

Dokumentation 9 der SPI-Schriftenreihe

Sozialpädagogisches Institut des SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (2013).
Wohlergehen junger Menschen.

Mit Beiträgen von Alexandra N. Langmeyer; Matthias Reitzle; Mike
Seckinger; Maren Zeller; Angela Wernberger; Erich Schöpflin; Jan
Düker, Thomas Ley; Jutta Decarli; Philipp Sandermann; Sandra
Aßmann.

München: Eigenverlag

ISSN 1435-3016

ISBN 978-3-936085-80-8

Redaktion: Dr. Kristin Teuber, Rosa-Maria Gartmeier, SPI

© 2013 SOS-Kinderdorf e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SOS-Kinderdorf e.V.
Sozialpädagogisches Institut (SPI)
Renatastraße 77
80639 München
Tel. 0 89/1 26 06-432
Fax 0 89/1 26 06-433
info.spi@sos-kinderdorf.de
www.sos-fachportal.de

Titeltext entnommen aus dem Beitrag von Mike Seckinger.

Schutzgebühr 3,50 Euro

Inhalt

- 5 Vorwort des SPI
- 8 Alexandra N. Langmeyer
Wohlbefinden und Befähigung für ein gutes Leben als Zielsetzungen in der Erziehung
- 34 Matthias Reitzle
Ambivalenzen aushalten, Optionen handhaben, das eigene Leben entwerfen? Entwicklungsherausforderungen im Jugendalter
- 57 Mike Seckinger
Jungen Menschen Ermöglichungsräume zur Verfügung stellen – eine Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe
- 75 Maren Zeller
Vertrauen als Dimension in der Kinder- und Jugendhilfe
- 94 Angela Wernberger
Erziehungshilfen als ganzheitliche Bildungs- und Befähigungspraxis
- 117 Erich Schöpflin
Förderung von Handlungsbefähigung in der Praxis eines SOS-Kinderdorfes
- 134 Jan Düker und Thomas Ley
Verwirklichungschancen junger Menschen im Übergang von der Schule in den Beruf – eine Frage der Gerechtigkeit?
- 144 Jutta Decarli
Hilfeplanung – Weichenstellung für ein Leben nach den eigenen Vorstellungen?

Beteiligung und Beschwerdeverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe – lernen, sich in eigener Sache starkzumachen?

Beschwerdeverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe werden schnell mit der konzeptionellen wie empirischen Frage nach der Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Familien in diesem Feld assoziiert. Diese Assoziation ist zunächst aus zwei Gründen naheliegend. Erstens weist bereits der Begriff der Beschwerde auf eine (Inter-)Aktion hin: Beschwerde „passiert“ nicht einfach, sondern sie wird von jemandem an jemanden gerichtet. Damit verweist der Begriff im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe zugleich darauf, dass mehrere Seiten an einer Beschwerde beteiligt sind. Zweitens birgt der Begriff der Beteiligung wiederum eine große Offenheit für eine Fülle an Assoziationen. Er wird in der Fachdiskussion weitgehend unbestimmt oder gar widersprüchlich verwandt (Wolff und Hartig 2007, S. 61 f.) und erweist sich somit als hochfunktional für alle möglichen, zumeist erkennbar professionspolitischen Konkretisierungen. Beschwerdeverfahren werden dann schnell als eine solche mögliche Konkretisierung assoziiert.

Im folgenden Beitrag möchte ich zunächst versuchen, einige Begriffsklärungen vorzunehmen, um daraus eine Arbeitshypothese zur Abgrenzung des Beschwerdebegriffs vom Beteiligungsbegriff abzuleiten. Im Anschluss an diese Abgrenzung wird es möglich sein, sich genauer mit dem Phänomen der Beschwerde in der Kinder- und Jugendhilfe auseinanderzusetzen und hierbei weitere Unterscheidungen zum besseren Verständnis dieses Phänomens einzuführen. Darauf aufbauend werde ich dann – nicht zuletzt auch aufgrund der Tatsache, dass bisher nur wenige empirische Daten zu Beschwerdeverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung stehen – auf eine ganz bestimmte Form der Beschwerde fokussieren, wie sie von sogenannten Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe geleistet wird. Diese Form der Unter-

stützung in Krisenfällen bildet sich aktuell als ein neues Handlungsfeld in der Kinder- und Jugendhilfe heraus. Wie schließlich zu zeigen sein wird, erfüllen Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe eine paradox erscheinende Doppelfunktion: Einerseits erweitern sie als neu entstehendes Institutionengefüge die existierende Praxis der Kinder- und Jugendhilfe, andererseits hinterfragen sie diese Praxis aber auch deutlich an entscheidenden Stellen ihrer bisherigen Institutionalisierung, etwa was die Gewährung von Hilfen betrifft. Um diese Paradoxie theoretisch einzuordnen und damit zugleich Verständnismöglichkeiten für das Phänomen der Beschwerde in der Kinder- und Jugendhilfe anzubieten, werde ich zuletzt die Grundfrage des vorliegenden Bandes nach der Tragweite des „Capability Approach“ für die Kinder- und Jugendhilfe aufnehmen und die Praxis von Ombuds- und Beschwerdestellen der Kinder- und Jugendhilfe mit der Perspektive des Fähigkeitsansatzes in Verbindung bringen.

