

## **Unabhängige Ombudsstellen in der Jugendhilfe**

**Diskussionspapier des AFET Fachausschusses Jugendhilferecht und Jugendhilfepolitik**

*Der AFET-Vorstand hat das differenzierte Diskussionspapier seines Fachausschusses Jugendhilferecht und Jugendhilfepolitik mit großem Interesse diskutiert und beraten. Er bittet auch die Leserinnen und Leser zu dem vorliegenden Diskussionspapier um ihre Meinung!*

*Der Dialog im Vorstand wird im neuen Jahr mit dem Ziel fortgesetzt, sich weiter in die bundesweite Debatte einzubringen, insbesondere zu der Frage, warum auch zukünftig ein Handlungsbedarf im Beschwerdewesen und warum die bisherigen Lösungsansätze der Kinderrechtsdebatte die offenen Fragen noch nicht ausreichend beantworten.*

Im Zuge verschiedener Fachdiskurse wie um Partizipation und Kinderschutz, sowie angesichts der im Zuge von Kostendruck eingetretenen Kritik an einzelnen Bewilligungspraxen vor Ort, hat sich eine eigenständige Jugendhilfedebatte um Ombudsstellen in der Jugendhilfe etabliert. Ganz konkret geht es um die Frage, ob die oft bildungsbenachteiligten AdressatInnen der Jugendhilfe eine zusätzliche (Anlauf-)Stelle benötigen, um eine unabhängige Beratung/Unterstützung zu erhalten oder um sich zu beschweren. Diese Diskussion konzentriert sich seit der gesetzlichen Normierung der einrichtungsinterne Stellen durch das Bundeskinderschutzgesetz im § 45 SGB VIII zunehmend auf dessen Umsetzung in der Praxis freier Träger. Der AFET-Fachausschuss Jugendhilferecht und Jugendhilfepolitik will mit dem vorliegenden Papier dafür werben, die Debatte wieder um die Chancen und Herausforderungen der sog. unabhängigen Stellen zu erweitern, die sich auf das Handeln von Jugendämtern und freien Trägern beziehen. Viele der in der Debatte verwandten Begrifflichkeiten<sup>1</sup> sind unpräzise oder zumindest missverständlich<sup>2</sup>. Diese begriffliche Schwierigkeit muss jedoch kein Hindernis in der Sache selbst sein.

### **Stationen der Debatte**

- Mit dem Inkrafttreten des „Übereinkommens über die Rechte des Kindes“ der sog. „UN-Kinderrechtskonvention“ wurde 1992 nicht nur eine Argumentationshilfe zur formal-juristischen Begründung von Kinderrechten und Partizipation zur Verfügung gestellt, sondern auch eine umfassende Bindung der deutschen Rechtsordnung<sup>3</sup>. Beides fand jedoch nur allmählich Beachtung (z.B. Art. 12: Berücksichtigung des Kindeswillens und Art. 3: Vorrang des Wohl des Kindes<sup>4</sup>).
- Parallel fand seit den 90er Jahren der achte Kinder- und Jugendbericht<sup>5</sup> und die darin vertretene Betonung der Partizipation zunehmende Beachtung. Dies gab der aufkeimenden Debatte um Kinderrechte und den vielfältigen Initiativen hierzu (z.B.

<sup>1</sup> Es ist unklar, wie die Stellen selbst genannt werden: Die Begriffe „Klärungs-“, „Schlichtungs-“ und/oder „Beschwerdestelle“ benennen wichtige Aspekte des Aufgabenspektrums wörtlich, unterschlagen aber erhebliche Momente wie die des Konflikts und der Parteilichkeit. Der Begriff „Ombudsstelle“ betont demgegenüber die Ausrichtung an den Interessen der unterlegenen Partei. Er zielt darauf ab, dass eine strukturell bedingte Machtasymmetrie zwischen AdressatInnen und Organisationen der Jugendhilfe ausgeglichen werden soll. Diese besteht darin, dass die AdressatInnen die rechtlichen und pädagogischen Grundlagen der Jugendhilfe nicht kennen, häufig bildungsbenachteiligt und emotional belastet sind. Gleichzeitig schließt der Begriff die berechtigten Aspekte der Klärung, Schlichtung und Beschwerde nicht aus und wir werden uns im Folgenden an ihm orientieren. Darüber hinaus unterscheiden wir hier zwischen trägerinternen Stellen beim freien Träger (dies sind meist aber nicht ausschließlich einrichtungsinterne Stellen) oder bei der Verwaltung des Jugendamtes (z.B. Bochum) und unabhängigen Stellen. Es existiert eine verwirrende Vielfalt an Begriffsalternativen, die wir an dieser Stelle nicht abschließend auflösen können.

