

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend  
  
Ausschussdrucksache  
18(13)68e

Freie Universität Berlin, Sozialpädagogik  
Arnimallee 12, 14195 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und  
Jugend

Fachbereich  
Erziehungswissenschaft  
und Psychologie

Sozialpädagogik  
Arnimallee 12, 14195 Berlin  
Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl

Telefon +49 30 838-54861  
Fax +49 30 838-454861  
E-Mail [ulrike.urban-stahl@fu-berlin.de](mailto:ulrike.urban-stahl@fu-berlin.de)  
Internet [www.fu-berlin.de](http://www.fu-berlin.de)

Berlin, 19. Januar 2016

## Stellungnahme

**zur öffentlichen Anhörung des BT-Ausschusses Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend am 25.1.2016**

**zum Thema „Stärkung der Kinderrechte“**

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. Kinderrechte umfassend stärken,  
BT-Drucksache 18/6042

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Kinder- und Ju-  
gendhilfe – Beteiligungsrechte stärken, Beschwerden erleichtern und Om-  
budschaften einführen, BT-Drucksache 18/5103

### **„Rechte haben“ und „Recht bekommen“: Zur Notwendigkeit der Debatte um die Stärkung der Kinderrechte**

Kinder und Jugendliche sind Subjekte mit eigenen Rechten. Ein wichtiger Meilen-  
stein auf dem Weg zur Anerkennung dieses Status‘ war die Ratifizierung der UN-  
Kinderrechtskonvention mit den drei Säulen Beteiligung, Förderung und Entwick-  
lung, Schutz. Auch in der deutschen Gesetzgebung wurden in den vergangenen  
drei Jahrzehnten zunehmend **Rechte junger Menschen verankert**.

Gleichwohl sind die Rechte junger Menschen in Deutschland **noch nicht umfas-  
send verwirklicht**. Vor diesem Hintergrund werden zum einen weiterreichende  
Gesetzesänderungen zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutsch-

land angemahnt. Es wäre jedoch verkürzt, sich zur Verwirklichung von Rechten ausschließlich auf die gesetzliche Ebene zu beziehen: ‚Rechte haben‘ und ‚Recht bekommen‘ sind gerade in der Umsetzung der Rechte junger Menschen zwei unterschiedliche Ebenen. Die gesetzliche Verankerung stellt eine notwendige, keinesfalls jedoch hinreichende Bedingung für die Gewährleistung von Rechten im Alltag dar. Es gilt daher Wege zu finden und Instrumente zu entwickeln, die die Umsetzung dieser Rechte im Alltag fördern und junge Menschen darin unterstützen, sie einzufordern. Dies gilt auch gegenüber pädagogischen Institutionen, wie die Runden Tische Heimerziehung und sexueller Kindesmissbrauch gezeigt haben.

Ich begrüße es daher, dass sich der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit der Stärkung der Rechte junger Menschen und den Möglichkeiten zur Stärkung ihrer Umsetzung befasst, und bedanke mich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die vorliegenden Anträge greifen - mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen – mehrere der auch in der Fachdebatte diskutierten Forderungen auf. Neben Vorschlägen zur stärkeren gesetzlichen Berücksichtigung von Kinderrechten sind dies

- die Einrichtung einer/eines Bundeskinderschutzbeauftragten (mit analogen Strukturen auf Länder- und kommunaler Ebene), dessen Funktion teilweise mit ‚Ombudschaft‘ bezeichnet wird,
- unterstützende Maßnahmen zur Stärkung der Beteiligung junger Menschen im gesellschaftlichen Alltag und
- die Stärkung der Rechte junger Menschen in der Kinder- und Jugendhilfe, die auch im Rahmen der Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes hervorgehoben wird, durch
  - strukturelle Absicherung und Gewährleistung von Beschwerdemöglichkeiten und Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe sowie
  - Implementierung eines eigenständigen Rechtsanspruchs auf Beratung und Hilfe von Kindern und Jugendlichen im SGB VIII (insbesondere im Bereich erzieherischer Hilfen).

Ich nehme im Folgenden Stellung zu Forderungen nach Beschwerdestellen und Ombudschaft.

