigen die De-Familialisierung und Sozialpädagogisierung von Kindheit (Joos 2006), wie sie im 11. und 14. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung bereits ausführlich thematisiert wurden. Wenn Kinder jedoch immer stärker in Institutionen aufwachsen, verändern sich auch die Abhängigkeiten der Kinder von Erwachsenen, ohne sich ganz aufzulösen: So nehmen zum Beispiel die Abhängigkeiten von persönlichen Beziehungen ab, gleichzeitig werden sie aber durch formale Konzepte (Zeitakte, Regeln, Sanktionen etc.) überpersönlich zementiert.

Die „Institutionenkindheit“ in professionell verantworteten Settings greift gesellschaftliche und rechtliche Veränderungen des Generationenverhältnisses auf, indem z. B. Kinderrechte in Kitas, Schulen, Erziehungshilfe thematisiert und Mitbestimmungsrunden etabliert werden. Zugleich aber bringt die veränderte pädagogische Praxis der Institutionen neue Ansprüche auf gute Erziehungs- und Bildungspraxis hervor, die wiederum Auswirkungen auf gesellschaftliche Erwartungen, politische Diskurse und rechtliche Regelungen haben. So ist die Veränderung des § 45 SGB VIII – also die Verpflichtung zur Entwicklung von Beteiligungs- und Beschwerdekonzepthen – nicht vorstellbar ohne entsprechende praktische Experimente der letzten Jahre, in denen Ideen zur Qualifizierung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren und zum Aufbau von Partizipationskulturen in pädagogischen Einrichtungen exemplarisch umgesetzt wurden.¹⁰ In der Folge der „Kinderstube der Demokratie“, einem Modellprojekt zur Kindermitbestimmung in Kindertageseinrichtungen, hat beispielsweise das Thema „Partizipation“ – unterstützt durch neue rechtliche Vorgaben in Gesetzen der Kinderbetreuungseinrichtungen und Bildungsplänen der Länder – relativ zügig mit konkreten Verfahren in die bundesdeutschen Kindertagesstätten Einzug gehalten und wird mittlerweile bereits wissenschaftlich evaluiert (vgl. Hansen 2005; Lehmann 2016). Ähnliches lässt sich aus dem Handlungsfeld der Erziehungshilfen berichten, in dem Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten aktuell flächendeckend eingeführt wurden bzw. werden.¹¹

Diese konzeptionellen Entwicklungen wären undenkbar ohne entsprechende Signale aus den Grundlagen- bzw. Bezugswissenschaften, die immer stärker die Teilhabe- und Verhandlungskompetenzen von Kindern und Jugendlichen verstehen und herausarbeiten¹² und eine traditionelle, fürsorgliche pädagogische Praxis unter Rechtfertigungsdruck setzen. Auch die rechtlichen Entwicklungen, die Kinder als Akteure stärken und Erwachsene zur

¹⁰ Eines der ersten anspruchsvollen Projekte, das auch umfassend dokumentiert wurde, führte die Ev. Jugendhilfe Schweicheln (2006) mit wissenschaftlicher Begleitung durch die FH Münster durch.

¹¹ In den Bundesländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz finden aktuell Evaluationen zur Einführung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren in der Erziehungshilfe statt. Erste kleinere Untersuchungen wurden von Wohlfahrtsverbänden durchgeführt und zeigten den hohen Verbreitungsgrad solcher Verfahren, die aber dennoch noch nicht als zufriedenstellend bewertet werden (vgl. Stork 2014).

¹² Vgl. z. B. die entwicklungspsychologischen Studien von Domes (1993) und Bloom (2014) zu frühen kognitiven, interaktiven und moralischen Stärken von kleinen Kindern.

Auseinandersetzung auf Augenhöhe zwingen, scheinen noch nicht abgeschlossen. So engagieren sich wichtige gesellschaftliche Verbände für die Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz und für weitere Veränderungen im Jugendhilferecht, insbesondere für ein eigenständiges Antragsrecht auf Hilfen zur Erziehung.¹³

Allerdings haben bisher weder die konzeptionelle und methodische Praxis noch die Haltungen der Fachkräfte mit den normativen Erwartungen Schritt halten können, die an eine dialogische, kinderrechteorientierte Pädagogik der Einrichtungen des Erziehungs- und Bildungswesens gerichtet werden (vgl. z. B. Stork 2007; Pluto 2007, 2015 für die Hilfen zur Erziehung). Insofern muss davon ausgegangen werden, dass es noch erhebliche Anstrengungen kosten wird, bis Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten als normale und bedeutsame Eckpfeiler guter Erziehung und Bildung im öffentlichen Raum umgesetzt werden.¹⁴ Besonders der Aufbau organisationsbezogener und externer Ombudschaften steht in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland noch am Anfang und es lohnt sich deshalb, auch mit einem Seitenblick auf die internationale Diskussion, zu überlegen, wie solche Systeme aufgebaut und konzeptionell gestaltet werden können, um Doppelstrukturen möglichst zu vermeiden und Akzeptanz bei den Fachkräften zu erreichen.

Die englischsprachige Seite von Wikipedia¹⁵ führt aktuell 44 verschiedene Länder auf, die über einen Children's Ombudsman verfügen.¹⁶ Diese Zahl erhöht sich weiter, wenn man berücksichtigt, dass in mehreren Ländern diese Ombudschaften nicht national, sondern regional oder sogar lokal organisiert sind, also beispielsweise auf der Ebene von Bundesstaaten (USA, Australien), Provinzen (Kanada), Bundesländern (Österreich) oder sogar Kommunen (Zürich). Bisher haben 24 von 28 EU-Staaten nationale Ombudsstellen für Kinder geschaffen. In Norwegen wurde bereits 1981 die erste Ombudsstelle für Kinder etabliert (vgl. Liebel 2015, S. 163 ff.) und mittlerweile sind 43 Mitgliedsinstitutionen aus 34 europäischen Ländern, darunter 22 EU-Länder, im „European Network of Ombudspersons for Children (ENOC)“¹⁷ organisiert. Angesichts dieser Vielzahl von Institutionen und der unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen, unter denen sie arbeiten, kann es nicht ausbleiben, dass das, was in den einzelnen Ländern unter Ombudschaft für Kinder und Jugendliche verstanden wird, differiert. Auch hier muss deshalb zunächst geprüft werden, was ein Redner / eine Rednerin meint, wenn er/sie über Ombudschaft redet bzw. welches Verständnis von Ombudschaft vorliegt.

Da offenbar die meisten Ombudschaften für Kinder und Jugendliche in Europa im ENOC, also dem Europäischen Netzwerk der Ombudspersonen für Kinder, organisiert

¹³ Weitere Informationen sind verfügbar über: www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de [19.08.2016].

¹⁴ Vgl. hierzu auch die aktuelle Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes, die deutlich macht, dass zwar mittlerweile in vielen stationären Einrichtungen der Erziehungshilfe Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten konzeptionell vorgesehen sind, dass jedoch nach wie vor viele Einrichtungen diese nicht vorhalten und interne Beschwerdemöglichkeiten kaum genutzt werden (BMFSFJ 2015, S. 119 ff.).

¹⁵ Verfügbar über: en.wikipedia.org/wiki/Children's_Ombudsman [19.08.2016].

¹⁶ Der Begriff fungiert dort als Oberbegriff für verschiedene Institutionen, die die Rechte von Kindern und Jugendlichen schützen und fördern, wie z. B. Children's Commissioner, Youth Commissioner, Child Advocate, Children's Commission, Children's Ombudsman, Youth Ombudsman u. a. m.

¹⁷ Weitere Informationen sind verfügbar über: <http://enoc.eu/> [19.08.2016].

sind, scheint es sinnvoll, zunächst im Rahmen einer ersten Annäherung die Mitgliedschaftsvoraussetzungen des ENOC zu betrachten, die weniger auf die konkrete Aufgabenstellung, als vielmehr auf die Rahmenbedingungen abstellen, unter denen die Arbeit der Ombudsstellen erfolgt. Diese dürften vermutlich einen Minimalkonsens darstellen, was innerhalb der Grenzen Europas unter Ombudsstellen für Kinder- und Jugendliche verstanden wird.¹⁸ Folgende Merkmale einer Kinder- und Jugendombudschaft müssen gegeben sein, damit eine Aufnahme in das ENOC möglich ist:¹⁹

- Die Ombudschaft ist durch eine (parlamentarische) Gesetzgebung legitimiert, die gleichzeitig ihre Unabhängigkeit sicherstellt.
- Die zentralen Funktionen der Ombudschaft, der Schutz und die Förderung von Kinderrechten, sind gesetzlich garantiert.
- Mit Blick auf diese Funktionen dürfen die gesetzlichen Regelungen keine Bestimmungen enthalten, die einer eigenen Agenda-Setzung entgegenstehen oder die Umsetzung zentraler Verfahrensstandards behindern, wie sie in den „Pariser Prinzipien“²⁰ und den ENOC-Standards²¹ niedergelegt sind.
- Die Ombudschaft muss aus einer identifizierbaren Person bestehen, die ausschließlich mit dem Schutz und der Förderung von Kinderrechten befasst ist, oder eine solche muss zumindest Bestandteil der Ombudschaft sein.
- Regelungen für die Ernennung (und ggf. Wiederwahl) von Ombudspersonen sowie deren Mandat müssen durch den Gesetzgeber beschrieben sein.
- Ombudspersonen können entweder selbständig oder Teil einer unabhängigen nationalen oder regionalen Menschenrechtsinstitution sein, sofern diese die eben genannten Kriterien erfüllt.

Damit orientiert sich das ENOC eindeutig an dem in Abs. 1.1 beschriebenen „klassischen“ Modell der Ombudschaft, insofern die Mitgliedschaftskriterien immer wieder die Unabhängigkeit der Ombudschaft betonen. Dagegen scheinen bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung der Arbeit in den Ombudsstellen, wie schon erwähnt, kaum Vorschriften zu bestehen. Allerdings kann man diese Fokussierung auf das „klassische“ Ombudschaftsmodell durchaus auch kritisch sehen, eben weil es bei der Ombudschaft für Kinder und Jugendliche nicht um das direkte Verhältnis von Bürgern und Staat geht, sondern weil bei Minderjährigen Sorgeberechtigte und pädagogische Institutionen in diesem Verhältnis zwischen Kind und Staat regelhaft vermittelnd „zwischengeschaltet“ sind. Kinder brauchen diese Beratungs- oder Begleitpersonen zum einen, da sie als Kinder nicht im vollen Umfang Bürgerrechte genießen und zum Beispiel den gerichtlichen Klageweg nicht allein beschreiten können, zum anderen, weil es ihnen häufig schwer fällt – umso schwerer, je kleiner sie

¹⁸ Das freilich schließt nicht aus, dass es darüber hinaus weitere Formen organisierter Unterstützung für Kinder gibt, auch bei der Artikulation ihrer Interessen.

¹⁹ Verfügbar über: http://enoc.eu/?page_id=274 [19.08.2016].

²⁰ Verfügbar über: <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/Paris-Principle.pdf> [19.08.2016].

²¹ Verfügbar über: <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/ENOC-Standards-as-approved-Paris-01.pdf> [19.08.2016].

sind –, Interessen, Wünsche oder Klagen eigenständig zu artikulieren. Sie brauchen genau deshalb Personen, die sie bei ihrem Anliegen unterstützen – also parteilich sind.

Gleichwohl fordert die UN-Kinderrechtskonvention alle Staaten dazu auf, unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinder auf nationaler Ebene zu schaffen, die sowohl Individualbeschwerden und Petitionen annehmen als auch Ermittlungen durchführen, die von Kindern oder in deren Namen beantragt werden. Wie eben erwähnt, haben bisher 24 von 28 EU-Staaten in der Folge dieser Aufforderung nationale Ombudsstellen für Kinder gegründet – Deutschland jedoch (noch) nicht. Dabei müssten unabhängige Menschenrechtsinstitutionen für Kinder eigentlich auf allen politischen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) angesiedelt sein und jeweils spezielle inhaltliche Schwerpunkte aufgreifen. Exemplarisch können hierfür die Kinder- und Jugendanwaltschaften in Österreich stehen, die auf Länderebene mit weitreichenden Befugnissen, Kompetenzen (interdisziplinäre Teams aus Juristen, Psychologen, Sozialpädagogischen Fachkräften und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Öffentlichkeitsarbeit) und nicht unerheblichen Ressourcen die Anliegen von Kindern vertreten. Zusätzlich gibt es in einigen Kommunen lokale Ombudschaften oder Kinderbeauftragte; in der Hauptstadt Wien sogar einen speziellen Ombudsmann für Kinder, die außerhalb der Herkunftsfamilie stationär von der Jugendhilfe betreut werden.