BETEILIGUNG UND BESCHWERDEVERFAHREN – EINIGE BEGRIFFSKLÄRUNGEN

Wie bereits erwähnt, umfasst der Begriff der Beteiligung eine ganze Reihe von forschungsbezogenen Operationalisierungs- und professionspolitischen Konkretisierungsmöglichkeiten. Bleiben wir für diesen Beitrag bei einer groben Skizzierung der forschungsbezogenen Operationalisierungsmöglichkeiten, so ist festzuhalten, dass Beteiligung in der Kinder- und Jugendhilfe auf ganz unterschiedlichen Ebenen in den Blick genommen werden kann. Um das Beteiligungsphänomen zu betrachten, lassen sich sehr unterschiedliche Beobachtungsschwerpunkte wählen, wie etwa die Erschließung der Perspektive von Fachkräften auf Beteiligung, eine Rekonstruktion des Blicks und des Anspruchs von Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe auf Beteiligung, eine Fokussierung verwaltungsrechtlicher Vorgaben und empirischer Abläufe des Hilfeplanverfahrens, eine Beschreibung der Beteiligungsansprüche und empirisch auffindbaren Beteiligungsverfahren in leistungserbringenden Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie eine Analyse (sozial-)politischer Strukturvoraussetzungen von Beteiligung in der Kinder- und Jugendhilfe (zur Breite des Partizipations- und Beteiligungsgedankens und seiner Operationalisierungsvarianten siehe zum Beispiel Pluto 2007). Gemeinsam ist diesen verschiedenen Beobachtungs-

schwerpunkten, dass sie immer auf integrierte, mehr oder weniger explizite Ziele und Verfahrensweisen von Beteiligung in der etablierten Praxis der Kinder- und Jugendhilfe fokussieren.

Demgegenüber lassen sich Beschwerdeverfahren im engeren Sinne zunächst ganz allgemein durch das folgende Kriterium charakterisieren und so zugleich von einem umfassenderen Beteiligungsverständnis der Kinder- und Jugendhilfe abgrenzen: Damit Beschwerdeverfahren überhaupt in Gang gesetzt werden, bedarf es stets eines vorherigen, mehr oder weniger offenen Konfliktes. Dieser Konflikt spielt sich zwischen verschiedenen Akteuren der Kinder- und Jugendhilfe ab – so zum Beispiel zwischen Fachkräften verschiedener Institutionen oder zwischen Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe einerseits und Fachkräften des leistungsgewährenden und/oder leistungserbringenden Trägers andererseits. Dabei kann es, grob gesprochen, entweder um Konflikte im Bereich der konkreten Leistungserbringung gehen oder aber um Konflikte, die sich auf Fragen der Leistungsgewährung beziehen sowie die dazugehörigen Verfahren (vor allem das Hilfeplanverfahren).

Ein bereits seit langem gesetzlich gesichertes und deshalb besonders hervorzuhebendes Verfahren, das auch für die Kinder- und Jugendhilfe gängige Praxis ist, ist das sogenannte Widerspruchsverfahren. Entscheidend ist dafür der Konflikt einer Bürgerin oder eines Bürgers mit der Kinder- und Jugendhilfe „als solcher“, repräsentiert durch den jeweiligen Verwaltungsakt der gewährleistungs- und steuerungsverantwortlichen Instanz des Jugendamtes. Die oder der Betroffene kann gegen jede solche Entscheidung des Jugendamtes Widerspruch einlegen (§ 62 SGB X in Verbindung mit §§ 40, 68 VwGO). Hilft das Jugendamt dem eingelegten Widerspruch ab, erlässt es einen Abhilfebescheid. Hilft es dem Widerspruch nicht ab, erlässt es einen Widerspruchsbescheid. Gegen diesen kann sodann Klage beim Verwaltungsgericht oder – im Falle der Anfechtung des Verwaltungsgerichtsurteils – beim Oberverwaltungsgericht erhoben werden (§ 42 VwGO).