## **Beschwerde und Ombudschaft als neue Begriffe der Debatte**

Die Begriffe ‚Beschwerde‘ und ‚Ombudschaft‘ werden in der heutigen Debatte um Kinderrechte selbstverständlich und breit genutzt. Blickt man demgegenüber 15 Jahre zurück, so waren damals weder die Begriffe noch die damit assoziierten Konzepte verbreitet. Die Begriffe werden teilweise synonym verwandt, sind jedoch keinesfalls gleichzusetzen. Während der Begriff Beschwerde alltagssprachlich selbstverständlich erscheint – als negative Rückmeldung über eine Dienstleistung, ein Verhalten oder ähnliches, die auf Bestätigung, Abhilfe oder Entschuldigung ausgerichtet ist – ist der Begriff Ombudschaft noch nicht geläufig. Ausgehend vom skandinavischen ‚Ombudsman‘ versteht man hierunter eine Vorgehensweise bei Streitfragen, in der die Interessen der strukturell unterlegenen Partei durch die Ombudsperson besondere Beachtung finden. Ratsuchende sollen durch Information, Beratung und ggf. persönliche Intervention in die Lage versetzt werden, die allen Bürger(innen) im Rahmen des Rechtsstaats zustehenden Rechte und Verfahrensmöglichkeiten wie Beschwerde, Widerspruchs- und Klageverfahren zu nutzen. Hier liegt auch ein klarer Unterschied zum Konzept der Mediation: Mediation geht vom Idealfall aus, zwischen zwei Konfliktparteien auf gleicher Augenhöhe zu vermitteln. Ombudschaft hat demgegenüber die Aufgabe, diese gemeinsame ‚Augenhöhe‘ durch Unterstützung der unterlegenen Seite herzustellen. Ziel von Ombudschaft ist es also, strukturelle Machthierarchien auszugleichen und eine gerechte Einigung zu erzielen. (Vgl. Urban-Stahl 2011)

## **‚Jugendhilfespezifische‘ und ‚allgemein auf Kinderrechte bezogene‘ Modelle von Beschwerdemöglichkeiten und Ombudschaft**

Anlaufstellen für Beschwerde und Ombudschaft werden zunehmend als Unterstützungsmöglichkeiten für die Umsetzung von Rechten junger Menschen gefordert und eingerichtet. Dabei gibt es zwei Ansätze, die zwar die gleichen Begrifflichkeiten nutzen, inhaltlich jedoch sorgfältig unterschieden werden müssen.

### **1. Beschwerdeverfahren und Ombudschaft im individuellen Leistungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe - SGB VIII**

Der erste Ansatz bezieht sich auf das **spezifische Feld der individuellen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe**, die auf der Grundlage von Rechtsansprüchen nach dem SGB VIII gewährt werden. Beschwerdeverfahren und Ombudsstellen dienen hier der Unterstützung junger Menschen und ihrer Familien, die Konflikte mit Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe haben, die sie alleine nicht lösen

können, oder sich in ihrem Recht auf eine fachlich angemessene Leistung verletzt fühlen. Ihre Bedenken oder Kritik können sich auf Vorgänge oder Entscheidungen in der Leistungsgewährung/Hilfeplanung (also gegenüber dem Jugendamt) oder im Hilfeverlauf (also gegenüber dem die Leistung erbringenden i.d.R. freien Träger) beziehen.

Menschen, die beim Jugendamt Hilfe beantragen, sich auf Hilfeplan- und Hilfeprozesse mit Fachkräften der Jugendhilfe einlassen, treffen damit eine weitreichende Entscheidung über ihr Leben und das Leben ihrer Kinder. Die Entscheidung, einen fremden Menschen in die Wohnung zu lassen und Gespräche über sehr persönliche Themen zu führen oder das eigene Kind gar an einem anderen Ort aufwachsen und von anderen Menschen erziehen zu lassen, ist eine schwere Entscheidung, erfordert innere Überzeugung und Vertrauen in die Fachkräfte. Um dieses Vertrauen in Einschätzungen von Fachkräften zu entwickeln ist es hilfreich, sich informieren und vergewissern zu können, eine Zweitmeinung einholen, Alternativen und deren Folgen überdenken zu können. Wo finden Mütter und Väter, aber auch Kinder, Jugendliche und junge Volljährige hierfür Ansprechpersonen? An wen können sich junge Menschen und ihre Familien wenden, wenn sie Bedenken oder Kritik in der Hilfeplanung oder im Hilfeverlauf haben, sich falsch informiert oder beraten fühlen? Dies sind Anliegen, mit denen junge Menschen und ihre Familien sich an Beschwerde- oder Ombudsstellen wenden.

