

Zu den Möglichkeiten der Entwicklung ombudtschaftlicher Beratung in der Jugendhilfe

Fachtag:

Fachliche Debatte zur Umsetzung des § 9a SGB VIII in NRW

Prof. Dr. Peter Schruth

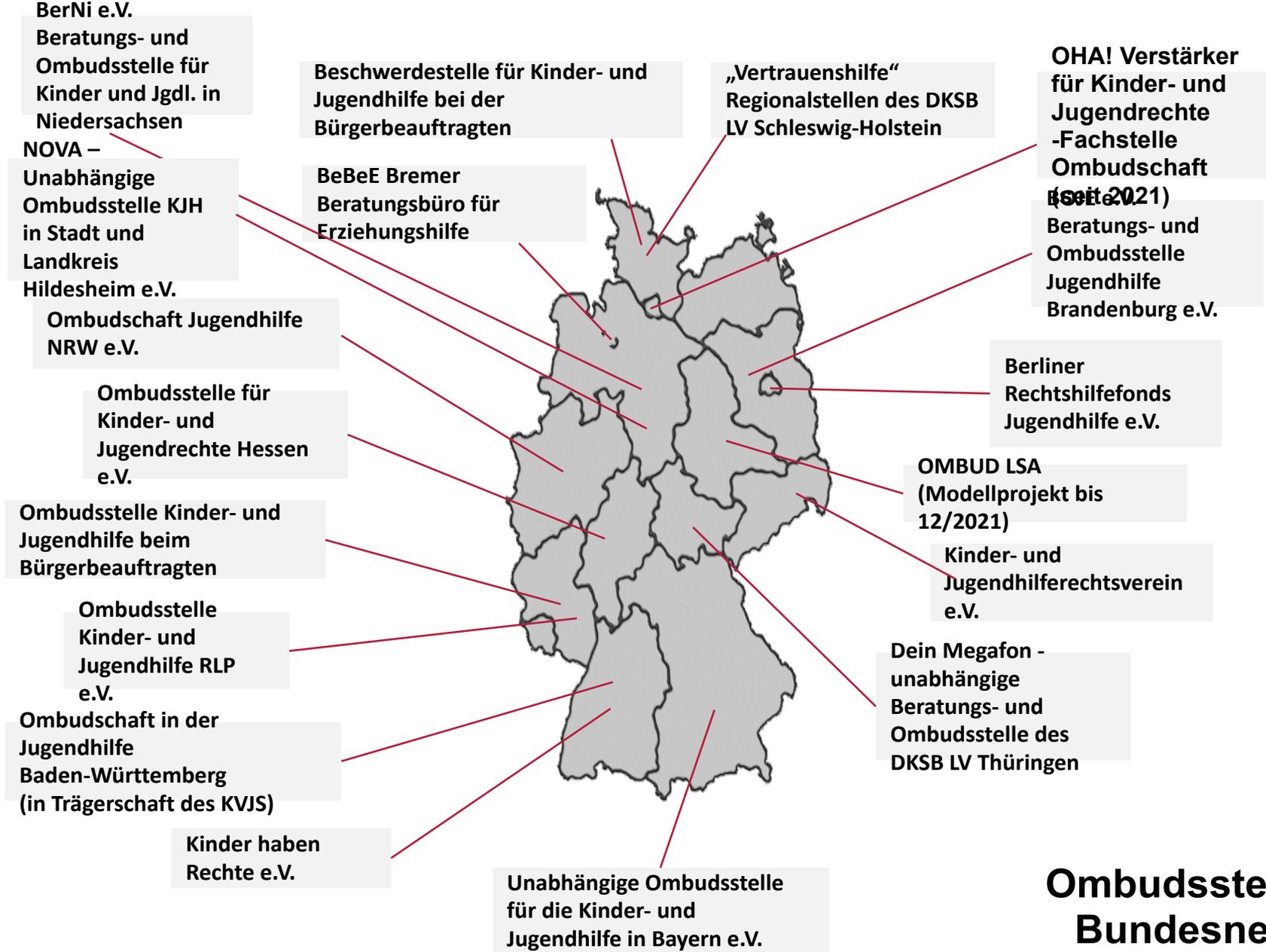
02. Juni 2022

Meine/unsere letzte Begegnung zum Thema vor sieben Jahren (Fachtag am 7.12.2015 in Köln)

- Immerhin: Es sollte nicht mehr um das „Ob“ von Ombudschaft in der Jugendhilfe gehen, vielmehr um das „Wie“ und das bitte „in kleinen Schritten“
- Überwunden glaubte ich den grundsätzlichen Gegenwind mit der Behauptung, ein Jugendamt/ eine stationäre Jugendhilfeeinrichtung mache keine fachlichen Fehler.
Grund: Zunehmende Relevanz der Rückmeldung von fachlichen Fehlern als Chance zur Qualitätsverbesserung in der Leistungsgewährung und -erbringung.