Wenngleich dieses Verfahren im Zweifelsfall eine sehr wirksame Form der Beschwerde sein kann, so erfordert es vor allem seitens der betroffenen Person, die diesen Verfahrensweg gehen möchte, einiges an Voraussetzungen. Zunächst bedarf es dafür eines Konfliktes, der sich auf eine Jugendhilfeleistung mit subjektivem

Rechtsanspruchscharakter bezieht. Dies sind zwar viele, aber beileibe nicht alle Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Darüber hinaus erfordert die Anstrengung eines Widerspruchsverfahrens einen nicht nur unterschwelligen, sondern klar mitgeteilten Konflikt, in der Regel in Form eines Amtsbescheides mit entsprechender Rechtsbehelfsbelehrung. Um nun in Widerspruch gehen zu können, bedarf es aufseiten der jeweiligen Betroffenen zudem eines einschlägigen Fachwissens im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie des Verwaltungsrechtes. Über dieses Wissen verfügt im Zweifelsfall ein hinzugezogener Anwalt, dessen Mitwirken insbesondere dann nötig wird, wenn sich das Widerspruchsverfahren als ein mehrstufiger Prozess in Richtung Verwaltungsgericht herausstellt.

In der Realität haben jedoch die Bürgerin oder der Bürger zumeist kein großes Interesse an einer derart aufwendigen und voraussetzungsreichen Auseinandersetzung mit der Verwaltung, zumindest dort nicht, wo es um den Erhalt und/oder die Ausgestaltung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe geht. Gesucht wird hier in der Regel kein zusätzlicher Konflikt, sondern eine adäquate Form der Unterstützung (Urban 2006). So gesehen liegen die vom Gesetzgeber garantierten Möglichkeiten des verwaltungsrechtlichen Widerspruchs einerseits und die Rechtswirklichkeit der Kinder- und Jugendhilfe andererseits oft weiter auseinander, als man auf den ersten Blick vielleicht annehmen möchte.

Nicht zuletzt deshalb – so ist zu vermuten – ist es in den vergangenen Jahrzehnten verstärkt zu Bemühungen um anderweitige Beschwerdeverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe gekommen. So werden inzwischen beispielsweise verstärkt Beschwerdestellen innerhalb größerer leistungserbringender Träger der Kinder- und Jugendhilfe aufgebaut. Ein weiteres Beispiel für Beschwerdeinstanzen in der Kinder- und Jugendhilfe sind die bereits seit längerem existierenden Schutzstellen für Kinder und Jugendliche in Einrichtungen der Heimerziehung. Sie sind bei den zuständigen Landesjugendämtern angesiedelt und stehen nicht erst infolge des in den Jahren 2009 bis 2011 durchgeführten Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ verstärkt im Fokus der Verantwortung für Beschwerdemanagement, zumindest im Bereich der Heimerziehung.

Daneben scheint jedoch vor allem eine Form des Beschwerdeverfahrens in der Kinder- und Jugendhilfe in den vergangenen Jahren erhöhte Bedeutsamkeit erlangt zu haben. Gemeint ist das Verfahren unabhängiger Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe.

DIE UNABHÄNGIGE OMBUDSSTELLE ALS SPEZIFISCHE BESCHWERDEINSTANZ

Im Folgenden werde ich einerseits die konzeptionellen Eigenheiten und andererseits einige zentral erscheinende statistische und strukturelle Kriterien von Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe darstellen. Damit soll die Spezifik solcher Beschwerdeverfahren deutlich werden, die im Zuge ombudshaftlicher Beratung zustande kommen.

Analog zum Widerspruchsverfahren erfordert auch eine ombudshaftliche Intervention in der Kinder- und Jugendhilfe einen zugrunde liegenden subjektiven Rechtsanspruch gemäß Sozialgesetzbuch Achten Buch Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe versuchen nun jedoch, potentiellen Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe einen insgesamt niedrigschwelligeren, weil nicht rein verwaltungsrechtlich fokussierten Zugang zu beziehungsweise Umgang mit Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu ermöglichen, als dies in Form des gängigen Widerspruchsverfahrens geschieht.

