

Abschlussbericht

Wissenschaftliche Begleitung der Implementation einer Ombudsstelle im Bezirksamt Hamburg-Mitte

Prof. Dr. Tilman Lutz und Prof. Dr. Johannes Richter

unter Mitarbeit von:

Antje Bruns, Anne Franke, Fabian Hahm, Elena Krug, Rebecca Kühlmorgen,
Nora Niewerth, Carolin Seiler, Finn Schleu, Irena Sijakov, Jana Troll,
Jule Uderstadt und Hannes Wolf

Juli 2018

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	5
1.1 Entwicklung der Ombudsstelle des Bezirks Hamburg-Mitte.....	6
1.2 Ansatz, Entwicklung und Durchführung der Wissenschaftlichen Begleitung.....	10
2. Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen	17
2.1 Daten zur ombudtschaftlichen Fallarbeit im Überblick.....	17
2.2 Bewahrenswertes und Spannungsfelder	21
2.2.1 Bewahrenswertes (Claims)	21
2.2.2 Spannungsfeld 1: Fehlende Vorlaufphase und widersprüchliche Konzeption	22
2.2.3 Spannungsfeld 2: Organisatorische Anbindung und Dominanz von Strukturfragen.....	26
2.2.4 Spannungsfeld 3: Ressourcen und das Fehlen einer hauptamtlichen Koordination.....	29
2.2.5 Spannungsfeld 4: Erwartungen und Wahrnehmungen in der (Fach-) Öffentlichkeit.....	31
2.2.6 Spannungsfeld 5: Strukturell nicht abgesicherte Unabhängigkeit	36
2.3 Empfehlungen im Überblick und Ausblick auf Ombudsstellen für ganz Hamburg.....	39
3. Vertiefungen der Ergebnisse aus unterschiedlichen Perspektiven.....	42
3.1 Genese der Hamburger Ombudsstelle	42
3.1.1 Kontexte des Hamburger Diskurses vor der Einrichtung des Pilotprojektes.....	43
3.1.2 Der Fachdiskurs zu einrichtungsexternen Ombudsstellen im Anschluss an das Wiesner-Gutachten.....	49
3.2 Diskussion der quantitativen Daten	55
3.2.1 Ergebnisse der quantitativen Erhebung der Anliegeneingänge	56
3.2.1.1 Zugang zur OS Hamburg-Mitte	59
3.2.1.2 Nutzer_innen und Zielgruppen.....	61
3.2.1.3 Anliegen und Themen.....	64
3.2.2 Ergebnisse der quantitativen Befragung der Ombudsleute.....	74
3.2.3 Ergebnisse der quantitativen Befragung der Nutzer_innen.....	78
3.3 Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte aus der Binnenperspektive	80
3.3.1 Empirische Basis und Vorgehen.....	81
3.3.2 Grundlegende Einordnung und Ergebnisse	84
3.3.3 Implementierung und ihre Folgen	85
3.3.4 Organisation und Ressourcen.....	86
3.3.5 Struktur, Anbindung und Unabhängigkeit	89
3.3.6 Weiterentwicklung der Konzeption und Rollenverständnis	92
3.3.7 Wahrnehmung und Öffentlichkeitsarbeit.....	96

3.3.8 Zusammenfassung und Perspektiven	97
3.4 Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte aus der Perspektive der Nutzenden und Nichtnutzenden ...	99
3.4.1 Empirische Basis und Vorgehen.....	100
3.4.2 Grundlegende Einordnung und Ergebnisse	101
3.4.3 Schwellen und Zielgruppen – Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation	102
3.4.4 Anbindung an das Jugendamt – Erwartungen und Sichtweisen	104
3.4.5 Arbeitsweise und Aufgaben der OS – Wahrnehmungen und Zuschreibungen	106
3.4.6 Zusammenfassung und Perspektiven	110
3.5 Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte aus der Perspektive der öffentlichen und freien Träger	112
3.5.1 Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte aus der Perspektive der freien Träger.....	113
3.5.2 Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte aus der Perspektive von ASD und AV	117
3.5.2.1 Empirische Basis und Vorgehen.....	117
3.5.2.2 Grundlegende Einordnung und Ergebnisse	119
3.5.2.3 Implementierung und Öffentlichkeitsarbeit – Folgen und Konsequenzen	120
3.5.2.4 Rolle und Aufgaben der OS – Wahrnehmungen, Erwartungen und Zuschreibungen .	121
3.5.2.5 Diskrepanzen und Befürchtungen – Bedeutung der Kommunikation.....	123
3.5.2.6 Zusammenfassung und Perspektiven	127
3.6. Konzeptentwicklung	128
3.6.1 Zielsetzungen und Aufgaben	130
3.6.2 Grenzen der Zuständigkeit	131
3.6.3 Rechtliche Grundlagen, Arbeitsprinzipien und Befugnisse	132
3.6.4 Organisation/Ausstattung	134
3.6.5 Öffentlichkeitsarbeit, Qualitätssicherung und Evaluation	135
3.6.6 Zusammenfassung und Perspektiven	136
4. Schlussbemerkung.....	137
Literatur	140
Anhang	146
Anhang 1: Konzept für eine Ombudsstelle beim JHA Bezirk Hamburg-Mitte (2014)	
Anhang 2: Konzept der Ombudsstelle für Jugend- und Familienhilfe in Hamburg-Mitte (2018)	
Anhang 3: Erhebungsbogen bei Einbringung des Anliegens/der Beschwerde	
Anhang 4: Erhebungsbogen für das Verfahren (OL)	
Anhang 5: Fragebogen zur Ombudsstelle (Nutzende)	
Anhang 6: Anschreiben Beschwerdeführer_innen	
Anhang 7: Übersicht über die Workshops der wissenschaftlichen Begleitung	

- Anhang 8: Vorschlag der OS für ein Profil für hauptamtliche Fachkräfte
- Anhang 9: Aufgaben der Geschäftsstelle in der OS Hamburg-Mitte
- Anhang 10: Leitfaden Expert_inneninterviews Ombudsleute
- Anhang 11: Leitfaden Expert_inneninterviews mit weiteren relevanten Personen in und um die OS
- Anhang 12: Leitfaden Nutzer_innen – Einzelinterviews
- Anhang 13: Leitfaden Gruppendiskussion jugendliche Nicht-Nutzer_innen
- Anhang 14: Leitfaden Nicht-Nutzer_innen mit und ohne Kenntnis – Einzelinterviews
- Anhang 15: Onlineumfrage freie Träger
- Anhang 16: Leitfaden Expert_inneninterviews mit ASD / AV Abteilungsleitungen
- Anhang 17: Leitfaden Expert_inneninterviews mit ASD / AV Mitarbeitende
- Anhang 18: Plakat der Ombudsstelle Hamburg-Mitte

Abkürzungsverzeichnis

ASD	–	Allgemeiner Sozialer Dienst
AV	–	Amtsvormundschaft bzw. Amtsvormünder_innen
BASFI	–	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BF	–	Beschwerdeführer_in
FamG	–	Familiengericht
FEW	–	Forschungs- und Entwicklungswerkstatt des Masterstudiengangs
FFK	–	Fallführende Fachkraft (im ASD)
HzE	–	Hilfen zur Erziehung
JA	–	Jugendamt
JHA	–	Jugendhilfeausschuss
KJSG	–	Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (Reformentwurf)
KM	–	Kindsmutter
KWG	–	Kindeswohlgefährdung
KV	–	Kindsvater
LK	–	Leitungskraft
MA	–	Mitarbeiter_in
MuKi	–	Mutter-Kind-Einrichtung (§ 19 SGB VIII)
OKJA	–	Offene Kinder- und Jugendarbeit
OL	–	Ombudsleute
OS	–	Ombudsstelle
PE	–	Pflegeeltern
PSB	–	Personensorgeberechtigte
WB	–	Wissenschaftliche Begleitung

1. Einleitung

In diesem Bericht werden die zentralen Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung (WB) der Implementation einer Ombudsstelle (OS) im Bezirksamt Hamburg-Mitte vorgestellt. Diese ist am 01.10.2015 als Pilotprojekt in Kooperation mit der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) eingerichtet worden – als eine unabhängige Stelle für die Bearbeitung von Beschwerden in der Kinder- und Jugendhilfe im Bezirk Hamburg-Mitte. Sie soll eine „Alternative zwischen den beiden Extremen Resignation oder Rechtsweg“ (BezirksamtHamburg-Mitte 2015b) darstellen.

Die wissenschaftliche Begleitung wurde von der BASFI finanziert und hat am 01.01.2016 begonnen. Als zentrale Leitfragen wurden die Erreichung der im Konzept formulierten Zielsetzungen sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Konzeption formuliert. Zudem sollte es um die Frage gehen, ob und wie eine Ausweitung dieser OS auf alle Bezirksämter sinnvoll erscheint. Die Begleitforschung war von Beginn an multiperspektivisch, formativ und responsiv angelegt, auch um die im Rahmen eines Pilotprojektes zu erwartenden Veränderungen und Weiterentwicklungen zu berücksichtigen und zu bearbeiten. Damit gehören auch die Prozesse der Implementierung, die Veränderungen und Weiterentwicklungen der OS sowie der Begleitforschung zu den Ergebnissen. Die Begleitforschung hat sich daher parallel zur personellen, strukturellen und konzeptionellen Weiterentwicklung sowohl im Zugang und Ablauf als auch mit Blick auf die Fragestellung verändert. Diese wurde im April 2017 gemeinsam dahingehend angepasst, dass eine Beantwortung der ursprünglich verabredeten Frage, ob und wie ein Transfer *dieses* Konzeptes und *dieser* Struktur in andere Bezirke sinnvoll ist, bzw. die Entwicklung einer alternativen Struktur nicht empirisch fundiert möglich ist. Der Fokus wurde daher verstärkt auf die Implementierung mit ihren Konflikten, Stolpersteinen und Gelingensbedingungen gelegt, um neben Aussagen für das Pilotprojekt auch Erkenntnisse für mögliche weitere OS in anderen Bezirken treffen zu können. Die rechtliche Möglichkeit dafür wurde 2017 mit § 27a Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Achten Sozialgesetzbuches (AG SGB VIII) geschaffen.

Die hier nur angedeuteten (Weiter-)Entwicklungen und Brüche in der OS und der wissenschaftlichen Begleitung sind entsprechend des Evaluationsdesigns eng miteinander verknüpft und komplex. Daher werden sie zunächst weitgehend getrennt voneinander

nachgezeichnet. Auf diese Weise soll der Rahmen für den Bericht und die Ergebnisse aufgespannt werden.

Anschließend werden im Sinne eines Überblicks die zentralen Ergebnisse primär anhand von fünf Spannungsfeldern aufbereitet und Empfehlungen zur Weiterentwicklung und möglichen Ausweitung formuliert (Kap. 2). Die Grundlagen für diese Spannungsfelder und Empfehlungen bilden den Hauptteil des Berichtes (Kap. 3), in dem die Ergebnisse aus den unterschiedlichen Forschungsperspektiven vertieft begründet und aufbereitet werden. Dazu gehören die quantitativen Daten; die Genese der OS Hamburg-Mitte; die Perspektive der Ombudsleute (OL) und weiterer Akteure; die Perspektive der Nutzer_innen und von Nichtnutzer_innen, die die Perspektiven der öffentlichen und freien Träger sowie die Konzeptentwicklung. In einer kurzen Schlussbemerkung (Kap. 4), die explizit aus der Perspektive der Forscher geschrieben ist, blicken wir knapp auf den Prozess zurück und skizzieren Perspektiven. Dieses offene Ende reflektiert, dass die Weiterentwicklung mit dem Abschluss der Begleitforschung noch nicht beendet ist, vielmehr steht der vorliegende Abschlussbericht am Anfang nächster Schritte, die zum Teil bereits eingeleitet wurden.

1.1 Entwicklung der Ombudsstelle des Bezirks Hamburg-Mitte

Das Pilotprojekt im Bezirk Hamburg-Mitte steht im Kontext der Gründung und Etablierung von unabhängigen, einrichtungsexternen Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in der Bundesrepublik. Ombudschaft kann definiert werden als eine „unparteiische Vorgehensweise bei Streitfragen, in der die Interessen der strukturell unterlegenen Partei durch den Ombudsmann (oder die Ombudsfrau) besondere Beachtung finden. Ziel ist es, durch den Ombudsmann/die Ombudsfrau strukturelle Machthierarchien auszugleichen und eine gerechte Einigung zu erzielen“ (Urban-Stahl 2011, S. 8). Seit Gründung des „Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V.“ im Jahr 2002 wurden in fast allen Bundesländern einrichtungsexterne OS gegründet, die in ihrer Ausstattung, Anbindung und Ausrichtung jedoch Varianzen aufweisen (Urban-Stahl 2011, Redman 2015; Trenczek/Heinz 2015). In dem 2008 etablierten „Bundesnetzwerk Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe“ waren 2016 „10 externe unabhängige Ombudsstellen und -initiativen aus 9 Bundesländern zusammengeschlossen“ (Bundesnetzwerk Ombudschaft 2016, S. 2), 2018 sind es laut Homepage 11 sowie 2 im Aufbau befindliche Stellen. Dennoch steht, so der 15. Kinder-

und Jugendbericht, „der Aufbau organisationsbezogener und externer Ombudschaften [...] in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland noch am Anfang, und es lohnt sich deshalb, auch mit einem Seitenblick auf die internationale Diskussion, zu überlegen, wie solche Systeme aufgebaut und konzeptionell gestaltet werden können, um Doppelstrukturen möglichst zu vermeiden und Akzeptanz bei den Fachkräften zu erreichen“ (BMFSFJ 2017, S. 103; ausf. Hansbauer/Storck 2017).

Wesentliche Hintergründe für die zunehmende Etablierung von OS sind die öffentlichen Debatten über Rechtsverletzungen in der Heimerziehung der 1950er und 60er-Jahre, die Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention sowie ein grundlegender Strukturwandel der Kinder- und Jugendhilfe. Als zentrale Legitimation wird neben den internationalen und nationalen Normenkatalogen insbesondere im Bereich der Hilfen zur Erziehung die strukturelle Machtasymmetrie zwischen Fachkräften und Adressat_innen genannt, die eine unabhängige Instanz in Konfliktfällen notwendig macht (Bundesnetzwerk Ombudschaft 2016, S. 5; Urban-Stahl 2011, S.10; Fritschle 2015; Hansbauer/Storck 2017, S.9ff, S. 18ff; AGJ 2018, S. 6f) – außerhalb bzw. vor einem Gerichtsverfahren.

Die Besonderheit der OS Hamburg-Mitte, die noch nicht Teil des Bundesnetzwerks ist, sich aber an dessen Standards orientiert, liegt darin, dass sie an den Jugendhilfeausschuss (JHA) angebunden ist. Zum Zeitpunkt der Implementation waren alle anderen OS in der Kinder- und Jugendhilfe als Vereine organisiert oder an Verbände bzw. Träger angebunden (Redmann 2015, S. 34; Urban-Stahl 2011, S. 14f). Damit folgt das Pilotprojekt weitgehend den Empfehlungen aus dem Rechtsgutachten von Wiesner zur „Implementierung von ombudschaftlichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII“ (2012), dem sich die Autor_innen des 14. Kinder- und Jugendberichts (BMFSFJ 2013, S. 379f) angeschlossen haben, das jedoch auch kritisch diskutiert wird (bspw. Schruth 2014; AFET 2013). Dem Pilotprojekt des Bezirks Hamburg-Mitte kommt damit eine besondere Bedeutung zu.

Die Implementation der OS Hamburg-Mitte und die Entwicklung des Konzeptes erfolgten top-down durch den JHA sowie das Jugendamt (JA), und daher bis zum offiziellen Arbeitsbeginn ohne Beteiligung der ehrenamtlichen OL. Im Gegensatz zu den bisherigen Initiativen hat die OS Hamburg-Mitte ihre Tätigkeit also ohne eine Vorlaufphase aufgenommen, in der üblicherweise Fragen der Organisationsform, der Konzeption und Ausgestaltung auch in Vernetzung mit existierenden OS entwickelt werden (vgl. Urban-Stahl 2011, S. 16). Die OL sind vielmehr direkt mit der Bearbeitung von Fällen eingestiegen, das Konzept wurde vorab im JA

entwickelt (Konzept 2014¹). Dies spiegelt sich in den im Folgenden knapp skizzierten zentralen Veränderungen und Entwicklungen wider.

So ist die konkrete Ausgestaltung der Anbindung an den JHA und die Struktur der OS Hamburg-Mitte² ein wesentlicher, bisher ausdrücklich noch nicht abgeschlossener Teil der Entwicklung des Pilotprojektes (vgl. Konzept 2018³). Die OS Hamburg-Mitte war zunächst bei der stellvertretenden Jugendamtsleitung angebunden. Das betraf sowohl die Zuordnung der Verwaltungskraft (50% Stelle) als auch die Koordination und die monatliche gemeinsame Sitzung der OS (jour fixe) sowie die Beratung und Begleitung der ehrenamtlichen OL. Diese organisatorische und operative Anbindung ist mit einem Rollen- und Interessenkonflikt verbunden, der die Unabhängigkeit als ein zentrales Merkmal von Ombudschaft in Frage gestellt hat. Mit der Veränderung der Anbindung im Februar 2017 an die stellvertretende Dezernentin für Soziales, Jugend und Gesundheit im Bezirk Hamburg-Mitte, die zugleich das Fachamt Sozialraummanagement leitet, wurde der zugehörige Interessenkonflikt etwas entschärft. Zudem war damit ein räumlicher Wechsel verbunden: Mit der neuen Anbindung zog die OS Hamburg-Mitte Ende Juni 2017 vom Klosterwall 2 in den Klosterwall 4 um. Damit ist sie räumlich nach wie vor in der Behörde angesiedelt, jedoch nicht mehr im selben Haus wie der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) und die Jugendamtsleitung. Diese Anbindung ist jedoch nach wie vor konfliktbehaftet und wurde daher von Beginn an als Interimslösung markiert. Die endgültige Struktur soll Mitte 2018 festgelegt werden (Konzept 2018, S. 4).

Neben diesem und weiteren personellen Wechseln bei den behördlichen Ansprechpartner_innen war auch die OS selbst von Veränderungen betroffen. Am 30.09.2015 wurden drei OL vom JHA berufen, von denen – auch aufgrund der hier skizzierten Prozesse und damit verbundenen Konflikte – eine Person Ende Juni 2016 ihr Amt niedergelegt hat. Eine weitere hat im August 2016 ihre direkte Beratungstätigkeit beendet, die konzeptionelle Entwicklung der OS jedoch bis Mai 2017 weiter begleitet. Aufgrund dessen stand im Sommer 2016 nur noch eine Ombudsperson – zwischenzeitlich eingeschränkt – für die Beratungstätigkeit zur Verfügung. Dies hat zum einen zur vorübergehenden Einschränkung des Angebots und zu Verzögerungen bei der Anliegenbearbeitung geführt. Zum anderen

¹ Das erste Konzept aus dem März 2014 ist im Anhang (Anhang 1) abgedruckt und wird hier und im Folgenden als „Konzept 2014“ nachgewiesen.

² Eine schematische Abbildung findet sich in Kap. 2.2.3 (Abbildung 1).

³ Das Konzept wurde bis Oktober 2017 entwickelt und am 31.01.2018 im JHA beschlossen und im Anhang zu diesem Bericht abgedruckt (Anhang 2). Es wird hier und im Folgenden als „Konzept 2018“ nachgewiesen.

wurde dadurch kurzzeitig die Frage der Weiterexistenz dieser OS aufgeworfen. Durch zwei Neuberufungen ist die OS Hamburg-Mitte seit 2017 wieder mit drei Ehrenamtlichen sowie der Verwaltungsmitarbeiterin, die kontinuierlich in der OS gearbeitet hat, besetzt.

Eine dritte wichtige Entwicklung betrifft die Konzeption. Das ursprüngliche Konzept wurde bereits 2014 vor der Berufung der OL entwickelt. Relativ schnell zeigten sich Unklarheiten, Widersprüche und offene Fragen, sowohl innerhalb des Konzeptes als auch mit Blick auf das Selbstverständnis der OL und die konkrete Ausgestaltung der Tätigkeit (Kap. 3.3 & 3.6). Neben offenen Fragen zur inhaltlichen Zuständigkeit und Abgrenzung, etwa bei Anliegen in denen das Familiengericht involviert war, und Abläufen (Berichtswesen, Vertretungsregelungen, Schnittstellen usw.) ging es dabei um das Grundverständnis von Ombudschaft (vgl. exemplarisch Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016) Dieses ist ohnehin komplex, da es Unabhängigkeit mit dem Anspruch „fachlich fundierter Parteilichkeit“ (Bundesnetzwerk Ombudschaft 2016, S. 4) in der Beratung/Begleitung verbindet. Damit unterscheidet sich Ombudschaft von Mediation, Schlichtung und anwaltlicher Vertretung, wie es im neuen Konzept (2018, S. 2) auch ausdrücklich formuliert ist. Im ersten Konzept war dagegen sowohl von der Erklärung von Verwaltungshandeln als auch von Wirtschaftlichkeitserwägungen die Rede, und damit implizit auch eine ‚Anspruchsabwehr‘ intendiert, die in der Ausschreibung der Begleitforschung explizit formuliert wurde: „Konnte den Bürgern vermittelt werden, dass Ihr Anliegen nicht berechtigt war?“ Die konkreten Aufgaben erstreckten sich darüber hinaus von „Mediation“ (Konzept 2014, S. 1) bis hin zur Beistandschaft (ebd., S. 3), die eine eindeutige Parteilichkeit impliziert. Die konzeptionellen Unklarheiten und Widersprüche fußen auch auf der spezifischen Genese dieser OS, die politisch und medial in einen engen Zusammenhang mit dem Kinderschutz und der Kontrolle des Jugendamtes gestellt wurde (Kap. 3.1). Aufgrund dessen wurde – parallel zur Beratungstätigkeit der OS und wissenschaftlichen Begleitung – mit Unterstützung von Prof. Dr. Urban-Stahl in zwei Workshops (November 2016 und Mai 2017) das neue Konzept entwickelt, das am 31.01.2018, also gegen Ende der Evaluation, vom JHA verabschiedet wurde.

In engem Zusammenhang mit den hier knapp skizzierten deutlichen Veränderungen und Brüchen stehen weitere Themen, die die OS Hamburg-Mitte von Oktober 2015 bis Juni 2018 kontinuierlich begleitet haben. Hervorzuheben sind dabei die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation mit den öffentlichen wie den freien Trägern sowie das Fehlen einer hauptamtlichen Koordination (Konzept 2018, S. 4). Letzteres hat die hinter den

Veränderungen liegenden Konflikte und strukturellen Unklarheiten verstärkt und zur Verzögerung ihrer Bearbeitung beigetragen.

Neben diesen Entwicklungen und Brüchen, etwa bei der personellen Besetzung, sind bei der OS Hamburg-Mitte seit Oktober 2015 126 Anliegen eingegangen, wovon 60 in der Zuständigkeit des Pilotprojektes lagen, das auf den Bezirk Hamburg-Mitte begrenzt ist. In den Einzelfällen wurde der zentrale Anspruch von OS, eine „unparteiische Vorgehensweise bei Streitfragen, in der die Interessen der strukturell unterlegenen Partei durch den Ombudsmann (oder die Ombudsfrau) besondere Beachtung finden“ (Urban-Stahl 2011, S.8) weitgehend realisiert. Der Anspruch auch in das Jugendhilfesystem zu wirken und die strukturellen Machtasymmetrien übergreifend zu thematisieren bzw. zu bearbeiten, ist dagegen bisher kaum bearbeitet worden.

Die erheblichen Veränderungen und Weiterentwicklungen der OS Hamburg-Mitte haben, wie schon angedeutet, mehrere Anpassungen der Begleitforschung erforderlich gemacht, deren Ansatz und Verlauf im Folgenden knapp umrissen wird.

1.2 Ansatz, Entwicklung und Durchführung der Wissenschaftlichen Begleitung

Die in der Ausschreibung vom 27.05.2014 formulierten Leitfragen nach der Erreichung der im Konzept formulierten Zielsetzungen sowie nach Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Konzeption sollten die Basis für die Entscheidung liefern, „ob in allen Bezirksamtern regelhaft Ombudsstellen eingerichtet werden sollen.“ Vor dem Hintergrund dieser Ausschreibung, die sowohl quantitative (bspw. Nutzung, Nutzer_innenkreis, Ergebnisse) als auch qualitative Elemente (bspw. Verfahren, Realisierung der Ansätze und Ziele aus dem Konzept) enthalten hat, wurde die Begleitforschung als multiperspektivischer Ansatz entwickelt, der auch die Beschwerdeadressat_innen einbezieht. Das prozessorientierte und primär formative Design sollte dem Pilotcharakter der OS Hamburg Mitte Rechnung tragen.

Ein wesentlicher Ausgangspunkt waren die komplexen Problemstellungen, auf die einrichtungsexterne OS reagieren. Diese sind nicht hamburgspezifisch, sondern zeigen sich im Aufgabenprofil aller OS (vgl. Sandermann 2014; Wiesner 2012):

- Die Position der Adressat_innen der Jugendhilfe gegenüber der Leistungsverwaltung gilt aufgrund von entwicklungsbedingter Abhängigkeit, Armut sowie eingeschränkter Teilhabe am Bildungssystem als ‚schwach‘.

- Die Einrichtung von OS stellt eine Reaktion auf den spezifischen Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe und deren – in den letzten Jahren verstärkt hervorgetretenen – Ambivalenzen von Unterstützung (Hilfe) und Schutz (Kontrolle) dar.
- Die unterschiedlichen Funktionen der öffentlichen Jugendhilfe sind für den leistungsberechtigten Personenkreis nicht ohne weiteres zu erkennen, was auch mit der divergierenden rechtlichen Verbindlichkeit und Programmatik der einzelnen Regelungstatbestände zusammenhängt.
- Noch einmal verkompliziert wird die Situation für die Leistungsberechtigten dadurch, dass die Leistungen i.d.R. durch freie Träger erbracht werden. Der Unterschied zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Beziehung sowie die daran gebundenen Rechte und Pflichten sind für Eltern und erst recht für betroffene Kinder und Jugendliche zumeist undurchsichtig – insbesondere in stationären Einrichtungen, die durch ein starkes Abhängigkeitsverhältnis geprägt sind.

Aus diesen vielschichtigen Problematiken ergibt sich ein komplexes und zum Teil in sich widersprüchliches Anforderungsprofil für OS.

Auf der *personalen Ebene* betrifft dies die ambivalente Anforderung bzw. „Paradoxie“ (Hansbauer/Storck 2017, S.9) von Parteilichkeit bzw. Akzeptanz (Machtasymmetrie ausgleichen, den Nutzer_innen ‚eine Stimme geben‘) und Unparteilichkeit bzw. Neutralität (‚einvernehmliche Konfliktlösung‘).

Auf der *organisatorisch-strukturellen Ebene* muss das Prinzip rechtstaatlicher Gewaltenteilung mit dem Bedürfnis nach einer vermittelnden Instanz (in Hamburg eine dem JHA angegliederte, unabhängige OS) zur Deckung gebracht werden.

Auf *prozessualer Ebene* sind die Anforderungen der Verfahrensoptimierung und Anspruchsabwehr (Qualitätsentwicklung, Zurückweisung unberechtigter Anliegen) mit einer Anlaufstelle zur Wahrnehmung und Durchsetzung individueller Rechte zu vermitteln.

Dies wurde in dem zunächst auf Eckpunkte beschränkten Evaluationsdesign aufgegriffen, in dem zum einen festgelegt wurde, unterschiedliche Perspektiven (OL, Nutzer_innen und weitere beteiligte Akteure des Jugendhilfesystems) aufzunehmen und miteinander in den Dialog zu bringen. Zentral war zum anderen, sowohl quantitative als auch qualitative Erhebungen durchzuführen.

Quantitativ erhoben wurden die Anzahl der Anliegen, die Themen der Anliegen/Beschwerden, die Nutzer_innen(gruppen) und die Inanspruchnahme, sowie die konkreten Aktivitäten und subjektiven Einschätzungen der OL und der Nutzer_innen (Kap. 3.2).

Qualitativ erhoben werden sollten zentral die Perspektive der Nutzer_innen, aber auch weiterführende Fragen nach der Bedeutung der Tätigkeit der OS Hamburg-Mitte für das Handeln des öffentlichen und der freien Träger bzw. das Jugendhilfesystem. Gefragt wurde außerdem nach Gelingensbedingungen und Stolpersteinen, die die strukturelle Ebene betreffen. Die konkrete Auswahl der zu Befragenden sollte im Prozess auf Grundlage der Erfahrungen sowie ersten Ergebnissen der quantitativen Erhebungen getroffen werden. Ursprünglich angedacht waren:

- Qualitative Leitfadeninterviews mit Nutzer_innen (mind. 12);
- Qualitative Leitfadeninterviews mit den Ombudsleuten (mind. 4)
- Interviews (mind. 3) bzw. Gruppendiskussionen mit weiteren Beteiligten (mind. 6).

Um dies zu gewährleisten wurde die Begleitforschung im Rahmen eines Lehrforschungsprojektes mit einer Forschungs- und Entwicklungswerkstatt des Masterstudiengangs Soziale Arbeit (FEW) durchgeführt. Elf Studierende und zwei Lehrende waren an der qualitativen Erhebung und Auswertung (Oktober 2016 bis März 2018) beteiligt. Die Evaluation wurde formativ und prozessorientiert angelegt, um die genannte ständige Weiterentwicklung angemessen begleiten und befördern zu können. Als methodologische Grundlage diente die so genannte „Fourth Generation Evaluation“ (Guba/Lincoln 2003; Langhanky et al. 2004). Diese zielt auf eine responsive Rekonstruktion der Praxis und legt ein Evaluationsverständnis zu Grunde, in dem die Begleitforscher_innen ebenso wie die im Feld handelnden Akteure Teil des Prozesses der Entwicklung und Auswertung sind. Im Zentrum stehen die gemeinsam zu rekonstruierenden *claims*, *concerns* und *issues* der beteiligten Akteure. Diese strukturierten die wissenschaftliche Begleitung – bezogen auf die verabredeten Schwerpunkte und Fragestellungen – und wurden zirkulär-reflexiv immer wieder überprüft und weiterentwickelt:

- ⇒ Was hat sich bewährt, was soll so bleiben (*claims*)?
- ⇒ Welche Probleme oder Sorgen gibt es (*concerns*)?
- ⇒ Welche Konsequenzen oder Konflikte ergeben sich daraus, was muss bearbeitet werden (*issues*)?

Auf dieser Basis wurde ab Januar 2016 das konkrete Design in Abstimmung mit der OS Hamburg-Mitte sowie Vertreter_innen des JA Hamburg-Mitte, des JHA Hamburg-Mitte und der BASFI festgelegt und während der gesamten Begleitung gemeinsam weiterentwickelt.

Um Veränderungen in der OS und ihrer Nutzung, Erfahrungen sowie Zwischenergebnisse der Begleitung gemeinsam zu analysieren und zu reflektieren und die weiteren Forschungsschritte im Prozess abzustimmen, wurde Anfang 2016 die im Evaluationsdesign vorgesehene „Projektgruppe“ gebildet, der die genannten Akteure angehörten. U.a. aufgrund von personellen Wechseln und den Entwicklungen in der OS wurden mit diesem großen Kreis insgesamt sechs Workshops durchgeführt, wobei die Teilnahme der BASFI, der Interimskoordination und des JHA nicht kontinuierlich realisiert werden konnte und diesbezüglich ein Teil der Abstimmung lediglich über Protokolle stattgefunden hat. Um den kontinuierlichen Dialog zu sichern wurden daher parallel regelmäßige Workshops (insgesamt neun) mit der OS zur Überprüfung und Weiterentwicklung der *Claims, Concerns* und *Issues* sowie der gemeinsamen Reflexion der Entwicklungen etabliert, für die teilweise das monatliche Treffen (jour fixe) genutzt wurde. Darüber hinaus fanden im November 2016 und Mai 2017 zwei Workshops zur Konzeptentwicklung mit Prof. Dr. Urban-Stahl statt, an denen die Wissenschaftliche Begleitung ebenfalls teilgenommen hat.⁴

Trotz des zeitweisen Bruchs, zu dem der personelle Wechsel bei den OL im Sommer 2016 führte, konnte auf diese Weise der Anspruch der gemeinsamen Entwicklung und Reflexion des Vorgehens und der Schwerpunktsetzungen der Begleitforschung insbesondere mit der OS selbst weitestgehend realisiert werden. Dies wird anhand der im Prozess entwickelten Erweiterung der Phasen des Begleitforschungsprozesses von zwei auf drei Phasen deutlich.

Die *erste Phase* bestand, wie ursprünglich geplant, aus der gemeinsamen Entwicklung und mehrfachen Überarbeitung der Fragebögen im Austausch mit der OS. Die quantitativen Erhebungen wurden in allen drei Phasen durchgeführt und bezogen sich auf (a) die Anliegeneingänge durch die Verwaltungskraft, (b) das Verfahren aus der Perspektive der OL und (c) das Verfahren aus der Perspektive der Nutzer_innen (Anhänge 3 bis 5). Die beiden letztgenannten Bögen wurden jeweils nach Abschluss der ombudschaftlichen Begleitung

⁴Eine Übersicht über die Workshops befindet sich in Anhang 7.

ausgefüllt, wobei dies für die Nutzer_innen freiwillig war und entsprechend keine Vollerhebung möglich. Zudem wurde in dieser Phase anhand der *Claims, Concerns* und *Issues* das Design für den qualitativen Forschungsteil konkretisiert.

Die *zweite Phase* entstand aufgrund des personellen Umbruchs in der OS, die mit dem Beginn der FEW im Oktober 2016 und damit den qualitativen Erhebungen zusammengefallen ist. Zeitgleich fanden der erste Konzeptentwicklungsworkshop und die Akquise neuer OL statt. Um diese Prozesse zu unterstützen und die neuen OL nicht parallel zur Konzeptentwicklung zu zeitintensiv in die Begleitforschung zu involvieren, wurden die bis dahin entwickelten Zugänge vorerst zurückgestellt und in einer so genannten „explorativen Phase“ zunächst folgende drei Perspektiven erhoben und ausgewertet:

- a) Die Perspektive der Nutzer_innen durch die Befragung derjenigen Personen, die sich bisher an die OS gewandt hatten und zu einem Interview bereit waren. Dieser Zugang war ohnehin geplant und wurde in der anschließenden Phase fortgesetzt (Kap. 3.4).
- b) Die Perspektive der freien Träger unterschiedlicher Leistungsbereiche aus dem Bezirk Hamburg-Mitte wurde sowohl mit einer Onlinebefragung als auch mit nachgehenden telefonischen Interviews erhoben. Damit sollte in Erfahrung gebracht werden, inwiefern die Träger über die OS Hamburg-Mitte unterrichtet waren, welche Erwartungen sie haben und welche Erfahrungen sie gemacht haben (Kap. 3.5.1).
- c) Mit Blick auf die strukturellen und konzeptionellen Fragen bzw. Unklarheiten wurde zudem die länderübergreifende Entwicklung einrichtungsexterner OS erkundet, indem mittels Online-Recherche und telefonischen Interviews unterschiedliche Konzeptionen bereits existierender OS untersucht und mit der Struktur des Pilotprojektes verglichen wurden.

Zum Abschluss der explorativen Phase wurden am 03.02.2017 die Erkenntnisse in einem Workshop präsentiert und mit Blick auf die weitere Begleitforschung sowie die Weiterentwicklung der OS Hamburg-Mitte gemeinsam mit den Akteuren erörtert.

In der *dritten Phase* (März 2017 bis März 2018), der zentralen Erhebungsphase, wurden in drei Teilprojekten, die auf einem weiteren Workshop (21.04.2017) mit der Projektgruppe und den

OL abgestimmt worden sind, auf Basis der bisherigen Erkenntnisse, Entwicklungen und Fragen, folgende Perspektiven erhoben und beforscht:

- (1) Die Perspektive der OL und der OS, inklusive der relevanten Akteure (Verwaltungskraft, Koordinator_innen, BASFI und JHA, die in zehn kumulativen Einzelinterviews sowie einer abschließenden Gruppendiskussion erhoben wurde. Der Fokus lag auf den Erfahrungen und der Frage, was eine gute Ombudsperson bzw. eine gute OS auszeichnet (Kap. 3.3).
- (2) Die Perspektive der Nutzer_innen (insgesamt 7 Einzelinterviews) und von Nichtnutzer_innen (3 Gruppen- und 5 Einzelinterviews), mit Blick auf Zufriedenheit, den Zugang, das Verfahren und die Gründe für die Nutzung bzw. Nichtnutzung sowie, die Erwartungen an eine OS. Bei den Nichtnutzer_innen spielten die jungen Menschen, die entgegen der Intention kaum erreicht wurden, eine besondere Rolle (Kap. 3.4).
- (3) Die Perspektive des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) und der Amtsvormünder_innen (AV) in Hamburg-Mitte als primären Beschwerdeadressat_innen. Unter evaluativen Aspekten war diese Perspektive von besonderer Bedeutung, da die OL die Kommunikation mit ASD und AV als besonders herausfordernd beschrieben haben. Zentrale Fragen waren hier die Wahrnehmung der OS durch die Mitarbeiter_innen (5 Einzelinterviews) und Abteilungsleitungen (9 Einzelinterviews) sowie deren Erfahrungen und Erwartungen, um Möglichkeiten und Hindernisse für eine konstruktive Zusammenarbeit auszuloten (Kap. 3.5.2).

In allen Phasen wurden Zwischenergebnisse der Forschung mit den OL und der Projektgruppe im Rahmen der Workshops diskutiert und weitere Schritte der Forschung aber auch der Weiterentwicklung der OS abgestimmt. Im Abschlussworkshop (09.04.2018) wurden die zentralen *Issues* gewichtet sowie Empfehlungen bzw. Perspektiven erörtert.

Die Eingangs genannte Weiterentwicklung und Veränderung der OS und der wissenschaftlichen Begleitung zeigt sich nicht nur an der veränderten Gesamtfragestellung sowie den Abweichungen von den ursprünglich angedachten Befragtengruppen, die deutlich ausgeweitet wurden, sondern auch an der zunehmenden Dominanz von Struktur-, Konzeptions- und Ressourcenfragen. Diese wurden in allen Perspektiven und Teilprojekten sowie anhand der *Claims*, *Concerns* und *Issues* in den Workshops sichtbar und nahmen erheblichen Einfluss auf die Forschung.

Einige dieser Fragen sind noch nicht geklärt, insbesondere die organisatorische und strukturelle Anbindung sowie die Frage der hauptamtlichen Ressourcen. Andere (Zwischen)Ergebnisse sind bereits in die parallele Weiterentwicklung der OS eingeflossen. Dies führt zu bei den Ergebnissen zu beachtenden Ungleichzeitigkeiten⁵. So ist z.B. der größte Teil der empirischen Daten vor der Verabschiedung des parallel von der OS entwickelten neuen Konzeptes (2018) entstanden. Dieses wird in den Auswertungen und diesem Bericht berücksichtigt, gleichzeitig lassen sich über die konkreten Auswirkungen der Umsetzung keine empirisch gesicherten Aussagen treffen. Deshalb und aufgrund der noch nicht geklärten Struktur- und Ressourcenfragen, die die Prozesse und Ergebnisse mindestens überlagern, scheint es sinnvoll die konkrete Tätigkeit der OS Hamburg-Mitte in einem angemessenen Abstand erneut zu evaluieren⁶.

Bezogen auf die Grundfrage der Begleitforschung lässt sich knapp formulieren, dass es perspektivisch sinnvoll erscheint, das Angebot einer ombudshaftlichen Beratung auf ganz Hamburg auszuweiten. Die Implementierung, Organisation, Ausstattung und Struktur der untersuchten OS sollten dafür jedoch nicht als Modell dienen, das eins zu eins umgesetzt wird. Das betrifft insbesondere die notwendige Realisierung der bisher fehlenden organisatorischen und strukturellen Unabhängigkeit sowie die Ausstattung mit hauptamtlichen Fachkräften. Die Erfahrungen und Befunde liefern jedoch deutliche Hinweise für die Gestaltung einer möglichen Ausweitung, die in Kapitel 2 in den Spannungsfeldern und Empfehlungen zusammengefasst sind.

⁵ In diesem Zusammenhang steht eine angekündigte Stellungnahme der OS Hamburg-Mitte zu diesem Bericht, in der insbesondere die Entwicklungen seit dem Abschlussworkshop markiert werden.

⁶ Eine entsprechende Empfehlung wurde auf dem Workshop am 03.11.2017, auf dem die Zwischenergebnisse präsentiert wurden, übereinstimmend für sinnvoll erachtet.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen

Die vorangestellte Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Begleitforschung konzentriert sich auf das Bewahrenswerte (*claims*) sowie auf fünf Spannungsfelder, die die zentralen *Issues* und Empfehlungen beinhalten – sowohl für die Weiterentwicklung der OS Hamburg-Mitte als auch für einen möglichen Ausbau von OS in ganz Hamburg. Im letzten Abschnitt werden die Empfehlungen auf Basis des Abschlussworkshops (09.04.2018) priorisiert aufgeführt und anschließend Überlegungen für einen möglichen Ausbau von OS auf ganz Hamburg verdichtet. Als Basis werden zunächst die zentralen Daten zur Nutzung, zur Arbeitsweise und den Ergebnissen der Beratungen der OS Hamburg-Mitte eingeordnet (ausf. Kap. 3.2).

Die vorangestellte Zusammenfassung dient einem schnellen Überblick und ist daher notwendigerweise verdichtet und selektiv. Die Querverweise zwischen den Spannungsfeldern sowie auf die differenzierende Aufbereitung der empirischen und theoretischen Grundlagen im dritten Kapitel sollen zum einen als Navigationshilfe dienen, zum anderen unterstreichen sie die wechselseitigen Bezüge zwischen den Spannungsfeldern.

2.1 Daten zur ombudtschaftlichen Fallarbeit im Überblick

Zwischen dem 01.10.2015 (Arbeitsbeginn der OS) und dem 31.05.2018 (Ende des Erhebungszeitraums) sind bei der OS Hamburg-Mitte 126 Anliegen eingegangen, wovon 60 in die Zuständigkeit der OS fielen und bearbeitet wurden. Im ersten Monat, in dem die OS auch in den Medien breiter angekündigt wurde, waren es 19, von denen 11 in der Zuständigkeit der OS lagen. Ab November 2015 pendelten sich die Anliegeneingänge auf durchschnittlich 3-4 (1-2 in Zuständigkeit) pro Monat ein. Im ersten Halbjahr 2018, das von der wissenschaftlichen Begleitung nicht mehr vollständig berücksichtigt werden konnte, ist eine Steigerung der Anliegeneingänge zu verzeichnen: Durchschnittlich gingen monatlich knapp 7 Beschwerden ein, von denen 2-3 in die Zuständigkeit der OS fielen. Junge Menschen, die in beiden Konzeptionen (2014 & 2018) als besonders wichtige Zielgruppe markiert sind, haben sich kaum an die OS gewendet (4,5%). Die Nutzer_innen sind überwiegend Eltern (63%), Pflegeeltern und sonstige Professionelle (18%), und in der Mehrzahl weiblich. Mit Blick auf andere OS fällt insbesondere auf, dass sich – etwa im Vergleich zu Berlin (BRJ 2012, S. 14) und Nordrhein-Westfalen (Hansbauer/Schone 2015, S. 30) – nur wenige Fachkräfte an die OS HH-Mitte

gewendet haben. Die absoluten Zahlen der Anliegeneingänge lassen sich nicht mit anderen OS vergleichen, da diese i.d.R einen deutlich größeren Zuständigkeitsbereich bearbeiten und über mehr ehrenamtliche OL sowie über hauptamtliche Fachkräfte verfügen.

Die Themen der Anliegen treffen die in beiden Konzeptionen (2014 & 2018) und dem Anspruch von Ombudschaft formulierten Aspekte, insbesondere spielt die strukturelle Machtasymmetrie eine bedeutsame Rolle. Konkret betrafen die meisten Beschwerden im Zuständigkeitsbereich der OS Hamburg-Mitte „Fehlendes Ernstnehmen bzw. Anerkennung durch ASD“ (25), „Untätigkeit des ASD/Nichtbewilligung von Hilfen“ (16), „Ausgestaltung von Hilfen/Regelungen“ (15), und „Intransparenz der Handlungsvollzüge/Nichtbeteiligung durch ASD/FamG ...“ (13). Daran wird deutlich, dass sich die Anliegen – bezogen auf alle Eingänge – primär gegen den öffentlichen Jugendhilfeträger, mithin den ASD richteten (114), während mit insgesamt 16 (8 davon in Zuständigkeit) auch im Vergleich zu anderen OS (vgl. BRJ 2012, S. 14) relativ wenige Anliegen freie Träger betroffen haben. Bei den Hilfebereichen, auf die sich die Anliegen – sowohl mit als auch ohne Zuständigkeit – beziehen, dominieren (wie in anderen OS auch) invasivere Hilfen, insbesondere stationäre Hilfen zur Erziehung (41) und die Vollzeitpflege (17). Auffällig erscheint, dass eine Leistungsversagung (und damit auch die Care-Leaver-Thematik) sowie die in Hamburg überaus relevante auswärtige stationäre Unterbringung⁷ bisher nur eine nachgeordnete Rolle spielten. Diese Anliegen bzw. Zielgruppen, die o.g. jungen Menschen sowie Bereiche außerhalb der HzE werden bisher kaum von der OS erreicht.

Demnach gibt es einen dem Konzept entsprechenden Bedarf, der sich zudem nicht auf Hamburg-Mitte beschränkt, wie die Anliegeneingänge aus den anderen Hamburger Bezirken (insgesamt 66) zeigen. Auch bei den bisher nicht erreichten Zielgruppen kann von einem Bedarf ausgegangen werden. Zudem werden die Bekanntheit und die bisherige Bewerbung bzw. Information von allen Befragtengruppen (Kap. 3.3 bis 3.5) als unzureichend eingeschätzt, worauf auch die quantitativen Daten verweisen: So haben die Plakate und die Flyer eine geringe Rolle für den Zugang zur OS gespielt (5). Außer zu Beginn und Anfang 2018 war auch die Presse (5) als Hinweisgeber wenig bedeutsam. Demgegenüber wurden vergleichsweise

⁷ Im Jahr 2017 waren am Stichtag (30. Juni) 1.732 junge Menschen in 12 Bundesländern außerhalb Hamburgs stationär untergebracht. Dies betrifft überwiegend direkt an Hamburg angrenzende Bundesländer: Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern (vgl. DR 21/10743, S. 2 und Anlage 2).

viele Nutzer_innen über die Internetseite (23) sowie durch freie Träger (27) und Mitarbeitende des Jugendamtes (10) auf die OS aufmerksam (Kap. 3.2.1.1). Entsprechend finden sich die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit bei den Spannungsfeldern wieder, da die quantitativen und qualitativen Befunde darauf hinweisen, dass der Bedarf deutlich höher liegt, als dies in der bisherigen Nutzung zum Ausdruck kommt, und die OS Hamburg-Mitte bislang primär als Beschwerdestelle gegen das Handeln des JA wahrgenommen wird.

