

Positionspapier des AFET-Fachausschusses Jugendhilferecht und -politik

„Mit unabhängigen Ombudsstellen die Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe stärken“

Anlass

In dem vom Bundestag im Jahr 2017 verabschiedeten Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) sind gesetzliche Änderungen in Bezug auf die Beteiligung und Beschwerdemöglichkeiten von jungen Menschen und ihrer Familien vorgesehen. Mit dem vom BMFSFJ initiierten Dialogprozess „Mitreden – Mitgestalten: Die Zukunft der Kinder- und Jugendhilfe“¹ Ende 2018 ist auch das Thema der externen Ombudsstellen wieder aktuell in der bundesweiten Diskussion.

Der AFET - Fachausschuss Jugendhilferecht und –politik (FA JHR) hat sich immer wieder intensiv mit dem Thema Beteiligung und Beschwerdemöglichkeiten von jungen Menschen und ihren Familien und insbesondere mit „Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe“ auseinandergesetzt. 2012 hat er hierzu ein Diskussionspapier mit Empfehlungen veröffentlicht².

Die Ombudsstellen wurden in den letzten Jahren bundesweit ausgebaut und fachlich weiterentwickelt. Unterstützt wurde dieser Prozess u.a. auch durch bundesgesetzliche Änderungen.

Der Fachausschuss JHR erläutert im Folgenden die Notwendigkeit weiterer konkretisierender und verbindlicher rechtlicher Regelungen im SGB VIII.

Historisch-fachliche Einordnung

Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe werden zunehmend von freien und öffentlichen Jugendhilfeträgern als eine fachlich notwendige Beschwerdeform für junge Menschen und ihre Familien betrachtet, die Leistungen der Jugendhilfe in Anspruch nehmen wollen oder bereits erhalten und sich von einem Jugendhilfeträger nicht ausreichend beraten, beteiligt oder unfair behandelt fühlen. Die Entstehung von Ombudsstellen ist eingebettet in die Fachdiskurse über Kinderrechte, Kinderschutz, Partizipation und Selbstwirksamkeit. Der durch eine Anfrage oder Beschwerde von jungen Menschen vielfach geäußerte Wunsch an eine Ombudsstelle lautet: „Wir wollen gehört und ernst genommen werden!“ (vgl. Fachveranstaltung NRW Dez. 2016). War fachliche Empörung ein Auslöser der ersten Ombudsstelle in Berlin (vgl. BRJ „10 Jahre Ombudschaft“³), so hat sich die Entwicklung seit 2002 bundesweit in Richtung Professionalisierung bewegt⁴.

2008 entstand das Bundesnetzwerk Ombudschaft in der Jugendhilfe, in dem heute, je nach Zählweise, 15 unabhängige Beschwerdestellen ihre Zusammenarbeit koordinieren. Sie

¹ Weitere Informationen unter www.mitreden-mitgestalten.de

² Diskussionspapier des FA JHR: „Unabhängige Ombudsstellen in der Jugendhilfe“. In: Dialog Erziehungshilfe 4-2012, S. 18-24.

³ Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. (2012): 10 Jahre Ombudschaft in der Berliner Jugendhilfe. https://ombudschaft-nrw.de/pdf/Berliner_Rechtshilfefonds_Jugendhilfe_e.V._10_Jahre_.pdf (abgerufen am 26.02.19).

⁴ Arnegger, M. (2018): Wozu braucht es Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe? In: DAS JUGENDAMT, Heft 1-2, S. 12-15.

verbindet eine gemeinsame Definition ombudshaftlicher Tätigkeiten⁵, die zugleich konzeptionelle und organisatorische Besonderheiten in den Ländern ermöglichen. Diese unterschiedliche Struktur von Ombudsstellen bedingt auch eine Vielfalt an Finanzierungsgrundlagen. Freie Jugendhilfeträger von Ombudsstellen finanzieren sich überwiegend aus Spendenmitteln, Mitgliedsbeiträgen, Stiftungsmitteln (z.B. Aktion Mensch) und aus öffentlichen Zuwendungen⁶.