In Deutschland wurde zur Bekanntmachung und Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention zunächst lediglich eine National Coalition aus mehr als 100 Verbänden und Organisationen auf Bundesebene gebildet, jedoch keine eindeutige institutionelle Beauftragung für Kinderrechte vorgenommen. Auf Länderebene gibt es nur in Sachsen einen Kinderbeauftragten, nachdem Nordrhein-Westfalen dieses Amt vor einigen Jahren wieder abgeschafft hat. Auf kommunaler Ebene gibt es zwar zahlreiche Kinderbeauftragte, Kinderanwälte, Kinderbüros und andere Interessenvertretungen für Kinder, jedoch bei Weitem kein flächendeckendes Angebot.²²

Die Gründe, warum es bisher keine nationale Kinderombudschaft in Deutschland gibt, sind vielfältig. Neben der offenkundigen Ablehnung der Idee durch einzelne Parteien werden immer wieder inhaltliche Argumente dagegen ins Feld geführt (z. B. Föderalismusprobleme und die kommunale Zuständigkeit in der Jugendhilfe). Auch gibt es andere Organisationen, wie z. B. den Deutschen Bundesjugendring, der sich selbst als zentrale, demokratisch legitimierte Interessenvertretung für Kinder und Jugendliche ansieht und deshalb von der Einrichtung einer nationalen Kinderombudschaft abrät, obwohl er „bedarfsgerechte Ombudschaften in der Kinder und Jugendhilfe“ mittlerweile durchaus für sinnvoll hält (vgl. Deutscher Bundesjugendring 2016, S. 5).

Im Jahr 2010 wurde die Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunale Kinderinteressenvertretungen gegründet, die versucht, verbindliche Standards für diese Institutionen zu

²² Über die Verbreitung kommunaler Interessenvertretungen bzw. Beschwerdestellen in Deutschland liegen keine aktuellen Studien vor. In der Bundesarbeitsgemeinschaft Kommunale Interessenvertretungen waren 2014 52 Mitglieder registriert; es ist allerdings unklar, wie viele dieser Organisationen auch Individualbeschwerden von Kindern und Jugendlichen bearbeiten (vgl. Liebel 2015, S. 167 ff.).

entwickeln. Die meisten dieser Interessenvertretungen sind jedoch nach Einschätzung von Liebel eher Anlaufstellen für allgemeine Belange von Kindern und Jugendlichen sowie Multiplikatoren für mehr Kinderbeteiligung als Beschwerdestellen mit geklärten Rechten und Vorgehensweisen (vgl. Liebel 2015, S. 169 ff.). Da sie in der überwiegenden Zahl direkt bei den Kommunalverwaltungen angesiedelt sind, können sie auch keine unabhängige Unterstützung gewähren und sich in der Regel nicht öffentlich in kommunale Angelegenheiten einmischen. Deshalb fordert Liebel, auch als Folge der wissenschaftlichen und medialen Aufarbeitung der Geschichte der Heimerziehung, vor allem durch die Runden Tische zur Heimerziehung der 1950er- und 1960er-Jahre sowie zum sexuellen Missbrauch in Einrichtungen des Bildungs- und Erziehungswesens, dass Ombudschaften in der stationären Jugendhilfe zwingend erforderlich sind: „Obwohl die offizielle Aufgabe dieser Institutionen darin besteht, Kinder zu fördern, ihre Rechte zu wahren, ihre Lebensperspektiven zu sichern und für ihr Wohl zu sorgen, haben Kinder in ihnen oder ihnen gegenüber eine relativ schwache Stellung. Sie haben nur wenige Möglichkeiten, die sie betreffenden und meist folgenreichen Entscheidungen zu beeinflussen. Darin ist unter anderem begründet, warum Kinder auf besondere (unabhängige) Personen oder Stellen angewiesen sind, die sich ausdrücklich für ihre Sichtweisen und Interessen einsetzen“ (Liebel 2015, S. 83).

Aus dieser Einsicht heraus haben sich viele Träger der Erziehungshilfe, und mittlerweile auch von Tageseinrichtungen für Kinder (Hansen/Knauer 2015), mit dem Aufbau von Beschwerdemöglichkeiten befasst (vgl. Urban-Stahl/Jann 2014a, 2014b). Zwar befinden sich diese internen Beschwerdemöglichkeiten aktuell vielfach erst im Experimentierstadium, dennoch werden schon heute, insbesondere in vielen größeren Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe, zusätzlich „organisationsbezogene“ Ombudschaften aufgebaut. Selbst wenn dazu noch keine Daten vorliegen, ist davon auszugehen, dass ein größerer Teil der großen Erziehungshilfeträger außenstehende Ehrenamtliche als Ombudspersonen einsetzt. Diese Personen sind keine Beschäftigten des Trägers und insofern nicht deren Weisungen unterworfen. Allzu unabhängig sind sie allerdings meistens auch nicht, da es sich häufig um ehemalige Mitarbeitende oder enge Kooperationspartner handelt, die ihr Engagement als Freundschaftsdienst für den Träger begreifen. Der Vorteil dieser „organisationsbezogenen“ Ombudspersonen ist, dass sie die einzelnen Wohngruppen des Trägers regelmäßig besuchen können und insofern bei den Kindern und Jugendlichen bekannt sind. In der Regel arbeiten sie auch eng mit den Interessenvertretungen der Jugendlichen (Heimräten, Heimparlamenten) zusammen. In Nordrhein-Westfalen unterhalten viele dieser Ombudspersonen zudem einen engen Kontakt zur unabhängigen „Ombudschaft Jugendhilfe NRW“, um sich dort mit anderen Ombudspersonen in einem Arbeitskreis auszutauschen und bei Bedarf externe Ombudspersonen an Jugendliche aus ihren Einrichtungen zu vermitteln.

Die meisten länderbezogen arbeitenden und sich als extern und unabhängig verstehenden Ombudschaften in der Jugendhilfe, die sich in den letzten Jahren gründeten und die im bundesweiten „Netzwerk Ombudschaften“²³ kooperieren, entsprechen am ehesten

²³ Verfügbar über: www.ombudschaft-jugendhilfe.de [19.08.2016].

dem Typus der „inter-institutionellen Ombudschaft“²⁴, allerdings mit der Einschränkung, dass weder alle Einrichtungen noch die Jugendämter diesem Modell explizit zustimmen, noch Kooperationsverträge sowie verbindlich geklärte Abläufe vorliegen. Junge Menschen und ihre Sorgeberechtigten können sich bei Konflikten mit Jugendämtern oder freien Trägern von den Ombudschaften beraten und bei Beschwerden unterstützen lassen. Im Mittelpunkt steht die Schlichtung von Konflikten, bei denen die jungen Menschen und ihre Sorgeberechtigten sich bisher als machtlos empfunden haben.

Eine Besonderheit der ombudtschaftlichen Vertretung von Kindern und Jugendlichen besteht darin, dass die Ombudspersonen möglichst nicht erst nachträglich, nach Abschluss eines Verwaltungsverfahrens oder einer Dienstleistung, das Verhalten der Verwaltung oder einer Einrichtung beurteilen, sondern unmittelbar nach dem Eingang der Beschwerde aktiv werden, um direkt Einfluss auf den Verlauf einer Hilfsmaßnahme oder eines Verfahrens zu nehmen (vgl. Schruth 2014, S. 54). Dies hat mit der Besonderheit von Kindern und Jugendlichen als Menschen in Entwicklung zu tun, die nicht lange auf die Ergebnisse von Beschwerdebearbeitungen warten können. Die Suche nach einem zeitnahen Neuanfang in der Zusammenarbeit ist aber zumeist auch im Interesse der Fachkräfte in den Einrichtungen und Jugendämtern; insofern gibt es in der Regel eine allseitige Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Ombudschaft. Dieses Modell wird in Abs. 2.4 am Beispiel der nordrhein-westfälischen „Ombudschaft Jugendhilfe“ nochmals genauer erläutert und bewertet.

Die bisher entstandenen Ombudschaftsmodelle und -initiativen auf Länderebene unterscheiden sich erheblich voneinander. Dies hängt von den Rahmenbedingungen (Stadtstaat oder Flächenland, Trägerschaft, Ressourcen, Grad der Unabhängigkeit) aber auch erheblich von der jeweiligen Zielsetzung, dem Konflikt- und Beschwerdeverständnis sowie dem methodischen Handlungskonzept ab.²⁵ Einigkeit herrscht bei der Grundannahme, dass Ombudschaften jungen Menschen eine neue Chance im Konflikt mit Einrichtung oder Jugendamt ermöglichen sollen. Zudem streben sie an, den Jugendlichen bei Bedarf „rechtliches Gehör“ zu verschaffen, da Minderjährige bisher nicht unmittelbar und aus eigenem Willen Zugang zu Gerichten finden können. Inwiefern sie ihren Auftrag der Anhörung und Unterstützung stärker parteilich oder allparteilich verstehen, ist unterschiedlich und häufig unklar.²⁶ In den fachpolitischen und konzeptionellen Aussagen wird oft die Parteilichkeit betont; im Umgang mit Konfliktpartnern (Behörden und Institutionen) wird eher die Chance eines gemeinsamen dialogischen Vorgehens im Sinne einer Konflikt-schlichtung oder Mediation betont, die von der Ombudschaft angeleitet wird.

²⁴ Allerdings hat die erste Ombudsstelle für die Erziehungshilfe, der „Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe“ in den Jahren von 2002 bis 2014 vorrangig Beschwerden bearbeitet, die sich allein gegen den öffentlichen Jugendhilfeträger richten (vgl. Urban-Stahl 2014, S. 23). Erst mit der Neukonzipierung und Förderung als „Berliner Beratungs- und Ombudsstelle“ veränderte sich das Profil und öffnete sich explizit auch für Beschwerden gegenüber Leistungserbringern; d. h. Einrichtungen der Jugendhilfe.

²⁵ Vgl. hierzu den Überblick über die unterschiedlichen Initiativen zu Ombudschaften in der Erziehungshilfe auf der Homepage des Bundesnetzwerkes Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe e. V. Verfügbar über: <http://www.ombudschaft-jugendhilfe.de/ombudstellen-nach-bundeslaendern/ueber-uns/> [19.08.2016].

²⁶ So lässt z. B. die Definition von Urban-Stahl diesbezüglich Spielräume zur Interpretation: „Ombudschaft wird [...] verstanden als unparteiische Vorgehensweise bei Streitfragen, in der die Interessen der strukturell unterlegenen Partei durch den Ombudsmann (oder die Ombudsfrau) besondere Beachtung finden“ (Urban-Stahl 2011, S. 8).

Konkret lassen sich diese beiden anscheinend widersprüchlichen Grundorientierungen auch miteinander vereinbaren, wie es in dem Zwei-Phasen-Modell der „Ombudschaft Jugendhilfe NRW“ geschieht. Hier wird in einer ersten Phase der Unterstützung zunächst nach einer einvernehmlichen Lösung des Konfliktes gesucht. Gelingt dieses nicht und will sich der Adressat mit Aussicht auf Erfolg weiter streiten, wird er von der Ombudschaft auch advokatorisch unterstützt, ggf. bis zur Entscheidung vor einem Oberverwaltungsgericht. Auf das Zwei-Phasen-Modell kann sich auch die Gegenseite im Konflikt verlassen. So verspricht die Ombudschaft den Einrichtungen und Jugendämtern, mit ihrer Arbeit nur solche Adressaten zu unterstützen, die bereit und willens sind, sich außergerichtlich zu einigen. Erklärt ein Klient / eine Klientin von vornherein, er/sie wolle eine gerichtliche Auseinandersetzung führen, empfiehlt die Ombudschaft eine rechtsanwaltschaftliche Unterstützung.

Ombudsstellen in der Jugendhilfe müssen also unterschiedlich auftreten und agieren können; sowohl vermittelnd als auch advokatorisch. Die Vielfalt der fachlichen Grundhaltungen und -kompetenzen erfordert möglichst auch ein Team, in dem vielfältige Berufsgruppen, methodische Kompetenzen und fachliche Haltungen vertreten sind, sodass in jedem Fall je nach Prozessphase und -aufgabe entsprechend agiert werden kann. Die Rollenklärung der Ombudspersonen und die qualifizierte Beratung bzw. Supervision im Prozess stellt sich als eine der schwierigsten Aufgaben in der Durchführung von Ombudschaften dar.

2.4 Der Aufbau ombudschaftlicher Strukturen in der Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen – ein mögliches Modell für die Bundesrepublik Deutschland?

