

## 2. Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe im Lichte des systemtheoretischen Paradigmas der Sozialen Arbeit

Manuel Arnegger

### Einleitung

Die Einrichtung von Ombudsstellen als eine mögliche Form menschenrechtsbasierter Sozialer Arbeit gehörte schon früh zu den professionspolitischen Forderungen von Silvia Staub-Bernasconi. In der von ihr entwickelten Systematik manifestieren sich in Ombudsstellen unter anderem Arbeitsweisen der Sozialen Arbeit im Umgang mit Machtquellen und Machtstrukturen, mit dem Ziel, „die Blockierung von legitimen Ansprüchen und Forderungen durch MachtträgerInnen abzubauen“ (Staub-Bernasconi 1995: 184). Beispielhaft führt sie „Ermächtigungsstrategien wie Machtquellen- und Machtstrukturanalysen und die Schaffung des Zugangs zu Machtquellen“ (ebd.: 185) als Mittel an, um zu diesem Ziel zu gelangen.

Damit beschreibt sie, was mittlerweile zumindest im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe sowohl im Fachdiskurs als auch in der institutionellen Praxis angekommen ist:

- Ombudsstellen werden von den den Fachdiskurs dominierenden Akteuren mit dem Thema Macht in Verbindung gebracht: „In der Debatte um die Sicherung der Rechte junger Menschen und ihrer Familien in der Kinder- und Jugendhilfe spielt die spezifische Machtstruktur der Helfer-Klient-Beziehung eine zentrale Rolle“ (Sandermann/Schruth/Urban-Stahl 2014). Beschrieben wird eine Machtasymmetrie, die es den Anspruchsberechtigten erschwert, ihre Rechte wahrzunehmen.
- Bundesweit existieren derzeit elf Initiativen und Einrichtungen, die sich in ihrer Arbeit dem oben zitierten Ziel zuordnen lassen. In unterschiedlicher Trägerschaft und Ausrichtung werden Kinder, Jugendliche und deren Familien dabei unterstützt, ihre legitimen Ansprüche im Kontext der Jugendhilfe sowohl hinsichtlich der Leistungsgewährung durch die öffentlichen Träger als auch der Leistungserbringung durch freie Träger durchzusetzen. Ein erster Kristallisationspunkt dieser Entwicklung war die Gründung des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. im Jahr 2002 als zunächst rein ehrenamtliche Initiative. Aktuell befinden sich einige Ombuds- und Beschwerdestellen an der Schwelle des Übergangs hin zu einer öffentlichen Förderung, allerdings meist noch mit Projektcharakter.<sup>112</sup>

112 Schruth (2015) unterzieht diese Entwicklung einer kritischen Betrachtung. Sein Ausgangspunkt dabei ist, dass Ombuds- und Beschwerdestellen bereits auf breiter Basis anerkannte

Es gibt hier eine auffallende Parallele zwischen einer fachpolitischen Forderung und einer tatsächlichen Entwicklung, die sich innerhalb eines Arbeitsbereiches vollzogen hat, der einen Kernbestandteil von Profession und Disziplin der Sozialen Arbeit darstellt. Es sind in überwiegendem Maße in der Jugendhilfe erfahrene Sozialarbeiter\_innen und Sozialpädagog\_innen, die als Haupt- oder Ehrenamtliche im Kontext der Ombuds- und Beschwerdestellen aktiv sind. Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, für die wissenschaftliche Exploration einen sozialarbeitswissenschaftlichen Zugang zu wählen, um hinsichtlich Gegenstand, Begründungen, Ziele und Methodik von ombuderschaftlichem Handeln in der Kinder- und Jugendhilfe eine differenzierte Darstellung zu ermöglichen.

Die theoretische Reflexion der ombuderschaftlichen Arbeit geschieht bislang jedoch vorwiegend aus rechtlicher (Schruth 2014, Walter 2014b, Wiesner 2012), empirischer (Urban-Stahl 2011, Trenczek/Heinz 2015) und wohlfahrtsstaatssoziologischer Perspektive (Sandermann 2014). Eine Auseinandersetzung mit dem Thema Ombudschaft auf der Grundlage eines sozialarbeitswissenschaftlichen Theorie- und Praxisverständnisses steht noch aus.<sup>113</sup>

Mein Anliegen ist es, den Bezugsrahmen des systemtheoretischen Paradigmas der Sozialen Arbeit und insbesondere die machtheoretischen Analysen Staub-Bernasconis zu nutzen, um in der wissenschaftlichen Diskussion eine handlungstheoretische Perspektive anzubieten. Ihre theoretischen Ausführungen und Konzepte wurden meines Wissens bisher nicht mit der Entstehung dieses neuen Arbeitsfeldes in der Kinder- und Jugendhilfe in Verbindung gebracht. Folgende Gründe sprechen aus meiner Sicht dafür, dass ein solches Vorgehen gewinnträchtig sein könnte:

- Die Begriffe „Macht“ und „Machtasymmetrie“ spielen im fachlichen Diskurs über Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe eine zentrale Rolle. Offensichtlich gelingt es mit Hilfe dieser Begrifflichkeiten, zentrale Aspekte sowohl in Konflikten mit Vertreter\_innen des Jugendamtes im Kontext der Leistungsgewährung als auch mit Vertreter\_innen von freien Trägern im Kontext der Leistungserbringung treffend zu beschreiben. Es ist deshalb naheliegend, auf die Machttheorie Staub-Bernasconis als die für die Soziale Arbeit elaborierteste zurückzugreifen und

---

Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe sind: „Es wird nur noch eine Frage der Zeit sein, bis sich die bundesweit entstandenen Initiativen jeweils in ihren Bundesländern als konstitutionelles, unabhängiges, die Jugendämter ergänzendes Beratungsangebot zu Fragen der Umsetzung der Erziehungshilfen etabliert haben werden.“ (S. 266). Eine angesichts der nach wie vor überwiegend unsicheren Perspektiven der meisten Ombuds- und Beschwerdestellen sehr optimistische Einschätzung.

113 Thiersch (2012) sieht in seinem einführenden Beitrag „Zur Bedeutung von Ombudschaft in der Jugendhilfe“ zur 10-Jahresbroschüre des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. einige „dem Ansatz einer Lebensweltorientierung der Jugendhilfe und einer lebensweltorientierten Beratung“ (S. 3) entsprechende Ansätze, ohne diese in dem kurzen Text weiter auszuführen.

„theoretisch und handlungstheoretisch über Macht als eine[n] der wichtigsten Aspekte des ‚Sozialen‘ nachzudenken“ (Staub-Bernasconi 2007: 374). Bisher werden in der Diskussion Bezüge zu Norbert Elias hergestellt (Urban-Stahl 2012 mit Verweis auf Wolf 2007). Wolf (2010) nutzt diesen Bezug auf Elias, um Machtstrukturen in der Heimerziehung zu untersuchen und stellt eine Verknüpfung von Begrifflichkeiten wie Machtquellen, Bedürfnissen und Abhängigkeiten her: „Mit den Bedürfnissen ändern sich Machtquellen: Neu empfundene Bedürfnisse führen zu neuen Abhängigkeiten“ (545). Das begriffliche Instrumentarium des systemtheoretischen Paradigmas bietet hier die Möglichkeit, diese Gedanken aufzugreifen und zu präzisieren.

- Darüber hinaus ermöglicht ein machttheoretisches Instrumentarium auch, das häufig erwähnte Thema der Unabhängigkeit von Ombudsstellen differenzierter zu beleuchten. Wird Macht als ein elementarer Bestandteil sozialer Beziehungen verstanden, dann müssen machtanalytische Betrachtungen bei der Forderung nach einer unabhängigen Beratungstätigkeit der Ombudsstellen alle Systemebenen umfassen. Nicht nur die institutionelle Einbindung der Ombudsstellen, sondern auch deren interne Strukturen müssen daraufhin untersucht werden. Eine unabhängige Beratungstätigkeit ist dann nicht allein davon abhängig, ob die Ombudsstelle von einem Verein, einem freien Träger, einem Wohlfahrtsverband getragen wird und wie die Finanzierung gestaltet ist, sondern auch davon, wer intern zum Beispiel über Definitions- und Positionsmacht verfügt, und wie Machtquellen zu welchem Zweck eingesetzt werden. Die konkrete Tätigkeit der Ombudsstellen findet immer innerhalb von Abhängigkeiten statt. Es gilt, diese zu beleuchten und auf ihre Auswirkungen hinsichtlich des eigentlichen Zwecks der Ombudsstelle hin zu bewerten.
- Das systemtheoretische Paradigma der Sozialen Arbeit bildet den Rahmen für eine Theorie Sozialer Arbeit als Handlungswissenschaft. Damit sind neben metatheoretischen Grundentscheidungen, objekttheoretischen Aspekten (Beschreibungs-, Erklärungs- und Prognosewissen) auch ethische und handlungstheoretische Aspekte (vgl. Obrecht 1996) Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung. In Bezug auf den hier gewählten Gegenstand der Ombuds- und Beschwerdestellen ergibt sich die Möglichkeit, diese Wissensbestände systematisch zu verknüpfen und allgemeine Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Ein solches Vorgehen erscheint in zweifacher Weise sinnvoll: Zum Ersten ermöglicht es, die aktuelle Diskussion und den Stand der Entwicklung zu systematisieren. So können mögliche Leerstellen identifiziert und gefüllt werden. Es kann zum Beispiel der oft hergestellte Bezug von Kinder- und Menschenrechten zur ombudtschaftlichen Arbeit präzisiert werden. Zum Zweiten gerät auch die praktische Beratungsarbeit in den Blick. Entscheidend für die weitere Entwicklung der Ombudsstellen und deren Akzeptanz wird meines Erachtens sein, inwiefern es gelingt, transparente und professionell begründete Standards für die praktische Arbeit zu entwickeln und diese umzusetzen. Die Verständigung auf eine eigenständige und einheitliche Verfahrensweise in der ombudtschaftlichen Arbeit setzt voraus, dass Einigkeit über die zugrundeliegende Problembeschreibung und -erklärung sowie der normativen Bezüge erzielt werden kann oder dass zumindest unterschiedliche Standpunkte transparent gemacht werden, um eine fachliche Auseinandersetzung zu fördern.

## 2.1 Aufbau und Intention

Der Aufbau des vorliegenden Beitrags orientiert sich an der Systematik einer allgemeinen normativen Handlungstheorie (ebd.). Dies beinhaltet zunächst eine Beschreibung des gewählten Gegenstandes, in dem hier vorliegenden Fall von ausgewählten, als problematisch erscheinenden Phänomenen im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe. Im Vordergrund steht dabei die Situation von Hilfesuchenden, Anspruchsberechtigten und Inanspruchnehmenden von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Welche Sachverhalte lassen sich beobachten, wenn Menschen um Unterstützung im Rahmen der Jugendhilfe nachsuchen oder auf diese angewiesen sind? Beschrieben werden real existierende Phänomene.

Hypothesen mit Verweisen auf Theorien dienen zum besseren Verständnis der beschriebenen Phänomene und liefern mögliche Erklärungen. Warum ist die Situation von einzelnen Personen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe in vielen Fällen problematisch? Was sind die Gründe, die zu diesen problematischen Situationen führen, wie können diese plausibel erklärt werden? Je differenzierter und tragfähiger die Hypothesen sind, desto effektiver können später Maßnahmen entwickelt und umgesetzt werden, die mit Aussicht auf Erfolg der Bearbeitung der beschriebenen Sachverhalte dienen.

Der Anspruch, der bis hier verfolgt wird, besteht darin, eine Beschreibung und mögliche Erklärungen für ein beobachtbares gesellschaftliches Phänomen anzubieten. Erst im nächsten Schritt erfolgt eine explizite Bewertung des Beschriebenen: Was genau ist als problematisch einzuschätzen? Welche Werte können von welchem Personenkreis nicht realisiert werden? Wohin entwickelt sich die Situation, wenn nicht interveniert wird? In der Beantwortung dieser Fragen liegen die normativen Begründungen für professionelles Handeln und es wird eine Einschätzung vorgenommen, ob es überhaupt einen professionellen Handlungsbedarf gibt. Eine explizite Bewertung der beschriebenen Situation benötigt als Referenzrahmen eine Vorstellung davon, was als gut oder anstrebenswert identifiziert werden kann. Menschenrechte können hierbei eine hilfreiche Funktion übernehmen.

Auf der bis dahin erarbeiteten Grundlage und einen professionellen Handlungsbedarf vorausgesetzt ist es im nächsten Schritt notwendig – zunächst noch allgemeine – Ziele zu formulieren. Die Ziele übernehmen eine handlungsleitende Funktion. Während die Prognose versucht, Entwicklungstrends der beschriebenen Situation zu ermitteln (Wohin-Frage), dienen Ziele der Beschreibung erwünschter, durch professionelle Interventionen angestrebter Zustände in der Zukunft (Woraufhin-Frage).

Was erscheint hinsichtlich der aufgestellten erklärenden Hypothesen als geeignete Maßnahme oder Intervention, um die identifizierten Ziele erreichen zu können? Es gilt nun, die bis dahin dargestellten Erkenntnisse in konkrete Handlungsweisen umzusetzen. Entsprechend der Forderung nach gemeinsa-

men Standards der Ombudsstellen soll hier ein Schwerpunkt gelegt werden. Die Fragen nach den dafür notwendigen Ressourcen (Womit-Frage) und den handelnden Akteuren (Wer-Frage) werden dagegen nur skizziert, ebenso wie die Frage nach einer geeigneten Form der Evaluation.

Der gewählte Aufbau soll es ermöglichen, das vergleichsweise junge Arbeitsfeld der Ombudschaft im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe mit Hilfe einer handlungstheoretischen Grundlage systematisch zu erfassen. Es geht dabei nicht in erster Linie darum, für ein beobachtbares Problem eine Lösung zu finden. Die Existenz und Arbeitsweisen der bundesweit aktiven Initiativen und Projekte in diesem Feld sind bereits historisch gewachsene und vielfach bewährte Antworten auf eine spezifische Problembeschreibung. Die Anwendung einer handlungstheoretisch begründeten Systematik dient damit nicht der professionellen und begründeten prospektiven Handlungsplanung, sondern vielmehr auch der retrospektiven Analyse. Auf diese Weise können bisher unausgesprochene Sachverhalte expliziert und einer diskursiven Auseinandersetzung zugeführt werden. Der Beitrag soll jedoch darüber hinaus zu nachvollziehbaren, weil systematisch begründeten Standards für die Arbeit der Ombudsstellen führen und verfolgt damit nicht nur einen analytischen Anspruch.

## **2.2 Gegenstand ombudschaftlichen Handelns in der Kinder- und Jugendhilfe – Beschreibungen und Erklärungen**

Ein 17-jähriger Jugendlicher, der sich aufgrund massiver Konflikte mit seinen Eltern an das Jugendamt wendet, erhält dort die Information, dass man ihm leider nicht helfen könne.

Der Leiter einer Einrichtung, der in seiner Einrichtung ein 14-jähriges Mädchen in Obhut genommen hat, beobachtet, dass die Eltern der Jugendlichen und eine Mitarbeiterin des Jugendamtes offensichtlich eine enge Beziehung pflegen. Das Mädchen äußert sich dahingehend, dass sie auf keinen Fall wieder nach Hause, sondern gerne in der Einrichtung bleiben möchte. Die Mitarbeiterin des Jugendamtes spricht lediglich mit den Eltern und lässt der Tochter mitteilen, dass ein weiterer Aufenthalt in der Einrichtung nicht möglich sei. Sie müsse wieder nach Hause gehen.

Die Mutter eines siebenjährigen Jungen erhält nach ausgiebiger Diagnostik in der Kinder- und Jugendpsychiatrie die schriftliche Empfehlung für eine heilpädagogische Förderung ihres Sohnes. Die zuständige Sozialpädagogin im Jugendamt teilt ihr jedoch mit, dass sie leider keine Heilpädagogik finanzieren könne. Sie könne ihr aber eine sozialpädagogische Familienhilfe anbieten.

Ein 18-jähriger, der in einer stationären Jugendhilfeeinrichtung lebt, hat sich selbstständig einen Ausbildungsplatz im Hotelgewerbe gesucht. Aufgrund eines Anrufs des Bezugsbetreuers zieht der Hotelbesitzer seine mündliche Zusage wieder zurück.

Alle hier kurz skizzierten Fälle haben gemein, dass es für die auf Unterstützung angewiesenen Personen nicht einfach ist, die Rechtmäßigkeit des Handelns ihres jeweiligen Gegenübers einzuschätzen und ggf. Unterstützung für ihre Anliegen zu erhalten. Sie bewegen sich auf Feldern, in denen sie mit Professionellen, also Expertinnen und Experten, zu tun haben, deren Einschätzungen und Handlungen für sie hohe Relevanz besitzen und für bestimmte Lebensabschnitte von hoher Tragweite sein können. Die Professionellen greifen dabei auf Spezialwissen zurück und machen Gebrauch von institutionalisierten Handlungsmöglichkeiten – dem haben die Nicht-Professionellen meist nichts entgegenzusetzen.

Wenn sich keine einvernehmlichen Lösungen erzielen lassen, handelt es sich um konflikthafte Auseinandersetzungen zwischen Menschen, die um Unterstützung nachfragen oder bereits erhalten und Vertreter\_innen von Institutionen (Jugendamt und Jugendhilfeträger), in denen der einen Seite zunächst die Mittel und Möglichkeiten fehlen, um ihre Interessen und rechtlichen Ansprüche durchzusetzen. In diesen Konflikten besteht die Gefahr, dass die unterlegene Seite in der Realisierung grundlegender Rechte beeinträchtigt wird. Hier setzt ombudschafliches Handeln an.

Als Ausgangsproblem, auf das ombudschafliches Handeln eine Antwort darstellt, lassen sich demnach Konflikte im Bereich der Leistungsgewährung und der Leistungserbringung im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe bezeichnen. Dabei bleibt zunächst offen, ob der Ausgangspunkt des Konflikts in der Verweigerung von Rechtsansprüchen, persönlichen gegenseitigen Abneigungen, Missverständnissen und fehlgeleiteter Kommunikation oder illegitimen Forderungen begründet liegt.

Auch wenn sich die Konfliktbeteiligten und das institutionelle Setting in den beiden Bereichen Leistungsgewährung und Leistungserbringung deutlich unterscheiden, gibt es Phänomene, die in ähnlicher Weise beschrieben werden können: Es stehen strukturell Unterlegene und unmittelbar vom Handeln der Gegenseite Betroffene Vertreter\_innen von Institutionen gegenüber, deren Handeln sich als Ausdruck und mittels der Handlungsspielräume einer spezifischen Position innerhalb eines institutionellen Gefüges vollzieht. Diese Ausgangslage muss nicht zwangsläufig zu Konflikten führen. In den Fällen, in denen Konflikte entstehen, weisen diese jedoch bestimmte Merkmale auf. Diese besondere Ausprägung von Konflikten legt wiederum ein besonderes Vorgehen zur Bearbeitung und Lösung der Konflikte nahe.

Die Entstehung von Ombuds- und Beschwerdestellen kann als eine Antwort auf diese strukturellen Begebenheiten interpretiert werden. Die Arbeitsweise dieser Stellen kann sich jedoch nicht allein auf diese strukturellen

Dimensionen beziehen und sich daraus begründen. Das wäre zum Beispiel der Fall, wenn dieses strukturell identifizierte Muster der Machtungleichheit unbesehen auf jeden Einzelfall übertragen und in einer unkritischen Parteilichkeit münden würde. Was es vielmehr braucht, ist eine handlungstheoretisch begründete Methodik, der es gelingt, die Spezifika des Einzelfalls zu ermitteln und vor dem Hintergrund der strukturellen Begebenheiten wirksame Interventionen zu entwickeln, die die Autonomie und Selbstwirksamkeit der zu Unterstützenden erhält und fördert.