Bei der Bearbeitung der Anliegen (Kap. 3.2.2) entsprechen die von den Nutzer_innen – im Erstkontakt oft noch diffus – geäußerten Bedarfe weitgehend den Tätigkeiten der OL. Es dominieren Beratung (in 75% aller Fälle) und Information (in 72% aller Fälle), während Beistandschaft oder Familienkonferenzen, die Bestandteil der Konzepte sind, bisher nicht zum Tragen gekommen sind. Eine Konfliktvermittlung unter Beteiligung Dritter hat bei etwa jedem fünften Anliegen (19%) stattgefunden. Zur Unterstützung beim Einlegen eines Widerspruchs kam es in einem Fall, auch die Unterstützung beim Stellen von Anträgen (12%) und eine Weitervermittlung an Dritte, etwa Rechtsanwälte (5%), kamen eher selten vor. Die mit Ombudschaft oft verbundenen ‚offensiveren‘ Begleitungsformen erscheinen damit in der OS Hamburg-Mitte weniger relevant als in anderen OS (vgl. bspw. BRJ 2012, S. 19). Dies hängt offenbar auch mit dem Informationsmaterial, der ersten Konzeption sowie der Anbindung an JHA und Jugendamtsverwaltung zusammen, die zu einem nach innen und außen ungeklärten Rollenverständnis beigetragen haben (Kap. 2.2.2 & 2.2.5).

Bei der Bewertung der Arbeitsweise entsprechen sich die Einschätzung der OL und der Nutzenden weitgehend: Die OL gehen davon aus, dass 42% ihrer Nutzer_innen *weitgehend zufrieden* oder *zufrieden* mit ihrer Beratung und Begleitung sind, 37% *nicht oder weniger zufrieden*. Dies deckt sich zum einen mit dem Indikator „Veränderungen der Situation der Nutzer_innen“ in Folge der ombudschaftlichen Begleitung, die von den OL ebenfalls in 42% der Fälle festgestellt wird. Zum anderen entspricht dies in etwa der Bewertung durch die Nutzenden selbst, von denen 45% die OS als mindestens teilweise hilfreich bei der Anliegenklärung bewertet haben (Kap. 3.2.3). Für die insgesamt hohe Zufriedenheit mit der konkreten Beratung spricht, dass 60% der Befragten die OS weiterempfehlen würden – unabhängig vom konkreten Ergebnis.

Abbrüche der Beratung und Begleitung erfolgten seitens der OL primär aus formalen oder konzeptionellen Gründen (Wechsel der örtlichen Zuständigkeit, Gerichtsverfahren u.ä.). Diese

Gründe finden sich zum Teil auch bei den Abbrüchen durch Nutzende, wobei eine Beratung aufgrund der Unzufriedenheit mit einer Ombudsperson abgebrochen wurde. In etwa einem Drittel der Fälle wurde die Beratung einseitig abgebrochen. Als „unberechtigt“ klassifizierten die OL nur 7% der Anliegen.

Die mit drei Ehrenamtlichen und einer halben Vollzeitstelle für Verwaltung gegenüber anderen OS, die i.d.R. auch über hauptamtliche Fachkräfte verfügen⁸, eher kleine OS Hamburg-Mitte konnte bisher nach eigenen Aussagen die eingehenden Anliegen gut bearbeiten⁹. Dazu trägt auch der entsprechend der o.g. dominanten Tätigkeiten stark variierende zeitliche Aufwand für die Bearbeitung der Anliegen bei – mehr als die Hälfte der Anliegen wurde in weniger als fünf Stunden bearbeitet. Dies korrespondiert mit den Erhebungen anderer OS, so wurden in Nordrhein-Westfalen sogar knapp 78% der Anliegen in weniger als fünf Stunden bearbeitet (Hansbauer/Schone 2015, S. 26). Gleichwohl lässt sich vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen und dem daraus abgeleiteten höheren Bedarf konstatieren, dass bei einer größeren Bekanntheit und dem Abbau von vorhandenen Schwellen mehr Ressourcen notwendig wären. Damit ist zugleich eines der folgenden Spannungsfelder (Kap. 2.2.4) angesprochen: das Fehlen von hauptamtlichen Fachkräften.

Wie auch die qualitativen Befunde (Kap. 3) nahe legen, lässt sich die Einzelfallbearbeitung der OS Hamburg-Mitte entsprechend der Konzeption – und deren Weiterentwicklung – als weitgehend erfolgreich bewerten: Der Bedarf nach ombudtschaftlicher Beratung und Begleitung ist vorhanden und in der bisherigen Praxis konnten die Anliegen und Machtasymmetrien auf der Einzelfallebene flexibel, transparent und subjektorientiert bearbeitet werden. Gleichzeitig verweisen die Daten darauf, dass nur ein Teil der im Konzept benannten Zielgruppen erreicht wird.

Die Wahl eher ‚weicher‘ Indikatoren, die nicht an Sollzahlen oder den konkreten Ergebnissen fest gemacht werden, ist der Erwägung geschuldet, dass sich OS nur vor dem Hintergrund des eigenen Leitbilds und dem Blick auf die Prozesse bewerten lassen. Kennzahlen für konkrete

⁸ In Nordrhein-Westfalen waren es zum Zeitpunkt der Evaluation bspw. 1,5 Vollzeitstellen Fachkräfte, 0,5 Vollzeitstellen Sachbearbeitung und 20 Ehrenamtliche OL (Hansbauer/Schone 2015, S.9). Außer der OS BerNi in Niedersachsen und der OS-Hamburg Mitte verfügen alle derzeit tätigen OS in der Kinder- und Jugendhilfe über hauptamtliche Fachkräfte.

⁹ Dies gilt nur eingeschränkt für die Phase im Sommer 2016, in der nur eine Ombudsperson in der direkten Beratung aktiv war.

Veränderungen o.ä. bilden weder die Vielfalt der Anliegen noch die komplexen und kontingenten Prozesse adäquat ab (siehe auch Hansbauer/Storck 2017, S.48).

2.2 Bewahrenswertes und Spannungsfelder

Die bisherige Konzentration auf die Nutzung der OS und die Arbeit in den Einzelfällen reflektiert die Fragestellungen der quantitativen Erhebungsbögen und verweist einerseits auf den grundsätzlichen Bedarf und die Notwendigkeit der OS Hamburg-Mitte sowie einer Ausweitung von OS auf ganz Hamburg. Zum anderen werden darin einige der grundlegenden Spannungsfelder deutlich, die im Folgenden aufgegriffen werden:

- *Erwartungen und Wahrnehmungen in der (Fach)Öffentlichkeit (Kap. 2.2.5),*
- *Fehlende Vorlaufphase und widersprüchliche Konzeption (Kap. 2.2.2), zu der auch die Rollenklärung gehört sowie*
- *Ressourcen und das Fehlen einer hauptamtlichen Koordination (Kap. 2.2.4).*

Die während der Begleitforschung zunehmend dominanten strukturellen Fragen und Konflikte – die Spannungsfelder *strukturell nicht abgesicherte Unabhängigkeit* (Kap. 2.2.6) und *organisatorische Anbindung und Dominanz von Strukturfragen* (Kap. 2.2.3) – werden anhand der konkreten Beratungstätigkeit und deren Ergebnissen jedoch nicht deutlich.

Diese Aspekte werden nach einer kurzen Darstellung der auch im Abschlussworkshop (09.04.2018) als bewahrenswert markierten Elemente (*Claims*), die gleichzeitig Empfehlungen darstellen, anhand der eben genannten fünf zentralen Spannungsfeldern erörtert. Entsprechend der veränderten Fragestellung (Kap. 1) liegt der Fokus hierbei sowohl auf der Umsetzung und Erreichung der Zielsetzungen als auch auf der Implementierung mit ihren Konflikten, Stolpersteinen und Gelingensbedingungen. Nicht zuletzt werden aus den Spannungsfeldern Empfehlungen zur Weiterentwicklung abgeleitet, die jeweils in grau unterlegten Kästen hervorgehoben sind.

2.2.1 Bewahrenswertes (Claims)

Ergänzend zu der oben quantitativ beschriebenen Nutzung, Arbeitsweise und Bewertung der bisherigen ombudtschaftlichen Begleitungen lässt sich als bewahrenswert hervorheben, dass die Nutzenden sich mit ihren Anliegen und ihrer strukturellen Unterlegenheit wahr- und

ernstgenommen fühlen (Kap. 3.4). Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Arbeitsbündnisse zwischen OL und Nutzenden. Dazu gehören auch sehr konkrete Aspekte, insbesondere die schnelle Aufnahme und Bearbeitung der Anliegen¹⁰ sowie die Flexibilität bei der Kontaktgestaltung. Beides wird sowohl von den OL betont als auch von den Nutzenden als wesentlicher Unterschied zu ihren sonstigen Erfahrungen mit dem JA hervorgehoben (Kap. 3.4). Auf der strukturellen Ebene gehören dazu die einschlägige Berufserfahrung, die hohe Fachlichkeit und die Qualifikation der OL (ebd. & Kap. 3.3).

Organisatorisch wird in diesem und weiteren Zusammenhängen die Reflexion und gemeinsame Arbeit im Team der OS als eine Gelingensbedingung betont. So war das monatliche jour fixe ein durchgehender *Claim* in den Workshops der wissenschaftlichen Begleitung mit der OS Hamburg-Mitte. Dieser beinhaltet auf der operativen Ebene die organisatorisch-inhaltliche Einbindung der Verwaltungskraft, ohne damit deren strukturelle Überlastung als einzige hauptamtliche Mitarbeiter_in der OS sowie die – mit der aktuellen Anbindung verbundene – Einschränkung der Unabhängigkeit (Kap. 2.2.3 & 2.2.6) zu übersehen. Neben dem jour fixe gehören die gemeinsame Arbeit an der Konzeption sowie der Weiterentwicklung der OS Hamburg-Mitte zu diesem als bewahrens-wert markierten Aspekt. Hieran anknüpfend wird in der Empfehlung aufgegriffen, die ehrenamtlichen OL angemessen – wie in den Workshops zur Konzeptentwicklung und zur Rollenklärung – und auch mit zusätzlichen Ressourcen an der konzeptionellen und strukturellen Ausgestaltung und (Weiter)Entwicklung einer OS zu beteiligen. Diese Gelingensbedingung leitet direkt über in das erste Spannungsfeld.

2.2.2 Spannungsfeld 1: Fehlende Vorlaufphase und widersprüchliche Konzeption

Dieses Spannungsfeld fokussiert zunächst rückblickend die Implementierung auf Basis der ersten Konzeption. Diesbezüglich lässt sich, auch aus der Perspektive der OS (Kap. 3.3), konstatieren, dass die top-down-Implementation ohne Beteiligung der künftigen OL sowie die widersprüchliche erste Konzeption und Organisation (bspw. Rollenunklarheit; offene Zuständigkeitsfragen; unklare operative Arbeitsstrukturen und Position), die die Arbeit zusätzlich zu dem politisch-medialen Vorlauf und den damit verbundenen Zuschreibungen

¹⁰ Die bereits in der Anfangsphase formulierte Selbstverpflichtung, innerhalb von sieben Tagen nach Anliegeneingang persönlichen Kontakt (mindestens telefonisch) aufgenommen zu haben (Bezirk Hamburg Mitte 2016), wurde bisher eingehalten, i.d.R. sei dieser sogar schneller erfolgt.

(Kap. 3.1) erschwert haben. Im JHA wurde dahingehend von den OL bereits nach einem guten halben Jahr deutliches „Unverständnis und Enttäuschung zur Vorbereitung“ (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016) geäußert. Aufgrund dessen sind die konzeptionellen und strukturellen Fragen während der gesamten Pilotphase in den Vordergrund gerückt. Diese konnten bis zum Abschluss der Begleitforschung nur in Teilen bearbeitet bzw. geklärt werden. Dies betrifft auch die Wahrnehmung durch die Beschwerdeadressat_innen und Nutzer_innen – und damit auch die Öffentlichkeitsarbeit (Kap. 2.2.5).

Für weitere Implementierungen wird daher eine Vorlaufphase mit den ehrenamtlichen OL empfohlen, um die gemeinsamen Arbeitsstrukturen und das Rollen- und Selbstverständnis, gerade bzgl. diffuser oder konfligierender Aspekte (etwa des Kinderschutzes) vorab zu klären, sowie eine Einarbeitung und Auseinandersetzung mit den Anforderungen und Standards von Ombudschaft zu ermöglichen. Diese können dann auch an die Nutzenden, die freien Träger und die Jugendamtsabteilungen klarer kommuniziert werden, um Missverständnisse und Zuschreibungen zu reduzieren (Kap. 3.4 & 3.5).

Die OS Hamburg-Mitte hat diese Prozesse zum Teil bereits parallel zur eigentlichen Arbeit nachgeholt (insbesondere die Konzeptentwicklung) bzw. ist dabei diese nachzuholen (etwa die Kommunikation des neuen Konzeptes und die Neuauflage der Öffentlichkeitsarbeit).

Mit Blick auf die Weiterentwicklung der OS Hamburg-Mitte, aber auch für eine mögliche Ausweitung, ist zu konstatieren, dass das aktuelle Konzept (2018) einerseits zentrale Fragen und Konflikte aus der parallelen Vorlaufs- und Arbeitsphase in dieser OS geklärt hat (u.a. Zuständigkeiten, Zielgruppen, Arbeitsgrundlage und Auftragsklärung). Andererseits lassen sich Teile des neuen Konzeptes, die Gelingensbedingungen darstellen, aufgrund der fehlenden Ressourcen derzeit nicht bzw. nur in Ansätzen einlösen – wie im Konzept explizit vermerkt ist (ebd., S.4). Dazu gehören die systematische Kommunikation mit den freien und öffentlichen Trägern, die Vernetzung der OS sowie die Begleitungs- und Beratungsangebote für die OL.

Darüber hinaus bestehen auch in der neuen Konzeption Ambivalenzen und Widersprüche, auf die hier mit Blick auf die Weiterentwicklung bzw. Ausweitung eingegangen wird¹¹. Zentral ist das grundlegende Spannungsfeld von Ombudtschaft, weder Mediation oder Schlichtung, noch anwaltliche Vertretung zu sein, sondern „fachlich fundierte Parteilichkeit“ (Bundesnetzwerk Ombudtschaft 2016, S. 4). Im aktuellen Konzept stehen auf Einvernehmen und Vermittlung abzielende Aufgaben neben parteilichen bzw. offensiveren (Kap. 3.3 & 3.6). Dies wird in der Konzeption jedoch nicht als Spannungsverhältnis markiert. Auch eine Rangfolge für das Vorgehen wird nicht benannt. Unklar bleibt zudem, welches „scharfe Schwert“, so wurde dies als *Issue* im Abschlussworkshop formuliert, der OS zur Verfügung steht, wenn die nicht rechtmäßige Behandlung der Nutzenden nicht vermittelnd geklärt werden kann. Diese Unklarheit in den Rollen und Aufgaben der OS kommt insbesondere in den diffusen Erwartungen von außen zum Ausdruck (Kap. 2.2.5; Kap. 3.4 & 3.5) und wurde im Abschlussworkshop mit einer hohen Priorität versehen¹²: So erwarten die Mitarbeiter_innen der ASD und AV, dass die OS neutral Mediation und Vermittlung leisten soll und bewerten positiv, dass die OS keine direkten Befugnisse hat. Die Nichtnutzer_innen und Nutzer_innen erwarten dagegen – zugespitzt formuliert – das genaue Gegenteil: Parteilichkeit für ihre Anliegen und erweiterte Befugnisse der OS, bspw. im Konfliktfall verbindlich entscheiden zu können. Dazu gehört auch die – bereits zu Beginn (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016) als klärungsbedürftig markierte – Rolle der OS bezüglich des Kinderschutzes, ein Thema, das mit der Genese dieser OS verknüpft ist (Kap. 3.1 & 3.3).

Die grundsätzliche Klärung der Aufgaben und Rollen der OS Hamburg-Mitte mit Blick auf diese Spannungsfelder – Kinderschutz und (fachlich fundierte) Parteilichkeit – sowie entsprechender Vorgehensweisen nach innen wie nach außen, also im Konzept und in der Außendarstellung, stellt daher eine zentrale

¹¹ Auch wenn das aktuelle Konzept erst nach Abschluss der empirischen Erhebungen verabschiedet worden ist, lassen sich aus den Befunden und der Analyse der Konzeption begründete Stolpersteine und Gelingensbedingungen formulieren, die im Abschlussworkshop mit den Akteuren (09.04.2018) erörtert worden sind.

¹² In dessen Folge wurde dazu ein Workshop „Vertiefte Rollenklärung“ mit externer Begleitung verabredet, der am 27.06.2018 stattgefunden hat. In diesem konnten, so die Rückmeldung der OL, interne Ambivalenzen im eigenen Rollenverständnis einvernehmlich geklärt bzw. ausgeräumt werden. Bspw. wird von einer Rangfolge abgesehen, um die im Konzept aufgeführten Verfahren je nach Konstellation und Einzelfall anzuwenden – nach fachlichem Ermessen der OP und in enger Absprache mit der ratsuchenden Person.

Gelingensbedingung dar, auch wenn dies im Einzelfall immer situativ zu reflektieren ist.

Neben diesem für die eigene Tätigkeit und die Kommunikation zentralen Aspekt der Rollen- und Aufgabenklarheit werden in der neuen Konzeption (2018, S. 2) die Rückkopplung von strukturellen bzw. übergreifenden Konflikten in das Jugendhilfesystem eher nachrangig aufgeführt. Dies gehört zu den zentralen Aufgaben von OS¹³, sofern diese nicht nur im Einzelfall kompensatorisch wirken wollen – und war einer der am höchsten priorisierten *Issues* auf dem Abschlussworkshop. Darüber hinaus begründet gerade diese Aufgabe die Anbindung der OS Hamburg-Mitte an den JHA, da über diesen die fachpolitische Rückkopplung erfolgen kann (vgl. Wiesner 2012, S. 22).

Daraus leitet sich die Empfehlung für eine Ausweitung und konzeptionell stärkere Festschreibung der – bisher wenig realisierten und mit den gegebenen Ressourcen (Kap. 2.2.4) nicht zu leistenden – fachpolitischen Aktivitäten der OS (Berichte, Newsletter, Workshops, Fachtagungen, Fortbildungen, Publikationen und Infomaterial) ab, wie sie bspw. der Berliner Rechtshilfefond Jugendhilfe und der Kinder- und Jugendhilferechtsverein Dresden intensiv betreiben.

Wie die in der Konzeption (2018) aufgehobenen, aufgrund der derzeitigen Ressourcen jedoch im besten Fall ansatzweise zu bearbeitenden Gelingensbedingungen, verweisen die im aktuellen Konzept noch bestehenden Ambivalenzen und Widersprüche auf die Notwendigkeit einer Vorlaufphase sowie der kontinuierlichen Weiterentwicklung des Konzeptes. Dies hat in der OS Hamburg-Mitte während der Pilotphase stattgefunden und findet weiter statt. Zudem tangieren diese Aufgaben die nächsten Spannungsfelder: die Frage nach Ressourcen, insbesondere hauptamtlichen Fachkräften sowie – eher implizit – die organisatorische Anbindung und die Dominanz der Strukturfragen.

¹³ „Fester Bestandteil aller Ombudsstellen sind darüber [Beratung, Begleitung und Unterstützung in Einzelfällen] hinaus jugendhilfepolitische Aktivitäten, z.B. in Form von Öffentlichkeitsarbeit, Workshops (für Fachkräfte und Nutzer_innen), Fortbildungen und/oder Fachtagungen“ (Bundesnetzwerk Ombudschaft 2016, S. 6).

2.2.3 Spannungsfeld 2: Organisatorische Anbindung und Dominanz von Strukturfragen

Die Dominanz von strukturellen und organisatorischen Fragen während der Pilotphase der OS Hamburg-Mitte ist mit der eben erörterten top-down Implementierung verbunden. Während der Pilotphase war die Steuerungs- und Bearbeitungsverantwortung für übergeordnete Aufgaben (Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung, Konzeptentwicklung, Begleitung der Ehrenamtlichen usw.) öfters unklar, auch durch wechselnde Verantwortlichkeiten. Hinzu kamen im Verlauf Überlegungen zur veränderten organisatorischen Anbindung der OS Hamburg-Mitte und zur Koordination, die zu der derzeitigen Interimslösung geführt haben. Dabei spielten die Erwartungen der ehrenamtlichen OL in Folge der top-down Implementierung, sich auf die Aufgabe der Bearbeitung von Anliegen zu konzentrieren bzw. zu beschränken und dafür klare Ansprechpartner_innen zu haben, eine bedeutsame Rolle (Kap. 3.3; Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016). Dies betrifft sowohl die erwartete Unterstützung als auch die Klärung und Erarbeitung von konzeptionellen und organisatorischen Fragen und Konflikten durch das JA bzw. den JHA. Diese Erwartungen wurden enttäuscht, was erneut auf das Fehlen einer Vorlaufphase und einer hauptamtlichen Koordination verweist (Kap. 2.2.4).

Die Dominanz der strukturellen Fragen zeigt sich sehr deutlich daran, dass die Bearbeitung schon sehr früh erkannter Stolpersteine und Hürden (etwa Konzeptentwicklung, Überarbeitung der Öffentlichkeitsarbeit) immer wieder vertagt bzw. zwischen den Ebenen (Koordination, OL, Verwaltungskraft, JHA, JA, BASFI) hin- und hergeschoben wurde. Bspw. wurden die Informationsmaterialien, die Zuständigkeiten, die Rechte und Pflichten, aber auch die Frage der organisatorischen Anbindung bereits beim ersten Treffen der Projektgruppe (07.01.2016) deutlich als klärungsbedürftig benannt. Die Notwendigkeit der Überarbeitung der Konzeption stand seit dem zweiten Treffen dieser Runde (29.04.2016) prominent auf der Tagesordnung.

Dies stellt rückblickend betrachtet einen wesentlichen Stolperstein bzw. eine ‚Sollbruchstelle‘ dar, denn nach dem (Teil-)Rücktritt von zwei OL im Sommer 2016 stand zwischenzeitlich das Weiterbestehen der OS Hamburg-Mitte in Frage. Dies begründet sowohl die Empfehlung einer Vorlaufphase in Bezug auf eine mögliche Ausweitung der OS als auch die Dringlichkeit der Veränderung der organisatorischen Anbindung sowie die Notwendigkeit hauptamtlicher Fachkräfte.

Wesentlich dabei ist die schon mehrfach genannte Konstruktion der strukturellen und organisatorischen Anbindung der OS Hamburg-Mitte an den JHA und das JA, die die – gesondert aufgeführte – fehlende Unabhängigkeit (Kap. 2.2.6) ebenso betrifft wie die Erwartungen und Wahrnehmungen von außen (Kap. 2.2.5). Dies soll mit folgendem groben Schaubild erläutert werden:

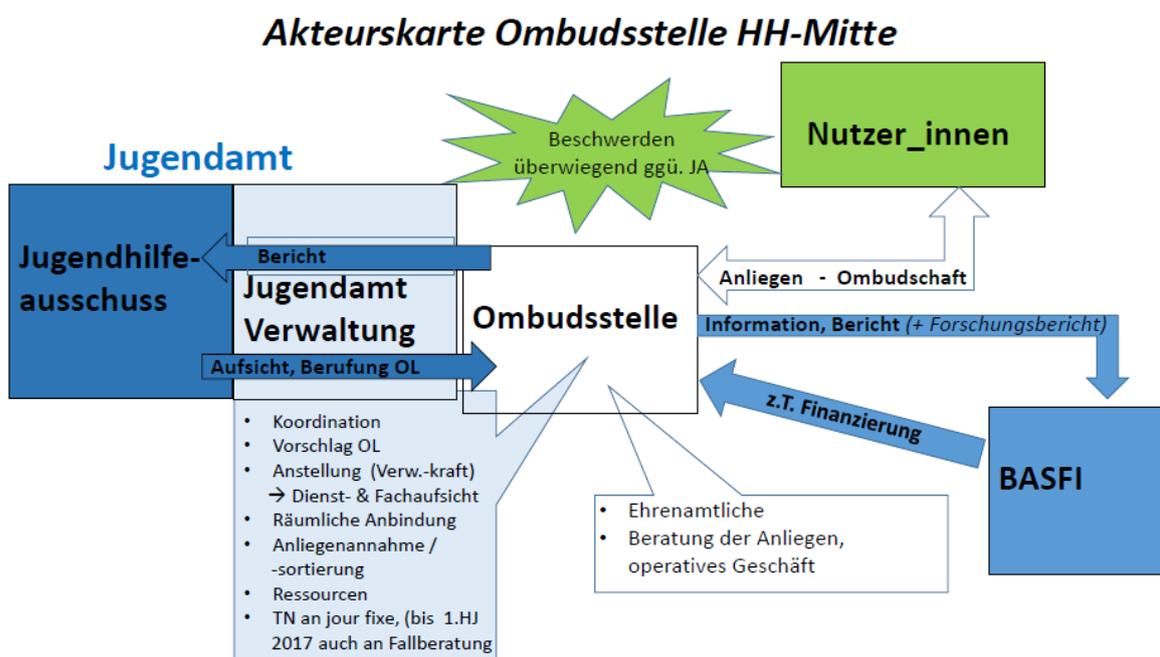


Abbildung 1: Akteurskarte Ombudsstelle Hamburg Mitte

Zwischen der ursprünglichen und der derzeitigen Interimslösung wird dabei nicht differenziert, denn beide beinhalten eine organisatorisch und strukturell starke Anbindung der OS an die Jugendamtsverwaltung und gewährleisten damit nicht die erforderliche strukturelle Unabhängigkeit (Kap. 2.2.6). Dies manifestiert sich insbesondere in der räumlichen Anbindung der OS, im Anstellungsverhältnis der Verwaltungskraft, die damit der Dienst- und Fachaufsicht des JA unterliegt, sowie in dem – auch im neuen Konzept (2018, S. 1) vorgesehenen – Vorschlagsrecht der Verwaltung für neue OL.

In diesem Spannungsfeld illustriert die Grafik insbesondere die unterschiedlichen Akteure und deren Bezüge zur OS Hamburg-Mitte: Während die Rolle und das Verhältnis der Nutzenden zur OS formal und schematisch klar definiert ist, ist die OS einerseits eng mit dem JA (womit

zunächst beide Glieder, Verwaltung und JHA gemeint sind) verbunden und andererseits im Rahmen der Pilotphase mit der BASFI. Die oben genannten offenen Fragen und Klärungsnotwendigkeiten, die in der Regel auch mit finanziellen und Ressourcenfragen zu tun haben, betreffen somit drei Adressat_innen. Dies gilt auch für die Berichts-, Informations- und Austauschforderungen, wodurch die Verantwortlichkeiten diffus werden, was u.a. zu den genannten Verzögerungen und Zuständigkeitsverschiebungen beigetragen hat. Die hohe Bedeutung der organisatorischen Anbindung und der damit verwobenen Konflikte drückt sich in der Einschätzung auf dem Workshop am 21.04.2017 aus, die OS Hamburg-Mitte sei „keine Herzensangelegenheit der Fachbehörde“ bzw. des JHA Mitte, die „bisherige Struktur [sei] gescheitert“.

Eine klare Zuordnung, wer für konzeptionelle Entwicklung, Öffentlichkeitsarbeit usw. sowie für die finanzielle Ausstattung in diesen Aspekten verantwortlich ist, fehlt nicht nur auf dem Schaubild, sondern war auch in der Weiterentwicklung jeweils konkret zu klären. Um das zu illustrieren, wird auf das nächste Spannungsfeld vorgegriffen: Die Notwendigkeit einer Verstärkung der OS Hamburg-Mitte mit (mindestens) einer hauptamtlichen Fachkraft „zur Erledigung der Beratungs-, Koordinations- und Steuerungstätigkeiten“ wurde auf dem ersten Workshop zur Konzeptentwicklung (08.11.2016) auch von den Vertreter_innen der BASFI, des JHA und des JA gesehen und übereinstimmend geteilt – zum Datum der Berichtslegung (30.06.2018) gibt es diese hauptamtliche Fachkraft noch nicht.

Gleichzeitig illustriert das Schaubild, dass die OS Hamburg-Mitte zentral mit der Jugendamtsverwaltung, bei der die Koordination liegt, verbunden ist – auch in der operativen Arbeit. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der Wahrnehmung von außen (Kap. 3.4 & 3.5).

Dazu gehören nicht nur die Koordination und der regelmäßige Austausch in den so genannten jour fixe, weshalb die Koordinator_innen aus der JA-Verwaltung (aufgrund von immanenten Rollenkonflikten) 2017 aus den Fallberatungen ausgegliedert wurden, sondern auch die räumliche Ein- und Anbindung, die derzeit eine bedeutsame Schwelle für den Zugang zur OS (Kap. 3.4) darstellt (Überschneidung von Beschwerdestelle und Beschwerdeadressat_in). Auch mit Blick auf den Modellcharakter der OS Hamburg-Mitte, in Anlehnung an das Gutachten von Wiesner (2012) an den JHA angebunden zu sein, ist die strukturelle und organisatorische Anbindung überaus zentral für die Weiterentwicklung und den möglichen Ausbau in Hamburg (Kap. 2.3).

Die Befunde legen eine eigenständige Rechts- und Organisationsform für die OS nahe, bzw. im Falle einer Anbindung an bestehende öffentlich-rechtliche Institutionen eine klar geregelte Personalhoheit, festgelegte Entscheidungsbefugnisse und Ressourcen (vgl. auch Hansbauer/Storck 2017, S.44).

Die Klärung der unabhängigen Organisation und Anbindung (Kap. 2.2.6) ist gemeinsam mit dem folgenden Spannungsfeld auch nach Einschätzung der OS Hamburg-Mitte der zentrale ‚Knackpunkt‘ und eine dringend zu klärende Frage: „*Wie geht es weiter (Hauptamtlichkeit, Strukturen, Ressourcen)?*“ – so wurde dies als zentrale Sorge (*Concern*) von den OL auf dem Workshop am 31.01.2018 formuliert.

2.2.4 Spannungsfeld 3: Ressourcen und das Fehlen einer hauptamtlichen Koordination

Das bereits mehrfach erwähnte Fehlen von hauptamtlichen Fachkräften und Ressourcen wird aufgrund seiner hohen Relevanz im gesamten Prozess der Begleitforschung als eigenes Spannungsfeld aufbereitet. Dieses steht in enger Wechselwirkung mit den anderen Spannungsfeldern und verstärkt diese. So setzt die Beschäftigung von hauptamtlichen Fachkräften eine vorhergehende Klärung der strukturellen Anbindung, Organisation und Finanzierung der OS (Kap. 2.2.3) voraus, gerade mit Blick auf die angestrebte Unabhängigkeit (Kap. 2.2.6).

Die Unabhängigkeit der Hauptamtlichen muss – noch stärker als die der ehrenamtlichen OL, die über diesen Status über eine gewisse eigenständige Unabhängigkeit verfügen – strukturell über das Anstellungsverhältnis und die Organisationsform gewährleistet werden.

Zusammengefasst begründet sich die Notwendigkeit einer hauptamtlichen Koordination bzw. hauptamtlicher Fachkräfte auf Basis der Erhebungen und Workshops anhand von drei zentralen Aspekten, deren Relevanz durch den entsprechenden Vorschlag der OL (Anhang 8) unterstrichen wird.

Erstens, wie bereits ausgeführt, mit den übergreifenden Aufgaben, die bisher nicht umfänglich wahrgenommen werden können:

- Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation (gerade fachpolitisch bzw. mit den freien und öffentlichen Trägern), Weiterentwicklung des Konzeptes, bzw. die Moderation und Steuerung dieser Prozesse;
- Wahrnehmung und Organisation von Schnittstellenfunktionen und der Vertretung nach außen (bspw. Berichtslegungen, Ausschüsse, Evaluationen, Bundesnetzwerk Ombudschaft ...).

Zweitens sind hauptamtliche Fachkräfte neben Verwaltungskräften notwendig, um

- die Ehrenamtlichen zu akquirieren, einzuarbeiten, fachlich zu begleiten und zu beraten, bzw. dies zu organisieren;
- die organisatorischen Abläufe zu gestalten und das Budget zu verwalten und um
- das Engagement der Ehrenamtlichen zu würdigen.

Plakativ und treffend wurden beide Aufgabenschwerpunkte mit der Rolle des_der „Kümmerer_in“ bzw. „Geschäftsführung“ bezeichnet.

Drittens geht es um die Begleitung und Sicherung der operativen Tätigkeit: sowohl als Vertretung oder bei personellen Engpässen als auch in der Unterstützung und Begleitung bei besonders komplexen Anliegen. Dazu gehört auch die Sicherstellung der – bisher bei Abwesenheit der Verwaltungskraft nicht umfassend gewährleisteten – telefonischen Erreichbarkeit der OS.

Ein Teil der erwähnten Aufgaben wird bisher von der Verwaltungskraft wahrgenommen (Anhang 9). Dies stellt aufgrund des Stellenumfanges (50%) eine strukturelle Überlastung dar und ist – wie nicht zuletzt in den Workshops zur Konzeptentwicklung markiert wurde – auch fachlich und strukturell in Frage zu stellen. Dies betrifft nicht zuletzt die Anliegenaufnahme und -bearbeitung, die durch eine sozialpädagogische Fachkraft erfolgen sollte.

Über den dafür notwendigen Stellenumfang können auf Basis der bisherigen Empirie keine fundierten Aussagen getroffen werden, zumal diese darauf verweist, dass sich die Anzahl der Anliegen bei einer Weiterentwicklung erhöhen dürfte, wodurch dann auch eine Erhöhung der Anzahl ehrenamtlicher OL notwendig wäre. In dem Vorschlag der OS Hamburg-Mitte (Anhang 8) geht es um zwei Vollzeitstellen (ein_e Koordinator_in und ein_e Mitarbeiter_in) für ganz Hamburg. Dies erscheint aufgrund der notwendigen systematischen Kommunikation mit den

JHA, den ASD-Abteilungen und den Arbeitsgemeinschaften in allen sieben Bezirken sowie den weiteren Aufgaben eher zu niedrig angesetzt.

Eine Ausstattung der OS mit hauptamtlichen Fachkräften zusätzlich zu der Verwaltungskraft, bzw. bei einem Ausbau mehrerer Verwaltungskräfte, erscheint auf Basis der Auswertung des Pilotprojektes zwingend erforderlich. Zudem wird ein eigenes Budget für die OS (Ehrenamtszuschale, Raummiete, Öffentlichkeitsarbeit, externe Beratung und Fortbildung, Fahrtkosten für Vernetzung usw.) empfohlen, über das diese unabhängig verfügen kann.

Diese Empfehlung betrifft einerseits erneut die Unabhängigkeit von der Jugendamtsverwaltung (Kap. 2.2.6), andererseits erscheint die vorgeschlagene Personalausstattung für die Handlungsfähigkeit der OS erforderlich, um organisatorische Verzögerungen, wie sie rückblickend bei der Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsarbeit, der Konzeption und Fortbildungsveranstaltungen sichtbar wurden, zu vermeiden (Kap. 2.2.3).

2.2.5 Spannungsfeld 4: Erwartungen und Wahrnehmungen in der (Fach-) Öffentlichkeit

Auch dieses Spannungsfeld ist mit den bisher dargestellten verbunden und schließt inhaltlich direkt an die zusammenfassende Aufbereitung der Daten (Kap. 2.1) an. Die qualitativen und quantitativen Befunde verweisen deutlich darauf, dass differente Erwartungen der freien Trägern und Behörden (insbes. ASD und AV) aber auch der Nutzer_innen und Nichtnutzer_innen an die OS bestehen und das dominante Bild von den Aufgaben und der Rolle der OS der Konzeption nur in Teilen entspricht. Dies steht im Zusammenhang mit der bereits angesprochenen Rollenunklarheit bzw. dem grundlegenden Spannungsfeld von Ombudtschaft, weder Mediation oder Schlichtung, noch anwaltliche Vertretung zu sein, das in der Pilotphase von außen offensichtlich unterschiedlich wahrgenommen wurde¹⁴. So erwarten die Mitarbeiter_innen der ASD und AV, dass die OS neutral sein und Mediation und Vermittlung leisten soll. Eine parteiliche oder anwaltliche Rolle der OS wird dagegen abgelehnt und die zentrale Aufgabe von OS, strukturelle Machtasymmetrien zu bearbeiten, wenig

¹⁴ Dieses ist auch im aktuellen Konzept noch zu konkretisieren und aktuell in Bearbeitung (Kap. 2.2.2).

gesehen (Kap. 3.5). Die Nichtnutzer_innen und Nutzer_innen (Kap. 3.4) erwarten dagegen, ähnlich wie die freien Träger (Kap. 3.5.1), Parteilichkeit für ihre Anliegen und eine Art ‚Gegenentwurf‘ zur Behörde. An die OS wird aus dieser Perspektive die Erwartung gerichtet, unabhängig und klar abgegrenzt vom JA Konflikte und Machtasymmetrien zu bearbeiten. Diese sich widersprechenden Erwartungen bzw. Zuschreibungen produzieren bei den öffentlichen Trägern Ablehnung und bei den Nichtnutzer_innen und Nutzer_innen eine Zugangsschwelle, die eng mit der räumlichen und organisatorischen Anbindung an die Jugendamtsverwaltung verbunden ist.

Die Problematik der Wahrnehmung von außen wird durch das bei allen genannten Gruppen dominierende Bild verstärkt, dass die OS Hamburg-Mitte primär für Anliegen an bzw. gegen das JA, insbesondere die ASD, zuständig sei. Dieses Missverständnis fußt auf den bisherigen Informationsmaterialien aber auch auf der Genese und dem Implementierungsprozess der OS Hamburg-Mitte. Sowohl mit dem Slogan „Ärger mit dem Jugendamt“ als auch mit der medialen und politischen Ankündigung der OS Hamburg-Mitte als Kontrollinstanz für den ASD mit dem zentralen Auftrag Kinderschutz, wurde ein Bild kommuniziert, das der Idee bzw. dem Selbstverständnis von Ombudschaft nicht entspricht (Kap. 3.1). Hinzu kommt die – sowohl bei den öffentlichen als auch bei den freien Trägern und den (Nicht)Nutzenden – verbreitete Sichtweise, dass die OS Hamburg-Mitte quasi zum JA gehöre. Dies verstärkt die genannten Erwartungen bzw. Befürchtungen und ist auch mit der räumlichen und organisatorischen Anbindung verknüpft (Kap 3.3 bis 3.5).

Dieses während der Begleitforschung kontinuierlich thematisierte Spannungsfeld wurde zum einen als vermutete Ursache für die Widerstände seitens der ASD und AV identifiziert (Kap. 3.5.2). Zum anderen wurde es mit der geringen Anzahl von Beschwerden gegen freie Träger in Verbindung gebracht und daher in der neuen Konzeption (2018) berücksichtigt. Ihre Umsetzung ist deshalb dringend zu empfehlen.

Die in der neuen Konzeption (2018) klar formulierten Aufgaben, Grundsätze, Zielgruppen und Grenzen der OS sowie die dort festgeschriebenen Maßnahmen (ebd., S. 3) zur kontinuierlichen Kommunikation der Rolle und Aufgaben in die Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit stellen zentrale Gelingensbedingungen für die Weiterentwicklung und -arbeit dar.

Dazu gehören die systematische Kommunikation mit den Gremien, mit den Abteilungen des JA und den Arbeitsgemeinschaften (insbes. nach § 78 SGB VIII). Dies erfordert hauptamtliche Ressourcen (Kap. 2.2.4).

Darüber hinaus wird die Empfehlung aus dem Abschlussworkshop aufgenommen, das neue Konzept auch in der erweiterten (Fach-)Öffentlichkeit intensiv zu kommunizieren sowie eine Berichterstattung der OS über den mündlichen Bericht im JHA hinaus zu etablieren.

Bei einer Ausweitung von OS auf ganz Hamburg müsste auf diesen Aspekt ein besonderes Gewicht gelegt werden. Denn die notwendige Kooperation von OS mit den Beschwerdeadressat_innen (ASD, freie Träger...) lässt sich nicht voraussetzen, sondern erfordert einen systematischen Austausch jenseits der konkreten Anliegen sowie eine Verständigung über den Sinn und Zweck von Ombudschaft.

Das zeigen auch die Erfahrungen bereits etablierter OS: „[...] dort, wo Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freier und öffentlicher Träger die Notwendigkeit einer unabhängigen Anlaufstelle für Klientinnen und Klienten der Kinder- und Jugendhilfe akzeptieren, wo man sich selbst als überprüfbar ansieht, wo Interessenskonflikte nicht als Vorwurf, sondern als berechtigte Realität akzeptiert werden und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fachliche Auseinandersetzung als Teil von Qualitätsentwicklung verstehen, [entsteht] eine sehr gute Zusammenarbeit“ (Urban-Stahl 2012, S. 34; auch Hansbauer/Storck 2017, S. 42). Nur auf einer solchen Basis lassen sich dann auch Verweisungen und die Information über die Existenz der OS, die von den ASD in der Pilotphase gegeben werden sollten, mit den öffentlichen und freien Trägern verlässlich verabreden – etwa als Bestandteil von Hilfeplangesprächen und Bewilligungsbescheiden, aber auch im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit den freien Trägern (siehe auch Anhang 8).

Zu diesem Spannungsfeld gehört jedoch nicht nur die Kooperation mit der Fachöffentlichkeit, sondern auch die Wahrnehmung durch die Nutzer_innen und Nichtnutzer_innen, die von den bisherigen Materialien der Öffentlichkeitsarbeit wenig angesprochen wurden (Kap. 3.4).

Hier verweisen die Befunde eindeutig darauf, dass eine zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit (an der seit November 2017 gearbeitet wird) erforderlich ist. In diesem Zusammenhang stellen die Nähe der OS zum Jugendamt und die fehlende Unabhängigkeit, die sich an den Räumlichkeiten, aber auch an der Verwendung des Layouts der Behörde und einem auf den Materialien abgebildeten Jugendamt (Anhang 18) manifestiert, zentrale Hürden dar, die abgebaut werden können und sollten.

Zudem ist zur Senkung der Schwellen zu empfehlen, die Rolle der OS und ihre Aufgaben verständlich, d.h. auch in unterschiedlichen Sprachen und einem entsprechenden Duktus, zu kommunizieren, um die angestrebten Zielgruppen besser zu erreichen.

Für den Abbau von Schwellen nicht zu unterschätzen ist die offensivere Kommunikation der Möglichkeit, sich flexibel und an unterschiedlichen von den Nutzenden gewählten Orten zu treffen. Förderlich wäre darüber hinaus eine größere Diversität der OL, etwa bzgl. Alter, Geschlecht und ethnischer Herkunft, sowie die Nutzung weiterer Medien (eigene Homepage, Soziale Netzwerke, Messenger-Dienste...). Neben den klassischen Informationswegen sollten durch die direkte Kommunikation und Präsenz, etwa in öffentlichen Veranstaltungen (von Ausschusssitzungen bis zu Einrichtungs- oder Stadtteilstellen), weitere Zugänge eröffnet und Schwellen gesenkt werden.

Gleichzeitig sind diese Hürden der (Fach)Öffentlichkeitsarbeit vor dem Hintergrund der Erfahrungen anderer OS zu bewerten: So wurden in Nordrhein-Westfalen „die ersten drei Jahre dazu genutzt, intensive Öffentlichkeitsarbeit in Jugendhilfeausschüssen und Jugendämtern zu betreiben, um die Kommunen als Kooperationspartner zu gewinnen. So gelang es, mit fünf von 186 Jugendämtern Kooperationsverträge abzuschließen“ (Hansbauer/Storck 2017, S. 32f). Zu der zunehmenden Akzeptanz trugen „[s]owohl die Jahresberichte der „Ombudschaft Jugendhilfe“ als auch viele Fachgespräche, Fachtagungen und Veröffentlichungen“ (ebd., S. 32f) bei. „Am wichtigsten aber war die sorgfältige und erfolgreiche Bearbeitung der Beschwerden“ (ebd., S. 33). Diese letzte Relativierung stellt die Notwendigkeit der Intensivierung und Ausweitung der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit nicht in Frage, verdeutlicht jedoch, dass die interne und externe

Öffentlichkeitsarbeit, im Rahmen der Pilotphase neben der sorgfältigen Fallbearbeitung nicht umfassend zu bearbeiten waren – auch angesichts der Ressourcenausstattung und der Parallelität von Vorlaufphase und Arbeitsphase sowie den dargelegten Konflikten und Entwicklungen.

Der letzte diesem Spannungsfeld zugeordnete Aspekt betrifft die Wahrnehmung der Zielgruppen der OS. Auch hier existieren unterschiedliche Vorstellungen, ob die OS sich nur bzw. vorwiegend an Personensorgeberechtigte und freie Träger oder auch an junge Menschen richtet. Dieser Aspekt betrifft nicht nur die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, sondern auch den in beiden Konzepten formulierten, bisher nicht eingelösten, Anspruch der OS Hamburg-Mitte, insbesondere für junge Menschen da zu sein. Hier verdichten sich die Hinweise, dass die OS Hamburg-Mitte in ihrer derzeitigen Gestalt und Konzeption junge Menschen nicht ausreichend anspricht. Dies hängt zum einen mit der Konzeption von OS im Allgemeinen zusammen, die Rechtsansprüche und Beteiligungsrechte ins Zentrum stellen, wodurch die Personensorgeberechtigten als Anspruchsberechtigte quasi die „natürliche“ Zielgruppe darstellen. Zum anderen wird (Kap. 3.4) deutlich, dass die jungen Menschen mehr bzw. etwas anderes erwarten als eine OS anbietet: Den jungen Menschen geht es primär um Vertrauen und einen ganzheitlicheren Blick auf ihr Leben und weniger um die Fokussierung bzw. Reduktion der Anliegen auf bestimmte (meist rechtsförmige) Konflikte. Daher scheinen die im Konzept formulierten Erwartungen an die Zielgruppenerreichung hoch gesteckt, wobei es durchaus Hinweise gibt, wie diese Zielgruppe besser erreicht werden kann: neben der klaren Abgrenzung vom Jugendamt und einer adäquaten Sprache insbesondere durch Angebote der Weitervermittlung und Vernetzung mit Blick auf Konflikte, die die OS selbst nicht bearbeiten kann (Kap. 3.4). Hansbauer und Storck (2017, S. 22) schlagen dazu vor, die Zuständigkeit von OS „nicht eng auf die Verletzung von Kinderrechten zu beschränken, sondern auch die Kinderinteressen in den Blick zu nehmen [...]“

Zentral erscheint, dass die OS Hamburg-Mitte bzw. eine hamburgweite OS klar definiert, ob und mit welchen Schwerpunkten und Grenzen junge Menschen als eine besonders wichtige Zielgruppe angesprochen werden sollen. Entsprechend

der Entscheidung gilt es dann, die Konzeption, die Aufgaben und die Öffentlichkeitsarbeit zu modifizieren.

2.2.6 Spannungsfeld 5: Strukturell nicht abgesicherte Unabhängigkeit

Die fehlende organisatorische und strukturelle Unabhängigkeit ist – wie das Fehlen von hauptamtlichen Fachkräften – eng mit allen anderen Spannungsfeldern verknüpft, insbesondere der organisatorischen und strukturellen Anbindung (Kap. 2.2.3), und wird aufgrund seiner besonderen Bedeutung als eigenes Spannungsfeld hervorgehoben. Anhand des Schaubildes (Abb. 1 in Kap. 2.2.3) wird deutlich, dass die OS Hamburg-Mitte auch mit der Interimslösung eng an die Jugendamtsverwaltung angebinden und keineswegs unabhängig von dieser ist. Diese koordiniert die OS und ist Anstellungsträger der Verwaltungskraft, die in die operative Tätigkeit eingebunden ist (etwa durch die Anliegenannahme und das Eingangsmanagement). Zudem verfügt die Verwaltung auch in der aktuellen Konzeption über das Vorschlagsrecht für neue Ombudspersonen (Konzept 2018, S.1), und damit über Einfluss bei der Auswahl der Ehrenamtlichen.