<sup>2</sup> DV am 6.9.2012 unter [http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen\\_archiv/2011/DV%2039\\_11.pdf](http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2011/DV%2039_11.pdf)

<sup>3</sup> Vgl. Cremer 2011 am 6.9.2012 unter [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/die\\_un\\_kinderrechtskonvention.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/die_un_kinderrechtskonvention.pdf)

<sup>4</sup> Am 6.9.2012 unter <http://www.national-coalition.de/pdf/UN-Kinderrechtskonvention.pdf>

<sup>5</sup> Am 6.9.2012 [http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/kjb/data/download/8\\_Jugendbericht\\_gesamt.pdf](http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/kjb/data/download/8_Jugendbericht_gesamt.pdf)

National Coalition gegründet 1995<sup>6</sup>) ebenso Auftrieb, wie der elfte Kinder- und Jugendbericht mit seiner Forderung nach unabhängigen Beratungsstellen für Junge Menschen i.S. eines sozialen Verbraucherschutzes<sup>7</sup>.

- Weitgehend unbeachtet blieb bislang der Blick auf den Rahmen des SGB VIII im SGB I (Pflicht zur Beratung und Rechtsaufklärung gem. § 14 und § 17) und SGB X. So sieht § 13 SGB X Bevollmächtigte und Beistände vor, bei denen AdressatInnen um Hilfe bitten können, wenn sie Fragen oder Kritik an einer Bewilligung oder einer Behandlungspraxis haben. Diese Bevollmächtigte und Beistände beraten und unterstützen die AdressatInnen bei der Antragstellung und im gesamten Verfahren.
- Ebenfalls weitgehend unbeachtet in der Debatte sind Beispiele von Beschwerdemanagement in Jugendämtern (z.B. Bochum) In vielen Gebietskörperschaften sind auf das Jugendamt bezogene Beschwerden in das kommunale Beschwerdewesen integriert.
- Die Gründung des „Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V.“ im Jahr 2002 hat einen erheblichen Einfluss auf die weitere Entwicklung ausgeübt. Aus der Sicht verschiedener Fachkräfte wurden begründete Leistungsansprüche nicht oder nur unzureichend erbracht. Sie gründeten mit dem BRJ die erste unabhängige und weitgehend ehrenamtlich getragene Ombudsstelle. Der BRJ verfolgt das Ziel, dass das Aushandeln von Interessengegensätzen mit Leistungsberechtigten als Normalität und nicht als grundsätzliche Infragestellung der Arbeit von Jugendämtern, verstanden wird. Er formuliert für sich den Auftrag, Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern dabei zu helfen, ihre Rechtsansprüche ggf. auch gerichtlich durchzusetzen. Mit seinen Tagungen und Veröffentlichungen fand der BRJ hohe öffentliche Aufmerksamkeit. Dies beschleunigte die Gründung ähnlicher Ombudsstellen in anderen Bundesländern. Der BRJ koordiniert mittlerweile ein Netzwerk vergleichbarer Initiativen in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt.
- Die Abschlussberichte „Runder Tisch Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“<sup>8</sup> und „Runder Tisch sexueller Kindesmissbrauch“<sup>9</sup> wurden 2010 und 2011 veröffentlicht und machten Unrecht gegenüber Kindern in Einrichtungen zum Thema. Erheblich war, dass es sich nicht um traurige Einzelfälle handelte, sondern dass Grenz- und Rechtsverletzungen in professionellen Einrichtungen als eine strukturelle Gefahr verstanden wurden, der strukturell entgegenzuwirken sei. Gefordert wurde daher u.a. die Schaffung unabhängiger Beschwerdestellen.<sup>10</sup>
- Dies fand mit Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes zum 01.01.2012 einen schnellen ersten Niederschlag. Wesentlich war zum einen, dass die in einzelnen Einrichtungen bereits praktizierte Verankerung von Konzepten zur Partizipation und Beschwerde von Kindern- und Jugendlichen im neu gefassten § 45 gesetzlich normiert wurde. Wesentlich war zum anderen, dass der Gesetzgeber dem Wunsch vieler Verbände<sup>11</sup> zur Verankerung unabhängiger Ombudsstellen nicht entsprechen konnte.
- Angesichts der absehbaren (auch formalen) Schwierigkeiten zur Implementierung unabhängiger Ombudsstellen gab der BRJ ein Rechtsgutachten zur „Implementierung von ombudsschaftlichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII“<sup>12</sup> in Auftrag, das im Februar 2012 veröffentlicht wurde. Umgangssprachlich wird dieses

