

Ombudschaften als Normalfall der Partizipation

Unabhängige Beschwerdestellen für Kinder, Jugendliche und Familien – ein Diskussionspapier des Arbeitskreises der JugendhilfereferentInnen im Paritätischen Wohlfahrtsverband

Der Arbeitskreis der JugendhilfereferentInnen im Paritätischen Gesamtverband begrüßt die Initiierung und den Aufbau von Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe für junge Menschen und ihre Familien. Diese Beschwerdestellen dienen als unabhängiges Instrument der Unterstützung und Durchsetzung der Rechte junger Menschen im Verhältnis zu den öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe. Sie ergänzen strukturell das partnerschaftliche Zusammenwirken der Jugendhilfeträger und sollten sich zum Normalfall der Partizipation in der Kinder- und Jugendhilfe entwickeln.

1. Einführung

Die UN-Kinderrechtskonvention bildet derzeit einen allgemeinen politischen und rechtlichen Maßstab, an dem die nationale Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen zu ihrem Schutz, ihrer Förderung wie auch zu ihrer gesellschaftlichen Teilhabe gemessen werden kann. Die Einführung des Individualbeschwerderechtes im Kontext der UN-Kinderrechtskonvention (BMSFSJ 2011) ist international ein beachtlicher Schritt, dem das nationale Recht folgen muss. Die Gefahr, Macht in pädagogischen Verhältnissen missbräuchlich anzuwenden, wächst mit dem Zuwachs des Machtgefälles zwischen Personen, Gruppen und Institutionen sowie innerhalb dieser Konstellationen. Die Inhalte und Formen der Machtdifferenzen sind vielfältig sowie facettenreich. Sie beruhen auf gesellschaftlichen Konventionen. Unabhängige Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe können diesem Machtgefälle entgegenwirken und bieten derzeit eine Möglichkeit, den individuellen Rechtsschutz von Kindern und Jugendlichen im Verhältnis zu den Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe zu verbessern. Rechte ohne geeignete Durchsetzungsverfahren und -instrumente sind wenig wirkungsvoll.

2. Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe

Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe sind externe unabhängige Beschwerdestellen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene, die Anspruch auf Leistungen nach dem SGB VIII haben und sich bei der Leistungsgewährung durch einen öffentlichen Jugendhilfeträger oder bei der Leistungserbringung durch einen freien Jugendhilfeträger subjektiv nicht ausreichend beteiligt, beraten oder betreut fühlen oder aber einer Entscheidung widersprechen. Ombuds- und Beschwerdestellen der Kinder- und Jugendhilfe sind in Deutschland noch relativ neu. Als Reaktion auf Mittelkürzungen und damit verbundene Einschnitte bei der Leistungsgewährung für junge Menschen und Familien nach dem SGB VIII wurde die bundesweit erste Ombudsstelle der Kinder- und Jugendhilfe 2002 in Berlin als Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. gegründet. Ombudschaften der Jugendhilfe bieten jungen Menschen Unterstützung, Beratung und Begleitung bei der Formulierung ihrer Beschwerde gegen einen Jugendhilfeträger an. Sie sind, unter Berücksichtigung fachlicher Maßstäbe, für die BeschwerdeführerInnen gegenüber einem Jugendhilfeträger grundsätzlich parteilich tätig. Sie sind dem Ziel einer einvernehmlichen Abhilfe einer Beschwerde verpflichtet. Fachlicher Maßstab ist die Orientierung am Kindeswohl, an

den materiellen Bedarfen und an den Verfahrensrechten der jungen Menschen und denen der Personensorgeberechtigten als Leistungsrechtigte oder Anspruchsinhaber nach SGB VIII.

Vergleichbar der Aufgabe und Rolle des Verfahrensbeistandes in zivilrechtlichen Verfahren vertreten Ombudsstellen der Jugendhilfe den Willen und das Wohl junger Menschen in Beschwerdeverfahren gegenüber einem Träger der Jugendhilfe. Dabei prüft die Ombudschaft zunächst unter fachlichen Gesichtspunkten, ob die Beschwerde nachvollziehbar und begründet ist. Sie informiert den/die Beschwerdeführer/in über ihre fachliche Einschätzung. Ist eine Beschwerde begründet, unterstützt die Ombudsstelle den/die Beschwerdeführer/in, indem sie mit ihm/ihr Kontakt mit dem jeweiligen Jugendhilfeträger aufnimmt und nach einvernehmlichen Möglichkeiten für eine Abhilfe der Beschwerde sucht. Kann eine einvernehmliche Regelung zur Abhilfe der Beschwerde nicht im fachlichen Dialog mit dem Jugendhilfeträger erreicht werden, prüft auf Wunsch des/der Beschwerdeführers/in die Ombudschaft Jugendhilfe im Zusammenwirken mit Fachanwälten, ob ein gerichtliches Verfahren geeignet ist, der Beschwerde abzuwehren und dem jungen Menschen zu seinem Recht zu verhelfen. Die pädagogische Begleitung und ggf. auch die Empfehlung zu einer juristischen Vertretung bilden die beiden Seiten der Medaille.