Die Einführung des Konfliktbegriffs ermöglicht eine Eingrenzung des Tätigkeitsfeldes von Ombudsstellen und eine Abgrenzung von anderen Tätigkeitsfeldern. Dies erscheint nicht nur notwendig, weil das Entstehen von Ombudsstellen eine historisch junge Entwicklung ist, sondern auch deshalb, weil ombudschäftliches Handeln eine Nähe zu einer Vielzahl anderer, etablierter Arbeitsfelder hat.

Eine systematische Bestimmung der Aufgabenbereiche, Tätigkeitsfelder und Verfahren von Ombuds- und Beschwerdestellen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe liegt bisher nicht vor. Betrachtet man die jeweiligen Entstehungsgeschichten der bestehenden Stellen, liegt die Vermutung nahe, dass in der bestehenden Systematik der Jugendhilfe in Kombination mit gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen professionelle Handlungsnotwendigkeiten entstanden sind – oder schon immer vorhanden waren –, auf die die Ombuds- und Beschwerdestellen eine Antwort darstellen.

Ohne den folgenden, mit einem systematischen Anspruch versehenen Ausfühung zuvor zu kommen, lassen sich zur Abgrenzung von anderen Akteuren und Aufgaben im Feld der Kinder- und Jugendhilfe bereits die folgenden Aspekte formulieren, die gleichzeitig als Indiz für das Fehlen und die Notwendigkeit einer solchermaßen umrissenen Instanz oder auch bislang nicht vorhandener Qualität im Rahmen bestehender Instanzen hinweisen:

Alle Ombuds- und Beschwerdestellen nehmen für sich in Anspruch, nicht als Interessenvertreter der bestehenden Instanzen der öffentlichen und freien Jugendhilfe zu operieren. Sie verstehen sich ausdrücklich nicht als Dienstleister des Jugendamts, zum Beispiel im Sinne einer effektiveren Klärung von Konflikten, als Akteur im Rahmen des Qualitätsmanagements oder als Teil des Beschwerdemanagements im Dienste des Amtes. Auf der anderen Seite erfolgt die Abgrenzung von der Einflussnahme der freien Träger und deren Verbänden. Mit Hilfe welcher Kriterien diese Form der Unabhängigkeit genauer gefasst und abgesichert werden kann, ist bisher noch nicht abschließend formuliert worden.

Ausgangspunkt und Anlass der Aktivitäten sind in der Regel nicht realisierte Rechte von Einzelpersonen, zum Beispiel in Form von Rechtsansprüchen aus dem SGB VIII im Kontext der Leistungsgewährung oder in Form einer Einschränkung von Persönlichkeitsrechten in Verbindung mit der Leistungserbringung durch einen freien Träger der Jugendhilfe. Gemeinsames

Merkmal aller Ombuds- und Beschwerdestellen ist dabei die Einzelfallorientierung. Im Einzelfall soll geprüft werden, ob Rechte nicht realisiert werden können, und falls dies der Fall ist, sollen die entsprechenden Personen in der Wahrnehmung ihrer Rechte unterstützt werden. Dabei geht es nicht darum, im Auftrag der Hilfesuchenden voraussetzungslos deren Interessen zu vertreten. Es geht vielmehr darum, zunächst die Legitimität ihrer Anliegen zu prüfen. Als normative Bezugspunkte einer solchen Legitimitätsprüfung werden bisher das Kindeswohl genannt oder die Bestimmungen des SGB VIII im Sinne einer bedarfsgerechten Jugendhilfe.

Ein weiteres Merkmal der bestehenden Ombuds- und Beschwerdestellen ist, dass die Akteure dieser Stellen sich aktiv für die Anliegen derjenigen einsetzen, die sich an sie wenden. Auf der Grundlage einer Bevollmächtigung ist ein aktives Einschalten in einen bestehenden Konflikt möglich, zum Beispiel in Form einer Begleitung zu Jugendamtsterminen oder mittels Telefonaten mit Konfliktbeteiligten.

Diese empirisch feststellbaren Merkmale der bisher existierenden Ombuds- und Beschwerdestellen skizzieren den Gegenstand ombudschafflichen Handelns und erlauben eine erste Positionsbestimmung.

### *2.2.1 Konflikte im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe*

Der Begriff „Konflikt“ kann hier in Anlehnung an Glasl (2013) definiert werden als

„Interaktion zwischen Akteuren (Individuen, Gruppen, Organisationen usw.), wobei wenigstens ein Akteur eine Differenz bzw. Unvereinbarkeiten im Wahrnehmen und im Denken bzw. Vorstellen und im Fühlen und im Wollen mit dem anderen Akteur (den anderen Akteuren) in der Art erlebt, dass beim Verwirklichen dessen, was der Akteur denkt, fühlt oder will eine Beeinträchtigung durch einen anderen Akteur (die anderen Akteuren) erfolge“ (17).

Dieser Definition folgend gerät die tatsächliche Interaktion der Beteiligten in den Fokus. Es geht zum Beispiel nicht um Unvereinbarkeiten nur im Wollen, sondern immer um Verwirklichungsbestreben durch aktives Handeln. Dazu zählt auch die verbale Kommunikation der Konfliktparteien. Ein Konflikt im Sinne dieser Definition besteht auch dann, wenn nur eine Seite eine Unvereinbarkeit erlebt, die durch das Handeln der anderen Seite hervorgerufen wird.

Vor diesem Hintergrund geht es im hier betrachteten Bereich der Kinder- und Jugendhilfe zunächst immer um den Einzelfall, um konkrete, beobachtbare und prinzipiell nachvollziehbare Interaktionen zwischen Menschen.

Diese Konfliktaktionen zwischen Menschen vollziehen sich in ganz bestimmten strukturellen Kontexten, die großen Einfluss auf die Mechanismen und Abläufe der Konflikte haben. Jeder Konflikt ist einzigartig und muss

letztlich in seiner Einzigartigkeit erfasst werden, aber die Arenen, in denen diese Konflikte stattfinden, lassen sich in allgemeiner Weise beschreiben. Und in der Art und Weise wie diese Rahmungen gestaltet sind, und welche Auswirkungen das im Einzelfall hat, entstehen Probleme, die ombuderschaftliches Handeln veranlassen.

Ein allgemeines, aus den Rahmenbedingungen abgeleitetes Kennzeichen dieser Konflikte ist, dass sie sich in der Regel durch eine starke Ungleichheit der Konfliktparteien auszeichnen. Es stehen sich Vertreter\_innen von Institutionen und Einzelpersonen gegenüber. Letztere verfügen über deutlich weniger Möglichkeiten, ihre Interessen durchzusetzen, während die Vertreter\_innen der Institutionen dahingehend besser ausgestattet sind. Die Durchsetzung von Interessen auch gegen den Willen des Gegenübers ist ein Phänomen, das eng mit dem Begriff „Macht“ verknüpft ist. Vor diesem Hintergrund erscheint es gleichsam naheliegend und lohnend, mit einer präziseren Vorstellung des Machtbegriffes auf diese Konflikte in ihrer spezifischen Ausprägung und ihrer grundsätzlichen Beschaffenheit zu blicken. Dabei bewegen wir uns immer noch im Bereich der Gegenstandsbeschreibung, mit dem Anspruch, für die Wirklichkeitsausschnitte, mit denen wir uns im Rahmen ombuderschaftlichen Handelns befassen, angemessene Beschreibungen zu finden.

Im Folgenden soll dazu in Grundzügen das machttheoretische Instrumentarium Staub-Bernasconi angerissen werden, um dann als Grundlage zur Analyse der Konflikte und später auch zur Bestimmung des methodischen Repertoires zu dienen.

### 2.2.1.1 Macht als soziales Phänomen und wesentliches Element in Konflikten

Macht ist ein wesentliches Strukturelement des Sozialen und damit nicht grundsätzlich als negativ zu bewerten (Staub-Bernasconi 2007: 374ff.; 1998, 24ff. u. 122ff.). Mit Hilfe von Begriffen wie Machtquellen und Machtstrukturen können soziale Beziehungen zwischen Menschen hinsichtlich ihrer Interaktionen (Einsatz von Machtquellen) und ihrer hierarchischen Anordnung (Machtstruktur) untersucht werden (Geiser 2015: 203ff.). Ein normatives Element führt Staub-Bernasconi ein mit der Unterscheidung zweier „Sets von Regeln, von denen die einen menschengerechte beziehungsweise legitim begrenzende, die anderen menschenbehindernde, illegitime Ungleichheitsordnungen und damit Machtstrukturen konsolidieren“ (2006: 381). In Anlehnung an die Unterscheidung Jane Addams in positive und negative Macht entwickelt Staub-Bernasconi das Begriffspaar Begrenzungsmacht und Behinderungsmacht. Während erstere für eine menschengerechte, die Bedürfnisbefriedigung möglichst aller fördernde Machtstruktur steht, wirkt Behinde-

rungsmacht sozial selektierend und schränkt die Bedürfnisbefriedigung aller zugunsten weniger Personen oder Personengruppen ein.

Zur machttheoretischen Analyse von Konflikten ist die Unterscheidung in manifeste Machtstruktur und interaktivem Einsatz von Machtquellen ebenso interessant wie die Bewertung dieser Machtstrukturen und der Interaktionen in Konflikten.

Es stellt sich demnach zunächst die Frage nach der Ausgangssituation: In welchen Strukturen befinden und bewegen sich die Konfliktbeteiligten? Welche Position nehmen sie ein und mit welchen Handlungsoptionen ist diese Position grundsätzlich versehen? Diese Position im strukturellen Gefüge ist zunächst völlig unabhängig von der jeweiligen Person. Von Belang sind bei der strukturellen Analyse zum Beispiel Entscheidungsbefugnisse, die an eine bestimmte Funktion innerhalb eines Amtes gebunden sind oder gesetzliche Regelungen, die substantielle Rechtsansprüche oder bürokratische Verfahrensweisen für alle Bürger\_innen regeln.

Diese Machtstruktur ist Teil der Arena, in der sich der Konflikt abspielt. Der Konflikt selbst äußert sich in Interaktionen der Konfliktbeteiligten, die aufgrund persönlicher Ausstattungsmerkmale Machtquellen zum Aufbau von Macht einsetzen können. Die Machtstruktur beeinflusst wesentlich die Spielräume und Möglichkeiten des Einsatzes von Machtquellen der Beteiligten. Diese Machtquellen sind individuell sehr unterschiedlich verfügbar und stehen in engem Zusammenhang mit individuellen Ausstattungsmerkmalen. Staub-Bernasconi (2007: 405ff.) nennt und beschreibt folgende Machtquellen:

Der Körper als Machtquelle – *physische Ressourcenmacht*

Möglichkeit, den Körper für die eigenen Interessen einzusetzen (Größe; Gewicht; Aussehen; athletischer Körperbau; körperliches Gewaltpotential ...)

Sozioökonomische Ressourcen als Machtquelle – *sozioökonomische Ressourcenmacht*

Möglichkeit, durch Kontrolle, Gewähren oder Vorenthalten grundsätzlich vorhandener Güter andere von sich abhängig zu machen (Verwalten von Geldern, Arbeitsplätzen, Wohnungen, Sozialleistungen ...)

Erkenntniskompetenzen als Machtquelle – *Artikulationsmacht*

Möglichkeit, für sich und andere Ereignisse zu thematisieren und/oder zu interpretieren (Schnelldenker\_innen und Vielredner\_innen; rhetorische Raffinessen; unbeherrschtes oder Angst einflößendes Ausrufen ...)

Bedeutungssysteme, Wissen als Machtquelle – *Definitions- oder Modellmacht*

Möglichkeit, seine Ideen durchzusetzen und andere von sich abhängig zu machen (Wissen über rechtliche Grundlagen, Verwaltungsabläufe, Zuständigkeiten; Wissen darüber, wie etwas funktioniert ...)

Handlungskompetenzen als Machtquelle – *personale Autorität und Positionsmacht*

Möglichkeit, über Menschen zu entscheiden und durch Handeln Einfluss zu nehmen (Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse aufgrund der Position im Amt; Beharrlichkeit in der Zielverfolgung bei gleichzeitig flexiblem Mitteleinsatz ...)

Soziale Beziehungen als Machtquelle – *soziale Organisationsmacht*

Möglichkeit, andere für die eigenen Interessen zu aktivieren (jemanden zu Gesprächen hinzuziehen, der die eigenen Interessen unterstützt; Aufbau von und Verfügen über Netzwerke ...)

Die Unterscheidung von Machtstrukturen und Machtquellen ermöglicht eine präzisere Beschreibung der beiden Arbeitsfelder ombudshaftlichen Handelns: der Leistungsgewährung und der Leistungserbringung. Für beide Bereiche kann mittels einer Machtstrukturanalyse untersucht werden, unter welchen grundlegenden Voraussetzungen sich die jeweils individuellen Konflikte vollziehen und welche Strukturmerkmale diese Konflikte besitzen. Die Analyse der Machtquellen ist dagegen an die Personen, die Konfliktbeteiligten, gebunden. Letztlich lässt sich eine präzise Machtquellenanalyse nur im Einzelfall durchführen und wird weiter unten auch als eine Methode ombudshaftlichen Handelns dargestellt. In Verbindung mit einer allgemeinen Beschreibung des Handlungsfeldes können jedoch häufig vorkommende Muster der im Einzelfall bestehenden Ausstattungsmerkmale von Individuen als vorhandene – oder eher nicht vorhandene – Möglichkeit zum Aufbau von Machtquellen beschrieben werden.

#### *2.2.1.1.1 Machtstruktur, Machtquellen und Bedürfnisse*

Für das weitere Vorgehen erscheint es sinnvoll, die Begriffe Machtstruktur, Machtquellen und Bedürfnisse in einen inhaltlichen Zusammenhang zu stellen. Das systemtheoretische Paradigma der Sozialen Arbeit zeichnet ein Bild des Menschen als Individuum mit biologischen, biopsychischen und biopsychosozialen Bedürfnissen, das in vielfacher Weise in soziale Strukturen eingebunden ist. Die Befriedigung der Bedürfnisse ist abhängig von der Qualität der Einbindung:

„Es ist die *Struktur* von sozialen Systemen, die auf die Akteure wirkt, und zwar nach Massgabe ihrer Beschaffenheit am Ort (Handlungs [zeit]raum), an dem ein Akteur in sie involviert ist. Jeder dieser Orte ermuntert ein Individuum zur Verfolgung bestimmter Ziele (Rollen, Status) und zu bestimmten Formen des Verhaltens (Normen), während er andere Ziele und Verhaltensweisen geringschätzt oder bei Androhung von Sanktionen verbietet oder aus Mangel an (externen) Ressourcen verunmöglicht. Quelle der Möglichkeit von Sanktionen (Macht) ist die Kontrolle von Situationen und Ressourcen für die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse oder von Mitteln ihrer Produktion (Produktionsmittel) [...] Wegen der allgegenwärtigen Knappheit von Ressourcen zur Befriedigung von inelastischen Bedürfnissen [...] ist Konflikt, der innerhalb und zwischen Individuen auftreten kann, ein Kennzeichen aller vergangenen, gegenwärtigen wie auch künftigen Gesellschaften“ (Obrecht 2001: 60f., Hervorh. i. O.).

Obrecht umreißt damit den Gegenstandsbereich Sozialer Arbeit im Sinne des Systemtheoretischen Paradigmas Sozialer Arbeit: Individuen als Bestandteile sozialer Systeme und die Probleme, die sich im Zusammenspiel von Individuum und Gesellschaft ergeben. Nach Obrecht (ebd.: 63f.) ist ein soziales Problem:

„a) ein praktisches Problem, das b) ein sozialer Akteur c) mit seiner interaktiven Einbindung und Position (Rollenstatus) in die sozialen Systeme hat, deren Mitglied er faktisch ist. Ein solches Problem äussert sich als Spannungszustand (= Bedürfnis) innerhalb des Nervensystems als Folge des Auseinanderfallens zwischen einem im Organismus registrierten Istwert in Form des Bildes oder internen Modells des Individuums in seiner Situation und einem organismisch repräsentierten Sollwert (Bedürfnisbefriedigung), der mit den verfügbaren internen (Motivation, Wissen und Können) und externen Ressourcen (vorderhand oder endgültig) nicht reduziert werden kann.“

Wolf (2010) mit Bezug auf Elias skizziert folgende Zusammenhänge:

„Zur mittelbaren oder unmittelbaren Befriedigung von Bedürfnissen und zur mittelbaren oder unmittelbaren Vermeidung von Unlust und Unbehagen sind Menschen in vielfacher Weise aufeinander angewiesen. Damit ist ein sehr breites Spektrum von Machtquellen möglich. Elias zählt einige auf, die Liste kann aber nicht vollständig sein, da jedes Bedürfnis, auf dessen Befriedigung ein anderer Mensch Einfluss hat und jedes unangenehme Ereignis, das ein anderer Mensch beeinflussen kann, eine Quelle der Abhängigkeit darstellen kann. Mit den Bedürfnissen ändern sich die Machtquellen: Neu empfundene Bedürfnisse führen zu neuen Abhängigkeiten“ (545).

Wolf stellt einen direkten Zusammenhang zwischen Abhängigkeiten und Machtquellen her: Aus Abhängigkeiten der einen Seite, die auf Bedürfnisse zurückgehen, entstehen Machtquellen für das Gegenüber. Im Systemtheoretischen Paradigma stellt sich dieser Zusammenhang etwas anders dar: Die Abhängigkeiten sind Ausdruck einer spezifischen Einbindung in soziale Systeme und der sich daraus ergebenden Interaktionen. Sie werden erst dann zum Problem, wenn sie die Bedürfnisbefriedigung von Individuen verhindern. Vor diesem Hintergrund können relativ feste Strukturen in Form sozialer Systeme (z. B. die Heimerziehung) daraufhin überprüft werden, wie sehr sie die Bedürfnisbefriedigung von Individuen aufgrund ihrer oben zitierten

„Beschaffenheit am Ort (Handlungs[zeit]raum)“ fördert oder einschränkt. Individuen als Mitglieder sozialer Systeme verfügen dann über Macht, die ihnen aufgrund ihrer Position verliehen wird (z. B. der Erzieher einer Heimgruppe). Letztlicher Ursprung der Macht ist zwar das Bedürfnis des Gegenübers, vermittelt wird sie jedoch durch die je individuellen Eigenschaften von Personen (z. B. sozialer Status) in Form der oben beschriebenen Machtquellen.

Diese Differenzierung ist wichtig, weil sie eine Unterscheidung von (Macht)Struktur und dem interaktiven Einsatz individueller Machtquellen erst ermöglicht. Es kann zum einen untersucht werden, wie bestimmte Personen aufgrund ihrer Mitgliedschaften in sozialen Systemen mit Machtquellen ausgestattet sind (z. B. Positions- oder soziale Organisationsmacht) und zum anderen wie diese aber auch andere Machtquellen in der Interaktion eingesetzt werden.

Wird die Verfügbarkeit von Machtquellen wie oben beschrieben eng an Personen und deren individuellen Ausstattungsmerkmale gebunden, dann lassen sich neue Machtquellen weder einfach erzeugen noch sind sie unmittelbar auf die Abhängigkeiten anderer bezogen; sie sind vielmehr das relativ stabile Ergebnis von individuellen biologischen, psychischen und sozialen Eigenschaften, die einzelne Personen haben und die es ihnen ermöglichen, in sozialen Interaktionen auch gegen Widerstände ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Auch die von Obrecht (2009) beschriebenen Bedürfnisse sind nicht beliebig erweiterbar, sondern Ausdruck einer universellen, allen Menschen eigenen biopsychosozialen Beschaffenheit.