<sup>6</sup> Am 6.9.2012 unter <http://www.national-coalition.de/index.php?id1=1&id2=1>

<sup>7</sup> Am 6.9.2012 unter [http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/kjb/data/download/11\\_Jugendbericht\\_gesamt.pdf](http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/kjb/data/download/11_Jugendbericht_gesamt.pdf)

<sup>8</sup> Am 6.9.2012 unter [http://www.rundertisch-heimerziehung.de/documents/Abschlussbericht\\_rth-1.pdf](http://www.rundertisch-heimerziehung.de/documents/Abschlussbericht_rth-1.pdf)

<sup>9</sup> Am 6.9.2012 unter <http://www.rundertisch-kindesmissbrauch.de/downloads.htm>

<sup>10</sup> Urban-Stahl 2012: Beschwerde- und Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe. Forum Jugendhilfe 1-2012, S. 5.

<sup>11</sup> Vgl. exemplarisch S. 8 der AFET-Stellungnahme vom 15.2.2011 unter [http://afet-ev.de/veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2011\\_1\\_BKSchG.pdf](http://afet-ev.de/veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2011_1_BKSchG.pdf)

<sup>12</sup> BRJ recherchiert am 6.9.2012 unter [http://www.brj-berlin.de/uploads/media/Rechtsgutachten\\_2012\\_01.pdf](http://www.brj-berlin.de/uploads/media/Rechtsgutachten_2012_01.pdf)

BRJ-Gutachten als das „Wiesner-Gutachten“ bezeichnet. Entsprechend seines Auftrages dekliniert das BRJ-Gutachten verschiedene Modelle ombudsschaftlicher Ansätze durch, um schließlich auf Ebene des Jugendamtsbezirkes<sup>13</sup> die Einrichtung einer „Beratungs- und Schlichtungsstelle“ als „Hilfsorgan des Jugendhilfeausschusses“ vorzuschlagen<sup>14</sup>. Von dieser Konstruktion verspricht sich der Gutachter nicht nur die Vermeidung von Doppelstrukturen, wie sie mit dem Aufbau anderer Strukturen verbunden wäre. Er möchte an die räumliche Erreichbarkeit in den Stadt- und Landkreisen, sowie an die Akzeptanz des Jugendhilfeausschusses als Teil des Jugendamtes anschließen und gleichzeitig eine Ombudsstelle schaffen, die von der Verwaltung unabhängig ist. Darüber hinaus verspricht er sich, dass Impulse zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe an der fachpolitisch richtigen Stelle eingebracht werden können. Die Aufgabe der Ombudsstelle besteht in der Beratung von BürgerInnen bei der Leistungsanspruchnahme und bei Meinungsverschiedenheiten zwischen BürgerInnen und Fachkräften aus dem Jugendamt oder vom Freien Träger oder mit Pflegepersonen<sup>15</sup>. Der Ombudsstelle soll eine vom Jugendhilfeausschuss für 4 Jahre gewählte VorsitzendeR samt Vertretung vorsitzen. Gewählt werden dürfen dabei nur Fachkräfte mit vertieften Fach- und Rechtskenntnissen, die wenigstens 5 Jahre lang weder beim Jugendamt noch beim freien Träger beschäftigt gewesen sein dürfen. Weiteres Personal soll je nach Arbeitsaufkommen zugewiesen werden<sup>16</sup>. Die Stelle muss jährlich wenigstens einmal dem Jugendhilfeausschuss einen Bericht vorlegen. Einmal gewählt ist sie in ihrer Arbeit frei von Weisungen. Sie soll das Recht haben, jederzeit erneut im Jugendhilfeausschuss zu berichten, Jugendamtsakten beizuziehen, oder schriftliche und mündliche Auskünfte im Jugendamt einzuholen<sup>17</sup>. Das Gutachten erwägt eine Verankerung der Ombudsstellen in die neu zu schaffenden §§ 7a und 71a, sowie in einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums. Es benennt selbstkritisch mögliche verfassungsrechtliche Schwierigkeiten dieser bundesrechtlichen Verankerung<sup>18</sup> und kommt des Weiteren zu dem Schluss, dass es sich um ein im Bundesrat zustimmungspflichtiges Gesetz handelt. Es verweist auf landesrechtliche Kompetenzen und fordert modellhafte Erprobungen<sup>19</sup>.