In Nordrhein-Westfalen wird seit dem 1. Februar 2016 mit dem Verein „Ombudschaft Jugendhilfe NRW e. V.“ erstmals auch in einem Flächenland eine professionelle ombudschaftliche Struktur öffentlich aus Landesmitteln gefördert.²⁷ Zuvor gelang es, in den Jahren 2013 bis 2015 mit Eigenmitteln der „Freien Wohlfahrtspflege NRW“, Förderbeiträgen von Einrichtungen der freien Jugendhilfe und mit einer Förderung der „Aktion Mensch“ eine landeszentrale Beratungs- und Beschwerdestelle in Wuppertal aufzubauen, in der in diesen drei Jahren ca. 500 Anfragen und Beschwerden bearbeitet wurden. Ein großer Teil der Anfragen konnte durch telefonische Auskünfte und Gespräche sowie die schriftliche Beantwortung von Mails bedient werden. Eine Reihe von Fällen erforderte mehrmalige Telefonate und in ca. 80 Fällen fanden Beratungsgespräche mit den Anfragenden vor Ort

²⁷ Die Berliner „Beratungs- und Ombudsstelle“ (BBO) des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe (BRJ) war bundesweit die erste öffentlich geförderte Ombudsstelle in der Jugendhilfe, die sich ebenfalls um Beschwerden gegenüber öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe kümmert, allerdings unter den Rahmenbedingungen eines Stadtstaates, was z. B. die Erreichbarkeit erleichtert. Einen guten Überblick über den Entwicklungsstand der Ombudschaftsinitiativen in den Bundesländern gibt Urban-Stahl (2014) und aktuell die Website des Bundesnetzwerkes Ombudschaft in der Kinder und Jugendhilfe; verfügbar über: www.ombudschaft-jugendhilfe.de [19.08.2016].

statt, denen dann in der Regel auch Vermittlungs- und Schlichtungsgespräche mit Einrichtungen und/oder Jugendämtern folgten. Typische Fälle, bei denen die „Ombudschaft Jugendhilfe NRW“ eingeschaltet wurde, waren zum Beispiel (vgl. Ombudschaft Jugendhilfe NRW 2015, S. 10):

- Zwei Geschwister, im Alter von neun und zwölf Jahren, die in einer stationären Einrichtung untergebracht sind, werden ohne Vorbereitung von heute auf morgen in eine andere Stadt und verschiedene Wohngruppen verlegt.
- Eine 15-jährige Jugendliche soll ihr Handy für vier Wochen abgeben.
- Das Taschengeld wird während der Inobhutnahme gestrichen, das Essensgeld wird nicht zum vereinbarten Termin ausgezahlt.
- Zwei 15- und 16-jährige Jugendliche beschwerten sich über das interessenslose Verhalten einer Betreuerin.
- Eine 15-jährige Jugendliche ist mit den „zu strengen Regeln“ und mit dem Umgang in Sachen „Sexualität“ in der Gruppe unzufrieden.
- Eine 14-jährige Jugendliche möchte nicht in der Einrichtung leben.
- Eine 17-jährige Jugendliche und ein 18-jähriger Jugendlicher dürfen sich nicht alleine in einem Zimmer treffen.
- Die Jugendhilfe einer 17-Jährigen soll zum 18. Geburtstag eingestellt werden.
- Die im Hilfeplangespräch vereinbarten Leistungen in einer heilpädagogischen Wohngruppe werden von Seiten der Einrichtung nicht umgesetzt.
- Es existiert Unzufriedenheit mit der Auswahl einer Wohngruppe.

Für die Bearbeitung dieser Anfragen und Beschwerden wurde eine Gruppe von 20 hochqualifizierten ehrenamtlichen Ombudspersonen (aus unterschiedlichen Berufsgruppen und Tätigkeitsfeldern) aufgebaut, die in die Unterstützung der intensiven und teilweise mehrere Monate dauernden Beschwerdeprozesse vor Ort eingebunden wurden. So gelang es in vielen komplizierten und hochstrittigen Beschwerdefällen, sowohl die Beschwerdeführenden als auch die beteiligten Institutionen bei der Suche nach einer einvernehmlichen Lösung zu unterstützen. Eine Unterstützung von Leistungsberechtigten in gerichtlichen Verfahren war deshalb bisher in keinem Fall nötig. Zudem wurden die ersten drei Jahre dazu genutzt, intensive Öffentlichkeitsarbeit in Jugendhilfeausschüssen und Jugendämtern zu betreiben, um die Kommunen als Kooperationspartner zu gewinnen. So gelang es, mit fünf von 186 Jugendämtern Kooperationsverträge abzuschließen, in denen eine systematische Zusammenarbeit in Einzelfällen und darüber hinaus in der Reflexion und Qualitätsentwicklung aufgebaut wurde. Zudem wurde mit den Heimaufsichten der beiden Landesjugendämter eine Kooperationsvereinbarung für Fälle möglicher Kindeswohlgefährdungen in Einrichtungen abgeschlossen.

Durch die intensive Öffentlichkeitsarbeit – begleitet durch einen kritischen und einflussreichen Beirat – gelang es in den ersten drei Jahren, die negativen Vorurteile bei Fachkräften, Trägern und kommunalen Spitzenverbänden zunehmend zu korrigieren. Sowohl die Jahresberichte der „Ombudschaft Jugendhilfe“ als auch viele Fachgespräche, Fachta-

gungen und Veröffentlichungen trugen hierzu bei. Am wichtigsten aber war die sorgfältige und erfolgreiche Bearbeitung der Beschwerden. Dies macht auch die Evaluation der „Ombudschaft Jugendhilfe NRW“ durch die Fachhochschule Münster deutlich (vgl. Fachhochschule Münster 2015). Die durch die Studierenden geführten Interviews mit beteiligten Jugendlichen, Eltern, Einrichtungen und Jugendämtern aus besonders intensiv begleiteten Beschwerdefällen belegen relativ gut, dass die Zufriedenheit mit der Arbeit der Ombudschaft auf allen Seiten überaus hoch war.

Mit der Förderphase durch das Land Nordrhein-Westfalen wird nun der Auftrag verbunden, das Angebot der Ombudschaft „in die Fläche“ zu bringen, damit Ratsuchende und Beschwerdeführende auch vor Ort direkte Ansprechpartner aufsuchen können. Es ist davon auszugehen, dass die direkte Arbeit in den Kommunen das Angebot der Ombudschaft nochmals wesentlich bekannter machen wird. Zudem können Ombudspersonen vor Ort eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit machen und sich in Einrichtungen der Jugendhilfe persönlich vorstellen. Bisher waren ca. 15 Prozent der Ratsuchenden in Nordrhein-Westfalen Jugendliche und Kinder; diese Quote soll durch die direkte Ansprache vor Ort wesentlich erhöht werden.

Die „Ombudschaft Jugendhilfe NRW“ entwickelt und baut seit 2016 gemeinsam mit Jugendämtern und freien Trägern die regionalen Ombudschaftskonzepte auf. Eine besondere Herausforderung liegt darin, dass die ca. 190 (teilweise sehr kleinen) Jugendämter sich regional abstimmen und zusammenschließen müssen. Voraussichtlich werden in Nordrhein-Westfalen einige unterschiedliche Modelle regionaler Ombudschaften entstehen. Bei allem Verständnis für die individuellen Vorstellungen der Akteure in den Regionen, wird es doch insgesamt darauf ankommen, dass freie und öffentliche Träger in den Regionen gemeinsam die Verantwortung für die „Ombudschaft Jugendhilfe“ übernehmen. Wiesner hat hierzu den Vorschlag gemacht, die Jugendhilfeausschüsse zu Regiestellen der Ombudschaft zu machen, um die gemeinsame Verantwortung der Jugendämter und der Freien Träger sicherzustellen (vgl. Wiesner 2012, S. 22 ff.). Zudem ist es wichtig, dass die landesweite „Ombudschaft Jugendhilfe NRW“ ergänzend und unterstützend als unabhängige Beratungs- und Beschwerdestelle erhalten bleibt. Diese zentrale Stelle wird zur Begleitung beim Aufbau der regionalen Ombudschaften benötigt, zur Qualifizierung und Beratung der regionalen Ombudspersonen und zur Bearbeitung von solchen Beschwerden, die vor Ort nicht gewährleistet werden kann, weil die nötige Distanz und Unabhängigkeit der Ombudsleute nicht gegeben ist.

Der bisherige Aufbau der „Ombudschaft Jugendhilfe NRW e. V.“ gelang – wie auch in anderen Bundesländern –, ohne dass die Kommunen die Arbeit eindeutig unterstützt hätten oder gar rechtliche Klarheit über die Rahmenbedingungen und Verfahrensweisen der Ombudschaft existieren würde. In der nahen Zukunft sind nun die rechtlichen Klärungen der Arbeitsaufträge und Arbeitsweisen von Ombudschaften in der Jugendhilfe nachzuholen, um auch bei besonders konflikthafter Fällen erfolgreich beraten und schlichten

zu können.²⁸ Erste Vorschläge zur Reform des SGB VIII liegen von Wiesner (2012, S. 25 ff.) bereits vor; insbesondere spricht sich Wiesner dafür aus, dass der Ombudsstelle „Verfahrensrechte eingeräumt werden, wie das Recht auf Anhörung im jeweiligen Verwaltungsverfahren“ (Wiesner 2012, S. 19). Auch die Ombudschaften der Städte Wien und Zürich können Hinweisgeber sein: In Zürich ist zum Beispiel geregelt, dass der Ombudsmann jederzeit von der Stadtverwaltung Auskünfte einholen und Akten einsehen kann (Art. 39 Abs. 3 der Gemeindeordnung). Die größte Herausforderung, vor der die Ombudsstelle dabei steht, ist die Frage der Öffnung der Zugänge.

Um deshalb, wie die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ) fordert, den „Zugang zu unabhängigen ombudshaftlichen Beratungs- und Beschwerdestellen für junge Menschen und ihre Familien in der Kinder- und Jugendhilfe in verstärktem Umfang“ (AGJ 2013, S. 2) zu öffnen, sind mehrere Maßnahmen nötig:

- Die Kinder und Jugendlichen sowie ihre Eltern müssen die Zusammenarbeit mit Jugendämtern und Einrichtungen als partnerschaftliches Unterstützungsangebot erleben, das junge Menschen und Familien als selbstbewusste Akteure akzeptiert und einfordert und Konflikte als normal versteht.
- Entsprechend sind Beteiligungs- und Teilhabemöglichkeiten in Hilfeprozessen in Jugendämtern und in Einrichtungen ebenso auszubauen und zu qualifizieren, wie interne und externe Beschwerdemöglichkeiten. Bei jeder Hilfeplanung ist auf Widerspruchs- und Beschwerdemöglichkeiten offensiv hinzuweisen; ebenso bei jeder Aufnahme in eine stationäre „Maßnahme“.
- Die Arbeit der Ombudsstellen muss bei Kindern und Jugendlichen, Eltern und Fachkräften (auch in Schulen und Jugendzentren) bekannter werden, ihre Erfolge besser verbreitet. Vor Ort sollten auch Kinder und Jugendliche als Multiplikatoren der Anliegen der Ombudschaft und als Co-Ombudspersonen eingebunden werden.
- Die Öffentlichkeitsarbeit für Ombudschaften muss intensiviert werden.

Dass hier noch ein beträchtlicher Handlungsbedarf besteht, wird auch durch eine bundesweite Befragung von Kindern und Jugendlichen unterstrichen, die im Rahmen des Kinderreports 2015 vom Deutschen Kinderhilfswerk gefragt wurden, bei welchen Stellen sie ihre Rechte einfordern würden. Hier wurden insbesondere bekannte Erwachsene (Eltern, Lehrer, ...) sowie das Jugendamt benannt; Beschwerdestellen und Ombudschaften wurden nur von 20 Prozent der Kinder und Jugendlichen überhaupt als Möglichkeit in Betracht gezogen (vgl. Deutsches Kinderhilfswerk 2015, S. 10).

²⁸ In der Evaluation der Arbeit der „Ombudschaft Jugendhilfe NRW“ wird deutlich, dass die Fachkräfte aus den Einrichtungen und Jugendämtern, gegen die die Beschwerde zielte, bisher anscheinend sehr kooperativ und offen waren, ohne dass eine geregelte Kooperation der Einrichtung bzw. des Jugendamtes mit der Ombudschaft bestanden hatte. Eine von zwei Fachkräften, die sich überhaupt kritisch über die Zusammenarbeit äußert, kritisiert, dass die Ombudsperson etwas zu selbstsicher bzw. überheblich gewesen sei (vgl. Fachhochschule Münster 2015, S. 58). Das weist darauf hin, dass die Ombudspersonen bisher ausschließlich auf ihre Kompetenz setzen konnten und selbst das zwischenmenschliche Klima in der Konfrontation in der Regel positiv gestaltet werden konnte, aber auch musste. Es wäre fahrlässig, auf Dauer darauf zu setzen, dass ombudshaftliche Klärung von Konflikten nur auf der Basis von Kompetenzen und persönlicher Kooperationsbereitschaft funktionieren könnte.