Vor diesem Hintergrund lassen sich nun die beiden Handlungsfelder der Leistungserbringung und der Leistungsgewährung von Ombuds- und Beschwerdestellen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe beschreiben. Mit den dargestellten Zusammenhängen als Grundlage ist es möglich, anhand der oben beschriebenen Machtquellen auch strukturelle Muster zu skizzieren. Ausgangspunkt ist dabei die Perspektive derjenigen, die als Leistungsempfänger\_innen und/oder als Anspruchsberechtigte die primären Adressat\_innen für Unterstützung durch die Ombuds- und Beschwerdestellen sind.

#### *2.2.1.1.2 Machtstruktur im Kontext der Leistungserbringung*

Die Leistungserbringung umfasst alle Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe, die als Folge eines formalen Prozesses der Leistungsgewährung gegenüber Anspruchsberechtigten und Leistungsadressat\_innen erbracht werden. Diese Definition beinhaltet alle Maßnahmen im Rahmen der Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII), der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) und der Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII). Ergänzend kommen Leistungen der Jugendsozialarbeit

(§ 13 SGB VIII) und des betreuten Wohnens für Mütter/Väter und ihre Kinder (§ 19 SGB VIII) hinzu. Ausgeklammert aus der Machtstrukturanalyse werden Leistungen im Rahmen der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege auf Grundlage des § 24 SGB VIII. Diese sind zwar auch Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfe, zeichnen sich aber durch deutlich andere Voraussetzungen in der Leistungsgewährung und auch hinsichtlich der Machtstruktur aus.

Die aufgezählten Bereiche der Leistungserbringung unterscheiden sich teils deutlich hinsichtlich ihrer strukturellen Begebenheiten, trotzdem lassen sich in Bezug auf Machtstruktur und Beschaffenheit der auftretenden Konflikte allgemeine Muster beschreiben.

Für den Bereich der Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren liegen ausführliche und sehr eindrückliche Dokumente vor, die eine Vielzahl von Hinweisen für die damalige Beschaffenheit der Machtstrukturen in der Jugendhilfe und den Einsatz von Macht durch die Mitarbeiter\_innen der Heime liefern (beispielhaft: Runder Tisch Heimerziehung 2010, Wensierski 2006).

„Kinder und Jugendliche, die in Heimerziehung kamen, hatten faktisch kaum eine Möglichkeit, sich (rechtlich) Gehör zu verschaffen: Die Eltern konnten oder wollten sich nicht für sie einsetzen, die Vormünder sahen sich nicht in der Pflicht und kannten ihre Mündel in der Regel auch nicht persönlich, die Heimaufsicht gab es nicht oder sie kam ihren Aufgaben nicht nach, Jugendämter und Landesjugendämter bildeten mit den Heimen eine Interessengemeinschaft und nahmen zudem ihre Kontrollfunktion kaum wahr. Die Heime hatten kaum ein Interesse daran, sich kritisch mit den Beschwerden der Heimkinder auseinanderzusetzen. Verschärft wurde die Hilflosigkeit auch dadurch, dass die Kinder und Jugendlichen in der Regel nicht über ihre Rechte oder über Möglichkeiten der Beschwerde aufgeklärt wurden. Die weitverbreitete Briefzensur erschwerte einen Hilfeschrei nach außen erheblich. Selbst wenn Beschwerden der Heimkinder, z. B. über Misshandlungen, nach außen drangen, stand die Aussage der vermeintlich ‚ehrbaren‘ Erzieher oder der Heimleitung gegen die Aussage eines als ‚verwahrlost‘ deklarierten Zöglings. Die Glaubwürdigkeit der Beschwerde wurde damit von vornherein diskreditiert. Im Ergebnis waren die Kinder und Jugendlichen dem Erziehungspersonal meist schutz- und hilflos ausgeliefert. Diese Position wurde von den beteiligten öffentlichen und freien Trägern hingenommen, befördert und über das Erziehungsrecht und das ‚Besondere Gewaltverhältnis‘ legitimiert. Erst durch diese Situation des Ausgeliefertseins, die die Betroffenen ohnmächtig und hilflos machte, konnten die Missstände in der Praxis der Heimerziehung zu ihrer vollen praktischen und psychisch-traumatisierenden Entfaltung kommen“ (Runder Tisch Heimerziehung 2010: 30).

Das im Zitat beschriebene Ausgeliefertsein ist Ausdruck der historischen Verhältnisse und zeigt die Ohnmacht der Kinder und Jugendlichen. Sie haben in Konfliktfällen nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, ihre legitimen Interessen durchzusetzen. Beschrieben wird hier in erster Linie die Struktur. Deutlich wird im Abschlussbericht des Runden Tisches Heimerziehung dagegen auch, dass es innerhalb dieser Strukturen individuell nutzbare Spielräume gab, je nachdem, wie die Mitarbeiter\_innen der Heime ihre verfügbaren Machtquellen einsetzten.

Eine ähnliche Untersuchung der Situation von Kindern und Jugendlichen, die aktuell in der stationären Jugendhilfe leben, ist hier nicht leistbar. Ebenso umfangreich wäre die Ausweitung auf andere Bereiche der Leistungserbringung. Es können jedoch mittels der sechs Machtquellen allgemeine Fragen formuliert werden, deren Beantwortung Hinweise auf die Beschaffenheit der aktuellen Strukturen im Bereich der Leistungserbringung liefern. Auch hier geht es zunächst um die Beschreibung von Machtungleichheiten. Diese Machtasymmetrie steht für strukturelle Abhängigkeitsverhältnisse, die in unterschiedlicher Weise ge- oder benutzt werden können:

#### *Physische Ressourcenmacht*

Der Einsatz des Körpers als Machtquelle, um zum Beispiel Kinder körperlich zu züchtigen, ist heute keine anerkannte Erziehungsmethode mehr und gesetzlich seit dem Jahr 2000 verboten (§ 1631,2 BGB). Dennoch kann Körpermacht zum Einsatz kommen, wenn ein Kind festgehalten wird. Hier gibt es mit Sicherheit eine größere Sensibilität und ein gesteigertes Bewusstsein für die Brisanz solcher Eingriffe. Sie setzen eine körperliche Überlegenheit seitens der Professionellen voraus, was tendenziell im Bereich der Leistungserbringung zumindest bei Kindern gegeben sein dürfte. Interessant ist die Frage, wie der illegitimen Einsatz von Körpermacht sanktioniert wird: Was passiert, wenn einem Erzieher „die Hand ausrutscht“ und was passiert, wenn ein Jugendlicher gegenüber einer Betreuerin körperliche Gewalt einsetzt?

#### *Sozioökonomische Ressourcenmacht*

Die Verfügungsmöglichkeit über sozioökonomische Ressourcen scheint klar verteilt: Leistungsempfänger der Kinder- und Jugendhilfe verfügen in der Regel nicht über Vermögen oder die Möglichkeit, über die Verteilung anderer Güter zu bestimmen. In bestimmten Bereichen der Leistungsgewährung besteht ein Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt nach §39 SGB VIII. Hier stellt sich die Frage, wie frei und selbstbestimmt über diese Leistungen verfügt werden kann, ob Taschengeldentzug als disziplinarische Maßnahme eingesetzt wird und ob die Inanspruchnahme von Zuschüssen und einmaligen Beihilfen ermöglicht wird. Deutlich wird hier die Abhängigkeit vom Umgang der Professionellen mit diesem Thema.

### *Artikulationsmacht*

Die Fähigkeit, durch das schnelle und differenzierte Erfassen von Situationen und Sachverhalten sowie durch rhetorisches Geschick seine Interessen durchzusetzen, könnte beispielsweise in den regelmäßig stattfindenden Hilfeplangesprächen einer laufenden Hilfe zum Ausdruck kommen. Das wäre jedenfalls ein strategisch günstiger Ort, um die Beteiligten von den eigenen Ansichten zu überzeugen und verbindliche Vereinbarungen im eigenen Interesse zu treffen. Dieses Setting ist sehr stark auf verbalrhetorische Fähigkeiten ausgelegt und kann von denjenigen Beteiligten, die über Artikulationsmacht verfügen, in ihrem Interesse gesteuert werden. Die Frage, die hier gestellt werden muss, ist: Wer von den Akteur\_innen der Kinder- und Jugendhilfe verfügt über die meiste Artikulationsmacht, und wer kann sich demzufolge in Konfliktfällen am ehesten mit seinen Äußerungen durchsetzen? Die Antwort kann im konkreten Fall sehr unterschiedlich ausfallen – viele Jugendliche haben im Laufe ihrer Jugendhilfemaßnahmen in diesem Bereich enorme Fähigkeiten erworben – in der Breite aber stellen diese Kinder und Jugendlichen wohl eher die Ausnahme dar. So ist auch hier die Schaffung von adäquaten Äußerungsformen eine besondere Herausforderung für die Professionellen in der Kinder- und Jugendhilfe.

### *Definitions- oder Modellmacht*

Das Wissen als Machtquelle in Bezug auf das System der Kinder- und Jugendhilfe ist klar verteilt: Auf der einen Seite stehen die Professionellen, die im Rahmen ihrer Ausbildung und in Verbindung mit ihrer Berufserfahrung über Expertenwissen verfügen. Auf der anderen Seite die Adressat\_innen der Hilfen, für die die rechtlichen Grundlagen der Jugendhilfe weithin unbekannt sind. In Konfliktfällen ist es relevant zu wissen, welche Rechte jemand hat und an wen man sich wenden kann, wie die eigenen Rechte eingefordert werden können und was es dabei zu berücksichtigen gilt. Das Wissen um diese rechtlichen Grundlagen – dazu gehören alle einfachgesetzlichen Regelungen und die UN-Kinderrechtskonvention – und eine diesbezüglich verständnisvolle Haltung sind (noch) nicht flächendeckend verbreitet, geschweige denn das Wissen um Möglichkeiten, wie diese Rechte durchgesetzt werden können. Kinder und Jugendliche, die eine präzise Vorstellung davon haben, was die Professionellen dürfen und wo deren Grenzen liegen, verfügen in diesem Bereich über Definitionsmacht – sie können ihr Gegenüber daran erinnern und ein entsprechendes Verhalten einfordern. Da dieses Wissen nicht zum allgemeinen Wissenskanon von Kindern und Jugendlichen gehört, sind es auch hier bislang überwiegend professionelle Selbstverpflichtungen, die den Leistungsempfänger\_innen diese Machtquelle erschließen.

### *Personale Autorität und Positionsmacht*

Die Möglichkeiten, über andere bestimmen zu können, liegen im Verhältnis von Professionellen und Leistungsempfänger\_innen deutlich stärker auf Seiten der Ersteren. Der soziale Status „Hilfsempfänger\_in“ ist mit wenig bis keiner besonderen Handlungs- oder Verfügungsgewalt über andere Personen verknüpft. Bei den Professionellen dagegen lässt sich eine solche Verfügungsgewalt in Verbindung mit Definitions- und Artikulationsmacht leicht als Bestandteil des pädagogischen Auftrags begründen.

### *Soziale Organisationsmacht*

Organisationsmacht speist sich aus sozialen Beziehungen und der Möglichkeit, diese für die eigenen Interessen zu mobilisieren. Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Situation im Kontext der Leistungserbringung, kann folgende These formuliert werden: Menschen, die auf Unterstützung durch die Jugendhilfe angewiesen sind, zeichnen sich tendenziell eher durch eine geringe soziale Einbindung aus und verfügen daher über wenig Möglichkeiten, Organisationsmacht zu aktualisieren. Die Einbindung in das Jugendhilfesystem kann einerseits stellvertretend und auf Zeit angelegt sein oder eine solche Einbindung im Sinne einer gesellschaftlichen Teilhabe zum Ziel haben. In beiden Fällen sind es die Professionellen, die Teilhabe ermöglichen oder möglich machen sollen und die ihrerseits über professionelle Netzwerke verfügen, so dass auch in diesem Bereich eine deutliche Machtasymmetrie besteht.

Zusammenfassend zeichnet die hier angedeutete strukturelle Analyse anhand der sechs Machtquellen ein klares Bild: Es besteht eine deutlich ausgeprägte Machtasymmetrie im Bereich der Leistungserbringung im Verhältnis von Professionellen und Leistungsempfänger\_innen. Wie diese Asymmetrie zu bewerten ist, wird Gegenstand des folgenden Kapitels sein. An dieser Stelle kann zunächst festgestellt werden, dass nach wie vor ein Abhängigkeitsverhältnis besteht. Die vom Runden Tisch Heimerziehung ermittelte Situation für die 50er und 60er Jahre ist damit in diesem Kernbereich auf aktuelle Verhältnisse übertragbar. Für die Leistungsempfänger\_innen positive Veränderungen sind in erster Linie auf professionelle und fachliche Weiterentwicklungen im Bereich der Jugendhilfe zurückzuführen.

Manfred Kappeler, ein kritischer Begleiter des Runden Tisches Heimerziehung, beschreibt anschaulich, wie sich diese Machtasymmetrie auch noch im Umgang mit den ehemaligen Heimkindern während der teils konflikthaften Verhandlungen offenbart:

„Tatsächlich aber haben die reale strukturelle Asymmetrie und der Habitus von PolitikerInnen und professionellen Funktionären der Kirchen und Verbänden die von den Ehemaligen beklagten demütigenden Umgangsformen hervorgebracht. In keinem der veröffentlichten Dokumente des RTH findet sich eine selbstkritische Reflexion über die Bedingungen und die Formen der Kommunikation zwischen den strukturell bevorteilten und den strukturell benachteiligten Mitgliedern“ (Kappeler o.J.: 5).

### *2.2.1.1.3 Machtstruktur im Kontext der Leistungsgewährung*

Der Bereich der Leistungsgewährung umfasst alle Interaktionen zwischen dem örtlich zuständigen öffentlichen Jugendhilfeträger (Jugendamt), in der Regel vertreten durch Professionelle des Allgemeinen Sozialen Dienstes, und Menschen, die Leistungen der Jugendhilfe anstreben oder bereits erhalten. Auch hier gilt die im Bereich der Leistungserbringung vorgenommene Spezifizierung innerhalb des SGB VIII auf den Vierten Abschnitt (Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie Hilfe für junge Volljährige) mit den genannten Ergänzungen. Weiterhin von Bedeutung sind hier die Regelungen des SGB I und des SGB X, die neben allgemeinen Grundsätzen im Verhältnis von Leistungsträger und Leistungsempfänger auch das Verwaltungsverfahren beinhalten. Analog zum Bereich der Leistungserbringung können auch hier anhand der differenzierten Machtquellenanalyse strukturelle Muster identifiziert werden.

#### *Physische Ressourcenmacht*

Die Betrachtung des Körpers als Machtquelle kann an dieser Stelle vernachlässigt werden. Bei der Untersuchung struktureller Muster der Durchsetzungsmöglichkeiten spielt der Einsatz von Körpermacht bei Antragstellung und Gewährung einer Hilfe keine Rolle. Einerseits finden die Interaktionen im Kontext der Leistungsgewährung grundsätzlich nicht auf körperlicher Ebene statt – von Ausnahmen abgesehen –, andererseits lassen sich auch keine allgemeinen Merkmale in Bezug auf die körperliche Ausstattung der jeweils beteiligten anspruchsberechtigten und leistungsgewährenden Personen ausmachen – weder Anspruchsberechtigte noch Leistungsgewährende verfügen als Gruppe systematisch über mehr Körpermacht als ihr Gegenüber.

#### *Sozioökonomische Ressourcenmacht*

Ein deutlicher Unterschied besteht dagegen hinsichtlich der Möglichkeiten, über sozioökonomische Ressourcen verfügen zu können. Die Fachkraft des Jugendamtes hat die Möglichkeit, entweder selbst über die Gewährung von Hilfen und der damit verbundenen finanziellen Leistungen zu entscheiden

oder zumindest maßgeblichen Einfluss auf eine solche Entscheidung zu nehmen. Auf der anderen Seite befinden sich Menschen, die sich an das Jugendamt wenden, weil sie zum Beispiel eine Hilfe zur Erziehung beantragen, meist in belastenden Lebenssituationen. Als ein zentraler Belastungsfaktor im Kontext der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung gilt unter anderem die mangelhafte Ausstattung mit materiellen Ressourcen (vgl. Monitor Hilfen zur Erziehung 2014). Es ist davon auszugehen, dass Menschen, die sich mit einem Unterstützungsanliegen im Bereich der Hilfen zur Erziehung, aber auch der Hilfen für junge Volljährige an das Jugendamt wenden, grundsätzlich über wenig finanzielle Spielräume verfügen.

### *Artikulationsmacht*

Rhetorisches Geschick und die Fähigkeit, Situationen schnell und adäquat zu erfassen, sind Ausstattungsmerkmale, die eng mit dem kognitivem Vermögen und der Möglichkeit verbunden sind, solche Fähigkeiten ausbilden zu können. Im Kontext der Leistungsgewährung verfügen die Professionellen der Jugendämter mindestens über einen Hochschulabschluss und ergänzend über ein unterschiedliches Maß an Berufserfahrung. Die Mitarbeiter\_innen der Jugendämter sind darin geschult und es gewohnt, mit dem Medium Sprache zu arbeiten. Sie verfügen damit über ein mächtiges Instrument, ihre Sicht der Dinge vorzutragen zu können. Über die Menschen, die sich an das Jugendamt wenden, um Unterstützung zu erhalten, kann hinsichtlich vorhandener Artikulationsmacht keine allgemeine Aussage getroffen werden, dazu ist diese Personengruppe zu heterogen. Artikulationsmacht ist zwar abhängig vom kognitiven Vermögen und möglicherweise in einen Zusammenhang mit dem Bildungsabschluss zu bringen, sie ist aber nicht darauf zu reduzieren, weil sie sich auch darin äußert, kognitive Vorgänge schnell und zielgerichtet zu verbalisieren. Vorstellbar sind sowohl Menschen, die zwar einen hohen Bildungsabschluss besitzen, ihre Anliegen aber nicht adäquat verbalisieren können, als auch Menschen, die über keinen Bildungsabschluss verfügen, dafür aber über ein besonders ausgeprägtes rhetorisches Geschick. Um allgemeine Aussagen treffen zu können, bräuchte es deshalb genauere Untersuchungen. Zu vermuten ist jedoch, dass seitens der Professionellen generell ein höheres Maß an Artikulationsmacht vorhanden ist, es im Einzelfall aber durchaus Ausnahmen gibt.

### *Definitions- oder Modellmacht*

Analog zum Bereich der Leistungserbringung ist das Wissen um die rechtlichen Grundlagen und der damit verbundenen möglichen Ansprüche auf Leistungen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe auch im Kontext der Leis-

tungsgewährung höchst ungleich verteilt. In den meisten Fällen geraten Menschen, die sich mit ihrem Anliegen an das Jugendamt wenden, zum ersten Mal in ihrem Leben in Kontakt mit der Kinder- und Jugendhilfe – ohne dabei über einen umfangreichen Wissensbestand vor allem darüber zu verfügen, welche Rechte ihnen zustehen. Für die Mitarbeiter\_innen der Jugendämter haben dagegen die Regelungen der SGB VIII, I und X hohe praktische Relevanz. Sie verfügen hier über umfangreiches Wissen bezüglich der gesetzlichen Grundlagen und der organisatorischen Abläufe. Der Wissensvorsprung greift auch dann, wenn sich im Jugendamt eigentlich rechtswidrige Verfahren eingebürgert haben. Um einer Aussage, wie „Bei uns im Amt entscheidet die wirtschaftliche Jugendhilfe, ob eine Maßnahme gewährt wird oder nicht“ zunächst einmal argumentativ entgegenzutreten zu können, braucht es ein gewisses Maß an Wissen über die gesetzlichen und organisatorischen Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe.