Die organisatorische und strukturelle Unabhängigkeit ist eine wesentliche Grundlage und eine Voraussetzung für einrichtungsunabhängige OS (vgl. Urban-Stahl 2012, S. 17)¹⁵, die nicht nur vom Bundesnetzwerk (2016, S. 7), sondern bspw. auch in der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf für das KJSG deutlich markiert wird (DR 18/12730, S. 2f). Entsprechend betont auch Wiesner (2012) in seinem Vorschlag zur Anbindung von OS an JHA, dass die räumliche und rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit derselben als „Hilfsorgan des Jugendhilfeausschusses“ (ebd., S. 25) sicherzustellen sei, gerade weil „eine in dieser Weise organisierte Ombuds- und Beschwerdestelle außerhalb der Verwaltung des Jugendamtes, aber nicht ‚außerhalb des Jugendamtes‘ angesiedelt“ sei. „Durch eine entsprechende rechtliche und räumliche Ausgestaltung kann aber dafür Sorge getragen werden, dass die Ombudsstelle unabhängig arbeiten kann.“ (2012, S.22). Dies konkretisiert er in weitergehenden Grundsätzen und strukturellen Vorgaben, insbesondere mit Blick auf deren Leitung bzw. Vorsitz (ebd., S. 27), die in der OS Hamburg-Mitte nicht erfüllt sind.

¹⁵ Hansbauer und Storck (2017) verdeutlichen in ihrer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit Ombudschaft (S. 9-18), dass Unabhängigkeit ein zentrales Merkmal jeglicher Ombudschaft darstellt.

Dieser ebenfalls seit Beginn der Begleitforschung durchgehend problematisierte *Issue*, die Sicherstellung der strukturellen und organisatorischen Unabhängigkeit der OS, der mit der Interimslösung nicht behoben wurde, wurde auch im Abschlussworkshop mit sehr hoher Priorität markiert.

Zwar verweisen die Befunde darauf, dass die Unabhängigkeit bisher durch das verantwortungsvolle Markieren von „Roten Linien“ seitens der Koordinator_innen aus dem JA sowie das hohe Engagement der konkret Beteiligten gewährleistet und dies von den Nutzenden auch so wahrgenommen wurde. Dieses Engagement von OL, Verwaltungskraft und Koordinator_innen über das operative Geschäft hinaus erscheint jedoch nur unter den Bedingungen relativ geringer Beschwerdezahlen realisier- und erwartbar.

Die Sicherstellung der organisatorischen und strukturellen Unabhängigkeit wird als zentral für die weitere Entwicklung der OS Hamburg-Mitte und die mögliche Ausweitung von OS bewertet.

Neben dieser – auch für die Einstellung hauptamtlicher Fachkräfte – konzeptionell notwendigen grundsätzlichen strukturellen und organisatorischen Veränderung bzw. Weiterentwicklung, betrifft die Unabhängigkeit auch weitere Aspekte, die in den vorausgegangenen Spannungsfeldern schon angesprochen worden sind: Zum einen stellt die fehlende Unabhängigkeit bzw. die Wahrnehmung der OS als Quasi-Bestandteil des JA eine erhebliche Schwelle für potenzielle Nutzer_innen dar, aber auch für die freien Träger und deren Weitervermittlungseengagement (Kap. 3.4). Zum anderen trägt diese Wahrnehmung zu Zuschreibungen und Bildern der OS bei, die deren Konzeption und Aufgabe nicht entsprechen (Kap. 2.2.5).

Entsprechend beziehen sich die Empfehlungen zur Bearbeitung dieses Spannungsfeldes zum einen auf die organisatorische und strukturelle Ebene¹⁶:

¹⁶ Die Frage welche Relevanz die Anbindung an den JHA dabei hat, kann aufgrund der Befunde und der Entwicklung der OS Hamburg-Mitte nicht empirisch fundiert beantwortet werden (Kap. 1).

Es erscheint durchaus vorstellbar, dass der JHA die Aufsicht über die OS innehaben kann, wie von Wiesner (2012, S. 22) vorgeschlagen, wenn dabei die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für deren unabhängige Tätigkeit geschaffen werden. Die Befunde und die Fachliteratur legen dabei entweder eine eigenständige (freie oder öffentlich-rechtliche) Rechts- und Organisationsform nahe, oder eine Anbindung an bestehende öffentlich-rechtliche Institutionen außerhalb der Jugendamtsverwaltung. In beiden Varianten wäre sicherzustellen, dass die OS über Personalhoheit, festgelegte Entscheidungsbefugnisse und Ressourcen verfügt und weisungsfrei agieren kann (vgl. auch Hansbauer/Storck 2017, S.44).

Konkret wäre eine von allen bezirklichen JHA und ggf. weiteren behördlichen Akteuren finanzierte OS in eigenständiger Rechts- und Organisationsform, ähnlich der „Berliner Beratungs- und Ombudsstelle“¹⁷, vorstellbar, etwa als Verein oder als Genossenschaft. Diesbezüglich wäre ein Austausch mit der derzeit stattfindenden, noch nicht abgeschlossenen Evaluation des Berliner Modells sicher ertragreich. Eine Anbindung an ein Parlament, also für die OS Hamburg-Mitte die Bezirksversammlung und für eine hamburgweite OS die Bürgerschaft, wird ebenfalls als Option genannt. Für die OS Hamburg-Mitte wäre auch die Anbindung an ein anderes bezirkliches Amt – etwa die Geschäftsstelle der Bezirksversammlung denkbar.

Diese konkreten Möglichkeiten sind in den Workshops der Begleitforschung diskutiert worden. Auch aufgrund der Entwicklungen während der Begleitforschung lassen die erhobenen Daten jedoch keine empirisch fundierte Empfehlung zur zukünftigen Anbindung zu. Daher ist in allen Fällen die Frage der Unabhängigkeit entsprechend zu prüfen und zu sichern¹⁸.

Zum anderen beziehen sich die Empfehlungen auf die räumliche Anbindung an das Jugendamt bzw. weitergehend Behörden insgesamt, die aufgelöst werden sollte.

¹⁷ Dies wird von den OL als mögliches Modell für eine Ausweitung von OS auf ganz Hamburg genannt und liegt deren Vorschlag für das Profil der hauptamtlichen Fachkräfte (Anhang 8) zu Grunde.

¹⁸ Zwei der an dieser Begleitforschung beteiligte Studierende führen zu der Frage der organisatorischen und strukturellen Anbindung im Rahmen ihrer Masterarbeit eine weiterführende Forschung durch, die auf die Entwicklung eines oder mehrerer adäquater Modell zielt.

Die Befunde verweisen sehr deutlich darauf, dass die räumliche Nähe zu einer Behörde gerade bei potenziellen Nutzenden, die ein nur geringes Vertrauen in staatliche Stellen haben, die Zugangsschwelle deutlich erhöht (Kap. 3.4). Die Räumlichkeiten der OS sollten sich daher örtlich und in der Ausstattung bzw. Gestaltung von behördlichen Räumen bzw. Büros unterscheiden und direkt zugänglich sein.

2.3 Empfehlungen im Überblick und Ausblick auf Ombudsstellen für ganz Hamburg

Als zentrale Empfehlung der Begleitforschung des Pilotprojektes ist zunächst festzuhalten, dass eine Verstärkung des Angebots ombudshaftlicher Beratung sinnvoll und notwendig erscheint und perspektivisch auf ganz Hamburg ausgeweitet werden sollte.

Gleichzeitig zeigen die Befunde, dass die Organisation, die strukturelle Anbindung und die Ausstattung der untersuchten OS im Interesse der Umsetzung der aktuellen Konzeption und der notwendigen Unabhängigkeit reformbedürftig sind. Zudem sollten die Anstrengungen zur Weiterentwicklung der Konzeption und vor allem der Öffentlichkeitsarbeit fortgesetzt werden. Dazu werden im Folgenden die in den Spannungsfeldern ausgeführten zentralen Empfehlungen für die OS Hamburg-Mitte noch einmal genannt und – orientiert an der Priorisierung aus dem Abschlussworkshop – in einer Rangfolge aufgeführt:

- Ausstattung mit Ressourcen, um das Konzept umfassend umsetzen zu können: Hauptamtliche Fachkräfte für die OS, die auch Vertretungen absichern sowie ein eigenes Budget;
- Organisatorische und strukturelle Anbindung der OS, die deren Unabhängigkeit von der Jugendamtsverwaltung sicherstellt, dazu gehört auch die örtliche/räumliche Unabhängigkeit;
- Konzeptionelle und operative Stärkung der fachpolitischen Rolle der OS und Rückkopplung von fallübergreifenden Konflikten in das Jugendhilfesystem;
- Rollenklärung nach innen (konzeptionell) und nach außen (Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation);

- Kommunikation von Zielen und Aufgaben ombudtschaftlicher Arbeit (v.a. Ausgleich struktureller Machtasymmetrien und Sicherung von Transparenz und Beteiligungsrechten) in die Fachöffentlichkeit (freie und öffentliche Träger);
- Eine erweiterte und den Zielgruppen angepasste Öffentlichkeitsarbeit (junge Menschen, freie Träger (auch als Beschwerdeadressat), auswärtig untergebrachte Menschen);
- Akquise weiterer fachlich qualifizierter OL unter Beachtung der Diversität.

Bei einer Ausweitung der OS auf ganz Hamburg, die abschließend im Fokus steht, sollten die genannten Empfehlungen und Spannungsfelder als Erfahrungen aus dem Pilotprojekt aufgenommen und beachtet werden. Auch wenn dieses nicht als Blaupause für eine Ausweitung dienen kann, stellt die aktuelle Konzeption (2018) einen soliden Ausgangspunkt für weitere OS bzw. eine überbezirkliche OS dar.

Bei einer Ausweitung ist zudem beachten, dass einige Konflikte und Stolpersteine des Pilotprojektes damit zusammenhängen, dass die OS Hamburg-Mitte keine Vorlaufphase durchlaufen hat, an der die operativ tätigen Akteure beteiligt waren, und bisher ohne hauptamtliche Koordination bzw. Fachkräfte gearbeitet hat.

Eine solche *Vorlaufphase* unter Beteiligung von Ehren- und Hauptamtlichen sowie der OS Hamburg-Mitte wird bei einer Ausweitung als notwendig erachtet, um erstens die gemeinsamen Arbeitsstrukturen und das Rollen- und Selbstverständnis zu klären und konzeptionell festzuschreiben. Zweitens ermöglicht eine Vorlaufphase den haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitenden eine Einarbeitung und Auseinandersetzung mit den Anforderungen und Standards von Ombudschaft in der Jugendhilfe. Drittens kann und sollte bereits in dieser Phase mit den freien Trägern und Jugendamtsabteilungen sowie den relevanten Gremien kommuniziert werden, um die Rolle und die Aufgaben von Ombudschaft sowie mögliche Konflikte außerhalb der konkreten Bearbeitung von Anliegen zu erörtern und sich zu verständigen.

Eine zweite wichtige Voraussetzung für eine Ausweitung ist die Etablierung einer unabhängigen Organisationsstruktur und Anbindung. Diesbezüglich können auf Basis der Befunde lediglich Eckpunkte formuliert werden: es muss strukturell sichergestellt werden,

dass die OS über Personalhoheit, festgelegte Entscheidungsbefugnisse und Ressourcen verfügt und weisungsfrei agieren kann (ausf. Kap. 2.2.6 & 3.1.2).

Die Frage, ob eine bezirkliche Organisation, also sieben OS in Hamburg, oder eine überbezirkliche OS sinnvoller erscheint, lässt sich auf Basis der Begleitforschung nicht empirisch fundiert beantworten.

Für eine bezirkliche Organisation sprechen insbesondere die direkte Anbindung an den JHA und damit die direkte Kommunikation in die Fachöffentlichkeit sowie das Entstehen von persönlichen Kontakten („sehen und gesehen werden“) zwischen Ehrenamtlichen und ASD-Abteilungen und nicht zuletzt die örtliche Erreichbarkeit der OS. Darüber hinaus lässt sich in dieser Struktur unkompliziert gewährleisten, dass berufstätige Ehrenamtliche nicht mit Anliegen, die ihre berufliche Praxis betreffen, zu tun haben.

Für eine überbezirkliche Organisation spricht neben den vermutlich geringeren Kosten für hauptamtliches Personal, dass der Zugang niedrigschwelliger ist – schon bei der OS Hamburg-Mitte gingen etliche Anliegen aus den anderen Bezirken ein. Darüber hinaus würde dies die Steuerung und Verteilung der Anliegen gleichmäßiger und passgenauer ermöglichen. Auch hätte eine größere OS mehr Möglichkeiten fachpolitisch aktiv zu werden. Und schließlich ist anzunehmen, dass auf diese Weise ein intensiverer und breiterer Fachaustausch unter den Ehrenamtlichen gewährleistet werden kann.

3. Vertiefungen der Ergebnisse aus unterschiedlichen Perspektiven

In diesem Kapitel werden die den Spannungsfeldern und Empfehlungen zu Grunde liegenden Erhebungen, Befunde und Analysen differenzierter aufbereitet. Dazu gehören nach einem Rückblick auf die Vorgeschichte der OS Hamburg-Mitte (Kap. 3.1), die deren Wahrnehmung und Praxis sichtlich beeinflusst hat, die ausführlichere Darstellung der quantitativ erhobenen Daten (Kap. 3.2), die Perspektive der Ombudsstelle (Kap. 3.3), die Perspektive der Nutzer_innen und Nichtnutzer_innen (Kap. 3.4), die Perspektive der öffentlichen und freien Träger (Kap. 3.5) sowie ein Blick auf die Konzeptentwicklung (Kap. 3.6).

Die Darstellung ist bewusst so gestaltet, dass die Kapitel bzw. Perspektiven unabhängig voneinander gelesen werden können, um diesen Bericht auch zum selektiven Nachschlagen und als Reflexionsinstrument für die Weiterentwicklung der OS Hamburg-Mitte bzw. den Ausbau von OS nutzen zu können.

Die bereits angesprochenen wechselseitigen Bezüge zwischen den Spannungsfeldern und Forschungsperspektiven werden durch Querverweise verdeutlicht, die eine ‚Navigationshilfe‘ darstellen sollen. Diese Form der Aufbereitung führt dazu, dass bestimmte Aspekte mehrfach benannt werden und in unterschiedlichen Kapiteln auftauchen bzw. erläutert werden.

3.1 Genese der Hamburger Ombudsstelle

Zum besseren Nachvollzug der Genese des Modellprojektes OS Hamburg-Mitte sowie für ein vertieftes Verständnis der Spannungen und Konflikte, die ihre Tätigkeit im Evaluationszeitraum bestimmten, werden zwei für die Entwicklung und Wahrnehmung der OS grundlegende Diskurszusammenhänge näher beleuchtet:

- (1) der hamburgspezifische Diskurs zur modellhaften Einrichtung einer OS im Bezirk Hamburg-Mitte im Kontext der parlamentarischen Debatten zur Verbesserung des Kinderschutzes und
- (2) die übergreifenden fachspezifischen, rechtlichen und sozialwissenschaftlichen Debatten zur Ausgestaltung und organisatorischen Anbindung von einrichtungsexternen OS der Kinder- und Jugendhilfe.

Beide Kontexte sind kaum aufeinander bezogen und folgen zum Teil widersprüchlichen Prämissen. Während der erstgenannten Diskurszusammenhang die Stärkung der Rechte von Nutzer_innen der Verfahrensoptimierung im Kinderschutz unterordnet und vermutlich gerade

deshalb medial besser vermittelbar ist, drang der zweite – erfahrungsgesättigte fachliche – Diskurs zu Aufgaben und Struktur von OS kaum in die parlamentarischen und verwaltungsinternen Debatten durch. Exemplarisch lässt sich dies am Begriff des „Bürgers“ (als Adressat der OS) zeigen. Dieser ist im ersten Zusammenhang v.a. als Kunde_in und Melder_in von Verdachtsfällen sowie als potentielle_r Beschwerdeführer_in im Blick, den_die es bei der Dienstleistungsoptimierung zu berücksichtigen gilt. Im zweiten Kontext steht demgegenüber der (auch in diesem Bericht präferierte) Begriff der Nutzer_in im Zentrum. Dieser stellt darauf ab, dass Fachkräfte und Menschen, die Leistungen nach SGB VIII beziehen, in einem durch strukturelle Machtasymmetrien gekennzeichneten Erbringungszusammenhang stehen. Beschwerdemöglichkeiten dienen in dieser Perspektive nicht in erster Linie der Verfahrensoptimierung, sondern der Stärkung der Partizipationsrechte und -möglichkeiten bzw. der „Voice“-Option (Schaarschuch 1999, S. 555ff) sowie der öffentlichen Problematisierung von Systemmängeln, die die strukturellen Asymmetrien verstärken.

3.1.1 Kontexte des Hamburger Diskurses vor der Einrichtung des Pilotprojektes

Bereits Ende 2011 wurde im Kontext der Bürgerschaftsdebatte zur *„Steuerung und Weiterentwicklung der Jugendhilfe“* von Abgeordneten und geladenen Expert_innen auf OS als Kern eines noch zu etablierenden Qualitätssicherungssystem und Konsequenz aus den *Runden Tischen Heimerziehung* hingewiesen (Bürgerschaft der FHH 2011, S. 22 u. 2012a, S. 66). Unter dem Eindruck des Anfang 2012 im Zuständigkeitsbereich des JA Hamburg-Mitte an einer Methadonvergiftung gestorbenen Pflegekindes Chantal legte die GAL-Fraktion im April 2012 der Bürgerschaft einen ersten Beschlussantrag zur Konzeptionierung und Finanzierung einer unabhängigen OS vor (DR 20/3993). Die Bürgerschaft lehnte diesen, von der Fraktion der LINKEN mitgetragenen, Antrag zwei Wochen später ab – u.a. mit Verweis auf den kurz zuvor eingesetzten Sonderausschuss (Bürgerschaft der FHH 2012c, S. 2488). Im Rahmen der Debatte zum Antrag in der Bürgerschaft wies die GAL-Abgeordnete Blömeke darauf hin, dass eine OS nichts mit der von Sozialsenator Scheele (SPD) im Februar angekündigten Jugendhilfeinspektion (Bürgerschaft der FHH 2012b, S. 1896f) zu tun habe:

„Die Hilfestellung, die eine Ombudsstelle gibt, ist etwas ganz anderes als die vom SPD-Senat geplante Jugendhilfe-Inspektion. Die Jugendhilfe-Inspektion – falls das das Argument ist, warum Sie den Antrag ablehnen – soll die Qualität untersuchen, eine Ombudsstelle ist aber so etwas wie eine öffentliche Beschwerdestelle. Und wenn Sie das ablehnen, dann hinken Sie bundesweit ganz schön hinterher. In jedem Bundesland wird über so eine Ombudsstelle in der Jugendhilfe nachgedacht, und zwar nicht nur in Fachkreisen, sondern auch in politischen Kreisen und auch mit den Stimmen der SPD-Fraktionen“ (Bürgerschaft der FHH 2012c, S. 2488).

Allerdings bezieht sich auch die GAL-Abgeordnete ausdrücklich auf den Fall Chantal, der gezeigt habe, dass den Beschwerden von Bürger_innen über Mitarbeiter_innen des JA nicht ausreichend Gehör geschenkt worden sei (ebd.). Dass die Einrichtung einer externen OS zur Bearbeitung struktureller Machtasymmetrien zu diesem Zeitpunkt nicht erwogen wurde, zeigt sich an der Antwort des Senates, in der neben der Jugendhilfeinspektion nur von einem *internen* Beschwerde- und Qualitätsmanagementsystem die Rede ist (DR 20/3193).

Im *„Sonderausschuss Chantal“* nimmt die OS nur eine Randstellung ein. Nur zwei Mal wurde etwas ausführlicher zu OS als Möglichkeit, auf strukturelle Defizite der Jugendhilfe zu reagieren, Stellung genommen.¹⁹ Im Frühjahr 2013, nach zehnmonatiger Tätigkeit des Ausschusses, zeichneten sich auf Verwaltungs- und Bezirksebene dann erste Überlegungen zur Einrichtung eines Modellprojekts OS in Hamburg Mitte ab. Ende August wurde öffentlich berichtet, dass die BASFI und das JA Hamburg-Mitte seit Mai 2013 die *„Option [...] prüfen, eine Ombudsstelle im Bezirk Mitte ggf. als Modellprojekt einzurichten“* (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2013), ein noch zu überarbeitender erster Konzeptentwurf liege bereits vor. Im gleichen Zuge wurden Fachveranstaltungen mit externen Expert_innen in Aussicht gestellt, um offene konzeptionelle Fragen zu klären und ausdrücklich auf die noch ungeklärte Finanzierung

¹⁹ Im Oktober 2012 weist Prof. Dr. Salgo als Auskunftsperson auf die bundesweit bestehende *„strukturelle Unterlegenheit“* von Pflegekindern, Eltern und Pflegeeltern gegenüber dem Jugendamt hin. Ein halbes Jahr später wird die Option OS erneut im Rahmen der Anhörung von Henriette Katzenstein vom Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) zur Sprache gebracht. Sie weist auf Nachfrage auf die Mitinitiatorin des Berliner Rechtshilfefond (BJR), Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl, hin und unterstreicht den Unterschied zwischen internem Beschwerdemanagement und extern angesiedelten OS (Bürgerschaft FHH 2013a, S. 26).

hingewiesen. Auch die Überlegungen im Bezirk Hamburg-Mitte standen in engem Zusammenhang mit der Qualitätsentwicklung (ebd.).

Dass in der verwaltungsinternen Diskussion die zentrale Problematik von OS darin gesehen wurde, dass dieser rechtliche Befugnisse fehlen, wird an einer Aussage aus dem September 2013 deutlich. Gefragt nach vorprogrammierten Interessenskonflikten im Falle der Anbindung von Beschwerdestellen an (konflikt-)beteiligte Institutionen, wird klargestellt, dass OS gerade *„deshalb problematisch [seien], weil dort keine Rechte und deshalb keine Handlungsspielräume verankert seien“*. Im Übrigen sei *„[i]m Rahmen der Planungen für das Beschwerdemanagement [...] die Schaffung einer Ombudsstelle kein Thema gewesen, denn ihr Fokus liege auf dem systemimmanenten Beschwerdemanagement in den Jugendämtern“*.²⁰

Noch bevor die Option OS im Rahmen der parlamentarischen Erörterungen eines neuerlichen Kindstodes in öffentlicher (Mit-)Verantwortung²¹ eine kurzfristige öffentliche Aufmerksamkeit erlangte, wurde die eben angeführte Position bekräftigt und ausdifferenziert:

„Ein gut organisiertes Beschwerdemanagement ist allerdings auch über diesen Beweggrund [gemeint ist die angestrebte Zertifizierung nach DIN-Norm, d.Verf.] hinaus eine große Hilfe für die Arbeit des ASD und dessen Weiterentwicklung. Denn Beschwerden

- Sind eine unmittelbare Rückmeldung der Zielgruppe, für die der ASD arbeitet,*
- Bieten die Vertiefung des Dialogs mit der Zielgruppe,*
- Machen auf mögliche Fehler aufmerksam,*
- Schärfen den Blick auf die Verbesserungspotentiale,*
- Können konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeit des ASD veranlassen.*

Wegen dieser Merkmale ist es unabdingbar, ein systematisches Beschwerdemanagement im ASD selbst vorzuhalten und zu praktizieren. Es ist ein

²⁰ *„Hier sähen sie“, so heißt es im Protokoll weiter, „momentan die wichtigste Handlungsnotwendigkeit, damit die an den ASD, die Jugendämter oder weitere bezirkliche Stellen gerichteten Beschwerden nicht im Sande verliefen. Sie fügten an, dass das vorgestellte und einzuführende Beschwerdemanagement regelmäßig extern auditiert werde, sodass die Einhaltung der Prozessschritte sichergestellt sei und das System nicht nach Gutdünken der beteiligten Stellen verändert werden könne“* (Bürgerschaft FHH 2013b, S. 2).

²¹ Am 18.12.2013 starb die ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes Hamburg-Mitte fallende dreijährige Yagmur an den Folgen elterlicher Misshandlung.

konstitutives Element zur Vertiefung und Verbesserung der Beziehung zu den die Hilfe des ASD nachfragenden Menschen und dient der fortlaufenden Verbesserung der Arbeit des ASD. [...] Aus den oben beschriebenen Gründen wurde von der Einrichtung einer externen Beschwerdestelle, z.B. in Form einer Ombudsstelle, abgesehen. Wir sind überzeugt, dass ein internes Beschwerdemanagement die für alle Beteiligten bessere Lösung ist. Wir gehen davon aus, dass die abschließenden Arbeiten und Abstimmungsprozesse im 3. Quartal 2014 beendet sein werden“ (Bürgerschaft FHH 2014, S. 1f).

Senator Scheele stellte in dieser Mitteilung allerdings auch klar, dass ein internes Beschwerdemanagement und externe OS nicht zwangsläufig in einem Widerspruch zueinander stehen, und verwies auf das von der Fachbehörde unterstützte Vorhaben, in Hamburg-Mitte eine OS als Pilotprojekt einzuführen (ebd.).

Innerhalb des JHA Hamburg-Mitte scheint zu dieser Zeit das Interesse an OS bzw. Beschwerdeverfahren nur mäßig ausgeprägt gewesen zu sein. Im November 2013 lud die Jugendamtsleitung zu einer Fachveranstaltung „*Ombudsstellen und Beschwerdemanagement*“ ein, die mangels Teilnahme wieder abgesagt werden musste. Ein erneuter Anlauf im März des Folgejahres war erfolgreicher: Unter anderem berichtet Bernd Hemker, geschäftsführender Leiter einer von Aktion Mensch geförderten OS in NRW, über Bedarfe und erste praktische Erfahrungen. Ob die Fachveranstaltung zur Klärung der noch offenen konzeptionellen Fragen beitragen konnte, ist nicht dokumentiert. Die Antwort zum aktuellen Planungsstand des Modellprojekts OS Hamburg-Mitte vom Frühjahr 2014 fällt dilatorisch aus: „*Nach Auskunft des Bezirksamts Hamburg-Mitte sind die Planungen für die Einrichtung einer Ombudsstelle beziehungsweise der Berufung von Ombudspersonen noch nicht abgeschlossen*“ (DR 20/11864, S.2).

Im Rahmen des im Februar 2014 eingesetzten Parlamentarischen Untersuchungsausschusses (PUA) zum Fall Yagmur kam es schließlich zu einer öffentlichkeitswirksamen Neubewertung von OS durch Senator Scheele, die weitreichende Folgen für den Implementierungsprozess des der OS Hamburg-Mitte hatte. Am 7. Oktober 2014 wurde Scheele im PUA Yagmur als Zeuge vernommen. Der genaue Wortlaut seiner Aussage ist nicht bekannt, da die Protokolle

zu den Zeugenvernehmungen nicht öffentlich einsehbar sind. Allerdings erschien am selben Tag eine dpa-Meldung mit der Titelzeile „Ombudsmann für Jugendhilfe“, die von vielen deutschen Tageszeitungen und online-Portalen verbreitet wurde. Das darin markierte Verständnis von Ombudtschaft wird exemplarisch an der Berichterstattung des Hamburger Abendblattes (vom 07.10.2014) deutlich:

„Hamburgs Sozialsenator Detlef Scheele (SPD) will als eine Konsequenz aus dem gewaltsamen Tod der dreijährigen Yagmur für die Jugendhilfe einen Ombudsmann einrichten. An ihn soll sich jeder mit Fragen oder Hinweisen wenden können, sagte Scheele am Dienstag im Parlamentarischen Untersuchungsausschuss zum Fall Yagmur. Die Stelle soll in der kommenden Legislatur geschaffen und auch mit Befugnissen ausgestattet werden. ‚Dann ist er nicht mehr nur ein Sammelaugst‘, der Beschwerden aufnehmen, aber nichts machen könne.“

Im Zentrum dieser Darstellung stehen – im auffälligen Widerspruch zu früheren Aussagen von Senatsvertreter_innen – die Erreichbarkeit für alle Bürger_innen sowie die auf Kontrolle behördlicher Abläufe zielende Handlungskompetenz und Machtfülle des neuen Ombudsmanns. Die zusammenfassende offizielle Wiedergabe von Scheeles Äußerungen vor dem PUA akzentuiert den Sinn und Zweck des neuen Amtes noch stärker. Eingerichtet werden soll eine weitere „Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger [...], die auf eine Kindeswohlgefährdung aufmerksam werden“ (Bürgerschaft FHH 2015, S. 310). Erwähnenswert ist der relativierende Zusatz, Scheele halte eine Verknüpfung der Position mit den derzeit in Entwicklung befindlichen Qualitätsmanagementsystemen für erforderlich. Die Berichtersteller_innen halten außerdem fest, dass der von Scheele vorgeschlagene Ombudsmann im Fall Yagmur keine Auswirkungen gehabt hätte.

Dass die kolportierten Äußerungen, die mit der deutlich akzentuierten Kontrollorientierung den fachlichen Kerngedanken von OS in der Kinder- und Jugendhilfe sichtlich verfehlen, im öffentlichen Gedächtnis hängen geblieben sind, wird nicht nur in der Begleitforschung (Kap. 3.5.2) deutlich, sondern auch an folgenden Beispielen: (1) Nachdem auf der Septembersitzung 2015 im JHA Hamburg-Mitte die OL persönlich vorgestellt worden waren und ihre Arbeitsaufnahme zum 01.10.2015 angekündigt wurde (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2015a),

erschienen in der örtlichen Presse Artikel, die das Bild vom „starken Ombudsmann“ reproduzieren: *„Neue Kontrolle für Jugendamt. Task-Force gegen Kindesmissbrauch“* (Hamburger Morgenpost 30.09.2015). Die vorgestellten Ehrenamtlichen sollen danach *„in Zukunft mit verhindern, dass es zu tragischen Todesfällen wie dem der kleinen Chantal aus Wilhelmsburg kommt“*. (2) Auf der Homepage der „Yagmur-Gedächtnis-Stiftung“ wird als Stiftungszweck u.a. angeführt, die *„Yagmur Gedächtnisstiftung arbeitet eng mit dem vom Ex-Senator Detlef Scheele vorgeschlagenen Ombudsmann für Hamburg zusammen und erwartet, dass die Sozialsenatorin Frau Dr. Melanie Leonhard diese Institution eines Ombudsmanns schafft. Hier kann sich der wachsame Bürger melden, um im Rahmen des Bundeskinderschutzgesetzes eine Kindesvernachlässigung, eine Kindesmisshandlung oder einen Kindesmissbrauch zu melden und auf einfachem Weg eine neutrale und unabhängige Institution finden.“*²²

Rückblickend und in Bezug auf die Leitfragen der Begleitforschung sowie die Wahrnehmung der OS Hamburg-Mitte durch die (Fach)Öffentlichkeit ist festzuhalten, dass die Diskussion um die modellhafte Einrichtung einer OS in Hamburg-Mitte durch tragische Kindestode in öffentlicher (Mit-)Verantwortung ganz wesentlich dynamisiert wurde. Obwohl spätestens seit den frühen 2010er Jahren als wichtige Erweiterung der Jugendhilfe ins Gespräch gebracht, wurde das fachliche Anliegen, das hinter einrichtungsinternen OS steht, nie klar benannt. Im Vordergrund stand vielmehr das Interesse, die Verfahrensabläufe im ASD und deren Kontrolle zu optimieren, um weitere Kindstode und Kindeswohlgefährdungen zu verhindern. Die zentralen organisatorischen Referenzsysteme zur Beurteilung der Option OS stellten dabei das im Aufbau befindliche Qualitätssicherungssystem und das einrichtungsinterne Beschwerdemanagement dar. Insofern drehte sich die Debatte zentral um die Fragen, inwiefern sich einrichtungsexterne OS überhaupt in die Strategien zur verlässlicheren Steuerung öffentlicher Jugendhilfe und insbesondere die Absicht, Todesfälle zu vermeiden bzw. den Kinderschutz ins Zentrum zu stellen, einbinden ließen.

Beides musste bei eingehenderer Prüfung zweifelhaft erscheinen. Allein der Umstand, dass die OS im Zusammenhang mit der Jugendhilfeinspektion diskutiert und als Anlaufstelle für besorgte Bürger_innen titulierte wurde, erschwerte jedoch die fachliche Profilierung und

²² <http://yagmur-stiftung.hamburg/die-stiftung/>

interne Kommunikation des eigentlichen Grundgedankens von OS in der Jugendhilfe: Einrichtungsexterne OS „verstehen sich [...] als Beratungsangebot zu Fragen der Rechtmäßigkeit von Leistungsentscheidungen im Einzelfall und unterstützen Eltern/junge Menschen gegebenenfalls bei der Durchsetzung von begründeten, aber unerfüllten Rechtsansprüchen auf Leistungen [...] Solche Strukturen zur Klärung von ‚Konflikten um die Leistungsgewährung und Konflikten im Prozess der Leistungserbringung‘ (Sandermann et al. 2014, 5) können als strukturelle Erweiterung der Partizipationschancen von Adressaten verstanden werden“ (Schnurr 2018, S. 1134).

Wie im Folgenden gezeigt wird, ist die Implementierungsabsicht einrichtungsexterner OS zum Ausgleich struktureller Machtasymmetrien auch andernorts auf Abwehr gestoßen. Die nachgezeichneten diskursiven Konstellationen belasteten den Start der OS Hamburg-Mitte jedoch mit einer zusätzlichen Hypothek – Kontrollorgan für den ASD und primär für den Kinderschutz zuständig zu sein –, wie die qualitativen Befragungen unterstreichen.

3.1.2 Der Fachdiskurs zu einrichtungsexternen Ombudsstellen im Anschluss an das Wiesner-Gutachten

Der zweite, von der Hamburger Debatte in Bürgerschaft und Senat weitgehend entkoppelte, Diskussionsstrang, ist die fachliche Auseinandersetzung zu Bedeutung, Funktion und möglicher institutioneller Angliederung von einrichtungsexternen OS in der Jugendhilfe. Diese umfangreiche Debatte kann nicht in allen Facetten nachgezeichnet werden. Aufgrund ihrer grundlegenden Bedeutung und der ausdrücklichen Bezugnahme des ersten Konzepts (2014) liegt der Fokus auf den Implementierungs-Empfehlungen von Prof. Dr. Dr. Reinhard Wiesner, die dieser 2012 in seinem Rechtsgutachten formuliert hat.

Zwei Fragen lagen dem Gutachten zu Grunde: Geklärt werden sollte, (a) wie der Zugang zu einer unabhängigen ombudschäftlichen Beratungs- und Beschwerdestelle für junge Menschen und ihre Familien *zu gewährleisten* ist, d.h. wie „eine solche Form der Beratung, die *außerhalb des Jugendamts* [Herv. im Original] stattfindet und auch in fachlichem Widerspruch zu den Fachkräften des Jugendamtes gehen kann, nicht als unerträgliche Konkurrenz, sondern als produktiver Teil eines die Hilfesuchenden einbeziehenden Aushandlungsprozesses um die geeignete und notwendige Jugendhilfe zu verstehen [...] ist“ (Wiesner 2012, S. 2). Außerdem sollte (b) geprüft werden „an welchen Stellen die

verschiedenen Aufgaben einer Ombudschaft in der Jugendhilfe gesetzlich verankert werden können“ (ebd., S. 3).

In Bezug auf die faktische Rechtsstellung von Leistungsberechtigten nach dem SGB VIII konstatiert Wiesner unmissverständlich, dass diese „aus verschiedenen strukturellen Gründen *schwach* ist“ (Herv. im Original): „Zu den Problemen der rechtlichen Ausgestaltung als personenbezogene soziale Dienstleistung [gemeint ist hier der Umstand, dass Leistungsinhalte vorab nicht klar bestimmbar sind, sondern in einer gemeinsamen Bedarfsklärung mit den Adressat_innen erst festgestellt werden müssen] und der Intransparenz der Rechtsbeziehungen treten biografische Aspekte hinzu“ (ebd., S. 5). Hinzu käme die grundlegende Ambivalenz des Auftrags von Jugendhilfe zwischen unterstützen und schützen. Bemerkenswerterweise betont Wiesner in diesem Zusammenhang, dass die mediale Debatte zum Kinderschutz – auf die sich der politische Diskurs in Hamburg primär bezogen hat, wie eben gezeigt wurde – auf Seiten potentiell Leistungsberechtigter die Befürchtung genährt habe, die Inanspruchnahme von Leistungen führe zu ihrer Entrechtung in Form von Kindeswegnahme. Er anerkennt mithin vollumfänglich die zentrale Grundlage ombudschaftlicher Tätigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe: den Umstand einer strukturellen Machtasymmetrie zwischen Fachkräften und Hilfeempfängern (ebd., S. 6).

Als Kriterien der Prüfung der *Gewährleistungsfrage* und damit einer geeigneten institutionellen Ausgestaltung und Angliederung von OS legt Wiesner neben rechtsstaatlichen und pragmatischen Grundsätzen mit Blick auf die Chance, strukturelle Machtasymmetrien abzubauen, insbesondere die leichte Erreichbarkeit für junge Menschen und deren Eltern sowie eine ortsnahe Organisation parallel zum Einzugsbereich der Jugendämter an (ebd., S. 24). Aufgrund der zweigliedrigen Organisation des Jugendamtes (JHA und Jugendamtsverwaltung) empfiehlt das Gutachten im Ergebnis eine „Aufsicht über die Ombudsstelle“ (ebd., S. 22) durch den JHA, betont jedoch zugleich die notwendige Absicherung der Unabhängigkeit der als „Hilfsorgan des Jugendhilfeausschusses“ (ebd., S. 25) konzipierten Stelle. „Zwar ist eine in dieser Weise organisierte Ombuds- und Beschwerdestelle außerhalb der Verwaltung des Jugendamtes, aber nicht ‚außerhalb des Jugendamtes‘ angesiedelt, wie im Auftrag [der Expertise, d. Verf.] vorgegeben. Durch eine entsprechende rechtliche und räumliche Ausgestaltung kann aber dafür Sorge getragen werden, dass die Ombudsstelle unabhängig arbeiten kann“ (ebd., S. 22).

Wiesner vermeidet es, ein konkretes strukturelles und organisatorisches Modell vorzuschlagen, gibt aber erste Hinweise zur rechtlichen Absicherung der Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit (ebd., S. 27). U.a. schlägt er sehr konkret vor, dass der_ die Vorsitzende einer solchen Stelle sowie die Stellvertretung zeitlich befristet gewählt werden und „in den vergangenen fünf Jahren weder beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe noch bei einem Leistungserbringer oder dessen Dachverband beschäftigt gewesen sein“ (ebd.: 27) dürfen. Im Übrigen – und mit Rücksicht auf die zweifelhafte Gesetzgebungskompetenz des Bundes – empfiehlt er eine modellhafte Erprobung in unterschiedlichen Strukturen, wobei er die Stadtstaaten als dafür besonders geeignet hervorhebt. Diese letztgenannte Empfehlung greifen die Initiator_innen des Hamburger Pilot-Projektes im JA Hamburg-Mitte und der BASFI 2014/15 auf (Konzept 2014, S. 2), ohne dabei die von Wiesner aufgeworfenen und in der Praxis zu klärenden Fragen in Bezug auf die Unabhängigkeit ombudtschaftlicher Tätigkeit und der Vermeidung einer Konkurrenzstellung gegenüber dem JA bzw. ASD intensiver zu bearbeiten. Das lässt sich exemplarisch insbesondere daran festmachen, dass im Konzept weder der Vorschlag aufgegriffen wird, die Amtszeit des „Vorsitzenden“ von Ombudsstellen sowie dessen Vertretung zeitlich zu befristen, noch einen zeitlichen Abstand zur vorangegangenen Beschäftigung bei einem öffentlichen oder freien Träger als Voraussetzung für eine ehrenamtliche Tätigkeit als Ombudsperson festzulegen (ebd., S. 27). Da sich beide im Wiesner-Gutachten differenziert bearbeiteten Fragenkomplexe, die Unabhängigkeits- sowie die Konkurrenzproblematik, in der Konzipierungs- und Pilotphase der OS Hamburg-Mitte als zentrale Spannungsfelder herausgestellt haben (Kap. 2.2), erscheint es wichtig, deren zeitgleich einsetzende Diskussion in der bundesdeutschen Fachdebatte etwas auszuleuchten.

Vor dem Hintergrund der öffentlichen Debatte über Rechtsverletzungen in der Heimerziehung der 1950er und 60er-Jahren, der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention sowie einem grundlegenden Strukturwandel der Kinder- und Jugendhilfe griff auch die Kommission des 14. Jugendberichts der Bundesregierung die Frage auf, wie sich die vielerorts nach skandinavischem Vorbild etablierenden einrichtungsexternen OS in Aufgaben und Strukturen der Jugendhilfe einfügen. Gestützt auf Wiesners Rechtsgutachten plädierten auch die Expert_innen für eine modellhafte Implementierung von Beratungs- und Schlichtungsstellen in Angliederung an Jugendhilfeausschüsse (BMFSFJ 2013, S. 278f.). Diese Empfehlung hat sich die Bundesregierung bisher, insbesondere wegen der bereits erwähnten Strittigkeit der

Gesetzgebungskompetenz, nicht zu eigen gemacht.²³ Der Bericht sorgte allerdings dafür, dass die Struktur- und Unabhängigkeitsfragen ein breites Echo in der Fachöffentlichkeit fanden.

So zeichnet etwa ein Diskussionspapier des AFET-Fachausschusses „Jugendhilferecht und Jugendhilfepolitik“ von 2013 den Gang der Fachdebatte bis zum Wiesner-Gutachten nach, um anschließend erste kritische Rückmeldungen aus der Fachpraxis zu diesem festzuhalten sowie den fortgesetzten Diskussions- und Erprobungsbedarf zu unterstreichen (AFET 2013). Der Fachausschuss begrüßt den Vorstoß von BRJ und Wiesner zur flächendeckenden Implementierung von OS ausdrücklich, konstatiert als übereinstimmende Zielperspektive von Jugendhilfe und OS „die Stärkung des Subjektstatus‘ ihre[r] AdressatInnen“ (ebd., S. 4), weist allerdings auch darauf hin, dass sich diese grundsätzliche Übereinstimmung „nicht notwendiger Weise im Erleben und Handeln der betroffenen Fach- und Leitungskräfte in Einzelfällen“ widerspiegele. Unter anderem werden Folgende – unveröffentlichte – Kritikpunkte am Wiesner-Gutachten von Vertreter_innen der öffentlichen Jugendhilfe wiedergegeben:

- Das neue Hilfsorgan des JHA leite einen Paradigmenwechsel hin zu Eingriffen in die laufenden Geschäfte des JA ein;
- Es drohe eine Belastung mit Zusatzaufgaben ohne Personalaufstockung;
- Bei freien Trägern werden Interessenskollisionen durch die Doppelrolle als Mitglieder des JHA und potentielle Beschwerdeadressaten vermutet;
- Der Ausbau der Sonderstellung des um eine OS erweiterten JA gegenüber anderen Verwaltungsbereichen stehe im Widerspruch zu Ansätzen eines integrativen kommunalen Beschwerdewesens.

Vor diesem Hintergrund müssten, so bilanziert das Papier, die Chancen der empfohlenen Ansiedlung der OS beim JHA gründlich abgewogen werden: „Die ideale Ansiedlung der Ombudsstelle ist also schwer abzuwägen und verlangt eine gründliche Diskussion“ (ebd., S. 5).

²³ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG vom 03.02.2017 sah allerdings die programmatische Implementierung von „unabhängigen und fachlich nicht weisungsgebundenen“ einrichtungsexternen OS in §9a SGB VIII vor (BT-DR 18/12330).

Deutlich pointierter macht Schruth dann 2014 in einem ebenfalls bilanzierenden Fachbeitrag „zwei Argumentationslinien der kritischen Abwehr des ‚Wiesner-Gutachtens‘“ (ebd., S. 55) aus: (1) die Gefährdung des Status der Jugendamtsverwaltung und (2) die Hervorhebung der Selbsthilfekompetenzen Betroffener, die eine OS obsolet und allenfalls ein internes Beschwerdeverfahren erforderlich machten. Die erstgenannte Argumentationslinie ist weitgehend deckungsgleich mit den oben angeführten Punkten des AFET-Papiers.

Sie verdeutlicht, dass sich der grundlegende Konflikt von geforderter Unabhängigkeit und pragmatisch bzw. rechtsstaatlich gebotener Angliederung an bestehende Gremien bzw. Institutionen in der Fachdebatte um das „wie“ der Implementierung ombudtschaftlicher Tätigkeit niederschlägt und entsprechende Abwehrreaktionen auch und gerade von Seiten der Vertreter_innen öffentlicher Jugendhilfe hervorruft. Nach Schruth birgt Wiesners Begründung zur Ansiedlung der OS beim JHA gerade deshalb „deutliche Risiken für die Akzeptanz“ (ebd., S. 58), weil der JHA in der zweigliedrigen Struktur des JA das ranghöhere Gremium darstelle und durch seine Beschlüsse auch die Geschäftsführung der Verwaltung festlege (ebd.). Dieser Umstand aber provoziere Gegenargumente aus der Fachpraxis bzw. dem ASD. Zum einen werde aus der prinzipiellen Möglichkeit des JHA, Vorgänge der Verwaltung an sich zu ziehen, die (versteckte) Absicht einer erweiterten Kontrolle durch das neue „Hilfsorgan“ OS gegenüber der Verwaltung abgeleitet – auch wenn Wiesners Normierungsvorschlag genau dies ausschließt. Zum anderen, so Schruth weiter, werde die Gefahr der Selbstbeschaffung von Fällen durch im JHA vertretene freie Träger gesehen. Dieser Kritikpunkt führt zur Anschlussfrage, wie die Unabhängigkeit des „Hilfsorgans“ vom JHA konkret sichergestellt werden kann, und zwar über die im Wiesner-Gutachten zu Recht betonte Weisungsfreiheit und Berichtspflicht hinaus.

Die zweite abwehrende Argumentation, die sich auf die Stärke der Selbsthilfe von Betroffenen und Jugendamt bezieht, tangiert nicht sosehr den Status der Jugendamtsverwaltung als solche, sondern eher das Selbstverständnis einer Organisation und Profession, die zur Bemächtigung von Bürger_innen keiner Unterstützung durch externe OS bedürfe. Dieser Argumentationszusammenhang schließt an den letztgenannten Kritikpunkt des AFET-Papiers an und konkretisiere sich laut Schruth u.a. „in der Behauptung eines ausreichenden internen Beschwerdemanagements in den Jugendämtern“ (ebd., S. 57). Allerdings gelte es zu bedenken, dass es sich beim internen Beschwerdemanagement letztlich um die

Umschreibung einer Dienstaufsichtsbeschwerde handelt, die keine Beteiligung ermögliche und deshalb für die Beschwerdeführenden intransparent bleibe (ebd.).