2.5 Ausweitung der Ombudschaft auf weitere Handlungsfelder innerhalb der Jugendhilfe

Da sich Ombudschaften für die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland in den vergangenen 14 Jahren seit Gründung des „Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe“ trotz mangelhafter Rahmenbedingungen und fehlender rechtlicher, politischer und finanzieller Unterstützung als sinnvoll und durchsetzungsfähig erwiesen haben, ist es nur konsequent, auch die Ausweitung des Ansatzes auf weitere Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe zu prüfen. Zu denken wäre hier insbesondere an die Hilfen nach § 19, die weiteren Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff., die Hilfen nach § 35a und § 41 sowie die Hilfen nach § 13 SGB VIII, aber natürlich auch die Eingliederungshilfen (vgl. auch Schruth 2015, S. 266). Zu allen diesen Leistungsbereichen des SGB VIII bearbeiten die meisten Ombudschaftsinitiativen schon heute eingehende Beschwerden; jedoch sind klare Zuständigkeiten bzw. Nichtzuständigkeiten bisher nicht überall erkennbar.

Das Modell Ombudschaft eignet sich besonders für Leistungen, deren Gewährung im Einzelfall eine besondere Bedeutung hat und bei deren Vollzug erhebliche Abhängigkeiten entstehen. Schruth macht darauf aufmerksam, dass ombudschaftliche Beratung zwar auf Leistungen der Jugendhilfe bezogen wird, jedoch häufig von anderen sozialrechtlichen „Ordnungsregeln“, insbesondere von Sanktionierungen im Rahmen des Bezugs von Leistungen nach den SGB II bzw. XII tangiert wird (vgl. Schruth 2015, S. 267).

Die Ausweitung von Ombudschaften auf weitere individuelle Hilfen, insbesondere Hilfen für Pflege- und Adoptivkinder – wie es vor allem von der hessischen Initiative Salomon vorangetrieben wird²⁹ – bzw. Pflegeeltern vergrößert die Herausforderungen, die sich an Ombudschaften in der Jugendhilfe stellen, zusätzlich. Zum einen ist es schwierig, das Angebot der Ombudschaft bei Pflegekindern – zumal jüngeren Kindern – bekannt zu machen. Zudem stehen hier neben dem Jugendamt nicht professionelle Fachkräfte aus Einrichtungen als Konfliktpartner gegenüber, sondern Pflegeeltern, die zwar rechtstheoretisch in ähnlicher Weise eine Dienstleistung erbringen, jedoch im Alltag häufig eher elternähnlich agieren. Fraglich wäre auch, ob die Herkunftseltern ebenfalls Zugang zu ombudschaftlicher Beratung bekommen sollten, wenn sie sich über das Jugendamt oder die Pflegeeltern beschweren möchten.

Ebenfalls macht eine Ausweitung der Zuständigkeiten von Ombudschaften auf Beschwerden über Vormünder Sinn bzw. ist von erheblicher Bedeutung (vgl. Wiesner 2012, S. 10f.), da hier eine erhebliche Abhängigkeit vorliegt. Theoretisch wäre auch zu bedenken, ob Ombudschaften der Kinder- und Jugendhilfe auch für Beschwerden von Kindern oder ihren Eltern zugänglich sein sollten, die sich auf die Erziehung, Betreuung und Bildung in der Kindertagesbetreuungseinrichtung beziehen. Rechtssystematisch gilt § 45 SGB VIII auch für Kindertagesbetreuungseinrichtung, und die ersten setzen sich aktuell intensiv mit dem Recht auf Beteiligung und auch dem Recht auf Beschwerde auseinander (vgl. Hansen/

²⁹ Verfügbar unter: <http://www.iva-institut.de/ombudsstelle-rhein-main.html> [19.08.2016].

Knauer 2015). Wenn man nun dafür plädiert, dass externe Beschwerdestellen eine wichtige Ergänzung institutioneller Beschwerdeverfahren in pädagogischen Organisationen darstellen, könnte dies auch für Kindertageseinrichtungen zutreffen. Andererseits ist kaum davon auszugehen, dass Kinder im Vorschulalter sich selbst an Ombudsstellen wenden würden, und die Eltern verfügen in der Regel über andere Wege, Beschwerden über die Einrichtung gegenüber dem Träger oder dem Jugendamt zu thematisieren.

Ein wichtiger Lebensort, an dem Kinder zunehmend viel Zeit verbringen und der sehr machtvolle Entscheidungen treffen kann, die Beschwerden von Kindern und Jugendlichen ggf. sehr notwendig werden lassen, ist die Schule. Angesichts der zunehmenden kommunalen Zuständigkeit für Schulthemen und Schulentwicklung, z. B. von lokalen und regionalen Bildungslandschaften bzw. Netzwerken sowie gemeinsamer Schul- und Jugendhilfeplanung, sollte darüber nachgedacht werden, ob nicht auch Beschwerden gegenüber Schulen oder Schulbehörden ombudshaftliche Unterstützung erfahren sollten.

2.6 Ombudschaffen für Schülerinnen und Schüler

Kinderrechte unterliegen in der Schule einer paradoxen Situation. Das „Recht“ des Kindes auf Bildung und Förderung ist als Schul-„Pflicht“ in den Gesetzen konstruiert. Deshalb kommt es zu fragwürdigen Diskursen über „Schulverweigerer“, die ihr Recht auf Bildung zumindest zeitweise in der Regelschule nicht wahrnehmen wollen, es aber müssen. Das Recht auf Bildung ist für die meisten Kinder und Jugendlichen durch die Schulpflicht prinzipiell abgesichert; ausgenommen junge Flüchtlinge, die auf Bildungsangebote mitunter monatelang warten müssen und auch dann häufig zunächst lediglich in „Brückenprojekten“ beschult werden sowie Kinder und Jugendliche, die aufgrund von Konflikten aus der Schule ausgeschlossen wurden. Es gibt nur wenige Alternativen, wie junge Menschen ihr Recht auf Bildung durchsetzen können, die aus der Schule ausgeschlossen wurden oder sich weigern, dort hinzugehen. Dabei zeigen Modelle der Jugendsozialarbeit, die Schule mit praktischer Berufsvorbereitung kombinieren, z. B. die sog. „Produktionsschulen“ nach dänischem Vorbild, oder auch die „Flex-Fernschule“, bei der ein Großteil des Unterrichts online stattfindet, dass junge Menschen, die in der Pflichtschule nicht mehr sein wollen, durchaus bildungsinteressiert sind und teilweise auch Bildungsabschlüsse außerhalb der Regelschule erwerben wollen und können. Tatsächlich würden wohl viele Kinder – und besonders viele Jugendliche – nicht mehr zur Schule gehen, wenn diese nicht verpflichtend wäre. Andererseits zeigt sich dort, wo der Schulbesuch freiwillig ist – z. B. an manchen Privatschulen nach dem Vorbild Summerhills –, dass prinzipiell alle jungen Menschen ein Interesse an kontinuierlichem Lernen und guter Förderung haben und sie deshalb nach einer unterschiedlich langen Phase des „Ohne-Unterricht-Lebens“ freiwillig wieder daran teilnehmen. Auch Regelschulen, die im Rahmen des normalen Schulalltags Angebote der Freiarbeit oder des Silentiums unterbreiten, machen die Erfahrung, dass die meisten Kinder auf Dauer in diesen selbstgesteuerten Arbeitsformen aus eigenem Antrieb lernen und gute Ergebnisse erzielen. Ohne hier einen bestimmten Weg aufzeigen zu können, lässt sich doch

bilanzieren, dass die Schulpflicht als Basis eines staatlichen Bildungssystems die Perspektive auf ein Heranwachsen mit dem Recht auf Bildung, Förderung – und der Teilhabe an dessen Umsetzung – erschwert, wenn nicht gar verbaut. Bildung, die selbst eingefordert und mitgestaltet wird, ist die Perspektive, die angesichts der Erkenntnisse der modernen Kindheitsforschung, der rechtlichen Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention und der praktischen Erfahrungen mit partizipativ gestalteten Schul- und Unterrichtsformen eigentlich diskutiert und entwickelt werden müsste.

Angesichts der aktuellen Kinderrechts- und Kinderinteressendiskurse treten die Widersprüche der Bildungs- und Erziehungspraxis der Schule und ihre unzureichende Partizipationsrealität heute wieder in den Fokus der Reflexionen und der Kritik.³⁰ Das Schulsystem hat sich in den letzten 30 Jahren auf dem formal erreichten Stand seiner demokratischen Strukturen „ausgeruht“ und nur vereinzelt neue Impulse für eine partizipative Praxis aufgreifen können (z. B. in Streitschlichterprogrammen). Schulen, die interne Beschwerdesysteme entwickelt haben, gibt es kaum.³¹ Dabei hat eine Bund-Länderkommission über mehrere Jahre hinweg das Thema Demokratiepädagogik und Schule diskutiert und viele Vorschläge für Reformen präsentiert (vgl. Beutel/Fauser 2011).

Aufgrund der zunehmenden Verbreitung von Ganztagschulen werden die kritischen Anfragen an die Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten für Schülerinnen und Schüler nochmals deutlicher. Das Leben vieler Kinder und Jugendlicher in der Ganztagschule ist geprägt durch die Erfahrung von „Enge“ und gleichzeitig überschießende pädagogische Vorstellungen und Phantasien der Schule und der Schulpolitik. So ist das Leben in der Ganztagschule weniger von Kinderinteressen und Kinderrechten bestimmt, sondern von der Vorbereitung auf Schulabschlüsse und der Durchsetzung von institutionellen Regelungen. Damit Jugend auch in Zeiten der Ganztagschule als eigenständige Lebensphase – als kreativer Experimentierraum – erhalten bleibt, müssen pädagogische Räume, insbesondere Schulen, in Richtung Kinderinteressen und Kinderrechte geöffnet werden, da freie, unregelte und unkontrollierte Räume außerhalb von Familie und Schule immer weniger verfügbar sind.

Enge Räume brauchen nicht nur Gegengewichte der Freiheit, um Entwicklungen junger Menschen zu ermöglichen. Sie brauchen Rechts- und Interessenvertretungen auch zum Schutz in asymmetrischen Machtverhältnissen, die niemals ohne Konflikte bestehen können. Schulen sind insofern immer auch Orte des Streits, der Unterdrückung und der Gewalt. Schulen sind für diese Gefahren zunehmend sensibilisiert und reagieren oftmals durch pädagogische Weiterentwicklungen und nicht zuletzt durch sozialpädagogische Programme (von Streitschlichtern bis Trainingsräumen). Die Erfahrungen zeigen, dass viele sozialpädagogische Maßnahmen und Programme, aber auch die klassischen schulpädago-

³⁰ So gibt in einer Studie jedes vierte Kind an, „in der Schule überhaupt nicht mitbestimmen zu können“ (Schneider u. a. 2011, S. 131).

³¹ Ausnahmen finden sich eher bei privaten Schulen bzw. sog. Ersatzschulen (Waldorfschulen etc.), z. B. bei dem Parzival-Schulzentrum in Karlsruhe; verfügbar über: <http://www.parzival-zentrum.de/elternrat/beschwerdemanagement/> [19.08.2016].

gischen Instrumente wie Klassenräte zwar zur Reduzierung von Gewalt und Gefährdungen beitragen können, sie diese jedoch keineswegs abschaffen werden. Aus der Sicht der UN-Kinderrechtskonvention sind die Schulen gefordert, weitere Schritte zu prüfen. So können auch Ombudschaften ein logischer nächster Schritt auf dem Weg von Schulen zum „sicheren und demokratischen Ort“ sein.

Nachdem Wissenschaft und Praxis der Jugendhilfe in den letzten Jahren mit einigem Erfolg die Bedeutung des Kindeswohls und die Sensibilität für Kindeswohlgefährdungen in das System Schule und teilweise auch in das Schulrecht hineingetragen haben, stehen sie nun vor der Herausforderung, mit den Themen Kinderrechte und Kinderinteressen sowie den Erwartungen an Partizipation und Beschwerdemöglichkeiten erneut sozialpädagogische Ansprüche auf das System Schule übertragen zu wollen. Hierfür gibt es gute Gründe und das zunehmende Zusammenwachsen von Jugendhilfe und Schule in den Ganztagschulen und in kommunalen und regionalen Bildungsnetzwerken wird perspektivisch auch weiterhin dazu führen, dass pädagogische Ansprüche und Konzeptionen sich verändern.