In verschiedenen Bundesländern, z.B. in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein bieten die Bürgerbeauftragten ebenfalls eine landesweit tätige Beschwerdestelle für junge Menschen an.

Teilweise verfügen Ombudsstellen neben der individuellen Beratung junger Menschen und Familien über ergänzende konzeptionelle Angebote. Dazu zählen vor allem infrastrukturelle Beratung zum Aufbau von Beschwerdestellen in Jugendämtern (z.B. NRW) oder die regelmäßige Qualifizierung von ehrenamtlich tätigen Ombudspersonen und von BeraterInnen in organisationsgebundenen Beschwerdestellen (z.B. NRW). Die Ombudspersonen sind in der Regel berufserfahrene Fachkräfte der Jugendhilfe.

Ombudsstellen in der Jugendhilfe sind eine besondere Beschwerdeform. Sie unterscheiden sich von organisationsgebundenen und damit internen Beschwerdestellen, z. B. in Jugendhilfeeinrichtungen (vgl. § 45 SGB VIII) oder von jugendamtsinternen Beschwerdestellen (z.B. Stadt Bochum) durch ihre strukturelle und personelle Unabhängigkeit.

Ombudsstellen bieten insbesondere auch jungen Menschen Rat, die über kein eigenes Antragsrecht (§ 36 SGB I) verfügen, sowie nicht als Verfahrensbeteiligte (§ 12 SGB X) einbezogen und insofern in einer ohnehin rechtlich schwachen Ausgangssituation sind.

Auftraggeber einer ombudshaftlichen Beratung sind die jungen Menschen selbst und ihre Familien. Sie haben die Federführung und müssen sich darauf verlassen können, dass die Ombudsstelle nicht direkt oder indirekt andere Interessen verfolgt, die ihren Interessen widersprechen.

Externe Ombudsstellen und interne Beschwerdestellen bei öffentlichen und freien Jugendhilfeträgern stehen nicht in Konkurrenz zueinander, sie ergänzen sich.

Diese unterschiedlichen Formen sind jeweils mit Vor- und Nachteilen verbunden (vgl. Hansbauer/Stork, 2011). So ist anzunehmen, dass in den organisationsgebundenen Beschwerdestellen der freien Träger der Jugendhilfe eher alltägliche Probleme angesprochen und verhandelt werden. Ihr Vorteil besteht darin, dass sie räumlich und zeitlich für junge Menschen schnell erreichbar sind und die BeraterInnen sich in der Institution auskennen. Das gilt ebenso für Beschwerdestellen bei öffentlichen Trägern, die auch eine gute Kenntnis der Jugendamtsstrukturen bieten.

Um Interessenkollisionen der BeraterInnen zu vermeiden, sind regelmäßige kollegiale Beratungen für Ombudspersonen zur Reflektion der eigenen Arbeit und eine gute Vernetzung der Ombudsstellen ratsam und grundsätzlich als ein Qualitätsmerkmal erforderlich.

Ombudshaftliche Beratung ist primär sozialpädagogische Beratung im Zusammenhang mit dem rechtlichen Rahmen des SGB VIII, zukünftig möglicherweise ergänzt als erweiterte Aufgabe eines inklusiven SGB VIII. Methodisches Primat hat die Partizipation junger Menschen (und ggfs. deren Eltern); dabei bilden Partizipation und Ombudshaft zwei Seiten einer Medaille (vgl. Struck/Hemker 2011).

Ombudshaftliche Beratung setzt bei Konflikten auf das Ziel eines Ergebnisses, mit dem beide Seiten leben können und deshalb zustimmen. Im Idealfall können alle Beteiligten bei diesem Klärungsprozess Erkenntnisse gewinnen, die z.B. zu einer Qualitätsverbesserung der Arbeit

⁵ S. auch <https://ombudshaft-jugendhilfe.de>

⁶ Ein Beispiel für die Förderung aus öffentlichen Mitteln ist die Berliner Beratungs- und Ombudsstelle JH; <https://www.brj-berlin.de/projekte/bbo-jugendhilfe/>.

der Jugendhelferträger führen können.