#### *Personale Autorität und Positionsmacht*

Menschen wenden sich an das Jugendamt, weil sie sich dort Unterstützung für ihre aktuelle Lebenssituation erhoffen. Die Leistungsangebote des SGB VIII ermöglichen vielfältige Unterstützungsmöglichkeiten für Kinder, Jugendliche und Familien. Die Entscheidung, ob Menschen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe eine solche Unterstützung erfahren, obliegt der Institution Jugendamt. Mitarbeiter\_innen des Amtes erteilen Bescheide in Form von Verwaltungsakten – mündlich und schriftlich. Sie verfügen als Mitglieder der Institution Jugendamt über Entscheidungsbefugnisse. Dass Entscheidungen grundsätzlich an Recht und Gesetz gebunden sein müssen, spielt dabei zunächst keine Rolle. Hier geht es allein um die Kompetenz, Entscheidungen treffen zu können, egal ob diese sich als rechtmäßig oder rechtswidrig herausstellen. Die Überprüfung solcher Verwaltungsakte ist dann Aufgabe derjenigen, die davon betroffen sind und nur möglich, wenn diese über ausreichend Machtquellen verfügen, die sie einsetzen können.

#### *Soziale Organisationsmacht*

Die Möglichkeiten, soziale Beziehungen für die Durchsetzung der eigenen Interessen zu nutzen, sind auch im Kontext der Leistungsgewährung ungleich verteilt. Zwar gibt es immer wieder Situationen, in denen Menschen ihr Anliegen gegenüber dem Jugendamt mit Hilfe von Organisationsmacht durchsetzen können, in der Regel sind aber die Mitarbeiter\_innen der Ämter aufgrund ihrer Position besser vernetzt. So ist es gängige Praxis – weil ohne großen Aufwand möglich – zu schwierigen Gesprächen mit Jugendlichen oder Eltern einen Kollegen oder die Vorgesetzte hinzuzuziehen, die die eige-

ne Position unterstützen. Auch im erweiterten Kontext der Kinder- und Jugendhilfe, inklusive der Familiengerichte, verfügen die Fachkräfte des Jugendamtes in der Regel über gewachsene Netzwerke oder können schnell Kontakte von Amt zu Amt oder von Professionellen zu Professionellen knüpfen.

Diese hier skizzierten Interaktionsverhältnisse zwischen Fachkräften und Leistungssuchenden erhalten im Kontext der Leistungsgewährung durch die rechtliche Konstruktion des SGB VIII einen besonderen Stellenwert, denn im Rahmen dieser Interaktion werden auf der machtstrukturellen Basis Entscheidungen getroffen, die gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar sind und gegen die sich die davon Betroffenen auch vor dem dafür zuständigen Verwaltungsgericht nur schwer wehren können:

„Soweit der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet ist, sind der Kontrolldichte der Gerichte Grenzen gesetzt. Diese ergeben sich vor allem aus der Eigenart jugendamtlicher Entscheidungen, die im Wesentlichen den Charakter kooperativer Entscheidungsprozesse tragen. So können Verwaltungsgerichte zwar in vollem Umfang überprüfen, ob die Leistungsvoraussetzungen für die Gewährung einer Hilfe zur Erziehung vorliegen, sie können aber grundsätzlich keine Entscheidung über die im Einzelfall geeignete und notwendige Hilfe (an Stelle des Jugendamtes) treffen, sondern lediglich das Jugendamt verpflichten, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zusammen mit den Leistungsberechtigten und den Leistungsadressaten in einen neuen Klärungs- und Entscheidungsprozess einzutreten“ (Wiesner 2012: 7f.).<sup>114</sup>

Zusammenfassend zeigt sich auch im Bereich der Leistungsgewährung eine ausgeprägte Machtasymmetrie, die jedoch differenziert zu betrachten ist: Während es zum Beispiel im Kontext von Artikulations- und Organisationsmacht sehr stark auf die individuellen Ausstattungsmerkmale ankommt, und Aussagen über Machtstrukturen nur mit schicht-, bildungs- und lebenslagenbezogenen Eigenschaften als statistische Größen begründet werden können, spielt die Positionsmacht hier eine besondere Rolle. Im Einzelfall können Menschen, die sich mit der Bitte um Unterstützung an das Jugendamt wenden, ihrem Gegenüber durchaus als finanziell potent (Ressourcenmacht), verbal geschickt (Argumentationsmacht), im Jugendhilferecht bewandert (Definitions- und Modellmacht) und mit unterstützenden Beziehungen ausgestattet (Soziale Organisationsmacht) entgegentreten. Statistisch betrachtet handelt es sich bei solchermaßen ausgestatteten Menschen aber um die abso-

114 In der Konsequenz würde das bedeuten, dass es für die Anspruchsberechtigten keine Möglichkeit gäbe, eine entsprechende Entscheidung des Jugendamtes durch ein Gericht ersetzen zu lassen, sondern dass sie lediglich an das Amt zurückverwiesen würden. Jugendämter könnten auf diese Weise für sie unliebsame Entscheidungen gänzlich verhindern. Es wäre zu prüfen, ob ein solches Vorgehen mit dem Artikel 19, Absatz 4 des Grundgesetzes („Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen“) vereinbar ist.

lute Ausnahme. Bei aller Macht, die hier als realitätsfremdes Beispiel auf einen Menschen projiziert wird, kann dieser dennoch nicht selbst die Entscheidung für die Bewilligung einer Jugendhilfemaßnahme treffen. Diese Kompetenz bleibt notwendigerweise an eine Instanz außerhalb gebunden (Positionsmacht). Hier zeigt sich, dass Macht als Strukturelement des Sozialen und sich daraus ergebende Machtungleichheiten notwendige Merkmale von arbeitsteilig organisierten Gesellschaften sind. Auf das Beispiel bezogen bedeutet das, dass diejenigen, die die Kompetenzen – hier im Sinne von fachlich-diskursiver Befähigung – besitzen, über die Notwendigkeit und Geeignetheit von Jugendhilfemaßnahmen zu entscheiden, diese Entscheidung auch treffen müssen. In ähnlicher Weise argumentiert Wolf in seinem Aufsatz „Zur Notwendigkeit des Machtüberhangs in der Erziehung“ (2007) für den Bereich der Leistungserbringung. Auf dieser Grundlage gerät dann die Art und Weise, wie diese Macht eingesetzt wird, in den Blick.

In Bezug auf andere Machtquellen, wie beispielsweise hinsichtlich Artikulations- und Definitionsmacht, besitzen Machtungleichheiten keine strukturierende und notwendige Dimension. Sowohl im Kontext der Leistungserbringung als auch in dem der Leistungsgewährung ist die Funktion des Systems nicht gefährdet, wenn sich die Interaktionspartner ähnlich gut artikulieren können und über denselben Wissensbestand verfügen. Man kann sogar noch einen Schritt weiter gehen und behaupten, dass es sich dabei um förderliche oder sogar notwendige Faktoren für einen gelingenden Interaktionsprozess im Sinne des § 36 SGB VIII handelt.

In Verbindung mit der Bewilligung von Leistungen durch die Jugendämter besteht zudem die Gefahr, dass die vorhandene Machtasymmetrie zur fiskalischen Steuerung von Jugendhilfemaßnahmen missbraucht wird, gegen die die Leistungsberechtigten aufgrund der Konstruktion des SGB VIII nur schwer vorgehen können:

„Diese aus fachlichen Gründen notwendigen Handlungsspielräume in den gesetzlichen Vorschriften für die Gestaltung einer maßgeschneiderten Einzelfallhilfe werden aber nicht selten für fiskalische Zwecke missbraucht (z. B. restriktive Auslegung der Bewilligungsvoraussetzungen, Entscheidungsvorbehalte höherer Ebenen für die Gewährung kostenintensiver Hilfen, verkürzte Bewilligungszeiträume etc.). Für die leistungsberechtigten Personen ist angesichts der mangelnden Eindeutigkeit des Prüfungsmaßstabs nicht ohne weiteres erkennbar, ob die im konkreten Einzelfall gewährte Leistung den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Die Steuerungsfunktion des Rechts ist damit bei der Gewährung und Erbringung personenbezogener sozialer Dienstleistungen begrenzt“ (Wiesner 2010: 4f.).

In einem solchen Fall von Machtmissbrauch ist nicht die unkontrollierbare interaktive Dynamik eines persönlichen Konfliktes der Ausgangspunkt, sondern Konflikte entstehen dann, wenn sich der Einsatz von Macht nicht an den dafür vorgesehenen Regeln (hier: die Bestimmungen des SGB VIII, die die Gewährung einer bedarfsgerechten und geeigneten Hilfe vorsehen) sondern an finanziellen Vorgaben orientiert. Auch dieser Fall von Machtmissbrauch

äußert sich in einem persönlichen Konflikt zwischen Vertreter\_innen des Jugendamtes und den Anspruchsberechtigten, aber zugrundeliegende Aspekte dieses Konflikts können über alle Systemebenen, bis hin zur Ebene der Weltgesellschaft zurückverfolgt werden (vgl. beispielhaft für Ökonomisierungstendenzen in der Kinder- und Jugendhilfe: Arnegger/Spatscheck 2008).

Die Schwierigkeiten, die sich für die Leistungsberechtigten ergeben, wenn sie eine Entscheidung des Jugendamtes gerichtlich überprüfen lassen wollen, sind ein Grund dafür, dass sich die Verwaltungsgerichte mit sehr wenigen Klagen im Kontext der Hilfen zur Erziehung befassen müssen oder können. Das liegt zum einen darin begründet, dass die Anspruchsberechtigten nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen, um gegen Entscheidungen der Jugendämter vorzugehen (vgl. Urban 2006), aber auch darin, dass es kaum Anwälte gibt, die sich mit dem SGB VIII befassen und Anspruchsberechtigte unterstützen könnten, ihre Anliegen an die Gerichte zu tragen, wo sie auf der Basis rechtsstaatlicher Kriterien geprüft werden.

Die Auslegung der gesetzlichen Grundlagen durch die Gerichte – die normative Praxis – zeichnet sich konzeptionell aus durch Unparteilichkeit, die Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens und die Unabhängigkeit des Gerichts.

„Wenn Rechtsfragen nicht im Gerichtssaal, sondern in der Verwaltung entschieden werden, dann entfallen diese Voraussetzungen. Die Verwaltung ist nicht unabhängig, sondern verfolgt in der Sache, in der sie entscheidet, auch eigene Interessen. Sie ist am Verfahren beteiligt. Außerdem ist die Verwaltungspraxis der Öffentlichkeit weitgehend entzogen. Das bedeutet: Es ist eine systematische Notwendigkeit, dass die normative Praxis der Verwaltung ganz andere Ergebnisse zeitigt als die normative Praxis der Gerichtsbarkeit. Das System der Verwaltung unterliegt in erheblichem Maß systemischen Imperativen, die aus juristischer Perspektive nicht beanspruchen können, legitime Argumente im normativen Diskurs zu sein. Der Kostendruck zum Beispiel ist in der Regel kein legitimes rechtliches Argument, wenn es um die Auslegung sozialrechtlicher Vorschriften geht. Es ist daher nicht überraschend, dass die Diskrepanz zwischen Verwaltungspraxis und Rechtsprechung geringer ist, wenn die Verwaltung durch die Rechtsprechung stärker kontrolliert wird, während sie umgekehrt größer wird, je weniger die Gerichte angerufen werden“ (Rosenow 2013: 6).

Das verweist auf eine grundsätzliche Problematik: Wenn nicht die Gerichte die normative Praxis prägen, sondern allein die Verwaltung, dann sind damit grundlegende Prinzipien wie Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Transparenz nicht mehr gegeben, rechtsstaatliche Errungenschaften werden ausgehebelt.

Im Folgenden sollen die zentralen Aspekte der bisherigen Ausführungen in Form von Hypothesen kurz zusammengefasst und damit für die Identifizierung passgenauer Interventionen aufbereitet werden:

### *Machtasymmetrie – Machtausgleich – kooperativer Einigungsprozess*

Es besteht eine deutliche Machtasymmetrie in den für ombudschäftliches Handeln relevanten Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe. Dabei gibt es Bereiche, in denen Macht notwendigerweise ungleich verteilt ist. Hier steht für ombudschäftliches Handeln die Art und Weise, zu welchem Zweck dieser Machtüberhang eingesetzt wird, im Vordergrund. Andere Interaktionsbereiche dagegen legen nahe, dass sich die Interaktionspartner möglichst auf Augenhöhe bewegen können. Ombudschäftliches Handeln hat demzufolge auf eine Reduzierung der Machtunterschiede hinzuwirken, u. a. mit dem Ziel, dass ein kooperativer Entscheidungsprozess im Sinne des Gesetzes ermöglicht wird.

### *Konflikte – strukturelle Rahmung – individuelle Spezifika des Konflikts*

Strukturell verankerte Machtungleichheiten bilden den Rahmen der Interaktionsprozesse zwischen Professionellen und Leistungsempfänger\_innen oder zwischen Professionellen und Leistungssuchenden. Treten hier Unvereinbarkeiten und gegenseitige Beeinträchtigungen auf, dann handelt es sich um konflikthafte Interaktionen. Diese individuellen Konflikte vollziehen sich innerhalb eines gemeinsamen strukturellen Rahmens, der sich dadurch auszeichnet, dass es für eine Seite deutlich schwerer ist, die eigenen Interessen durchzusetzen. Ombudschäftliches Handeln muss sowohl diesem strukturellen Rahmen als auch den jeweiligen individuellen Spezifika des konkreten Konflikts gerecht werden. Effektive Unterstützung im Kontext der Leistungsgewährung sollte ein Gelingen des kooperativen Entscheidungsprozesses zum Ziel haben und hat dadurch zunächst vor allem eine vermittelnde Funktion.

### *Machtasymmetrie – Eigendynamik von Konflikten – Begrenzung illegitimer Machtausübung*

Problematisch wird dieser Sachverhalt dann, wenn Macht missbraucht wird. Die Gefahr eines solchen Machtmissbrauches ist innerhalb von konflikthafter Interaktionen besonders groß. Konflikte zeichnen sich durch eine Eigendynamik aus, die von den Beteiligten oft schwer oder auch gar nicht mehr zu kontrollieren ist. Die strukturell angelegte Machtasymmetrie führt in der Folge dazu, dass die innerhalb sozialer Beziehungen bestehenden Abhängigkeiten und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten, über andere zu ent-

scheiden und knappe Ressourcen zu verwalten, willkürlich und nicht zum Nutzen aller eingesetzt werden.

### *Machtmissbrauch in Form fiskalischer Steuerung*

Globale Transformationsprozesse führen zu nationalem, lokalem und individuellem Anpassungsdruck und -verhalten. Die Durchsetzung marktradikaler Ideen und die Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung unter dem Stichwort „new public management“ erhöhen die Möglichkeiten der rein fiskalischen Betrachtung von ursprünglich auf Werte ausgerichteten Hilfe- und Unterstützungsmaßnahmen. Politischer Druck, vorauseilender Gehorsam oder internalisierte und unhinterfragte Spardiktate stehen in Konkurrenz zu den fachlich-diskursiven gesetzlichen Vorgaben der Leistungsgewährung. Sie bilden den Hintergrund für individuell sich äußernde Konflikte hinsichtlich der Gewährung und Ausgestaltung von Hilfen. Sie sind meist schwer zu ermitteln, zu thematisieren und zu bearbeiten.

### *Primat der normativen Praxis durch die Verwaltung*

Die geringe Anzahl von Klagen in den für die ombudtschaftliche Arbeit relevanten Feldern der Kinder- und Jugendhilfe führt im Ergebnis zu einem nur in wenigen Fällen gerichtlich überprüften Verwaltungshandeln. Die Auslegung der gesetzlichen Vorschriften obliegt dabei fast ausschließlich dem Jugendamt. Das wiederum kann als ein Grund dafür betrachtet werden, dass – obwohl das SGB VIII ein Bundesgesetz ist – es deutliche Unterschiede in der Auslegungs- und damit auch Bewilligungspraxis der Bundesländer, Regionen und einzelner Jugendämter gibt (zu den regionalen Unterschieden vgl. Mühlmann 2014). Die fehlende Rechtsprechung erhöht die Spielräume der Jugendämter in der Auslegung auch vor dem Hintergrund, dass es sehr unwahrscheinlich ist, dass die von einem Verwaltungsakt des Jugendamtes betroffenen Bürger\_innen diesen im Konfliktfall bis vor ein Gericht tragen werden.

Alle diese Aspekte und Hintergründe ombudtschaftlichen Handelns können in einen unmittelbaren oder mittelbaren Zusammenhang mit Macht gebracht werden. Staub-Bernasconi unterscheidet hierbei zwischen legitim begrenzender und illegitimer, menschenbehindernder Macht. Im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe, in den Bereichen Leistungserbringung und Leistungsgewährung, existiert eine Vielzahl von Regeln (Gesetze, professionelle Standards, Selbstverpflichtungserklärungen, Beteiligungs- und Beschwerdekonzeppte, usw.), die u. a. professionelles Handeln reglementieren, und die innerhalb der Machtstruktur legitim begrenzenden Charakter haben. Sie orientieren sich an

grundlegenden menschlichen Werten und haben zum Ziel, professionelles Handeln an diesen Werten auszurichten. In diesem Zusammenhang besitzen die Ombudsstellen ebenfalls eine Macht begrenzende Funktion, indem sie dazu beitragen, dass diese Regeln eingehalten werden.

### **2.3 Ombudschafft und Werte – normative Begründungen und Ziele**

Hinter diesen allgemeinen, den Einsatz von Macht reglementierenden Regeln stehen vergesellschaftete und institutionalisierte Werte. Staub-Bernasconi bezeichnet diese als Kriterien:

„Werden Werte von (fast) allen, vielen oder einigen Menschen geteilt und weitergegeben, sind sie Teil der Kultur oder einer Subkultur. Kriterien sind nun diejenigen Werte, die im Rahmen von gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen für alle oder bestimmte Gruppen, z. B. Arbeitgeber-Arbeitnehmer, Jugendliche, Sozialhilfeempfänger als verbindlich erklärt und mit einem mehr oder weniger ausgebauten Kontrollapparat durchgesetzt werden. In der Regel begründen sie ein Rechte-Pflichten-Verhältnis. Dies können Verfassungen und eine entsprechende Verfassungsgerichtsbarkeit, aber auch Arbeitsgesetzgebungen, das Jugendstrafrecht oder Sozialhilfegesetz usw. sein. So sind Kriterien vergesellschaftete Werte mit normativer Verhaltensrelevanz – dies im Unterschied zu Werten, die viele teilen können, ohne daß sie zwingend in Verhalten umgesetzt werden (so beispielsweise die Menschen- oder Sozialrechte)“ (1998: 35).

Als normative Begründungs- und Orientierungsinstanz einer eigenständigen Profession genügen diese Kriterien in Form von anerkannten und durchsetzungsfähigen Werten jedoch nicht, denn dieser Vergesellschaftungsprozess ist geprägt und abhängig von unterschiedlichen Interessen- und Machtkonstellationen. „Er ist voller Widersprüche und Konflikte, weil nicht alle Werte gleichzeitig voll realisierbar oder auch nur optimierbar sind, sei dies aus Ressourcen-, Zeit- oder Gründen ihrer relativen Unvereinbarkeit“ (ebd.: 39).

Für ombudschafftliches Handeln mit dem Anspruch einer eigenen, unabhängigen Begründungsbasis ergibt sich daher die Notwendigkeit einer normativen Grundlage, die über die aktuell geltenden Gesetze und Regelungen hinausreicht, die diese mit möglichst universellen menschlichen Werten verknüpft und auf dieser Grundlage Position beziehen kann, um Antworten und Interventionen hinsichtlich der folgenden Fragen bereitzustellen:

- Wie kann ein angemessener Umgang mit Wertekonflikten aussehen? Wie können zum Beispiel im Falle einer Kindeswohlgefährdung die Rechte des Kindes und der Eltern gleichermaßen berücksichtigt werden? Eltern, die ihren Elternpflichten nicht nachkommen (können), verlieren deshalb nicht ihre Rechte. Ihre Beteiligung stellt eine große Herausforderung für die Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe dar, die angesichts der skizzierten Machtstruktur ein hohes Maß an Selbstreflexion erfor-

dert, um nicht individuell geprägte oder durch unzulässige Übertragungen zustande gekommene Wertvorstellungen als Handlungsmaxime durchzusetzen.