Dem wird durch verschiedene Grundsätze des Settings und der Zuständigkeitsdefinition von Ombudsstellen zu entsprechen versucht. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe sich nicht als reine Rechtsberatung oder anwaltschaftliche Instanz begreifen, sondern mit dem Anspruch einer gleichzeitig sozialpädagogisch-fachlichen und rechtsberaterischen Unterstützung auftreten. Das heißt, sie versuchen gemeinsam mit den Betroffenen nicht nur die rechtliche, sondern auch die fachliche Sicht auf „ihren Fall“ nachzuvollziehen, um so herauszufinden, ob die beteiligten Jugendhilfeträger eine in irgendeiner Weise nachvollziehbare Perspektive auf den Fall vertreten oder willkürlich beziehungsweise unreflektiert zu handeln scheinen. So ist auch der Anspruch der Unabhängigkeit aller bisherigen Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe zu verstehen: Unabhängig-

keit bedeutet in diesem Sinne, sich weder von vornherein mit den Betroffenen zu solidarisieren (als anwaltschaftliche Vertretung) noch mit den im jeweiligen Fall zuständigen leistungsgewährenden oder leistungserbringenden Trägern (im Sinne einer bedingungslosen professionellen Allianz). So sehen die Ombudsstellen ihren Ansatz unter Rückgriff auf das skandinavische Ombudsmannprinzip als eine „unparteiische Vorgehensweise bei Streitfragen unter besonderer Berücksichtigung der Interessen der strukturell unterlegenen Partei“ (Fröde und Urban-Stahl 2010, S. 25).

Entscheidender Unterschied gegenüber dem gängigen Widerspruchsverfahren sind damit die – kostenlose – Unterstützung der Betroffenen bei der Klärung der Sachlage und die Tatsache, dass die Betroffenen das notwendige Fachwissen zu ihrem Fall nicht im Vorhinein haben oder sich selbst aneignen müssen. Um sich ein Urteil bilden zu können, inwieweit eine Intervention in den laufenden Antrags- beziehungsweise Hilfeprozess, ein Widerspruchsverfahren oder gar ein Klageverfahren sinnvoll ist oder ob vielmehr das Jugendamt oder der leistungserbringende Träger rechtmäßig gehandelt haben, erfahren die Betroffenen professionelle Unterstützung durch die Ombudsstelle. Über die reine Aufklärung hinaus intervenieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ombudsstellen dabei häufig auch in direkter Weise, indem sie – sofern die Betroffenen damit einverstanden sind – kraft ihres professionellen Wissens beispielsweise vermittelnd mit dem zuständigen leistungsgewährenden und/oder leistungserbringenden Träger der Kinder- und Jugendhilfe in Kontakt treten. Dies geschieht in der Regel unter bewusster Hintanstellung des gerichtlichen Weges. Der Klageweg ist damit bei ombudshaftlichen Interventionen keineswegs ausgeschlossen, aber allen bisher vorliegenden empirischen Daten zufolge eher unwahrscheinlich, weil er von den Ombudsstellen – und, wie oben bereits skizziert, auch von den Betroffenen – nicht primär angestrebt wird.

So enden denn auch laut aktueller Statistik der erfahrensten bisher tätigen Ombudsstelle in der Kinder- und Jugendhilfe, dem Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe (BRJ) e.V., nur zirka drei Prozent aller beratenen Fälle in einem Klageverfahren (wovon dann wiederum neunzig Prozent von den Betroffenen gewonnen wurden). Dagegen erhielten 37 Prozent der Betroffenen eine von ihnen gewünschte Leistung der Kinder- und Jugendhilfe über die Vermittlung beziehungsweise den außergerichtlichen Druck der

Ombudsstelle. Ein Viertel der Fälle endete im Sinne der von den zuständigen Jugendhilfeträgern getroffenen Entscheidungen. Hier bestand die Hauptaufgabe der Ombudsstelle also in der Aufklärung der Betroffenen über die Rechtslage und deren fachliche Auslegung durch die zuständigen Träger. In diesem Viertel der Fälle könnte also vor allem eine unzureichende Aufklärungsarbeit durch die zuständigen Stellen der Kinder- und Jugendhilfe vorgelegen haben. In immerhin 18 Prozent der Fälle nahmen die Betroffenen jedoch auch von einem ihnen eigentlich zustehenden Anspruch auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe Abstand, offensichtlich weil sie es trotz der Unterstützung der Ombudsstelle als keinen lohnenden Aufwand mehr empfanden, sich mit der Kinder- und Jugendhilfe auseinanderzusetzen. In 14 Prozent der Fälle vermittelte die Ombudsstelle weiter an eine andere zuständige Instanz. (Siehe zu allen genannten sowie auch zu weiteren Daten Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. 2012, S. 13 ff.)

