

Engagiert für die Rechte junger Menschen: Ombudschaft und Beschwerde in der Jugendhilfe

Björn Redmann

Anfang Oktober 2013 trafen sich VertreterInnen von zehn Initiativen bei einem bundesweiten Netzwerktreffen in Freiburg/Breisgau und diskutierten neue Entwicklungen und Ansätze in der Ombudschaft. Der nachfolgende Beitrag dokumentiert einige daraus hervorgegangene Überlegungen.

Auch wenn Kosten für die Hilfen zur Erziehung seit einigen Jahren steigen – die Notlagen und Hilfebedarfe von Familien in belasteten Milieus wachsen schneller: Die Zahl der in Armut aufwachsenden Kinder und Jugendlichen steigt seit Jahren an (2,5 Mio.), rund ein Viertel der Jugendlichen gilt als risikobelastet im Kontext von Schule und Ausbildung und ohne Aussicht auf einen erfolgreichen beruflichen Weg, knapp zehn Prozent verlassen die Schulen ohne Abschluss (vgl. AGJ 2008: 19 ff. sowie BMFSFJ, 2013: 95 ff.). Die Schere zwischen Bedarfen und gewährten Hilfen geht weiter auseinander (vgl. Fröde & Urban-Stahl 2009: 316 oder Seithe 2010: 129). Gleichzeitig gibt es einen politischen Willen, die Inanspruchnahme zurückzudrängen oder kostengünstiger zu gestalten (am Beispiel Hamburgs gut ausgearbeitet; Lutz 2010: 109ff.). Die Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln in den kommunalen Haushalten bleibt trotz erhöhter Steuereinnahmen hinter den anwachsenden Ausgaben zurück.

Inanspruchnahme von Hilfen wird behindert und erschwert

Vor diesem Hintergrund geschieht es immer häufiger, dass Kinder, Jugendliche und Familien nicht die Hilfen bekommen, die ihnen aus fachlichen und rechtlichen Gründen zustehen:

- Teils wird hier Recht gebrochen (wenn z. B. über 18-Jährige grundsätzlich keine Hilfen bekommen), teils Recht gebeugt (wenn z. B. dreimonatige Beratungen vor Einleitung einer Hilfe vorgeschrieben werden), teils werden abschlägige Entscheidungen schlecht erklärt.
- Verfahren der Hilfeplanung und -gestaltung sind häufig nicht fach- und sachgerecht durchgeführt mit lebensbeeinträchtigenden Folgen für die Betroffenen: Jugendlichen wird ihr Wunsch- und Wahlrecht nicht gewährt, sie werden im Hilfeplanverfahren nicht wirklich beteiligt oder es werden keine Hilfeplangespräche mehr durchgeführt. Einzelne Kinder und Jugendliche werden gegen ihren Willen in geschlossenen Einrichtungen der Jugendhilfe untergebracht.
- Fachliche Standards werden verletzt oder fehlerhafte Entscheidungen getroffen mit Blick auf die Kosten: Familienhilfen werden mit nur zwei Fachleistungsstunden pro Woche gewährt, mit denen sich eine nachhaltige Arbeit nicht gestalten lässt. Es werden Drohungen ausgesprochen, das Familiengericht anzurufen, um Familien gefügig zu machen, ohne ihnen gleichzeitig notwendige und akzeptable Hilfen anzubieten. Hilfen für Jugendliche werden abrupt beendet und die betroffenen Mädchen und Jungen auf die Straße entlassen, oft mit dem Hinweis auf mangelnde Mitwirkungsbereitschaft.

Diese Beobachtungen aus der Praxis sind an einigen Orten als wahrnehmbare Entwicklungen beschrieben (vgl. Conen 2012: 175) und exemplarisch belegt (vgl. Seithe & Wiesner-Rau 2013: 170).

Funktionen der Ombudsstellen

Um Kinder, Jugendliche und ihre Familien angesichts solcher Entwicklungen „ins Recht zu setzen“ oder ihnen dabei zur Seite zu stehen, sind in der BRD mittlerweile an vielen Orten Ombudsstellen gegründet worden. Diesen Initiativen geht es um die Aufklärung der AdressatInnen in Antrags- und Hilfeverfahren und die Sicherstellung ihrer Partizipation. Es geht um die Stärkung der Leistungsberechtigten bei dem Geltendmachen von Bedarfen und Rechten und letztlich um die Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechten auch im Widerspruch zu Entscheidungen des Jugendamtes. Die Arbeit der Ombudsstellen wird von Fachkräften aus der Jugendhilfe getragen, die erfahren sind und ehrenamtlich arbeiten.