- Wo existieren Werte, die nicht durch Regeln in Form von Gesetzen geschützt sind? Welche bestehenden Regelungen führen letztlich zu einer Missachtung von grundlegenden menschlichen Werten? Die Beantwortung dieser Frage ermöglicht eine normativ begründete Position zum Beispiel bei einer Gesetzesnovellierung oder bei der Gestaltung von Ausführungsvorschriften.
- Wo werden Regelungen, die eigentlich der Verwirklichung von Werten dienen, nicht oder nur willkürlich angewendet? Werden normativ gehaltvolle Regelungen zum Beispiel durch strategisch eingesetzte Verzögerungen in der Bearbeitung ausgehöhlt und damit im Sinne einer Verwirklichung von Grundrechten<sup>115</sup> unwirksam? Eine Verknüpfung von Kriterien und ihrer empirisch zu beobachtenden Anwendung mit Werten ermöglicht auch hier eine normativ begründete Position, die Verwaltungshandeln nachvollziehbar beurteilen kann.

Mit Bezug zu den machtheoretischen Ausführungen folgt daraus, dass ombudschafftliches Handeln sowohl die Interaktionsbeziehungen in konflikthafte Auseinandersetzungen als auch die Machtstruktur, innerhalb derer sich diese Interaktionen vollziehen, in den Blick nehmen und zum Gegenstand machen muss.

Die Ausführungen der vorigen Kapitel verfolgten in erster Linie den Anspruch, das Arbeitsfeld und die Ausgangsproblematik ombudschafftlichen Handelns zu beschreiben und – mit Bezug auf die machtheoretischen Ausführungen Staub-Bernasconis – nachvollziehbare Hypothesen als möglichst tragfähige Erklärungsversuche für den beschriebenen Sachverhalt anzubieten. Im handlungstheoretisch begründeten nächsten Schritt steht die Auseinandersetzung mit Werten im Vordergrund. Zunächst gilt es, hierfür die theoretischen Grundentscheidungen des Systemtheoretischen Paradigmas kurz zu erläutern, um dann im nächsten Schritt auf dieser Grundlage explizit zu begründen, was an den zuvor beschriebenen und in Hypothesen zusammengefassten Sachverhalten als problematisch zu bewerten ist. Von dieser Bewertung ausgehend ist es möglich, allgemeine Zielsetzungen für ombudschafftliches Handeln zu formulieren.

115 Der Begriff „Grundrechte“ wird hier im menschenrechtlichen Sinne verstanden, in Form von grundlegenden Rechten, die Menschen zuerkannt und in unterschiedlicher Weise begründet werden. Zum Beispiel als exemplarische Unrechtserfahrungen (Brugger 1992), über die dem Menschen angeborene Freiheit (Bielefeldt 1998) oder mittels universeller menschlicher Bedürfnisse (Galtung 1994).

### 2.3.1 Werte – Bedürfnisse – Menschenrechte

Die werttheoretischen Grundannahmen des Systemtheoretischen Paradigmas sollen an dieser Stelle anhand der Begriffe „Werte“, „Bedürfnisse“ und „Menschenrechte“ kurz erläutert werden.<sup>116</sup>

Ausgangs- und Endpunkt ist dabei der Mensch, aus ihm heraus und auf ihn hin müssen alle werttheoretischen Überlegungen begründet werden. Das führt aber nicht zu einer individualistisch-egozentrisch geprägten Ethik, die nur Einzelinteressen berücksichtigt. Vielmehr ist der Mensch als soziales Wesen in Beziehungen und Strukturen fest verortet.

„Ethik benötigt man nur in einem sozialen Kontext, und weil das meiste, was uns lieb und teuer ist, nur in einem sozialen System zu finden ist, müssen wir an der Aufrechterhaltung gerechter und funktionierender sozialer Systeme interessiert sein. Das Leben in einer Gesellschaft setzt dem Verhalten des Einzelnen aber Grenzen, was egoistische Ethiken (eigentlich ein Oxymoron) wie libertäre oder radikalhedonistische Ansätze ausschließt“ (Bunge/Mahner 2004: 178f.).

Vor dem Hintergrund eines solchen systemischen Grundverständnisses ist es legitim und naheliegend, menschliche Werte ausschließlich im Individuum zu verorten.

„Werte existieren vielmehr nur dort, wo es Organismen gibt, die bestimmte Dinge, Zustände oder Prozesse bewerten, weil diese für sie selbst zuträglich (gut) oder abträglich (schlecht) sind. Was immer also wertvoll (oder wertlos) ist, ist es nur in Bezug auf bestimmte Organismen, die sich in bestimmten Zuständen befinden“ (ebd.: 173).

Diese Bewertung der Zustände und Prozesse beinhaltet zwei Aspekte: Zum einen das, was Menschen aufgrund ihres jeweils inneren subjektiven Maßstabs und ihrer erlernten Wert- und Moralvorstellungen beurteilen und einschätzen. Hier kann es innerhalb als auch zwischen unterschiedlichen Kulturen erhebliche Unterschiede geben. Zum anderen kommen universelle, individuums- und kulturübergreifende Aspekte zum Tragen (vgl. Staub-Bernasconi 2007: 190). Es ist die Frage, was Menschen grundsätzlich und überall auf der Welt brauchen, um ein menschengerechtes Leben führen zu können. Eine solche, universalistische Begründung,

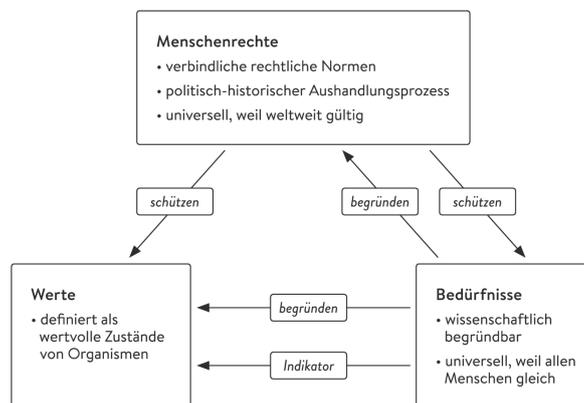
„wäre dann möglich, wenn man von der Vorstellung von allen Menschen gemeinsamen Bedürfnissen ausginge, die im Hinblick auf *menschliches Wohlbefinden* alle befriedigt sein müssen, was zur Entstehung von inneren und über komplexe Prozesse vergesellschafteten Werten führt. Deren Universalität müsste immer wieder im Lichte neuer Ungerechtigkeiten geklärt, konkretisiert, ausgehandelt, kritisiert und verteidigt werden“ (ebd. f.; Hervorh. i.O.).

116 Ausführlich in den Einführungsartikeln 1.1 „Menschenrechte als Begründungsbasis für die Profession Sozialer Arbeit“ sowie 1.2 „Die biopsychosoziale Theorie menschlicher Bedürfnisse“.

Solchermaßen vergesellschaftete Werte, begründet über allen Menschen gleiche Grundbedürfnisse, können in einem weiten Verständnis auch als Menschenrechte bezeichnet werden.

„Als Menschenrechte lassen sich ganz allgemein jene Rechte definieren, die unserer Natur eigen sind und ohne die wir als menschliche Wesen nicht existieren können. Die Menschenrechte und die grundlegenden Freiheiten erlauben uns, unsere menschliche[n] Eigenschaften, unsere Intelligenz, unsere Begabungen und unser moralisches Bewusstsein voll zu entwickeln und zu gebrauchen und unsere geistigen und sonstigen Bedürfnisse zu befriedigen[.] Sie gründen im zunehmenden Verlangen der Menschheit nach einem Leben, in dem die unveräußerliche Würde und der Wert jedes einzelnen Menschen Anerkennung und Schutz findet“ (Vereinte Nationen 1987: 4, zit. in: Vereinte Nationen 2002: 5).

Ein solches Verständnis von Menschenrechten ist die Grundlage für konkrete, unterschiedlich justiziable Menschenrechtsvereinbarungen, die den Anspruch verfolgen, die Realisierung grundlegender menschlicher Werte weltweit zu ermöglichen. Auch diese Menschenrechtsvereinbarungen verfolgen einen universellen Anspruch, jedoch nicht in Form einer systematischen normativ-wissenschaftlichen Begründung, sondern in Form von weltweiter Akzeptanz und möglichst umfassendem und verbindlichem Schutz von Werten. Diese Form des Universalismus zielt auf einen weltweiten Wertekonsens, auf eine Verständigung im Rahmen eines Vergesellschaftungsprozesses von Werten für die Weltgesellschaft. Auch hier vollzieht sich ein solcher Prozess in Abhängigkeit von unterschiedlichen Interessen- und Machtkonstellationen und ist auf Kompromisse angewiesen, um das eigentliche Ziel eines möglichst weltweiten Konsenses zu erreichen.



Quelle: eigene Abbildung

### 2.3.2 Normative Begründungen für ombudshaftliches Handeln

Begründungen für professionelles Handeln sollen und dürfen sich nicht in individuellem Unrechtsempfinden oder in breit geteilten Empörungsgesten erschöpfen. Erst die Bezugnahme auf einen normativen und diskursiv entwickelten Wissensbestand einer Profession ermöglicht einen angemessenen Umgang mit Begründungen für professionelles Handeln und damit für einen menschengerechten Umgang mit Macht. Ombudsstellen sind in diesem Zusammenhang sowohl Antworten auf ein offensichtliches strukturelles Defizit als auch Akteure, die aktiv und machthaltig innerhalb dieser Strukturen agieren.

Es gilt nun eine Verbindung zwischen den zuvor skizzierten allgemeinen normativen Grundlagen des Systemtheoretischen Paradigmas und dem Arbeitsfeld der Ombudschaft herzustellen. Eine solche Verbindung ermöglicht es, Begründungen für ombudshaftliches Handeln explizit und damit nachvollziehbar und kritisierbar zu machen.

Eine normative Begründung, die auf dem oben skizzierten Verhältnis von Werten, Bedürfnissen und Menschenrechten aufbaut, zielt auf eine Konkretisierung in Bezug auf folgende Aspekte:

- Es muss deutlich gemacht werden, dass die im ersten Teil aufgestellten Hypothesen ein Handlungserfordernis darstellen. Konkret: Die beschriebenen Konstellationen hinsichtlich konflikthafter Interaktionen in den Bereichen Leistungserbringung und Leistungsgewährung schränken Menschen in ihrer Bedürfnisbefriedigung ein, behindern sie an der Realisierung grundlegender Werte, obwohl sie ein Recht darauf haben (Werturteile). Professionelles Handeln ist dann geboten, wenn die davon betroffenen Menschen nicht über die notwendigen Möglichkeiten verfügen, diese Zustände selbst zu verändern und zudem nicht zu erwarten ist, dass sich die Situation auch ohne professionelle Intervention in die gewünschte Richtung entwickelt (Prognose).
- Die grundlegende, allgemeine Ausrichtung ombudshaftlicher Organisationen sowie ihre Aktivitäten müssen die Verwirklichung von Werten unterstützen. Es muss deutlich werden, welchen spezifischen Beitrag sie leisten wollen, um zu einer menschengerechten Gesellschaft beizutragen, indem die beschriebenen Probleme zukünftig verhindert, gemindert oder gelöst werden (Ziele).
- Ombudshaftliches Handeln als machthaltiges Intervenieren darf Menschen nicht illegitim in der freien Entfaltung ihrer Möglichkeiten einschränken. Notwendig sind hier ein reflexiver, auf Werte bezogener Umgang mit Macht aller Akteure und institutionalisierte Absicherungen, die einen selbst- und auch fremdbegrenzenden Umgang mit Macht unterstützen.

#### 2.3.2.1 Werturteile

Bislang gab es bereits an vielen Stellen Hinweise darauf, dass die beschriebenen Umstände und strukturellen Bedingungen im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe für viele Menschen zu problematischen Situationen führen kön-

nen. Es erscheint womöglich völlig plausibel und von daher als Begründungsbasis ausreichend, dass hiergegen etwas unternommen werden muss, dass diese Umstände für bestimmte Personen „nicht gut“ sind. Solche intuitiven normativen Begründungen in Form von Werturteilen übernehmen im sozialarbeiterischen Alltag eine wichtige Funktion, wenn es gilt in zunächst unüberschaubaren Situationen schnell handeln zu müssen; sie ersetzen aber nicht eine explizite, auf ausformulierte und geteilte – im besten Fall auch universelle – Werte Bezug nehmende theoriegeleitete Bewertung in Situationen, in denen keine unmittelbare Handlungsnotwendigkeit besteht.

Ausgehend von der oben zitierten Definition für Werte, in der diese konsequent und ausschließlich im Individuum verortet werden, können auch Werturteile nur vom Menschen ausgehen. Einen Zustand als problematisch zu definieren, setzt demzufolge voraus, dass deutlich werden muss, in welcher Weise bestimmte Menschen unter bestimmten Umständen in der Entfaltung ihres Menschseins eingeschränkt werden. Solchermaßen kumulierte individuumsbezogene Werturteile können dann wiederum die Grundlage dafür bilden, dass strukturelle Bedingtheiten als für Menschen hinderlich bewertet und mit einer Veränderung zukünftige Beeinträchtigungen für viele Personen vermieden werden können.

Die Vorstellung von allen Menschen gleichen Bedürfnissen, deren Nicht-Befriedigung zu inneren Spannungszuständen führt, weil Ressourcen fehlen, um die elementaren biologischen, psychischen oder sozialen Voraussetzungen für ein menschengerechtes Leben zu realisieren, kann einen Bestandteil von Werturteilen abdecken: Nicht befriedigte Bedürfnisse zeigen nicht realisierte Werte an. Die Verknüpfung von Bedürfnissen und Menschenrechten vervollständigt ein Werturteil, indem sie den Anspruchscharakter auf eine Realisierung dieser Werte in Form von nicht verhandelbaren und universell geteilten Grundrechten manifestiert. Nicht realisierte Werte sind nicht nur das Problem des Individuums und liegen allein in dessen Verantwortung; vielmehr haben alle Menschen ein Recht auf die Realisierung von grundlegenden menschlichen Werten und davon abgeleitet auch einen Anspruch auf Unterstützung, wenn sie selbst nicht über die dafür notwendigen Ressourcen verfügen. Menschenrechte in ihrer allgemeinen Form – wie oben zitiert – verdeutlichen diesen Anspruch als Grundsatz. Konkretisiert und mit Verbindlichkeit hinterlegt wird dieser Grundsatz durch rechtliche Normen, die zum Beispiel in Form von Gesetzestexten und Ausführungsvorschriften Rechtsansprüche gewähren und staatliche Macht auf einen bestimmten Zweck ausgerichtet begrenzen.

Vor diesem Hintergrund ist es möglich, im Einzelfall explizite und transparente Werturteile in Form von Hypothesen zu treffen: Die einführend ange deutete Situation des 17-jährigen, der sich mit seiner Bitte um Unterstützung zunächst erfolglos an das Jugendamt wendet, bietet dafür einige Hinweise. Offensichtlich ist der junge Mann motiviert, etwas an seiner Situation

zu verändern, was auf einen Mangelzustand in seiner aktuellen Situation zurückzuführen ist. Wir konstruieren hier, dass dieser Mangelzustand auf eine Frustration seines Bedürfnisses nach Autonomie im Elternhaus zurückzuführen ist. Autonomie als ein Zustand der Selbstbestimmung ist ein vergesellschafteter Wert, der sich in unterschiedlichen rechtlichen Normen wiederfindet und der in zunehmendem Maße auch Kindern und Jugendlichen zugestanden wird. Als Beispiele lassen sich der Artikel 12 „Berücksichtigung des Kindeswillens“ der Kinderrechtskonvention oder der § 8 SGB VIII „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ anführen. Das Werturteil – in Form einer im weiteren Unterstützungsprozess ständig zu überprüfenden Hypothese – lautet dann folgendermaßen: Der junge Mann befindet sich in einer problematischen Situation, weil er sein Bedürfnis nach Autonomie in der aktuellen Lage nicht befriedigen kann. Er verfügt außerdem nicht über die notwendigen Ressourcen, diesen Zustand ohne Unterstützung zu verändern. Die prognostische Einschätzung geht dahin, dass sich die Situation ohne Interventionen für ihn eher verschlechtern wird. Er braucht Unterstützung in der Realisierung seiner legitimen Interessen. Artikel 12 der Kinderrechtskonvention und der § 8 SGB VIII verweisen auf den Anspruchscharakter dieser Unterstützung und darauf, dass es sich um bereits vergesellschaftete Werte handelt.

Das Werturteil stellt zunächst lediglich die Handlungsnotwendigkeit fest und übernimmt damit in der Handlungsplanung eine spezifische, aber sehr zentrale Funktion.

### 2.3.2.2 Ziele ombudtschaftlichen Handelns

Die Bestimmung von Zielen ombudtschaftlichen Handelns in Form von realistisch erreichbaren Zuständen, die in der Zukunft liegen, soll hier nur in allgemeiner Weise und in Form von Zielkategorien geschehen.

In dem kurz skizzierten Beispiel wird die individuelle Ebene als eine notwendige Zielkategorie deutlich. Hier geht es um die konkrete Unterstützung im Einzelfall. Eine Frage, die sich dabei stellt, ist die Folgende: Ist es das Ziel ombudtschaftlichen Handelns, Menschen zu ihrem Recht zu verhelfen oder Menschen, die sich aufgrund der skizzierten Begebenheiten in problematischen Situationen befinden, bei der Durchsetzung ihrer legitimen Interessen zu unterstützen? Wenn sich formal fixiertes Recht und legitime Interessen decken, existiert kein Widerspruch zwischen diesen beiden Ausrichtungen, aber das muss nicht immer der Fall sein.

Um das zu verdeutlichen können wir den skizzierten Fall heranziehen und entsprechend konstruieren: Der 17-jährige wird in seinem Elternhaus stark in der Entfaltung seiner Persönlichkeit eingeschränkt, es gibt massive Konflikte. Als Ergebnis mehrerer Gespräche auf dem Jugendamt empfiehlt die zuständige Fachkraft ein betreutes Wohnen in einer Jugendhilfeeinrichtung. Die Eltern möchten aber nicht, dass er auszieht und sind nicht bereit, den entspre-

chenden Antrag zu stellen. Die Mitarbeiterin des Jugendamtes teilt dem jungen Mann daraufhin mit, dass sie nun nichts mehr für ihn tun könne. Wenn er volljährig sei, könne er gerne wieder zu ihr kommen, dann würde sie ihm gerne helfen. Er könne dann als Volljähriger unabhängig von den Eltern einen Antrag stellen.

Anhand dieses Beispiels soll deutlich werden, dass eine ausschließliche Orientierung an dem, was rechtlich möglich wäre, zu kurz greift. Formal hätte der junge Mann die Möglichkeit, das Familiengericht anzurufen, um überprüfen zu lassen, ob seinen Eltern das Sorgerecht entzogen werden kann. Ob das aber auch der schnellste, effektivste und vor allem aussichtsreichste Weg ist, um die Interessen des jungen Mannes zu unterstützen, hängt von vielen Faktoren jenseits des rechtlich Möglichen ab. Verfügt der junge Mann über die notwendigen Ressourcen, ein solches Verfahren durchzustehen? Wie wird sich das Jugendamt in diesem Verfahren positionieren? Wie aussichtsreich erscheinen Versuche, bei den Eltern Akzeptanz für das Autonomiebestreben ihres Sohnes zu wecken? Hier wird deutlich, dass eine effektive und an den Interessen des jungen Mannes ausgerichtete Unterstützung nicht umhinkommt, möglichst die gesamte Komplexität der Situation zu erfassen und in eine strategische Planung im Rahmen des Gegebenen zu übersetzen.