Ombudschaften der Jugendhilfe können in sehr verschiedenen Formen organisiert werden. Anzustreben ist eine möglichst ortsnahe Organisationsform, um für Beschwerdeführer/innen persönlich erreichbar zu sein. Sie können mit anderen Systemen der Durchsetzung von Bürgerrechten (Bürgerbeauftragte, Kinderbeauftragte, sozialer Verbraucherschutz ...) verknüpft sein, aber auch als eigenständige Organisationsform gebildet werden.

Sie selbst dürfen keine wirtschaftlichen Interessen verfolgen und sind unabhängig von den wirtschaftlichen Interessen öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe zu organisieren. Sie sind grundlegend dem Wohl und den Rechten des jungen Menschen bzw. der Familie verpflichtet.

2.1 Unterschiedliche Konzeptansätze, Organisationsformen und Zuständigkeiten

Zurzeit existieren in Deutschland 12 ombudschaftliche Initiativen und Organisationen in der Kinder- und Jugendhilfe (ausführlich: Ur-

ban-Stahl 2011). Seit 2009 existiert das bundesweite Netzwerk Ombudschaft Jugendhilfe (Netzwerk Ombudschaft). Als allgemeine Motivation für den Aufbau von Beschwerdemöglichkeiten für junge Menschen und Familien im Zusammenhang der Kinder- und Jugendhilfe beschreiben die Akteure den wahrgenommenen Mangel bei öffentlichen wie freien Trägern der Jugendhilfe, die Rechte von jungen Menschen in Bezug auf ihren Schutz und ihre Teilhabe zu realisieren. Je nach konkretem Anlass und Kontext richten sich ihre Aktivitäten auf die Unterstützung aller Leistungsberechtigten und -nutzerInnen nach dem SGB VIII oder auf bestimmte Zielgruppen innerhalb des Spektrums der Kinder- und Jugendhilfe. Vielfach bildeten kritische Erfahrungen aus dem Feld der Hilfe zur Erziehung den Handlungsimpuls zur Gründung einer Beschwerdestelle. Allen Initiativen gemein ist die Betonung der Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Eigeninteressen und denen der Träger der Jugendhilfe. In der Regel bestehen konzeptionelle Vorgaben zur Durchführung der ombudschaftlichen Beratung von jungen Menschen. Je nach Anlass und Entwicklungsstand der Initiative sind diese organisiert als eigenständiger, nur zu diesem Zweck gegründeter, Rechtsträger oder sind einem oder mehreren Trägern der freien Jugendhilfe angeschlossen. Überwiegend wird die Beratung junger Menschen in einem Team aus Professionellen und ehrenamtlich tätigen örtlichen Ombudspersonen organisiert. Unterschiedlich sind die konzeptionellen Erwartungen an die Kenntnisse und Fähigkeiten der ehrenamtlichen Ombudspersonen. Auch die Definition ihrer Zuständigkeiten folgt dem jeweiligen Entstehungsanlass und Kontext: Einige Ombudsstellen beraten und begleiten junge Menschen nur bei Differenzen und Konflikten mit öffentlichen Jugendhilfeträgern; andere beziehen auch Träger der freien Jugendhilfe als Anlass der Beschwerde junger Menschen ein. Der hohen Bedeutung der Gewährleistung einer institutionellen Unabhängigkeit steht der Mangel an Sicherheit durch eine kontinuierliche Finanzierung der Tätigkeiten entgegen. Einige Initiativen haben für konkrete Projekte eine Finanzierung über Stiftungsmittel erhalten. Eine Modellförderung aus öffentlichen Mitteln kommt lediglich einer Initiative zugute, die junge Menschen nur berät, sofern sie sich gegen freie Träger im Bereich der Heimerziehung beschweren wollen.

Wenn im Entwurf eines Bundeskinderschutzgesetzes als Voraussetzung für eine Betriebser-

laubnis nach § 45 SGB VIII u. a. gefordert wird, dass „zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Einrichtung geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten“ etabliert sein müssen, so kann man auch Überlegungen dahingehend anstellen, eine Sockelfinanzierung einer einrichtungsinternen Ombudstelle aus der Summe geringer Anteile der Entgelte sicherzustellen, um so der gesetzlichen Verpflichtung der Einrichtungen nachzukommen.