- Der Begriff **Beschwerde** – Beschwerdestellen, Beschwerdeverfahren – bezieht sich auf **Anlaufstellen innerhalb von Einrichtungen** oder Trägern. Kinder und Jugendliche, die dort betreut werden, und oft auch ihre Eltern bzw. Personensorgeberechtigten können sich mit Kritik und Beschwerden an die benannten Ansprechpersonen für Beschwerden wenden. Es geht also um eine Beschwerdemöglichkeit des Leistungserbringers für Anliegen in laufenden Hilfen.
- **Ombudsstellen** sind demgegenüber **von den Interessen freier und öffentlicher Träger unabhängige Anlaufstellen**. Sie sind Ansprechpartner sowohl für Anliegen im Prozess der Hilfeplanung und Leistungsgewährung als auch bei laufenden Hilfen. Es gibt keine Beschränkung hinsichtlich der betroffenen Träger, sowohl Konflikte von jungen Menschen und ihren Sorgeberechtigten mit dem Jugendamt als auch mit freien Trägern werden bearbeitet.

Die Gewährleistung von **Beschwerdemöglichkeiten in Einrichtungen** für Konflikte und Machtmissbrauch während der Leistungserbringung ist seit dem Bundeskin-

derschutzgesetz eine Voraussetzung für die Erteilung von Betriebserlaubnissen nach §45 SGB VIII. Dies gilt derzeit jedoch nur bei der Erteilung neuer Betriebserlaubnisse. Die im Gesetz allgemein gehaltene Vorgabe muss zudem in den Einrichtungen konkretisiert werden. Seit Inkrafttreten der Regelung haben zahlreiche Einrichtungen mit der Entwicklung von Beschwerdeverfahren begonnen. Studien zu den Erfahrungen von Einrichtungen mit Beschwerdeverfahren zeigen, dass diese Entwicklung jedoch weiter gefördert und verstetigt werden muss (vgl. Urban-Stahl/Jann 2014; Bericht der Bundesregierung: Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes 2015; Mühlmann et al 2015).

Demgegenüber ist **Ombudschaft, die als unabhängige Anlaufstelle Konflikte mit freien und öffentlichen Trägern bearbeitet**, bisher nicht im SGB VIII verankert. Auch die Funktion einer von den Akteuren im Leistungs Dreieck – Anspruchsberichtigte, Leistungsverpflichtete und Leistungserbringer – unabhängigen Stelle ist dort nicht vorgesehen. Seit 2002 entwickelten engagierte Privatpersonen und Trägervertreter(innen) in unterschiedlichen Bundesländern Ombudstellen, 2008 wurde das Bundesnetzwerk Ombudschaft in der Jugendhilfe ([www.ombudschaft-jugendhilfe.de](http://www.ombudschaft-jugendhilfe.de)) gegründet. Dort arbeiten derzeit 11 Initiativen aus 9 Bundesländern zusammen. Weitere Initiativen befinden sich in der Gründungsphase und sind im Austausch mit dem Bundesnetzwerk.

Ob Kinder, Jugendliche, junge Volljährige und Personensorgeberechtigte also eine ombudtschaftliche Beratung in Anspruch nehmen können, hängt von der regionalen Verfügbarkeit des Angebots und dem Wissen um dieses Angebot ab und ist damit bisher dem Zufall überlassen.