Dieser Blick wird auch durch die Definition von U. Urban-Stahl⁷ eingenommen: „Ombudschaft ist abgeleitet vom skandinavischen „Ombudsman“ und beschreibt eine unparteiische/unparteiliche Vorgehensweise bei Streitfragen, in der die Interessen der strukturell unterlegenen Partei durch die Ombudsperson besondere Beachtung finden. Ziel ist es, Machtasymmetrien auszugleichen und eine faire Entscheidung bei Streitfragen zu erreichen.“ Ombudschaftliche Beratung zielt somit auf einen fairen Ausgleich, wobei die Befähigung junger Menschen gefördert werden soll, ihre Interessen und Ziele selbständig zu erkennen und zu vertreten.

Kann ein Konflikt nicht durch außergerichtliche, ombudschaftliche Beratung und Begleitung gelöst werden, ist zu prüfen, ob das förmliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren Abhilfe schaffen kann. Hier ist zu beachten, dass insbesondere für Kinder und Jugendliche eine Rechtsschutzlücke (Schimke⁸) besteht, da ihre Rechtsposition durch das Elternrecht geschwächt wird und eigene Rechte nur schwer umzusetzen sind. Selbst gerichtliche Eilverfahren, sofern überhaupt die Voraussetzungen erfüllt sind, beinhalten das Risiko finanzieller Kosten. Sie sind nur bedingt zeitnah und können die kommunikative Ebene bei einer weiteren Zusammenarbeit erheblich stören.

Das kommunikative Verfahren in einer Ombudsstelle und das gerichtliche Verfahren müssen in der Sache nicht im Widerspruch zueinander stehen, sondern können sich ergänzen, wenn es darum geht, Sachverhalte zu klären. Wesentliches Ziel ist und bleibt es, durch kommunikative Verfahren zeitnahe, praktikable und weiterhelfende Lösungen zu finden, die für die jungen Menschen mit keinem Kostenaufwand verbunden sind.

Rahmenbedingungen, rechtliche Einordnung und Herausforderungen externer Ombudsstellen

Der FA JHR geht davon aus, dass bei Ombudschaften in der Jugendhilfe nicht mehr das ‚ob‘, sondern lediglich das ‚wie‘ einer bundesgesetzlichen Regelung zur Debatte steht. Das gegenwärtige Recht des SGB VIII sieht bisher nur organisationsgebundene Beschwerdestellen in Einrichtungen vor. Dies sollte gleichermaßen ebenso für Jugendämter gelten. Die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen verhindern zwar nicht den Aufbau von unabhängigen Ombudsstellen, sie fördern ihn aber auch nicht. Derzeit ist es eine Frage der fachlichen Souveränität von Jugendämtern, ob sie Ombudsstellen als notwendige Ergänzung der Jugendhilfestrukturen schätzen und fördern oder als überflüssig bewerten.

Die oben beschriebenen, teilweise unterschiedlichen Formen ombudschaftlicher Beratung sind auch Ausdruck der aktuellen gesetzlichen und fachpolitischen Lage auf Bundes- und Landesebene. Sollen Ombudsstellen auch zukünftig bundesweit professionell arbeiten, bedürfen sie ausreichender bundesgesetzlicher Grundlagen. Das Landesrecht kann diese Grundlagen mit Ausführungsgesetzen weiter konkretisieren.