Um Schulen als Orte der Demokratie und der Kinderrechte zu qualifizieren, müssen sie sicherstellen, dass Kinder und Jugendliche tatsächlich mit ihren Anliegen „Gehör finden“, wie dies in § 12 der UN-KRK formuliert wird. Auch Krappmann (2014) sieht dies als eine selbstverständliche Aufgabe der Gegenwart: „So wie ein Staatsbürger ein Gericht anrufen kann, muss es auch Kindern möglich sein, sich an einen Ombudsman, eine Kinderbeauftragte oder einen unterstützenden Lehrer in der Schule zu wenden, um zu erreichen, dass sie mit ihren Anliegen ordnungsgemäß in Entscheidungsprozesse einbezogen werden“ (Krappmann 2014, S. 18). Insofern gilt für Schulen, wie auch für Jugendhilfeeinrichtungen, dass ihre pädagogische Praxis eine partizipatorische Weiterentwicklung erfahren sollte. Die pädagogische Grundlage für die Sicherung der Kinderrechte in der Schule muss durch umfassende demokratiepädagogische Konzepte und Haltungen bereitet werden. Institutionen, die sich für die Interessen von Kindern und Jugendlichen wenig öffnen, die ihre organisationale Enge nicht problematisieren und allgemein wenig Partizipation zulassen, sind wenig geeignet, das notwendige Rechtsempfinden zu fördern. Zugespitzt gesagt: Nur eine Kultur der Partizipation – hierzu gehören neue freie und dialogische Unterrichtsformen, Angebote der demokratischen Teilhabe und Interessenvertretung, Formen der fairen Konfliktbearbeitung, transparente Beschwerdemöglichkeiten und vieles mehr – kann auch dazu führen, dass Rechte subjektiv wahrgenommen und eingeklagt werden.

Ombudschaften wären dann ein Baustein eines Systems der Sicherung von Rechten und der Wahrung von Interessen. Sie wären überfordert, sollten sie nicht nur mit der Unterstützung bei subjektiv empfundenen Rechtsverletzungen beauftragt werden. Andere Unzufriedenheiten und Beschwerden (z. B. über Themen des Unterrichts, Bewertungen von Leistungen, Konflikte mit Lehrern oder Schülern) müssen in anderen demokratischen Rahmungen bearbeitet werden: Streitschlichter, Klassenrat, Vertrauenslehrer und Schulparlament. Ombudschaften sind Institutionen für den Ernstfall: wenn alle anderen Formen der Konfliktbearbeitung nicht ausreichend wirksam waren oder sie nicht eingeschaltet werden, weil das Anliegen zu heikel ist. Sie wären eine Alternative zu den bisherigen Mög-

lichkeiten des schriftlichen Widerspruchs gegen Verwaltungsakte (z.B. bei Nichtversetzung, Schulausschluss, ...) bzw. der Aufsichtsbeschwerden und Dienstaufsichtsbeschwerden, die bisher nur von Eltern an die Schulbehörden gerichtet werden können.

Die schulbezogene Ombudschaft müsste sich an den allgemeinen Qualitätskriterien orientieren, die für Ombudschaften für Kinder und Jugendliche gelten (vgl. Abs. 2.3). Sie würde für den kompletten Schulbetrieb inklusive Ganztags zuständig sein. Wenn es gelingt, Ombudschaften für Kinder und Jugendliche regional aufzubauen, wie dies in Berlin beim Berliner Rechtshilfefonds bereits gelungen ist und wie es in Nordrhein-Westfalen in den nächsten Jahren angestrebt wird, wäre es sinnvoll, die schulbezogene Ombudschaft in die „Ombudschaft Jugendhilfe“ zu integrieren. Dies hätte Vorteile für die Bekanntheit und Zugänglichkeit der Ombudschaft und könnte die Ombudschaft in ihrer Bedeutung wesentlich stärken. Rolle, Aufgabenbereiche und Funktionsweise der Ombudschaft müssten in den Schulgesetzen der Länder beschrieben und verankert werden.

3 Konzeptionelle Perspektiven: Wohin könnte der Weg für die Ombudschaft für Kinder und Jugendliche in Deutschland führen?

In den vorangegangenen Kapiteln sind bereits eine Reihe von Überlegungen dazu angestellt worden, was Ombudschaften allgemein und solche für Kinder und Jugendliche im Besonderen kennzeichnet. Wendet man sich vor diesem Hintergrund nochmals den aktuell bestehenden Ombudschaftsinitiativen im Bundesgebiet zu, wie sie im sog. „Bundesnetzwerk“³² zusammengeschlossen sind, so fällt zunächst auf, dass diese durch unterschiedliche Finanzierungen (sieht man durch die vielfach getätigte Anschubfinanzierung durch die „Aktion Mensch“ einmal ab), unterschiedliche Trägerschaften, unterschiedliche Erreichbarkeiten und nicht zuletzt unterschiedliche Zielsetzungen (zumindest im Detail), charakterisiert sind. Letzteres lässt sich exemplarisch anhand des Spektrums möglicher Selbstbeschreibungen von Ombudschaften illustrieren: So heißt es zum Beispiel im Abschlussbericht der Initiative „Habakuk“ (vgl. Caritasverband für die Erzdiözese Freiburg 2014, S. 1): Ziel der Initiative sei, „die ombudschaftliche Beratung und Begleitung im Interesse und zum Wohle der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Im Fokus der Arbeit steht immer der Kinderschutz und die Sicherung der Kinderrechte sowohl von Seiten der Erziehungsberechtigten als auch der beteiligten Behörden. Das Selbstverständnis der Initiative „Habakuk“ ist immer, die fachlich richtige und bedarfsgerechte Leistung für den jungen Menschen zu unterstützen. Es ist keine Rechtsvertretung im Stile eines Rechtsanwaltes, der die jeweiligen Interessen der Anfragenden vertritt.“ Damit nimmt die Initiative für sich in Anspruch, unter Zuhilfenahme fachlicher Kriterien zu entscheiden, was dem Kinderschutz dient, um ihr Handeln daran auszurichten – nicht etwa an den Interessen des Kindes, an einer schlechten

³² Verfügbar über: <http://www.ombudschaft-jugendhilfe.de/> [19.08.2016].

Verwaltungspraxis oder an nicht gewährten Ansprüchen. Hingegen heißt es auf der Internetseite des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e. V.³³, der Verein setze sich „für eine offensive, bedarfsgerechte und insbesondere gesetzmäßige Jugendhilfe in Berlin ein“. Und weiter: „Die Mitglieder (...) wenden sich gegen rechtswidriges Verwaltungshandeln in der Jugendhilfe und verstehen sich als Lobby für junge Menschen und deren Familien mit begründetem, aber unerfülltem Jugendhilfebedarf“. Im Gegensatz zur Initiative „Habakuk“ wird hier also explizit auf die Interessen der Betroffenen und „schlechte“ oder rechtswidrige Verwaltungspraxis Bezug genommen und das eigene Aufgabenverständnis daraus abgeleitet.

Angesichts der föderalen Strukturen in Deutschland ist ein breites Spektrum unterschiedlicher Selbstverständnisse einerseits nachvollziehbar, und möglicherweise auch angemessen, weil es eine flexible Anpassung an lokale bzw. regionale Strukturen erlaubt, zumal sich auch in anderen Ländern die konkrete Form der Ombudschaft oft erst in einem längeren „trial and error“-Prozess herauskristallisiert hat.³⁴ Andererseits unterstreicht die in Deutschland (noch) anzutreffende Vielfalt aber auch, dass sich ein klar konturiertes Modell, an dem sich die einzelnen Ombudschaften in Deutschland orientieren, (noch) nicht durchgesetzt hat, weder organisatorisch noch das institutionelle Selbstverständnis bzw. das Mandat betreffend. Will man allerdings flächendeckend ein System von Ombudsstellen installieren, wird man diese Vielfalt irgendwann einem Vereinheitlichungsprozess unterziehen müssen – nur so kann die Ombudschaft für Kinder und Jugendliche als „Marke“, die bundesweit für ein bestimmtes Leistungsangebot steht, kenntlich werden. Beispiele, bei denen dies gelungen ist, gibt es angesichts der vielfältigen Verbandsstruktur in Deutschland vermutlich viele, stellvertretend sei hier deshalb lediglich auf die dezentral organisierten Verbraucherzentralen und ihren Bundesverband hingewiesen. Nimmt man diese als Referenzmodell, wird deutlich, dass Ombudschaften nicht zwangsläufig öffentlich-rechtlich organisiert sein müssen, um unabhängig zu sein: Die Verbraucherzentralen sind beispielsweise entlang einer in sich verschachtelten Vereinsstruktur organisiert. Sie sind gemeinnützig und Träger von rund 200 Beratungsstellen, die über die ganze Bundesrepublik verteilt sind. Sie haben auf Bundesebene einen gemeinsamen Internetauftritt³⁵ und gemeinsam formulierte Ziele. Ihre Arbeit wird neben öffentlichen Zuschüssen von Ländern, Kommunen und Landkreisen, aus Projektmitteln des Bundes, sowie aus Eigeneinnahmen aus Beratungen und dem Verkauf von Ratgebern finanziert.

³³ Verfügbar über: <http://brj-berlin.de/informationen-fuer-fachkraefte-der-jugendhilfe/ueber-uns/> [19.08.2016].

³⁴ Mijeteig (2005) weist beispielsweise für Norwegen darauf hin, dass es erst durch eine lange und zunächst vielfältige Praxis gelungen ist, ein einheitliches und allseits respektiertes Profil für die Ombudschaft zu etablieren.

³⁵ Verfügbar über: www.verbraucherzentrale.de [19.08.2016].

3.1 Rahmenbedingungen und Mindestforderungen für die Ausgestaltung von Ombudschäften für Kinder und Jugendliche in Deutschland

Entscheidend für die zukünftigen Perspektiven der Ombudschaft für Kinder und Jugendliche in Deutschland scheint die Klärung der Frage, von welchem Grundtypus von Ombudschaft man sich leiten lassen und welche Grundorientierung man damit verfolgen will: Orientiert man sich an der „klassischen“ Ombudschaft, wie die meisten Länder Europas, so wird das Mandat der Ombudschaft eher darauf ausgerichtet sein, die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln zu überprüfen. Dazu müssten der Ombudschaft eigenständige Verfahrensrechte zugestanden werden, wie auch von Wiesner (2012, S. 19) vorgeschlagen, womöglich auch eigenständige Untersuchungs- und Sanktionsrechte, um auf diese Weise Kinderrechte und -interessen noch stärker in den Mittelpunkt des Handelns der Jugendhilfe zu rücken. In diesem Fall dürfte eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Ombudschaft von Vorteil sein, weil so, wie in Abs. 1.4 schon angedeutet, die Unabhängigkeit und Durchsetzungsfähigkeit der Ombudschaft am besten gesichert werden kann. Orientiert man sich dagegen eher am Selbstverständnis des „internen“ Modells, das eher auf eine moderierende Funktion ausgerichtet ist, wird die Funktion der Ombudschaft vorrangig eine zwischen den streitenden Parteien vermittelnde sein. Dagegen ist das Selbstverständnis des „inter-institutionellen“ Modells vor allem davon geprägt, „Gericht zu sein, ohne Gericht zu sein“ – d. h. auf Anfrage als neutraler außergerichtlicher Schlichter zu handeln.

Aus der Festlegung auf ein spezifisches Grundverständnis von Ombudschaft ergeben sich zwar erste Hinweise darauf, mit welchem Mandat die Ombudschaft ausgestattet werden soll, trotzdem kann daraus keine spezifische rechtliche Anbindung oder Ausgestaltung abgeleitet werden, wie ein erneuter Blick auf die internationale Debatte zeigt. Schon vor gut zwei Jahrzehnten wies das International Child Development Centre (Unicef 1997, S. 4 ff.) darauf hin, dass sich der rechtliche Status der Ombudschaft für Kinder und Jugendliche in einzelnen Ländern deutlich unterscheidet: Neben der Variante, die vor allem in den skandinavischen Ländern anzutreffen ist, in denen die Ombudschaft, entsprechend des „klassischen“ Modells durch das Parlament eingesetzt wird und von der Regierung unabhängig ist, existieren auch Varianten, z. B. in Neuseeland, Australien oder Österreich, in denen die Rolle der Ombudsperson im Rahmen der nationalen Kinder- und Jugendhilfegesetzgebung festgeschrieben ist. Als dritte Variante haben sich Ombudschäften etabliert, wie etwa in Israel oder dem flämischen Teil Belgiens, die Teil der öffentlichen Verwaltung sind, also von Regierungen oder Ministerien – in der Regel ohne gesetzliche Grundlage – eingesetzt werden und weder finanziell noch politisch unabhängig sind. Schließlich existieren auch Ombudschäften, die zur Gänze von Stiftungen oder Nichtregierungsorganisationen betrieben werden, wie in Finnland oder Israel, die zwar keine gesetzliche Handlungsgrundlage haben, aber, da sie finanziell völlig unabhängig sind, trotzdem beträchtlichen Einfluss entwickeln können, wenn sie öffentliches Verwaltungshandeln in Frage stellen. Bezüglich der rechtlichen Konstruktion bestehen also beträchtliche Unterschiede, ohne dass daraus ohne Weiteres Aussagen über die Wirksamkeit von Ombudschäften abgeleitet werden können.