Große Schritte der strukturellen Implementierung bis 2022

- Die bundesgesetzliche Anerkennung mit dem KJSG und den §§ 9a, 37b, 45 Abs.2 Nr. 4 SGB VIII
- Zwei landesrechtlichen Gesetzen: Dem § 5a AG KJHG in Berlin (GVBl. 2021, 134) und den §§ 16e-h des Niedersächsischen Gesetzes zur Ombudschaft (GVBl. Nr. 11/2022, S. 204)
- Dem bundesweiten Aufwuchs handlungsfähiger Ombudsstellen in fast allen Bundesländern
- Und nicht zuletzt: Aus dem 2008 begonnenen Netzwerk wurde 2019 ein vom BMFSFJ finanzierter Dachverband, das Bundesnetzwerk Ombudschaft in der Jugendhilfe e.V.



Ombudsstellen des Bundesnetzwerks und kooperierende Ombudsstellen

Was beinhaltet der § 9a SGB VIII?

9a Ombudsstellen

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

Tatbestand

1. Bedarfsbezogene Sicherstellung in den Ländern

Die *Gesetzesbegründung* sagt,

es ist zu gewährleisten, „dass im Hinblick auf den Gesamtbestand und die jeweilige Ausstattung ausreichend Ombudsstellen zur Verfügung stehen“

Kriterien:

- Abdeckung des breiten Aufgabenspektrums,
- persönliche niedrigschwellige Erreichbarkeit,
- Begleitung auch in entlegenen Regionen,
- Einsatz haupt- und ehrenamtlicher Fachkräfte mit spezifischen sozialpädagogischen Kompetenzen (Fallverstehen, Hilfeplanung, Gesprächsführungskompetenzen, Rechtskenntnisse).

2. Konfliktbegriff

Ombudtschaftliche Beratung fokussiert sich auf jugendhilfe-bezogene Konflikte (weite Rahmung nach § 2 SGB VIII), die zur Klärung der Beratung und Vermittlung bedürfen.

Satz 1 wurde durch das Wort „in“ nach dem Wort „Beratung“ erst im Bundestag ergänzt, um eine allgemeine Beratung auszuschließen und eine Eingrenzung der Beratung nur auf Konflikte vorzugeben.

Unter einem Konflikt im Sinne des § 9a SGB VIII sind Interaktionen zwischen Individuen bzw. Gruppen zu verstehen, die über eine „Unvereinbarkeit im Wollen“ hinausgehen und für eine Seite in der aktiven Kommunikation als ein (drohendes) gegenseitiges Zerwürfnis erlebt und ausgedrückt wird.

Konflikte im machtasymmetrischen Kontext

Konflikt + Machtasymmetrie:

Zwei Begriffe, die verknüpft sind und wesentlich beschreiben, was Ombudschaft ausmacht:

Das (drohende) gegenseitige Zerwürfnis ist

Teil eines machtasymmetrischen Verhältnisses, welches es den Leistungsadressat*innen (oftmals in prekären Lebenslagen) erheblich erschwert, ihre Rechte geltend zu machen bzw. einzufordern.

Dies betrifft (laut U.Urban-Stahl):

Die Möglichkeit, Interessen zu vertreten:

- Rechtskenntnisse, Fach- und Handlungswissen
- Artikulation (kulturelles Kapital, Bildung, Sprache...)
- Rechtliche, finanzielle und institutionelle Grenzen

Die Entscheidungsmacht:

- Wer kann Entscheidungen beeinflussen?
- Wer kann Entscheidungen treffen?