Die Arbeit der Ombudschäftsstellen findet statt in einem Spannungsfeld von unzureichenden Ressourcen der Jugendämter, fachlichen Fehlern der Fachkräfte, fehlenden Kenntnissen der Leistungsberechtigten, unzureichenden Fähigkeiten der Betroffenen zur Artikulation ihrer Bedürfnisse sowie fehlender Durchsetzungskraft (Machtasymmetrie). Mittlerweile gibt es in Deutschland 13 Ombudsstellen in zehn Bundesländern. Der Anlass der Gründungen war überwiegend Kritik an der Praxis der Jugendämter bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung. Die Arbeit der Ombudsstellen kann dazu beitragen, erstens Betroffene ins Recht zu setzen, wenn es beispielsweise gelingt, dass eine Familie beim ASD die bedarfsgerechte SPFH erhält, die mehr als die ursprünglich gewährten zwei Stunden Fachleistungsstunden ausmacht. Zweitens kann die Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe befördert werden, wie es der 14. Kinder- und Jugendbericht nahelegt, wenn er auf die fehlende externe Kontrolle der kommunalen Jugendämter hinweist (vgl. BMFSFJ 2013: 16) und wie es das Bundeskinderschutzgesetz für die in Einrichtungen und Diensten der Jugendhilfe befindlichen Kinder und Jugendlichen fordert. Und drittens können Ombudsstellen als Beschwerdecinrichtung für Kinder und Jugendliche wirken, wenn Missbräuche und Misshandlungen

in der Heimerziehung Thema sind (s. Haasenburg Skandal).

Modelle und Formen ombudtschaftlicher Beratung

Die Beratung der Betroffenen steht bei allen 13 Initiativen im Vordergrund. Neben der überwiegend ehrenamtlich geleisteten Arbeit sind teilweise hauptamtliche Strukturen vorhanden, die meist auf befristeten Modellförderungen basieren. Mit dem Ende der Modellförderung von ein bis drei Jahren brechen die aufgebauten Angebote dann oft wieder weg. Überlegungen zu einer gesicherten finanziellen Basis haben für die Initiativen im Netzwerk einen zentralen Stellenwert: Wie kann sichergestellt werden, dass es kompetente Fachkräfte in gesicherten Strukturen gibt, an die sich Kinder, Jugendliche und Eltern wenden können, wenn Hilfen nicht oder nicht akzeptabel gewährt werden? Aktion Mensch übernimmt hier seit Jahren eine beispielhafte Verantwortung für die Anschubfinanzierung der Initiativen. Aber diese Finanzierungsmöglichkeit ist absehbar ausgeschöpft. Mit dem Bundeskinderschutzgesetz von 2012 öffnet sich ein weiterer Weg der Finanzierung von Ombudschaft- und Beschwerdediensten. Das Gesetz fordert die Entwicklung von Beschwerdeverfahren (§ 8b KJHG, § 45 KJHG). Darüber hinaus sind mit der Neufassung der Paragraphen 79 a KJHG öffentliche und freie Träger aufgerufen worden, eine Qualitätsentwicklung für die freien Träger zu verhandeln, die die Form der Erbringung der Leistungen regelt. Die überörtlichen Träger (Landesjugendämter) sind zur Entwicklung entsprechender fachlicher Empfehlungen verpflichtet. Diskutiert wird nun in der Ombudtschaftsszene, ob auf diesem Weg eine Regelfinanzierung entwickelt werden kann. In NRW ist die Ombudschaftsstruktur an einen Wohlfahrtsverband angebunden, der über seine Mitgliedseinrichtungen nach Plätzen (2 Cent pro Kind/Jugendlicher pro Tag für Ombudschaft) die Finanzierung sichert. In Baden-Württemberg gibt es Bestrebungen, über eine Landesfinanzierung die Weiterarbeit der Ombudschaftsstelle zu sichern. In Berlin hat der Senat beschlossen, drei Stellen als Modellprojekt zu fördern und fordert von den bezirklichen Jugendämtern je 5.000 Euro pro Jahr ein. In allen drei Fällen bleiben bzw. blieben die Initiativen in freier Trägerschaft.