Gerade weil die Möglichkeiten der rechtlichen und inhaltlichen Ausgestaltung von Ombudschäften vielfältig sind, bleibt die Frage, ob es nicht Mindestanforderungen gibt, denen die Implementation von Ombudschäften für Kinder und Jugendliche genügen muss. Hierzu liegen inzwischen mit Norwegen, das als erstes Land in Europa bereits 1981 die Ombudschaft für Kinder und Jugendliche eingeführt hat, und weiteren Ländern, die diesem Beispiel gefolgt sind, umfangreiche Erfahrungswerte über einen vergleichsweise langen Zeitraum vor. Diese hat das International Child Development Centre schon 2001 zu einem Bericht mit Empfehlungscharakter zusammengefasst. Insbesondere scheinen es die folgenden fünf Grundsätze zu sein, die in anderen Ländern wesentlich zu einem erfolgreichen Funktionieren von Ombudschäften beitragen (Unicef 2001, S. 7 ff.):

- **Unabhängigkeit:** Eine Ombudsperson für Kinder und Jugendliche – gleichgültig wo und für wen sie arbeitet – muss zur Gänze unabhängig und in der Lage sein, ihr Mandat wahrzunehmen, ohne dem Risiko ausgesetzt zu sein, selbst sanktioniert zu werden. Gleichzeitig weist Unicef darauf hin, dass Unabhängigkeit ein relatives, kein absolutes Konzept sei, dass es jedoch in erster Linie die folgenden Faktoren seien, die dazu beitragen, ein Optimum an Unabhängigkeit zu gewährleisten: Eine abgesicherte gesetzliche Grundlage; funktionale Autonomie, d. h. die Ombudschaft muss in der Lage sein, ihre eigene Agenda zu setzen und unabhängig ihre eigenen Angelegenheiten zu verfolgen, sowie schließlich personelle und finanzielle Unabhängigkeit.
- **Ein klares Mandat und umfassende Rechte:** Unicef weist zwar darauf hin, dass Umfang und Aufgabenbereiche einer Ombudsperson variieren, u. a. aber folgende Rechte integraler Bestandteil der Aufgabenbeschreibung der Ombudschaft sein sollen: Das Recht, Verstöße gegen die Rechte von Kindern zu untersuchen und eine öffentliche Untersuchung einzuleiten; stellvertretend für das Kind den Gerichtsweg zu beschreiten; Berichte herauszugeben, um auf Missstände und strukturelle Probleme aufmerksam zu machen; bei Gesetzesinitiativen, die Kinder betreffen, gehört zu werden.
- **Erreichbarkeit für Kinder und Jugendliche:** Ombudspersonen sollten für Kinder und Jugendliche gut erreichbar und in regelmäßigem Kontakt mit ihnen stehen, d. h. Kinder müssen wissen, dass die Ombudschaft existiert, wie sie sie erreichen können und sie müssen darauf vertrauen können, dass die Ombudschaft ihre Interessen vertritt; ferner muss die Ombudschaft gut erreichbar sein, mindestens per Telefon oder über das Internet; schließlich sollen Kinder direkt am laufenden Betrieb der Ombudschaft beteiligt werden, sei es in Form eines Beirats, durch eine Vertretung auf Leitungsebene oder im Vorstand sowie bei Evaluationen und sonstigen Kontrollen.
- **Kooperation:** Ombudspersonen sollten trotz ihrer Unabhängigkeit nicht gesellschaftlich isoliert arbeiten, d. h. sie sollten mit anderen Organisationen vernetzt sein, vor allem mit jenen, die sich ebenfalls mit Kinderrechten beschäftigen. Die Vernetzungsarbeit fördert u. a. die Sensibilisierung der Bevölkerung in Bezug auf die Rechte von Kindern und Jugendlichen.
- **Rechenschaftspflicht:** Eine Ombudsperson sollte verpflichtet sein, Rechenschaft abzugeben, beispielsweise in Form eines jährlichen Tätigkeitsberichts, in dem die erbrachten Leistungen und Fortschritte der Arbeit dargestellt werden und zwar sowohl gegenüber

den beauftragenden Institutionen als auch gegenüber den Kindern. Deshalb ist darauf zu achten, dass solche Berichte in einer Form publiziert werden, die auch für Kinder und Jugendliche gut verständlich ist.

Auch wenn diese Mindestanforderungen eine klare Richtung vorgeben, bestehen innerhalb dieser Parameter beträchtliche Entscheidungsspielräume zur Ausgestaltung einer Ombudschaft für Kinder und Jugendliche. Da diese fünf Punkte eher den Charakter unbestimmter Rechtsbegriffe haben, müssen sie weiter diskutiert und konkretisiert werden. Gleichzeitig bedeuten solche Festlegungen nicht zwangsläufig, dass der Ombudschaft nicht auch Aufgaben und Funktionen hinzugefügt oder diese anders zugeordnet werden können. Ferner sind auch Modelle denkbar, wonach sich unterschiedliche Ombudschaftsgrundtypen ergänzen: Schon heute existieren zum Beispiel, wie oben ausgeführt, „interne“ Ombudspersonen in Heimeinrichtungen³⁶, als Teil interner Beteiligungs- und Beschwerdesysteme in Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe, die eng mit kreis- oder landesweit organisierten Ombudschaften zusammenarbeiten könnten, um die Erreichbarkeit für Kinder und Jugendliche zu verbessern.

3.2 Differenzierungskriterien für die Ausgestaltung der Ombudschaft

Im Folgenden sollen nun, ausgehend von den eben genannten Mindestanforderungen, die an eine Ombudschaft für Kinder und Jugendliche zu stellen sind, mögliche Klärungsdimensionen, die an verschiedenen Punkten dieses Berichts angesprochen wurden, nochmals überblicksartig vor- und, soweit dies möglich ist, auch in polarisierender Form gegenübergestellt werden.

³⁶ Vgl. dazu ausführlich Urban-Stahl/Jann (2014a) sowie die Implementierungsempfehlungen von Urban-Stahl (2013).

Sicherung der Unabhängigkeit

Mit eigenständigem, gesetzlich festgelegtem inhaltlichem Auftrag, u. U. ergänzt durch landesrechtliche Ausführungsbestimmungen	Privatrechtlich organisiert (z. B. über Ombudschaftsvereine, die mit Einrichtungen Verträge schließen), ohne klar geregelten gesetzlichen Auftrag
Für einen bestimmten Zeitraum garantiertes Budget, ausreichend, um die notwendigen personellen Voraussetzungen zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags sicherzustellen, möglicherweise ergänzt um eigene finanzielle Ressourcen (Spenden, Einnahmen aus Beratungstätigkeit, Verkauf von Broschüren o. ä.)	Fehlendes, unzureichendes oder immer wieder neu festzulegendes Budget, das vom „Wohlverhalten“ der Ombudschaft abhängig gemacht werden kann
Sofern es sich bei der Ombudschaft um ein Wahlamt o. ä. handelt, klar geregeltes Verfahren und Dauer der Beauftragung, möglicherweise auch Festlegung der Qualifikation	Keine diesbezüglichen Vorgaben
Personalhoheit im Rahmen der festgelegten Befugnisse und des Budgets, d. h. die Freiheit, Personal nach eigenen Relevanzkriterien zu rekrutieren	Keine Personalhoheit (z. B. Mitarbeiter, die aus Behörden abgestellt werden) oder unzureichendes Budget
Innerhalb des gesetzlich vorgesehenen Auftrags die Möglichkeit, eigene Arbeitsschwerpunkte zu setzen	Agenda und Arbeitsschwerpunkte werden ganz oder teilweise von (kollektiven) Akteuren gesetzt, die potentiell Gegenstand einer Beschwerde werden könnten
Öffentlich-rechtlich, aber als eigenständig organisierte Rechts- und Organisationsform	Öffentlich-rechtlich, aber Angliederung der Ombudschaft an bereits bestehende Institutionen (z. B. Ministerien, Landesjugendämter, Jugendhilfeausschüsse)

Mandat und Befugnisse

Vorgehen stark formalisiert, Vorgehensweisen und Abläufe explizit beschrieben und festgelegt

Vorgehen eher an Organisationszwecken bzw. am Einzelfall orientiert, ohne explizite Formulierung von Abläufen und Vorgehen

Selbstverständnis als neutraler Sachwalter, der Entscheidungen nicht nach inhaltlichen, sondern nur nach formalen oder Plausibilitätskriterien prüft

Selbstverständnis als Experte, der strittige Fälle auch nach inhaltlich-fachlichen Kriterien prüft

Zuständigkeit für einen klar eingegrenzten und beschriebenen Personenkreis (z. B. Schüler und deren Eltern; Leistungsberechtigte nach dem SGB VIII oder deren Kinder)

Zuständigkeit richtet sich an einen unspezifischen oder nicht genauer definierten Personenkreis (z. B. Lehrer oder Eltern, die selbst nicht betroffen sind, aber von rechtswidrigem Verhalten oder nicht gewährtem Hilfebedarf erfahren haben)

Inhaltlich klar umgrenzter Auftrag (z. B. für Streitfälle im Rahmen von Leistungsansprüchen nach dem SGB VIII)

Inhaltlich nicht klar beschriebener Auftrag (Risiko der „Allzuständigkeit“ für Probleme zwischen den streitenden Parteien)

Eigenständiges Untersuchungsrecht unabhängig von einer konkreten Beschwerde (z. B. als Reaktion auf mitgeteilte Missstände)

Tätigwerden nur aufgrund von konkreten Anfragen oder Beschwerden in strittigen Fällen

Eigenständiges Recht auf Untersuchung eines Falls, daran geknüpft, Auskunftspflichten (z. B. Akteneinsicht, Kontakt zu Vorgesetzten, mündliche Auskunftspflicht, Hinzuziehung von Sachverständigen) der Verfahrensbeteiligten

Kein eigenständiges Untersuchungsrechte, keine Einsichtnahme in Akten o. ä.

<p>Sofern keine einvernehmliche Einigung zwischen den beteiligten Akteuren möglich ist, kann die Ombudschaft sanktionsbewehrte Empfehlungen/Vorschläge zum Umgang mit der Situation machen (z. B. Mitteilung an übergeordnete Stellen, Reaktionspflicht der betroffenen Behörde)</p>	<p>Empfehlungen/Vorschläge sind nicht sanktionsbewehrt und bleiben in der Regel folgenlos</p>
<p>Bei gerechtfertigter Beschwerde kann die Ombudschaft stellvertretend in Verwaltungs- oder gerichtlichen Verfahren tätig werden</p>	<p>Kein stellvertretendes Tätigwerden in gerichtlichen Verfahren, lediglich moderierende Funktionen zwischen den Verfahrensbeteiligten</p>
<p>Ombudschaft hat den Auftrag, das Handeln der Verwaltung langfristig zu verbessern</p>	<p>Ombudschaft reagiert nur auf Einzelfälle, erreichte Einigungen/Schlichtungen haben keine präjudizierende Wirkung auf zukünftige Entscheidungen und das Handeln der Streitbeteiligten</p>

Erreichbarkeit für Kinder und Jugendliche

<p>Zentral organisiert (z. B. eine Ombudsstelle pro Bundesland, wie etwa die Kinder- und Jugendanwaltschaft (KJA) in Österreich)</p>	<p>Dezentral organisiert (mindestens wie die Verbraucherzentralen in Deutschland, aber besser auf Kreis-/Stadtebene)</p>
<p>Permanent erreichbar, um eilige Anliegen schnell aufzugreifen; vielfältige Zugänge (medial über Facebook etc., Sprechstunden, aufsuchende Kontakte in Einrichtungen, Projekte, Peer-to-peer Aktivitäten)</p>	<p>Als dezentrale kleine Ombudsstelle ist zwar die direkte Erreichbarkeit am besten gegeben; telefonische Erreichbarkeit und andere Zugänge sind hingegen nur begrenzt ausbaubar</p>
<p>Werbung (Bekanntmachung der Ombudschaft) und Aktivierung der potentiellen Beschwerdeführer durch Aufklärung am Anfang von Beratungsprozessen, Hilfeplanungen, sozialen Dienstleistungen und bei Aufnahme in pädagogische Einrichtungen</p>	<p>Begrenzung der Werbung aus Sorge, „schlafende Hunde zu wecken“</p>