3. Beispiele machtasymmetrische Konflikte

Der BRJ e.V. hat 96 Einzelfällen der ombudtschaftlichen Beschwerdeberatung ausgewertet:

- Missachtung von Beteiligungsrechten (z.B. § 5 SGB VIII) und vom Kooperationsgebot,
- hochschwelliges Verwaltungsverfahren z.B. bei Antragstellung und hinausgezögerten behördlichen Bearbeitungszeiten,
- fehlendes Vertrauen seitens der Fachkräfte des Jugendamtes und des freien Trägers,
- Ausübung von einseitigen Machtüberlegenheiten der Fachkräfte („Was Sache ist, sagen wir“),
- fragwürdiger Umgang mit dem doppelten Mandat von Hilfe und Kontrolle,
- trotz bestehenden Leistungsanspruchs fehlen entsprechende Kapazitäten der Leistungsanbieter,
- unklare Zuständigkeiten und Abwehr von Zuständigkeiten.

4. Ombudsstelle

Der Begriff „Ombudsstelle“ wird im Gesetz nicht näher definiert, sondern in der Gesetzesbegründung mit Bezügen zur konzeptionellen Projektpraxis und zu dem besonderen auf Machtasymmetrien bezogenen Beschwerdebegriff näher erläutert.

Ombudsstellen wollen das den Beschwerden zugrundeliegende strukturelle Machtungleichgewicht zugunsten der machtunterlegenen Ratsuchenden in der Jugendhilfe durch Beratung und Vermittlung im Konflikt in der Weise ausgleichen, dass sich die Fachkräfte ihrer Macht bewusst werden, transparent, kontrolliert und verantwortlich damit umgehen und bereit zu aktivem Machtverzicht sind.

Deshalb sind Ombudsstellen

= Anlaufstellen für junge Menschen und Familien in jugendhilfebezogenen Konflikten mit Fachkräften der Jugendhilfe, die sie alleine nicht lösen können.

Unabhängigkeit

- Aus Sicht der Ratsuchenden kommt der Unabhängigkeit der Beschwerdeberatung in der Jugendhilfe eine zentrale Rolle zu.
- Die strukturelle Anbindung und Finanzierung muss so weit wie möglich von Beteiligten der Jugendhilfeleistung entfernt sein, mit denen Konflikte bestehen können. Ombudsstellen müssen daher als behörden- bzw. einrichtungsexterne Stellen konzipiert sein.
- Unabhängigkeit von Ombudsstellen zeigt sich zum einen in Form von **organisatorischer Unabhängigkeit** und zum anderen als **funktional-zweckgebundene Unabhängigkeit**, wobei beide Ebenen miteinander verschränkt sind.

Unabhängigkeit
als zentrales Qualitätsmerkmal

organisatorische
Unabhängigkeit

Weisungsfreiheit
Organisationsform
Konzeption & vertragliche Vereinbarungen
„Distanzierte Haltung“ zu Trägerinteressen

funktional-
zweckgebundene
Unabhängigkeit

Ausreichendes Fachwissen der Ombudspersonen
Autonomie & Entscheidungskompetenz
Fähigkeit & Möglichkeit, alle in Frage kommenden Rechtsmittel (d.h. auch Klagen als letzte Option) in Betracht zu ziehen
Fähigkeit & Möglichkeit zur kritischen ÖA und fachpolitischen Lobbyarbeit

5. Aufgabenerweiterung nach § 2

Der Gesetzgeber ist mit der Aufgabenerweiterung über die Praxis der laufenden Ombudsstellen hinausgegangen:

- Sie bietet die Chance, den machtasymmetrischen Konflikten und deren Bearbeitung in weiteren Leistungsbereichen der Jugendhilfe nachzugehen;
- Sie ist eine besondere Herausforderung an die fachliche Expertise der Fachkräfte in den Ombudsstellen
- Die Aufgabenerweiterung wird konzeptionelle Debatten um die Vereinbarkeit von notwendigem niedrigschwelligem Zugang und der Sicherstellung spezialisierter Beratungsanforderungen auslösen.

6. § 17 Abs.1 bis 2a SGB I

- Laut Gesetzesbegründung soll dieser Verweis die Barrierefreiheit einer Ombudsstelle sicherstellen (Abs.2, 2a).
- Wohl redaktionelles Versehen, auch den Abs.1 hier einzubeziehen, aber: Abs.1 gilt auch ohne versehentlichen Einbezug.
- Folge: Die Rechtsfolgen aus den § 9a (sowie §37b und § 45 Abs.2 Nr.4) sind „umfassend und zügig“, „rechtzeitig und ausreichend“ sowie „einfach im Zugang“ umzusetzen.