- Aktuell werden im AFET zum Gutachten insbesondere von öffentlichen Trägern praktische Kritikpunkten benannt, die bislang nicht veröffentlicht wurden. So wird die mit der vorgeschlagenen Regelung verbundene Sonderstellung des Jugendamtes gegenüber anderen Verwaltungsteilen kritisiert und eine Integration ins kommunale Beschwerdewesen diskutiert. So werden Befürchtungen laut, dass eine solche Ombudsstelle von besonders beschwerdewilligen Einzelpersonen instrumentalisiert werden könnte oder dass mit einer solchen Stelle auch innerhalb des Jugendamtes Zusatzaufgaben (ohne Zusatzpersonal) geschaffen würden. Darüber hinaus wird formuliert, mit dem Recht auf Akteneinsicht und mit eigenem Personal würde ein Paradigmenwechsel hin zur Beteiligung in die laufenden Geschäfte vorgenommen. Dies sei mit der Aufgabenverteilung in § 70 Abs. 1 nicht vereinbar. Auch sei eine Anpassung der Jugendamts-Satzungen gem. § 70 Abs. 2 und ggf. auch der landesrechtlichen Gemeindeordnungen im Hinblick auf solche Ombudsstellen zu prüfen. Darüber hinaus wird deutlich, dass das Gutachten mitunter auch als Konzept zur Kontrolle des Jugendamtes verstanden und abgelehnt wird. Auch wird die Frage aufgeworfen, ob das Konzept die über den Jugendhilfeausschuss am

<sup>13</sup> Zusammenschlüsse sind möglich, BRJ 2012, S. 26, § 71a (2).

<sup>14</sup> BRJ 2012, S. 26, § 71a. Einmal gewählt ist das Organ frei von Weisungen (S. 27, § 3).

<sup>15</sup> BRJ 2012, S. 26.

<sup>16</sup> BRJ 2012, S. 26f.

<sup>17</sup> BRJ 2012, S. 27.

<sup>18</sup> BRJ 2012, S. 25f

<sup>19</sup> BRJ 2012, S. 24f, 27.

Beschwerdewesen beteiligten Freien Träger genügend vor dem Vorwurf möglicher Interessenkollisionen schützt.

- Auf der anderen Seite wird im AFET insbesondere von VertreterInnen der Freien Träger, der bestehenden Ombudsstellen und engagierter Einzelpersonen der Vergleich zum familiengerichtlichen Verfahren herangezogen, um damit eine analoge Anwendung der Rechtsfigur des Verfahrensbeistandes auf das Verwaltungsverfahren zu begründen. Zudem wird Unmut darüber geäußert, dass mit dem BKiSchG das Beschwerdewesen lediglich im Wirkungsbereich freier Träger gesetzlich normiert wurde und die Fachdebatte den Aspekt eines unabhängigen Ombudswesens vernachlässigte. Es wird betont, dass Einrichtungen der Erziehungshilfe unter der Kontrolle des fallführenden Jugendamtes und des zuständigen Landesjugendamts stehen, während eine Fachaufsicht der Jugendämter gesetzlich nicht vorgesehen ist.