Ein solches Vorgehen bedeutet zwar effektive Unterstützung im Einzelfall, läuft jedoch auch Gefahr, behindernde Machtstrukturen als gegeben zu akzeptieren. Die primäre Ausrichtung auf das, was mit den gegebenen Mitteln als Maximum erreicht werden kann, ist dann problematisch, wenn die gegebenen Mittel durch behindernde Machtstrukturen unrechtmäßig eingeschränkt sind. Die Möglichkeiten im Einzelfall werden dadurch deutlich und illegitim limitiert. Als Beispiel: Ein Jugendamt beschließt, die Ausgaben für junge Volljährige drastisch zu reduzieren. Die Jugendamtsmitarbeiter\_innen werden angewiesen, keine neuen Maßnahmen zu bewilligen. In der einzelfallbezogenen Beratung und Begleitung kann es notwendig und sinnvoll sein, auf andere Angebote auszuweichen, weil der junge Mensch – auch mit Unterstützung der Ombudsstelle – nicht über die notwendigen Ressourcen verfügt, seine Ansprüche gegenüber dem Jugendamt durchzusetzen oder sehr schnell Unterstützung benötigt. Gleichzeitig muss aber gegen eine solche strukturell verankerte und eindeutig rechtswidrige Praxis vorgegangen werden – auch im Sinne all derjenigen, die sich zukünftig mit ihrem Anliegen an das Jugendamt wenden (analoge Beispiele ließen sich auch für den Bereich der Leistungserbringung anführen, z. B. ungerechtfertigte Sanktionierungen mittels Taschengeldentzug).

Notwendig ist demzufolge eine zweite Zielkategorie, die über den Einzelfall hinausreicht. Bestandteil dieser Ausrichtung ist es, die Erfahrungen aus der fallbezogenen Beratungsarbeit auszuwerten und einer Bearbeitung auf anderer Ebene zuzuführen. Mit Bezug zu der hier skizzierten normativen Grundlage ist es möglich und notwendig, mittels des Einzelfalls strukturelle

Muster zu identifizieren und zu belegen, die eine illegitime Einschränkung bedeuten. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, auch ohne empirischen Bezug Werturteile zu treffen und unrechtmäßige sowie illegitime Praxen zum Gegenstand der ombudtschaftlichen Arbeit zu machen. Beide Zielrichtungen müssen kombiniert und eng miteinander verschränkt werden, um bestmögliche Wirkung zu entfalten und für beides braucht es ein ausgearbeitetes Instrumentarium.

### 2.3.2.3 Umgang mit Macht – Unabhängigkeit der Beratung

Die oben skizzierte Machtasymmetrie und die Vorstellung von Ombudtschaft als eine Form des Machtausgleichs bedeutet für die Mitarbeiter\_innen der Ombudsstellen, dass sie die ihnen im Rahmen ihrer Tätigkeit zur Verfügung stehenden Machtquellen anderen Menschen zugänglich machen. Diese Form der Ermächtigung setzt einen aktiven Umgang mit Macht voraus, der der Legitimation bedarf. Der Einsatz von Macht wird durch ein Werturteil legitimiert, das sich entweder auf den konkreten Einzelfall bezieht oder einzelfallübergreifende strukturelle Bedingungen zum Gegenstand hat. Letztlich müssen alle Aktivitäten der Ombudsstelle ihre Letztbegründung in einem solchen expliziten oder explizierbaren Werturteil finden. Das schließt auch strategische Aktivitäten mit ein, die zunächst nicht unmittelbar mit der Fallarbeit verknüpft sind, aber zum Ziel haben, die Beratungsmöglichkeiten und Interventionen im Einzelfall zu verbessern.

Dieser normative Bezug der Arbeit, das für Menschen Wertvolle der ombudtschaftlichen Beratung und Begleitung, legitimiert einerseits machtvolle Interventionen und bildet andererseits auch den Kern, von dem die professionelle und gesellschaftliche Akzeptanz der Ombudsstellen abhängen. Diesen Kern gilt es nach innen abzusichern und nach außen zu transportieren. Die Diskussion in diesem Zusammenhang wurde in den letzten Jahren meist unter der Überschrift „Unabhängigkeit“ geführt, was eigentlich irreführend ist: Die Akteure der Ombudsstellen bewegen sich nicht losgelöst von Abhängigkeiten, auch sie sind eingebunden in Machtstrukturen und machthaltige Beziehungen. Ombudsstellen selbst sind Organisationen, in denen interne Abhängigkeiten bestehen und Menschen mit sehr unterschiedlicher Motivation und Interessenslage tätig sind. Die Frage der Unabhängigkeit geht damit weit über die organisatorischen An- und Einbindungen der Ombudsstellen hinaus – auch wenn Letzteres ein zentraler Aspekt, vor allem in der Außendarstellung, ist.

Der Begriff Unabhängigkeit kann irreführend sein, weil eine ganz bestimmte Form der Abhängigkeit ausdrücklich angestrebt und verdeutlicht werden muss: die Abhängigkeit – im Sinne von entscheidendem Einfluss – von grundlegenden menschlichen Werten. Die angestrebte und notwendige Unabhängigkeit von Ombudsstellen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe

bedeutet dann die Möglichkeit, alle Interventionen bedingungs- und kompromisslos auf den eigentlichen Zweck der Organisation, die Unterstützung von Menschen in der Verwirklichung der ihnen zustehenden Rechte, ausrichten zu können. Und auch hier sind Maßnahmen notwendig, die im Sinne von selbstbegrenzenden und selbstverpflichtenden Regeln diese Ausrichtung nach innen wirksam ermöglichen und nach außen glaubhaft vermitteln können.

## 2.4 Interventionen

Bisher wurde beschrieben, warum Menschen im Kontext der Jugendhilfe in Situationen geraten können, in denen sie nicht in der Lage sind, ihre berechtigten Anliegen selbst zu realisieren. Zur Analyse und Erklärung dieser Phänomene wurden konflikt- und machttheoretische Aspekte genauer betrachtet. Es wurde begründet, warum es notwendig ist, diesen Menschen professionelle Unterstützung zukommen zu lassen und welche Zielkategorien handlungsleitend sein sollten. Nun gilt es, die Frage nach dem „Wie“ zu beantworten: Wie genau sollten nun professionelle Interventionen gestaltet sein, damit sie den bisherigen Ausführungen gerecht werden können? Welches Handeln scheint geboten und lässt sich schlüssig und nachvollziehbar aus der Analyse, der Bewertung und den Zielen ableiten?

Was dabei vollzogen wird, ist die Übersetzung von Bezugswissen in Handlungswissen. Wenn wir wissen, wie die Dinge zusammenhängen, welche Gesetzmäßigkeiten den Gegenstand bestimmen, auf den das Handeln einwirken soll, dann können daraus handlungsrelevante Schlüsse gezogen werden. Solche Gesetzmäßigkeiten und Erklärungen verknüpfen Wissen und Erkenntnisse z. B. in Form von Forschungsergebnissen aus unterschiedlichen Disziplinen. Im hier gewählten Kontext der Kinder- und Jugendhilfe wurden nur einige wenige Aspekte zur Analyse herangezogen. Ergänzend hätten beispielsweise auch psychologische und soziologische Wissensbestände hilfreich sein können, um treffende Erklärungen zu liefern und wirksame Interventionen abzuleiten. Diese notwendige Übersetzung von Erklärungen über Veränderungswissen in Handeln bezeichnet Staub-Bernasconi als „Transformativen Dreischritt“, der damit eine Form der Verbindung von Theorie und Praxis darstellt. Es handelt sich um einen gedanklichen Dreischritt, „der die Transformation von allgemeinen Gesetzmäßigkeiten (nomologischen Aussagen) über handlungsbezogene, teleonome Gesetzmäßigkeiten (nomoprägnante Aussagen) in Handlungsleitlinien und -regeln (Handlungsimperative als Aufforderungen) zu leisten vermag“ (Staub-Bernasconi 2007: 207). In einfachen Worten: Wenn man weiß, wie etwas zusammenhängt, dann können Schlussfolgerungen gezogen werden, wie man diese Dinge grundsätzlich beeinflussen kann und es kann wiederum gefolgert wer-

den, welche konkreten Akteure welche Interventionen wählen müssten, um die Dinge in wünschenswerter Weise zu verändern.

In den vorangegangenen Abschnitten wurden solche Interventionen lediglich angedeutet, als eine naheliegende und wirksame Form der ombudtschaftlichen Praxis. Im Folgenden gilt es nun, diese Praxisformen genauer zu beschreiben. Dabei sollen nun nicht von einzelnen Erkenntnissen konkrete Interventionen abgeleitet, sondern analog der beiden identifizierten Zielkategorien Maßnahmenbündel und Verfahren für die Einzelfallarbeit und die Arbeit an Strukturen vorgestellt werden.

#### *2.4.1 Unterstützung im Einzelfall*

Das hier skizzierte Vorgehen anlässlich einer konkreten Anfrage an die Ombudsstelle orientiert sich an bereits bewährten Abläufen der ombudtschaftlichen Praxis und bringt diese mit den in den vorigen Abschnitten eingeführten Begrifflichkeiten in Verbindung (vgl. Arnegger/Häußermann 2015).

##### (1) Klärung der Zuständigkeit

Zunächst wird geklärt, ob es sich bei dem Anliegen, das an die Ombudsstellen herangetragen wird, um einen Konflikt mit dem Jugendamt oder einem freien Jugendhilfeträger handelt. Konflikte zum Beispiel zwischen Eltern oder mit anderen Ämtern können von den Ombudsstellen nicht bearbeitet werden, sie verfügen nicht über das notwendige Instrumentarium dafür. Diese Anfragen werden an entsprechende Beratungsstellen weitervermittelt. In Situationen, in denen (noch) kein Konflikt vorliegt, zielt die Beratung auf eine mögliche Vermeidung von Konflikten, indem notwendiges Wissen zu den rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Kinder- und Jugendhilfe vermittelt und im Vorfeld von Jugendamtskontakten auf eine möglichst unvoreingenommene Kontaktaufnahme hingewirkt wird.

##### (2) Analyse des Konflikts

Liegt ein Konflikt (zur Definition des Konfliktbegriffs vgl. Glasl 2013: 17, zur Konfliktdiagnose vgl. ebd.: 105ff.) vor, wird zunächst im Rahmen einer Konfliktanalyse ein genaueres Bild dieses Konflikts erzeugt. Dazu gehört, den genauen Gegenstand des Konflikts zu ermitteln (Um was geht es?), den bisherigen Verlauf zu rekapitulieren (Was ist bisher passiert?) und die am Konflikt beteiligten Parteien hinsichtlich ihrer Beziehungen und Grundeinstellungen zum Konflikt zu betrachten (Wer ist wie am Konflikt beteiligt?).

##### (3) Machtquellenanalyse

Ebenfalls Bestandteil des diagnostisch-analytischen Teils des Beratungs- und Unterstützungsprozesses ist die genauere Untersuchung, über welche mögli-

chen Machtquellen die Hilfesuchenden verfügen. Machtquellen stehen in engem Zusammenhang mit je individuell verfügbaren Ressourcen und ermöglichen es im Konfliktfall, die eigenen Interessen auch gegen Widerstände durchzusetzen. Abgeleitet von einer systematischen Differenzierung in unterschiedliche Machtquellen (vgl. Staub-Bernasconi 2007: 405ff.) sind folgende Leitfragen zu beantworten:

- Auf welchem Wissensstand befinden sich die Personen, die sich an die Ombudsstelle wenden, in Bezug auf ihr Anliegen (Definitions-macht)?
- Können diejenigen, die sich an die Ombudsstelle wenden, ihr Anliegen artikulieren? Verbal und in Schriftform (Artikulations-macht)?
- Gibt es Unterstützung im Umfeld, die selbst aktiviert werden kann (Positionsmacht/Organisations-macht)?
- Wird eine finanzielle Unterstützung für Rechtsberatung und/oder Klage benötigt (sozioökonomische Ressourcen-macht)?

#### (4) Entscheidung für Beratungssetting

- Die drei ersten, nur funktional zu trennenden, Schritte erfolgen in der Regel im Rahmen des Erstkontaktes, in den meisten Fällen telefonisch. Es erfolgt dann eine Entscheidung hinsichtlich des für das weitere Vorgehen als geeignet erscheinenden Beratungssetting.
- Ist eine einmalige telefonische Beratung ausreichend?
- Erscheint es sinnvoll, in einen telefonischen Beratungsprozess einzusteigen, der eine engere Begleitung ermöglicht?
- Welche Person aus dem professionellen und ehrenamtlichen Umfeld der Ombudsstelle kann zur Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips hinzugezogen werden?
- Ist ein persönliches Gespräch – gemeinsam mit der/dem zusätzlichen Berater(in) – sinnvoll und notwendig, z. B. weil
  - Teile der oben aufgeführten Aspekte telefonisch nicht zu ermitteln waren?
  - zunächst Dokumente gesichtet werden müssen?
  - bereits absehbar ist, dass die Ombudsstelle gegenüber Dritten tätig werden sollte und dafür eine Vollmacht erteilt werden muss?

#### (5) Werturteil

Spätestens an diesem Punkt des Beratungsverlaufes gilt es, ein explizites Urteil zu treffen, in welcher Form die Personen, die sich mit ihrem Anliegen an die Ombudsstelle wenden, in der Realisierung ihrer Rechte beeinträchtigt werden und ob seitens der Ombudsstelle die Notwendigkeit besteht, Unterstützung anzubieten.

#### (6) Strategieplanung

Einen Handlungsbedarf vorausgesetzt, wird auf Grundlage der Konfliktanalyse, der Machtquellenanalyse und der Entscheidung für ein der Sache angemessen erscheinendes Beratungssetting gemeinsam eine Strategie für das weitere Vorgehen entwickelt. Entscheidend ist hier, dass diejenigen, die sich an die Ombudsstelle wenden, zu jeder Zeit selbst bestimmen, ob und in welcher Form sie die Unterstützung in Anspruch nehmen. Im persönlichen Ge-

sprach wird hierzu eine schriftliche Vereinbarung getroffen, und die Mitarbeiter\_innen der Ombudsstelle werden Dritten gegenüber nur auf Grundlage einer schriftlichen Vollmacht tätig. Leitfragen für die Strategieplanung sind:

- Was können die Eltern und jungen Menschen selbst leisten?
- Wie kann eine effektive, die Eigeninitiative fördernde Unterstützung aussehen?
- Wo zeichnen sich Kompromisse ab?
- Wo gibt es Gelegenheit, Grundsätzliches zu klären?

Die letzte Frage zielt auf die Möglichkeit, über einen Einzelfall immer wieder auftauchende Problemlagen und strittige Konstellationen für weitere zu erwartende Einzelfälle einer grundsätzlichen Klarstellung zuzuführen. Das kann zum Beispiel mittels einer gerichtlichen Klärung geschehen oder über Gespräche mit Amtsleitungen. Dies ist jedoch nur dort möglich, wo ein solches Vorgehen nicht mit zusätzlichen Belastungen, Einschränkungen und Nachteilen für die Beschwerdeführenden verbunden ist.

#### (7) Interventionen der Ombudsstelle

In vielen Fällen ist eine Konfliktanalyse wie sie unter (2) skizziert wurde, nur möglich, wenn Informationen von möglichst allen Konfliktbeteiligten vorliegen. Ein Anruf zum Beispiel bei der fallführenden Fachkraft des Jugendamtes kann jedoch nicht auf diese informationsgewinnende Funktion reduziert werden, sondern ist bereits eine Intervention, für die die Ombudsstelle zuvor im Rahmen der Strategieplanung bevollmächtigt werden muss und die bereits Einfluss auf den Konfliktverlauf nimmt. Ab diesem Zeitpunkt gibt es in Form der Ombudsstelle einen weiteren, am Konflikt beteiligten Akteur.

Hier wird auch deutlich, dass es sich bei dem beschriebenen Verfahren nicht um einen linear abzuarbeitenden Prozess geht, sondern vielmehr um ein vielfach zirkulär verschränktes Vorgehen.

Die möglichen Interventionen der Ombudsstelle können grundsätzlich als Formen des Machtausgleiches verstanden und entsprechend den bereits aufgeführten Machtquellen differenziert werden.

*Definitionsmacht:* Die Vermittlung von Wissen hinsichtlich der rechtlich-formalen und organisatorischen Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe im Allgemeinen und die Konkretisierung dieser Rahmenbedingungen auf den Einzelfall sind zentrale Inhalte ombudschäftlicher Arbeit. Im Idealfall wissen die anfragenden Personen hinterher mehr darüber, wie ihr Anliegen (jugendhilfe)rechtlich einzuordnen ist und können ihre Position auf der Grundlage dieses erweiterten Wissens besser vertreten.

*Artikulationsmacht:* Die Ombudsstelle kann Eltern und junge Menschen darin unterstützen, ihr Anliegen besser zu artikulieren, indem zum Beispiel im Vorfeld eines Termins beim Jugendamt oder beim Leistungsträger darüber beraten wird, welche Aspekte im Gespräch in welcher Weise und Ausführlichkeit erwähnt werden sollten, oder auch indem schriftliche Anträge,

Widerspruchsschreiben usw. gemeinsam besprochen werden. Die weitreichendste Intervention stellt hier die stellvertretende Artikulation des Anliegens durch die Ombudsstelle auf Grundlage einer Bevollmächtigung nach § 13 SGB X dar.

*Positionsmacht/Organisationsmacht:* Mitarbeiter\_innen der Ombudsstelle schalten sich dort, wo es angezeigt erscheint, aktiv in einen Konflikt ein, indem sie telefonisch Kontakt aufnehmen, zu Terminen begleiten, Vermittlungsvorschläge unterbreiten und informelle Kontakte nutzen, die eine schnelle Beilegung des Konfliktes im Sinne aller Beteiligten ermöglichen oder unterstützen können.

*Sozioökonomische Ressourcenmacht:* Ombudsstellen sollten in der Lage sein, über ihr Netzwerk juristischen Beistand zu vermitteln oder finanzielle Unterstützung bei einer im Rahmen der Strategieplanung als zielführend ermittelten Klage zu gewähren – zum Beispiel im Sinne einer Grundsatzklärung oder weil alle vorangegangenen Vermittlungsbemühungen gescheitert sind.

#### (8) Dokumentation und Analyse des Beratungsverlaufs und statistische Auswertung

Alle Interventionen, Kontakte und Absprachen werden dokumentiert und im Beratungsteam ausgewertet. Nach Fallabschluss werden anonymisierte Informationen für eine statistische Auswertung gespeichert.

Von zentraler Bedeutung an der Schnittstelle von Einzelfallarbeit und fallübergreifenden Aktivitäten ist, dass der gesamte Beratungsverlauf dokumentiert wird und damit einer späteren Auswertung zur Verfügung steht – das ermöglicht fundierte Aussagen zu fallübergreifenden Mustern und strukturellen Begebenheiten und stellt eine empirisch gesicherte Argumentationsgrundlage dar.

Dieses Vorgehen orientiert sich zunächst ausschließlich an den Erforderlichkeiten des jeweiligen Einzelfalls und ist so allgemein beschrieben, dass es sowohl für den Bereich der Leistungsgewährung als auch für den der Leistungserbringung anwendbar ist. Notwendig für ombudshaftliches Handeln sind hier zwei Bedingungen: Zunächst braucht es eine Person, die sich mit ihrem Anliegen an die Ombudsstelle wendet. Des Weiteren muss im Rahmen eines Werturteils die Notwendigkeit einer Unterstützung festgestellt werden. Die Aktivitäten der Ombudsstelle verfolgen dann das Ziel, nur soweit zu unterstützen und einzugreifen, wie es im Rahmen der Strategieplanung als notwendig erscheint, um die Eigeninitiative und Autonomie der Leistungsberechtigten nicht einzuschränken.