Die aktuellen Vorschläge in § 9a SGB VIII-KJSG sind als Kann-Regelung ausgelegt und beinhalten die Kriterien, dass Ombudsstellen unabhängig und weisungsfrei arbeiten sollen. Ihr Arbeitsgebiet bezieht sich nicht nur auf rechtsanspruchsbegründete Leistungen des SGB VIII, sondern auf alle Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe. Sofern das SGB VIII zukünftig im Rahmen eines „Inklusiven SGB VIII“ auch für Leistungen für junge Menschen mit körperlichen und/oder geistigen Beeinträchtigungen zuständig wird, erweitert sich der Aufgabenbereich von Ombudsstellen erheblich.

Partizipation junger Menschen ist ein zentraler Wirkfaktor individueller Hilfeleistungen.

⁷ Urban-Stahl, U./Jann, N. (2014): Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, München; Basel: Ernst Reinhardt Verlag.

⁸ Schimke, H.-J. (2014): Vortrag „Beteiligungsrechte von Kindern und Jugendlichen in der K+JH“ am 7.11.14 in Münster.

Ombudsstellen tragen mit dazu bei, die Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen an allen sie betreffenden Entscheidungen zu fördern. Für den Aufbau einer Kultur der Partizipation junger Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe reichen Ombudsstellen jedoch allein nicht aus. Junge Menschen benötigen auch Unterstützung und Förderung zur gemeinsamen Organisation ihrer eigenen Interessen. Die Landesheimräte u.a. in Bayern und Hessen⁹ belegen, dass solche Formen in der Jugendhilfe praktikierbar sind. In anderen europäischen Ländern gibt es bereits positive Erfahrungen.

Insbesondere durch die im Abschlussbericht des „Runden Tisches Heimerziehung der 50er und 60er Jahre“ dokumentierten Erfahrungen der ehemaligen Heimkinder sollten drei wesentliche Primare in der Praxis der Erziehungshilfen stärker fachlich beachtet und weiterentwickelt werden: die Anhörung und Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in alle sie betreffenden Angelegenheiten, die Beachtung des Vorrangs des Kindeswohls und die Schaffung unabhängiger Ombudsstellen.

In ihrer Stellungnahme zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) haben sich die Kommunalen Spitzenverbände¹⁰ für die Schaffung von Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe ausgesprochen. Die Finanzierungsverantwortung sehen sie jedoch nicht bei den Kommunen, sondern beim Bund und den Ländern.

Der FA JHR regt an, zur Sicherstellung der gemeinsamen Aufgabe und einer ausreichenden Finanzierung alle Ebenen der öffentlichen Jugendhilfeträger und der freien Jugendhilfe einzubeziehen.

Aktuell beraten die Ombudsstellen fast ausschließlich junge Menschen und deren Eltern im Bereich rechtsanspruchsbegründeter Leistungen (Erziehungshilfen und andere stationäre Leistungen sowie Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII).

Der FA JHR schlägt vor, perspektivisch in diesen Leistungsbereichen eine entgeltbasierte Finanzierung einzuführen¹¹. Aus pragmatischen Gründen sollten hier insbesondere die stationären Leistungen (§§ 19, 21, 34, 35 und 35a und 41 SGB VIII) zur Finanzierung herangezogen werden. In jedem Bundesland wäre die Höhe des Entgeltanteils zu prüfen. Der FA JHR geht davon aus, dass ein Anteil zwischen 5 und 10 Cent pro Tag und belegtem Platz ausreicht. Die Freien Träger könnten sich aus ihren freien Mitteln ergänzend an der Finanzierung der Ombudsstelle beteiligen (z.B. aus Spendenmitteln). Über die jeweiligen Landesrahmenverträge der Erziehungshilfen könnten hierüber Verträge abgeschlossen werden. Die Einbeziehung von Ombudsstellen in die rahmenvertraglichen Vereinbarungen über Leistungen und Entgelte schafft eine solide Grundlage für eine entgeltbasierte, unabhängige ombudschaftliche Einzelfallberatung. Die wirtschaftliche Belastung der Jugendämter ist abhängig von den jeweiligen Fallzahlen und entspricht somit einer gerechten Kostenverteilung.