## **Zwischenfazit**

Bedingt durch die Abschlussberichte der Runden Tische wird die Gefahr von Rechtsverletzungen in der Fachdebatte nun noch deutlicher als bisher als strukturelle Gefahr innerhalb der Jugendhilfe verstanden. Diese Gefahr liegt im Wesentlichen in der Machtasymmetrie zwischen AdressatInnen und Professionellen begründet (z.B. Wissensvorsprung, emotionale Betroffenheit, Ressourcen). Ombudsstellen stellen eine Möglichkeit dar, dieser Machtasymmetrie institutionell zu begegnen, indem sie eine Stärkung des Subjektstatus für Ihre AdressatInnen verfolgen. Diese Stärkung des Subjektstatus deckt sich mit der gesetzlichen Verpflichtung für Jugendämter (z.B. § 5, § 8, § 36 Satz 1 und § 80 Abs. 1 Pkt. 3) ebenso wie für freie Träger (z.B. in § 5 und § 45 Abs. 2 Pkt. 3). Unter dem Aspekt dieser grundsätzlichen Zielperspektive besteht also keine Differenz zwischen Jugendhilfe und Ombudsstellen, sondern eine Übereinstimmung, an die es sich anzuknüpfen lohnt. Ombudsschaftlich vermittelte Beschwerden können deutlich machen, wie Dinge (falsch) verstanden wurden und künftige Prozesse verbessern helfen. Die genannte Übereinstimmung im Grundsatz spiegelt sich nicht notwendigerweise im Erleben und Handeln der betroffenen Fach- und Leitungskräfte bei jedem Einzelfall wieder. Die bereits jetzt üblichen Beschwerdeverfahren lassen vermuten, wie zeitintensiv und häufig wenig gewinnbringend konkrete Fälle erlebt werden können.

Einrichtungsinterne Beschwerdeverfahren wie sie vom BKiSchG normiert wurden oder bereits vorher bestanden, fokussieren die privatrechtliche Leistungsbeziehung zwischen AdressatInnen der erzieherischen Hilfe und dem freien Träger als Leistungserbringer. Sie beziehen sich auf vermeintliche oder tatsächliche Verletzung des Leistungsvertrages und wirken damit im Sinne eines Verbraucherschutzes. Sie agieren jedoch nicht unabhängig vom Träger und sind darauf angewiesen, dass die Einrichtungsleitung ihnen Ressourcen und Freiraum zur Verfügung stellen. Wenn einrichtungsinterne Ombudsstellen die Einlösung des Rechtsanspruchs durch das Jugendamt thematisieren, könnten sie sich dem Verdacht ausgesetzt sehen, Belegungsinteressen für ihre Leitung zu verfolgen. Unabhängige Ombudsstellen fokussieren demgegenüber einerseits auf die öffentlich-rechtliche Beziehung zwischen Adressaten und Jugendamt und damit auch den Rechtsanspruch auf die Sozialleistung. Die Beratungsfälle des BRJ verdeutlichen, dass eine institutionelle Umsetzung o.g. Beratungs- und Aufklärungspflichten in den Jugendämter nicht immer flächendeckend gelingt und die AdressatInnen aufgrund der Machtasymmetrie dann meist nicht in der Lage sind, ihre Ansprüche geltend zu machen. Die Schaffung einer unabhängigen Ombudsstelle ist eine Möglichkeit, dieser Herausforderung institutionell zu begegnen. Andererseits stellen unabhängige Ombudsstellen sicher, dass trägerbezogene Beschwerden auch unabhängig von der einrichtungsbezogenen Umsetzung formuliert werden können. Sie erweitern das in § 45 auf Einrichtungen begrenzte Beschwerdewesen auf die ambulanten Leistungen der freien Träger. Unabhängige und einrichtungsinterne Ombudsstellen ergänzen einander in der Wahrung und ggf. Durchsetzung der Rechte von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern.