Neben dem Anspruch der Ombudsstellen, unabhängig von den Interessen der am Fall beteiligten Personen beziehungsweise Institutionen zu agieren und sich dabei klar auf die Gesetzeslage und den dazu gängigen Auslegungsspielraum zu beziehen, finden sich weitere konzeptionelle Grundsätze, denen alle bisher bekannten Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe entsprechen. Zunächst ist hier das Prinzip zu nennen, dass die ombudschäftlich tätigen ehrenamtlichen Professionellen die ombudschäftliche Beratung stets durch Zweierteams erbringen oder aber in einer Einzelberatung, die eng begleitet wird durch eine regelmäßige Intervention im Team. Eine weitere konzeptionelle Gemeinsamkeit ist die klare Fokussierung aller Stellen auf den Zuständigkeitsbereich des SGB VIII unter Einbeziehung der für die Kinder- und Jugendhilfe bedeutsamen Regelungen des SGB I (Sozialgesetzbuch Erstes Buch Allgemeiner Teil) und SGB X (Zehntes Buch Sozialverfahren und Sozialdatenschutz) sowie gegebenenfalls der Schnittstellen des SGB VIII zum SGB II (Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende), SGB III (Drittes Buch Arbeitsförderung) und zum SGB XII (Zwölftes Buch Sozialhilfe) (Urban-Stahl 2011, S. 17).

Um ihre Arbeit strukturell sicherzustellen, basieren alle bisher tätigen Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe auf einem Zusammenschluss ehrenamtlicher Kräfte, die überwiegend parallel professionell tätige Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe sind.

Unterstützt werden die Initiativen zusätzlich von mindestens supervidierenden, wenn nicht gar selbst innerhalb der Initiativen beratenden Juristen. Alle Ombudsstellen sichern die Qualität ihrer Interventionen zudem durch eine Dokumentation der bearbeiteten Fälle sowie durch regelmäßige Fortbildungen der involvierten ehrenamtlichen Beraterinnen und Berater (ebd., S. 20 f.).

Neben diesen konzeptionellen Gemeinsamkeiten ist statistisch festzuhalten, dass es aktuell bundesweit insgesamt fünfzehn aktive Ombudsstellen für Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten gibt. All diese Stellen sind einrichtungsextern organisiert, das heißt, sie sind nicht direkt in bestehende Strukturen leistungsgewährend oder -erbringender Träger der Jugendhilfe eingebunden. Dies ermöglicht nicht nur den Stellen selbst die oben genannte konzeptionelle Betonung einer unabhängigen Instanz bei Fragen der Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe. Es ermöglicht darüber hinaus eine analytisch-begriffliche sowie konzeptionelle Abgrenzung der Ombudsstellen von anderen, einrichtungsinternen Formen des Beschwerdeverfahrens (siehe dazu weitergehend ebd., S. 40 ff.).

Alle einrichtungsexternen Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe sind organisiert als gemeinnützige eingetragene Vereine und gegebenenfalls anerkannte eigenständige freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe, oder sie sind angeschlossen an einen Wohlfahrtsverband, jedoch in einer eigenen Trägerstruktur organisiert. Mit dieser jeweiligen Organisationsform gehen durchaus große Unterschiede in Bezug auf die Stabilität der Finanzierung und die Höhe und Intensität der Fallbearbeitung einher. So hat die oben bereits genannte, bisher in der Fallarbeit etablierteste Stelle, der Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V., bis heute etwa 950 Fälle beraten (Stand Januar 2013), wohingegen andere Initiativen noch relativ am Beginn ihrer Beratungstätigkeit stehen. Daneben haben die einzelnen Stellen unterschiedliche Schwerpunkte, was ihren jeweiligen Ansatz im Feld der Kinder- und Jugendhilfe angeht. Manche Stellen setzen einen deutlichen Fokus auf den Bereich der Hilfeplanung und damit auch auf die vorrangige Überprüfung des öffentlichen Trägers hinsichtlich seiner Gewährleistungs- und Steuerungsfunktion, andere Träger konzentrieren sich konzeptionell eher auf den Bereich der Leistungserbringung durch leistungserbringende Träger, wenngleich sich die Anfragen aus dem Feld natürlich selbst bei einer entsprechenden Außen-

darstellung der Ombudsstellen nicht vollkommen stringent in diese Zuständigkeitslogik einfügen. So kann man zusammenfassend sagen, dass alle fünfzehn bisher existierenden Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe schwerpunktmäßig im Bereich der §§ 5, 13, 19, 27 und 41 SGB VIII arbeiten (ebd., S.17) und manche Stellen dabei konkreter auf den jeweiligen Hilfeplanprozess nach § 36 SGB VIII fokussieren, andere weniger deutlich.

OMBUDSSTELLEN IN DER KINDER- UND JUGENDHILFE – EINE NEUE STUFE DER SICHERUNG VON ADRESSATENRECHTEN?