Spätestens mit dem Wiesner-Gutachten, so konnte gezeigt werden, ist die bundesdeutsche Fachdebatte zu einrichtungsexternen OS in der Jugendhilfe an einem Punkt angelangt, an dem nicht mehr das „ob“, sondern das „wie“ der flächendeckenden Implementierung einrichtungsexternen ombudtschaftlicher Beratung zur Debatte steht.

Das gilt nicht nur für den Hamburger Kontext. Auch abgesehen von den Besonderheiten der Genese und Implementierung in Hamburg, so konnte exemplarisch veranschaulicht werden, hat die von Wiesner vorgeschlagene Anbindung von OS beim JHA erhebliche und durchaus ernst zu nehmende Widerstände aus der Fachpraxis, gerade von Seiten der Mitarbeitenden der JÄ, mobilisiert. Die Kritiken und Befürchtungen manifestierten sich insbesondere daran, dass einerseits ein Paradigmenwechsel in der Aufgabenverteilung von JHA und JA in Richtung einer verstärkten Einflussnahme und Kontrolle befürchtet wird. Andererseits wird Wiesners Vorschlag offenbar von vielen JA-Fachkräften als Angriff ihrer auf Hilfe zur Selbsthilfe abstellenden Fachlichkeit erlebt. Bemerkenswerterweise wird aus dieser Perspektive nicht die strukturelle und rechtliche Unabhängigkeit von einrichtungsexternen OS als Problem wahrgenommen, sondern die bedrohte Unabhängigkeit der ‚operativen Tätigkeit‘ des JA selbst. Insgesamt scheint deshalb die Vorstellung, ein um ombudtschaftliche Elemente erweitertes Beschwerdemanagement ‚in Eigenregie‘ zu gestalten, in Hamburg wie andernorts auch, attraktiv zu sein. Dies und die damit tendenziell verknüpfte Verengung der Ombudtschafts-Idee auf die Optimierung von Verfahrensabläufen, konnte auf der Ebene der öffentlichen Debatte in der Bürgerschaft und ihren Unter- und Sonderausschüssen nachgezeichnet werden. Die Attraktivität eines auf Vermittlung und Mediation abstellenden, nicht-kontrollierenden Aufgabenprofils ließ sich allerdings auch im Rahmen der Befragung von Mitarbeiter_innen öffentlicher Jugendhilfeträger nachzeichnen (Kap. 3.5.2). Ein solches Aufgabenprofil entspricht jedoch nicht dem Anspruch und Sinn ombudtschaftlicher Tätigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe, da es den Ausgleich struktureller Machtasymmetrien mindestens in den Hintergrund drängt.

Neben der Top-down-Implementierung und der in zentralen Punkten ungeklärten Anbindung, überschattete diese diskursive Ausgangskonstellation die dreijährige Erprobungsphase der OS in Hamburg-Mitte. Als eine – erschwerende – Hamburger Besonderheit, die insbesondere auf

den Bezirk Hamburg-Mitte zuzutreffen scheint, kommt die inhaltliche Überlagerung von Fragen im Zusammenhang mit der probeweisen Implementierung ombudtschaftlicher Beratung und Begleitung durch Aspekte und Problemstellungen des Kinderschutzes hinzu. In den Aussagen und öffentlichen Verlautbarungen in Hamburg wurden und werden die Zielsetzungen von Kinderschutz und Ombudschaft nicht selten miteinander verkoppelt, bis hin zur überaus zweifelhaften Annahme, ein „starker Ombudsmann“ könne Fälle akuter Kindeswohlgefährdung wirksam verhindern. Bis heute sind besondere Anstrengungen erforderlich, um den fachlichen Anspruch des Ausgleichs struktureller Machtasymmetrie auch und gerade in Abgrenzung zum Kinderschutz zu kommunizieren.

3.2 Diskussion der quantitativen Daten

Im Folgenden werden die quantitativ über Fragebögen erhobenen Daten dargestellt und diskutiert. Entsprechend des in der Einleitung (Kap. 1.2) vorgestellten Evaluationsdesigns wurden drei verschiedene Instrumente, jeweils mit geschlossenen und offenen Fragen, entwickelt und mit den OL sowie der Verwaltungskraft in mehreren Gesprächen abgestimmt und im Verlauf der Erhebung angepasst bzw. differenziert:

In einer Vollerhebung (bis zum 31.05.2018, n=126) wurden die *Anliegengänge* erhoben, das entsprechende Instrument (Anhang 3) wurde durch die Verwaltungskraft nach der ersten Kontaktaufnahme der Beschwerdeführer_innen (BF) bzw. Nutzer_innen ausgefüllt. Im Fokus standen entsprechend deren Hintergrund der *Beschwerdeführer_in* und das formulierte Anliegen sowie die Frage nach dem Zugang und den Erwartungen. Dabei wurden jeweils nur die Angaben aufgenommen, die im Erstgespräch ohnehin genannt wurden, bzw. sich erfragen ließen ohne damit eine zusätzliche Schwelle oder Verunsicherung zu erzeugen. Diese Fragebögen wurden anonymisiert ausgefüllt und lassen keine Rückschlüsse auf die Personen zu.

Nach Abschluss des Verfahrens wurde dieses mit zwei Instrumenten abgefragt. Zum einen mit einem Fragebogen (Anhang 4), den die jeweils tätige *Ombudsperson* ausgefüllt hat, um das *Verfahren*, die konkreten Aktivitäten und Ergebnisse sowie die Einschätzung des Verlaufs aus ihrer Perspektive zu erfassen (bis Mai 2018, n=43). Auch diese Fragebögen wurden anonymisiert ausgefüllt. Zum anderen wurden die *Nutzer_innen* durch die jeweilige Ombudsperson gebeten, einen erläuterten Fragebogen (Anhang 5) auszufüllen, in dem nach

ihren Daten sowie ihrer Einschätzung des Verlaufs und ihrer Zufriedenheit gefragt wurde. Darüber hinaus wurden sie in diesem Fragebogen und zum Teil auch direkt durch die OL gefragt, ob sie für ein Interview im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung zur Verfügung stehen würden (Anhang 6). Dem zuletzt genannten Fragebogen war ein frankierter Rückumschlag beigelegt, im Jahr 2017 wurde dieser zudem Online zur Verfügung gestellt, so dass er anonym und ohne Kenntnis der OL an die wissenschaftliche Begleitung gesendet werden konnte.

Aufgrund der Anonymisierung aller drei Instrumente lassen sich die Fragebögen nicht auf die einzelnen Anliegen bzw. Nutzer_in beziehen und entsprechend auch keine Aussagen über Verläufe treffen. Zudem unterscheidet sich der Rücklauf der Bögen. Während mit den ersten beiden Instrumenten eine weitgehende Vollerhebung (126 Anliegeneingänge und 43 abgeschlossene Verfahren) gewährleistet werden konnte, war der Rücklauf der Bögen für die Nutzer_innen von deren Bereitschaft abhängig. Mit einem Rücklauf von 11 Bögen (ca. 20%) bis Ende 2017 ist dieser in der Relation noch zufriedenstellend, die sehr niedrige absolute Zahl schränkt die Auswertung jedoch ein.

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse entlang der unterschiedlichen Befragtengruppen aufbereitet und zum Teil mit Daten anderer Ombudsstellen verglichen²⁴, um damit zentrale Fragen der Evaluation (Zielgruppenerreichung, Nutzung/Resonanz, zentrale Themen der Anliegen, Tätigkeitsschwerpunkte usw.) auf dieser Datengrundlage zu beantworten sowie Bezugspunkte für die folgenden Kapitel zu markieren. Zwischenergebnisse, insbesondere die Fallzahlentwicklung, wurden entsprechend dem responsiven Forschungsansatz fortlaufend mit den OP, der Projektgruppe und der FEW erörtert und gemeinsam interpretiert. Diese dialogische Validierung bildet die Grundlage der folgenden Deutungen der quantitativen Daten.

3.2.1 Ergebnisse der quantitativen Erhebung der Anliegeneingänge

Die Anliegen wurden von der Verwaltungskraft mithilfe des abgestimmten Fragebogens erfasst (Anhang 3). Daneben hat die OS auch eigenständig Daten erhoben, die etwa halbjährlich im JHA bekannt gegeben wurden. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf

²⁴ Dies ist nur teilweise möglich, da in den Berichten und Evaluationen nur teilweise dieselben Daten erhoben worden sind. Daher und aufgrund der unterschiedlichen Konzeptionen, Rahmenbedingungen und Arbeitsweisen sind diese Vergleiche nur bedingt aussagekräftig.

die von der WB durchgeführten Erhebungen sowie alle eingehenden Anliegen – unabhängig davon, ob diese in die Zuständigkeit der OS-Mitte fielen oder nicht.

Im Zeitraum von Oktober 2015 bis Mai 2018 gingen insgesamt 126 *Beschwerden* bzw. *Anliegen* bei der OS Hamburg-Mitte ein – 60 in Zuständigkeit und 66 außerhalb der Zuständigkeit. Die Verteilung auf die in die Erhebung einbezogenen 32 Monate ist der folgenden Grafik zu entnehmen:

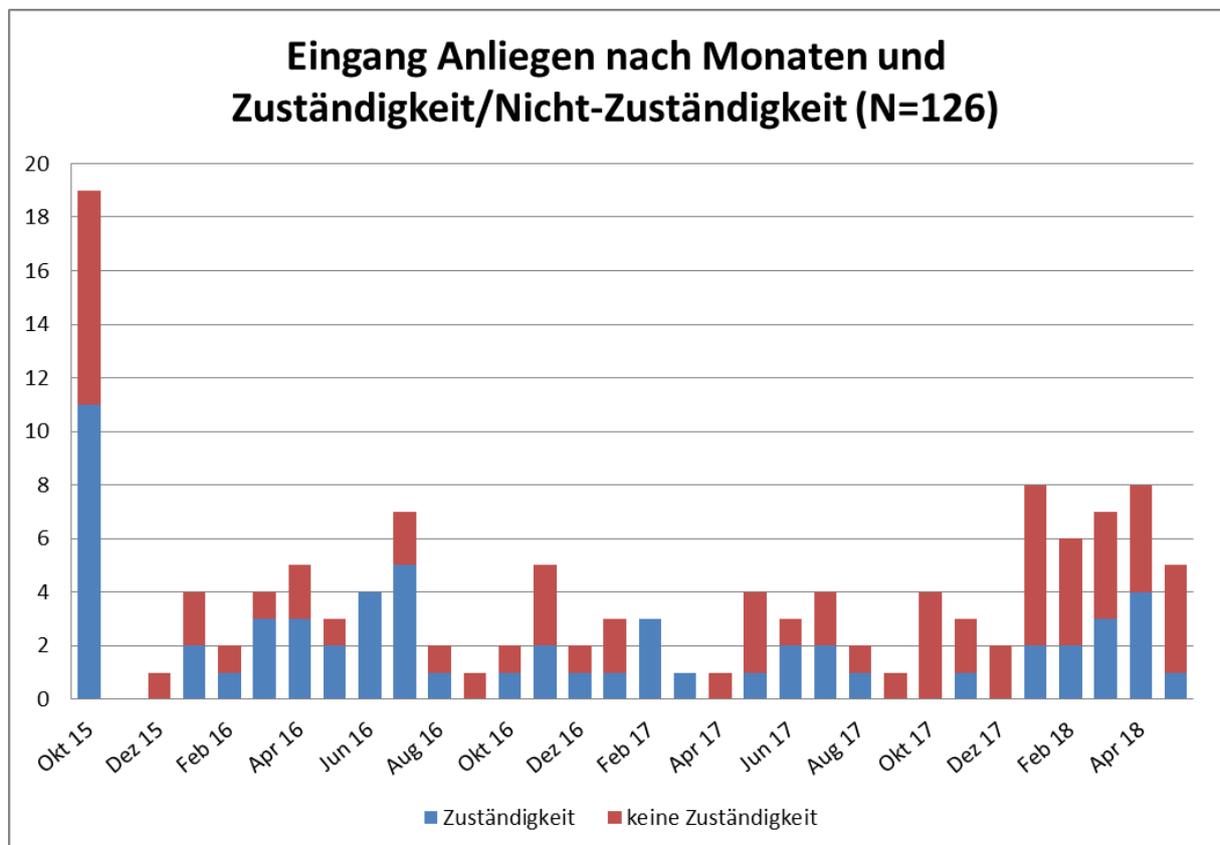


Abbildung 2: Anliegeneingänge

Dabei stellt der Oktober 2015 einen Ausnahmemonat dar: Die OS war in der Presse prominent angekündigt worden und offenkundig ‚warteten‘ bereits eine Reihe von Eltern und Pflegeeltern, die mit ihren Beschwerden auf anderen Wegen bisher nicht erfolgreich waren, darauf, ihre Anliegen vorzutragen. Sieht man von diesem Monat ab, so pendelten sich die Anliegeneingänge bis Mai 2018 auf durchschnittlich 3-4 je Monat ein. Etwa jedes zweite Anliegen (49 von 107) fiel dabei in den Zuständigkeitsbereich der OS Hamburg-Mitte und wurde anschließend begleitet. Im zeitlichen Verlauf lassen sich von November 2015 bis Mai 2018 grob drei Phasen unterscheiden: (1) Nach dem Einbruch im Anschluss an die Bearbeitung des erstens „Beschwerdestaus“ sind die Anliegeneingänge bis Juli 2016 kontinuierlich

angestiegen. Das Verhältnis von Beschwerden in und ohne Zuständigkeit weist darauf hin, dass das Aufgabenprofil der OS allmählich geschärft wurde: im ersten Halbjahr 2016 fielen 15 der 22 eingegangenen Beschwerden in den Zuständigkeitsbereich der OS. Nachdem im Juni/Juli 2016 zwei der drei im September 2015 berufenen OP ihre Tätigkeit niedergelegt hatten, gingen die Anliegen im deutlich zurück – wobei der Zusammenhang zwischen Fallzahlentwicklung und personeller Situation aufgrund der geringen Zahlenwerte nur vermutet werden kann. Bis Sommer 2017 pendelten sich die Fallzahlen dann auf etwas niedrigerem Niveau ein. Ab einem erneuten „Tiefpunkt“ im September 2017 stiegen die Anliegengänge erneut an, wobei die Vorstellung der Ombudsstelle im Familienausschuss der Bürgerschaft Ende Januar 2018 (Bürgerschaft der FHH 2018) offenbar dazu führte, dass die OS erneut hamburgweit ins (fach)öffentliche Bewusstsein rückte. Dementsprechend mussten vermehrt Anliegen wegen fehlender Zuständigkeit an andere Stellen verwiesen werden: nur 12 der 32 von Januar bis Mai 2018 eingegangenen Anliegen fielen in die örtliche und sachliche Zuständigkeit der OS.

Das Gesamtbild der Fallzahlentwicklung ist allerdings nicht untypisch: Auch OS in anderen Bundesländer weisen in der Anfangszeit starke Schwankungen auf der Nachfrageseite auf (exemplarisch: Hansbauer/Schone 2015, S. 22). Aufgrund der voneinander abweichenden regionalen Zuständigkeiten und Ressourcenausstattung ist eine Bewertung der absoluten Anfragezahlen im Vergleich zu anderen einrichtungsexternen OS nicht sinnvoll.

Insgesamt belegen die Anliegengänge eindrücklich den Bedarf einer Ombudsstelle im Bereich der Jugendhilfe – und dies deutlich über den Bezirk Hamburg-Mitte hinaus. Die Anliegen, die wegen *fehlender örtlicher Zuständigkeit* an andere Stellen verwiesen werden mussten, verteilen sich auf Hamburg wie folgt:

Örtliche Verteilung – Anliegen außerhalb der Zuständigkeit	
Bezirk Altona	6
Bezirk Bergedorf	4
Bezirk Eimsbüttel	9
Bezirk Harburg	9
Bezirk HH-Nord	8
Bezirk Wandsbek	16
außerhalb HH	6

Tabelle 1: Anliegen außerhalb der Zuständigkeit

Von den ‚Hamburger Fällen‘ betrafen 52 andere Hamburger Bezirke. Dies dokumentiert zum einen deutlich den hamburgweiten Bedarf – wobei der Bezirk Wandsbek mit 16 Anliegen besonders hervorsticht. Zum anderen unterstreichen die Zahlen die hohe Bedeutung des bisher von der Verwaltungskraft abgedeckten Erstkontaktes. Dieser stellt eine Besonderheit der OS Hamburg-Mitte dar, in anderen OS werden die Anliegen zumeist von pädagogischen Fachkräften aufgenommen.

Bezüglich der Anliegen ohne Zuständigkeit fungierte die OS seit Oktober 2015 als ‚freundliches Ohr‘ sowie Weiterverweisungsinstanz an überregionale Beratungsstellen (z.B. ÖRA, Trägersaufsicht der BASFI, PFIFF, Opferhilfe, ...) bzw. die zuständigen internen Beschwerdestellen der anderen Bezirke oder Träger. Diese „Sortierfunktion“ stellt keine Besonderheit des Pilotprojektes OS Hamburg-Mitte dar. Aus einer Evaluationsstudie zur OS in Nordrhein-Westfalen geht hervor, dass 24,5% aller dort eingehenden Beschwerden nicht in den Zuständigkeitsbereich der Beschwerdestelle fielen (Hansbauer/Schone 2015, S. 22).

3.2.1.1 Zugang zur OS Hamburg-Mitte

Für etwas mehr als die Hälfte (69 von 126) aller eingegangenen Anliegen liegen auch Aussagen zu den Zugangswegen vor.

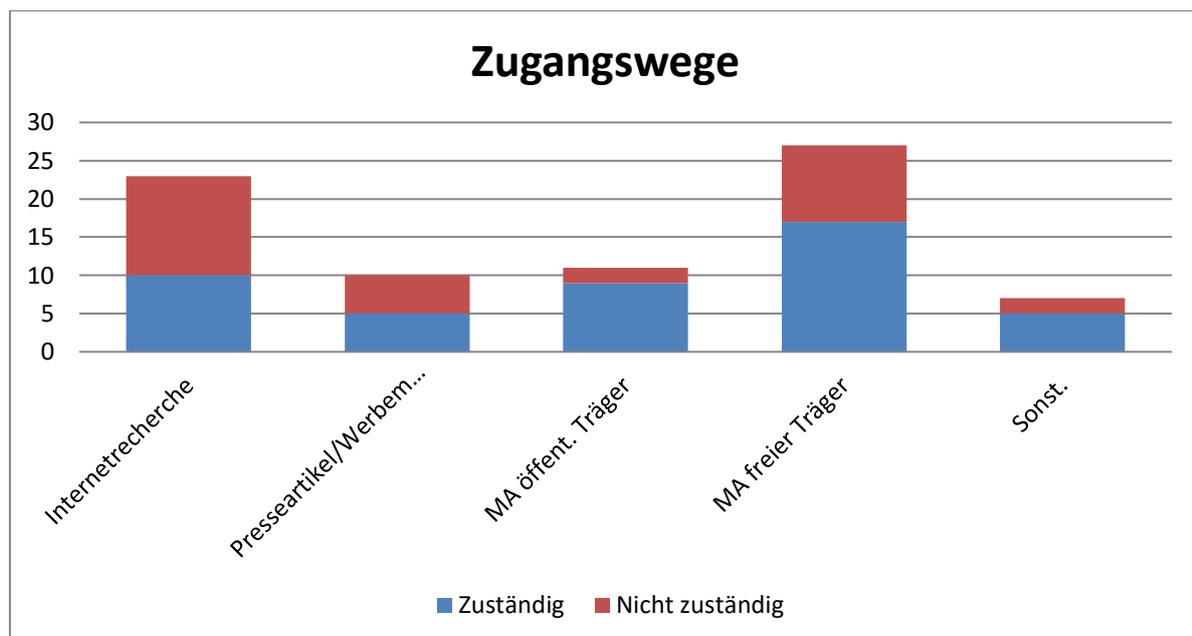


Abbildung 3: Zugangswege²⁵

²⁵ Zu 57 Anliegen liegen keine Angaben vor und z.T. gab es Mehrfachnennungen.

Gerade mit Blick auf die Anliegen, die in die Zuständigkeit der Ombudsstelle fielen, fällt die hohe Relevanz der persönlichen Vermittlung durch Mitarbeitende öffentlicher und freier Träger auf. Dies unterstreicht, die – ausbaufähige – Multiplikator_innen-Rolle von ASD-Fachkräften sowie freien Trägern bei der Bekanntmachung der OS. In 11 Fällen (14,1%) wurden die Beschwerdeführenden von Jugendamtsmitarbeitenden bzw. Mitgliedern des JHA auf die OS aufmerksam gemacht. 27 Mal (34,6%) gaben Mitarbeitende von freien Trägern einen entsprechenden Hinweis. Eine Verstärkung entsprechende Bemühungen dürften sich auch und gerade wegen der vergleichsweise hohen ‚Zielgenauigkeit‘ der Hinweise durch Fachkräfte lohnen.²⁶ Zugleich wird hier deutlich, wie wichtig eine intensivere Kommunikation des tatsächlichen Auftrags- und Aufgabenprofils der OS ist (Kap. 2.2.5 & 3.5). Gleich hinter der persönlichen Vermittlung über Fachkräfte öffentlicher und freier Träger rangiert die Internetrecherche (23 bzw. 29,5%). Dagegen ist das Informations- bzw. Werbematerial (Flyer und Plakat) bisher offenkundig von nachrangiger Bedeutung (4 bzw. 5,1%). Dies lässt sich als Hinweis deuten, dass eine zielgruppenspezifische Überarbeitung der bestehenden Informations- bzw. Werbematerialien, die auch zu einer eindeutigeren Klärung des Aufgabenprofils beiträgt, notwendig ist. Eine nicht unbedeutende Rolle spielten darüber hinaus Pressebeiträge. Diese sorgten für die Bekanntheit der OS, erwiesen sich aber, wie die Berichterstattung zur Bürgerschaftssitzung Ende Januar 2018 zeigt, nicht unbedingt als treffsicher. Besser geeignet erscheinen Beiträge in Verbandsblättern bzw. Fachzeitschriften. Bspw. wurden insbesondere Pflegeeltern über die PFIFF-Zeitschrift auf die OS Hamburg-Mitte aufmerksam. Eine gezielte Pressearbeit betreibt die OS bisher nicht, was auch auf ihre Personalausstattung zurückzuführen ist. Auch Soziale Medien werden bisher nicht genutzt, weshalb sie als Zugangswege auch nicht genannt wurden (Kap. 3.4). Dies spiegelt sich auch in den gewählten *Formen des Erstkontaktes* wider.

Bei den Erstkontakten dominiert der Telefonanruf (77%). Deutlich seltener (15%) wurde per E-Mail um Rat nachgesucht. Die klare Dominanz der telefonischen Kontaktaufnahme wirft in Verbindung mit der geringen Nachfrage junger Menschen erneut die Frage nach der „Sichtbarkeit“, insbes. im Internet bzw. Sozialen Netzwerken auf. Das weitgehende (nur in 10

²⁶ Drei der Anfragen, zu denen Angaben zu den Zugangswegen vorliegen, und die in der Grafik den freien Träger zugeordnet wurden, wurden über OS anderer Bundesländer vermittelt. Hierin, und auch an der umgekehrten Verweisung von Fällen, für die auswärtige Ombudsstellen zuständig sind, zeichnen sich Fortschritte in der fachlichen Vernetzung im Bundesnetzwerk der OS ab.

Fällen) Ausbleiben von „Laufkundschaft“ kann als weiterer Hinweis darauf gewertet werden, dass die räumliche Nähe der Ombudsstelle zum JA eine Zugangsschwelle darstellt (Kap. 3.4).

3.2.1.2 Nutzer_innen und Zielgruppen

Beim Erstkontakt erfasst wurden auch das Geschlecht und der soziale bzw. rechtliche Status der Beschwerdeführenden:

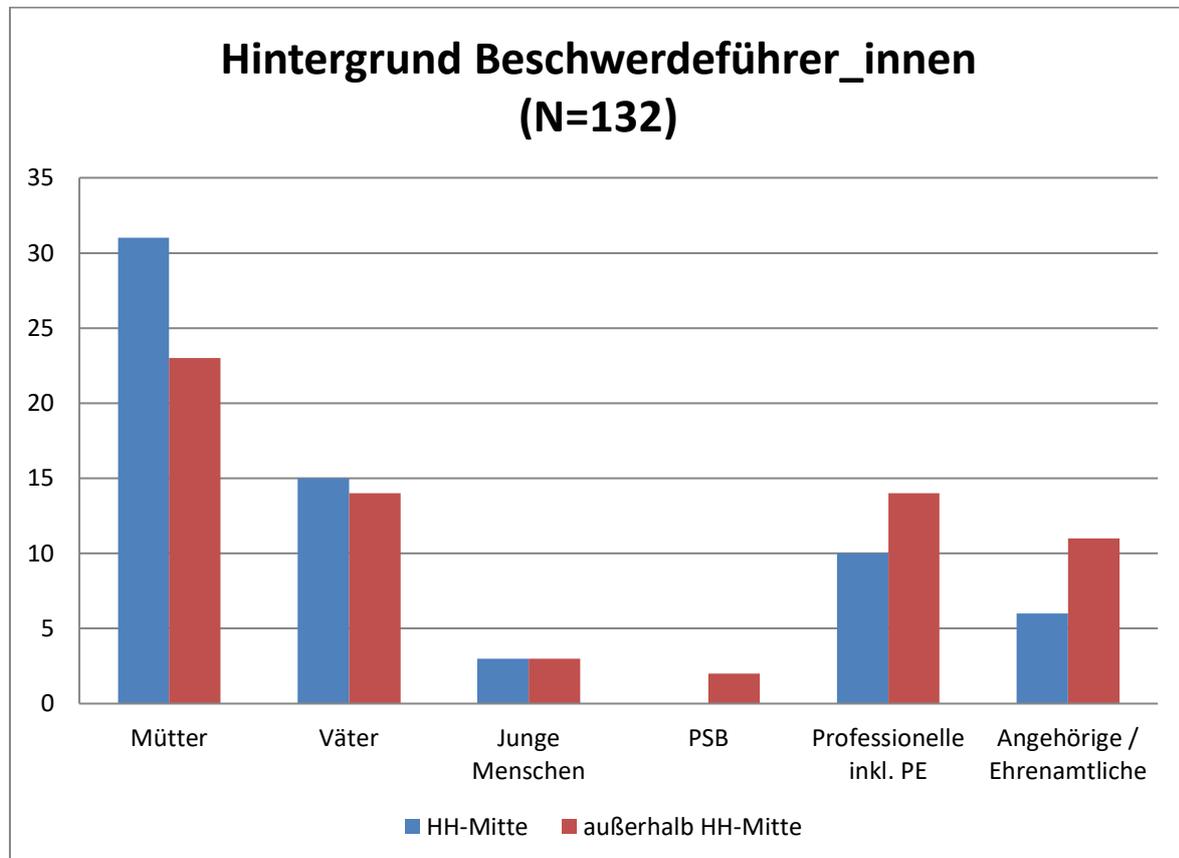


Abbildung 4: Hintergrund der Beschwerdeführer_innen²⁷

Bei der Mehrzahl der Nutzer_innen handelt es sich um die leiblichen, i.d.R. sorgeberechtigten Eltern der beschwerdebetroffenen Kinder (63%). Die zahlenmäßige Dominanz der Mütter lässt sich historisch und strukturell erklären: Mütter, zumal wenn sie alleinerziehend sind, fragen vergleichsweise häufig Jugendhilfeleistungen nach und sind überproportional von erzieherischen Interventionen gegen ihren Willen betroffen (vgl. AKJ 2016, S. 19f; Antholz 2017, S. 298ff). 4 von 132 Beschwerden wurden von beiden Elternteilen gemeinschaftlich eingebracht. Allerdings erscheint das Verhältnis von Müttern und Vätern vergleichsweise

²⁷ Auch Mehrfachnennungen, wenn z.B. Eltern gemeinsam oder ein Elternteil mit dem Kind/Jugendlichen gemeinsam vorstellig wurde. Der Gesamtwert ist daher höher als Anzahl der eingegangenen Anliegen.

ausgeglichen zu sein, so wurden beim Berliner Rechtshilfefonds 87,5% der Anliegen von Eltern von Müttern eingebracht (BRJ 2012, S. 14).

Zahlenmäßig deutlich nachgeordnet ist die Inanspruchnahme der OS durch Junge Menschen: Nur 6 von insgesamt 132 Beschwerdeführenden in den 126 Anliegen konnten dieser Personengruppe zugeordnet werden. Das entspricht 4,5 % aller beschwerdeführenden Personen.²⁸ Gemessen an den Erwartungen, die in den Konzepten der OS (2014 & 2018) auf die Erreichung dieser Personengruppe gerichtet wurde, fällt dieser Befund ernüchternd aus.

Die Gründe sind, wie insbesondere die Befragung der (Nicht-)Nutzer_innen zeigt (Kap. 3.4), sowohl auf der Ebene struktureller als auch personaler und kommunikativer Zugangsbarrieren zu suchen. Vergleichswerte von OS anderer Bundesländern weisen diesbezüglich große Schwankungen aus: In Berlin handelte es sich bei 48 von 550 Nutzer_innen (8,7 %) um junge Menschen (BRJ 2012, S. 14). In Nordrhein-Westfalen lag ihr Anteil bei 13,8% (40 von 290) (Hansbauer/Schone 2015, S. 30), in Hessen konnte fast jede/r vierte Beschwerdeführende dieser Personengruppe zugeordnet werden (23,5%) (Walter 2014, S. 9). Die Schwankungen sind vermutlich vor allem auf die Form der Bekanntmachung des Angebots sowie die Kooperationen mit Einrichtungen bzw. Heimräten zurückzuführen.

Bei der Hälfte der 24 Beschwerdeführenden, die der Rubrik „Professionelle inkl. PE“ zugeordnet wurden (18,2% aller Nutzer_innen), handelte es sich um Pflegeeltern. Nimmt man nur die Beschwerden in Zuständigkeit der OS Hamburg-Mitte in den Blick, so fallen die Verhältnisse noch eindeutiger aus: nur eine der zehn Beschwerden von „Professionellen inkl. PE“ ging *nicht* von einer Pflegemutter bzw. einem Pflegevater aus. Die Anteile spiegeln einerseits die vergleichsweise schwache Rechtsstellung von Pflegepersonen wider. Andererseits kann die starke Präsenz unter den Nutzer_innen auch als Ausdruck des aktuellen Diskurses zu Kindeswohlgefährdungen durch verfrühte Rücknahme aus Pflegestellen gewertet werden. Eine wichtige Multiplikator_innen-Rolle spielte offenbar der Verein PFIFF (s.o.), der wiederholt über seinen Newsletter auf das Angebot der OS aufmerksam gemacht hat. „Angehörige/Ehrenamtliche“ machten 13% der Nutzer_innen aus und setzten sich vorwiegend aus nahen Verwandten (7), Freunden und „Beiständen“ der leiblichen Eltern (4) sowie in der Flüchtlingshilfe tätigen Ehrenamtlichen (3) zusammen. Es kann festgehalten werden, dass die dem Gedanken der Ombudschaft eigentlich zuwiderlaufende ursprüngliche

²⁸ Der Anteil junger Menschen an den Beschwerdeführenden, deren Anliegen in die Zuständigkeit der OS fielen, lag mit 4,6 % (3 von 65) nur unwesentlich höher.

Absicht, insbesondere „Bürger und Bürgerinnen“ zu erreichen (Kap. 3.1), um nicht zuletzt KWG vorzubeugen, kaum realisiert wurde.

Die 126 Anliegen betrafen direkt oder mittelbar 182 junge Menschen. Die *Altersstruktur der Betroffenen Minderjährigen und jungen Erwachsenen* zeigt die folgende Grafik:

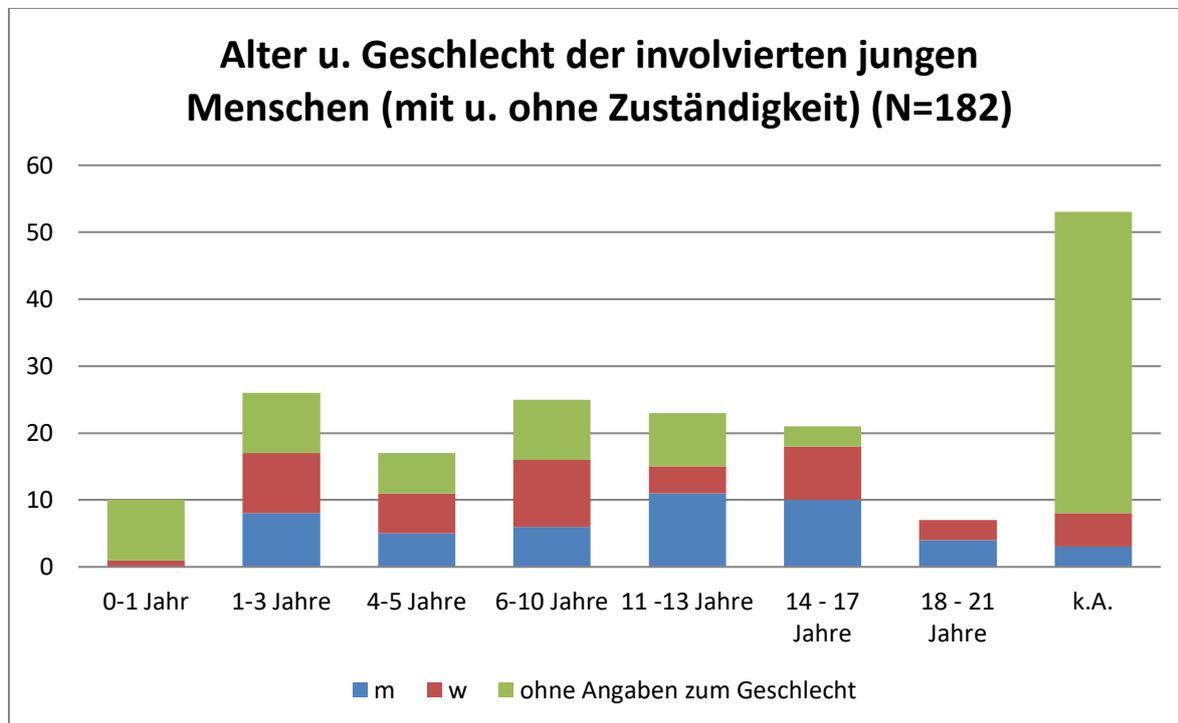


Abbildung 5: Alter und Geschlecht der involvierten jungen Menschen

Die Verteilung auf die einzelnen Altersgruppen zeigt ein erwartbares Muster, das angesichts der relativ geringen Zahlenwerte allerdings mit Vorsicht zu interpretieren ist. Bei männlichen Betroffenen sind die „vulnerablen Phasen“ im Vorschulalter und in der (frühen) Pubertät besonders stark ‚besetzt‘. Bei jungen – volljährigen – Erwachsenen entfällt die Vertretung ihrer Interessen durch die (Pflege-)Eltern gegenüber dem Jugendamt, weshalb auch die Zahlenwerte deutlich zurückgehen. Bei den Mädchen sind besonders die Altersgruppen von 6-10 Jahren (10) und 14-17 Jahren (8) stark vertreten. Ein vergleichbarer Anstieg in der Frühpubertät findet nicht statt. Bemerkenswert ist, dass – anders als in OS anderer Bundesländer (z.B. Walter 2014, S. 10) – kein Anstieg bei den Jungerwachsenen zu verzeichnen ist. Dies dürfte in erster Linie auf die Anfragestruktur bzw. die geringe Bekanntheit der OS Hamburg-Mitte bei diesem Personenkreis (v.a. auch junge Menschen in Einrichtungen) zurückzuführen sein. Die Andernorts bedeutsame Care-Leaver-Thematik (vgl. BRJ 2012, S. 13,

Walter 2014, S. 14) scheint in Hamburg-Mitte von eher nachgeordneter Bedeutung zu sein. Dagegen könnte die Verknüpfung mit dem Kinderschutz-Anliegen in der Öffentlichkeit (Kap. 3.1) die Beschwerden angeregt haben, die sich auf den Umgang mit jüngeren Kindern bezogen.

3.2.1.3 Anliegen und Themen

Hinsichtlich der *Beschwerdebereiche* zeigt sich folgendes Bild:

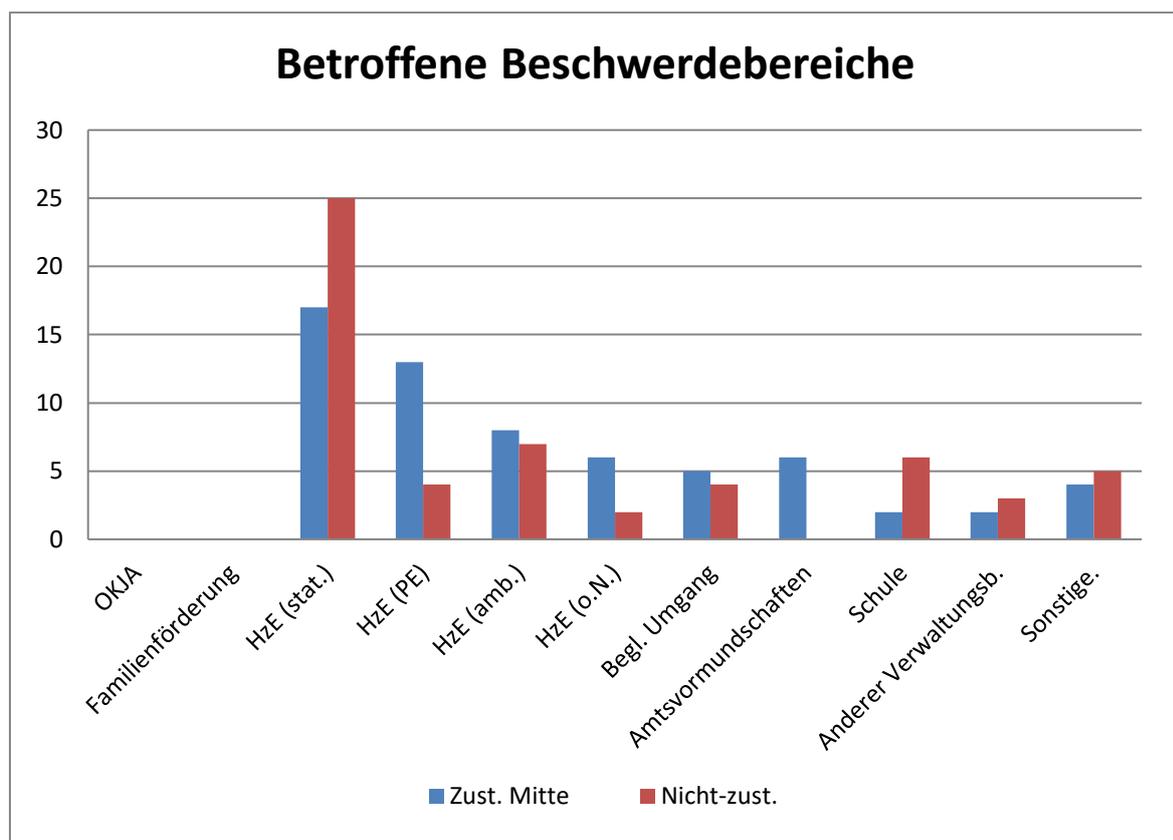


Abbildung 6 Beschwerdebereiche²⁹

Es zeigt sich eine klare Dominanz invasiverer Hilfen – knapp die Hälfte aller eingegangenen Anliegen (59) bezogen sich auf stationäre Unterbringungen nach § 34 SGB VIII (42) oder Vollzeitpflege (17) nach § 33 SGB VIII. Anliegen in Bezug auf ambulante Hilfen machten demgegenüber nur einen Anteil von 12% aus. Beschwerden gegen Angebote der Offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie der Familienförderung wurden gar vorgebracht. Letzteres

²⁹ Zu 26 Anliegen lagen keine Angaben vor, bzw. konnten keine Zuordnungen vorgenommen werden, zudem waren auch Mehrfachnennungen möglich.

dürfte auch auf die einseitig auf den öffentlichen Träger ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit zurückzuführen sein.

Diese Verteilung ist einerseits wenig verwunderlich, da amtlich verfügte und mehr noch gerichtlich angeordnete Fremdunterbringungen empfindliche Eingriffe in lebensweltliche Zusammenhänge darstellen, elterliche Zustimmungen häufig fragil und Widersprüche vorprogrammiert sind. Andererseits kann der Befund auch dahingehend gedeutet werden, dass der Leidensdruck vergleichsweise hoch sein muss, um sich an die OS zu wenden. Für diese Vermutung spricht, dass sich ähnliche inhaltliche Schwerpunkte auch in Berlin zeigen, wo 39% aller eingegangenen Beschwerden auf Hilfen nach §§ 33 u. 34 SGB VIII entfielen (BRJ 2012, S. 17, eigene Berechnung).³⁰ Die für Stadtstaaten typische stationäre Unterbringung jenseits der Landesgrenzen scheint für die Dominanz der invasiven Hilfen jedoch nicht ausschlaggebend zu sein: Trotz der z.T. auch medial ausgetragenen Konflikte um die „auswärtige Unterbringung“ (vgl. bspw. DR 21/10743), die nicht nur für die betroffenen Kinder wegen des Bruchs vertrauter Lebensbezüge eine besondere Herausforderung darstellen, sondern auch einen kontinuierlichen Umgang sowie die Kontrolle seitens der Eltern erschweren, bezogen sich nur 8% (10) der eingegangenen Beschwerden auf solche Unterbringungen. Im Zusammenhang mit der Beobachtung, dass sich bisher nur wenige junge Menschen an die OS gewendet haben, liegt die Vermutung nahe, dass gerade auswärtig untergebrachte Jugendliche einen erschwerten Zugang zur OS Hamburg-Mitte haben. Auf diesen Umstand wurde wiederholt hingewiesen, und er wurde auf dem Abschlussworkshop als eine besondere Herausforderung für die Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit der OS markiert.

Einen vergleichsweise sensiblen Bereich scheint auch der begleitete Umgang darzustellen. Obwohl auf den ersten Blick eingriffsarm, wird er als unzulässige Reglementierung bzw. Kontrolle „natürlicher“ Rechte empfunden: *„Kindesmutter lebt außerh. Hamburgs und empfindet die organisierten Umgangskontakte zu ihrer Tochter (bei Pflegeeltern) demütigend und entwürdigend.“*³¹ Der begleitete Umgang ist darüber hinaus auch Austragungsort fortgesetzter elterlicher bzw. verwandtschaftlicher Konflikte, deren Regulierung offenbar immer wieder scheitert.

³⁰ In Hessen fiel der Anteil der Beschwerden in Bezug auf Leistungen nach § 34 SGB VIII dagegen mit 20% aller Beschwerden eher gering aus (Walter 2014, S. 15).

³¹ Dieses und die folgenden Zitate stammen aus anonymisierten Zusammenfassungen der Erstkontakte der Verwaltungskraft mit den Ratsuchenden.

Zusätzlich zu den Bereichen und Feldern wurden die eingehenden Anliegen in Bezug auf zentrale Konflikt- und Beschwerdekontexte kategorisiert.

Konflikt- und Beschwerdekontexte	Abs.	In %
Herausnahme / Fremdunterbringung (auch wenn nicht Teil des Anliegens):	55	21,4
Inobhutnahme bzw. vorhergehende / befürchtete Inobhutnahme	45	17,5
FamG aktuell oder in der Vergangenheit involviert	37	14,4
Sorgerechts- oder Umgangskonflikte (in Familie)	35	13,6
Komplexe Konfliktlage (mindestens vier direkt am Anliegen beteiligte Instanzen)	28	10,9
Konflikt mit Einrichtung (auch Träger amb. Maßnahmen ohne PE)	18	7,0
Kommunikationsschwierigkeiten, die einen Dolmetscher o.ä. erfordern	6	2,3
Besonders prekäre wirtschaftliche Situation, auch (akut drohende) Wohnungslosigkeit	4	1,6
Nicht erkennbar/Keine Nennung	29	11,3

Tabelle 2: Konflikt und Beschwerdekontexte³²

Bei mehr als einem Fünftel aller eingehenden Anliegen bildete eine „Herausnahme/Fremdunterbringung“ einen Hintergrund der konkreten Beschwerde. Fremdunterbringungen, insbesondere wenn sie unter Druck erfolgen, sind notorisch angst- und konfliktbesetzt. Gelegentlich wird bereits beim Eingang der Beschwerde von den Eltern ein Art Besitzanspruch auf die eigenen Kinder gelten gemacht. In der Regel wird die Herausnahme/Fremdunterbringung jedoch als kritisches familiäres Lebensereignis fassbar, dass besondere Kommunikationsanforderung an die fallführende Fachkraft des ASD stellt, der aus Sicht der Beschwerdeführenden oft nicht entsprochen wird.

Für „Inobhutnahme bzw. vorhergehende/befürchtete Inobhutnahme“, die bei jedem sechsten Anliegen den Beschwerdehintergrund bildeten, gilt Ähnliches. Sie betreffen keineswegs nur junge Kinder, werden jedoch wegen des ‚Überraschungseffekts‘ regelmäßig als massiver Eingriff empfunden und ‚überschatten‘ die weitere Zusammenarbeit mit dem öffentlichen

³² Auch hier waren Mehrfachzuordnungen möglich, die Gesamtzahl liegt daher höher als 126.

Träger. Die Unkenntnis über das jugendamtliche Vorgehen und die eigene Rechtsposition erscheint hier besonders gravierend.

„Sorgerechts- oder Umgangskonflikte“ und „FamG aktuell oder in Vergangenheit involviert“, die ebenfalls Gradmesser für die Zuspitzung von Konflikten bzw. nicht einvernehmliche Konfliktregulierungen gesehen werden können, machten zusammen ein gutes Viertel aller Zuordnungen aus. Sie sind für die OS insofern besonders relevant, als sie in der Regel als sachliche Ausschlussgründe einer ombudshaftlichen Begleitung gelten (Konzept 2014 und 2018). Dies spiegelt sich, wenn auch nicht besonders ausgeprägt, in der Zuordnung der Anliegengänge wider.³³ Die systematische Abklärung der sachlichen Zuständigkeit erfolgte in der Pilotphase auch mit Rücksicht auf den Leidensdruck sowie das Aufklärungsbedürfnis der betroffenen Sorgeberechtigten nicht restriktiv. Die entsprechende Abklärung wurde zudem regelmäßig erst nach der Überweisung an die ehrenamtlichen OL mit den Nutzer_innen durchgeführt. Diese Vorgehensweise erscheint angemessen. Angesichts der Tatsache, dass es sich hierbei um eine zentrale Anspruchsgruppe handelt, sollte sie sowohl im Konzept als auch in der Außendarstellung transparenter als bisher kommuniziert werden.

„Komplexe Konfliktlagen“ mit mehr als vier beteiligten Instanzen machten ‚nur‘ etwas mehr als 10% der Anliegen aus. Ähnlich wie die Dominanz invasiverer Hilfeformen können entsprechende Konstellationen als Gradmesser für die konflikthafte Zuspitzung von Problemlagen betrachtet werden, die manche Beschwerdeführerinnen erst zur Kontaktaufnahme mit der OS bewegen. Gleichzeitig wird die Komplexität von Konfliktlagen im Erstkontakt nicht immer deutlich, so dass dieser Zahlenwert nur eine geringe Aussagekraft hat.