7. Landesrechtsvorbehalt

- **Berlin** mit seinem § 5a AG KJHG bekräftigt allgemein seine bedarfsbezogene Finanzierungsverpflichtung aus § 9a als gesamtstädtisches Angebot und – nicht unwichtig – erklärt die Berechtigung von Ratsuchenden in der Ombudschaft, eine Person ihres Vertrauens zu beteiligen.
- **Niedersachsen** führt in seinem Landesgesetz weitgehend aus, auf welche Weise der § 9a umzusetzen ist. Insbesondere sind dies:
 - das Land fördert als seinen gesetzlichen Sicherstellungsauftrag die Umsetzung des § 9a mit den Konkretisierungen aus dem Landesgesetz,
 - es sieht vier Versorgungsbereiche des Flächenlandes vor sowie eine überregionale Stelle, die für Leitlinien der Beratungsarbeit und die Qualitätsentwicklung sorgt,
 - gefördert werden in den Versorgungsregionen nur Konzepte juristischer Träger, die die fachlich anerkannten Standards (gemeint sind diejenigen des Bundesnetzwerks Ombudschaft in der Jugendhilfe e.V.) gewährleisten, mit geeignetem Fachpersonal arbeiten und in den Versorgungsregionen mit wenigstens einer Ombudstelle niedrigschwellig für Ratsuchende erreichbar sind.

Die neue Aufgabenverteilung von Beteiligung, Beratung und Beschwerde

- Allein „Beteiligung“ ist nicht Aufgabe der Ombudschaft nach § 9a (nur Voraussetzung für Beschwerdeberatung), sondern ist Teil u.a. von §§ 4a, 8, 36 SGB VIII.
- Beratungsaufgaben gibt es viele im SGB VIII (z.B. neu § 8 Abs.3 und § 10a), sie sind offene, weite und allgemeine Beratungsaufgaben, keine ombudschaftliche Beschwerdeberatung.
- Vielmehr Ziel von Ombudschaft nach § 9a SGB VIII ist es:
 - Ausgleich struktureller Machasymmetrie;
 - Angst vor dem Jugendamt abbauen;
 - Bedarfsgerechte Hilfe im Einzelfall;
 - Deeskalation;
 - Konsensfindung zum Wohle des Kindes;
 - (Fach-)politische Lobbyarbeit für eine an Adressat*innen orientierte Jugendhilfe und für Sozialpolitik, die »positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien« schafft (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII).

Mein Blick auf die Anstrengungen in NRW

- Strukturell überzeugend ist für die Hybris von großstädtischen und flächenlandbezogenen Beratungsbedarfen in NRW der konzeptionelle Aufbau von regionalen Zugängen im Verbund mit einer überregionalen Leitstelle. Die Ausstattung sollte bedarfsbezogen dem erweiterten Aufgabenzuwachs entsprechen.
- Für die Aufgabenerweiterung der ombudtschaftlichen Beschwerdeberatung nach § 2 wird es den genauen Blick auf die Spezifika der jeweiligen Leistungsbereiche sowie die Einbeziehung der dortigen Fachkräfte und – soweit möglich - Leistungsberechtigten brauchen, um den ombudtschaftlichen Zuständigkeitsbereich und dessen konzeptionelle Besonderheit herauszufiltern.

- Und nicht zuletzt bedarf es weitergehender Anstrengungen (nicht nur in NRW):
 - in der Öffnung von Zugängen (insbesondere für junge Menschen),
 - in der Weiterentwicklung der Beratungsmethodik (auch per online) sowie
 - der Ausbildung und Gewinnung von kompetenten Fachkräften für ein anspruchsvolles Fachgebiet.

- Der Verein Ombudschaft in NRW hat
 - durch ihr unabhängiges Wirken, der hohen Nachfrage und die geleistete dokumentierte Arbeit,
 - durch die breite Trägerschaft der Liga der Wohlfahrtsverbände in seinem Vorstand,
 - der Anerkennung mit den erreichten jugendamtsbezogenen Kooperationen,
 - durch die seit Jahren geleistete fachliche Zusammenarbeit im Bundesnetzwerk Ombudschaftstrukturell und personell gute Voraussetzungen für die anstehende, nicht einfache Umsetzung des § 9a.

„Wer einen Fluss überquert,
muss die eine Seite verlassen“
(Mahatma Gandhi)