Stellt man die Frage nach der Eigenart von Ombudsstellen als spezifische Beschwerdeinstanz der Kinder- und Jugendhilfe nicht nur in Abgrenzung zum gängigen Widerspruchsverfahren, wie dies oben getan wurde, sondern auch in Hinsicht auf die Frage, ob mit diesen Stellen tatsächlich eine neue Stufe der Interessensicherung von Adressatinnen und Adressaten erreicht wird, so lässt sich Folgendes festhalten. Einige Merkmale von Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe erscheinen bei näherem Hinsehen durchaus bekannt. Dazu gehört zunächst einmal die Tatsache, dass Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe sich selbst gegenüber Missständen im „eigenen System“ offen positionieren und organisieren. Wenngleich es historisch gesehen – ebenso wie heute – nie die Mehrheit der Fachkräfte war, die dies tat, so gab es diese Tendenzen in der Geschichte der deutschen Kinder- und Jugendhilfe doch immer wieder. Beispielsweise geschah dies infolge der sogenannten Heimskandale in der Weimarer Zeit und noch viel deutlicher, der Form nach organisierter, international ausgeprägter und wirkungsvoller in den 1960er- und 1970er-Jahren im Zuge von Studentenbewegung, Heimkampagne und kritischer Sozialarbeit (siehe dazu Steinacker 2013). Hieran anschließend ist auch ein weiteres Merkmal heutiger Ombudsstellen keineswegs neuartig, nämlich die Motivlage. Ein weiteres wichtiges Motiv für die Gründung von Ombudsstellen ist in dem Versuch zu erkennen, zu einer Art innerer Reform des Systems beizutragen. Dies kennen wir beispielsweise auch als Motiv zur Einführung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren in Einrichtungen. Dieses Motiv trägt dazu bei, infolge einer als krisenhaft und ethisch nicht verantwortbaren Ausgangslage neuartige Kinder- und Jugendhilfeorganisationen zu gründen. Die Tatsache, dass all diese Aspekte der Arbeit von Ombudsstellen keineswegs

grundsätzlich neu sind, sondern auf durchaus traditionelle Entwicklungen der Kinder- und Jugendhilfe bauen, kann am ehesten als ein stetiger Selbstanspruch reformorientierter Teile der Kinder- und Jugendhilfe interpretiert werden, mehr Beteiligung und Selbstbestimmungsrechte von Adressatinnen und Adressaten im System zu erreichen.

Gleichzeitig sind aber auch mehrere neue Facetten der aktuellen Entwicklung erkennbar, welche sich nicht – oder nicht hinreichend – mit dem Verweis auf strukturelle Dynamiken des deutschen Kinder- und Jugendhilfesystems erklären lassen. Neu erscheint zum einen die Tatsache, dass Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe ihren oppositionellen Handlungsansatz nicht aus vom System abweichenden moralischen Leitlinien jenseits der bestehenden Sozialrechtslage herleiten. Vielmehr beziehen sie sich genau auf dieses geltende Sozialrecht. Somit kommt die Tatsache ans Licht, dass Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit im deutschen Wohlfahrtssystem keineswegs identisch sein müssen, sondern im Gegenteil zuweilen gegensätzlich sein können (siehe dazu Sandermann 2010, S. 459). Das zieht zum anderen eine nicht nur mögliche, sondern für die Arbeit in einer Ombudsstelle zuweilen sogar notwendige Rollendifferenzierung seitens der Fachkräfte nach sich. Dadurch erlangt die Mitarbeit in einer Ombudsstelle für diese Fachkräfte den Status einer echten Alternative zum angepassten sozialverwalterischen Handeln, aber auch zum „Ausstieg aus dem etablierten System“. Dies geht schließlich einher mit einer Struktur der Ombudsstellen, die diesem differenzierten Rollenbild der Fachkräfte zuträglich ist. Die bestehenden Organisationen begreifen sich als nicht direkt fallzuständig für die Leistungserbringung oder gar Leistungsbewilligung, sondern sind den Vorgängen zwischen leistungserbringendem und leistungsgewährendem Träger quasi in einer kritischen Beobachterposition „vorgelagert“, obgleich sie sich selbst als einen Teil der Kinder- und Jugendhilfe verstehen. Die Zugehörigkeit zum System wird strukturell über die Anerkennung einiger Ombudsstellen als Träger der Kinder- und Jugendhilfe symbolisiert.