Dem Beschwerdekontext „Konflikte mit Einrichtung“ wurden sowohl Anliegen zugeordnet, die die stationäre Hilfen zur Erziehung betrafen, als auch solche, die gegen Fachkräfte und Träger ambulanter Angebote gerichtet wurden. Nicht erfasst wurden demgegenüber Konflikte, die Pflegestellen oder den Umgang mit Kindern, die nach § 33 SGB VIII bei Pflegeeltern untergebracht waren. Anliegen mit entsprechendem Hintergrund machten 7% aller Beschwerdefälle aus. Aus OS anderer Bundesländer ist bekannt, dass Konflikte „mit der freien Jugendhilfe, insbesondere mit stationären Einrichtungen, [...] proportional zu den Anfragen der Jugendlichen aus diesen Einrichtungen insbesondere im Alter von 14 - 17 Jahren

³³ Während 36% der Anliegen, für die sich die OS als „unzuständig“ erklärte, in diese Kategorie fielen, machte diese 26% der Anliegen „in Zuständigkeit“ aus.

zu[nehmen]“ (Walter 2014, S. 14). Aus den dargelegten Gründen (kaum junge Menschen als Beschwerdeführende, Fokus auf ASD, Nicht-Erreichen auswärts untergebrachter Jugendlicher) spiegelt sich dieser Zusammenhang in den Hamburger Zahlen nicht wider.

„Kommunikationsschwierigkeiten, die einen Dolmetscher o.ä. erfordern“ rückten erst 2017 in den Fokus. Dass sie in einigen Fällen den dominanten Kontext von Beschwerden darstellen, hängt u.a. mit der besonderen Relevanz schriftsprachlicher und kommunikativer Kompetenzen bei der Begleitung konflikthafter Lebenssituationen von Eltern und Kindern durch öffentliche und freie Träger zusammen. Neben eingeschränkten Deutsch- bzw. Fremdsprachenkenntnissen spielt dabei der Umstand eine Rolle, dass behördliche Schriftstücke nicht barrierefrei gestaltet sind und bspw. von Sehbehinderung betroffene Menschen faktisch von der Mitwirkung ausschließen. Für die OS lässt sich aus dieser Problematik die zentrale Bedeutung der Dolmetscherfunktion sowie die schon im ersten Konzept (2014, S. 3) geforderte Vernetzung oder Kooperationen mit Migrant_innen-Organisationen ableiten. Außerdem sollten entsprechende Barrieren als strukturelles Problem an das System zurückgespiegelt werden.

Auch „besonders prekäre wirtschaftliche Situationen“, wie akut drohende Wohnungslosigkeit, gerieten erst nach und nach in den Fokus der wissenschaftlichen Begleitung. Aus fast allen Anliegen, die bei der OS eingebracht wurden, lässt sich die angespannte finanzielle Situation, in der sich die Beschwerdeführenden und ihre Kinder befinden, herauszulesen. Dies entspricht statistischen Befunden der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ 2016): Danach beziehen 58% der Eltern, deren Kinder zwischen 2012 und 2014 Hilfen zur Erziehung bekamen, Leistungen nach dem SGB II. Unter diesen waren Menschen mit Migrationshintergrund und Alleinerziehende besonders stark vertreten. Hier wurde jedoch nur dort, wo die vom JA geforderte Mitwirkung (z.B. Besuchskontakte über weite Distanzen) oder die wirtschaftlichen Grundbedingungen zur Sicherung der Wohnung nicht realisiert werden können, die Anliegen entsprechend kategorisiert. Das folgende Anliegen illustriert eine entsprechende Situation: *„[Die] 4jährige Tochter [der beschwerdeführenden KM] lebt beim Großvater väterlicherseits (Kindesvater ist verstorben), der gemeinsam mit seiner Ehefrau die Pflegeelternschaft für das Kind übernommen hat (seit ca. 3 Jahren). Frau Y hat mehrere Klinikaufenthalte und ambulante Therapien hinter sich. Nach ihrer Auffassung hat sie sich sehr verändert, eine positive Entwicklung durchgemacht und ist jetzt ganz sicher fähig, ihr Kind angemessen zu betreuen und zu erziehen. [...] Aktuell hat sich eine akute Lage ergeben, da das Haus von Frau Y und*

ihrem Ehemann in HH zwangsversteigert werden soll; die Familie muss ggf. am DATUM ausziehen. Voraussichtlich ziehen sie dann nach STADT, wo sie mit Unterstützung der Eltern von Herrn Y rechnen können. Ein Problem ist dabei, dass Frau Y die 14täglichen Besuchszeiten mit ihrer Tochter von STADT aus nicht mehr wahrnehmen könne.“ Dass ökonomische und soziale Deprivation Erziehungsschwierigkeiten bedingen, ist eine Binsenweisheit. Gerade unter Bedingungen verstärkter Verregelung und erhöhter Arbeitsbelastung der ASD (Kap. 3.5.2) erscheint es allerdings erforderlich, dass die OS diesen Zusammenhang immer wieder ins System rückmeldet und pädagogischen Verengungen von Hilfeansätzen entgegenwirkt. Mit Blick auf das zentrale Anliegen von OS in der Jugendhilfe, strukturelle Machtasymmetrien auszugleichen, wurden die protokollierten Anliegen *zentralen Aspekten erfahrener Machtungleichheit* zugeordnet.

Erfahrungsebene strukturelle Machtasymmetrie (N=126)	Abs.	In %
Fehlende Kommunikation zu ASD, PF/Einrichtung (keine HPG Protokolle, Zuständigkeitswechsel/-Unklarheiten):	35	23,0
fehlende aktive Beteiligung durch ASD	32	21,1
Wahrgenommen Vorverurteilung (fehlende Anerkennung / parteiische Position ASD)	26	17,1
ASD wird von BF als machtvoll Eingriffs- und Kontrollinstanz wahrgenommen, nicht als Unterstützung (Angst, Sorge):	22	14,5
Nicht erkennbar/keine Nennung	27	24,3

Tabelle 3: Erfahrungsebene strukturelle Machtasymmetrie³⁴

Der Aspekt fehlender bzw. unzureichender Kommunikation zum ASD konkretisiert sich in Bezug auf einzelne Fachkräfte und wird entweder an deren Persönlichkeit festgemacht oder allgemein auf „das Jugendamt“, d.h. die strukturelle Ebene, bezogen. Er korrespondiert regelmäßig mit dem Wunsch, die Kommunikation wieder in Gang zu bringen bzw. einen Zuständigkeitswechsel herbeizuführen. Auch die schriftliche Kommunikation und Bescheidung wird in mehreren Fällen als nicht barrierefrei bzw. schleppend bis hin zur Nichterledigung erfahren. Die Häufung entsprechender Beschwerden deutet darauf hin, dass es sich bei den geschilderten Kommunikationsproblemen um ein systemisches Problem handelt. Als solches wurde es im Rahmen der Workshops wiederholt benannt – und z.T. bereits an den JHA Hamburg-Mitte rückgemeldet (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2017, S. 4).

³⁴ Zum Teil wurden Anliegen auch mehren Aspekten zugeordnet, daher liegt der Gesamtwert über 126.

Eng verknüpft mit der Erfahrung einseitiger bzw. ungenügender Kommunikation ist der Machtaspekt „Fehlende aktive Beteiligung“. Dieser ist häufig mit wahrgenommenen Vorverurteilungen verknüpft – etwa in Bezug auf das Alter der Beschwerdeführenden. *„Junge KM Frau Y, ZAHL Jahre alt, lebt mit ihrem [...] Säugling bei Verwandten. Möchte dort ausziehen, weil sie schlecht behandelt wird. Hat sich schon Einrichtungen angeschaut. Der ASD möchte sie vollstationär (Wohngruppe) unterbringen, was Frau Y ablehnt, teilstationär würde sie bevorzugen. KM wünscht vom ASD angehört und an Entscheidungen, die sie und ihr Kind betreffen, beteiligt zu werden.“* Die fehlende Beteiligung wird meist auf einschneidende Entscheidungen seitens des ASD bzw. das Einschalten weiterer Instanzen bezogen. Regelmäßig wird dabei mangelnde Transparenz in der Vorgehensweise moniert. Hieraus lässt sich der Schluss ziehen, dass sich der Anspruch der OS, Machtasymmetrien auszugleichen, in besonderem Maß an der Verfahrenstransparenz konkretisieren muss.

Vorverurteilungen durch Fachkräfte werden seitens der Beschwerdeführenden auf sehr unterschiedlichen Ebenen wahrgenommen: Auf der Ebene des Alters, des Geschlechts und (impliziter) der Herkunft, aber auch in Bezug auf Charaktereigenschaften bzw. eine bestimmte psychische Konstitution, Konsumgewohnheiten usw. *„Die Ex-Ehefrau des BF (KV) unterbindet den Kontakt zum gemeinsamen 3jährigen Sohn. Grund: Beim KV sei im Keller Marihuana gefunden worden (Polizei). Die Eltern haben gemeinsames Sorgerecht. Bis zu dem o.g. genannten Vorfall galt die Regelung, dass der Sohn jeweils eine halbe Woche bei jedem Elternteil verbracht hat. Beschwerde richtet sich auch gegen die FFK, die den BF massiv abgewiesen hat, BF sei nicht angehört worden, FFK habe Vorurteile dem KV gegenüber (zum Thema Cannabis) zum Ausdruck gebracht, ohne dass der KV die Möglichkeit erhalten hätte, sich mitzuteilen oder zur Aufklärung beizutragen.“*

Der Aspekt fehlender Anerkennung wird darüber hinaus insbesondere von Pflegeeltern zur Geltung gebracht, die über verweigerte Unterstützung, verspätete Zahlungen und bürokratische Hürden klagen. Er spielt aber auch bei der erfahrenen Geringschätzung elterlicher Anstrengungen zur aktiven, verantwortungsvollen Mitgestaltung von Hilfeprozessen, etwa der Aufrechterhaltung des Umgangs mit dem eigenen Kind, eine Rolle.

Immer wieder wird der ASD als machtvoller Eingriffs- und Kontrollinstanz beschrieben, der es eigentlich nicht um Unterstützung gehe. Das entsprechende Erleben korrespondiert regelmäßig mit der Erfahrung von Inobhutnahmen oder Fremdunterbringungen – insbesondere wenn diese mit polizeilicher Unterstützung erfolgten. In der Regel bildet das

eingreifende Vorgehen des ASD auch den unmittelbaren Beschwerdeanlass. *„Weitere Anrufe von Fr. Y.: DATUM um UHRZEIT (AB): Ihr Sohn wurde mit sieben Polizisten plus Beistand aus der Wohnung geholt, ‚abgeführt wie ein Schwerverbrecher‘. Der Junge wurde nach HH-STADTTEIL verbracht. KM will sich das nicht gefallen lassen und Beschwerde einlegen bei der ‚Behörde‘.“* Auch Vorladungen ins Rechtsmedizinische Institut des UKE oder die Beantragung von Erziehungsfähigkeitsgutachten durch das FamG werden als Akte der Machtausübung erfahren: *„Die Tatsache, dass der Sohn aus Sicht der [Schul-]Sekretärin ‚vorzeitig‘ von der KM aus dem Unterricht abgeholt wurde, führte in Verbindung mit einem blauen Fleck am Oberarm (lt. KV von einer Blutabnahme nach OP) dazu, dass Sekretärin mit Sozialpädagogin den Schulleiter verständigte und dieser JA informierte. Die FFK veranlasste eine rechtsmed. Untersuchung im UKE. Der KV erklärte sich damit zunächst einverstanden. Diese fand auch statt. KM und KV sind dann wieder beim JA vorstellig geworden. Die FFK wünschte eine erneute Vorstellung des Jungen im UKE. Das haben die Kindeseltern verweigert, weil sich ihnen der Sinn einer weiteren Untersuchung nicht erschloss. Daraufhin erreichte die Kindeseltern eine Einladung vom Familiengericht. KV muss sich zügig entscheiden, ob er einen Anwalt einschalten will.“*

Die angeführten Erfahrungsebenen systemischer Machtungleichheit, die mit wissenschaftlichen Befunden aus anderen Studien übereinstimmen (vgl. etwa Münder u.a. 2000, S. 271ff), unterstreichen, wie wichtig es für die Öffentlichkeitsarbeit der OS ist, den Anspruch des Ausgleichs entsprechender struktureller Machtasymmetrien sowohl gegenüber den öffentlichen und freien Trägern (auch und vor allem in Abgrenzung zum internen Beschwerdemanagement, das den Machtaspekt tendenziell negiert) als auch den potentiellen Nutzer_innen der Beschwerdestelle zu akzentuieren. In Bezug auf Letztere sollte dies auch durchaus beispielhaft erfolgen.

Auch wenn in vielen Anliegen der Machtaspekt bereits artikuliert wird, bildet er nicht durchgehend den zentralen Anlass bzw. das Thema der Beschwerde. Die konkreten Beschwerdethemen werden abschließend tabellarisch zusammengestellt und kommentiert.

Zentrales Thema der konkreten Beschwerde (N=157)	Abs.	In %
Fehlendes Ernstnehmen bzw. Anerkennung durch ASD	46	27,1
Untätigkeit des ASD / Nichtbewilligung von Hilfen	37	21,8
Intransparenz der Handlungsvollzüge / Nichtbeteiligung durch ASD, FamG o.a.	24	14,1
Ausgestaltung der bewilligten Hilfe / Regelungen	22	12,9
Zuständigkeits- und Finanzierungskonflikt (meist von PF)	11	6,5
Eingriffsintensität / Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs	10	5,9
Unklares / Widersprüchliches Anliegen	9	5,3
Sonstiges	2	1,2
Nicht erkennbar/keine Nennung	9	5,3

Tabelle 4: Zentrale Themen der Beschwerden³⁵

Fehlendes Ernstnehmen bzw. fehlende Anerkennung durch Fachkräfte des ASD wird in mehr als einem Viertel der Anliegen als Anlass benannt, wie das folgende Anliegen exemplarisch verdeutlicht: *„Y ist von der Situation sehr belastet. Ein Schulwechsel nach HH wurde nicht genehmigt; sie steht für die täglichen Schulfahrten um 5 Uhr auf, ist ab 16 Uhr zu Hause. - Y und ihre Wünsche und Bedürfnisse werden vom ASD HH-STADTTEIL ignoriert. Die PE haben ‚keinen Status‘ / keine Rechte.“*

Dass die Untätigkeit des ASD häufig Beschwerden motiviert, wurde bereits herausgestellt. Etwa 20% aller eingegangenen Anliegen konnten dieser Kategorie zugeordnet werden. *„Das letzte HPG habe vor einem Jahr stattgefunden, mit Maßgabe, dass Kinder in Familienhaushalt zurückkehren können. Die Rückführung bzw. die Anbahnung war für Anfang JAHR vorgesehen, bis jetzt wurde noch nichts in die Wege geleitet. Der KV habe 4 Schreiben mit Anfragen an ASD gesandt, ohne Reaktion. Auch div. Telefonate liefen ins Leere. Weitere Gesprächstermine sind jetzt erforderlich (überfällig), um die Ziele des letzten HPGs umzusetzen.“* Der Vorwurf der Untätigkeit bezieht sich dabei nicht nur auf das Nichterledigen koordinierender Aufgaben, sondern auch auf das Nicht-Wahrnehmen von Kontroll- und Schutzaufträgen. *„KV macht sich Sorgen um das Wohl seiner Tochter und beanstandet, dass JA nicht aktiv wird. Gespräche mit der FFK und Vorgesetztem verliefen unbefriedigend, er fühle sich bzw. die kritische Situation seiner Tochter nicht ernst genommen. Er habe eine KWG beim Jugendamt gemeldet, doch es würde ‚nichts passieren‘ (keine Hausbesuche z.B.)“.* Auch die Nichtbewilligung bzw.

³⁵ Mehrfachnennung möglich, daher insgesamt mehr als 126.

Nichtverlängerung von Leistungen wurden dieser Kategorie zugeordnet. Dies betraf allerdings vergleichsweise wenige Fälle (s.o.).

Die Intransparenz von Handlungsvollzügen, häufig im Zusammenwirken von ASD, Familiengericht und von diesen beauftragten Gutachter_innen oder Trägern, wurde in etwas mehr als 14% aller Anliegen als Beschwerdeanlass hervorgehoben. *„Aufgrund positiver Berichte der BetreuerInnen „musste“ sie [die KM aus einer MuKi] wieder ausziehen. Die KM dokumentierte Mahlzeiten, Spielsituationen u.a. um ihre Erziehungsfähigkeit zu untermauern. Trotzdem wurde ihr Kind kürzlich gegen ihren Willen in Obhut genommen.“*

Etwa genauso häufig (13%) waren die Beschwerdeführenden mit der die Ausgestaltung von Hilfen nicht einverstanden. Das bezieht sich entweder auf das konkrete pädagogische Handeln von Fachkräften in stationären Einrichtungen oder ambulanten Hilfen – bis hin zum Vorwurf massiver Rechtsverletzungen. *„Zunächst kam Junge ein Jahr in Kinderschutzhaus in HH. Dort sei er geschlagen und misshandelt worden. Außerdem habe er ein Jahr lang keine Schule besucht. Jetzt wohnt er in einer Einrichtung. Dort gehe es ihm nicht gut; er würde nicht gut behandelt werden. Man habe das Kind gezwungen, Schweinefleisch zu essen, das er stets erbrochen habe und er müsse regelmäßig christl. Gottesdienste besuchen (Familie hat muslimischen Glauben).“* Daneben wird regelmäßig die Reglementierung von Besuchskontakten moniert.

Unklare Zuständigkeiten und Konflikte rund um die Finanzierung bereits bewilligter Hilfen bzw. unzureichende Regelungen in Bezug auf Unterhaltszahlungen wurden in 7% aller eingehenden Anliegen bemängelt. Regelmäßig wurden entsprechende Anliegen von Pflegeeltern vorgetragen: *„Die Pflegeeltern (PE) haben fast 21 J. alten Pflegesohn betreut, dieser lebt nun in einer Einrichtung. PE haben seit langem die Zusage vom ASD, dass die Kosten für Supervision übernommen werden. Trotz mehrfacher Zusagen, auch von ASD-Leitungsebene, hat die Familie das Geld bisher nicht erhalten. Die Pflegeeltern sind verärgert und überlegen, an die Presse zu gehen.“* Aber auch sorgeberechtigte Eltern monieren immer wieder finanzielle Engpässe, die sie jugendamtlichem Handeln bzw. Nicht-Handeln zuschreiben: *„Es gibt aktuell diverse Problemlagen: 1. Die Unterhaltsvorschusskasse hat seit März die Zahlungen eingestellt (Begründung: Die Kinder befänden sich einen Großteil der Zeit in der Obhut des KV).“*

6% der Anliegen bezogen sich auf die Unverhältnismäßigkeit von gegen den elterlichen Willen verfügten Schutzmaßnahmen bzw. die Eingriffsintensität des Handelns von ASD oder

Familiengericht. „Die 16jährige Tochter des getrennt von KM und 3 gemeins. Kindern lebendem KV (BF) soll gegen ihren und den elterlichen Willen in einer stationären Einrichtung untergebracht werden, veranlasst durch den ASD. Letzterer macht massiven Druck und droht mit gerichtlicher Durchsetzung. Die eingesetzte SPFH arbeitet ‚gegen die Familie‘. Der KV wäre ggf. auch bereit seine Kinder aufzunehmen, sie wohnen in der Nähe.“

3.2.2 Ergebnisse der quantitativen Befragung der Ombudsleute

Die nach Abschluss der Beratungen vorgenommene Einschätzung der Ombudsleute bezieht sich auf die bearbeiteten Fälle bis Mai 2018 (n=43). Daher ist bei den Ergebnissen einschränkend zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch Anliegen in Bearbeitung sind und daher v.a. Daten für 2016 und 2017 vorliegen, also für die Zeit vor der Verabschiedung der neuen Konzeption. Sie stammen außerdem von allen bisher tätigen OL, auch den beiden, die ihre Tätigkeit beendet haben.

Die Themen und Inhalte der Anliegen entsprechen den eben (Kap. 3.2.1.3) ausgeführten Schwerpunkten, um Dopplungen zu vermeiden wird daher im Folgenden das Verfahren fokussiert, also die konkreten Tätigkeiten, den Aufwand und die Gründe für die Beendigung, sowie die Bewertung des Verfahrens durch die OL.

Bei den konkreten Tätigkeiten dominieren Beratung (in 75% aller Fälle) und Information (in 72% aller Fälle), während Beistandschaft, und die Vermittlung bzw. Initiierung einer Familienkonferenz als in den Konzeptionen angesprochene Möglichkeiten bisher gar nicht zum Tragen gekommen sind³⁶. Zur Unterstützung beim Einlegen eines Widerspruchs kam es in einem Fall, auch die Unterstützung bei der Antragsstellung (12%) und Weitervermittlung an Dritte, etwa Rechtsanwälte (5%), kam eher selten vor. Dies verweist – auch mit Blick auf die unter Sonstiges (21%) genannten Aktivitäten, bei denen das „Zuhören“ dominiert – darauf, dass die mit Ombudschaft oft verbundenen ‚offensiveren‘ Beteiligungsformen in der Praxis weniger relevant erscheinen als die Stärkung der Nutzer_innen, selbst für ihre Belange einzutreten, bzw. die Erläuterung und Aufklärung über das Handeln von Behörden. In anderen OS spielen diese ‚offensiveren‘ Tätigkeiten bis zur Klage eine etwas größere, wenn auch nicht die zentrale Rolle (vgl. BRJ 2012, S. 19).

³⁶ Auch hier waren selbstverständlich Mehrfachnennungen möglich, da in den meisten Fällen mehr als eine Tätigkeit ausgeführt wurde.

Die Schwerpunktsetzung der OS Hamburg-Mitte zeigt sich auch mit Blick auf die Konfliktvermittlung unter Beteiligung Dritter, also der Begleitung und Unterstützung bzw. Vermittlung im direkten Gespräch, das oft als Kerngeschäft von Ombudschaft angesehen wird: dies hat bei jedem fünften Anliegen (19%) stattgefunden. Eine ähnliche Verteilung findet sich auch in anderen OS, so wurden in Nordrhein-Westfalen über 80% der Anliegen schon im Vorwege als Beratungsanfrage und nicht als Beschwerde eingestuft (vgl. Hansbauer/Schone 2015, S. 23).

Der zeitliche Aufwand für die Bearbeitung der Anliegen variiert – auch aufgrund der unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkte – deutlich, wie das folgende Diagramm, in dem die absoluten Zahlen (n=43) angegeben sind, zeigt:

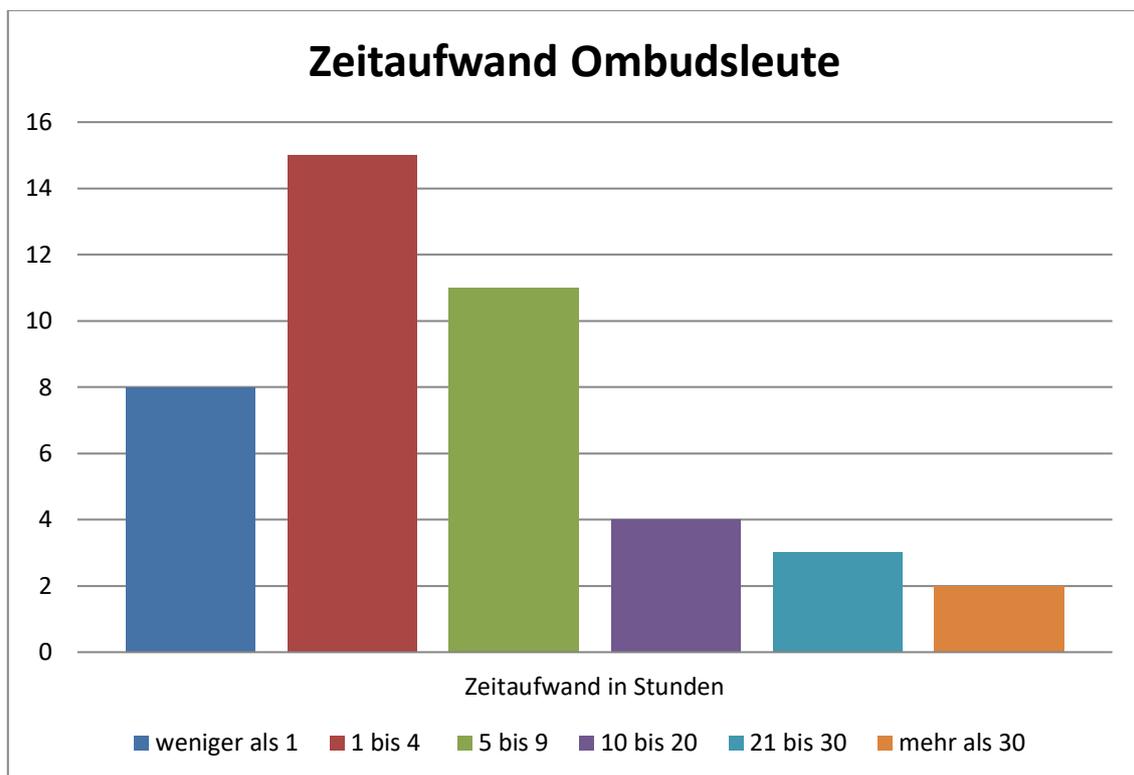


Abbildung 7: Zeitaufwand Ombudsleute

Dabei zeigt sich, dass mehr als die Hälfte der Anliegen (23 von 43) in weniger als fünf Stunden bearbeitet wurde. Dies korrespondiert mit den Erhebungen anderer OS, so wurden in Nordrhein-Westfalen sogar knapp 78% der Anliegen in weniger als fünf Stunden bearbeitet (Hansbauer/Schone 2015, S. 26).

Diese Variation und der relativ geringe zeitliche Aufwand bei der Bearbeitung eines guten Teils der Anliegen – aber auch der hohe Aufwand in anderen Fällen – spiegelt sich auch im Umfang und der Art der konkreten Kontakte. Diese sind im Folgenden tabellarisch dargestellt und in

direkte Kontakte mit den Nutzer_innen und Kontakte im Auftrag der Nutzer_innen unterschieden:

Anzahl direkter Kontakte zwischen Ombudsperson und Nutzer_in (Mehrfachnennungen möglich)					
Brief	Mail	Telefon	Persönlich	Gespräch gemeinsam mit Dritten	von Nutzer_in nicht wahrgenommene, vereinbarte Gespräche (seit 10/2016 erhoben)
<i>In 2 Fällen (ca. 5%)</i>	<i>In 12 Fällen (ca. 28%)</i>	<i>In 34 Fällen (ca. 79%)</i>	<i>In 25 Fällen (ca. 58%)</i>	<i>In 5 Fällen (ca. 12%)</i>	<i>In 4 Fällen (ca. 9%)</i>

Tabelle 5: Anzahl direkter Kontakte OL – Nutzer_in

Anzahl Kontakte im Auftrag des_der Nutzers_in mit Dritten ohne Nutzer_in (Mehrfachnennungen möglich)			
Mail	Telefon	Persönlich	Fax
<i>In 16 Fällen (ca. 37 %)</i>	<i>In 22 Fällen (ca. 51 %)</i>	<i>In 6 Fällen (ca. 14%)</i>	<i>In 1 Fall (ca. 2%)</i>

Tabelle 6: Anzahl Kontakte im Auftrag

Die Tabelle zeigt deutlich, dass die telefonische Kommunikation dominiert und darüber hinaus in der Regel ein persönliches Gespräch mit den Nutzer_innen stattfindet. Dies entspricht den Tätigkeitsschwerpunkten (Beratung und Information) und der Arbeitsweise im Ehrenamt, da Telefonate auch von zu Hause aus geführt werden können und die von den Nutzenden sehr positiv bewertete Flexibilität und gute Erreichbarkeit gewährleisten (Kap. 3.4). Auch im Berliner Rechtshilfefonds dominiert die telefonische Beratung, dort werden 63% der Beratungen ausschließlich telefonisch geführt, nur in knapp 28% der Anliegen findet ein persönliches Beratungsgespräch statt (vgl. BRJ 2012, S. 19, eigene Berechnung). Insofern erscheint diese Verteilung nicht ungewöhnlich, zumal sich – so berichten die Ombudsleute – viele Fragen und Anliegen auch telefonisch klären lassen. Zudem ist die Schwelle für ein persönliches Treffen, das von den Nutzer_innen auch nicht immer gewünscht werde, höher. Die deutlich höhere Kontaktdichte bei den direkten Kontakten gegenüber den Kontakten im Auftrag unterstreicht die zentrale Aufgabe der Stärkung der Nutzer_innen, selbst für ihre Belange einzutreten, bzw. der Erläuterung und Aufklärung über das Handeln von Behörden.

Gleichzeitig verweist die Differenz zwischen den Gesprächen gemeinsam mit Dritten (ca. 12%) zu den oben genannten Vermittlungen im direkten Gespräch (19%) darauf, dass letzteres zum Teil im Modus der „Pendeldiplomatie“ bzw. im Auftrag stattfindet.

Die sehr geringe Anzahl der verabredeten, durch die Nutzer_innen nicht wahrgenommenen Gespräche (unter 10%), verweist einerseits auf deren hohe Verbindlichkeit und deutet zum anderen auf ein Vertrauensverhältnis und eine gelungene Arbeitsbeziehung hin.

Dies zeigt sich auch bei den Gründen für die Beendigung einer ombudtschaftlichen Begleitung: Nur 7% der Anliegen werden von den OL als unberechtigte Beschwerden klassifiziert, d.h. 93% der Beschwerden bzw. Anliegen werden als begründet angesehen. Die im ersten Konzept (2014) implizit formulierte „Anspruchsabwehr“ hat demnach keine relevante Rolle gespielt.

Abbrüche durch die Nutzer_innen sind mit 21%³⁷ dementsprechend ebenfalls relativ niedrig, zumal ein Teil davon darauf zurückzuführen sind, dass es zu einem Gerichtsverfahren kam, wodurch die Zuständigkeit der OS Hamburg-Mitte endet. Laufende Gerichtsverfahren stellen auch den Hauptgrund für Abbrüche durch die OL dar, die insgesamt in 14% der Fälle die Begleitung selbst beendet haben, weitere Gründe dafür waren Wechsel der bezirklichen Zuständigkeit und fehlende Erreichbarkeit der Nutzer_in, vorwiegend also formale bzw. konzeptionelle Gründe.

Neben diesen einseitigen Abbrüchen wurde die ombudtschaftliche Begleitung bei einem Drittel der Anliegen einvernehmlich abgebrochen oder beendet. Dahinter verbergen sich beispielsweise eigenständige Klärungen durch die Nutzer_in, oder dass nur ein Gespräch vereinbart worden ist oder eine Erledigung des Anliegens aus anderen Gründen (Wechsel der fallzuständigen Fachkraft) und Ähnliches. Daran wird deutlich, dass diese Kategorie nicht trennscharf von der erfolgreichen Bearbeitung abgegrenzt werden kann, was zu Mehrfachnennungen geführt hat. Als „erfolgreich bearbeitet“ im Sinne der Nutzer_innen wurden insgesamt 47% der Anliegen bewertet.

Die Einschätzung des Erfolgs der eigenen Arbeit fällt dagegen vorsichtig aus³⁸, die OL gehen davon aus, dass 42% ihrer Nutzer_innen *weitgehend zufrieden* oder *zufrieden* mit ihrer Beratung und Begleitung sind, 37% *nicht oder weniger zufrieden*. In knapp 21% konnte dies

³⁷ Bei den Gründen für die Beendigung waren Mehrfachnennungen möglich, so dass die Summe der Prozentzahlen mehr als 100 ergibt.

³⁸ Hansbauer und Storck (2017, S. 48) weisen in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass die Erfolgskriterien sehr unterschiedlich gefasst werden (können), und es „in erster Linie vom selbst formulierten Leitbild der Ombudschaft ab[hängt], wann Beratungsprozesse als erfolgreich bewertet werden.“

nicht eingeschätzt werden. Mit Blick auf die Zahlen deckt sich die Einschätzung der Zufriedenheit mit den konstatierten Veränderungen der Situation der Nutzer_innen, die ebenfalls in 42% der Fälle festgestellt wird, in 14% der Fälle konnte dies nicht eingeschätzt werden. In 44% der Fälle hat die ombudtschaftliche Beratung die Situation der Nutzenden aus Sicht der OL nicht verändert. Die Veränderungen haben in diesem Zusammenhang eine unterschiedliche Tragweite, wie vier Beispiele aus den Fragebögen illustrieren:

- (1) *Pers. Gespräch mit Wirtschaftlicher Jugendhilfe und OP; freundliche Gesprächsatmosphäre, wertschätzend, informiert und Ergebnis: Überprüfung der Kostenübernahmeablehnung; Absprachen zum künftigen Zusammenwirken.*
- (2) *In einem langen Telefonat konnten Informationen gegeben und Vorschläge zum weiteren Vorgehen gemacht werden sowie Grenzen der Ombudstätigkeit aufgezeigt werden*
- (3) *[Die Nutzerin] ging fachlich und persönlich ‚gestärkt‘ in das Gespräch mit der Abteilungsleitung der fallführenden Fachkraft. Als Ergebnis meiner Beratung sind die notwendigen Anträge bereits gestellt. Rückmeldung [Nutzerin]: freundliches Gespräch mit der Abteilungsleitung, Bereitschaft, Volljährigenhilfe zu verlängern (befristet). Bewilligung ist erfolgt.*
- (4) *[Nutzerin] und ASD haben in meinem [Ombudsperson] Beisein miteinander gesprochen, einen Hilfeplan gemacht (Kontaktaufnahme zur Mutter danach ASD-Einforderung von Umgang, Umgangsanhaltung mit Begleitung durch Jugendhilfeträger ist geglückt. Vater hat (Stand DATUM) einige Male Umgang gehabt.*

Diese Beispiele verdeutlichen sowohl die bisher mit Zahlen beschriebenen unterschiedlichen Verfahrensweisen, als auch dass mit ‚Veränderung‘ sowohl die weitgehende Realisierung bzw. Durchsetzung des Anliegens gemeint sein kann (Beispiel 3), die mittelfristige Wirkung ombudtschaftliche Beratung (Beispiel 1), als auch ein Aufzeigen von Möglichkeiten und Grenzen durch Information und Beratung, die dann zu Veränderungen führt (Beispiel 2).

3.2.3 Ergebnisse der quantitativen Befragung der Nutzer_innen

Wie bei den OL ist auch bei der rückblickenden Einschätzung der Nutzer_innen – neben der geringen absoluten Zahl (s.o.) der eingegangenen Fragebögen – einschränkend voranzustellen,

dass vor allem Daten für 2016 und 2017 vorliegen, also für die Zeit vor der Verabschiedung der neuen Konzeption (2018). Darüber hinaus zeigt die Auswertung der Angaben zur Person, dass die Bögen von einer spezifischen Gruppe ausgefüllt wurden. So sind diese Nutzer_innen vorwiegend weiblich (80%), eher älter (72% waren mindestens 50 Jahre alt), besitzen die deutsche Staatsangehörigkeit (72%) und verfügen (72%) über einen mittleren oder höheren Schulabschluss. Auch einzelne Rückmeldungen von Nutzer_innen zur Komplexität der Fragebögen über die OL verweisen darauf, dass diese für andere Nutzer_innengruppen eine Schwelle dargestellt haben könnten. Der Versuch, mit einer Onlineerhebung die Schwelle zu senken, hat keinen Erfolg gezeitigt (Online-Rücklauf: 1). Gleichzeitig deuten diese Daten auch darauf hin, dass die OS Hamburg-Mitte selbst Schwellen aufweist, etwa sprachliche, und dass das Aufsuchen Ressourcen und Überwindung erfordert, was von den qualitativen Erhebungen unterstrichen wird (Kap. 3.4).

Die Erreichbarkeit und der Zugang zur OS wird von diesen Nutzer_innen durchweg³⁹ als „leicht“ bis „sehr leicht“ bewertet, sofern – das machen die Kommentare sehr deutlich – die Existenz der OS und deren Aufgaben bekannt waren: *„Ich hatte keine Ahnung, dass es so etwas gibt!“* Dies und die Angaben zur Frage, wie Kenntnis von der OS erlangt wurde, verweisen auf die mangelnde Bekanntheit und damit eine zentrale Voraussetzung, ombudtschaftliche Beratung in Anspruch zu nehmen. Sie unterstreichen zudem die im gesamten Prozess der Begleitforschung aus unterschiedlichen Perspektiven monierte geringe Wirkung der Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere über die Flyer und das Plakat, die nicht als Zugang bzw. relevant benannt wurden. Aufmerksam wurden die Befragten – wie bereits unter 3.2.1 hervorgehoben wurde – v.a. über Fachkräfte (freie Träger und ASD), Freunde und Bekannte, das Internet sowie – insbesondere zu Beginn der Tätigkeit der OS als diese medial breiter thematisiert wurde – die Presse.

Die beschriebenen Anliegen und Tätigkeitsschwerpunkte decken sich weitestgehend mit den oben genannten: Information, Beratung und Sonstiges (18 von 24 Nennungen). Es dominieren Anliegen bzgl. Behörden, insbes. des Jugendamtes (91%), und die Machtasymmetrie als zentraler Gegenstand ombudtschaftlicher Beratung. Die wahrgenommene eigene Machtlosigkeit wurde in den Kommentaren ebenso deutlich wie in den formulierten

³⁹ Anmerkung: in 2 Bögen (18%) wurde dazu keine Angabe gemacht.

Anforderungen und Erwartungen an Neutralität bzw. Unabhängigkeit sowie in der Befürchtung, „*ob ich der Ombudsstelle auch vertrauen kann, die eingesetzte Person eine unparteiliche, unabhängige ist*“ (Nutzer_in).

Die Bewertung der ombudtschaftlichen Tätigkeit deckt sich ebenfalls weitgehend mit der Einschätzung der Ombudsleute (Kap. 3.2.2): von 45% wird die OS als mindestens teilweise hilfreich bei der Anliegenklärung bewertet, von 55% als nicht hilfreich. Dennoch würden 60% der Befragten die OS Hamburg-Mitte weiterempfehlen, also auch wenn diese bei dem eigenen Anliegen keine Hilfe war: „*Vielleicht können die anderen helfen*“ (Nutzer_in). Zudem wird die OS von drei Nutzer_innen als wichtiges Instrument im System der Jugendhilfe bewertet: „*sehr wertvolle und hilfreiche Institution im Jugendhilfesystem!*“ (Nutzer_in). Auf der anderen Seite wird auf dieser allgemeinen Ebene auch mit Blick auf die Machtasymmetrien konstatiert, dass die Erfolgsaussichten einer OS als gering angesehen werden, da dieser entsprechende Befugnisse fehlen würden. Andere Nutzer_innen bewerten auch ihre konkreten Erfahrungen negativ – „*Ich wurde mit meiner Angelegenheit nicht wahrgenommen*“ (Nutzer_in) – und würden die OS deshalb nicht weiter empfehlen.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund der geringen Anzahl lassen sich aus der ebenfalls erhobenen differenzierteren Bewertung der OS nach Schulnoten (Anhang 5, S. 3) nur Tendenzen ableiten. Überaus positiv wurde die Reaktionszeit bei der Bearbeitung des Anliegens sowie die Art und Weise der Zusammenarbeit bewertet. Jeweils sieben Nutzer_innen (64%) bewerten diese Items als sehr gut bzw. gut. Auch die Nachvollziehbarkeit des Vorgehens wird von mehr als der Hälfte als gut oder sehr gut bewertet (55%).

3.3 Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte aus der Binnenperspektive

Die ‚Binnenperspektive‘, also die Perspektive der OL sowie weiterer für die Implementierung und das Betreiben der OS Hamburg-Mitte relevanter Akteure, war von Anfang an als ein Schwerpunkt der Begleitforschung geplant. Diese haben einerseits an dem responsiven Forschungsprozesses im Rahmen von Workshops aktiv mitgewirkt (Kap. 1.2) und wurden zum anderen im Rahmen eines Teilprojektes in Einzelinterviews und einer abschließenden Gruppendiskussion befragt.

Die in der Einleitung (Kap. 1.1) skizzierten Besonderheiten dieser OS (top-down Implementierung, fehlende Vorlaufphase) und die Prozesse und Konflikte während des

Pilotprojektes (Anbindung an JHA und JA-Verwaltung, Veränderungen auf organisatorischer, personeller und konzeptioneller Ebene, fehlende Unabhängigkeit und hauptamtliche Ressource) verstärken die Relevanz dieser Perspektive und bilden einen wesentlichen Hintergrund für die im Folgenden zusammengefassten Ergebnisse.

Das Primat der strukturellen, organisatorischen und konzeptionellen Fragen bzw. Konflikte inklusive der Ressourcenfrage spiegelt sich auch darin, dass die operative Tätigkeit, die konkrete Anliegenbearbeitung und die Ausfüllung der komplexen Problemstellungen, auf die alle einrichtungsexternen Ombudsstellen reagieren müssen (vgl. Sandermann 2014; Wiesner 2012), im Folgenden eine eher untergeordnete Rolle spielen.

So hat eine ehemalige Ombudsperson aufgrund dieser Aspekte die Struktur und Konzeption der OS Hamburg-Mitte als gescheitert bewertet und deshalb ihre ehrenamtliche Tätigkeit eingestellt – verbunden mit der Forderung an einen Neustart. Gleichzeitig haben die ehrenamtlichen OL, entgegen ihrer Erwartung vorrangig mit einzelnen Nutzer_innen zu arbeiten, einen guten Teil ihrer Zeit in die Bearbeitung und Veränderung der genannten Aspekte investiert. Dies wird insbesondere an der Erarbeitung der neuen Konzeption und der Klärung von widersprüchlichen Anforderungen in der operativen Tätigkeit sowie konkreten Vorschlägen für organisatorische und strukturelle Veränderungen deutlich (Anhang 8).

Die Übernahme dieser nicht erwarteten Aufgaben reflektiert die hohe Motivation der ehrenamtlich tätigen OL und ihre Überzeugung, dass eine OS auch für ganz Hamburg grundsätzlich sinnvoll und notwendig sei: *„also vom Grundsatz bin ich sehr von Ombudsstellen überzeugt, weil ich schon davon ausgehe, dass der Bürger ein bisschen hilflos häufig vor der Behörde steht und, wie nennen wir das immer so schön, die Machtsymmetrie ist deutlich, immer wieder“* (Ombudsperson). Die bisherige Umsetzung des Pilotprojekts wird als Modell für eine hamburgweite Implementierung jedoch als ungeeignet bewertet.

3.3.1 Empirische Basis und Vorgehen

In die folgende Aufbereitung fließen aufgrund der eingangs genannten doppelten Beteiligung der Binnenperspektive im Forschungsprozess zum einen die insgesamt 13 Workshops der Begleitforschung (Übersicht in Anhang 7) ein, in denen die Instrumente, Fragestellungen, Planungen sowie die Zwischenergebnisse gemeinsam erörtert, entwickelt und abgestimmt wurden. In diesen Workshops wurden von Beginn an in regelmäßigen Abständen mit der OS

Hamburg-Mitte (OL und Verwaltungskraft) die *Claims* (Bewahrenswertes und Bewährtes), die *Concerns* (Sorgen und Probleme), die *Issues* (Anliegen und Bearbeitungsbedürftiges) sowie die jeweils aktuellen Entwicklungen und Veränderungen reflektiert und erörtert.⁴⁰ Im Abschlussworkshop am 09.04.2018 wurden die herausgearbeiteten *Issues* gemeinsam erörtert, gewichtet sowie Empfehlungen bzw. Perspektiven entwickelt und diskutiert.⁴¹

Zum anderen beruht die folgende Binnenperspektive auf den im Rahmen eines Teilprojektes durchgeführten leitfadengestützten Expert_inneninterviews (Kruse 2014, S. 168ff; Bogner et al. 2009; Meuser/Nagel 1991 u. 2011; Hitzler et al 1994) sowie Äußerungen aus der zusammenführende Gruppendiskussion (Lamnek 2005; Loos/Schäffer 2001; Mäder 2013). Unter der übergreifenden Fragestellung, was eine geeignete bzw. gute OS ausmacht, sollten die Erfahrungen der Beteiligten, die für die Implementierung von OS von zentraler Bedeutung sind, systematisch nutzbar gemacht werden. Dafür wurden in einem – an die *4th Generation Evaluation* (Guba/Lincoln 2003) angelehnten – kumulativen Verfahren, gemeinsam Übereinstimmungen und kontroverse Sichtweisen identifiziert.

Dieses hier etwas differenzierter darzustellende Erhebungsverfahren zielt darauf ab, die Wirklichkeitskonstruktionen von Schlüsselpersonen bzgl. eines Gegenstandes, hier der OS Hamburg-Mitte, in einem „*Hermeneutic Dialectic Process*“ (Guba/Lincoln 2003: 149) herauszuarbeiten. Um das plastisch zu machen: das erste Interview wird ausgewertet und die Ergebnisse von den Forscher_innen verdichtet, bevor das zweite Interview geführt wird. Im zweiten Interview wird dann mit demselben Interviewleitfaden gearbeitet, um der befragten Person denselben Freiraum zu geben wie der ersten. Anschließend werden die verdichteten Ergebnisse aus dem ersten Interview vorgelegt und kommentiert (vgl. Guba/Lincoln 2003: 151f). In den folgenden Interviews wird dies fortgesetzt und jeweils alle bis dahin geführten Verdichtungen vorgelegt und kommentiert. Auf diese Weise werden die Perspektiven der befragten Schlüsselpersonen und zugleich – durch die Auswertung und Verdichtung – die Deutung der Forscher_innen miteinander ins Gespräch gebracht und kontinuierlich angereichert. Um zu gemeinsamen Einschätzungen (die auch Differenzen beinhalten können) zu kommen, wird der Prozess durch eine Gruppendiskussion abgeschlossen, an der möglichst alle befragten Personen teilnehmen. Damit wird auch sichergestellt, dass alle Beteiligten die

⁴⁰ Sechs dieser Workshops fanden mit der größeren Projektgruppe statt, wobei die Teilnahme des JHA, der BASFI und der Interimskoordination nicht kontinuierlich realisiert werden konnte.

⁴¹ Relevant – und ebenfalls von dem größeren Kreis besucht – waren in diesem Zusammenhang auch die beiden Workshops zur Konzeptentwicklung mit Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl.

gemeinsamen Ergebnisse kennen, erörtern, korrigieren oder anreichern können. In Kombination mit den parallelen Workshops wird durch dieses Vorgehen eine intersubjektive Fundierung der abschließenden Wirklichkeitskonstruktionen gewährleistet.

In der Umsetzung wurden zunächst alle aktiven und ehemaligen OL in dieser Form interviewt. Die zentralen Fragekomplexe des Leitfadens (Anhang 10) zielen auf den Einstieg in die Ombudstätigkeit, die Frage nach der ‚optimalen‘ Ombudsperson und ‚optimalen OS‘ sowie den Vergleich dieses ‚Optimums‘ mit der OS Hamburg-Mitte. Getrennt davon wurde diese Gruppe um die Schilderung eines nicht gelungenen „Falls“ gebeten. Anschließend wurden – als zweite Gruppe von Schlüsselpersonen – die weiteren relevanten Akteure befragt und entsprechend des kumulativen Verfahrens mit den bisherigen Ergebnissen konfrontiert. Dabei handelte es sich um die Verwaltungskraft, einen Vertreter aus der BASFI, einen Vertreter aus dem JHA sowie die für die Organisation der OS im Bezirk zuständigen Akteure im Jugendamt (bis Januar 2017 die stellvertretende Jugendamtsleitung, ab Februar 2017 die stellvertretende Dezernentin für Soziales, Jugend und Gesundheit). Für diese zweite Gruppe wurde der Leitfaden leicht modifiziert (Anhang 11), die Verdichtung der Erkenntnisse wurde demgegenüber fortgeschrieben.