## Debatte des BRJ-Gutachtens

Der Fachausschuss begrüßt die Initiative des BRJ, des Netzwerks Ombudsstellen und des Gutachtens ausdrücklich und möchte an die daraus entstandenen fachlichen Impulse anknüpfen und einen Beitrag zur Implementierung eines flächendeckenden Systems unabhängiger Ombudsstellen leisten. Im BRJ-Gutachten erkennt der Fachausschuss die bei Weitem am präzisesten ausgearbeitete Fassung dieses Vorhabens. Um ihm eine Chance zu geben, müssen die damit verbundenen Schwierigkeiten abgewogen und die Bedenken der Praxis ernst genommen werden:

- Die vorgeschlagene Lösung siedelt das Ombudswesen beim Jugendhilfeausschuss an einer fachlich passenden Stelle an und schafft damit in der Tat eine Chance zur fachpolitischen Weiterentwicklung vor Ort. Diese Chance muss abgewogen werden mit der Kritik an einem (verstärkten) Sonderstatus des Jugendamtes und der Anforderung, die im Jugendhilfeausschuss vertretenen freien Trägern vor dem Vorwurf einer Instrumentalisierung des Beschwerdewesens für ihre Eigeninteressen zu schützen<sup>20</sup>. Die Bedenken einiger Jugendämter, es handle sich um einen Eingriff in das laufende Geschäft der Verwaltung, müssen gehört, diskutiert und bedacht werden. Die Idee eines integrierten kommunalen Beschwerdewesens und der Vorzug, damit teilweise auf bestehende Erfahrungen und Strukturen zurückgreifen zu können, muss ernsthaft erwogen und weiter entwickelt werden<sup>21</sup>. Die ideale Ansiedelung der Ombudsstellen ist also schwer abzuwägen und verlangt eine gründliche Diskussion.
- Die Auswahl geeigneter (stv.) Vorsitzenden (s.o.) ist begrenzt, denn es gibt nur wenige erfahrene Fachkräfte mit den entsprechenden Rechts- und Fachkenntnissen, die in den vergangenen fünf Jahren weder beim freien Träger noch beim Jugendamt beschäftigt waren. Ungeklärt ist die Frage ihrer Bezahlung und die, wie genau das Beschäftigungsvolumen mit dem Arbeitsaufkommen anwachsen soll.<sup>22</sup>
- In Bezug auf den Ausgangsbefund der Macht-Asymmetrie bestehen im AFET unterschiedliche Auffassungen darüber, ob der vorliegende Aufgabenzuschnitt genug zugespitzt sei oder nicht. Mit einer Umsetzung des Gutachtens könnten alle Meinungsverschiedenheiten, die BürgerInnen mit Fachkräften des Jugendamtes, des freien Trägers oder mit Pflegeeltern haben, zum Gegenstand der Ombudsstelle werden. Der Befürchtung, dies sei eine strukturelle Überfrachtung jeder Struktur wird entgegengesetzt, alle BürgerInnen hätten mit allen Anliegen ein Recht auf eine institutionenunabhängige Beratung im Sinne einer Kultur des Widerspruchs. Der Fachausschuss schlägt vor, zu diskutieren, welche Vor- und Nachteile damit verbunden wären, wenn sich die neuen Ombudsstellen begrenzen würden. In Bezug auf das Jugendamt könnte das Spektrum auf die Leistungsanspruchnahme von AdressatInnen begrenzt werden, die ihre Rechte erfahrungsgemäß besonders schlecht wahrnehmen können (z.B. § 19, §§ 27ff und § 41, ohne § 28 oder § 35a)<sup>23</sup>. In Bezug auf den freien Träger könnten Beschwerden aus dem stationären Bereich ausgeschlossen werden, die nicht zuvor Gegenstand der einrichtungsinternen Verfahren gem. § 45 waren.
- Zu diskutieren ist auch die Frage, ob die Methode Ombudsstelle erweitert werden kann. Eine solche Stelle funktioniert im Sinne eines Büros und als Kommstruktur über Termine, Telefonate, Öffnungszeiten und Papiere. Das mag Erwachsene (vielleicht) ansprechen, aber es ist eine Erwägung wert, ob Kinder und Jugendliche weitere Methoden der Niederschwelligkeit benötigen. Partizipation von Kindern und

<sup>20</sup> Dieser Vorwurf ist der Grund, weshalb das Gutachten die Ombudsstelle gegenüber dem Jugendhilfeausschuss so unabhängig gestaltet hat.