Dies alles bietet Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe gleichermaßen die Möglichkeit, sich für eine gerechtere Praxis gegenüber und mit Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe einzusetzen und konkret, fall- und strukturell relevant in diesem Sinn Einfluss zu nehmen. Organisationssoziologisch ge-

dacht ergibt sich daraus allerdings eine paradoxe Doppelfunktion von Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe. Sie sind zugleich Teil und Widerpart des bestehenden Kinder- und Jugendhilfesystems. Damit stehen sie stetig in der Gefahr, perspektivisch eine nur noch legitimatorische und nicht mehr wirksam systemverändernde Instanz zu werden. Die derzeitigen Überlegungen zur festen Installierung von Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe zeigen den Entwicklungsspielraum, der in dieser Hinsicht besteht. Ohne dass bisher entschieden ist, in welche Richtung die weitere Entwicklung weist, ist dabei in Zukunft sowohl eine Ombudsstellenarbeit denkbar, die weiterhin auf Unabhängigkeit und – falls notwendig – Widerspruch setzt, als auch eine tendenzielle Inkorporierung dieser Stellen in das bestehende System der Kinder- und Jugendhilfe. Letzteres könnte dann lediglich als eine neue Spielart dessen begriffen werden, was man unter Verweis auf den Korporatismus des deutschen Wohlfahrtsstaates als einen neuerlichen Subsidiaritäts- und anschließenden Ausbauschub der Kinder- und Jugendhilfe kennt, der im Resultat dann weniger auf eine Verbreitung kritischer Perspektiven in der Kinder- und Jugendhilfe zielt als vielmehr auf einen rein quantitativen Ausbau des Systems (siehe dazu grundlegend Sachße 2003). Damit hätten Ombudsstellen dann jedoch ihre produktive, dem System vorgelegte kritische Beobachterposition zugunsten ihrer Etablierung im Kinder- und Jugendhilfesystem aufgegeben.

ERWEITERT DIE ETABLIERUNG VON BESCHWERDEVERFAHREN IN DER KINDER- UND JUGENDHILFE DIE VERWIRKLICHUNGSCHANCEN JUNGER MENSCHEN?

Angesichts unterschiedlicher Zukunftsszenarien für die Arbeit von Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe ist nicht eindeutig zu bejahen, ob die derzeit zunehmende Etablierung von Beschwerdeverfahren in diesem Bereich die Verwirklichungschancen junger Menschen faktisch erweitert. Stattdessen ist eine differenziertere Antwort auf die Abschlussfrage dieses Beitrags geboten.

Zunächst einmal ist es dringend notwendig, zwischen verschiedenen Beteiligungs- und Beschwerdeformen in der Kinder- und Jugendhilfe zu unterscheiden, wenn man erörtern will, ob und inwiefern sie gegebenenfalls einen Beitrag zu erhöhten Ver-

wirklichungschancen junger Menschen leisten. Denn Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren werden zwar in der Regel unter Verweis auf die Teilhaberechte junger Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe institutionalisiert. Diese offiziellen Begründungsmuster sollten aber nicht zu einer einseitigen, pauschalen Analyse ihrer institutionellen Funktion führen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe immer aus einer Gemengelage an verschiedenen strukturellen und persönlichen Interessen heraus entstehen (siehe dazu allgemein Lessenich 2012, S. 73 ff.), die im Einzelfall beträchtlich variieren kann. Dies wiederum dürfte Folgen für die jeweilige tatsächliche Zielgerichtetheit einzelner Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren in der Kinder- und Jugendhilfe haben. So ist insgesamt schwer einzuschätzen, welchen genauen Beitrag die in ihrer Gesamtdynamik deutlich zunehmende Beteiligungs- und Beschwerdekultur in der Kinder- und Jugendhilfe für die Verwirklichungschancen junger Menschen leistet.

Es ist aber zu vermuten, dass Ombudsstellen mit ihrer strukturellen Verfasstheit und konzeptionellen Ausrichtung am ehesten die Verwirklichungschancen junger Menschen ausweiten. Dies nicht zuletzt, weil gerade hier die Interessen junger Menschen im Zweifel auch gegen die etablierten Praktiken der Kinder- und Jugendhilfe selbst vertreten werden. So lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt die Hypothese formulieren, dass Beschwerdeverfahren in Ombudsstellen der Kinder- und Jugendhilfe eine erleichterte Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe bieten und damit zu einer Erweiterung von Verwirklichungschancen junger Menschen beitragen.

Selbst diese Hypothese gilt es jedoch im Zuge einer weiter reichenden empirischen Forschung zum Thema zu hinterfragen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln. Denn aufgrund einer Analyse der oben skizzierten Strukturen und institutionellen Praktiken der Ombudsstellen ließe sich zwar im Sinne des Capability-Approachs (Sen 2009, S. 232 ff.) begründen, dass Ombudsstellen Zugänge zum Kinder- und Jugendhilfesystem erleichtern. Ob dies jedoch auch subjektiv von den Betroffenen als eine Erweiterung ihrer Verwirklichungschancen gesehen wird, ist damit nicht automatisch gesagt.