Der Verweis auf geltende, aber im Einzelfall nicht berücksichtigte, Normen übernimmt in der Fallarbeit eine wichtige Funktion. Die Ombudsstellen sind nicht mit spezifischen formalen Befugnissen, wie beispielsweise der Möglichkeit, einen Schiedsspruch zu treffen oder Akteneinsicht zu nehmen,

ausgestattet. Ombudshaftliches Handeln im Einzelfall ist darauf angewiesen, dass die aktuell geltenden Normen es tatsächlich ermöglichen, menschliche Werte zu schützen und zu realisieren. Das wiederum bringt zwei notwendige Voraussetzungen mit sich: 1. Die gesellschaftlich ausgehandelten Normen korrespondieren in der oben beschriebenen Weise mit Menschenrechten, Werten und Bedürfnissen, indem jedem menschlichen Wert eine Norm zugeordnet werden kann und 2. Diese Normen sind mit ausreichend Möglichkeiten zur Durchsetzung versehen. In einem solchen Rechtssystem könnte sich Ombudshaft allein auf die Einzelfallararbeit konzentrieren. Solange das nicht der Fall ist, besteht die Notwendigkeit und auch die professionelle Verpflichtung, strukturelle Bedingungen in den Blick zu nehmen.

#### *2.4.2 Einzelfallübergreifende Aktivitäten*

Fallübergreifende und fallunabhängige Aktivitäten wurden schon mit der Gründung der ersten Ombudsstelle, dem Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. im Jahr 2002, als notwendig erkannt und in der Vereinssatzung festgeschrieben. In unterschiedlicher Weise nutzen bundesweit alle Ombudsstellen die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, um auch über die Einzelfallberatung hinaus wirksam zu sein. Die Bandbreite dieser Aktivitäten umfasst die Veröffentlichung von Stellungnahmen und Fachbeiträgen, das Durchführen von Tagungen und anderen öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen, Fortbildungen für Fachkräfte, die Beratung von Trägern zum Thema Beschwerdemanagement oder Kooperationsvereinbarungen mit örtlichen Jugendämtern und freien Trägern.

Die Profile unterscheiden sich hier zum Teil deutlich und sind stark abhängig von der Organisationsform sowie den finanziellen und personellen Möglichkeiten der jeweiligen Ombudsstellen.

Im Folgenden sollen einige ausgewählte Aspekte auf der Grundlage des bisher Entwickelten im Kontext der fallübergreifenden Arbeit der Ombuds- und Beschwerdestellen weiter ausgeführt werden.

##### 2.4.2.1 Institutionelle Absicherung der ombudshaftlichen Arbeit

Alle bisherigen und alle weiteren Gedanken zur Ausgestaltung ombudshaftlicher Unterstützung im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe setzen voraus, dass es Personen gibt, die diese Unterstützung anbieten können. Im historischen Rückblick wird eine Entwicklung deutlich, die von der rein ehrenamtlichen Initiative zu ersten, öffentlich finanzierten Modellprojekten verläuft. Maßgeblich unterstützt wurde und wird diese Entwicklung von der Förderorganisation „Aktion Mensch“, die einen großen Anteil an der Professionalisierung und Institutionalisierung dieses neu entstandenen Arbeitsfeldes trägt.

Die Finanzierung über jeweils zeitlich befristete Projektmittel kann jedoch keine dauerhafte Grundlage sein, sondern nur ein Zwischenschritt hin zu einer dauerhaften Absicherung ombudshaftlicher Tätigkeiten. Ebenso verhält es sich bei der Finanzierung durch die Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Auch diese Finanzierungsform kann nur als vorübergehende Lösung im Sinne einer Ausfallbürgschaft betrachtet werden, um die als fachliche Notwendigkeit erkannte Unterstützung im Jugendhilfesystem so lange verfügbar zu halten, bis eine strukturelle Verankerung und Absicherung realisiert werden konnte, die neben finanziellen auch organisatorische und rechtliche Aspekte beinhaltet.

Die Inhalte der Diskussion in der Fachöffentlichkeit scheinen sich aktuell dahin zu entwickeln, dass es zunehmend um genau diese Form der institutionellen Verankerung und damit auch der dauerhaften Finanzierung von Ombuds- und Beschwerdestellen geht (Wiesner 2012, Schruth 2014). Auch wenn diese Diskussion erst am Anfang steht und es bisher noch keine praktischen Erfahrungen mit dem Versuch einer institutionalisierten, über eine befristete Projektförderung hinausgehende Finanzierung gibt, so ist doch eine Entwicklung hin zu einer zunehmenden Akzeptanz der Notwendigkeit von unabhängigen Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe zu erkennen (Schruth 2015).

Wie deutlich wurde, gibt es gute Argumente, Ombudtschaft als notwendigen Bestandteil der Jugendhilfe und als Antwort auf ein strukturelles Defizit zu betrachten. Daraus lässt sich der Anspruch nach Institutionalisierung in Form einer gesetzlichen Grundlage ableiten. Für den Bereich der Leistungserbringung in Form von stationären Hilfen existiert bereits eine solche Grundlage:

„Neben internen Möglichkeiten der Beschwerde ist (insbesondere) in stationären Einrichtungen auch für externe Beratung Sorge zu tragen. Eine Verpflichtung zur Etablierung von Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten enthält die Neufassung des Erlaubnisvorbehalts (§ 45 SGB VIII), die im Rahmen des Bundeskinderschutzgesetzes verabschiedet worden und am 1.1.2012 in Kraft getreten ist (Art. 2 Nr. 13 BKiSchG). Damit hat die Tätigkeit von Ombuds- und Beschwerdestellen im Hinblick auf den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen eine rechtliche Grundlage erhalten“ (Wiesner 2012: 10)<sup>117</sup>.

In einem Gutachten für den Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. im Streit mit der Berliner Senatsverwaltung um die Anerkennung als Freier

117 Wiesner bezieht sich auf den Teil des Artikels 2 in dem „geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten“ als Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebserlaubnis genannt werden. Hier ist zwar nicht explizit von externen Ombudsstellen die Rede, aber eine Auslegung der Intention des Gesetzestextes legt nahe, dass Kindern und Jugendlichen auch externe, unabhängige Beschwerdemöglichkeiten zur Verfügung stehen sollten.

Träger der Jugendhilfe nimmt Wiesner ergänzend eine weitere rechtliche Einordnung ombudtschaftlicher Tätigkeiten vor:

„Denn Aufklärung, Beratung, Vermittlung sind Aufgaben, die sich entweder explizit aus den Vorschriften des SGB I (§ 1), vor allem aber des SGB VIII (§ 8 Abs. 1, § 36) ergeben oder implizit dem Prozess der Leistungsgewährung und Leistungserbringung in der Kinder- und Jugendhilfe zugrunde liegen“ (Wiesner 2007 zit. n. Urban-Stahl 2014: 24f.).

Diese bisherigen Errungenschaften hin zu einer Anerkennung und Etablierung ombudtschaftlicher Arbeit in der Jugendhilfe sind das Ergebnis von langen und intensiv geführten Diskussionen in Theorie und Praxis. Auch in Zukunft wird ein großer Teil der zur Verfügung stehenden Ressourcen dafür eingesetzt werden müssen, um die finanziellen, rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen und Notwendigkeiten für dauerhaft abgesicherte Ombuds- und Beschwerdestellen in der Jugendhilfe zu schaffen.

#### 2.4.2.2 Gemeinsame Interessenvertretung

Die Tatsache, dass in unterschiedlichen Bundesländern teils unabhängig voneinander, teils mit Beratung und Unterstützung durch den Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. innerhalb eines relativ kurzen Zeitraumes Ombuds- und Beschwerdestellen entstanden sind, kann ebenfalls als Hinweis dafür gewertet werden, dass hier ein strukturelles Defizit mit viel professionellem und gleichzeitig ehrenamtlichem Engagement ausgeglichen wird. Die oben ausführlich beschriebenen und von Experten bestätigten Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe stützen diese Einschätzung und liefern eine mögliche Erklärung für die bundesweite Verbreitung der Idee unabhängiger Ombuds- und Beschwerdestellen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll und notwendig, die regionalen Erfahrungen im Umgang mit einem Bundesgesetz zu bündeln und eine Plattform für den Austausch sowie für die gemeinsame Interessenvertretung zu schaffen. Mit der Etablierung des Bundesnetzwerks Ombudtschaft, in dem aktuell elf Organisationen und Initiativen aktiv mitarbeiten, und dem 2011 gegründeten Rechtsträger des Bundesnetzwerks, dem Verein zur Förderung des Bundesnetzwerks Ombudtschaft in der Kinder- und Jugendhilfe e.V., wurde eine solche Grundlage geschaffen.

Das Bundesnetzwerk bietet hinsichtlich der weiteren Entwicklung ombudtschaftlicher Arbeit einige wichtige Chancen:

### *Interner Austausch, fachliche Weiterentwicklung und Qualifizierung*

Die Tatsache, dass alle Ombuds- und Beschwerdestellen mit und innerhalb derselben gesetzlichen Rahmenbedingungen tätig sind und häufig vergleichbare Erfahrungen machen, legt einen internen Austausch nahe. Als Grundlage solcher internen Verständigungs- und Austauschprozesse zwischen unterschiedlichen Ombudsstellen braucht es zunächst ein gemeinsam getragenes Selbstverständnis, in dem Grundsätze als Basis für die gemeinsame Arbeit festgelegt werden, die damit eine nach innen und außen wirksame Orientierung bieten. Ausgehend von einem gemeinsamen Selbstverständnis und unter Einbezug der konkreten praktischen Erfahrungen kann an allgemeinen Qualitätsstandards für die ombuderschaftliche Beratung und Begleitung gearbeitet werden. Die Unterstützung im Einzelfall ist und bleibt der Kern ombuderschaftlicher Tätigkeiten. Das Bundesnetzwerk bietet die Möglichkeit, einen Reflexionsraum für diese Aktivitäten zu schaffen, der in dieser Qualität an keinem anderen Ort vorhanden ist; hier findet die größtmögliche Bündelung praktischer Erfahrung statt. Im nächsten Schritt kann diese gebündelte und im Rahmen von Standards fixierte Erfahrung hilfreich für die fachliche Qualifizierung aller haupt- und ehrenamtlich Tätigen im neu entstandenen Arbeitsfeld der ombuderschaftlichen Beratung und Begleitung sein (vgl. Rosenbauer/Schiller 2015). Für die weitere Entwicklung und Etablierung ombuderschaftlicher Tätigkeiten wird es von zentraler Bedeutung sein, allen Beteiligten zu vermitteln, dass eine breit geteilte handlungswissenschaftlich fundierte Grundlage im Sinne von kombiniertem Erklärungs-, Werte- und Handlungswissen existiert.

### *Fachpolitische Stellungnahmen*

Diese inhaltlich-fachlichen Verständigungsprozesse und die praktischen Erfahrungen in der Umsetzung schaffen ein im Jugendhilfekontext bisher nicht vorhandenes aber wichtiges Expertentum und können damit einen spezifischen Beitrag zu fachpolitischen Entwicklungen liefern. Das Bundesnetzwerk bietet die Möglichkeit, diese Erfahrungen systematisch einzuholen, zu bündeln und gezielt für den fachpolitischen Diskurs aufzubereiten. Ergänzend zu den landespolitischen Positionierungen der einzelnen Ombudsstellen wird dadurch eine Instanz geschaffen, bei der die Chance besteht, dass sie mit ihren Stellungnahmen auch auf Bundesebene Aufmerksamkeit erfährt.

### *Bundesweite Fallauswertung und Statistik*

Eine Grundlage für fachpolitische Stellungnahmen ist eine gesicherte empirische Basis. Auch hier könnte das Bundesnetzwerk der Ort sein, an dem diese Daten gebündelt und ausgewertet werden. Voraussetzung dafür ist ein bundesweit einheitliches Verfahren zur Erhebung von Daten, die zentrale Bündelung und Aufbereitung sowie eine Interpretation.

Über diese drei Aspekte hinaus sind noch weitere Funktionen eines bundesweiten Netzwerkes denkbar, beispielsweise im Sinne einer Servicestelle, die den Ombudsstellen in den Ländern fachliche und juristische Unterstützung anbietet. Aktuell verfügt das Bundesnetzwerk jedoch nicht über die notwendigen finanziellen und damit auch personellen Ressourcen, um solche Serviceleistungen anbieten zu können. Die Funktion des Bundesnetzwerkes konzentriert sich dadurch vorerst auf eine interne Selbstvergewisserung und auf eine externe gemeinsame Interessenvertretung.

#### 2.4.2.3 Kooperation mit öffentlicher und freier Jugendhilfe

Eine weitere Möglichkeit für Ombuds- und Beschwerdestellen, auch über den Einzelfall hinaus wirksam werden zu können, liegt in der Zusammenarbeit mit Institutionen der freien und der öffentlichen Jugendhilfe.

Kooperationen vollziehen sich vor dem Hintergrund eines Spannungsverhältnisses: Einerseits gilt es für die Ombudsstellen ihren spezifischen Auftrag – hier skizziert als Machtausgleich – wahrzunehmen und andererseits strategische Bündnisse zu schließen, die es ermöglichen, auch strukturelle Bedingungen zu beeinflussen. Es gibt hier jeweils nachvollziehbare Positionen, die in ihren Extremen in etwa folgendermaßen lauten könnten:

Um nachhaltige Veränderungen in der Jugendhilfe anzustoßen, müssen wir im Interesse der Adressat\_innen mit allen wichtigen Akteuren kooperieren. Wir haben eine Verantwortung, die Erfahrungen aus der Einzelfallarbeit Entscheidungsträgern zur Verfügung zu stellen, um auch auf strukturelle Begebenheiten aufmerksam zu machen. Das setzt eine Form der Kooperation voraus, die auf gegenseitiger Wertschätzung beruht und die manchmal ein undogmatisches und auf Kompromisse ausgelegtes Agieren notwendig macht, um sich weiterhin als akzeptierter und den Realitäten verpflichteter Partner anzubieten.

#### Die gegensätzliche Position:

Die spezifische Qualität ombudschaflicher Tätigkeiten liegt gerade darin, dass sie ausschließlich und kompromisslos der Verwirklichung von Grundrechten verpflichtet ist. Das ermöglicht eine kritische Auseinandersetzung mit gängigen Praxen in der Kinder- und Jugendhilfe, die nur dann möglich und glaubhaft ist, wenn sie mit ausreichend Abstand zu den jeweiligen Akteuren geäußert wird. Kooperationsbeziehungen zu freien und öffentlichen Jugendhilfeträgern bringen die Notwendigkeit mit, Kompromisse

schließen zu müssen. Ombudschaft kann nicht Bestandteil des Systems werden, ohne gleichzeitig davon korrumpiert zu werden.

Kooperationen sind also durchaus kritisch zu betrachten angesichts der Tatsache, dass der eindeutige normative Bezugspunkt, wie er weiter oben dargestellt wurde, nicht gefährdet werden darf. Das höchste Gut, das die Ombudsstellen besitzen, ist ihre inhaltlich-fachliche Autonomie und die damit zusammenhängende selbstgewählte Abhängigkeit von universellen menschlichen Werten und Grundrechten. Kooperationen mit anderen Jugendhilfeträgern können nur auf dieser Basis stattfinden, wenn sie den Kerngedanken von Ombudschaft nicht in Frage stellen wollen. Das setzt im Umkehrschluss voraus, dass die Akteure der Ombuds- und Beschwerdestellen, die Kooperationsbeziehungen eingehen, über eine sichere Basis verfügen, die es ihnen ermöglicht, einzuschätzen, wo diese fachlichen Standards gefährdet werden.

Eine verbindliche Grundlage für Kooperationen mit allen in der Jugendhilfe tätigen Institutionen stellt der § 1 SGB VIII dar:

- „(1) Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.
- (2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über die Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.
- (3) Jugendhilfe soll zur Verwirklichung des Rechts nach Absatz 1 insbesondere
  1. junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
  2. Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,
  3. Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,
  4. dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“

Hier werden allgemeine Vorgaben gemacht, auf die alle Akteure in der Jugendhilfe verpflichtet werden können. Solange sich Jugendämter und freie Jugendhilfeträger diesen Grundsätzen verpflichtet fühlen, gibt es eine Basis für Kooperationsbeziehungen. Angesichts der Realitäten in der Kinder- und Jugendhilfe – zunehmende Arbeitsbelastung und fiskalische Steuerungsver-suche in der öffentlichen Jugendhilfe einerseits sowie die Übernahme betriebswirtschaftlicher Gewinnmaximierung als oberste Maxime und Fachkräftemangel in der freien Jugendhilfe andererseits, um nur wenige Stichworte zu nennen – wäre es naiv davon auszugehen, dass alle Akteure ihr Handeln immer an dieser gesetzlichen Grundlage ausrichten (können). Eine Entscheidung für oder gegen Kooperationsbeziehungen kann daher nur auf einer differenzierten Einschätzung der jeweiligen Verhältnisse vor Ort getroffen werden und sollte einer kontinuierlichen Überprüfung dahingehend unterliegen.

Anhand der folgenden Beispiele für denkbare Kooperationen wird jedoch auch deutlich, welche Chancen diese bieten, um entsprechend der oben skizzierten Zielkategorien wünschenswerte Effekte zu erreichen:

- Kooperationsvereinbarungen mit Jugendämtern könnten festlegen, dass im Jugendamt – sei es als fester Bestandteil von Beratungs- und Hilfeplangesprächen oder mittels Auslegen von Informationsmaterial – auf die Möglichkeit der ombudschäftlichen Beratung hingewiesen wird.
- In regelmäßigen Auswertungsgesprächen zwischen Ombudsstelle und Jugendamt könnten fallübergreifende, wiederkehrende und damit strukturelle Problemkonstellationen besprochen werden. Die Ombudsstellen hätten dann die Möglichkeit, Empfehlungen auszusprechen und strukturelle Veränderungsprozesse anzustoßen.
- Einrichtungen der freien Jugendhilfe könnten dabei unterstützt und beraten werden, wie einrichtungsexterne Beschwerdemöglichkeiten die einrichtungsinternen sinnvoll ergänzen können. Als ein möglicher Zugang für Beschwerden fungiert dabei die Ombuds- und Beschwerdestelle. So bestünde zum einen die Chance, daran mitzuwirken, dass Beschwerden schon in Einrichtungen effektiv abgeholfen werden kann, und zum anderen entstünden institutionalisierte Zugänge zu den Ombudsstellen für Beschwerden, die nur mittels externer Beteiligung adäquat behandelt werden können.
- Freie Träger könnten die Expertise der Ombudsstellen nutzen, um in Einzelfällen Unterstützung für die Leistungsadressat\_innen zu ermöglichen und um ihre Mitarbeiter\_innen in jugendhilfe-rechtlichen Angelegenheiten fortzubilden.

Diese Beispiele, die teil- und ansatzweise schon in der Praxis erprobt werden, machen deutlich, welche Möglichkeiten Kooperationen mit den Jugendhilfeträgern bieten (vgl. Smessaert/Fritschle 2015: 361f.). Es wird dabei nicht immer einfach festzustellen sein, ob sich diese Kooperationen auf einer geteilten normativen Grundlage im Sinne des § 1 SGB VIII bewegen.

#### 2.4.2.4 Absicherung der Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der Ombuds- und Beschwerdestellen im Sinne einer fachlich-professionellen Autonomie und normativen Ausrichtung auf Grund- und Menschenrechte, wie sie oben aufgezeigt wurde, bedarf eigener, vorwiegend struktureller Interventionen. Es gilt der Grundsatz, dass die rechtliche Absicherung, Organisations- und Finanzierungsmodalitäten so gewählt und verbindlich geregelt werden, dass diese Form der Unabhängigkeit – oder: professionell-selbstbestimmten Abhängigkeit – gewährleistet ist. Flankierend braucht es Strukturen, die eine regelmäßige Beurteilung und kritische Begleitung aller Aktivitäten der Ombudsstellen im Hinblick auf diese Unabhängigkeit ermöglichen.