<sup>21</sup> Es ist dabei zu bedenken, dass es sich um persönliche Hilfen und nicht (wie bei anderen kommunalen Aufgaben der Leistungsgewährung) um Geldleistungen handelt.

<sup>22</sup> Die Integration der Ombudsstellen ins kommunale Beschwerdewesen würde all diese Praxisprobleme lösen. Dies geschähe um den hohen Preis der fachlichen Spezialisierung des Personals und der fachpolitischen Anbindung an den Jugendhilfeausschuss und ist schwer zu entscheiden.

<sup>23</sup> Soweit vom Jugendamt angeregte Sorgerechtsverfahren mit einem mit einem Hilfeplanverfahren einhergehen, sind diese Verfahren nicht ausgeschlossen.

Jugendlichen ist nicht nur eine Frage des formalen Rechts, sondern auch des pädagogisch-konzeptionellen Zuschnitts für eine bestimmte Jugendkultur und unterschiedliche Altersgruppen.

- Zu diskutieren ist nicht nur der Name „Beratungs- und Schlichtungsstelle“ als solcher, sondern auch die Frage, ob er zum Recht auf Akteneinsicht, zum Recht auf mündliche und schriftliche Stellungnahmen des Jugendamtes und zur jederzeitigen Berichtsoption im Jugendhilfeausschuss passt. Der Name legt eine beschwichtigende Ausrichtung der Stelle nahe. Der Kompetenzzuschnitt schafft dagegen faktisch eine Stelle mit starken Kontrollrechten. Dieser Zuschnitt geht weit über die Möglichkeiten des erfolgreich agierenden BRJ hinaus und wird im Jugendamt erhebliche Vorbehalte erzeugen, zumal § 45 für die einrichtungsinternen Beschwerdestellen auch keine Weisungsfreiheit vorsieht. Für einen solchen Zuschnitt spricht zweifellos die Verbindlichkeit der Struktur, aber das Kind sollte beim Namen genannt werden und die Nebenwirkungen einer solchen Veränderung sollten umsichtig abgewogen werden.
- Der Fachausschuss teilt den selbstkritischen Befund grundlegender (verfassungs-)rechtlicher und finanztechnischer Schwierigkeiten und hält darüber hinaus die Klärung o.g. rechtlicher Fragestellungen (Notwendigkeit der Anpassung von Gemeindeordnung, Jugendamtssatzung und Satzung der kommunalen Vertretungskörperschaft, Vereinbarkeit der Ombudsstellen gem. BRJ-Gutachten mit § 70 Abs. 1) für geboten. Eine mit eigenem Personal und dem Recht auf Akteneinsicht ausgestattete Ombudsstelle nach dem Vorbild des Gutachtens müsste vom Beschlussorgan der Gebietskörperschaft in der Satzung des Jugendamtes und im Stellenplan verankert werden.
- Darüber hinaus verweist der Fachausschuss auf andere rechtliche Ansätze, die der Interessenswahrung der Betroffenen dienen. Ein solches Vorgehen hätte den Nachteil, dass einrichtungsbezogene Beschwerden darin nicht vorkommen.<sup>24</sup>
- Des Weiteren ist die bundesweite Vielfalt des Ombudsstellenwesens, ihrer Zuschnitte<sup>25</sup> und der damit gemachten Erfahrungen zu berücksichtigen. Es ist über den Kern des Auftrages vom Ombudsstellen nachzudenken<sup>26</sup>.