Einen anderen Weg schlägt Reinhard Wiesner in einem Gutachten vor. Er vergleicht die Aufgabe einer Ombudschaft mit der Arbeit von Wehr-, Behinderten- oder Patient/innenbeauftragten. In diesem Kontext und in Kenntnis der bedrohten Stellung der Jugendhilfeausschüsse (faktische Entmachtung oder gar Auflösung) schlägt er die Anbindung einer ombudschaflichen Institution an die Jugendhilfeausschüsse (JHA) vor. Er warnt zugleich vor einer neuen Struktur von Beratungsstellen und sieht in der Anbindung an die JHA Chancen, niedrigschwellige Erreichbarkeit sicherzustellen, Akteneinsicht zu bekommen, Stellungnahmen abgeben und in den JHA über Entwicklungen berichten zu dürfen. Unklar bleibt in der Diskussion, wie die für Betroffene wichtige Unabhängigkeit der Ombudsstelle in diesem Konstrukt gewährleistet werden kann und wie sich die teils gering ausgeprägte Fachlichkeit in den JHA auf die Arbeit auswirken würde. Zudem lässt sich schwer abschätzen, wie der Einfluss der Verwaltung des Jugendamtes ausgeschlossen werden kann, insbesondere bei den Fragen, bei denen das Jugendamtshandeln selbst Gegenstand von Konflikten ist.

Die sozialpolitische Bedeutung von ombudschaflicher Beratung

Von zentraler Bedeutung in dieser Diskussion ist auch, wie ein ombudschaflicher Auftrag verstanden wird. Geht es um Leistungen, die die Betroffenen nicht bekommen oder geht es auch um die Beschwerde über Zustände in einzelnen Einrichtungen und Diensten der Jugendhilfe? Kann sich ein Mädchen an die Ombudsstelle wenden, wenn sie mit ihrer Behandlung in ihrer Wohngruppe nicht zufrieden ist oder wenn Taschengeld vorenthalten wird? Hier gehen die Initiativen unterschiedliche Wege. Manche lassen solche Beratungsthemen zu, andere verweisen an die Träger zurück. Einige Initiativen hätten gegenüber freien Trägern mit erhöhten Akzeptanzproblemen zu kämpfen, wenn droht, dass die Jugendlichen sich dort auch über Einrichtungen beschweren können. Dies betrifft vor allem die Initiativen, die in enger Anlehnung an einen Trägerverband arbeiten. Die meisten Initiativen beraten ausschließlich zu Leistungen und Leistungsgewährung bezogen auf den Aufgabenbereich der Jugendämter.

Aktuell wird im Netzwerk die Frage nach der Bewertung der Zumutbarkeit und Zulässigkeit

von geschlossener Unterbringung in der Jugendhilfe diskutiert; gerade die zu Tage getretenen Misshandlungen in der Haasenburg werfen hier grundsätzliche Fragen auf.

Fazit

Ombudschaft in der Jugendhilfe schließt nicht die strukturelle Lücke zwischen Hilfebedarfen oft in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkter Familien einerseits und Hilfestellungspraxis der Jugendämter andererseits. Sie kann aber im Einzelfall die Interessen der strukturell unterlegenen Mädchen, Jungen und Eltern stärken und so Machtasymmetrien zwischen ihnen und dem Jugendamt teilweise ausgleichen. Die Ombudschaft ist so eine Anwältin zu Verfahrensgerechtigkeit und Beteiligungsorientierung in der Jugendhilfe. Dies kann zu einer Stärkung des Vertrauens der Familien in die Jugendhilfe führen.

Ombudschaft hat aber auch eine sozialpolitische Funktion. Schon ihre Einrichtung ist ein Statement und eine Aufforderung an fachliches Handeln in den Jugendämtern. Ihre Aufgabe ist es aber auch, öffentlich Auskunft zu geben über die Verwirklichung von Rechten von Mädchen, Jungen und Eltern seitens der Jugendhilfe.

Und im Notfall muss sie Betroffenen den Weg ins Gericht weisen und mitgehen. Aber keine Sorge – von 1.000 Beratungen in Berlin kam es nur zu 16 Klagen in zehn Jahren.

Literatur

- AGJ (Hg.). (2008): Reader Jugendhilfe. Berlin: DJJ Verlag.
- BMFSFJ. (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht. Berlin: Publikationsversand der Bundesregierung.
- Conen, M.-L. (2012): Was ist los in den Jugendämtern? Eine kurze Betrachtung. In: Forum Erziehungshilfen, Heft 3, S. 174-178.
- Fröde, N./Urban-Stahl, U. (2009). „Netzwerkstelle Ombudschaft in der Jugendhilfe“ – ein Bündnis für die Betroffenenrechte. In: Forum Erziehungshilfen, Heft 5, S. 316-317.
- Lutz, T. (2010): Soziale Arbeit im Kontrolldiskurs. Jugendhilfe und ihre Akteure in postwohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften. Wiesbaden.
- Seithe, M. (2010): Schwarzbuch Soziale Arbeit. Wiesbaden.
- Seithe, M./Wiesner-Rau, C. (2013): „Das kann ich nicht mehr verantworten“. Stimmen zur Lage der Sozialen Arbeit. Neumünster.

Björn Redmann

E-Mail: bjorn.redmann@corax-magazin.de