3. Beispiel Hilfe zur Erziehung

Mit dem achten Jugendbericht der Bundesregierung (8. Jugendbericht 1990) wurden die konzeptionellen Leitlinien der lebensweltorientierten Jugendhilfe vorgelegt. Die Grundzüge dieser fachlichen Orientierung prägen auch das seit 1990 bundesweit geltende SGB VIII. Die Neuausrichtung der gesetzlichen Grundlagen der Jugendhilfe von einer obrigkeitsstaatlichen und eingriffsorientierten Haltung hin zu eher dienstleistungsbezogenen, unterstützenden und fördernden Leistungen der öffentlichen Jugendhilfe für junge Menschen und ihre Familien beinhaltete eine deutliche Herausforderung für die Fachkräfte und Institutionen der Jugendhilfe bei der Umsetzung dieser Orientierung. Für die Hilfe zur Erziehung gilt dies insbesondere für die fachgerechte Durchführung der Hilfeplanung durch Jugendämter und die Umsetzung der vereinbarten Ziele durch Träger der freien Jugendhilfe. Hierbei geht es insbesondere um die methodische Anforderung an die Fachkräfte des Jugendamtes, sich mit den beteiligten jungen Menschen und deren Personensorgeberechtigten unter Einbeziehung ihrer Wünsche und ihres Willen über eine möglichst passgenaue geeignete Hilfe und deren Ziele gemeinsam zu verständigen (Merschel, 1998). Insbesondere im Feld der Hilfe zur Erziehung zeigt sich bei öffentlichen Jugendhilfeträgern aufgrund ihrer Doppelrolle als leistungsgewährende Fachbehörde und als Kostenträger ein struktureller Konflikt zwischen gesetzlicher Gewährleistungspflicht (fachliche Zielerreichung) und wirtschaftlichen Interessen, der mitunter zu Lasten der Leistungsberechtigten und -nutzerInnen gelöst wird.

3.1 Machtasymmetrien zwischen Adressaten und Institutionen

Fühlen sich junge Menschen und Leistungsberechtigte durch das Verhalten von Fachkräften und ihren Trägern benachteiligt und wollen sie

sich beschweren, stehen ihnen derzeit nur in Ausnahmefällen interne Beschwerdeverfahren der Träger zur Verfügung, um ihre Beschwerde zu prüfen und feststellbare Mängel zu beseitigen. Strukturell befinden sich junge Menschen und Leistungsberechtigte in Konfliktsituationen mit einem Träger der Jugendhilfe in einer eher ohnmächtigen Position: das Individuum verfügt selten über fachliche und rechtliche Kompetenzen, diese sind hingegen bei dem Träger der Jugendhilfe institutionell verankert.

Während der Bundesgesetzgeber mit Schiedsstellen (§ 78 g SGB VIII) ein Instrument zur Regulierung und Schlichtung von Streitigkeiten zwischen den Institutionen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe bei Vereinbarungen über Leistungen und Entgelte geschaffen hat, existiert für die Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe keine gesetzlich vorgeschriebene unabhängige Institution zur Schlichtung bei Streitigkeiten mit einem Träger der Jugendhilfe. Gegenüber dem öffentlichen Jugendhilfeträger bleibt, nach dem verwaltungsinternen Widerspruchsverfahren, im Konfliktfall nur der Gang zum Verwaltungsgericht. (In einigen Bundesländern wurde das verwaltungsinterne Widerspruchsverfahren abgeschafft, weshalb das Verwaltungsgericht unmittelbar anzurufen ist.) Eine fachliche Kontrolle der Jugendämter unterhalb der Schwelle des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens besteht nicht; interne, fachliche Beschwerdestellen bei öffentlichen Jugendhilfeträgern bilden eine absolute Ausnahme.

Gegenüber dem Träger eines Dienstes oder einer Einrichtung stehen dem Adressaten zumindest die fallführende Fachkraft des Jugendamtes und/oder bei Einrichtungen das Landesjugendamt als Beschwerdestelle im Einzelfall zur Verfügung.

In Kenntnis des strukturellen Ungleichgewichtes der Machtverhältnisse zwischen den Institutionen der Jugendhilfe und ihren Adressaten und mit dem Ziel, den Schutz der Adressaten zu verbessern, forderte bereits der 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (11. Jugendbericht 2002) den Aufbau eines sozialen Verbraucherschutzes und die Einführung von unabhängigen Beschwerdestellen für junge Menschen und ihre Familien.