Hinsichtlich der Organisationsform und Konkretisierung von Zuständigkeit und Arbeitsweise steht jede Initiative vor der Herausforderung, eine den regionalen und personellen Gegebenheiten entsprechende sinnvolle Lösung zu entwickeln und zu gestalten. Eine Vielzahl der Initiativen wurde in den vergangenen Jahren durch zeitlich befristete Projektfinanzierungen der Aktion Mensch e.V. unterstützt. Die Förderung aus öffentlichen Landesmitteln erfolgt bisher in zwei Bundesländern und wird in zwei weiteren Bundesländern diskutiert.

Bei der ombudtschaftlichen Beratung handelt es sich um eine fachlich hoch spezialisierte und anspruchsvolle Tätigkeit. Sie unterstützt die Durchsetzung individueller Rechtsansprüche und versetzt die Betroffenen in die Lage, erforderlichenfalls die ihnen im Rechtsstaat zustehenden Rechtsmittel wahrzunehmen. Eine solche Arbeit kann ausschließlich von hoch qualifizierten Fachkräften mit sozialpädago-

gischer und rechtlicher Expertise geleistet werden. Der Großteil der Beratungsarbeit wird aufgrund begrenzter Ressourcen bisher durch ehrenamtliche Arbeit von Fachkräften erbracht. Finanzielle Mittel durch Projektförderungen werden insbesondere für den Aufbau der Beratungsstelle sowie für die Werbung, Schulung und Begleitung von Ehrenamtlichen genutzt. Dies kann langfristig kein tragfähiges Modell einer verlässlichen Infrastruktur darstellen.

## **2. Beschwerde und Ombudschaft als Anlaufstellen für Kinderrechte in allen Lebensbereichen**

Der zweite, allgemein auf Kinderrechte bezogene Ansatz von Beschwerde und Ombudschaft zielt auf die Einrichtung von **Anlaufstellen, die sich mit allen Aspekten der Umsetzung von Kinderrechten befassen und dabei alle Lebensbereiche einbeziehen**. In diesen Bereich sind Forderungen nach **Kinder(rechts)beauftragten** auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene einzuordnen. Zwar stehen sie auch für konkrete Anliegen im Einzelfall zur Verfügung. Sie sind jedoch vor allem auf die strukturelle Ebene ausgerichtet und haben die Aufgabe, die Berücksichtigung von Kinderrechten und Kinderinteressen in der politischen Entscheidungsfindung einzufordern und konkrete Maßnahmen anzuregen, Mitwirkungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche zu initiieren und die Rechte von Kindern und Jugendlichen bekannt zu machen. Insbesondere die Rolle eines Bundeskinderbeauftragten würde im strukturellen Bereich, nicht in der Einzelfallunterstützung liegen.

Ombudsstellen in diesem Sinne, als allgemeine Anlaufstellen für Fragen der Kinderrechte in Deutschland, werden regelmäßig im Rahmen des UN-Dialogs vom UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention gefordert. In den Concluding Observations konkretisiert der Ausschuss zudem die Forderung nach einer Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche, die sich in ihren Rechten verletzt sehen und Beratung, Unterstützung und Begleitung brauchen, um ihre Rechte einzufordern.

Nach Auskunft der National Coalition Deutschland (2015) gibt es in Deutschland derzeit jedoch nur einen Landeskinderbeauftragten (Sachsen-Anhalt) und etwa 100 Kinderbeauftragte auf kommunaler Ebene (von insgesamt 11.000 Kommunen), die sich zudem hinsichtlich ihrer Struktur, Kompetenzen und Ausstattung stark unterscheiden. Entscheidend für die Qualität und Wirksamkeit dieser Arbeit ist auch hier die Unabhängigkeit der Anlaufstellen, die Klärung ihres Mandats und ihrer Befugnisse.

## **Folgerungen für die politische Diskussion**

Es wurde deutlich, dass auch in der politischen Diskussion über geeignete Maßnahmen zur Stärkung der Rechte junger Menschen die **Unterscheidung zwischen spezifischen Beschwerde- und Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe einerseits und allgemein auf Kinderrechte bezogenen Modellen der Kinderbeauftragten andererseits erforderlich** ist. Sie implizieren völlig unterschiedliche rechtliche, fachliche und organisatorische Anforderungen.