Die folgenden Aspekte können als förderlich hinsichtlich einer diesbezüglichen Absicherung betrachtet werden:

- Es gibt eine schriftlich fixierte Konzeption als Ergebnis eines fachlich-inhaltlichen Verständigungsprozesses, die ombudschäftliches Handeln beschreibt und begründet.

Eine solche explizite Sollbeschreibung ermöglicht erst eine kritische Betrachtung der konzeptionellen Ausrichtung sowie der tatsächlichen Praxis.

- Die Mitarbeiter\_innen der Ombuds- und Beschwerdestellen sind auch formal ausschließlich dem eigentlichen und schriftlich fixierten Zweck der Ombudsstelle verpflichtet. Entsprechendes sollte mit allen ombudschäftlich tätigen Personen (Haupt- und Ehrenamtliche) vertraglich vereinbart werden.
- Ein externes, nicht in die Regelabläufe der Ombudsstelle eingebundenes Gremium, begleitet die Arbeit der Ombudsstelle kritisch und übernimmt eine Aufsichtsfunktion hinsichtlich der selbstgewählten und schriftlich fixierten Ausrichtung. Ein solcher Beirat sollte aus Expert\_innen bestehen, die ausreichend Expertise bezüglich des Arbeitsfeldes der Kinder- und Jugendhilfe besitzen, die gleichzeitig aber auch eine kritische Distanz zu allen Institutionen der Jugendhilfe wahren können.

#### 2.4.2.5 Unterstützung von Klagen

Wie oben bereits deutlich wurde, übernehmen Klagen vor dem Verwaltungsgericht eine besondere Funktion hinsichtlich der erwähnten normativen Praxis. Sie ermöglichen eine unabhängige Überprüfung der Auslegungspraxis der öffentlichen Verwaltung und tragen so mittels Präzedenzfällen zur Rechtssicherheit bei. Versteht man die Unterstützung von Klagen als strukturelle Intervention, die dieses Ziel verfolgt, dann reicht dieser Aspekt über die Einzelfallarbeit hinaus, darf aber mit dieser nicht in Konflikt geraten. Konkret bedeutet dies, dass der Zweck der Beratung und Begleitung, die individuelle, oft auf strategische Kompromisse ausgerichtete Unterstützung von Personen im Einzelfall, durch eine Klage nicht beeinträchtigt werden soll. Die Erfahrung zeigt, dass eine Klage in aller Regel nicht der richtige Weg ist, um Kindern, Jugendlichen und Familien möglichst schnell zu der Unterstützung zu verhelfen, die sie in ihrer aktuellen Situation dringend benötigen. Klagen erstrecken sich meist über längere Zeiträume und stellen für die klagenden Personen zudem einen zusätzlichen Aufwand und eine Belastung dar. Andererseits sind sie die einzige Möglichkeit, Verwaltungshandeln in der Jugendhilfe unabhängig und verbindlich rechtlich überprüfen zu lassen – sie sind ein zentrales Element unserer rechtsstaatlichen Verfasstheit.

Eine bereits bestehende und auch praktizierte Möglichkeit, diesen Widerspruch aufzulösen, ist, dort Klagen zu unterstützen, wo diese keinen Einfluss mehr auf die Verfügbarkeit von Unterstützungsmaßnahmen nehmen. Das ist der Fall, wenn eine Leistung bereits gewährt wird, und auf dem Klageweg darüber gestritten wird, wer die Kosten der Leistung trägt, zum Beispiel bei einer Selbstbeschaffung durch die Anspruchsberechtigten oder indem der Leistungsanbieter in Vorleistung geht. Solche Fälle sind allerdings selten und nur im Kontext von Leistungen realisierbar, die in ihrem finanziellen Gesamtvolumen überschaubar bleiben, was zum Beispiel bei einer stationären Maßnahme nicht der Fall ist. Die wenigen Fälle, bei denen es nicht den Interessen der Anspruchsberechtigten und Leistungsadressat\_innen widerspricht

zu klagen, können eine Funktion im Sinne der normativen Praxis übernehmen und als strukturelle Intervention der Ombudsstelle betrachtet werden. In der Folge sollten die Kosten dieser Klagen nicht den Klageführenden aufgebürdet, sondern von den Ombudsstellen getragen werden.

Eine Ausweitung dieser Praxis wäre wünschenswert, kann aber nur mit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung gelingen. Ein möglicher Weg könnte sein,

„wenn Stiftungen dazu übergingen, die Vorfinanzierung und das Risiko zu übernehmen. Das setzt allerdings eine sozialrechtlich durchdachte Gestaltung der Darlehensverträge, die hier zu schließen sind, voraus. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der sozialrechtliche Anspruch durch die Leistung der Stiftung untergeht“ (Rosenow 2013: 8).

## **2.5 Ressourcen, Akteure und Evaluation**

Die handlungstheoretisch begründeten nächsten Schritte im Rahmen einer prospektiven Handlungsplanung bestünden nun darin zu entscheiden, wer mit welchen materiellen Mitteln welche dieser Interventionen realisiert und wie diese bezüglich ihrer Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wünschbarkeit bewertet werden können. Der hier gewählte Zugang nutzt die allgemeine, normative Handlungstheorie jedoch in erster Linie als Strukturierungshilfe, um ein komplexes Arbeitsfeld nachvollziehbar in seine zentralen Elemente zu differenzieren und damit systematisch darstellen zu können. Vor diesem Hintergrund sollen nur einige allgemeine Aspekte in Verbindung mit der konkreten Umsetzung und Auswertung der zuvor skizzierten Interventionen erwähnt werden.

Wie bereits deutlich wurde, müssen auch zukünftig viele Aktivitäten darauf ausgerichtet werden, die notwendigen materiellen Ressourcen für eine dauerhafte Absicherung von Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe zu erschließen. Hier kommt vor allem den sozialpolitisch tätigen Akteuren mit Definitions-, Artikulations- und Positionsmacht eine wichtige Rolle zu.

Die bereits vorhandenen finanziellen Ressourcen – sei es durch Aktion Mensch, die Wohlfahrtsverbände oder andere, öffentliche Stellen – ermöglichen die Umsetzung der hier skizzierten Interventionen in unterschiedlichem Maße, aber mit einem Grundstock an hauptamtlicher Ausstattung und ergänzenden ehrenamtlichen Leistungen von in der Jugendhilfe erfahrenen Fachkräften. Letztere sorgen dort, wo es bislang noch keinerlei externe finanzielle Unterstützung gibt, für ein Mindestmaß an ombudshaftlicher Beratung und Begleitung.

Zur Evaluation der einzelnen Interventionen müssen geeignete Verfahren gewählt werden, die Aussagen über die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und

Wünschbarkeit zulassen. Eine besondere Bedeutung haben dabei die regelmäßige Auswertung der Beratungsarbeit und externe Evaluationen (aktuelle Beispiele: Kinder- und Jugendhilferechtsverein e.V. 2015; Projektgruppe Evaluation Ombudschaft Jugendhilfe NRW 2015; Initiative Habakuk 2014; Walter 2014a; Bremer Beratungs- und Beschwerdebüro für Erziehungshilfen 2014; Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe 2012). Hier zeigt sich, dass insgesamt großer Wert auf eine differenzierte Reflexion der ombudshaftlichen Arbeit gelegt wird, die wertvolle Hinweise für die zukünftige Weiterentwicklung dieses Arbeitsfeldes liefert.

## 2.6 Abschließende Bemerkungen

Der hier gewählte systematische Zugang zur Erschließung eines gesellschaftlichen Wirklichkeitsbereichs – der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – und damit verbundener Handlungserfordernisse einer Profession Sozialer Arbeit sollte ein integratives und kohärentes Bild eines vergleichsweise jungen Arbeitsfeldes ermöglichen. Angesichts der Komplexität und Vielfältigkeit des Gegenstandes muss ein solches Vorgehen stets lückenhaft bleiben. Der Anspruch, der hier verfolgt wird, zielt in erster Linie darauf, Felder oder Dimensionen von Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe aufzuzeigen und exemplarisch zu füllen.

Ein solches Vorgehen kann als erfolgreich bezeichnet werden, wenn es zum einen gelingt, die Anwendung einer allgemeinen normativen Handlungstheorie als Strukturierungshilfe zur Darstellung eines ganzen Arbeitsfeldes zu veranschaulichen – als Fallstudie im Sinne des vorliegenden Buches. Zum anderen aber soll auch die inhaltlich-fachliche Diskussion um Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe um einen professionstheoretischen Beitrag bereichert werden.

## Literatur

- Arnegger, Manuel/Häußermann, Hans-Peter (2015): Leisten Ombudsstellen in der Jugendhilfe einen Beitrag zur Umsetzung von Kinderrechten? In: frühe Kindheit 03/2015, S. 60-63.
- Arnegger, Manuel/Spatscheck, Christian (2008): Der Begriff der Ökonomisierung im Kontext der Sozialen Arbeit – Die Vermessung eines umkämpften Terrains. In: Spatscheck, C./Arnegger, M./Kraus, S./Mattner, A./Schneider, B. (Hrsg.): Soziale Arbeit und Ökonomisierung. Analysen und Handlungsstrategien. Berlin: Schibri, S. 9-25.
- Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. (2012): 10 Jahre Ombudschaft in der Berliner Jugendhilfe. Abgerufen von [http://brj-berlin.de/wp-content/uploads/2014/03/Berliner\\_Rechtshilfefonds\\_Jugendhilfe\\_e.\\_V.\\_10-Jahre-Ombudschaft.pdf](http://brj-berlin.de/wp-content/uploads/2014/03/Berliner_Rechtshilfefonds_Jugendhilfe_e._V._10-Jahre-Ombudschaft.pdf) [Zugriff: 27.11.2015].

- Bielefeldt, Heiner (1998): Philosophie der Menschenrechte: Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos. Darmstadt: Wiss. Buchges.
- Bremer Beratungs- und Beschwerdebüro für Erziehungshilfen (2014): Jahresbericht November 2013 bis Oktober 2014. Bremen. Abgerufen von <http://bebee-bremen.de/wp-content/uploads/1.-Jahresbericht-BeBeE.pdf> [Zugriff: 27.11.2015].
- Brugger, Winfried (1992): Stufen der Begründung von Menschenrechten. In: Der Staat, Bd. 31, S. 19-31.
- Bunge, Mario/Mahner, Martin (2004): Über die Natur der Dinge. Materialismus und Wissenschaft. Stuttgart: Hirzel.
- Galtung, Johan (1994): Menschenrechte – anders gesehen. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Geiser, Kaspar (2015): Problem- und Ressourcenanalyse in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung in die Systemische Denkfigur und ihre Anwendung (6. korrigierte Auflage). Luzern: interact; Freiburg i.Br.: Lambertus.
- Glasl, Friedrich (2013): Konfliktmanagement: ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater (11., aktualisierte Auflage). Bern: Haupt.
- Initiative Habakuk (2014): Abschlussbericht. Freiburg. Abgerufen von <http://www.initiative-habakuk.de/downloads/abschlussbericht.pdf> [Zugriff: 25.03.2016].
- Kappeler, Manfred (o.J.): Unrecht und Leid – Rehabilitation und Entschädigung? Der Abschlussbericht des Runden Tisches Heimerziehung. <https://dierkschaefer.files.wordpress.com/2011/01/abschluc39f-kappeler.pdf> [Zugriff: 20.06.2015].
- Kinder- und Jugendhilferechtsverein e.V. (2015). Fallstatistik 2013-2015. Dresden. Abgerufen von [http://www.jugendhilferechtsverein.de/images/Dokumente/FALLSTATISTIK%202013\\_2015.pdf](http://www.jugendhilferechtsverein.de/images/Dokumente/FALLSTATISTIK%202013_2015.pdf) [Zugriff: 21.02.2016].
- Fendrich, Sabine/Pothmann, Jens/Tabel, Agathe (2014): Monitor Hilfen zur Erziehung 2014. (Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Hrsg.). Dortmund: Eigenverlag Forschungsverbund DJI/TU Dortmund an der Fakultät 12 der Technischen Universität Dortmund.
- Mühlmann, Thomas (2014): Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung im Spiegel regionaler Unterschiede. In S. Fendrich/J. Pothmann/A. Tabel, Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (Hrsg.), Monitor Hilfen zur Erziehung 2014 (S. 27–34). Dortmund.
- Obrecht, Werner (2009): Was braucht der Mensch? Grundlagen einer biopsychosozioökulturellen Theorie menschlicher Bedürfnisse und ihre Bedeutung für eine erklärende Theorie sozialer Probleme. Ms. (unveröff.).
- Obrecht, Werner (2001): Das Systemtheoretische Paradigma der Disziplin und der Profession der Sozialen Arbeit. Eine transdisziplinäre Antwort auf das Problem der Fragmentierung des professionellen Wissens und die unvollständige Professionalisierung der Sozialen Arbeit. Hochschule für Soziale Arbeit Zürich, Zürich.
- Obrecht, Werner (1996): Ein normatives Modell rationalen Handelns. Umriss einer wert- und wissenschaftstheoretischen allgemeinen Handlungstheorie für die Soziale Arbeit. In: Verein zur Förderung der akademischen Sozialen Arbeit (Hrsg.). Symposium Soziale Arbeit: Beiträge zur Theoriebildung und Forschung in Sozialer Arbeit. Köniz: Soziothek, S. 109-210.
- Projektgruppe „Evaluation Ombudschaft Jugendhilfe NRW“ der Fachhochschule Münster (2015): Abschlussbericht Evaluation Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. Münster: Fachhochschule Münster Fachbereich Sozialwesen. Abgerufen von <http://ombudschaft-nrw.de/pdf/Evaluationsbericht%20Ombudschaft.pdf> [Zugriff: 27.11.2015].
- Rosenbauer, Nicole/Schiller, Ulli (2015): „Wenn man Veränderung in der Sozialen Arbeit will, reicht es im Moment nicht aus, nur seinen Job zu machen“, in: Forum Jugendhilfe 03/2015, S. 52-57.
- Rosenow, Roland (2013): Kooperation von Ombudsstellen und Anwälten zur Durchsetzung von Ansprüchen nach dem SGB VIII. Beitrag zum 10. bundesweiten Treffen des Netzwerks Ombudschaft am 10./11.10.2013 in Freiburg. Vortragsmanuskript, Freiburg im Breisgau.

- [http://www.sozialrecht-rosenow.de/files/roland-rosenow/downloads/5efbb\\_28\\_rosenow\\_kooperation\\_ombudsstellen.pdf](http://www.sozialrecht-rosenow.de/files/roland-rosenow/downloads/5efbb_28_rosenow_kooperation_ombudsstellen.pdf) [Zugriff: 21.02.2016].
- Runder Tisch Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren: Abschlussbericht. (2010). Berlin: AGJ.
- Sandermann, Philipp/Schruth, Peter/Urban-Stahl, Ulrike (2014): Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik, 12. Jg., S. 4-10.
- Sandermann, Phillip (2014): Warum gibt es einrichtungsexterne Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe? Wohlfahrtsstaatssoziologische Erklärungsperspektiven. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik, 12. Jg., S. 62-88.
- Schruth, Peter (2015): Sich bewegen im Machtkorsett: Unabhängige Beratung in der Jugendhilfe. In: Forum Erziehungshilfen, 21. Jg., Heft 5, S. 265-271.
- Schruth, Peter (2014): Zur Implementierung (externer) ombudschäftlicher Strukturen im Jugendhilferecht. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik, 12. Jg., S. 48-61.
- Smessaert, Angela/Fritschle, Ursula (2015): Ombudschäftliche Beratung hilft! Wie die BBO Jugendhilfe Betroffene unterstützt, ihre Rechte in der Kinder- und Jugendhilfe zu erkennen und selbst durchzusetzen, In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ) 4/2015, S. 359-363.
- Staub-Bernasconi, Silvia (2007): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Systemtheoretische Grundlagen und professionelle Praxis – Ein Lehrbuch. UTB/Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.
- Staub-Bernasconi, Silvia (1998): Soziale Probleme - Soziale Berufe - Soziale Praxis. In M. Heiner, M. Meinhold/H. von Spiegel/S. Staub-Bernasconi: Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit. Freiburg im Breisgau: Lambertus, S. 11-137.
- Staub-Bernasconi, Silvia (1995): Systemtheorie, soziale Probleme und Soziale Arbeit: lokal, national, international. Haupt. Bern/Stuttgart/Wien.
- Thiersch, Hans (2012): Zur Bedeutung von Ombudschäft in der Jugendhilfe. In: Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. (2012). S. 2-4.
- Trenczek, Thomas/Heinz, Stefan (2015): Ombudschäft in der Kinder- und Jugendhilfe – Interessenvertretung oder Fürsorge?, In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ) 4/2015, S. 348-358.
- Urban, Ulrike (2006): Wo kein Kläger, da kein Rechtsbruch? Zur Durchsetzung von individuellen Rechtsansprüchen in der Jugendhilfe. Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe - ZKJ, (Heft 3), 126–128.
- Urban-Stahl, Ulrike (2012): Beschwerde- und Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Forum Jugendhilfe, 1/2012, S. 5-11.
- 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, herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen, Köln. [http://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user\\_upload/fruehehilfen.de/pdf/Expertise\\_Ombudsstelle\\_low2.pdf](http://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Expertise_Ombudsstelle_low2.pdf) [Zugriff: 28.08.2014].
- Urban-Stahl, Ulrike/Sandermann, Philipp (2013): Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe. Perspektiven auf ein neu entstehendes Handlungsfeld. In: Sektion Sozialpädagogik und Pädagogik der frühen Kindheit (Hrsg.): Konsens und Kontroversen. Sozialpädagogik und Pädagogik der frühen Kindheit im Dialog. Weinheim/Basel, S. 188-200.
- Vereinte Nationen – Zentrum für Menschenrechte/Internationaler Verband der SozialarbeiterInnen (IFSW)/Internationale Vereinigung der Ausbildungsstätten für Soziale Arbeit (IASSW) (2002): Menschenrechte und Soziale Arbeit: Ein Handbuch für Ausbildungsstätten der Sozialen Arbeit und für den Sozialarbeitsberuf. 5. Auflage. Weingarten.
- Walter, Tasia (2014a): Evaluationsbericht 1. Juni 2012 bis 31. Mai 2014. Limburg a.d. Lahn: Ombudsstelle für Kinder- und Jugendrechte in Hessen. Abgerufen von <http://www.dicv->

- limburg.de/unsere-leistungen/geschaeftsbereiche/kinder-jugend-und-familienhilfe/ombudsstelle-fuer-kinder-und-jugendrechte [Zugriff: 27.11.2015].
- Walter, Tasia (2014b): Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe. Ein gangbarer Weg zur Förderung der Kinder- und Jugendrechte? In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen, 4/2014, S. 73-82.
- Wensierski, Peter (2006): Schläge im Namen des Herrn: die verdrängte Geschichte der Heimkinder in der Bundesrepublik (2. Aufl). München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Wiesner, Reinhard (2012): Implementierung von ombudschaflichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII. Rechtsgutachten für die „Netzwerkstelle Ombudschaft in der Jugendhilfe“ des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. [http://www.initiative-habakuk.de/fileadmin/media/dokumente/kinderrechte/Rechtsgutachten\\_ReinhardWiesner\\_2012.pdf](http://www.initiative-habakuk.de/fileadmin/media/dokumente/kinderrechte/Rechtsgutachten_ReinhardWiesner_2012.pdf) [Zugriff: 28.08.2014].
- Wolf, Klaus (2010): Machtstrukturen in der Heimerziehung. In: neue praxis 6/2010, S. 539-557.
- Wolf, Klaus (2007): Zur Notwendigkeit des Machtüberhangs in der Erziehung. In: Kraus, Björn/Krieger, Wolfgang (Hrsg.): Macht in der Sozialen Arbeit. Interaktionsverhältnisse zwischen Kontrolle, Partizipation und Freisetzung. Lage. S. 103-141.