An der abschließenden Gruppendiskussion nahmen sieben der zehn Befragten teil: alle aktiven OL und eine ehemalige Ombudsperson, die Verwaltungskraft sowie die derzeitige und die ehemalige Koordinator_in. Angesichts des zeitlichen Rahmens der Interviews (Mai 2017 bis Januar 2018) war die abschließende Gruppendiskussion von besonderer Bedeutung, da aufgrund von Veränderungen und Weiterentwicklungen der OS und des neuen Konzeptes auch Aussagen aus den ersten Interviews ergänzt und revidiert wurden. Die Gruppendiskussion wurde wie die Interviews – elektronisch unterstützt durch das Programm QCAMap⁴² – inhaltsanalytisch ausgewertet (vgl. Mayring 2010a und 2010b).

Um die Anonymität der Befragten so weit wie möglich zu gewährleisten, wird bei direkten Zitaten lediglich unterschieden, ob diese aus einem Einzelinterview oder der Gruppendiskussion stammen (letztere werden mit dem Klammerzusatz „GD“ versehen).

⁴² <https://www.qcamap.org/>

3.3.2 Grundlegende Einordnung und Ergebnisse

Übergreifend lässt sich konstatieren, dass aus der Binnenperspektive eine OS Hamburg-Mitte als grundsätzlich sinnvoll und notwendig eingeschätzt wird. Das Gleiche gilt für eine Ausweitung von Ombudtschaft auf ganz Hamburg. Das Pilotprojekt und dessen Implementierung erscheinen als Blaupause dafür jedoch nicht geeignet. Gleichwohl lassen sich, so die übereinstimmende Einschätzung, aus den Erfahrungen des Pilotprojektes Schlüsse ziehen – sowohl mit Blick auf die Weiterentwicklung der OS Hamburg-Mitte als auch mit Blick auf eine Ausweitung auf ganz Hamburg. Die zentralen Aspekte, die auf den o.g. Workshops seit Anfang 2016 durchgehend – als *Concerns* und/oder *Issues* – Thema waren, beziehen sich auf die Ausstattung der OS (personell und finanziell); die strukturelle, organisatorische und räumliche Anbindung und damit verbunden die unzureichende Unabhängigkeit; das Konzept und das gemeinsame Rollenverständnis; sowie die Öffentlichkeitsarbeit und Wahrnehmung der OS in der Fachwelt und bei den Zielgruppen. Einige dieser Themen, insbesondere die Konzeptentwicklung und – zum gegenwärtigen Zeitpunkt erst in Ansätzen – die Öffentlichkeitsarbeit sowie das Rollen- und Aufgabenverständnis, wurden bis zum Abschluss der Erhebungsphase von der OS Hamburg-Mitte weiterentwickelt bzw. befinden sich derzeit noch in Bearbeitung. Die offenen Fragen und Konflikte wurden im letzten gemeinsamen Workshop (31.01.2018) als zentrale und dringlich zu beantwortende Frage (*Issue*) für die Zukunft der OS plakativ auf den Punkt gebracht: „*Wie geht es weiter (Hauptamtlichkeit, Strukturen, Ressourcen)?*“

Diese Aspekte dominierten auch die Gruppendiskussion und den Abschlussworkshop. Nicht zuletzt finden sie sich im aktuellen Konzept (2018, S. 4), das aufgrund fehlender Ressourcen und offener organisatorisch-struktureller Fragen aktuell nur als zum Teil umsetzbar beschrieben wird. Dort heißt es: „Zur Gewährleistung bestimmter Aufgaben und Abläufe in der Ombudsstelle bedarf es weiteren hauptamtlichen Personals [...].“

Derzeit befindet sich die OS Hamburg-Mitte in einer Übergangssituation. Mit dem Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung der Evangelischen Hochschule Hamburg soll eine endgültige Struktur für die Ombudsstelle festgelegt werden (ab Mitte 2018)“.

3.3.3 Implementierung und ihre Folgen

Die noch ungeklärte zukünftige Struktur und eine auskömmliche Personalausstattung bilden den Schwerpunkt der folgenden Ausführungen. Sie sind mit der top-down Implementation und der fehlenden Vorlaufphase des Pilotprojektes verbunden, die zunächst im Fokus stehen. Beide Aspekte prägen die Befunde und die rückblickende Bewertung der Implementierung auch mit Blick auf eine mögliche Ausweitung: *„Ich würde jetzt auch nicht sofort in anderen Bezirken loslegen und Ombudsstellen einrichten. [...] die sollten erst einmal gucken, wie das läuft und welche Stolpersteine es gibt und gucken, ob die vermieden werden können. [...] das hat nicht nur was mit dem Ausstieg von zwei Leuten zu tun [...], das ist auch der Tatsache geschuldet, dass man schon mal losgelegt hat, bevor man sich tatsächlich über ein Konzept und wie man zusammenarbeiten will geeinigt hatte. Insofern wäre das [...] eine Sache, die ich empfehlen würde, bevor man andere aufmacht, dass man erst bestimmte Pflöcke einschlägt, bevor man die Leute loslaufen lässt, schon die ersten Anfragen zu bearbeiten.“*

Dieses Zitat reflektiert die Kritik an dem unvorbereiteten Einstieg und der top-down Implementation durch JHA und Jugendamt ohne vorgängige Beteiligung der ehrenamtlich tätigen OL. Deren Erwartung, einen klaren Rahmen für die konkrete Tätigkeit als neutrale Ansprechperson für Menschen, die Schwierigkeiten mit dem Jugendamt haben, vorzufinden, wurde aufgrund der Widersprüche und Unklarheiten im ersten Konzept (2014; auch Kap. 3.6) sowie insbesondere der Widerstände bei den Mitarbeitenden des öffentlichen Trägers (Kap. 3.5.2) enttäuscht: *„wir als Ehrenamtliche sind da praktisch, [...] ins offene Messer gelaufen in der Diskussion mit dem ASD vor Ort. Es war auch eine Voraussetzung von mir, damals zu sagen, ich mache das überhaupt nur, wenn das praktisch intensiv diskutiert worden ist mit der Basis und das ist es nicht“ (GD).*

Darüber hinaus zeigten sich bereits in den ersten Workshops (bspw. 25.02.2016) mit Blick auf das damalige Konzept und den Flyer deutliche Rollen- und Zieldifferenzen. Auch in den rückblickenden Bewertungen wird deutlich, dass die OL zunächst die Strukturen und konzeptionellen Grundlagen für ihre Arbeit schaffen mussten, u.a. in den beiden gesonderten Workshops zur Konzeptentwicklung. Neben der nach wie vor skeptischen Wahrnehmung durch die Beschwerdeadressat_innen (Kap. 3.5) betraf dies einige (im neuen Konzept geklärte) konkrete Aspekte, wie die zu Beginn dominante Frage nach der (Nicht-) Zuständigkeit für Anliegen im Kontext familiengerichtlicher Verfahren, die ungeklärte Dauer und Intensität der

ombudtschaftlichen Begleitung sowie die etwaige Falldokumentation⁴³: *„von wegen gleich loslegen, bevor das Konzept dann tatsächlich stand, das hat sich ja im Nachhinein auch als hinderlich erwiesen, und wir haben dann wieder neu angefangen.“*

Die Pilotphase lässt sich rückblickend als parallel verlaufende Vorlaufphase und Arbeitsphase deuten, was zu Unzufriedenheit und Konflikten bis hin zum Ausstieg geführt hat. Dies legt nahe, analog zu allen anderen OS im Bundesgebiet (vgl. Urban-Stahl 2011, S. 16) eine Vorlaufphase mit den OL einzuplanen. In dieser können dann die konkrete Ausgestaltung der Konzeption und Organisation sowie die eigenen Rolle auch in Vernetzung mit existierenden OS gemeinsam entwickelt werden und Fortbildungen bzw. Schulungen stattfinden: *„wir hätten alle dringend eine Fortbildung gebraucht von anderen Bundesländern und Ombudsstellen, die schon länger aktiv waren. Auch das ist nur einmal gelungen.“* Zudem lässt sich eine solche Phase dafür nutzen, Öffentlichkeitsarbeit gerade bei den Beschwerdeadressat_innen zu betreiben, um die Rolle und das Konzept der OS und ggf. Konflikte im Vorfeld zu klären und sich (unabhängig von einem konkreten Anliegen) bekannt zu machen. In der OS Hamburg-Mitte ist vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen und gestützt auf die neue Konzeption noch für 2018 geplant, letzteres nachzuholen und *„mit den Abteilungsleitungen vom ASD und Amtsvormundschaften [zu] sprechen [...], um auch so strukturelle Fragen zu erörtern. Das ist nicht die Idealvorstellung, weil wir uns das im Grunde genommen als Päckchen für die Ehrenamtlichen, als Päckchen immer drauf packen“ (GD).*

3.3.4 Organisation und Ressourcen

Mit dem letzten Satz ist bereits ein, wenn nicht *das* zentrale Thema der Organisation, Struktur und Ressourcen angesprochen: der Bedarf an hauptamtlichen Fachkräften über die Verwaltungskraft hinaus. Bis auf die Beratungs- und Ombudsstelle für Kinder- und Jugendhilfe in Niedersachsen e. V. (BerNi)⁴⁴ verfügen bundesweit alle OS in der Kinder- und Jugendhilfe über hauptamtliche Fachkräfte (Urban-Stahl 2011: 18f⁴⁵). Diese sind in der Regel für Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit, für die Einarbeitung, fachliche Beratung, Begleitung,

⁴³ Diese und andere in der wissenschaftlichen Begleitung zentrale und sehr relevante Fragen, die inzwischen, v.a. durch das neue Konzept, geklärt scheinen, werden hier nur am Rande erwähnt, ohne damit deren Relevanz während des bisherigen Prozesses einzuschränken.

⁴⁴ <http://www.berni-ev.de>

⁴⁵ In dieser Expertise war noch die Ombudsstelle Lotse e.V. in Halle als einzige OS, die auf rein ehrenamtlicher Basis arbeitet, aufgeführt (Urban-Stahl 2011: 18) – aktuell betrifft dies nur die genannte OS in Niedersachsen.

Akquise und Reflexion der Ehrenamtlichen sowie für die Anliegenannahme und deren Filterung zuständig. Die benannten Tätigkeiten sind – bis auf die Anliegenannahme, die in Hamburg-Mitte durch die hauptamtliche Verwaltungskraft gewährleistet wird, was nicht die optimale Lösung darstellt – deckungsgleich mit den im aktuellen Konzept der OS Hamburg-Mitte (s.o.) benannten Aufgaben, die bisher personell nicht abgedeckt sind und daher nicht bzw. nur eingeschränkt gewährleistet werden können.

Das für die Weiterentwicklung der OS Hamburg-Mitte zentrale Thema der personellen Unterausstattung wurde ab Mitte 2016 zunehmend dominant: „Ehrenamt braucht Hauptamt“, so hat es die Jugend- und Familienministerin Dr. Giffey auf dem Fürsorgetag in Stuttgart im Mai 2018 auf den Punkt gebracht. In der OS Hamburg-Mitte wurden die Erwartungen an die Koordination und die Übernahme von übergreifenden Aufgaben zu Beginn an den JHA bzw. die stellvertretende JA-Leitung gerichtet, da diese durch Ehrenamtliche und die Verwaltungskraft nicht bewältigbar erschienen: *„Es läuft irgendwie mit, alle finden es irgendwie wichtig, aber es gibt nicht wirklich eine Ressource, die sich darum kümmert. Ich würde mir auch mehr Raum im Jugendhilfeausschuss wünschen, weil es dort ja eigentlich angehängt ist, [...]. Das hat aber vielleicht auch was damit zu tun, dass es ohnehin auch nicht personell so richtig verankert ist, da fehlt schon ein bisschen ein starker Fürsprecher. Das könnte einfach jemand sein, der das eben auch wirklich fachlich hauptamtlich macht.“*

Die Notwendigkeit von ausschließlich für die OS zuständigen hauptamtlichen Fachkräften hängt auch mit der angestrebten Unabhängigkeit zusammen, die bei einer Koordination und Anbindung in der Verwaltung des Jugendamtes nicht gegeben ist (s.u.). Dies wird übereinstimmend festgestellt, sowohl rückblickend – *„Dann war die personelle Ausstattung unzureichend [...] Man hätte einen ganzen Hauptamtlichen gebraucht“*; *„Das finde ich einen Punkt, den ich dabei gelernt habe, also wo ich gemerkt habe, irgendwie mit Ehrenamt stößt man an seine Grenzen.“* – als auch aktuell und mit Blick auf die Zukunft – *„Also die optimale Ombudsstelle hätte zumindest eine Person die hauptamtlich dort tätig wäre, also auch eine Fachperson“*; *„eine hauptamtliche Person, am besten zwei, damit die sich vertreten können. [...]. Aber besser wären zwei.“*

Die besondere Relevanz der hauptamtlichen Ressource lässt sich zum einen daran fest machen, dass bereits frühzeitig – Anfang 2016 – identifizierte Veränderungsbedarfe (Öffentlichkeitsarbeit, Konzeptüberarbeitung und -entwicklung, Vernetzung u.a.) über einen langen Zeitraum nicht bearbeitet werden konnten. Zum anderen spiegelt sich ihre Bedeutung

darin, dass die OS Hamburg-Mitte Anfang 2018 ein Aufgabenprofil für eine oder mehrere hauptamtliche Fachkräfte entwickelt und von den Aufgaben der Verwaltung bzw. Geschäftsstelle abgegrenzt hat (Anhang 8 & 9). Letztere hat – ebenso wie die Ehrenamtlichen – aufgrund der bisherigen Unterausstattung viele Funktionen auch außerhalb ihrer eigentlichen Aufgabenbereiche wahrgenommen. Dies lässt sich nur als strukturelle Überforderung charakterisieren, zumal für die Geschäftsstelle keine verlässliche Vertretungsregelung etabliert werden konnte: *„Also das ist die Erfahrung, [...], wenn die Verwaltungskraft nicht da ist, dann ist da richtig ein Loch, da kommt nichts an. Das ist aber das Problem immer bei diesen kleinen Arbeitseinheiten.“*

Das gemeinsam vorgelegte Aufgabenprofil für hauptamtliche Fachkräfte konkretisiert die in der Gruppendiskussion noch differenten Aussagen zu diesem Punkt. Benannt werden die Vertretung nach außen (sowohl gegenüber dem Bundesnetzwerk als auch gegenüber freien und öffentlichen Trägern sowie den relevanten Gremien); die Akquise neuer OL; die fachliche Beratung und Begleitung der Ehrenamtlichen; die Öffentlichkeitsarbeit und Werbung; die Sicherstellung der Erreichbarkeit; die konzeptionelle Weiterentwicklung und Qualitätssicherung; die Organisation der OS (im Sinne einer Geschäftsführung); sowie die Unterstützung bzw. Übernahme von Beratungen bei personellen Engpässen oder besonders komplexen Anliegen. Auch eine Übernahme der Anliegenannahme durch sozialpädagogische Fachkräfte wäre überaus wünschenswert. Diese sehr konkreten (differenzierter: Anhang 8) Aufgaben und Anforderungen zielen auf mindestens zwei hauptamtliche Fachkräfte für ganz Hamburg ab, ergänzt um Verwaltungskräfte mit einem klar beschriebenen Aufgabenbereich – je nach Organisation in den Bezirken oder in einer zentralen Stelle.

Der Vorschlag beinhaltet auch ein klares Plädoyer der derzeitigen OL für die Ausweitung der OS auf ganz Hamburg und der Sicherstellung ihrer Unabhängigkeit von der Jugendamtsverwaltung. Diese zeigt sich auch in der ebenfalls breit geteilten Einschätzung, dass neben hauptamtlichen Fachkräften ein eigenes Budget für die OS notwendig wäre, über das diese unabhängig und schnell verfügen kann, um Verzögerungen, etwa bei der Neuauflage von Flyern und Plakaten, zu vermeiden.

Das Prinzip der Ehrenamtlichkeit für die Bearbeitung der Anliegen wird insgesamt und in demselben Papier positiv bewertet, zumal dies zur Unabhängigkeit bei der Beratung beitrage. Die derzeitigen ehrenamtlichen Ressourcen werden mit Blick auf die bisherigen

Anliegengänge als ausreichend beschrieben. Bei einer Ausweitung bzw. größeren Bekanntheit der OS Hamburg-Mitte wäre jedoch auch hier ein Ressourcenmangel absehbar.

Als Kernanforderungen für eine optimale Ombudsperson werden in den Interviews insbesondere rechtliche Kenntnisse und fachliche Kompetenzen markiert: *„das, was ein Sozialarbeiter oder eine Sozialarbeiterin eigentlich mitbringen muss an Kompetenzen, also gut zuhören können, ausgleichen können, also moderieren können, Empathie, Sozialkompetenz“*. Von Vorteil seien zudem Wissen über die Strukturen im JA und Erfahrungen in der Jugendhilfe. Diese Kernanforderungen sprechen für die bisherige Besetzung mit Fachkräften, wobei zum Teil – auch angesichts der Suche nach weiteren OL sowie der angestrebten größere Vielfalt (Alter, Ethnie, Geschlecht, usw.; siehe auch Kap. 3.4) – auch erwogen wurde, die Ombudstätigkeit auch fachfremden Personen zu ermöglichen, die dann allerdings fortgebildet werden müssten.

Problematisiert wird dahingehend die bisherige und aktuelle Akquise von OL über die Jugendamtsverwaltung (Konzept 2018, S.1). Sie wird auch in der eigenen Erfahrung als ungeregelt beschrieben. *„Es werden Menschen gefragt oder es sagen Menschen, dass sie das interessant fänden und ob man da mitmachen könnte, aber ein richtig geregeltes Verfahren gibt es nicht.“* Moniert wird außerdem der fehlende Einbezug der OS selbst: Von einem sorgfältigeren und offeneren Auswahlverfahren, an dem die OS und weitere Akteure außerhalb der Verwaltung beteiligt werden, wird ein Beitrag zur größeren Unabhängigkeit erwartet. Mit Blick auf eine mögliche Ausweitung wird dabei als ein Kernkriterium markiert, dass eine Ombudsperson, die noch aktiv im Berufsleben steht, keine Anliegen in ihrem beruflichen Zuständigkeitsbereich begleiten darf.

3.3.5 Struktur, Anbindung und Unabhängigkeit

Mit dem aktuell bei der Verwaltung liegenden Vorschlagsrecht für neue OL ist bereits die ebenfalls durchgängig formulierte Sorge um die mangelnde Unabhängigkeit angesprochen, die primär auf struktureller und organisatorischer Ebene gesehen wird. Diese stellt das zweite fundamentale Thema dar, das durchgehend in den Workshops präsent war und sowohl für die Weiterentwicklung als auch vor einem möglichen Ausbau geklärt werden muss. Zwar wurde immer wieder, auch von der wissenschaftlichen Begleitung, konstatiert, dass es bisher weitgehend gelungen ist, Unabhängigkeit durch das verantwortungsvolle Markieren von

„Roten Linien“ seitens der Koordinator_innen sowie das Engagement der konkret Beteiligten zu gewährleisten. Dieses Engagement von OL, Verwaltungskraft und Interims(koordinator_innen) über das operative Geschäft hinaus erscheint jedoch nur unter den Bedingungen relativ geringer Beschwerdezahlen realisierbar. Daher wurde durchgehend auf die Notwendigkeit verwiesen, die Unabhängigkeit strukturell sicherzustellen. Angestrebt werden sollte, so die einhellige Position in der Gruppendiskussion, eine Struktur und Organisationsform, die *„höchstmöglich unabhängig [ist], nicht bezirklich, am besten auch noch finanziell möglichst unabhängig“ (GD)*.

Damit sind die Anbindung an den JHA und die JA-Verwaltung angesprochen, also eine wesentliche Besonderheit der OS Hamburg-Mitte, die darin dem Vorschlag von Wiesner (2012) folgt⁴⁶. Dieser betont allerdings die notwendige – auch rechtliche und räumliche – Absicherung der Unabhängigkeit von OS als „Hilfsorgan des Jugendhilfeausschusses“ (ebd., S. 25 u. 27; Kap. 3.1.2). Auch wenn das Gutachten keine konkretes Modell beinhaltet, sondern – wie in Hamburg umgesetzt – für modellhafte Erprobungen in unterschiedlichen Strukturen plädiert, markieren die Differenzen zwischen Pilotprojekt und Gutachten den Rahmen für die bisherigen Veränderungen, Anfragen und Kritiken aus der Binnenperspektive, die für die Weiterentwicklung und einen möglichen Ausbau von hoher Relevanz sind. Mit der Koordination bzw. ‚Leitung‘ der OS-Hamburg-Mitte innerhalb der JA-Verwaltung, der Anbindung der Verwaltungskraft – zunächst bei der stellv. Jugendamtsleitung, dann bei der stellv. Dezernentin – sowie der damit verbundenen örtlichen Anbindung wird die von Wiesner vorgeschlagene Trennung von OS und JA-Verwaltung nicht realisiert, was sich auch in der Außenwahrnehmung niederschlägt (Kap 3.1, 3.4 & 3.5). Dies wird auch in der Binnenperspektive der OS kritisch markiert und führt – gerade mit Blick auf die Nutzer_innen – zu einem einhelligen Votum für neutrale Räumlichkeiten außerhalb des Bezirksamtes. Zwar haben in der bisherigen Praxis die direkten Kontakte eher außerhalb des Büros stattgefunden, *„aber für die Menschen draußen, Behörde, Behörde, Behörde, das ist alles irgendwie eins, und die stecken sowieso alle unter einer Decke, ist es nach wie vor nicht förderlich. Deswegen empfehle ich grundsätzlich die räumliche Anbindung, nicht nur die räumliche Anbindung, sondern auch die strukturelle Anbindung aus der Behörde zu lösen“ (GD)*.

Die mit der strukturellen und organisatorischen Anbindung an das JA verbundenen Konflikte haben 2017 zu der eingangs dargestellten Interimslösung geführt, die „noch nicht die

⁴⁶ Eine Zusammenfassung der Kritiklinien an diesem Vorschlag liefert Schruth (2014: 55ff; auch Kap. 3.1.2).

endgültige Lösung“ (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2017, S. 4) darstellt. Die Interimslösung wird zwar als Schritt in Richtung mehr Unabhängigkeit bewertet, sei aber nicht ausreichend. Auch damit seien Rollenkonflikte verbunden, zudem bleibe die OS damit eine ‚Nebenaufgabe‘ mit zu wenigen Ressourcen (s.o.). Eine parallel angedachte – eher den Anforderungen aus dem Gutachten von Wiesner entsprechende – Anbindung der OS an das Fachamt interner Service, das die Gremien im Bezirksamt, u.a. den JHA, betreut, konnte nicht umgesetzt werden.

Aus der Binnenperspektive wird die enge Verknüpfung der mit der Anbindung und Organisation verbundenen Themen, wie der oben ausgeführten Ressourcenfrage, der Unabhängigkeit, der Außenwirkung, der Organisation der konkreten Abläufe und Zuständigkeiten sowie der eigenen Rollenklärung deutlich. Die Verschränkung der benannten Spannungsfelder und offenen Fragen schlägt sich in unterschiedlichen Einschätzungen und Lösungsvorschlägen nieder. So wird die Anbindung an den JHA einerseits kritisch hinterfragt: *„Ich glaube, da gibt es kein ‚Ja‘ und kein ‚Falsch‘. Ich halte es nur strukturell für einen Fehler, weil, ob es so ist oder nicht, die Idee entstehen könnte, die sind zu dicht miteinander. Nein, wir brauchen eine Rollenklarheit und eine Rollentrennung und die kann nur Organisation machen, organisatorisch und strukturell schaffen.“* Andererseits wird diese Anbindung nicht an sich, sondern vor allem in der konkreten Ausgestaltung hinterfragt: *„Die jetzige Anbindung finde ich [...] im Prinzip nicht schlecht, wobei ich hätte eigentlich immer den Wunsch, dass [die OS, d. Verf.] quasi unabhängiger angebunden wäre.“*

Es gibt jedoch auch Stimmen, die für eine Anbindung an ein Parlament (wie in Schleswig-Holstein bei der Bürgerbeauftragten⁴⁷) votieren: *„Meine Vorstellung generell ist ja, wenn man das so macht, wie Hamburg das gemacht hat, also bei der Behörde ansiedelt, dann so neutral wie möglich und das ist meiner Meinung nach die Bürgerschaft. Das ist für mich die richtige Stelle, wo das hingehört.“* *„Sie muss neutral in jeder Hinsicht sein und sowohl, was das Gebäude betrifft, wie auch die Anbindung an Behörden. Was ja sowieso schon fragwürdig ist. Aber wenn, dann [...] nicht Exekutive, sondern lieber Legislative.“*

Die Differenzen zwischen der spezifischen Umsetzung der Anbindung der OS Hamburg-Mitte an den JHA, der tatsächlich ausgeübten Rolle von JHA und JA-Verwaltung sowie den Anforderungen zur Sicherung der Unabhängigkeit aus dem Gutachten von Wiesner (2012) erklären – in Verbindung mit den organisatorischen Unklarheiten und den fehlenden

⁴⁷ https://www.landtag.ltsh.de/beauftragte/bb_/

Ressourcen – warum in diesem Bericht keine fundierte Einschätzung bzgl. der Anbindung an den JHA möglich ist. Der JHA wird primär als Institution wahrgenommen, dem berichtet wird und der die OL auf Vorschlag der JA-Verwaltung beruft, das JA als Koordination und Leitung für die Organisation und Gestaltung der übergreifenden Aufgaben, auch wenn mit der Interimslösung 2017 eine strukturelle Distanz zu den ASD geschaffen wurde.

Einigkeit besteht demgegenüber, wie die bisherigen Zitate anzeigen, in der Diagnose der mangelnden bzw. eingeschränkten Unabhängigkeit in den jetzigen Strukturen. Diese wurden einhellig als veränderungsbedürftig markiert⁴⁸ und auf einem Workshop im April 2017 aus Sicht der JA-Verwaltung auch ausdrücklich als „gescheitert“ bezeichnet.

Knapp zusammengefasst lässt sich mit Blick auf die Weiterentwicklung und den möglichen Ausbau festhalten, dass die aktuelle Struktur und Organisation weder der Unabhängigkeit noch dem Ressourcenbedarf gerecht wird, und dass die Anbindung an den JHA vor allem mit Blick auf die potenziellen Nutzenden in ihrer Außenwirkung in Frage gestellt wird. Zudem hat sich die von Wiesner (2012, S.23) mit der Anbindung an den JHA erhoffte „Akzeptanz und Autorität“ im Jugendhilfesystem in diesem Modellprojekt nicht bewahrheitet. Allerdings lässt sich die mangelnde Akzeptanz in Hamburg-Mitte nicht grundsätzlich auf die Anbindung an den JHA zurückführen, sondern v.a. auf die Unklarheiten bzgl. der Struktur und Rolle, inkl. der Anbindung (Kap. 3.4 & 3.5).

Gleichzeitig unterstreichen die Binnenperspektive und der Verlauf des Pilotprojektes, dass die Frage der Unabhängigkeit und der Ressourcen, insbesondere von hauptamtlichen Fachkräften, bei einer hamburgweiten Implementierung zentral in den Blick genommen werden müssen.

3.3.6 Weiterentwicklung der Konzeption und Rollenverständnis

Neben diesen strukturellen und organisatorischen Aspekten, die die Entwicklung und Begleitforschung dominiert haben, spielte die Entwicklung des neuen Konzeptes von Beginn der Begleitforschung an eine wesentliche Rolle in den Workshops.

Auch dabei zeigten sich die genannten organisatorischen und strukturellen Konflikte und der Mangel an Ressourcen. So wurde die Erarbeitung des neuen Konzeptes zunächst nicht als

⁴⁸ „[E]ine hauptsächliche Erkenntnis sei, die strukturelle Anbindung der Ombudsstelle, klar herausstellen zu müssen“ (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2017, S. 5).

ausschließliche Aufgabe der Ehrenamtlichen gesehen und hat sich deshalb – sowie aufgrund der engen Verknüpfung von Konzeption und ungeklärten Strukturen und Zuständigkeiten – erheblich verzögert. Auch aktuell wird die Konzeptarbeit als Aufgabe für die geforderten Hauptamtlichen beschrieben (Anhang 8) und damit die Notwendigkeit einer besseren Ressourcenausstattung unterstrichen.

In der Erarbeitung des Konzeptes, das am 31.01.2018 im JHA verabschiedet wurde, ging es einerseits um die Bearbeitung von Unklarheiten und Widersprüchen aus der ersten Konzeption und um die Entwicklung von Arbeitsstrukturen (Kap. 3.6). Auf der anderen Seite beinhaltet die Konzeptarbeit, auch auf Grundlage der beiden Workshops zur Konzeptentwicklung im Herbst 2016 und Mai 2017, wesentlich die Diskussion der Aufgaben und Rollen, die angesprochenen Organisations- und Strukturfragen sowie die Außenwirkung. Die Konzeptarbeit wird als wesentlicher Bestandteil der Klärung des eigenen Selbstverständnisses und der eigenen Rolle bewertet und deshalb als kontinuierlich notwendiger Prozess in einem sich verändernden und entwickelten Arbeitsfeld markiert: *„Also ich könnte mir vorstellen, es wäre hilfreich, einmal im Jahr einen Workshop zu machen, an dem die Ombudsleute teilnehmen, an dem jemand vom Jugendhilfeausschuss teilnimmt, an dem jemand von der öffentlichen Verwaltung teilnimmt und an dem Menschen teilnehmen, die sich an die Ombudsstelle gewandt haben und die partnerschaftlich reflektieren, ob das, wie es gerade läuft, ob das hilfreich ist. Vor dem Hintergrund des Konzeptes.“*

Zudem wird mit der eigenen Konzeption sowohl die Chance zur Klarstellung der eigenen Rolle sowie der Aufgaben der OS verbunden, um damit bisherige Widerstände bei den öffentlichen und freien Trägern zu bearbeiten: *„wenn wir mit unsrem Konzept fertig sind, noch einmal zu vermitteln, was Ombud ist und dass mit der Ombudsstelle zusammenzuarbeiten ist.“*

Damit ist das hier als drittes zentrales Thema markierte Rollenverständnis angesprochen. Dieses wird einerseits von außen (Kap. 3.4 & 3.5) sehr unterschiedlich wahrgenommen bzw. zugeschrieben. Andererseits handelt es sich bei der Rollenklärung um ein von den OL schon früh markiertes Anliegen, wie sich u.a. an den unklaren und widersprüchlichen Vorgaben im ersten Konzept aber auch der diesbezüglichen Offenheit im aktuellen Konzept festmachen lässt. Entsprechend spielt das Rollen- und Aufgabenverständnis in den Workshops und den Interviews sowie der Gruppendiskussion eine zentrale Rolle, u.a. wurde deshalb von der Begleitforschung im April 2016 mit den damaligen OL ein Workshop dazu durchgeführt. Auch

aktuell steht dieses Thema als zentraler *Issue* aus dem Abschlussworkshop – „Rollenklärung – nach innen und außen“ – wieder auf der Agenda der OS Hamburg-Mitte. Dazu wurde ein Workshop mit externer Unterstützung geplant, der am 27.06.2018 stattgefunden hat. Damit ist die Relevanz dieses Aspektes für die Weiterentwicklung und ggf. den Ausbau der OS markiert, die auch mit den in der Einleitung genannten komplexen und zum Teil widersprüchlichen Anforderungen an Ombudschafft zu tun hat (Kap. 1.2). Aufgrund der besonderen Entstehungsgeschichte der OS Hamburg-Mitte und der ihr medial und politisch zugewiesenen bzw. zugeschriebenen Funktion des Kinderschutzes erscheint der Aspekt hier besonders bedeutsam (Kap. 3.1).

Mit Blick auf das aktuelle Konzept und die Befragungen der Binnenperspektiven zeigt sich zunächst, dass unterschiedliche Füllungen der Rolle als Ombudsperson möglich sind – und in der Praxis auch sein müssen. Diese sollten, so die Befragten, jedoch in einem klaren Zusammenhang mit dem Konzept stehen und ein klares Bild nach außen transportieren: *„Ombudspersonen müssen [...] ihre eigene Rolle finden oder ausfüllen innerhalb der beschriebenen Zielvorstellungen und Aufgaben. Das kann man überhaupt nicht voneinander trennen.“*

Aus den Interviews können fünf idealtypische Rollenverständnisse herausgearbeitet werden, die an das alte wie an das neue Konzept anschlussfähig sind, und zunächst knapp dargestellt und eingeordnet werden. Das erste lässt sich als ‚Ausgleichend-vermittelnd‘ bezeichnen, *„weil im Vordergrund die Moderation steht oder Vermittlung“*. Das zweite betont die ‚Unterstützung in den strukturellen Machtasymmetrien‘: *„Für mich ist auch das klare Rollenverständnis, dass man also im Grunde genommen eigentlich für die Kundschaft da ist, also denjenigen, der sich beschwert hat. Also geht es wirklich darum, [...] dieses gleiche Augenhöhe herstellen zum Jugendamt.“* Etwas weitergehend ist die ‚Parteilichkeit‘, die sich von der moderierenden und vermittelnden Rolle explizit abgrenzt: *„Nein, ich finde ausgleichend nicht. Ich würde schon eher sagen, dass man da in gewisser Weise eine parteiliche Rolle einnimmt.“* Dazwischen bewegen sich die ‚Schlichtungsrolle‘ und die ‚Neutralität‘, die sich einerseits (entsprechend der neuen Konzeption) von Mediation und andererseits von der Parteilichkeit abgrenzen: *„Ich bin der Meinung, dass die Rolle eigentlich keine echte Mediation beinhaltet oder ausfüllt, sondern dass es tatsächlich eher so eine Schlichtungsrolle ist“; „Neutralität haben, sich nicht zum Kumpel*

des Jugendamtes machen, aber auch, aber auch nicht zu sehr auf die Sorgen der Anfragenden eingehen.“

Diese unterschiedlichen Verständnisse verweisen erstens auf die notwendige konzeptionelle Klärung und die Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle und Aufgabe im Vorfeld, also auch auf die Notwendigkeit einer Vorlaufs- bzw. Einarbeitungsphase. Dies wird durch die weitgehende Klärung unter den Beteiligten unterstrichen, die in der Gruppendiskussion einhellig das Verständnis von Neutralität und Schlichtung ausgeschlossen haben und den Fokus der Ombudschaft auf den Ausgleich der strukturellen Machtasymmetrie legen. Zweitens zeigen die drei anderen Grundverständnisse die komplexen Anforderungen in der Praxis, die auch eine Varianz der Rollen- und Aufgabenwahrnehmungen erfordern. Dies wird auch von den Nutzer_innen unterstrichen (Kap. 3.4; vgl. Hansbauer/Storck 2017, S.9f).

Gleichzeitig wurden in der Gruppendiskussion um Parteilichkeit unterschiedliche Sichtweisen und Füllungen der Rolle deutlich, die sich zugespitzt mit der Frage, ‚Parteilich für wen – für das Kind oder für die Anspruchsberechtigten bzw. Nutzenden?‘, beschreiben lassen. Dies hängt einerseits mit der politischen und medialen Verortung der OS im Kontext des Kinderschutzes zusammen, die eine Parteilichkeit für die Nutzenden in bestimmten Fällen ausschließe. Zum anderen reflektiert diese Priorisierung die Anbindung an das JA bzw. den öffentlichen Träger, die auch in der Ablehnung der vom Bundesnetzwerks Ombudschaft (2016, S. 4) vorgeschlagenen Positionierung „fachlich fundierten Parteilichkeit“ zum Ausdruck kommt. Die dahinterstehende Frage, ob die Unterstützung und der Ausgleich der Machtasymmetrie davon abhängig ist, ob das Risiko einer Kindeswohlgefährdung gesehen wird, birgt die Gefahr in sich, die Aufgaben und Rollen von ASD und OL zu vermischen – und damit gegenüber Nutzer_innen wie Trägern eine unklare Rolle einzunehmen.

Die Gruppendiskussion hat sehr deutlich gezeigt, dass diese Unklarheit stark mit dem Begriff ‚Parteilichkeit‘ verbunden ist und weniger mit der konkreten Rollenauffassung. Die geteilte Formulierung des ‚Beistehens‘ entspricht inhaltlich jedoch der „fachlich fundierten Parteilichkeit“, die auf die Sicherung der Beteiligungsrechte und die Anwendung des SGB VIII zielt:

„Ich glaube, der Punkt ist, dass wir eigentlich unterstellen, [...], dass diejenigen Leute, die sich beschweren, immer unter dieser Machtasymmetrie leiden. Und unser Job besteht darin, also im Grunde genommen, die auf eine Augenhöhe zu bringen. [...] Das ist der eine Punkt. Und der zweite Punkt ist, [...] dass wir eigentlich einklagen, dass das Gesetz, das SGB VIII, umgesetzt

wird im Sinne von Partizipation und ähnlichen Geschichten. [...] Und wenn wir da Defizite sehen [...], dann sind wir nicht parteilich, sondern klagen auf Einhaltung des Gesetzes“ (GD).

Dieses Zitat reflektiert exemplarisch die in der Konzeption und auch der Praxis noch offenen Fragen nach der konkreten Ausfüllung des ombudtschaftlichen Mandates, bei gleichzeitig befürchteter Kollision dieses Mandats mit der Orientierung am ‚Kindeswohl‘ bzw. an ‚Kindeswohlgefährdung‘. Dies mache, so wurde es auf dem Abschlussworkshop am 09.04.2018 formuliert, eine weitere Klärung und konzeptionelle Verankerung erforderlich – sowohl in Bezug auf die eigene Rollenklarheit (nach innen) als auch in der Darstellung gegenüber potenziellen Nutzer_innen und Beschwerdeadressat_innen (nach außen). In diesen Kontext gehört die die bisher eher diffus geklärte Frage, inwieweit und wie die OS – wie im Konzept vorgesehen – Nutzer_innen als eine Art ‚letztes Mittel‘ aktiv bei der Rechtsdurchsetzung unterstützt.

In dem extern moderierten Workshop am 27.06.2018 wurde die interne Klärung vertieft und nach Aussagen der OL die Ambivalenzen einvernehmlich geklärt. Insbesondere wurde festgehalten, dass ombudtschaftliche Begleitung und Kinderschutz nur mittelbar verbunden sind, da sich das Kindeswohl generell am Elternwohl orientiere und es daher grundlegend sei, die Eltern zu stärken. Mit Blick auf die Mandatierung bedeutet dies, so die einhellige interne Klärung, dass das Mandat prinzipiell von der Beschwerdeführer_in ausgehe, und – wie im obigen Zitat angesprochen – deren_dessen Anspruch auf Umsetzung der Rechte und Verfahrensvorgaben nach dem SGB VIII unabhängig von einer evtl. festgestellten Kindeswohlgefährdung besteht.

Auch andere Fragen der Rollen und Aufgaben wurden im Verlauf der Entwicklung und mit der neuen Konzeption (2018) geklärt, neben der bereits genannten Zuständigkeiten und dem Primat der Nutzenden bei der Auftragsklärung und der Klärung der Bearbeitungsschritte gehört dazu auch die Frage nach der Dauer und Intensität der Begleitung. Hier scheint es Konsens, dass die Klärung des Anliegens im Fokus steht und weitergehende Begleitungen dann individuell und flexibel jenseits und getrennt von der Ombudstätigkeit stattfinden können.

3.3.7 Wahrnehmung und Öffentlichkeitsarbeit

Eng verbunden mit der internen Rollenklärung ist das vierte zentrale Thema, das seit Beginn der Begleitforschung einen Schwerpunkt darstellt: die Öffentlichkeitsarbeit und

Wahrnehmung der OS Hamburg-Mitte in der Fachwelt und bei den potenziellen Nutzenden. Diese wird konsensual kritisch bewertet: „*Da sind wir total schwach besetzt*“ (GD). Gleichzeitig gehört die Öffentlichkeitsarbeit zu den Themen, die inzwischen in Arbeit sind. So werden neue Flyer und Plakate entwickelt und die in der Konzeption vorgesehene regelhafte Kommunikation mit den öffentlichen und den freien Trägern, die mit der Information über das neuen Konzept verbunden werden sollten, zeigt Veränderungsnotwendigkeiten an, die auch von den Ergebnissen der (Nicht-)Nutzer_innenbefragung (Kap. 3.2.2 & 3.4) und der Befragung der freien und öffentlichen Träger (Kap. 3.5) bestätigt werden. Insofern werden hier nur konkrete, mit den bisherigen Schwerpunkten verknüpfte Aspekte und Perspektiven stichwortartig aufgeführt. Deren Realisierung hängt jedoch von der Klärung der Ressourcenfrage ab, da sie von den Ehrenamtlichen und der Verwaltungskraft nur zum Teil umgesetzt werden können:

- Entwicklung neuer Informationsmaterialien und einer eigenen Website für unterschiedliche Zielgruppen (Träger, erwachsene Nutzende, junge Menschen) mit eigenem Design, um die Unabhängigkeit zu symbolisieren;
- Ausweitung der Werbung über soziale Netzwerke;
- verbindliche Weitergabe der Flyer der OS durch die Mitarbeiter_innen des JA bei Hilfeplangesprächen und Hinweis auf die OS in den Protokollen;
- Aufnahme der Hinweispflicht auf die OS in die Zweckbeschreibungen der Träger.

3.3.8 Zusammenfassung und Perspektiven

Die Ergebnisse des Teilprojektes und die gemeinsamen Workshops unterstreichen, wie eingangs formuliert, dass die OS Hamburg-Mitte sowie eine hamburgweite Implementierung von OS aufgrund der gegebenen strukturellen Machtasymmetrien im Jugendhilfesystem sinnvoll und notwendig erscheinen. Damit könnten und sollten stärker als bisher auch strukturelle Konflikte und Defizite im Jugendhilfesystem im Rahmen einer konstruktiven Zusammenarbeit mit der OS erkannt und bearbeitet werden:

„Ich will noch einmal ausdrücklich betonen, wenn wir jetzt nicht schon eine Ombudsstelle hätten, auch wenn sie noch nicht optimal ausgestattet ist, dann müssten wir sie sofort erfinden. Die Ombudsstelle ist [...] eine Möglichkeit eigenes Handeln zu hinterfragen und zu reflektieren. Sprich als lernende Organisation [...] mit einer Fehlerkultur, in der wir anerkennen,

dass wir Fehler machen und in der wir anerkennen, dass es diese Machtasymmetrie gibt, müssen wir und wollen wir jede Gelegenheit nutzen, eigenes Handeln zu reflektieren und da bietet die Ombudsstelle [...] eine von vielen Möglichkeiten, die wir brauchen. Wir brauchen die Ombudsstelle. Fertig.“

Gleichzeitig zeigen die Begleitforschung und die gemeinsamen Workshops, dass die bisherige Umsetzung des Pilotprojekts nicht als eins zu eins übertragbares Modell für eine hamburgweite Implementierung geeignet erscheint.

Als grundlegend geeignet eingeschätzt wird die primär ehrenamtliche Organisation ombudshaftliche Tätigkeit sowie die derzeitige Bearbeitung der konkreten Anliegen. Diese benötigt jedoch Rahmenbedingungen, die es den ehrenamtlichen OL ermöglichen, sich primär mit der Anliegenbearbeitung zu befassen.

Hervorzuheben sind dabei – auf Basis der Befunde und der gemeinsamen Gewichtung und Erörterung im Abschlussworkshop – auf der strukturellen und organisatorischen Ebene die Notwendigkeit hauptamtlicher Fachkräfte als „Kümmerer_innen“ und Organisator_innen in der OS sowie die Sicherung einer weitestmöglichen Unabhängigkeit von der Verwaltung. Hierzu gehören ein eigenes Budget, die Weisungs- und Aufsichtsunabhängigkeit auch der Verwaltungskraft von der Jugendamtsverwaltung, die verlässliche Erreichbarkeit, einladende und niedrigschwellige Räumlichkeiten außerhalb der Behörde sowie klare Dokumentations- und Informationsregelungen. Auf Grundlage der Befunde lässt sich nicht konkretisieren, ob (und wenn ja wie) dies in einer anderen Anbindung an den JHA (im Falle der Ausweitung an die die JHA) gewährleistet werden kann.

Die OS favorisiert im Abschlussworkshop bei einem Ausbau eine überbezirkliche Organisation mit bezirklichen Anlaufstellen oder Ansprechpartner_innen in Anlehnung an die der „Berliner Beratungs- und Ombudsstelle“ (BBO)⁴⁹. Für die OS Hamburg-Mitte wird eine organisatorische Anbindung außerhalb des Jugendamtes unter Aufsicht des JHA für denkbar gehalten, etwa durch die Anbindung an die Geschäftsstelle der Bezirksversammlung.

Auf der konzeptionellen Ebene erfordert ein Ausbau eine gemeinsame Vorlaufphase und die – durch Workshops und Fortbildungen unterstützte – Klärung der ambivalenten Anforderungen, um ein klares Rollenverständnis, aber auch Arbeitsstrukturen zu entwickeln,

⁴⁹ <https://www.brj-berlin.de/projekte/bbo-jugendhilfe/>

die nach innen und dann auch nach außen transparent gemacht werden können⁵⁰. Im Kern betrifft dies inhaltlich die Definition und Kommunikation von Zielen und Aufgaben ombudshaftlicher Arbeit, also primär strukturelle Machtasymmetrien auszugleichen, Verfahrenstransparenz und Beteiligungsrechte zu sichern. Für die Weiterentwicklung und einen Ausbau zu klären ist zudem die Umsetzung und Tragweite der Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen als „scharfes Schwert“ der ombudshaftlichen Tätigkeit. Darüber hinaus sollte die übergreifende fachpolitische Funktion der OS, die Rückkopplung von Konflikten ins ‚System‘, für die die Anbindung an den JHA spricht, gestärkt werden – konzeptionell und in der Praxis.

Nicht zuletzt ist eine klare Öffentlichkeitsarbeit und Werbung zentrale Gelingensbedingung für die Weiterführung und eine mögliche Ausweitung. Damit sind sowohl die systematische Kommunikation mit der Fachwelt und die Bearbeitung der bestehenden Missverständnisse und Bilder von der OS gemeint, als auch eine zielgruppengerechte Ansprache und Information, die die Unabhängigkeit, die Rolle und die Grenzen der OS verdeutlicht. Korrespondierend hiermit sollen – entsprechend des Konzeptes (2018) – auch weitere Nutzer_innengruppen (insbes. junge Menschen sowie auswärtig unterbrachte Adressat_innen) und Anliegenkomplexe (etwa Beschwerden gegenüber freien Trägern) angesprochen sowie Zugangsschwellen gesenkt werden. Die Öffentlichkeitsarbeit wurde in einem Konzeptentwicklungsworkshop (16.05.2017) neben der Hauptamtlichkeit als eine zentrale Voraussetzung bzw. Bedingung für den Ausbau von OS markiert.