## Fazit

Der Fachausschuss hält es für fachlich angebracht, die Diskussion um Ombudsstellen breit zu führen und um die Frage nach unabhängigen Stellen zu erweitern. Die damit verbundenen Rechts-, Fach- und Praxisfragen sind außerordentlich komplex und das BRJ-Gutachten stellt sich dieser Herausforderung mit einem visionären und zugleich gut ausgearbeiteten Vorschlag. Er begrüßt das BRJ-Gutachten als geeigneten fachlichen Beitrag zu einer breiten Debatte, in der die berechtigten Einwände der Praxis ernsthaft zu diskutieren sind. Insbesondere sieht er die Notwendigkeit, über organisatorische Ansiedelung, Voraussetzung zur Auswahl der (stv.) Vorsitzenden und deren Bezahlung, Personalausstattung, Aufgaben- und Kompetenzzuschnitt, (pädagogische) Methoden, Name, Finanzierung und rechtliche Verankerung eine breite Debatte zu führen und die Praxis an der Weiterentwicklung angemessen zu beteiligen. Darüber hinaus ist die Frage zu beantworten, auf welcher Ebene eine gesetzliche Verankerung verortet werden soll. Jede der verschiedenen hier diskutierten Varianten einer praktischen Umsetzung macht erhebliche formalrechtliche Anpassungsprozesse notwendig. Um eine Vorstellung darüber zu erhalten,

<sup>24</sup> Zu diesen Möglichkeiten gehören eine Erweiterung des Anwendungsbereiches von § 73 SGG um die Rechtsvertretung der weiter oben genannten Beistände und Bevollmächtigten gem. § 13 SGB X. Dazu gehört die Anwendung der in § 85 Abs. 2 Satz 3 SGG vorgesehenen Ausschüsse oder Beiräte im Vorverfahren/Widerspruchsverfahren der Jugendhilfe. (Diese Möglichkeit war im Rahmen von § 112 BSHG bis zur Hartz IV-Reform jahrelang erfolgreich praktiziert worden.) Dazu gehört die Übertragung der in § 118 SGB IX vorgesehenen Widerspruchsausschüsse auf die Jugendhilfe. Es könnte in Analogie zu § 63 SGB IX auch über ein Verbandsklagerecht für Wohlfahrtsverbände nachgedacht werden.

<sup>25</sup> Manche begrenzen sich auf das Pflegekinderwesen, manche operieren einrichtungsübergreifend, manche sind bei Wohlfahrtsverbänden angesiedelt und manche unabhängig als e.V. organisiert. Vgl. <http://www.bri-berlin.de/netzwerkstelle/initiativen-im-netzwerk/initiative-habakuk/> vom 23.10.2012.

<sup>26</sup> Manche betrachten die Aufgabe eher als eine anwaltliche, andere sehen die sozialpädagogische Beratung als den Kern des Geschehens.

welche Variante davon in der Praxis funktioniert, wird vorgeschlagen, zunächst über notwendige Fragen einer Erprobung nachzudenken. Eine solche Erprobung muss die Unterschiede zwischen verschiedenen Körperschaften (Landkreis, Stadtkreis, Stadtstaat) und Regionen (urban, rural, ost, west) ebenso berücksichtigen, wie unterschiedliche Formen eines Ombuds- und Beschwerdewesens. Denkbar wäre beispielsweise ein jugendamtsinternes oder kommunal integriertes Beschwerdewesens, denkbar wäre die Erprobung eines Ombudswesens, das sich relativ streng am BRJ-Gutachten orientiert und denkbar wäre die Erprobung eines Ombudswesens, das den weiten Zuschnitt des BRJ-Gutachtens auf Fragen der Machtassymetrie zwischen HzE-AdressatInnen und Jugendamt sowie auf Kompetenzen der Beratung (ohne Akteneinsicht) zuspitzt. Viele weitere Erprobungsformen sind denkbar, viele Erprobungsaspekte und Fragen sind noch gar nicht angesprochen. Dies alles muss evaluiert werden, bevor es Sinn macht, die Frage einer formalrechtlichen Umsetzung abzuwägen. Gesetzliche Regelungen müssen angesichts der schwierigen Haushaltslage in den Kommunen für diese haushaltsneutral gestaltet werden oder es muss deren Konnexitätswirksamkeit erklärt werden. Der Fachausschuss möchte einen Beitrag zur Verankerung eines jugendamtsbezogenen Ombudswesens leisten, weil damit eine Möglichkeit fachlicher Qualitätsentwicklung im Jugendamt verbunden ist. Er empfiehlt, in den Bundesländern Modelle unabhängiger Ombudsstellen zu erproben und ruft alle Akteursgruppen auf, sich möglichst unter Mitwirkung der AdressatInnen an der Ausarbeitung dieser Ansätze zu beteiligen.