Eine fachpolitische Verantwortung sieht der FA JHR auch bei den überörtlichen öffentlichen Jugendhilfeträgern (Landesjugendämter und Ministerien). Sie sollten die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen, die für den Aufbau und die Schaffung der Infrastruktur in Form von gut erreichbaren Angeboten von Beschwerdestellen in Jugendämtern, die Qualifizierung ihrer BeraterInnen, die Vernetzung mit anderen Angeboten und den Aufbau von selbstorganisierten Formen der Interessensvertretung von Menschen in der Jugendhilfe notwendig sind.

⁹ S. auch <http://www.landeshheimrat.bayern.de/> und <https://landesheimrat-hessen.jimdofree.com/>

¹⁰ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2017): Stellungnahme zum Gesetzesentwurf KJSG, Seite 3. https://www.afet-ev.de/aktuell/SGB-VIII-Reform/PDF-SGB-VIII-Reform-2017/Bundesvereinigung-der-kommunalen-Spitzenverbaende_Stellungnahme_KJSG-23.03.2017.pdf?m=1491474686 (abgerufen am 26.2.19).

¹¹ Die Finanzierung von Ombudsstellen ist derzeit bundesweit sehr unterschiedlich geregelt, z.T. im Rahmen befristeter Modellprojekte.

Alternativ könnte die Finanzierung von Ombudsstellen auch durch unabhängige Stiftungen erfolgen (vgl. Stiftung Kinderland Baden-Württemberg). Die Inhalte und Ziele werden dann über die Satzung festgelegt.

Empfehlungen

- Auf bundes- und landesgesetzlicher Ebene sollten die Voraussetzungen für interne Beschwerdestellen in Jugendämtern und für eine nachhaltige Verankerung der Ombudsstellen geschaffen werden.
- Die regionalen Strukturen in der Jugendhilfe sind bei der Schaffung von Ombudsstellen angemessen zu berücksichtigen.
- Die strukturelle Unabhängigkeit externer Ombudsstellen als ein zentrales Qualitätsmerkmal für die Beratung von jungen Menschen und ihren Familien sollte sichergestellt werden.
- Öffentliche und freie Jugendhilfeträger verantworten den Aufbau und Betrieb von organisationsgebundenen Beschwerde- und Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe gemeinsam.
- Eine wesentliche Prämisse für das Erreichen der Zielgruppe sind niederschwellige Zugänge für die Inanspruchnahme der Ombudsstellen. Es sollten jeweils regionale, gut erreichbare Angebote auf kommunaler Ebene geschaffen werden. Berücksichtigt werden sollte auch die Möglichkeit der Nutzung von digitalen Medien.
- Die gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung und Beschwerdemöglichkeiten für junge Menschen und deren Familien sind bei der anstehenden SGB VIII-Reform weiterzuentwickeln. Bei der geplanten Ergänzung des § 9a-SGB VIII-KJSG reicht eine Kann-Regelung nicht aus und sollte auf einen Rechtsanspruch auf eine ombudschäftliche Beratung der jungen Menschen und ihrer Familien erweitert und konkretisiert werden.
- Der FA JHR empfiehlt, gesetzlich festzuschreiben, dass auf Wunsch der jungen Menschen die Ombudsperson als „Beistand“, bzw. Vertrauensperson zu Gesprächen hinzugezogen werden kann (z.B. beim Hilfeplangespräch).
- Für die Arbeit einer unabhängigen Ombudsstelle kann in Konfliktfällen die Akteneinsicht unter Berücksichtigung des Datenschutzes unerlässlich sein und sollte entsprechend gesetzlich geregelt werden.
- Die Kooperation und Vernetzung von Landesjugendämtern/Jugendämtern und Ombudsstellen ist strukturell zu verankern, um Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten für junge Menschen zu stärken, z.B. durch Verfahrensabsprachen zwischen Jugendamt und Ombudsstelle.
- Die Finanzierung sollte durch öffentliche und freie Träger erfolgen. Für die Einzelfallberatung empfiehlt der FA JHR eine rahmenvertraglich vereinbarte, entgeltbasierte Finanzierung. Zum Aufbau und Betrieb von Beschwerdestellen in Jugendämtern (kommunale Infrastruktur) empfiehlt der FA JHR eine zweckgebundene Anschubfinanzierung aus Landes- und Bundesmitteln. Alternativ sollte auf Bundesebene eine Stiftung des öffentlichen Rechts geprüft werden.