3.4 Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte aus der Perspektive der Nutzenden und Nichtnutzenden

Die Befragung von Nutzer_innen war von Anfang an als ein Schwerpunkt der Begleitforschung geplant, um sowohl die Zielerreichung und die mögliche Ausweitung der OS auf ganz Hamburg auch auf Basis dieser – oft vernachlässigten (vgl. Bitzan/Bolay/Thiersch 2006) – Perspektive zu evaluieren, als auch um Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Konzeptes zu generieren. Ursprünglich waren dafür ca. zwölf Interviews angedacht, um sowohl ‚typische‘ als auch ‚besondere‘ Konstellationen und Nutzungen zu erheben. Die Idee, dabei kontrastiv vorzugehen erwies sich aufgrund der geringen Nutzungszahlen (Kap. 3.2.1) und Bereitschaft

⁵⁰ Wie es in der OS Hamburg-Mitte (zuletzt auf dem Workshop vom 27.06.2018) intensiv betrieben und entwickelt worden ist. Dieser ertragreiche Prozess unterstreicht dessen Notwendigkeit insbes. bei einem Ausbau der OS.

der Nutzenden für ein Interview als weniger geeignet. Neben der geringeren Anzahl an möglichen Interviews war die angestrebte Kontrastierung vor dem Hintergrund, dass die Fragebögen zur nachträglichen Bewertung der Begleitung durch die OS von einer spezifischen Gruppe ausgefüllt wurden (Kap. 3.2.3), stark eingeschränkt. Zudem hat die Erhebung der Anliegenengänge gezeigt, dass bestimmte Gruppen, insbesondere die im Konzept als eine zentrale Zielgruppe hervorgehobenen jungen Menschen, kaum erreicht wurden. Dies war, ebenso wie die – auch in diesem Zusammenhang – kritisch erörterte Öffentlichkeitsarbeit, ein zentrales und durchgängiges Thema in den begleitenden Workshops.

Aus diesen Gründen wurden zusätzlich zu den Nutzer_innen auch Nichtnutzer_innen befragt, um Erkenntnisse über Gründe für die Nichtnutzung und Erwartungen an eine OS zu gewinnen, und auf diese Weise ein möglichst breites Bild zu erreichen. Bei der in der qualitativen Forschung grundsätzlich herausfordernden Aufgabe, Nichtnutzende, die zugleich potenzielle Nutzer_innen sein könnten, zu finden, waren der responsive Forschungsansatz und die gemeinsamen Workshops sehr hilfreich. Dort wurden gemeinsam unterschiedliche Zugänge und Möglichkeiten entwickelt, auch weil beide Perspektiven allseitig als überaus relevant eingeschätzt wurden.

3.4.1 Empirische Basis und Vorgehen

Insgesamt wurden sieben leitfadengestützte Einzelinterviews mit Nutzer_innen der OS Hamburg-Mitte geführt (zwei davon bereits in der explorativen Phase). Damit wurden, auch wenn die absolute Zahl gering erscheint, immerhin 14,5% aller Nutzer_innen zum Ende des Erhebungszeitpunktes (n=48) erreicht und knapp zwei Drittel derjenigen, die den Fragebogen ausgefüllt haben (n=11). Der für die Nutzenden verwendete Leitfaden (Anhang 12) fokussierte (1) die Gründe für die Inanspruchnahme, (2) den Zugang und die Schwellen, (3) das Erleben des konkreten Verfahrens, sowie (4) die Zufriedenheit mit der Begleitung.

Für die Nichtnutzer_innen wurden zum einen in drei Gruppendiskussionen (vgl. Lamnek 2005; Loos/Schäffer 2001; Mäder 2013) junge Menschen befragt, auf die als angestrebte zentrale Zielgruppe ein besonderer Fokus gelegt wurde (Leitfaden: Anhang 13). Die Teilnehmenden waren in unterschiedlichen Projekten der Jugendhilfe angebunden: zum einen in der OKJA und zum anderen in zwei schulkooperativen Projekten. Auf diese Weise wurden sowohl junge Menschen mit HzE- und Jugendamtserfahrung als auch junge Menschen ohne persönliche

Erfahrung mit dem JA erreicht. In weiteren fünf leitfadengestützten Einzelinterviews (Leitfaden: Anhang 14) wurde die Perspektive der jungen Menschen mit zwei Vertreter_innen einer Peer-Beratungsstelle mit eigener Jugendhilfeeerfahrung intensiviert. Zum anderen wurde eine Person aus dem Bereich der Pflegeeltern befragt, einer Gruppe, die offenbar einen guten Zugang zur OS hat sowie zwei private Vormünder_innen, also aus einer Zielgruppe, die die OS Hamburg-Mitte eher weniger genutzt hat und zudem die Sichtweise ihrer Mündel mit einbringen konnte. Die für die Nichtnutzenden zunächst geplante Unterscheidung in Nichtnutzer_innen mit und solche ohne Kenntnis von der OS Hamburg-Mitte hat sich als nicht tragfähig erwiesen. Bereits die Interviewanfrage und die damit verbundenen Nachfragen und notwendigen Vorgespräche führten dazu, dass alle Befragten ein Bild von der OS Hamburg-Mitte hatten. Daher wurden Leitfäden für die Einzelinterviews und die Gruppendiskussionen entwickelt, die jeweils (1) die Gründe für die Nichtnutzung; (2) Vorstellungen und Erwartungen bezüglich (a) des Zugangs und der Öffentlichkeitsarbeit sowie (b) der Tätigkeit einer OS fokussierten, um so weit wie möglich eine Kontrastierung mit den Ergebnissen der Interviews mit den Nutzenden zu ermöglichen. Dabei wurden, insbesondere in den Gruppendiskussionen auch das Plakat der OS (Anhang 18) sowie ein Foto von den ersten drei OL (Hamburger Morgenpost vom 30.09.2015) verwendet.

Die insgesamt 15 Interviews wurden in zwei Schritten, jeweils QDA-Software gestützt (vgl. Kuckartz 2010), ausgewertet: Zunächst wurden aus vier besonders erkenntnisträchtige Interviews in Anlehnung an die Grounded Theory (vgl. Glaser/Strauss 2010; Breuer 2009) induktiv Kategorien generiert, die die vorab theoretisch sowie aus dem Forschungsprozess deduktiv entwickelten Kategorien ergänzten und modifizierten. Mit diesem Kategoriensystem wurden dann die übrigen elf Interviews nach der strukturierenden Inhaltsanalyse (vgl. Mayring 2010a und 2010b) „durchgereicht“ (Kruse 2014, S. 390).

3.4.2 Grundlegende Einordnung und Ergebnisse

Übergreifend lässt sich konstatieren, dass aus der Perspektive beider Gruppen (Nutzende und Nichtnutzende) eine Implementierung von OS in ganz Hamburg sinnvoll erscheint, sofern diese als eine Art ‚Gegenentwurf‘ zur Behörde – also unabhängig und klar abgegrenzt von dieser – konzipiert werden, um das belastete und von strukturellen Machtasymmetrien geprägte Verhältnis von Nutzer_innen und Jugendamt zu bearbeiten. Dies gelingt, so die

Befunde, der OS Hamburg-Mitte auf der Ebene des Einzelfalls, ohne dass in der ombudtschaftlichen Beratung selbst Wissens- und Machtasymmetrien zum Tragen kommen, die dort strukturell ebenfalls bestehen. Gleichzeitig verweisen die Befunde – wie die quantitativen Daten (Kap. 3.2) – auf Schwellen für den Zugang, die sowohl mit der Öffentlichkeitsarbeit bzw. eher geringen Bekanntheit als auch mit der Organisation, Struktur und der Kommunikation der Rolle und Aufgaben zusammenhängen. Diese zunächst knapp zusammengefassten Befunde, die bei beiden befragten Gruppen deutliche Gemeinsamkeiten (auch bzgl. Erfahrungen und Erwartungen) aufweisen, werden in der folgenden Darstellung jeweils gegenübergestellt und anschließend mit Blick auf die zentralen Dimensionen, Machtasymmetrie und Niedrigschwelligkeit (die auch die Öffentlichkeitsarbeit beinhaltet) verdichtet.

Um die Anonymisierung zu gewährleisten wird bei direkten Zitaten aus den Interviews lediglich zwischen Nutzer_innen und Nichtnutzer_innen unterschieden und bei der Benennung von Einrichtungen oder Personen verallgemeinert. Daher wird auch konsequent von Ombudsperson gesprochen und bei den zugehörigen Personalpronomen die weibliche Form verwendet.

3.4.3 Schwellen und Zielgruppen – Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation

Mit Blick auf die im Zuge der Entwicklungen der Nutzendenzahlen und Zielgruppenerreichung auch für die Begleitforschung durchgängig bedeutsamen Fragen nach der Bekanntheit der OS und den Zugängen zeigen sich sowohl bei den Nutzer_innen als auch bei den Nichtnutzer_innen die – bereits in den Fragebögen deutliche – geringe Relevanz der Öffentlichkeitsarbeit und die geringe Bekanntheit der OS: *„Ich hatte keine Ahnung, dass es so etwas gibt!“* (Kap. 3.2.3). Dies hat sich in den Interviews mit den Nutzenden, die auch die Fragebögen ausgefüllt haben, erwartungsgemäß bestätigt. Die Informationsmaterialien (Internet, Flyer, Plakat) haben bei den Zugängen der Nutzer_innen keine bzw. nur eine geringe Rolle gespielt. Die für die Nutzung notwendige Kenntnis von der OS Hamburg-Mitte wurde über die Presse, v.a. jedoch über Professionelle (JA, freie Träger, Beratungsstellen) erlangt. *„Mir war so, als wenn die Mitarbeiter_in der Behörde die Ombudsstelle kannte, als wenn er/sie direkt sagte, ich soll zur Ombudsstelle. Ich wusste ja nicht, was es ist“* (Nutzer_in). Bei den Nichtnutzer_innen lässt sich die mangelnde Bekanntheit der OS als ein Hauptgrund für die

Nichtnutzung ausmachen, vereinzelt wird auch die eigenständige Interessensdurchsetzung bzw. die Verfügbarkeit anderer Unterstützer_innen als Grund für die Nichtnutzung genannt: *„Um ehrlich zu sein, habe ich mich bis jetzt überall durchgeboxt und wenn ich nicht mehr weiterwusste, habe ich keine Beschwerdestellen aufgesucht, sondern hab' eher mit Freunden darüber gesprochen, mit NAME [betreuende_r Sozialarbeiter_in] darüber gesprochen“* (Nichtnutzer_in).

Sowohl die Nutzer_innen als auch die Nichtnutzer_innen halten daher eine intensivere und zielgruppenangemessenere Öffentlichkeitsarbeit und Information für notwendig: *„Und selbst wenn jetzt in Mitte klar wird, wie groß die Auslastung in der Ombudsstelle überhaupt ist und man die Werbung dafür sozusagen auch an der richtigen Stelle anbringt, dann bringt das was, und dann – glaube ich – verändert das auch viel und das kann auch sehr viel Missmut nehmen. Es gibt ja viele Probleme, die einfach irgendwie durch eine Ombudsstelle gelöst werden könnten. Da bin ich mir sicher“* (Nutzer_in).

Dabei werden insbesondere von den Nichtnutzer_innen sowohl die Materialien selbst und ihre mangelnde Sichtbarkeit kritisch genannt, als auch die Verständlichkeit der Informationen und zentrale Bezeichnungen bzw. Begriffe, etwa „Ombudsstelle“ oder „Mediation“, mit denen gerade die jungen Menschen wenig anfangen konnten, wie an der Verwechslung von Mediation mit Meditation deutlich wird:

„Ich versteh' den Punkt Meditation in dem Fall nicht, was ist damit gemeint – der erste Punkt“ (Nichtnutzer_in).

„Ombudsstellen, das sagt einem nicht gleich was und da muss eben noch eine Aufklärung kommen, dass es öffentlich gemacht wird, dass Mensch auch weiß, dass es so etwas überhaupt gibt“ (Nichtnutzer_in).

Nicht zuletzt wird der enge Behörden- und Jugendamtsbezug, den das Plakat und auch der Flyer herstellen, kritisiert und als Schwelle markiert, da durch die ‚Behördenoptik‘ (Farbgestaltung, Layout, Abbildungen) eine Nähe der beiden Institutionen bzw. die Zugehörigkeit der OS Hamburg-Mitte zum Jugendamt suggeriert wird, wie die Aussagen junger Nichtnutzer_innen unterstreichen: *„...ich glaube nicht, dass ich dahin gehen würde, weil dann [aufgrund der Abbildung des Jugendamtes auf dem Plakat, d. Verf.] denkt man so, die gehörten zum Jugendamt oder sind beim Jugendamt.“* Zudem wären die Plakate aus diesem Grund wenig ansprechend und auffällig: *„Ich glaube, ich würde daran [Plakat, d. Verf.]*

vorbeilaufen. Wie gesagt, das ist so ein Format und so ein Stil, den du halt regelmäßig irgendwo hast, der sticht irgendwo nicht mehr heraus“ (Nichtnutzer_in).

An diesem Beispiel wird die enge Verbindung von Öffentlichkeitsarbeit und Zugangsschwellen deutlich. Die angestrebte Niedrigschwelligkeit, die neben Bekanntheit eben auch „flexible Zugangswege“, „nutzerfreundliche Öffnungszeiten“ und „Alltagsnähe“ (Redemeyer/Block 2011, S. 27) erfordert, ist nur in Teilen gewährleistet. Vor allem die Alltagsnähe würde, so die Befunde, organisatorische Veränderungen sowie Veränderungen der Öffentlichkeitsarbeit erfordern, was sich nicht nur an den verwendeten Begriffen zeigt. So fehlen aus Sicht der Nichtnutzer_innen interkulturelle Aspekte, sowohl was die Zusammensetzung der OL angeht als auch die fehlende Mehrsprachigkeit der Materialien und die fehlenden Informationen über Möglichkeiten, in anderen Sprachen beraten zu werden. Darüber hinaus wird eine höhere Diversität bzgl. Herkunft, Religionszugehörigkeit, Alter, Behinderung und Geschlecht als sinnvoll genannt, da diese Aspekte Schwellen abbauen oder herstellen können. So äußerte eine Interviewte, dass es ihr leichter fallen würde, mit einer Frau zu sprechen. Auch das relativ homogene Alter der aktuellen OL, die alle bereits im Ruhestand sind, wurde gerade von den jungen Menschen als Schwelle benannt: *„Vielleicht verstehen sie die Jugend heutzutage nicht“* (Nichtnutzer_in). Andere schätzen gerade die Erfahrung, die auch mit dem Alter assoziiert wird, sowie die Unabhängigkeit der berenteten Ehrenamtlichen.

3.4.4 Anbindung an das Jugendamt – Erwartungen und Sichtweisen

Ein wesentlicher Aspekt, der auch in den Workshops und unter den OL kontrovers diskutiert wurde, ist die organisatorische und räumliche Anbindung an das JA, die nicht nur mit Blick auf die Materialien als relevant genannt wird. Dies zeigt sich bspw. auch in den Erwartungen an eine OS, die sehr konkret beschrieben werden: Diese soll zentral gelegen und gut erreichbar sein, einen eigenen direkten Eingang haben, vor allem soll sie auch räumlich einen Kontrast zu behördlichen Stellen darstellen. *„Ich finde, das sollte so ein bisschen – also – gemütlich gemacht werden, also nicht wie so ein [...] ein Raum im Amt, einfach ein Tisch, ein paar Stühle, sondern dass es halt schon ein bisschen so ist, wenn man redet, dass man von seinen Aggressionen sozusagen weggeht, falls man Probleme haben sollte, dass man da auch ein bisschen entspannen kann, wenn man redet, dass man nicht so unter Druck gesetzt wird“* (Nichtnutzer_in).

Für die Nichtnutzer_innen markiert die räumliche und organisatorische Nähe, die bei allen mit einer negativen Wahrnehmung oder negativen eigenen Erfahrungen mit dem JA verbunden wird, eine sehr hohe Schwelle, die die Nutzung verhindert: *„Eine Ombudsstelle, wo sie genau angesiedelt ist, weiß ich nicht, auf jeden Fall irgendwo zwischen der Fachkraft und der Jugendamtsleitung, also die ist ziemlich unmittelbar angesiedelt dort, wo das Problem diskutiert wird. Ich kann mir – ehrlich gesagt – nicht vorstellen, dass dort eine, wie es notwendig wäre, unabhängige Prüfung der anstehenden Fragen stattfindet. Deswegen haben wir uns diesen Schritt erspart“* (Nichtnutzer_in). Noch deutlicher werden die damit verbundene Schwelle und das Bild vom JA in der folgenden, exemplarischen Aussage: *„Die werden bestimmt zum Jugendamt gehen und denen erzählen...“* (Nichtnutzer_in). Diese und ähnliche Aussagen unterstreichen auch die Notwendigkeit der Unabhängigkeit der OS, die klar transportiert werden muss, um diese massive Schwelle abzubauen.

Von den Nutzer_innen wird die räumliche Nähe zum JA zum Teil weniger wahrgenommen und zum Teil auch die Stärken der räumlichen Nähe hervorgehoben: *„Ich finde es auch gut, dass es in der Nähe ist, weil man dann nicht noch mal einen neuen Weg suchen muss, falls man Schwierigkeiten hat mit der Orientierung“* (Nutzer_in). Da die Nutzer_innen die OS aufgesucht und in Anspruch genommen haben, war diese Schwelle für sie selbst überwindbar, zugleich wird sie auch von diesen als mögliche Barriere benannt: *„Mich hat das nicht gestört, dass das im selben Haus wie das Jugendamt, weil, da sind mehrere Behörden und alles Mögliche drin. Das ist mir im Endeffekt egal. Ich kann mir vorstellen, dass es Menschen gibt, die Stress hatten mit dem Jugendamt und dann aus psychischen und – wie auch immer – Gründen nicht gewillt sind, das Gebäude noch mal zu betreten, was in dem Fall eine Barriere sein könnte. Das kann ich mir gut vorstellen, aber für mich war es keine Barriere“* (Nutzer_in).

Die organisatorische und inhaltliche Nähe spielt jedoch auch bei den Nutzer_innen eine wesentliche Rolle, da diese – wie die Nichtnutzer_innen – dem JA sehr skeptisch gegenüber stehen und Behörden generell als problematische Institutionen beschreiben: *„Also der Bezirk Mitte war eigentlich dafür verantwortlich, dass Folgemaßnahmen eingeleitet werden und die haben überhaupt nichts gemacht.“* (Nutzer_in); *„das Jugendamt ist für mich Unterwerfungsamt.“* (Nutzer_in). Das Verhältnis von Jugendamt und OS wird also auch von den Nutzer_innen weitgehend kritisch betrachtet und mit der Erwartung an die OS verbunden, unabhängig zu sein bzw. in Opposition zu den Behörden zu stehen. Diese Erwartung und die wahrgenommene eigene Macht- und Hilflosigkeit haben bei den Nutzer_innen den Zugang

dann entgegen der damit verbundenen Befürchtungen ermöglicht. Dabei wird durchgehend beschrieben, dass der Erstkontakt zur OS erhebliche Ressourcen und Überwindung gekostet hat: *„Man hätte natürlich dann in dem Moment [neues Anliegen, nachdem eines bereits mit der OS bearbeitet worden war d. Verf.] noch mal die OS einschalten können, aber die Kraft ist auch irgendwann erschöpft. Also wir haben dann gesagt, nee. Also mein Mann gings gesundheitlich ganz schlecht, (...) und also (...) durch diese ganze Geschichte mit NAME [junger Mensch], ne, und dann haben wir gesagt, jetzt reicht’s“* (Nutzer_in). Zum Teil hat die notwendige Überwindung auch mit der Anbindung an das JA zu tun: *„nun ist mir das auch nicht so leicht gefallen, mich in der Angelegenheit ans Jugendamt zu wenden. Dadurch hat sich auch ein bisschen Zeit äh verschoben, das hat’s nicht leichter gemacht“* (Nutzer_in).

3.4.5 Arbeitsweise und Aufgaben der OS – Wahrnehmungen und Zuschreibungen

Sowohl bei den Nutzer_innen als auch bei den Nichtnutzer_innen zeigt sich mit Blick auf den Zugang – analog zu den öffentlichen und freien Trägern (Kap. 3.5) – deutlich, dass die Rolle und Aufgaben der OS nicht bzw. nur in Ansätzen klar sind und dabei insbesondere die als fehlend wahrgenommene Unabhängigkeit sowie die zum Teil missverstandene organisatorische Anbindung als hohe Schwelle und Grund für die Nichtnutzung angegeben werden. So ist den Interviewten vor einer möglichen Kontaktaufnahme oft nicht klar, inwiefern die OS *für, mit* oder *gegen* das JA arbeitet und wessen Interessen sie vertritt. Dies ist auf die fehlende Kenntnis bürokratischer Strukturen sowie auf fehlende Informationen über die OS Hamburg-Mitte – und damit auch auf die Öffentlichkeitsarbeit – zurückzuführen. Die mit biografischen Erfahrungen verbundene Abneigung gegen das JA befördert zudem eine ablehnende bzw. skeptische Haltung gegenüber der OS.

Darüber hinaus wird die OS von den einen als Stelle primär für junge Menschen betrachtet, *„die sich mit ihren Problemen und ihren Konflikten alleingelassen fühlen“* (Nichtnutzer_in), von anderen als ausschließlich zuständig für Eltern und Personensorgeberechtigte: *„Vielleicht habe ich es aber auch nur so gelesen, weil es für mich einfach klar war, dass es mich betrifft und nicht die Jungs“* (Nichtnutzer_in). Auch diese Unklarheit und die damit verbundenen subjektiven Vorstellungen und Zuschreibungen markieren eine Schwelle.

Wie eingangs genannt, wird die Beratungs- und Begleitungsarbeit der OL und der OS nachdem die Schwelle des Zugangs überschritten worden ist, von den Nutzer_innen positiv und dann auch als niedrigschwellig erlebt. Dabei werden die von den Nichtnutzer_innen als Erwartung formulierten Aspekte, wie Flexibilität bezüglich des Ortes und des Mediums (Telefon, Mail), eine zeitnahe Kontaktaufnahme sowie Transparenz und Partizipation bzgl. des Vorgehens, von den Nutzer_innen – unabhängig vom Erfolg des eigenen Anliegens und der Zufriedenheit mit dem Ergebnis – positiv hervorgehoben. Damit scheinen mit „Alltagsnähe“, „Auftragsorientierung“ und „Freiwilligkeit“ zentrale Elemente niedrigschwelliger Arbeit (vgl. Redemeyer/Block 2011, S. 27) in der Begleitung und Beratung erfüllt, wie ein_e Nutzer_in explizit äußert: *„Also das war total niedrig (I: mh) schwellig von der Seite.“* Dabei spielt die schnelle und direkte Kontaktaufnahme nach der – meist telefonischen – Anliegenannahme offenbar eine wesentliche Rolle: *„was ich super fand war, dass da [im Internet, d. Verf.] stand innerhalb von ner Woche kriege ich Antwort (I: mhm) und ich hatte, ich glaube innerhalb von zwei ... Tagen Antwort“* (Nutzer_in). Ebenso bedeutsam scheinen die hohe Wertschätzung und das Engagement der OL zu sein, die als Kontrast zu den Erfahrungen mit Behörden bewertet werden: *„Ja also es war so, dass ich das Gefühl hatte, man wird halt wirklich ernst genommen“* (Nutzer_in).

Die Interviewpartner_innen beschreiben die Arbeitsweisen der OL als freundlich, flexibel, an die Anliegen und Bedürfnisse der unterschiedlichen Nutzenden angepasst und vertrauensvoll. Das auch von den Nichtnutzer_innen als eine zentrale Erwartung formulierte „Gehört werden“ und „Ernst genommen werden“, also einen Ort der Anerkennung und Bestätigung für die eigene Situation zu finden, hat so einerseits zum (situativen) Ausgleich der strukturellen Machtasymmetrie beigetragen und andererseits keine neuen Ohnmachtserfahrungen in der ombudshaftlichen Begleitung (die ebenfalls eine strukturelle Machtasymmetrie aufweist) produziert. Dazu hat neben dem Engagement der OL insbesondere die klare, im neuen Konzept (2018) verankerte Auftragsabklärung zwischen OL und Nutzer_innen beigetragen, wie im Folgenden anhand einiger Zitate von Nutzer_innen illustriert wird. Diese reflektieren die insgesamt hohe Zufriedenheit mit der Begleitung:

„Das meiste war schon telefonisch, also warum, weshalb, wieso. Dann hat sie gefragt, ob ich in Begleitung dahin möchte, weil wir ja einen Termin gehabt haben. Ob ich in Begleitung hin möchte oder ob ich das alleine machen würde.“

„hatte mit mir so ein bisschen aufgedrösel, was kann man tun? Worum geht es? Was ist das Problem? Und was kann man machen? Und ähm hat mir auch so teilweise äh Sachen gesagt, wo man was tun kann und wo nicht. Also, dass man das so unterscheiden kann, wo lohnt sichs, [...] sich zu engagieren und wo nicht. Und das war für mich erstmal ganz gut.“

„Also das fand ich total toll, dass sie wirklich jeden Schritt, immer wieder gefragt hat, ist das in Ihrem Sinne? Soll ich das so machen?“

„Ja, die war sehr flexibel. Wenn ich ein Problem habe, konnte ich sie anrufen, kann ich jetzt immer noch, wenn irgendwas los ist. Sie war bereit, sich mit mir auch bei mir zu Hause zu treffen oder je nachdem, wo es für mich am günstigsten ist. Es ging auch nachmittags, abends oder vormittags, das war alles gar kein Problem. Sie war sehr flexibel, sehr aufmerksam, sehr nett. Eine sehr gute aufrechte Person“ (Nutzer_in).

„Ja, das war schon gut. Ohne ihre Hilfe wäre ich nicht so weit gekommen. Wenn sie nicht gewesen wäre, wäre ich gegen die Wand gelaufen. Das wäre so gekommen. Sie hat mich auch ein bisschen ausgebremst“ (Nutzer_in).

Die in den Zitaten deutliche und für die Nutzenden sehr bedeutsame persönliche Wertschätzung wird in der Regel mit der Kompetenz und Fachlichkeit der OL verknüpft und verweist damit auf die Anforderungen an künftige OL: *„Also ich hab ja, ich hab wie gesagt nur mit einer Person, mit der (I: mmh) Ombudsperson zu tun gehabt, und der merkt man einfach die jahrelange Erfahrung an, die sie selber im Jugendhilfebereich gearbeitet hat. Das ist natürlich ein Riesengewinn“ (Nutzer_in).*

In der konkreten Begleitung variiert, wie die Zitate zeigen, die (vereinbarte) Rolle der OL, die einerseits als sachlicher Ruhepol (Aufklärung und Sortierung, s.o.) und andererseits als aktive Unterstützer_innen in Gesprächen mit Behördenvertreter_innen: *„Also es war sehr freundlich und es war sehr sachlich. (I: mhm). Und das war vielleicht auch das, was ich gebraucht habe. Dass das nicht immer so in die emotionale Schiene geht. Weil ich natürlich schon immer so aufgewühlt war auch mit dem Thema. Sondern dass es sachlich bearbeitet wurde. Dass da jemand auf ner sachlichen Schiene gesagt hat, ‚Das ist Fakt. Und so und so kann man sich verhalten. Das kann man tun, muss es nicht, aber man könnte‘“ (Nutzer_in).*

Diese unterschiedliche Ausgestaltung der Rolle entspricht der Konzeption (2014 & 2018), sie reflektiert jedoch auch die immanenten Konflikte, die mit der komplexen Rolle als

Ombudsperson verbunden sind, und sich nach wie vor in der Konzeption wiederfinden. Das Rollenverständnis und die damit verbundenen Klärungen waren während der gesamten Begleitforschung ein zentrales Thema für die OL (Kap. 3.3) – nicht nur in der Wahrnehmung von außen (auch Kap. 3.5). Im neuen Konzept wird einerseits die Vermittlungsrolle hervorgehoben und betont, keine Kontroll- und Disziplinarinstanz zu sein. Andererseits erfordert der in dieser Konzeption verankerte Ausgleich von Machtasymmetrien auch eine „fachlich fundierte Parteilichkeit“ (Bundesnetzwerk Ombudschaft 2016: 4). Letztere wird darin als „akzeptierende Haltung gegenüber den Ratsuchenden“, „Aktive Durchsetzung bei Rechten“, „Beistand nach § 13 SGB X“ (Konzept 2018, S. 2) konkretisiert. Dieser doppelte bzw. zweideutige Anspruch erfordert jedoch eine klare Positionierung und Kommunikation, um Missverständnisse und falsche Erwartungen zu vermindern, wie sie sich in den Interviews zeigen.

So wird die OS von den Nutzer_innen einerseits als mehr oder weniger neutral, vermittelnd und aufklärend erlebt: *„Ich hatte den Eindruck, da verstanden worden zu sein. Sie hat auch gesagt, sie versucht mit der Behörde sich auseinanderzusetzen und eine Vermittlerrolle einzunehmen“* (Nutzerin). Andererseits wird die OS als parteilich und als ‚Opposition‘ gegenüber dem Jugendamt bzw. anderen Behörden wahrgenommen, was auch eine Kontrollrolle impliziert: *„dann hat sitzt man halt da und weiß nicht, wie kann man sich dagegen wehren, ne? So. Und deshalb ist das ganz wichtig, dass die das auch wissen beim Jugendamt, dass es da jemanden gibt, der sich evtl. darum kümmert und sagt, hier, da läuft was nicht, so wie es sein soll“* (Nutzer_in).

Diese zweideutigen Erfahrungen bzw. Ansprüche finden sich auch bei den Erwartungen und Vorstellungen der Nichtnutzer_innen. Diese fordern von der OS einerseits deutlicher, parteilich und auch als Kontrollinstanz tätig zu werden, imaginieren sie andererseits aber auch als ‚bloße‘ Vermittlungsinstanz, die *„diese Brücke irgendwie zwischen Klienten und Amt und zwischen diesen ganzen Stellen“* (Nichtnutzer_in) schlagen soll. Wieder andere, insbesondere aus dem professionalisierten Bereich, beschreiben relativ klar den eigentlichen Anspruch von Ombudschaft, Ausgleich von Machtasymmetrien, auch in der Arbeit der OS selbst: *„Das heißt, Fachmitarbeiter [des Jugendamtes, d. Verf.] haben allen Anlass, sozusagen auf gleicher Ebene mit Pflegeeltern umzugehen, und das vermisse ich absolut. Es gibt natürlich Ausnahmen – na klar. Der Streit passiert ja immer da oder Konflikte, wo eben diese Augenhöhe nicht gegeben ist. Das gilt natürlich im gleichen Sinne auch für die Ombdustelle, die muss genauso auf*

Augenhöhe mit ARBEITSFELD kommunizieren, sonst hat das Ganze keinen wirklichen Effekt“ (Nichtnutzer_in).

Die bei beiden Gruppen angesprochene Kontrollfunktion der OS hängt vermutlich einerseits mit der Genese der OS Hamburg-Mitte und der medialen Berichterstattung zusammen (Kap. 3.1) und reflektiert die geringe Kenntnis über die Konzeption und Aufgaben: *„Ich bin der Meinung, die Ombudsstelle hat nicht ausreichend Verfügungsgewalt. Es wird eindeutig klar, dass da Gesetze nicht eingehalten werden von behördlichen Mitarbeitern und die Ombudsstelle kann nur mit dem Finger darauf zeigen und sagen: ‚Du, du – mach das anders.‘ Und es passiert trotzdem nichts. Ich finde, wenn eine Kontrollstelle eingerichtet wird, dann muss diese Kontrollstelle auch in der Lage sein, Missstände zu beseitigen – tatsächlich oder das mit auf den Weg zu geben“ (Nutzer_in).*

Andererseits resultiert diese gerade bei den Nutzer_innen auch daraus, dass die OS selbst, wie das Zitat anspricht, als machtlos wahrgenommen wird, insbesondere bezüglich der strukturellen Bearbeitung von Machtasymmetrien oder Konflikten: *„Alles super, aber wie kann sie mir denn helfen, was hat sie denn für Möglichkeiten?“ (Nutzer_in).* Wie eingangs formuliert und bisher verdeutlicht, können aus Sicht der Nutzenden individuelle Konflikte mit Hilfe der OS oft gelöst bzw. zur Zufriedenheit der Nutzer_innen bearbeitet werden. Eine strukturelle bzw. dauerhafte Bearbeitung von Konflikten bzw. Problemlagen wird dagegen nicht geschildert, und die Zuständigkeit der OS, diese zu thematisieren (etwa im JHA), scheint nicht bekannt: *„Der Kontakt hat stattgefunden, geändert hat sich nichts. Ich meine, das System wurde nicht umgeschrieben“ (Nutzer_in).*

3.4.6 Zusammenfassung und Perspektiven

Mit Blick auf die zwei zentralen Dimensionen der Perspektive der Nutzer_innen und Nichtnutzer_innen, Niedrigschwelligkeit und Machtasymmetrie, sowie auf die Fragestellung der Begleitforschung lässt sich zusammenfassend konstatieren, dass die von allen Interviewten geforderte Ausweitung von OS auf ganz Hamburg eng mit der hohen Relevanz der strukturellen Machtasymmetrie in der Jugendhilfe verbunden ist: *„Und selbst wenn jetzt in Mitte klar wird, wie groß die Auslastung in der Ombudsstelle überhaupt ist und man die Werbung dafür sozusagen auch an der richtigen Stelle anbringt, dann bringt das was und dann – glaube ich – verändert das auch viel“ (Nutzer_in).* Auch die Gründe für die tatsächliche

Nutzung reflektieren allesamt Machtasymmetrien, wie in folgendem Zitat besonders deutlich wird: *„Und das ist eben auch das Problem, dass zum Beispiel die die Vormünderin sagt, ‚sie ist unantastbar‘, also egal, was die entscheidet, diese Entscheidungen sind nicht rückgängig zu machen, oder die darf entscheiden, was sie will. Da kommt man nicht gegen an“* (Nutzer_in). Auch die Nichtnutzer_innen beschreiben durchgängig selbst erlebte Ohnmacht bzw. Machtasymmetrien und verweisen damit auf den Bedarf nach ombudshaftlicher Beratung, zumal andere Beschwerdewege wenig bekannt zu sein scheinen. Der Bedarf und die Relevanz sind demnach zweifellos vorhanden. Die bisherige Praxis der OS Hamburg-Mitte konnte die Machtasymmetrien insbesondere auf der Einzelfallebene – flexibel, transparent und subjektorientiert – bearbeiten bzw. verringern.

Die auch in den Interviews angesprochene strukturelle bzw. fachpolitische Rolle von OS (vgl. Bundesnetzwerk Ombudschaft 2016, S. 6 u. 11) scheint in Hamburg jedoch noch ausbaufähig, sowohl was die Transparenz über die – mit der Anbindung an den JHA verbundenen – Möglichkeiten gegenüber den Nutzer_innen angeht, als auch gegenüber der (Fach-)Öffentlichkeit. Das gleiche gilt für die Klärung und Kommunikation der Unabhängigkeit sowie der eigenen Rolle und konkreten Aufgaben, die auch aus der Perspektive der Nutzer_innen erforderlich ist. Dazu gehören insbesondere das Verhältnis von Vermittlung und Parteilichkeit, sowie die Abgrenzung von der teilweise direkt zugeschriebenen Rolle als Kontrollinstanz für ASD und AV. Dabei wird insgesamt deutlich, dass eine „fachliche Parteilichkeit“ notwendig ist (und in der Praxis auch ausgefüllt wird), um den Anspruch von Ombudschaft erfüllen zu können, strukturelle Machtasymmetrien zu verringern.

Die Klärung und v.a. Kommunikation der eigenen Rolle und Unabhängigkeit, die auch aus dieser Perspektive zentral ist, hängt eng mit der Dimension der Niedrigschwelligkeit zusammen, da sie mit der organisatorischen und räumlichen Anbindung verknüpft ist. Diese stellt im Zusammenspiel mit dem mangelnden Vertrauen in Behörden eine zentrale Schwelle für die Nutzung der OS Hamburg-Mitte dar. Vor diesem Hintergrund stellt sich mit Blick auf die Zukunft der Anbindung die Frage, wie und ob die Unterscheidung von JHA und JA-Verwaltung vermittelbar ist, da diese nicht nur räumliche, sondern auch organisatorische und strukturelle Implikationen hat.

Zudem lässt sich aus den Befunden eindeutig ableiten, dass eine zielgruppenorientierte Überarbeitung der Öffentlichkeitsarbeit, wie sie Ende 2017 begonnen wurde, dringend erforderlich erscheint. Die Menschen müssen die OS erreichen (und umgekehrt), um sie

nutzen zu können. Um potenzielle Nutzer_innen auch über Informationsmaterialien zu erreichen bzw. vorhandene Schwellen abzubauen, müssen die Unabhängigkeit, die Rolle und die Aufgaben verständlich und klar kommuniziert werden. Dazu gehören neben einem barrierefreien, eigenständigen Layout in Abgrenzung von der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit und der Nutzung weiterer Medien (Soziale Netzwerke, Messenger-Dienste...), auch konkrete Informationen, mit denen Schwellen abgebaut werden können, bspw. Mehrsprachigkeit und Informationen zu den OL selbst. Perspektivisch verweisen die Befunde darauf, dass auch mit einer größeren Diversität der OL weitere Schwellen abgebaut und die unterschiedlichen Nutzer_innengruppen besser ‚abgeholt‘ werden können.

Gleichzeitig werfen die Befunde Fragen an die Ausrichtung der OS auf. So verweisen die Befunde darauf, dass der eigene Anspruch, im Schwerpunkt Jugendliche zu erreichen, möglicherweise zu ambitioniert ist. Diese Frage stellt sich sowohl vor dem Hintergrund, dass alle OS in der Bundesrepublik entsprechende Schwierigkeiten haben, als auch mit Blick auf die Erwartungen der jungen Menschen, persönliche Ansprechpartner auch für Konflikte zu haben, die nicht unmittelbar mit Beteiligungs- und Rechtsfragen zu tun haben, zumal letztere formal primär die Personensorgeberechtigten betreffen. Wenn die OS, wie auf den Workshops eindeutig formuliert wurde, an dieser Zielgruppe festhält, erfordert dies einen besonderen Zugang sowie Angebote der Weitervermittlung und Vernetzung bei Konflikten, die die OS selbst nicht bearbeiten kann.

3.5 Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte aus der Perspektive der öffentlichen und freien Träger

Die Bedeutung der OS Hamburg-Mitte und ihrer Implementation wurden im Interesse des multiperspektivischen Ansatzes der Begleitforschung auch aus der Perspektive der Beschwerdeadressat_innen, also primär der öffentlichen, aber auch der freien Träger erhoben.

Die zentrale Aufgabenstellung und Zielsetzung von OS, den institutionellen Machtasymmetrien zu begegnen, indem sie die Rechte, die Beteiligungsmöglichkeiten und den Subjektstatus der Nutzer_innen stärken, deckt sich mit den gesetzlichen Verpflichtungen des JA sowie der freien Träger (insbes. §§ 5, 8, 36 SGB VIII). Letztere sind zudem nach § 45 (2) Nr.3 SGB VIII bei bestimmten Einrichtungen verpflichtet, „zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Einrichtung geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der

Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten“ vorzuhalten (einrichtungsinterne Beschwerdeverfahren⁵¹). In dem Reformentwurf für das KJSG (BT DR 18/12330), der parallel zur Begleitforschung strittig diskutiert wurde, sollten OS, wie auch von Wiesner (2012) gefordert, in einem eigenen Paragraphen (§ 9a) aufgenommen werden⁵².

Vor diesen Hintergründen besteht eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Interessen der Jugendhilfe und der OS. Diese „spiegelt sich [jedoch, d. Verf.] nicht notwendigerweise im Erleben und Handeln der betroffenen Fach- und Leitungskräfte bei jedem Einzelfall wieder“ (AFET 2013, S. 4;). Das Verhältnis und die Zusammenarbeit sind durchaus konflikthaft und von Abwehr geprägt (vgl. Schruth 2014, S. 55ff; Urban-Stahl 2012, S. 33f sowie Kap. 3.3). Dies zeigt sich auch in der Evaluation der OS in Nordrhein-Westfalen, in der Mitarbeitende aus dem JA ebenfalls berücksichtigt wurden, auch wenn diese die OS grundsätzlich als sinnvoll betrachten (vgl. Hansbauer/Schone 2015, S.70).

Zudem haben es die praktischen Erfahrungen der OL in Hamburg-Mitte erforderlich gemacht, die Perspektive der freien und öffentlichen Träger einzubeziehen: Zum einen aufgrund der geringen Anzahl von Anliegen gegenüber dem Handeln freier Träger (Kap. 3.2.1), zum anderen aufgrund der von den OL konstatierten Widerständen seitens der Mitarbeitenden des ASD und der AV – sowohl bei der Vorstellung der OS in den ASD-Abteilungen als auch in der Einzelfallarbeit. Um zu eruieren, wie die Zusammenarbeit besser gelingen könnte, wurden Mitarbeiter_innen und Leitungskräfte von freien Trägern sowie der ASD und AV in die Evaluation einbezogen. Ersteres wurde in der explorativen Phase umgesetzt, die ASD und AV wurden als bislang primäre Beschwerdeadressat_innen (Kap. 3.2.1) in der zentralen dritten Phase ausführlicher untersucht.

3.5.1 Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte aus der Perspektive der freien Träger

In der explorativen Phase, von Oktober 2016 bis Januar 2017, wurden alle Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) und der Hilfen zur Erziehung (HzE) im Bezirk Hamburg-Mitte (n=213) um die Teilnahme an einer Online Befragung gebeten⁵³. Ein Jahr nach

⁵¹ Vgl. dazu bspw. Urban-Stahl/Jann 2014

⁵² Dieser Teil des Reformentwurfs wurde übergreifend begrüßt. Über den Entwurf hinaus, der die Einrichtung von OS ins Ermessen der Kommunen legt, wurde breit gefordert, OS und deren Unabhängigkeit verbindlich festzuschreiben (u.a. AWO 2017; Diakonie 2017; Der Paritätische 2017; DJI 2017; DiJuF 2017; AGJ 2016).

⁵³ Einrichtungen der Familienförderung wurden aus forschungspragmatischen Gründen nicht befragt, auch weil diese – wie die OKJA – bis dahin in den Anliegen noch keine Rolle gespielt hat.

der Implementation des Pilotprojektes ging es zentral um die Frage, inwiefern die Mitarbeiter_innen (MA) und Leitungskräfte (LK) über die OS Hamburg-Mitte unterrichtet waren. In sieben nachgehenden telefonischen Kurzinterviews wurden die quantitativen Daten qualitativ unterfüttert, indem nach Erwartungen und konkreten Erfahrungen mit der OS Hamburg-Mitte gefragt wurde.

Obwohl die Onlinebefragung im Interesse eines möglichst großen Rücklaufs mit vier Fragen knapp gehalten war (Anhang 15), haben sich nur knapp 21% der angeschriebenen Einrichtungen (45 Personen) beteiligt. Fast zwei Drittel der Befragten (29) kannte die OS Hamburg Mitte, 36% (16 Personen) hatten noch nichts von ihr gehört:

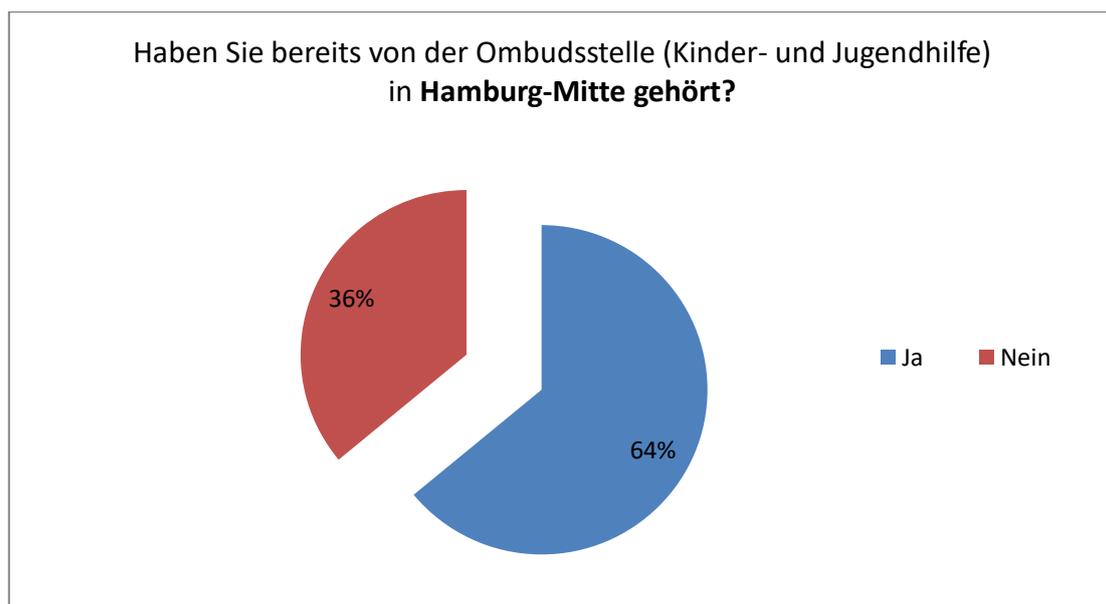


Abbildung 8: Kenntnis von der Ombudsstelle (freie Träger)

Da die OS Hamburg-Mitte zu diesem Zeitpunkt bereits seit einem Jahr gearbeitet und sich in den bezirklichen AGs nach § 78 SGB VIII vorgestellt hatte, wo sie nach Aussagen der OL in den Workshops positiv aufgenommen wurde, erscheint dieser Grad der Bekanntheit und die darin zum Ausdruck kommende Bedeutung für die freien Träger eher gering. Darauf deuten auch die eher geringe Teilnahmebereitschaft sowie das Ergebnis hin, dass die OS zwar allen befragten Leitungskräften bekannt war, nicht aber allen Mitarbeitenden.

Offenbar wurden die Informationen innerhalb der freien Träger nicht umfänglich transferiert, bzw. sind aufgrund der Personalfuktuation, so eine Vermutung der OL, ‚untergegangen‘. Gleichzeitig verweisen die Ergebnisse auf Defizite in der Öffentlichkeitsarbeit, die auch in den nachgehenden telefonischen Interviews zentral und kritisch benannt wurden: Sowohl in Bezug auf den Umfang als auch auf die Qualität. So sei die Internetseite „als Professioneller lesbar,

als Laie nicht“ (MA OKJA). Die Informationen zu den Aufgaben und der Tätigkeit der OS müssten transparenter und nachvollziehbarer sein (etwa mit Fallbeispielen, Betonung der Kostenfreiheit, u.ä.), auch der Begriff „Ombudsstelle“ an sich wurde als Schwelle für die Nutzer_innen benannt (Kap. 3.4).

Diese Ergebnisse haben zwar keinen repräsentativen Charakter, sie bilden durch die kontrastive Auswahl⁵⁴ der Interviewpartner_innen jedoch ein breites Spektrum ab.

Übergreifend verweisen die Kurzinterviews auf eine eher geringe Kenntnis über die OS Hamburg-Mitte und deren Tätigkeit bei zugleich hohen und ambivalenten Erwartungen und Einschätzungen. Die geringe Kenntnis und Bedeutung hängen zum einen mit der Öffentlichkeitsarbeit der OS zusammen, so war diese einem Teil der Befragten „nur aus der Zeitung“ (LK OKJA) bzw. „aus einem Morgenpostartikel“ (LK HzE) bekannt, andere bezogen sich auf die Vorstellung der OS in den AG nach § 78 SGB VIII. Innerhalb der Träger wurde nur teilweise über die OS informiert, so gab nur eine LK (HzE) an, die Flyer an ihre Mitarbeiter_innen und die Adressat_innen verteilt zu haben.