### *Beschwerdestellen in Einrichtungen und Trägern*

- Um sicherzustellen, dass Kinder und Jugendliche in Einrichtungen Beschwerdemöglichkeiten in Anspruch nehmen können, ist eine Klarstellung erforderlich, dass die derzeit in §45 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII formulierten Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebserlaubnis auch für Einrichtungen mit laufender Betriebserlaubnis Gültigkeit haben („zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen finden in der Einrichtung geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten Anwendung“).
- Struktur, Auftrag und Befugnisse der Betriebserlaubnisbehörden müssen daraufhin überprüft und reformiert werden, dass sie diese Entwicklung fördern und die Umsetzung kontrollieren können. Dabei sollten sie auch zur Unterstützung und Förderung von Zusammenschlüssen betroffener junger Menschen durch eine Ergänzung von § 85 Abs. 2 SGB VIII verpflichtet werden.

### *Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe*

- Um der Bedeutung von Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe heute gerecht zu werden, ist sie als Bestandteil von Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII zu verankern. Um den Zugang von jungen Menschen und ihren Familien zu Ombudschaft sicherzustellen, wäre die Verankerung einer Gewährleistungspflicht im Rahmen des §79 SGB VIII „Gesamtverantwortung, Grundausstattung“ sowie des Rechts auf Inanspruchnahme von Ombudschaft für junge Menschen und ihre Familien im Rahmen des §36 SGB VIII „Mitwirkung, Hilfeplan“ erforderlich.
- Das Feld der jugendhilfespezifischen Ombudschaft wächst. Um die Qualität der Arbeit langfristig zu sichern ist die Förderung einer Bundesnetzwerkstelle sinnvoll, deren Aufgaben in der Evaluation der Erfahrungen der

regionalen Ombudsstellen, der Entwicklung von Qualitätskriterien, der Weiterbildung von Fachkräften für die Tätigkeit in Ombudsstellen und der Funktion einer Servicestelle für die Beratung neuer Initiativen liegen sollten. Dies gilt umso mehr, als es derzeit noch nicht möglich ist, ein standortunabhängig umsetzbares Modell einer solchen Ombudsstelle zu benennen.

### *Unterstützung der Rechte junger Menschen durch die Einrichtung einer/eines Bundeskinderbeauftragten*

- Die Einrichtung einer/eines Bundeskinderbeauftragten dient der Stärkung der Rechte junger Menschen, wenn ihre/seine Funktion in der parteilichen Vertretung für die Interessen von Kindern als Träger eigenständiger Rechte liegt. Ausgehend Unterscheidung zwischen der Verankerung und der Verwirklichung von Rechten ist zu betonen, dass eine/ein Bundeskinder-schutzbeauftragte(r) vor allem zur Verwirklichung von Kinderrechten sowie zur weiteren rechtlichen Verankerung beitragen kann. Sie/Er kann diese rechtliche Verankerung von Kinderrechten jedoch nicht ersetzen.
- Durch die Definition und Verankerung der Funktion der/des Bundeskinder-schutzbeauftragten und ihrer Befugnisse muss die besondere Qualität dieser Rolle sichergestellt werden. Sie unterscheidet sich damit von bereits existierenden Interessenvertretungsverbänden.
- Analoge Strukturen wären auch auf Landes- und kommunaler Ebene sinnvoll und anzuregen. Ansprechpartner für Kinder und Jugendliche mit ihren konkreten Anliegen sind primär auf kommunaler Ebene anzusiedeln, um einen niederschweligen Zugang zu ermöglichen.

### **Literatur**

- Bericht der Bundesregierung: Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes, Berlin 2015
- Mühlmann, Th./Pothmann, J./Kopp, K. (2015): Wissenschaftliche Grundlagen für die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes. Bericht der wissenschaftlichen Begleitung der Kooperationsplattform Evaluation Bundeskinderschutzgesetz, Dortmund
- National Coalition Deutschland (2015): Stellungnahme Petition Lfd. Nr. 57180 Einrichtung einer Kinderbeauftragten oder eines Kinderbeauftragten, Berlin
- Urban-Stahl, U. (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“, herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen, Köln
- Urban-Stahl, U./Jann, N. (2014): Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, München; Basel: Ernst Reinhardt Verlag