Mit diesem Positionspapier möchte der FA JHR eine professionelle Weiterentwicklung der externen Ombudsstellen anregen und für eine bundesgesetzliche Regelung plädieren, die die bereits von C. Schrapper 2013 beschriebenen zentralen Qualitätskriterien der „**Zugänglichkeit, Unabhängigkeit und Transparenz**“¹² bei den zu schaffenden Strukturen und Verfahren für Beschwerdemöglichkeiten von jungen Menschen berücksichtigt.

Hannover, 28. März 2019

AFET-Fachausschuss Jugendhilferecht und -politik

Literatur

AFET-Diskussionspapier des FA JHR: „Unabhängige Ombudsstellen in der Jugendhilfe“. In Dialog Erziehungshilfe 4-2012, S. 18-24.

Arnegger, M. (2018): Wozu braucht es Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe? In: DAS JUGENDAMT, Heft 1-2, S. 12-15.

Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. (2012): 10 Jahre Ombudschaft in der Berliner Jugendhilfe. https://ombudschaft-nrw.de/pdf/Berliner_Rechtshilfefonds_Jugendhilfe_e.V._10_Jahre_.pdf (abgerufen am 26.02.19).

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2017): Stellungnahme zum Gesetzesentwurf KJSG, Seite 3. https://www.afet-ev.de/aktuell/SGB-VIII-Reform/PDF-SGB-VIII-Reform-2017/Bundesvereinigung-der-kommunalen-Spitzenverbaende_Stellungnahme_KJSG-23.03.2017.pdf?m=1491474686 (abgerufen am 26.2.19).

Hansbauer, P./Stork, R. (2017): Ombudschaften für Kinder und Jugendliche – Entwicklungen, Herausforderungen und Perspektiven. Materialien zum 15. Kinder- und Jugendbericht. In: Sachverständigenkommission 15. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.): Materialien zum 15. Kinder und Jugendbericht. Zwischen Freiräumen, Familie, Ganztagschule und virtuellen Welten – Persönlichkeitsentwicklung und Bildungsanspruch im Jugendalter. München: Deutsches Jugendinstitut, S. 155–201.

Schrapper, Prof. Dr. C. (2013): Beschwerdemöglichkeiten und Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe. Historische Begründungen und systematische Überlegungen zu einer besonderen Verpflichtung des AFET. In: Dialog Erziehungshilfe 01-2013, S. 18-20.

Smessaert, A. (2019): Fast angekommen im System? Was eine gesetzliche Regelung zur ombudschaftlichen Beratung bedeuten und bewirken kann. In: DAS JUGENDAMT, Heft 1, S. 2-6.

Struck, N./ Hemker, B. (2011): Ombudschaften als Normalfall der Partizipation. Unabhängige Beschwerdestellen für Kinder, Jugendliche und Familien – ein Diskussionspapier des Arbeitskreises der JugendhilferreferentInnen im Paritätischen Wohlfahrtsverband. Forum Erziehungshilfen, Heft 5, 310–313.

Urban-Stahl, U./Jann, N. (2014): Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, München; Basel: Ernst Reinhardt Verlag.

¹² Prof. Dr. Schrapper, C. (2013): Beschwerdemöglichkeiten und Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe. Historische Begründungen und systematische Überlegungen zu einer besonderen Verpflichtung des AFET. In: Dialog Erziehungshilfe 01-2013, Seite 20.