Bisher fehlt zur Beantwortung einer solchen Frage erstens eine weiter gehende Verlaufsforschung zu den Fällen, in denen junge Menschen mithilfe von Ombudsstellen in die Lage versetzt wurden, eine ihnen adäquat erscheinende Leistung der Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch zu nehmen. Wir wissen also nicht, ob die durch Ombudsstellen beratenen jungen Menschen nach ihrer (Wieder-)Einmündung in die etablierten Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe tatsächlich eine Erweiterung ihrer Verwirklichungschancen erfahren konnten. Wir können sagen, dass diese jungen Menschen in die Kinder- und Jugendhilfe (re-)integriert wurden, jedoch nicht ob dieser Umstand tatsächlich ihre Handlungsperspektiven erweitert hat oder auch nur im engeren Sinne dazu geeignet war, dies zu leisten.

Um dies im Sinne des Capability-Approachs zu klären, wäre zweitens insbesondere die Frage interessant, ob solchermaßen (re-)integrierte junge Menschen die Kinder- und Jugendhilfe selbst überhaupt als ein System der Erweiterung von Handlungsspielräumen wahrnehmen. Will man hierzu mehr erfahren, bedarf es auch und gerade subjektorientierter Forschung (siehe dazu etwa Fauser, Fischer und Münchmeier 2008, S. 37 ff.) über junge Menschen, welche in Ombudsstellen beraten wurden und (wieder) in die Kinder- und Jugendhilfe eingemündet sind. Ob daher Ombuds- oder gar allgemein Beschwerdeverfahren als ein Bestandteil von Verwirklichungschancen erlebt und gesehen werden können oder nicht, lässt sich bisher empirisch nicht ausreichend belegen. Somit ist bisher nur zu hoffen und – je nach Struktur der Beschwerdeinstanz – im Einzelfall auch zu vermuten, dass diejenigen Adressatinnen und Adressaten der Kinder- und Jugendhilfe, die in Beschwerde- und Ombudsstellen beraten werden, dort auch lernen, sich in eigener Sache starkzumachen.

Literatur

Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. (2012).
10 Jahre Ombudschaft in der Berliner Jugendhilfe.
Berlin: Eigenverlag.

Fauser, Katrin, Fischer, Arthur & Münchmeier, Richard (2008).
Jugendliche als Akteure im Verband. Ergebnisse einer empirischen
Untersuchung der evangelischen Jugend (2., durchgesehene
Auflage).
Opladen: Budrich.

Fröde, Nadine & Urban-Stahl, Ulrike (2010).
8 Jahre Ombudschaft in der Jugendhilfe. Erfahrungen und Ent-
wicklungen. Dialog Erziehungshilfe, 3, 25–31.

Lessenich, Stephan (2012).
Theorien des Sozialstaats zur Einführung.
Hamburg: Junius.

Pluto, Liane (2007).
Partizipation in den Hilfen zur Erziehung. Eine empirische Studie.
München: Verlag Deutsches Jugendinstitut.

Sachße, Christoph (2003).
Subsidiarität: Leitmaxime deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit.
In S. Lessenich (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe.
Historische und aktuelle Diskurse (S. 191–212).
Frankfurt am Main: Campus.

Sandermann, Philipp (2010).
Die Kontinuität im Wandel des bundesrepublikanischen Wohlfahrts-
systems. Neue Praxis, 5, 447–464.

Sen, Amartya (2009).
The idea of justice.
Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

Steinacker, Sven (2013).
Kritik um „68“ – Akteure, Konzepte und Wirkungen kritischer
Sozialer Arbeit seit den ausgehenden sechziger Jahren.
In B. Hünersdorf & J. Hartmann (Hrsg.), Was ist und wozu betreiben
wir Kritik in der Sozialen Arbeit? Disziplinäre und interdisziplinäre
Diskurse (S. 33–49).
Wiesbaden: Springer VS Verlag.

Urban, Ulrike (2006).
Wo kein Kläger, da kein Rechtsbruch? Zur Durchsetzung individueller
Rechtsansprüche in der Jugendhilfe. Zeitschrift für Kindschafts-
recht und Jugendhilfe, 3, 126–135.

Urban-Stahl, Ulrike (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: Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH).

Wolff, Mechthild & Hartig, Sabine (2007).
Beteiligung in der stationären Erziehungshilfe.
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),
Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe? Dokumentation 5 der
SPI-Schriftenreihe (S. 60–82).
München: Eigenverlag.