Kooperation mit anderen Partizipations- und Beschwerdegremien

Verpflichtung zur Kooperation mit anderen Gremien (lokalen Ombudspersonen, Beschwerdegremien nach §45 SGB VIII, Heimräten, Schulen etc.)	Keine derartige Verpflichtung
Verpflichtung zur Kooperation mit Jugendämtern und Einrichtungen (in Einzelfällen und auch strukturell als Partner der Qualitätsentwicklung)	Reduzierung struktureller Kooperation und Wahrung der Distanz, um die Unabhängigkeit nicht zu gefährden
Verpflichtung und Bereitschaft zur Kooperation mit der Heimaufsicht der Landesjugendämter	Reduzierung der Kooperation auf die Meldepflichten der „besonderen Vorkommnisse“
Verpflichtung oder Möglichkeit zur Information der Öffentlichkeit bzw. der Medien über Missstände, um auf diese Weise präventiv zu wirken	Keine derartige Verpflichtung, Datenschutzbestimmungen werden stark betont
Selbstverständnis eher am Bild richterlicher Unabhängigkeit orientiert, daher Kooperation nur, insoweit sie dieses Selbstverständnis nicht gefährdet	Eher moderierendes Selbstverständnis, daher Ombudschaft auch als Motor regionaler/überregionaler Vernetzungsaktivitäten
Aufgabe der Fortbildung anderer, z. B. interner Ombudspersonen	Keine entsprechenden Aufgaben

Rechenschaftspflichten

Meldung der Aktivitäten und Beschwerden an „höhere“ Stellen (Berichtspflicht)	Keine Meldung an andere Stellen
Herausgabe regelmäßiger Jahresberichte für die Öffentlichkeit / für die Jugendlichen	Keine Rechenschaftspflichten gegenüber der Öffentlichkeit

In dieser Gegenüberstellung bisher noch nicht erwähnt sind Fragen nach dem Selbstverständnis der Ombudschaft, die zwar vermittelt über Mandat und Auftrag in Teilen zu beantworten sind, allerdings nicht ausschließlich. So hängt in erster Linie vom selbst formulierten Leitbild der Ombudschaft ab, wann Beratungsprozesse als erfolgreich bewertet werden: Wenn das erreicht wurde, was der Beschwerdeführer sich wünscht? Wenn man hinterher einen für alle Seiten akzeptablen Kompromiss gefunden hat? Wenn sich der Beschwerdeführer gut beraten fühlt, unabhängig vom Ergebnis des Beschwerdeprozesses? Wenn die Ombudschaft – u. U. zusammen mit dem Jugendamt, notfalls auch gegen den Beschwerdeführenden – die im Sinne des Kindeswohls beste Lösung gefunden hat? Auch wegen solcher Fragen werden Ombudschaften über kurz oder lang nicht umhinkommen, ihr Selbstverständnis präziser zu definieren, als dies bisher der Fall zu sein scheint. Eine solche Selbstbindung kann u. a. dann von Bedeutung sein, wenn man überlegt, wie Fragen der Qualitätsentwicklung bzw. -sicherung zu beantworten sind. Will man, natürlich in modifizierter Form, die Übertragbarkeit von Vereinbarungen prüfen, wie sie nach § 78b SGB VIII zwischen öffentlichen und freien Trägern abzuschließen sind, so setzt dies zunächst die Formulierung eines entsprechenden Selbstverständnisses voraus.

3.3 Ein mögliches Szenario für die Entwicklung eines bundesdeutschen Systems von Ombudstellen

Unbeschadet davon, dass einzelne Klärungsebenen anders entschieden werden könnten, wollen wir uns abschließend noch der Frage zuwenden, wie die Übertragung der Mindestforderungen des International Child Development Centre für die Situation in Deutschland konkretisiert werden könnte. Was bedeutet es, wenn diese Prinzipien auf die deutsche Situation übertragen werden? Welche Konsequenzen sind daraus zu ziehen und wie könnten sie organisatorisch umgesetzt werden?

Die „Ombudschaft Jugendhilfe“ muss unabhängig sein und Beschwerden gegenüber pädagogischen Institutionen und Behörden (Jugendamt, Schulaufsicht) ermöglichen. Hierzu ist eine organisatorische Distanz der Ombudschaft zur Gebietskörperschaft notwendig. Bei Flächenländern kann die Trägerschaft beim Land liegen; alternativ – und besonders in Stadtstaaten – sind Stiftungen und Vereine denkbar. Der Jugendhilfeausschuss ist als Träger der Ombudschaft denkbar, wenn das Land eine Aufsichts- und Kontrollfunktion hat und eine landesweite Fachstelle Ombudschaft zur Beratung und Unterstützung der örtlichen Ebene fördert (analog zur jetzigen Situation in Nordrhein-Westfalen mit dem Verein „Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V.“). Auch der Einsatz von Ehrenamtlichen – ggf. ergänzend zu hauptamtlichen Fachkräften – kann die Unabhängigkeit der Ombudstellen erhöhen. Zur Sicherung der Unabhängigkeit der Ombudschaft benötigt sie entsprechende Ressourcen, um ihrer Aufgabe nachgehen zu können: Ehrenamtliches Engagement und zeitlich befristete Projektstellen werden absehbar nicht genügen, um die Arbeit der bestehenden Ombudschaftsinitiativen dauerhaft zu sichern. Deswegen müssen sowohl die Länder als auch die Jugendämter, abhängig von Auftrag und Organisation der Ombudstellen,

pauschal finanziert, Ressourcen vor Ort zur Verfügung stellen. Auch die Einbeziehung der freien Träger ist hierbei denkbar.

Die „Ombudschaft Jugendhilfe“ sollte sich insbesondere an dem Modell der klassischen Ombudschaft orientieren, d. h. über klare Zuständigkeiten, Befugnisse und Mandate verfügen. Dazu sollte auch gehören, dass die Ombudschaft selbst aktiv werden kann, wenn ihr Missstände zu Ohren kommen (Funktion des sozialen Verbraucherschutzes). Sie sollte, analog zu den österreichischen Kinder- und Jugendanwaltschaften auch eigenständige Untersuchungen beauftragen können. Zudem aber sollte sie sich methodisch in der Bearbeitung von Beschwerden an den Konzepten der „inter-institutionellen Ombudschaft“ orientieren, um Beschwerden im Idealfall mit allen Konfliktparteien konsensual zu bearbeiten. Dazu benötigen Ombudschaften eine gesetzliche Grundlage: möglichst durch Aufnahme der Ombudschaft in das SGB VIII – beispielsweise im § 36 als Recht auf Beschwerde sowie im § 79 als kommunale Aufgabe oder Wiesner (2012, S. 25 ff.) folgend durch einen neuen § 7a einen Anspruch auf Beratung und Schlichtung schaffen und in § 71a die Aufgaben der Ombudschaft klären) – ersatzweise zunächst durch Länderregelungen, z. B. Verordnungen in Kinderschutzgesetzen oder anderen Ausführungsgesetzen zum SGB VIII. Geregelt werden müssen auch die Zuständigkeiten und Befugnisse der Ombudschaften.

Die „Ombudschaft Jugendhilfe“ muss vor Ort erreichbar sein. Das ermöglicht dauerhaft eine sozialräumliche Orientierung und Zuständigkeit für Beschwerden über die Erziehungshilfe hinaus, insbesondere auch für den Lebensort Schule. Erreichbarkeit vor Ort heißt, dass ein Büro der Ombudschaft mindestens in jedem Landkreis / jeder kreisfreien Stadt existiert und in den kreisangehörigen Kommunen Zugänge geschaffen werden, z. B. durch Sprechzeiten, Veranstaltungen etc.

Die Arbeit der Ombudsstellen sollte bundesweit durch eine Begleitforschung beobachtet und bewertet werden. Insbesondere ist zu dokumentieren, welche Beschwerden nicht bearbeitet werden können (weil keine Zuständigkeit vorliegt), damit Zuständigkeiten von Ombudsstellen auf Dauer den Bedarfen angepasst werden können. Auch ist zu beobachten, inwieweit es gelingt, dass Jugendliche sich selbst an die Ombudsstellen wenden und welche Rolle es spielen kann, mit Jugendvertretungen (z. B. Landesheimräten) zusammenzuarbeiten. Dazu benötigen Ombudschaften eine Lobby. Die Landesjugendämter, aber auch andere Fachstellen oder Fachinstitute könnten das Thema durch Fachveranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit protegieren und die Fachberatung beim Aufbau von Ombudschaften übernehmen. Das Bundesfamilienministerium könnte eine Kampagne starten, um die Ombudschaften bekannter zu machen. Vor Ort können Peer-to-peer-Modelle entwickelt werden und Ombudschaften mit Kinderparlamenten und Einrichtungsräten kooperieren.

4 Fazit

Die Konstruktion des deutschen Jugendhilferechts als Leistungsrecht für die Adressaten und der einzelnen Sozialleistungen als Dienstleistungen sowie die Weiterentwicklungen z. B. des § 45 SGB VIII – gerade auch als fachliche Antwort auf die Aktivitäten der „ehemaligen Heimkinder“ – haben die Basis dafür geschaffen, dass die Rechte von Eltern und Kindern in der Kinder- und Jugendhilfe entsprechend der UN-Kinderrechtskonvention politisch und fachlich unstrittig sind. Seit Einführung des SGB VIII wurde jedoch immer wieder die Elternlastigkeit des Gesetzes kritisiert, insbesondere dass Jugendliche zwar eigenständige Beratungsansprüche, jedoch keine eigenständigen Leistungsansprüche haben. Außerdem wurden bereits in den 1990er-Jahren erste Kinderrechtevereine gegründet, die die Fachöffentlichkeit dafür sensibilisierten, dass auch im neuen Jugendhilferecht eine starke Machtasymmetrie verankert sei, die dafür Sorge, dass Jugendliche – und auch Eltern – bei Konflikten mit der öffentlichen Jugendhilfe wenig Chancen auf Beratung, Unterstützung und Mediation oder Schlichtung haben. In den letzten Jahren zeigte sich, dass diese schwache Machtposition von jungen Menschen und Eltern auch gegenüber freien Trägern der Jugendhilfe anzutreffen ist.

In der Folge gründeten sich in den meisten Bundesländern Initiativen, um angelehnt an den Begriff der Ombudschaft, die Machtstellung der Adressaten gegenüber Leistungsgewähren und Leistungserbringern zu stärken und ihnen Beratungs- und Beschwerdeangebote zu unterbreiten. Es lässt sich heute nicht mehr leugnen, dass im deutschen Jugendhilferecht diesbezüglich tatsächlich eine Leerstelle klafft, zumal mit Deutschland vergleichbare Nationen fast alle Institutionen der Ombudschaft für Kinder und Jugendliche kennen und garantieren. Auch die Arbeit der im bundesweiten Netzwerk Ombudschaften zusammengefassten Akteure, sowie erste Evaluationen von deren Tätigkeiten haben in den letzten Jahren gezeigt, dass ein Bedarf und zunehmend auch die allseitige Anerkennung der Notwendigkeit von Ombudschaften bestehen, obwohl bisher die meisten Träger von Ombudsstellen ohne jegliche rechtliche Verankerung und ohne Absicherung der Verfahren, quasi nur mit moralischer Überzeugung agieren konnten.

Nach wie vor entwickelt sich das Feld der Ombudschaften allein aus dieser moralischen Überzeugung. Jugendämter kooperieren mit Ombudschaften und fördern sie – wenn auch sehr zögerlich – ohne rechtliche Verpflichtung. Freie Träger klären Jugendliche und Eltern über die Beschwerdemöglichkeiten bei den Ombudsstellen auf und zahlen freiwillig Mitglieds- oder Förderbeiträge in nicht unerheblicher Höhe. Es ist nun an der Zeit, einen rechtlichen Rahmen für diese Arbeit zu schaffen, damit die Arbeit quantitativ und qualitativ weiter ausgebaut werden kann. Klare Rechtsgrundlagen werden die Bearbeitung streitiger Fälle erleichtern und die Arbeit der Ombudschaften normalisieren.

Dabei machen die Besonderheiten des deutschen Jugendhilferechts und der föderalen Strukturen die Entscheidung für ein konkretes Modell der Ombudschaft für Kinder und Jugendliche nicht einfach. Genaue Zuständigkeiten, Mandatierung, Verfahrensweise, methodische Orientierungen und Sanktionsmöglichkeiten sind zu klären.