4. Aus der Geschichte lernen

Ein weiterer Schub, den Schutz junger Menschen durch Ombudschaften als geeignete Instrumente zur Durchsetzung ihrer Rechte zu

fordern, entstand durch die Skandalisierung der früheren Heimerziehung durch ehemalige Heimkinder (Runder Tisch Heimerziehung, 2010). Der Glaube, Machtmissbrauch in Einrichtungen der Erziehungshilfe sei auf der Grundlage heutiger fachlicher und jugendhilfe-rechtlicher Entwicklungen allenfalls nur noch in Einzelfällen möglich, wird erschüttert durch eine aktuelle Studie des Deutschen Jugendinstitutes (DJI 2011). Die Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe sind auch heute nicht vor Machtmissbrauch gefeit.

Umso wichtiger ist es für die Träger der Kinder- und Jugendhilfe, systematisch zu prüfen, ob sie die ihnen zufallende Macht gegenüber Kindern und Jugendlichen zu deren Schutz und zu ihrer Förderung nach fachlichen und rechtlichen Kriterien gebrauchen. Ein Weg, die Schutz- und Teilhaberechte der jungen Menschen aktiv umzusetzen, ist die Errichtung unabhängiger Ombudsstellen für Kinder und Jugendliche. Die institutionelle Macht und ihre Ausübung durch Fachkräfte wird letztlich durch die Zustimmung der betreuten jungen Menschen legitimiert: Sofern ihnen Rechte an der selbständigen Gestaltung ihres unmittelbaren Lebensfeldes verwehrt werden, inklusive des Rechts auf Beschwerde hiergegen, werden sie ihre eigenen Wege und Möglichkeiten finden, hiergegen zu opponieren. Leider bedeutet dies vielfach, sich den Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe enttäuscht zu entziehen. Ob Ombudschaften als unabhängige Beschwerdestellen tatsächlich ein geeignetes Mittel gegen den Machtmissbrauch in Institutionen der Kinder- und Jugendhilfen sein können, wird sich in der Praxis erst erweisen müssen.

5. Unabhängige Ombudschaften als Normalfall der Partizipation

Wenn uns im Umgang mit Kindern und Jugendlichen die „Erziehung zur Mündigkeit“ (Adorno 1971) als praktisches Paradoxon begegnet, gewinnen wir einen Eindruck von der Schwierigkeit, uns als Erwachsene selbst als kritikwürdig zu betrachten. Verschließen wir uns als Fachkräfte der Jugendhilfe der Kritik durch junge Menschen und deren Familien, indem wir uns mit institutionellen Machtattitüden umgeben und hinter diesen zurückziehen oder gar verstecken, erleiden wir den Schiffbruch unserer Pädagogik. Erkennen wir junge Menschen an als Träger eigener Rechte, die unsere potenzielle Macht begrenzen, fällt es uns auch im professionellen Alltag der Kinder- und Jugendhilfe leichter, das Recht junger

Menschen auf Beschwerde als Alltagsnormalität und konstruktiven Beitrag zu ihrer Emanzipation zu begreifen.

Literatur

- Adorno 1971: Erziehung zur Mündigkeit. Vorträge und Gespräche mit Hellmut Becker 1959 – 1969, Suhrkamp, Berlin 1971
- Achter Jugendbericht 1990: Bericht der Bundesregierung, Bonn, 1990
- BMSFSJ 2011: Presserklärung vom 16.06.2011
- DJI 2011: http://www.dji.de/sgmj/Rohdatenbericht_text_Endversion_Juni_2011.pdf
- Elfter Jugendbericht 2002: Elfter Bericht der Bundesregierung, Bonn 2002, S. 260
- Merchel, 1998: Hilfeplanung bei den Hilfen zur Erziehung, Boorberg, Stuttgart, München u.a., 1998
- Netzwerk Ombudschaft: www.ombudschaft-jugendhilfe.de
- Runder Tisch Heimerziehung, 2010: Abschlußbericht, AGJ, Berlin 2010
- Urban-Stahl 2011: Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, in Nationales Zentrum Frühe Hilfen: Beiträge zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz, Expertise 1, Köln, März 2011
- Norbert Struck, Paritätischer Gesamtverband, Oranienburgerstr. 13-14, 10178 Berlin
jugendhilfe@paritaet.org
- Bernd Hemker, Der Paritätische Nordrhein-Westfalen, Hilfen zur Erziehung, Friedrich-Ebert-Str. 16, 59425 Unna
hemker@paritaet-nrw.org
- Berlin, 17.10.2011