5 Literaturverzeichnis

- AGJ (2013): Ombudschaffen, Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Jugendhilfe. Verfügbar über: <http://ombudschaft-nrw.de/pdf/AGJ%20Ombudschaffen%202013.pdf> [19.08.2016].
- Bartscher, M. (2007): Wie kann die Vertretung von Kinderinteressenvertretungen dauerhaft und effektiv institutionalisiert werden? Verfügbar über: http://www.kinderpolitik.de/Beteiligungsbausteine/pdf/b/Baustein_B_1_2.pdf [19.08.2016].
- Bauer, F. (2000): The Practice of One Ombudsman. In: *Negotiation Journal*, 16, 1, S. 59–79.
- Beutel, W./ Fauser, P. (2011): *Demokratiepädagogik*. Schwalbach a. T.
- Bloom, P. (2014): *Jedes Kind kennt Gut und Böse*. Stuttgart.
- Brödermann, E. (2008): Institutionelle Schlichtungsverfahren (Ombudsmannverfahren). In: Derleder, P./Knops, K.-O./Bamberger, H. G. (Hrsg.): *Handbuch zum deutschen und europäischen Bankrecht*. Wien, S. 1953–2010.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2015): Bericht der Bundesregierung. Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes. Verfügbar über: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/bericht-evaluation-bundeskinderschutzgesetz,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> [19.08.2016].
- Caritasverband für die Erzdiözese Freiburg e. V. (Hrsg.) (2014): Initiative Habakuk – Rechte haben, Recht bekommen. Projekt Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe. Abschlussbericht. Freiburg.
- Carl, S. (2014): Proliferation and Implementation of Prison Ombudsmen: Comparative Analysis of the Prisons and Probation Ombudsman for England and Wales and the Justizvollzugsbeauftragter des Landes Nordrhein-Westfalen. *Würzburger Schriften zur Kriminalwissenschaft* 34. Frankfurt a. M.
- Centre for Human Rights, United Nations (1995): *National Human Rights Institutions. A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. Genf. Verfügbar über: <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjE7ryr8qHKAhWCCSsWKHTJTDdQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2Fdocuments%2Fpublications%2Ftraining4en.pdf&usq=AFQjCNGiLNekSZ-1NKxiNHkhvwMalpCUg&bvm=bv.111396085,d.ZWU&cad=rja> [19.08.2016].
- Deutscher Bundesjugendring (2016): Stellungnahme. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Thema „Stärkung der Kinderrechte“ am 25. Januar 2016. Verfügbar über: https://www.dbjr.de/uploads/media/160125-nhörung_Kinderrechte_Stellungnahme_DBJR_final.pdf [07.10.2016].
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2012): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen. Verfügbar über: <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2012-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-sicherung-der-rechte-von-kindern-und-jugendlichen-in-einrichtungen1-1528,297,1000.html> [28.09.2016].
- Deutsches Kinderhilfswerk (2015): *Kinderreport 2015*. Verfügbar über: https://images.dkhw.de/fileadmin/Redaktion/1.1_Startseite/3_Nachrichten/Kinderreport_2015/DKHW-kinderreport2015.pdf [19.08.2016].
- Domes, M. (1993): *Der kompetente Säugling*. Frankfurt a. M.
- Europäische Bürgerbeauftragte (o.J.): Strategie der Europäischen Bürgerbeauftragten – „Die nächsten Schritte bis 2019“. Verfügbar über: www.ombudsman.europa.eu/de/resources/strategy/home.faces [21.12.2015].
- Europäische Kommission (1998): 98/257/EG: Empfehlung der Kommission vom 30. März 1998 betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind. Verfügbar über: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:31998H0257> [19.08.2016].
- Europäische Kommission (1999): Aktionsplan, Mitteilung der Kommission, KOM(1999)232, 11.05.99. Verfügbar über: http://ec.europa.eu/finance/general-policy/actionplan/index_de.htm#maincontentSec1 [19.08.2016].
- European Commission (2009): Flash Eurobarometer: The Rights of the Child. Verfügbar über: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_272_sum_en.pdf [19.08.2016].
- Evangelische Jugendhilfe Schweicheln (2006): *Erziehung braucht eine Kultur der Partizipation*. Hiddenhausen.

- Fachhochschule Münster (2015): Evaluation der Ombudschaft Jugendhilfe NRW. Münster. Verfügbar über: <http://ombudschaft-nrw.de/pdf/Evaluationsbericht%20Ombudschaft.pdf> [19.08.2016].
- Frädrich, J. (2013): Kinderrechtsbasierte Grundlagen eines demokratischen Alltags in Einrichtungen und wesentliche Kennzeichen für die Qualitätsentwicklung der Münchner Kinder- und Jugendhilfe – Zwischenstand der Projektgruppe P-B-O. In: Arbeitsgruppe Fachtagungen Jugendhilfe im Deutschen Institut für Urbanistik (Hrsg.): Beschwerdemanagement und Ombudschaft – eine Qualitätsstrategie für die Jugendämter? Berlin, S. 103–112.
- Gadlin, H. (2000): The Ombudsman: What's in a Name? In: *Negotiation Journal*, 16, 1, S. 37–48.
- Haas, J. (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.
- Hansen, R. (2005): Die Kinderstube der Demokratie. Partizipation in Kindertagesstätten. In: Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.): Ohne Titel. Kiel.
- Hansen, R./Knauer, R. (2015): Beschwerden erwünscht! Wie Kindertageseinrichtungen Beschwerdeverfahren für Kinder umsetzen können. In: *Theorie und Praxis der Sozialpädagogik*, 9, S. 40–43 und *Theorie und Praxis der Sozialpädagogik*, 10, S. 44–47.
- International Ombudsman Institute (Hrsg.) (2013): *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions: Mandates, Competences and Good Practice*. Berlin/Heidelberg.
- Joos, M. (2006): De-Familialisierung und Sozialpädagogisierung. Eine Rekonstruktion der Kindheitsbilder und politischen Leitideen des Zehnten und Elften Kinder- und Jugendberichts. In: Andresen, S./Diehm, I. (Hrsg.): *Kinder, Kindheiten, Konstruktionen*. Wiesbaden, S. 109–134.
- Kerber-Ganse, W. (2011): Die UN-Kinderrechtskonvention. Eine allgemeine Einführung. In: Geiger, G. (Hrsg.): *Kinderrechte sind Menschenrechte*. Opladen/Berlin/Farmington Hills, S. 13–32.
- Kofler, B. (2008): Deutschland. In: Kucsko-Stadlmayer, G. (Hrsg.): *Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*. Wien, S. 137–149.
- Krappmann, L. (2014): Kinderrechte und Demokratiepädagogik in der Schule: Zum Auftakt. In: Edelstein, W./Krappmann, L./Student, S. (Hrsg.): *Kinderrechte in die Schule. Gleichheit, Schutz, Förderung, Partizipation*. Schwalbach a. T., S. 12–19.
- Kucsko-Stadlmayer, G. (2008): Die rechtlichen Strukturen der Ombudsman-Institutionen in Europa – Rechtsvergleichende Analyse. In: Kucsko-Stadlmayer, G. (Hrsg.): *Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*. Wien, S. 1–72.
- Kucsko-Stadlmayer, G. (Hrsg.) (2008): *Europäische Ombudsman-Institutionen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*. Wien.
- Lehmann, T. (2016): Partizipation in der Kita zwischen deliberativer und Expertendemokratie. Erste Ergebnisse des Forschungsprojektes „Demokratiebildung in Kindertageseinrichtungen“. In: Knauer, R./Sturzenhecker, B.: *Demokratische Partizipation von Kindern*. Weinheim & Basel, S. 272–292.
- Liesel, M. (2013): *Kinder und Gerechtigkeit. Über Kinderrechte neu nachdenken*. Weinheim/Basel.
- Liesel, M. (2015): *Kinderinteressen. Zwischen Paternalismus und Partizipation*. Weinheim/Basel.
- Mijeteig, P. (2005): *Children's Ombudsman. Save the Children Norway's experiences with supporting and cooperating with independent institutions protecting children's rights*. Verfügbar über: www.reddbarna.no [19.08.2016].
- Ombudschaft Jugendhilfe NRW e. V. (2015): *Jahresbericht 2014*. Verfügbar über: <http://ombudschaft-nrw.de/pdf/Jahresbericht%202014.pdf> [19.08.2016].
- Pluto, L. (2007): *Partizipation in den Hilfen zur Erziehung. Eine empirische Studie*. München.
- Pluto, L. (2015): „Moderne“ Entmündigung durch Pseudo-Beteiligung? Zur Notwendigkeit einer Demokratisierung des Alltags in der Heimerziehung. In: *Forum Erziehungshilfen*, 5, S. 277–280.
- Rotthaus, K. P. (2008): Ein Ombudsmann für das deutsche Gefängniswesen. In: *Bewährungshilfe*, 55, 4, S. 373–387.

- Rowe, M. P. (1987): The corporate ombudsman: An overview and analysis. In: *Negotiation Journal*, 3, 2, S. 127–140.
- Rowe, M. P. (1991): The ombudsman's role in a dispute resolution system. In: *Negotiation Journal*, 7, 4, S. 353–362.
- Schneider, H./Stange, W./Roth, R. (2011): Kinder ohne Einfluss? In: Schächter, M. (Hrsg.): *Ich kann. Ich darf. Ich will. Chancen und Grenzen sinnvoller Kinderbeteiligung*. Baden-Baden, o.S.
- Schruth, P. (2014): Zur Implementierung (externer) ombudshaftlicher Strukturen im Jugendhilferecht. In: *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 1, S. 48–61.
- Schruth, Peter (2015): Sich bewegen im Machtkorsett: Unabhängige ombudshaftliche Beratung in der Jugendhilfe. In: *Forum Erziehungshilfen*, 21, 5, S. 265–271.
- Starck, K. (2010): The News Ombudsman: Viable or Vanishing? In: Eberwein, T./Müller, D. (Hrsg.): *Journalismus und Öffentlichkeit. Eine Profession und ihr gesellschaftlicher Auftrag*. Wiesbaden, S. 109–118.
- Stieber, C. (2000): 57 Varieties: Has the Ombudsman Concept Become Diluted? In: *Negotiation Journal*, 16, 1, S. 49–57.
- Stork, R. (2007): Kann Heimerziehung demokratisch sein? Eine qualitative Studie zum Partizipationskonzept im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Weinheim/München.
- Stork, R. (2014): Ombudschaften benötigen selbstbewusste und beteiligungsgewohnte Kinder. In: *Jugendhilfe aktuell*, H. 3, S. 22–25.
- Unicef (1997): *Ombudswork for children*. Innocenti Digest No. 1, International Child Development Centre. Verfügbar über: <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/digest1.e.pdf> [19.08.2016].
- Unicef (2001): *Independent Institutions: Protecting Children's Rights*. Innocenti Digest No. 8, International Child Development Centre. Verfügbar über: <http://www.unicef-irc.org/publications/301> [19.08.2016].
- Urban-Stahl, U. (2011): *Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder und Jugendhilfe in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des möglichen Beitrags zum „Lernen aus Fehlern im Kinderschutz“*. Beiträge zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz. Band 1. Köln.
- Urban-Stahl, U. (2013): *Beschwerden erlaubt! 10 Empfehlungen zur Implementierung von Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe*. Verfügbar über: <http://www.ewi-psy.fu-berlin.de/einrichtungen/arbeitsbereiche/sozialpaedagogik/dokumente/BIKBK-Handreichung.pdf> [19.08.2016].
- Urban-Stahl, U. (2014): *Unabhängige Ombudsstellen – Neuland in der Kinder- und Jugendhilfe*. In: *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 1, S. 11–31.
- Urban-Stahl, U./Jann, N. (2014a): *Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe*. München.
- Urban-Stahl, U./Jann, N. (2014b): *Die Renaissance der Machtfrage: Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe*. In: *Zeitschrift für Sozialpädagogik*, 1, S. 32–47.
- Wagner, M. (2000): The Organizational Ombudsman as Change Agent. In: *Negotiation Journal*, 16, 1, S. 99–114.
- Wapler, F. (2015a): *Kinderrechte und Kindeswohl. Eine Untersuchung zum Status des Kindes im Öffentlichen Recht*. Tübingen.
- Wapler, F. (2015b): *Dreiecksverhältnisse. Über die Rechte der Kinder, Jugendlichen und ihrer Eltern im SGB VIII*. In: *Zeitschrift Kindschaftsrecht und Jugendhilfe*, 9/10, S. 336–341.
- Wiesner, R. (2012): *Implementierung von ombudshaftlichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII. Rechtsgutachten für die „Netzwerkstelle Ombudshaft in der Jugendhilfe“ des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e. V.* Verfügbar über: http://www.ombudshaft-jugendhilfe.de/wp-content/uploads/2014/03/Rechtsgutachten_2012.pdf [19.08.2016].
- Wolf, S. (2014): *Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung. Einführung und europapolitische Bezüge*. Wiesbaden.