Zum anderen zeigt sich die geringe Kenntnis in den Erwartungen und Zuschreibungen an die OS Hamburg-Mitte, die offensichtlich primär auf Wissen über OS im Allgemeinen sowie auf subjektiven Vorstellungen und Erwartungen beruhen, die zum Teil auch dem damaligen Konzept der OS Hamburg-Mitte (2014) nicht entsprechen. So wird diese nicht als Institution für junge Menschen betrachtet, sondern eher als eine für Eltern und Fachkräfte. Zudem wird sie als Stelle ausschließlich für „Problemfälle mit dem Jugendamt“ (LK HzE) wahrgenommen – und damit als wenig relevant für die freien Träger selbst: „unabhängig und ohne Bedeutung für uns“ (LK OKJA). Eine Ursache für dieses Bild ist die auf den „Ärger mit dem Jugendamt“ konzentrierte Öffentlichkeitsarbeit (Flyer und Plakat). Eine andere, die spezifisch für die freien Träger gilt, sind die teilweise bestehenden trägereigenen internen Beschwerdeverfahren, für die eine externe OS als Konkurrenz begriffen werden könnte, bzw. die eine OS überflüssig erscheinen lassen. In diesem Zusammenhang wird die OS Hamburg-Mitte positiv als neue „Zwischeninstanz“ zur Ergänzung und Entlastung der eigenen Arbeit bewertet, um Konflikte der Personensorgeberechtigten mit dem ASD (nicht solche der eigenen Nutzer_innen mit der Einrichtung oder mit dem ASD) zu klären, die von der Einrichtung selbst nicht bearbeitet

⁵⁴ Befragt wurden LK aus OKJA und HzE sowie MA aus beiden Bereichen, bei Letzteren wurden MA mit und ohne Kenntnis von der OS Hamburg-Mitte befragt.

werden können. Diese Befunde reflektieren die quantitativen Daten zu den Zugängen zur OS. Der Zugang der Nutzer_innen ist zu einem nicht unerheblichen Anteil über Mitarbeiter_innen freier Träger erfolgt und die Anliegen betreffen primär die öffentlichen Träger (Kap. 3.2.1.1). Auch die geäußerten Erwartungen an eine OS untermauern die geringe Kenntnis über die organisatorische Anbindung und das Konzept der OS: *„Problematisch ist die Angliederung an die Behörde. Die Klient*innen haben Probleme mit der Behörde. Wenn die Mitarbeiter*innen beim ASD angestellt sind, fehlt die Unabhängigkeit“* (MA OKJA, Herv. d. Verf.). Gleichzeitig reflektieren diese und weitere Aussagen zentrale Spannungsfelder und Konflikte (Kap. 2): So wird die strukturelle und örtliche Anbindung an die Behörde mehrfach kritisch genannt. Dies erhöhe die Schwelle für die Nutzung und stelle die als zentrales Element von Ombudschafft bewertete Unabhängigkeit in Frage. Unabhängigkeit wird von den freien Trägern ebenso erwartet wie eine neutrale Vermittlung bzw. Parteilichkeit für die Nutzer_innen sowie eine fachliche Qualifikation der OL.

Insgesamt wird die Einrichtung einer OS grundsätzlich als sinnvoll begrüßt, die aktuelle Struktur, Organisation und Kommunikation/Informationspolitik werden dagegen weitgehend skeptisch bewertet, bzw. explizit mit Verweis auf die geringe eigene Kenntnis von dieser nicht beurteilt – insofern unterstreichen die Ergebnisse der Befragung der freien Träger die zentralen Spannungsfelder (Kap. 2) und die Deutungen der OS (Kap. 3.3).

Das Bild und die Erwartungen der freien Träger lassen sich als eine Erklärung für die primär auf Konflikte mit dem ASD konzentrierten Anliegeneingänge und die geringe Anzahl von jungen Menschen als Nutzer_innen deuten. Zugleich verweisen die geringe Kenntnis und die Kritik an der Informationspolitik auf die – im neuen Konzept (2018, S. 3) bereits aufgenommene – Notwendigkeit einer verstärkten Kommunikation der OS mit den freien Trägern. Dazu gehört insbesondere die Kommunikation des neuen Konzeptes sowie der Abgrenzung und Schnittstellen zwischen OS und internen Beschwerdeverfahren der freien Träger. Die Ergebnisse legen dafür einen kontinuierlichen Austausch zwischen OS und freien Trägern – über die im Konzept genannten Gremien hinaus – nahe.

Darüber hinaus unterfüttert auch diese Perspektive die Notwendigkeit von strukturellen und organisatorischen Veränderungen, um die Unabhängigkeit der OS zu gewährleisten und die Zugangsschwellen zu senken – sowohl für die Nutzer_innen als auch für die Akzeptanz bei den Professionellen als ‚Lotsen‘ zur OS.

Nicht zuletzt verweisen die weitgehende Akzeptanz und positive Bewertung einer OS in der Kinder- und Jugendhilfe auf die eingangs genannte grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den Interessen der Jugendhilfe und denen der OS.

3.5.2 Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte aus der Perspektive von ASD und AV

Die Perspektive des ASD und der AV in Hamburg-Mitte ist von besonderer Bedeutung für den Blick auf die Implementierung der OS Hamburg-Mitte und eine eventuelle Ausweitung auf ganz Hamburg. ASD und AV waren bislang die primären Beschwerdeadressat_innen (vgl. Kap. 3.2.1) und die Kommunikation von Widerständen geprägt. Gleichzeitig ist die Kommunikation und Kooperation mit den Beschwerdeadressat_innen ein zentrales Element ombudshaftlicher Beratung, sowohl um den strukturellen Machtasymmetrien zu begegnen und die Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten der Nutzer_innen zu wahren, als auch zur Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe: „dort, wo Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freier und öffentlicher Träger die Notwendigkeit einer unabhängigen Anlaufstelle für Klientinnen und Klienten der Kinder- und Jugendhilfe akzeptieren, wo man sich selbst als überprüfbar ansieht, wo Interessenskonflikte nicht als Vorwurf, sondern als berechtigte Realität akzeptiert werden und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fachliche Auseinandersetzung als Teil von Qualitätsentwicklung verstehen, [entsteht] eine sehr gute Zusammenarbeit“ (Urban-Stahl 2012, S. 34; auch Hansbauer/Storck 2017, S. 42).

3.5.2.1 Empirische Basis und Vorgehen

Vor dem Hintergrund der vorwiegend skeptischen bis ablehnenden Haltung wurde die Pilotphase der OS Hamburg-Mitte aus der Perspektive von ASD und AV daraufhin untersucht, wie diese die Implementierung wahrgenommen haben und wie eine konstruktive Zusammenarbeit – im eben genannten Sinne – gelingen könnte.

Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten sollten sowohl die Abteilungsleitungen aus allen acht ASD-Abteilungen und den beiden Abteilungen der AV im Bezirk Hamburg-Mitte, als auch ein bis zwei Mitarbeitende (MA) aus jeder ASD Abteilung sowie den AV-Abteilungen in leitfadengestützten Experteninterviews (vgl. Kruse 2014, S. 168ff; Bogner et al 2009; Meuser/Nagel 1991 u. 2011; Hitzler et al 1994) befragt werden⁵⁵. Der Zugang zu den

⁵⁵ Dafür wurde ein jeweils auf die Akteursgruppe hin angepasster Leitfaden verwendet (Anhang 16 & 17).

Abteilungsleitungen, die aufgrund ihrer Positionsmacht (vgl. Blickle 2005) eine besondere Bedeutung für die Kooperation sowie die Haltung und Erwartungen ihrer MA haben, gestaltete sich unproblematisch. Mit der Befragung von insgesamt neun⁵⁶ Abteilungsleitungen fand eine Vollerhebung statt. Der Zugang zu den MA gestaltete sich dagegen problematisch. Trotz mehrerer Anläufe und unterschiedlicher Zugänge konnten insgesamt nur fünf MA aus unterschiedlichen Abteilungen interviewt werden.

Zunächst wurde versucht, MA mit möglichst kontrastiven Einstellungen zur OS im Rahmen einer kurzen Onlinebefragung (s.u.) zu gewinnen, anschließend über die persönliche Vorstellung der Forscher_innen in den Dienstbesprechungen aller Abteilungen, und zuletzt direkt über die Benennung von Interviewpartner_innen durch die Abteilungsleitungen. Die mangelnde Bereitschaft bzw. das geringe Interesse sowie die Erfahrungen in den Dienstbesprechungen verweisen sowohl auf die geringe Relevanz der OS Hamburg-Mitte im Alltag der ASD MA als auch auf die implizit in den Interviews deutliche Sichtweise auf die OS als primär politisch gewollte Institution. Diese wird deshalb als ‚heißes Eisen‘ wahrgenommen, wie z.B. anhand der gründlichen Vorbereitung der Interviews durch einige Abteilungsleitungen sowie anhand von betont vorsichtigen Äußerungen deutlich wurde. In einem Fall wurde eine Audioaufnahme des Interviews untersagt⁵⁷). Darüber hinaus fanden parallel zu dieser Begleitforschung andere Erhebungen in den ASD statt. Dies hat in Verbindung mit der (auch in den Interviews relevanten) Arbeitsbelastung durch steigenden Druck und erhöhten Kontrollen der eigenen Arbeit sowie wachsende Dokumentationsverpflichtungen des ASD (für Hamburg: Universität Koblenz-Landau 2012; bundesweit: Beckman et al. 2018) vermutlich ebenfalls zu der geringen Teilnahmebereitschaft beigetragen.

Auch die Onlinebefragung, die den Interviews vorgeschaltet war und allen Mitarbeitenden in ASD und AV (120 wurden per Mail erreicht) zugesandt wurde, wurde nur von 12 MA (10%) bearbeitet. Auch wenn die Ergebnisse damit nicht repräsentativ sind, unterstreichen sie die o.g. Interpretationen. Im Gegensatz zu den freien Trägern kannten die Befragten die OS zwar weitestgehend (11 von 12) und fast die Hälfte (5 von 12) hatte bereits direkten Kontakt. Weniger als die Hälfte der Teilnehmenden (5 von 12) halten die OS jedoch für sinnvoll oder sehr sinnvoll, und nur ein_e MA gab an, diese selbst aktiv zu bewerben, „als

⁵⁶ Eine Stelle war zum Zeitpunkt der Befragung nicht besetzt.

⁵⁷ Dieses Interview wurde daher in der Auswertung nicht verwendet und wird hier nicht mitgezählt.

Beschwerdemöglichkeit im Fall von Unzufriedenheit mit dem ASD.“ Andere lehnen die OS Hamburg-Mitte als ‚Gegenspieler‘ ab: *„Meine Erfahrung ist, dass die Ombudsstelle gegen das Jugendamt gearbeitet hat.“* Die weitgehend negative Bewertung der OS wird neben der Öffentlichkeitsarbeit (Plakat und Flyer) einerseits mit der fehlenden Fachlichkeit begründet, und andererseits damit, dass diese *„sich durch politische [und weniger durch fachliche, d. Verf.] Impulse leiten lässt“* – sowohl was ihre Genese (Kap. 3.1) betrifft als auch ihre aktuelle Rolle und wahrgenommene Bedeutungszuweisung – als Kontrollinstanz für den ASD.

Die hier knapp skizzierten Ergebnisse der Onlinebefragung und der schwierige Zugang zu MA deuten bereits auf die zentralen Ergebnisse der vierzehn ausführlicheren Experteninterviews hin, die voll transkribiert und mit einer QDA Software (vgl. Kuckartz 2010) in Anlehnung an die Grounded Theory (vgl. Glaser/Strauss 2010, Breuer 2009) kodierend ausgewertet wurden. Um die Anonymität der Befragten zu wahren, wird bei den wörtlichen Zitaten weder zwischen Abteilungsleitungen und Mitarbeitenden noch zwischen ASD und AV unterschieden. Aufgrund der geringen Fallzahl wäre andernfalls eine Zuordnung von Aussagen zu Personen möglich. Darüber hinaus haben die Differenzierungen zwischen Leitung und Mitarbeitenden sowie zwischen ASD und AV keinen wesentlichen Einfluss auf die Erkenntnisse.

3.5.2.2 Grundlegende Einordnung und Ergebnisse

Die Wahrnehmung der OS Hamburg-Mitte und ihrer Implementierung scheint weniger von einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit der Konzeption und den Aufgaben der OS geprägt zu sein. Zentral für die Wahrnehmung durch die Fachkräfte von ASD und AV ist vielmehr eine offenkundige Unklarheit bezüglich Konzept, Ideen, Zielen sowie Organisation und Struktur. Wie bei den freien Trägern dominieren subjektive Vorstellungen und Zuschreibungen, die zum Teil dem ursprünglichen (und dem aktuellen) Konzept der OS Hamburg-Mitte (2014, u. 2018) nicht entsprechen.

So wird die OS auf der einen Seite implizit und zum Teil auch explizit als (Bestand-)Teil des Jugendamtes bzw. der Behörde wahrgenommen: *„Insofern übernimmt die Ombudsstelle oder versucht es dann eben, die Position der ASD-Leitung irgendwo ein bisschen zu übernehmen.“* Dies führt in Verbindung mit in jüngerer Vergangenheit eingeführter und kontrovers diskutierter Instrumente, etwa dem Qualitätsmanagement und der Jugendhilfeinspektion

(vgl. Biesel/Messmer 2018; Stein 2017), einerseits zu Ablehnung sowie zu der Befürchtung, die OS wäre eine weitere Kontrollinstanz, die die eigene Fachlichkeit und Arbeitsweise in Frage stellt, die in Ablehnung resultiert: *„Dann kommt dazu, dass wir hier unglaublich kleinteilige Standardisierungen haben mit sämtlichen Regelungen und der Bedarf für eine Ombudsstelle besteht daher hier [in der Behörde, d. Verf.] eigentlich – meiner Meinung nach – deshalb nicht.“* Andererseits wird die OS – gerade als Teil der Behörde – auch grundsätzlich positiv gesehen: *„Ansonsten finde ich so eine Stelle gut, gehört in die Behörden auf jeden Fall.“* Die OS Hamburg-Mitte wird jedoch auch in der positiven Bewertung weitgehend als quasi behördeninterne Beschwerdestelle betrachtet und zugleich deutlich vom internen Beschwerdemanagement abgegrenzt: *„sie [die OS, d. Verf.] ist zwar dem Jugendamt oder Bezirksamt zugeordnet. Das wäre für mich jetzt keine Erweiterung [des internen Beschwerdemanagements, d. Verf.], es ist noch extra.“* Die Kernunterscheidung besteht darin, dass das interne Beschwerdemanagement als formales Verfahren bewertet wird, während die OS der Ergebnisqualität zugeordnet wird: *„die Ombudsstelle sehe ich für die Ergebnisqualität als wesentlich hilfreicher an, weil sie dazu dient, dass hinten auch was rauskommt. Wenn das dann richtig läuft.“*

3.5.2.3 Implementierung und Öffentlichkeitsarbeit – Folgen und Konsequenzen

Die organisatorische und strukturelle Zuordnung der OS Hamburg-Mitte als Quasi-Bestandteil des Jugendamtes durch die Befragten ist mit dem top-down Prozess der Implementierung, ihrer Genese (Kap. 3.1) sowie der medialen und politischen Aufbereitung der Einführung verbunden. Diese beziehen sich auf die *„tragisch verlaufenen Einzelfällen in Hamburg-Mitte“* (Bezirk Hamburg-Mitte 2015) und stellen die OS als Kontrollorgan für das Handeln des JA dar. Hinzu kommt die organisatorische, räumliche und personelle Anbindung, die dieses Bild verstärkt. Insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit und der top-down Prozess haben offensichtlich zur ablehnenden Haltung der MA des öffentlichen Trägers beigetragen, aber auch zu den Informationslücken und Missverständnissen bezüglich der Konzeption und Rolle der OS Hamburg-Mitte, wie folgendes Zitat unterstreicht: *„ich glaube – so eine Stelle befürwortet auch jeder, wenn das richtig vorgestellt wird. [...] wenn es Ombudsstellen in anderen Bezirken gibt, sollte darüber nachgedacht werden, wie das besser eingeführt wird“* (Herv. d. Verf.).

Die Unklarheiten und Missverständnisse werden explizit mit dem Start der OS Hamburg-Mitte verbunden: *„Zu Anfang war natürlich das ziemlich verwirrend und die Kollegen haben [...] oft gefragt, was ist das jetzt?“* Gleichzeitig wird deutlich, dass die wahrgenommenen Informationslücken nicht durch eine intensivere Auseinandersetzung mit Konzeption und Struktur gefüllt wurden, sondern primär mit eigenen Erwartungen und Befürchtungen sowie Interpretationen auf Basis des zum Teil auch unklaren Informationsmaterials. Dabei beziehen sich die Befragten primär auf das Plakat. Der Flyer und das Konzept werden kaum herangezogen, was darauf schließen lässt, dass diese weniger zur Kenntnis genommen wurden. Der Slogan, *„Ärger mit dem Jugendamt“* auf dem Plakat (Anhang 18) und die Verpflichtung für alle Abteilungen, dieses sichtbar aufzuhängen, haben wesentlich zur ablehnenden Haltung der ASD und AV beigetragen: *„wir waren ein bisschen sogar fast erzürnt über dieses Plakat und haben zunächst irgendwie gedacht, was soll das jetzt“*. Darauf verweisen auch die Thematisierungen der Plakate und Flyer in den Workshops. Die Ablehnung und Kritik gründen dabei auch auf der damit verbundenen mangelnden Wertschätzung der eigenen Arbeit: *„Also für Probleme mit dem Jugendamt wird geworben, aber für das Jugendamt insgesamt, was macht der ASD und so, wird nicht professionell geworben.“* Mit dem Informationsmaterial verbunden sind zudem einerseits die Annahme der ausschließlichen Zuständigkeit der OS für den ASD, die mit der Erwartung kritisiert wird, *„dass [die OS] eben nicht nur den ASD im Blick hat, sondern alle Bereiche des Jugendamtes und darüber hinaus auch die Jugendhilfeträger.“* Zum anderen lässt sich damit der dominante Bezug auf den Mediationsbegriff (Flyer und Plakat) in den Interviews erklären, der in den im Folgenden thematisierten Erwartungen an die Tätigkeit und Aufgaben der OS Hamburg-Mitte relevant wird.

3.5.2.4 Rolle und Aufgaben der OS – Wahrnehmungen, Erwartungen und Zuschreibungen

Der Mediationsbegriff stellt einen zweiten wichtigen Aspekt bei der Interpretation der konkreten Erwartungen und Bewertungen dar, und hängt ebenfalls mit den Unklarheiten über die Aufgaben und Rolle der OS zusammen. So verweisen die Interviews darauf, dass die zentrale Aufgabe der OS, den strukturellen Machtasymmetrien zu begegnen und die Beteiligung und Beteiligungsrechte der Nutzenden zu stärken, nur von wenigen Befragten gesehen und mit den Aufgaben des ASD bzw. der AV in Verbindung gebracht wird. Wesentlich

ist dabei die weitgehende Dethematisierung bzw. Negation der strukturellen Machtasymmetrie in den Interviews. Auf diese wird nur vereinzelt – verbunden mit einer positiven Bewertung der OS – verwiesen: *„Ich denke, als Bürger fühlt man sich dem Amt gegenüber häufig irgendwie ohnmächtig, und das wird [mit der OS, d. Verf.] ein Stück aufgehoben.“*

Dominant ist dagegen die Sichtweise, dass die OS eine unparteiliche bzw. neutrale Vermittlung sein sollte: *„dass sie [die OL, d. Verf.] nicht parteilich sind. Dass sie sich beide Seite halt anhören“*. Dabei wird sehr häufig auf den – auf dem Plakat und im Flyer verwendeten – Begriff der Mediation verwiesen. Dieser steht für das in den Interviews dominante Verständnis von Unparteilichkeit bzw. Neutralität, das von zwei gleichberechtigten Parteien ausgeht und die strukturelle Machtasymmetrie damit ausblendet. Eine anwaltschaftliche Rolle oder „fachlich fundierte Parteilichkeit“ (Bundesnetzwerk Ombudschaft 2016, S. 4) wird abgelehnt bzw. befürchtet: *„Das soll ja kein Anwalt sein für die Klienten, sondern es soll nach meiner Auffassung irgendeine Mediationsstelle sein.“* Die vor dem Hintergrund der Genese und Verortung der OS Hamburg-Mitte als Teil der Behörde nachvollziehbare Sichtweise auf die OS und Anforderung an diese als Mediationsstelle steht jedoch im Konflikt mit der Idee der Ombudschaft und unterstreicht die Unklarheiten und subjektiven Zuschreibungen, die im Kontext der Implementierung entstanden sind. Im aktuellen Konzept (2018)⁵⁸ grenzt sich die OS daher sowohl von Mediation als auch von unbedingter Parteilichkeit ausdrücklich ab. Die in Mediationsverfahren vorausgesetzte Gleichheit der Parteien bzw. Interessen herzustellen ist, so Urban-Stahl (2012, S.7; auch Wiesner 2012; S. 16f; Schruth 2014, S. 54), eine zentrale Aufgabe von Ombudschaft. Der Unterschied zur klassischen Parteilichkeit besteht darin, dass die OS nicht darauf fokussiert ist, den Willen der Nutzer_innen durchzusetzen (Anwaltschaft), sondern diese durch Beratung, Information und Begleitung in die Lage zu versetzen, die ihnen zustehenden Rechte wahrzunehmen.

Die Unklarheit bezüglich der Aufgaben und des Konzeptes von Ombudschaft zeigt sich, drittens, auch mit Blick auf die Beteiligungsmöglichkeiten: *„Also das ist jetzt aus meiner Sicht ein anderes Thema. [...] die Ombudsstelle kann nicht der Betreiber der Partizipation der Kinder und Jugendlichen sein. Das – denke ich – wäre wiederum völlig falsch gedacht.“* Die Wahrung

⁵⁸ Dort heißt es: „Ombudschaft unterscheidet sich mit diesem Selbstverständnis von anderen Verfahren der Konfliktbeilegung wie Mediation, Schlichtung oder anwaltlicher Vertretung“ (Konzept 2018, S. 3). Im ersten Konzept (2014) wird dagegen noch explizit von „einer Art Mediation“ gesprochen (ebd., S. 1).

von Beteiligungsmöglichkeiten wird mit Verweis auf die gesetzlichen Regelungen als originäre Aufgabe des ASD bzw. der AV gesehen. Zum Teil wird Partizipation dabei als Zugeständnis seitens des ASD verstanden, das aufgrund des Schutzauftrages nicht immer zum Tragen kommen kann – hier wird die in den Interviews dethematisierte strukturelle Machtasymmetrie deutlich. Zugespitzt zeigt dies folgende Aussage: *„der hoheitliche Auftrag, den wir hier haben, [...] ist ja unabhängig von diesen Leuten [gemeint sind Adressat_innen, d.Verf.]. [...] wenn ausgerechnet da einer ist, der von da kommt und ursächlich dafür verantwortlich ist, dass dieser Schaden entstanden ist, den dann mit einzubeziehen in diesen Prozess der Klärung auf Augenhöhe, das halte ich aber für schwierig. Da ist das Ombudssystem an sich hier vielleicht auch nicht an der richtigen Stelle, weil, es gibt hier halt wenig Ermessensspielraum [...] wenn ich hier sitze als fallführende Fachkraft und ich bestimme einen Jugendhilfebedarf, dann steht der.“*

Auch wenn die Aussage in dieser Schärfe nicht verallgemeinert werden kann, reflektiert sie pointiert die nicht auf Hamburg begrenzte empirische Beobachtung, dass „im Alltag der Kinder- und Jugendhilfepraxis sowohl die institutionellen als auch die individuellen Voraussetzungen auf Seiten der Adressaten nicht in den Blick genommen werden“ (Pluto et al. 2003, S. 73). Diese Ausblendung der strukturellen Machtasymmetrie und der Partizipationsrechte der Nutzer_innen sowie die Unklarheiten über Konzept, Rolle und Struktur rahmen die im Folgenden dargelegten konkreten Erwartungen und Befürchtungen des ASD und der AV und deren Diskrepanzen gegenüber dem Konzept.

3.5.2.5 Diskrepanzen und Befürchtungen – Bedeutung der Kommunikation

Im Anschluss an die Erwartung einer allparteilichen Mediationsfunktion wird von einem guten Teil der Befragten eine wertschätzende Kommunikation als zentral für eine gelingende Kooperation benannt: *„Es geht ja darum, den Konflikt, so verstehe ich das, der vorhanden ist, dass man moderat darauf einwirkt, dass der behoben wird, und das zur Zufriedenheit der Akteure, die mit diesem Konflikt befasst sind. Und genau diese Rolle muss eingenommen werden und die Befürchtung ist, dass diese Rolle eben halt manchmal falsch verstanden wird.“*

Bei der Zusammenarbeit stehen zunächst das Zuhören und die fachlich neutrale Vermittlung im Vordergrund: *„ich erwarte, wenn Bürger sich beschweren, dass dann Kontakt zu uns aufgenommen wird und erstmal versucht wird, beide Seiten zu hören.“* Neben der damit verbundenen Forderung nach Wertschätzung und Anerkennung der eigenen Person ist damit

auch die Forderung nach Verständnis und Berücksichtigung der eigenen Fachlichkeit verbunden: *„So dieses Wissen, dass man gehört wird und nicht über das, was man selber eben erarbeitet hat, so hinweggegangen wird.“* Über diesen – der Mediation entsprechenden – allparteilichen Vermittlungsanspruch hinaus wird implizit und zum Teil auch explizit die Forderung deutlich, die Entscheidungslogik und das Handeln des ASD bzw. der AV nachzuvollziehen und anzuerkennen: *„Na, die Ombudsleute sollten sich halt zunächst als Zuhörer präsentieren können und als mediative Kraft und nicht als Instanz, Entscheidungsinstanz, Prüfinstanz oder Ähnliches“.* Die OS soll demnach weder die – medial angekündigte und befürchtete – Kontrollinstanz sein, noch eine Reflexionsinstanz, die auch positiv als fachliches Korrektiv verstanden und genutzt werden kann, bzw. mit Urban-Stahl (2012, S. 34) als *„fachliche Auseinandersetzung als Teil von Qualitätsentwicklung“.*

In Verbindung mit der oben genannten Verortung der OS Hamburg-Mitte als Teil bzw. Quasi-Bestandteil der Behörde, aber auch aufgrund eigener positiver Erfahrungen besteht daneben die positiv konnotierte Erwartung, dass die OS Aufgaben des ASD bzw. der AV übernehmen und diese entlasten soll: Zum einen im Sinne einer direkten Unterstützung für die Nutzer_innen, die zum Teil auch erlebt wurde: *„Das war aber im Prinzip noch einmal ganz gut, weil die [Ombudsperson, d. Verf.] ihn [Nutzer_in, d. Verf.] noch mal so ein bisschen auffangen konnte vorher und noch einmal diese Wut wegnehmen konnte. Ich glaube, das war ganz gut.“* Zum anderen wird von der OS erwartet, interne Beschwerde-, Widerspruchs- oder Gerichtsverfahren zu vermeiden: *„grundsätzlich halte ich da sehr viel von [...] und dazu kommt noch, dass ich nach innen hinein immer damit geworben habe, versucht doch Rechtsmittel abzuwenden.“*

Diese Erwartungen bzw. Wünsche an die OS Hamburg-Mitte entsprechen nicht deren primären Aufgabe und Zielsetzung, sondern eher der Deutung der OS als Erweiterung des ASD im Sinne einer ‚Behördenbegleitung‘. Diese soll Konflikte zwischen Professionellen und Nutzer_innen erkennen und abbauen sowie die Abläufe im ASD effizienter gestalten.

In diesem Verständnis wird die mediative oder vermittelnde Rolle zum Teil noch weiter ausgehöhlt, indem nicht nur das gleichberechtigte Hören der Parteien eingefordert wird (s.o.), sondern von den OL erwartet wird, die Deutung und Expertise von ASD/ AV zu übernehmen und nicht zu hinterfragen: *„Ich bearbeite den Fall nach bestem Gewissen und da ist jetzt ein verrenteter Sozialpädagoge eingesetzt, der glaubt, er kann das alles besser und benutzt diese Ombudsstelle, diese Position, die er hat, um noch mal richtig alles aufzumischen – aus seiner*

Sicht. Diese Wahrnehmung war so. Dann wird dieses Amt missbraucht, wenn es tatsächlich so wäre. So soll es nicht sein.“

In diesem Erleben und Verständnis sind von Fachkräften getroffene Entscheidungen, die kollegial beraten wurden, nicht zu hinterfragen. Vielmehr sollte die Arbeit der OS den Fachkräften zur Seite stehen: *„indem die Ombudsstelle gesagt hätte, wir laden jetzt noch mal den Entscheider mit ein oder die Entscheiderin und dann führt man zu dritt ein Gespräch und dann bedauert man die Situation und kann vielleicht noch mal einen Tipp geben oder der Tipp, der jugendamtseitig gegeben worden ist, wird vom Ombudsmann einfach mal verstärkt, dass auch noch mal ein Dritter was dazu sagt.“* Eigene und v.a. abweichende fachliche Einschätzungen der OL werden dagegen als Bedrohung bzw. Angriff auf die eigene Expertise beurteilt und weitgehend abgelehnt: *„Zum Gegenspieler wird [die OS, d.Verf.] dann, wenn tatsächlich eine fachlich-inhaltliche Position eingenommen wird, mit der ich nicht übereinstimme. [...] Wenn das so als eine Anwaltsfunktion verstanden wird und das entspricht nicht so meinem fachlichen Verständnis, dann muss ich mich noch mit jemand weiteren da herumschlagen.“*

An diesen Zitaten werden nicht nur Erfahrungen deutlich, sondern die zentrale Befürchtung, dass die OS den eigenen Arbeitsaufwand erhöht und die eigene Fachlichkeit in Frage stellt bzw. bedroht. Diese Sorge zieht sich durch die meisten Interviews und steht sowohl im Zusammenhang mit der genannten Arbeitsbelastung als auch mit der Deutung der OS als Kontrollinstanz.

Diese Sichtweise, die von einer Abwehrhaltung und Skepsis geprägt ist, dominiert in den Interviews in unterschiedlichen Nuancen. Sie reflektiert damit grundsätzlich sowohl die eingangs genannten Unklarheiten und Informationslücken bzgl. der Konzeption und Rolle der OS, als auch die damit verbundenen Befürchtungen und Sorgen, die zu Abwehr und Skepsis führen.

Demgegenüber stehen vereinzelte Aussagen, die die OS Hamburg-Mitte in ihrer eigentlichen Funktion begrüßen, als möglichen Gewinn betrachten und die Machtasymmetrie implizit reflektieren: *„Ich denke, für eine halbwegs vernünftige Zusammenarbeit bedarf es einfach das Verständnis, dass Bürger Rechte haben und die Behörde einfach offen mit dem Verwaltungshandel und transparent mit ihrem Verwaltungshandel umgehen muss, auch auf die Gefahr hin, dass man möglicherweise die bisherige Handlungsweise ändern muss im*

Einzelfall, selbst wenn man da wenig Möglichkeiten hat, weil man Vorgaben erfüllen muss, die möglicherweise auch rechtlich fragwürdig sein können.“

Insgesamt dominieren aus der Perspektive der ASD und AV Zuschreibungen an die OS, die deren Profil und Konzeption nur teilweise entsprechen und auf Informationslücken verweisen, die mit eigenen Erwartungen und Befürchtungen gefüllt werden. Dabei lassen sich die Erwartungen mehrheitlich als Wunsch nach einer unparteilichen Mediationsstelle zusammenfassen, die mit qualifiziertem Personal ausgestattet ist und die Arbeit von ASD und AV unterstützt. Entsprechend beinhalten die Befürchtungen primär eine Erhöhung der Arbeitsbelastung sowie die Infragestellung und Kontrolle der eigenen Fachlichkeit und Arbeitsweise.

Dabei fällt auf, dass die Akzeptanz der ombudtschaftlichen Arbeit weitestgehend von bestimmten Voraussetzungen bzw. einem Verständnis abhängig gemacht wird, die der Idee von Ombudschaft zum Teil entgegenstehen. Dies verdeutlichen auch die bisherigen Zitate⁵⁹. Zu diesen Voraussetzungen gehören insbesondere die Anerkennung der Expertise von ASD bzw. AV, einer allparteilichen Rolle der OL sowie der Nutzen für die eigene Arbeit (im Sinne einer Arbeitsentlastung). Damit würde die OS jedoch eher der Erhaltung der in den Interviews als wenig relevant geltenden strukturellen Machtasymmetrie dienen und weniger deren Abbau. Diese, von den Fachkräften definierten Voraussetzungen, fußen weniger auf einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Konzept von Ombudschaft, sondern primär auf subjektiven Interessen, der eigenen Arbeitsrealität sowie zum Teil auf konkreten Erfahrungen mit der OS und auf den Unklarheiten, die mit der top-down Implementation einhergegangen sind.

Darüber hinaus reflektieren die Erwartungen und Befürchtungen die Verortung der OS Hamburg-Mitte als Teil der Behörde. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die strukturelle und organisatorische Anbindung sowie die Unabhängigkeit der OS kaum thematisiert werden, und daher bislang auch keine zentrale Rolle bei den Ergebnissen gespielt haben. Im Fokus stehen die o.g. Neutralität, sowie die vereinzelt genannte Forderung nach einer Vorbereitung und Qualifikation der OL, deren bisheriges Handeln zum Teil kritisch bewertet wird. Die fehlende strukturelle und räumliche Unabhängigkeit der OS Hamburg-Mitte wird dagegen

⁵⁹ Dies zeigt sich auch und gerade in den deutlichen Einschränkungen bei positiven Bewertungen wie dieser: „*die Ombudsstelle sehe ich für die Ergebnisqualität als wesentlich hilfreicher an, weil sie dazu dient, dass hinten auch was rauskommt. Wenn das dann richtig läuft*“ (Herv. d. Verf.).

lediglich in einem Interview angesprochen: „*Es muss im Einzelfall nicht so sein, aber richtig unabhängig kann man nur sein, wenn man sich auch völlig unabhängig verwaltet.*“

3.5.2.6 Zusammenfassung und Perspektiven

Mit Blick auf die Implementierung der OS HH-Mitte zeigen die Interviews, dass die Informationsmaterialien, die Genese sowie die top-down Einführung prägend für die eher skeptische bis ablehnende Einstellung der Fachkräfte waren.

Daraus lassen sich abschließend für die Weiterentwicklung bzw. eine mögliche Ausweitung folgende Empfehlungen bzw. Gelingensbedingungen ableiten: Das Arbeitsprofil, die Rolle und die Konzeption müssten – im Rahmen einer Vorlaufphase bzw. für die OS HH-Mitte nachholend – klarer definiert werden, wie dies im neuen Konzept bereits angelegt ist. Dieses, die Rolle und die Aufgaben sollten intensiv mit den ASD- und AV-Abteilungen kommuniziert werden, um eine gelingende Kooperation unter den Beteiligten zu fördern, und der in den Interviews sehr deutlichen Diffusität und Unklarheit bzgl. Ombudschaft zu begegnen. Dazu gehört insbesondere die Vermittlung der – noch umfassender abzusichernden (Kap. 2.2.3) – strukturellen und organisatorische Anbindung sowie der Unabhängigkeit der OS (Kap. 2.2.6), um der Wahrnehmung, dass diese quasi Bestandteil des öffentlichen Trägers ist, entgegenzutreten.

Damit könnten diese Stolpersteine für die Kommunikation und Kooperation zumindest reduziert werden. Als eine wesentliche Gelingensbedingung erscheint dabei der direkte Austausch mit den Mitarbeitenden und Abteilungsleitungen, sowohl während einer Vorlaufphase bei der Ausweitung von OS als auch in regelmäßigen Treffen parallel zur Tätigkeit, wie sie im neuen Konzept (2018, S. 3) bereits aufgenommen sind. Beteiligung entspricht der Idee von Ombudschaft, und die Ergebnisse weisen deutlich darauf hin, dass persönliche Kontakte, das ‚Sehen und Gesehen werden‘, ebenso wie klare und allen bekannte Kommunikationsstrukturen und Ansprechpartner_innen das Interesse an einer inhaltlichen Beschäftigung mit der Idee von Ombudschaft befördern könnten. Nicht zuletzt erscheint dies als ein guter Weg, um die notwendige Transparenz über die inhaltlichen Ziele und zentralen Aufgaben der OS herzustellen. Dazu gehört insbesondere die Kommunikation und Erörterung der strukturellen Machtasymmetrie, die in den Interviews wenig Niederschlag gefunden hat, auch um – über die Einzelfälle hinaus und unabhängig von diesen – dafür zu sensibilisieren.

In diesen Kontext gehört auch die Öffentlichkeitsarbeit, die – rückblickend vermeidbare – Konflikte produziert hat: durch die als Angriff und Abwertung wahrgenommene Werbung. Die Präzisierung und Erweiterung der Informationsmaterialien erscheinen für eine gelingende Kooperation mit ASD und AV unumgänglich.

3.6. Konzeptentwicklung

Abschließend werden vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung der Konzeptentwicklung für die OS Hamburg-Mitte, die sich in allen dargelegten Perspektiven niederschlägt, die beiden Konzepte (2014 u. 2018) gegenübergestellt und analysiert.⁶⁰

Die von Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl begleitete Konzeptentwicklung erfolgte zeitlich parallel zur Begleitforschung, und die WB hat an den beiden Konzeptentwicklungs-Workshops, die im Herbst 2016 und Frühjahr 2017 stattfanden, beobachtend teilgenommen.

Das Konzept von 2014 enthielt eine Reihe von Widersprüchen und Leerstellen, die im Rahmen der Workshops mit den OL schnell als solche benannt und als zu bearbeitende *Concerns* bzw. *Issues* markiert wurden (bspw. Workshop 25.02.2016). Diese bildeten auch den Ausgangspunkt für den daraufhin forcierten Konzeptentwicklungsprozess. Drei davon werden hier exemplarisch herausgegriffen:

(1) Das Konzept von 2014 präzisiert nur unzureichend die konkreten Zielgruppen der OS. Allgemein ist von „Bürger_innen“ als Adressat_innen die Rede. Apodiktisch heißt es „Jede Beschwerde und jede/r sich beschwerende BürgerIn werden ernst genommen [...]“ (ebd., S. 1). Außerdem könne „eine breite Palette von Themen und Anliegen vorgebracht werden aus den Bereichen Kinder- und Jugendarbeit, Familienförderung, erzieherische Hilfen und zu allen Aspekten des Verwaltungshandelns“ (ebd., S. 2).

(2) Im Rahmen der Zielsetzungen wird der OS und den OL eine „Mittlerrolle“ bei – an dieser Stelle nicht näher spezifizierten – „Konfliktlagen“ zugewiesen und mit dem Grundsatz verbunden, „neutral“ zu agieren (ebd., S. 1). Das Erklären des Verwaltungshandelns durch die OS wird dabei als ein Beitrag zur Vertrauenssteigerung der Bürger_innen in die Verwaltung verstanden. „[E]ine Art Mediation“ (ebd.) soll die Eskalation von Konflikten vermeiden. Diese

⁶⁰ Daneben gab es einen weiteren, 2015 entstandenen Konzeptentwurf einer Ombudsperson, der zum einen auf die Notwendigkeit der Überarbeitung des ersten Konzeptes verweist und zum anderen in der Begleitforschung eine Rolle gespielt hat. In den Bericht und die abschließende Analyse wird dieser jedoch nicht einbezogen, da er weder konsensual abgestimmt noch breiter veröffentlicht wurde.

grundlegende Ausrichtung steht in einer Spannung zum ebenfalls formulierten Anspruch, die „Beteiligung von Betroffenen an der Ausgestaltung der Unterstützungs- und Hilfeprozesse“ zu stärken (ebd.) und hierzu ggfs. auch eine Ombudsperson als Beistand nach § 13 SGB X zu beteiligen (ebd., S. 3). Die grundlegende Zielsetzung einrichtungsexterner Ombudsstellen, strukturelle Machtasymmetrien auszugleichen, bleibt dagegen unerwähnt.

(3) Das Konzept insistiert auf eine „unabhängige Betrachtung des Streitfalls“ (ebd., S. 1) durch die OS und betont die „angestrebte Anbindung an den JHA“ (ebd., S. 3). Auf der anderen Seite wird durch die beabsichtigte „Verankerung der Ombudstelle im Prozess der hamburgweiten Qualitätsentwicklung“ (ebd., S. 4), dem Vorschlagsrecht der Verwaltung für die Berufung der OL sowie der „abgestimmten“ Berichterstattung an den JHA die Verbindung mit der JA-Verwaltung unterstrichen (ebd.).

Dabei muss in Rechnung gestellt werden, dass die Autor_innen des Konzepts von 2014 notwendige konzeptionelle Veränderungsprozesse antizipiert haben, indem sie festhalten, dass „Inhalte und Arbeitsweisen einer Ombudstelle [...] im Rahmen der Etablierung erprobt und (weiter)entwickelt werden sollen ebenso wie Fragen der Vorkenntnisse und der Unterstützung für die Ombudspersonen“ (ebd. S. 2). Die auch 2018 noch offenen bzw. ungeklärten Punkte wurden am Ende des Evaluationsprozesses den OL, der Verwaltung der OS und den Teilnehmer_innen der Projektgruppe auf den Workshops zurückgespiegelt und entsprechend aufgegriffen. Die noch offenen Fragen, insbesondere zur Rolle der OL und zum tatsächlichen Personalbedarf, wurden vertiefend mit Björn Redmann, Koordinator der „Fachstelle für ombudtschaftliche Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe in Sachsen“ (FOSA), auf einem Workshop am 27.06.2018 bearbeitet⁶¹.

Vor diesem Hintergrund liegt der Fokus im Folgenden darauf, die Bearbeitung der im ersten Konzept enthaltenen Widersprüche und Unklarheiten anhand eines Vergleichs der beiden Konzepte nachvollziehbar zu machen, sowie einzelne – aus Sicht der WB – noch offene bzw. ungeklärte Punkte zu benennen.

⁶¹ Dieser bereits mehrfach erwähnte Workshop konnte aus zeitlichen Gründen nicht mehr differenzierter berücksichtigt werden. Er dokumentiert gleichwohl das hohe Interesse und Engagement, die OS weiter zu entwickeln.

3.6.1 Zielsetzungen und Aufgaben

Beide Konzepte enthalten differenzierte Aussagen in Bezug auf die Zielsetzung der OS Hamburg-Mitte. Auffallend ist, dass im ersten Konzept (2014) die Kommunikationsverbesserung im Sinne einer Vermeidung von Eskalationen sowie die ergänzende aber klar abgegrenzte Einbindung ins behördeninterne Qualitätsentwicklungsverfahren zentral standen. Dabei wurde auch auf den Wirtschaftlichkeitsaspekt abgehoben. Das jetzt vorliegende Konzept knüpft einerseits hieran an, indem es den ergänzenden Charakter der OS in Bezug auf bestehenden verwaltungsinternen Beschwerdemöglichkeiten sowie die Verwaltungsgerichtsbarkeit hervorhebt (Konzept 2018, S.1) und die OS als „vermittelnde Instanz zwischen Beschwerdeführerinnen bzw. Beschwerdeführern und Behörden bzw. Freien Trägern“ (ebd., S.3) umschreibt. Andererseits benennt das aktuelle Konzept unter „3. Selbstverständnis und Ziele“ (ebd.) als zentralen Anspruch den *Ausgleich struktureller Machtasymmetrien* (auch als „kompensatorisches Prinzip“ benannt). Dieses Ziel bzw. dieser Anspruch wird in der Einleitung des Konzeptes (2018, S.1) mit einem Verweis auf das Selbstverständnis des Bundesnetzwerks Ombudschaft unterstrichen. Sichtlich vor dem Hintergrund der besonderen Genese (Kap. 3.1) und Implementierung sowie der bisherigen Erfahrungen in der Kommunikation mit den Mitarbeiter_innen der öffentlichen und freien Träger (Kap. 3.5) betont das neue Konzept außerdem, dass die OS „keine Disziplinarstelle mit förmlichen Kontrollrechten“ (Konzept 2018, S.1) ist. Trotz der starken Betonung der Vermittlungsfunktion grenzt sich das Konzept außerdem von Schlichtung und formal-mediativen Verfahren ab, die Neutralität bzw. Allparteilichkeit als Prämisse setzen (ebd., S.2).

Als noch nicht hinreichend gelöst kann im Konzept von 2018 in Bezug auf die handlungsleitenden Aspekte (ebd.) die Verbindung von vermittelnden, auf „Einverständnis“ bzw. „Einvernehmen“ abzielenden („Verbesserung der Kommunikation zwischen den Konfliktparteien“) und „sozialanwaltlichen“ („Aktive Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechten“) Positionen betrachtet werden. Hier sollte nach dem Verständnis der WB gerade nach außen deutlicher akzentuiert werden, welchen „dritten“ Ansatz die OS zwischen Mediation und „Task Force“ (Kap. 3.1.1 & 3.3.6) verfolgt. Das Bundesnetzwerk Ombudschaft schlägt in diesem Zusammenhang die Formulierung „fachlich fundierte Parteilichkeit“ vor.

Einen weiteren, bisher noch nicht hinreichend bearbeiteten Aspekt stellt die Konkretisierung der erweiterten Aufgabe der OS dar, fallübergreifende strukturelle Mängel gegenüber der Verwaltung und/oder dem JHA anzusprechen und damit zu einer Verbesserung von Verwaltungshandeln beizutragen, wie es im Selbstverständnis des Bundesnetzwerks Ombudschaft (2016, S. 6) formuliert ist: „Fester Bestandteil aller Ombudsstellen sind darüber hinaus jugendhilfepolitische Aktivitäten, z.B. in Form von Öffentlichkeitsarbeit, Workshops (für Fachkräfte und Nutzer_innen), Fortbildungen und/oder Fachtagungen“ (Bundesnetzwerk Ombudschaft 2016, S. 6). Im Konzept von 2014 ist diesbezüglich eine deutliche Verpflichtung („hat“) auf einen „regelmäßigen Austausch mit der Leitungsebene von M/JA und M/SR zur Vermittlung von Verbesserungsstrategien“ (ebd., S. 3) formuliert. Im aktuellen Konzept (2018) wird dagegen sowohl die Behördenleitung als auch der JHA als Adressat der Berichterstattung in Bezug auf strukturelle Mängel und ihre Beseitigung benannt. Der Passus ist dabei etwas weicher, als „soll“-Bestimmung, gefasst: „die Ombudsstelle [soll] der Behördenleitung und dem Jugendhilfeausschuss gegenüber Empfehlungen aussprechen, wenn sie bei ihrer Arbeit grundsätzliche oder strukturelle Mängel erkennt“ (ebd., S. 2). Diese Neufassung reflektiert einerseits das gewachsene Bewusstsein für die Problematik der Abhängigkeit von der Verwaltungsebene des JA. Andererseits bleibt das Verhältnis zum JHA nach wie vor etwas unbestimmt, was an den verstreuten Hinweisen im Konzept deutlich wird: neben dem eben zitierten Passus wird eine „Auskunftspflicht“ (ebd., S. 1) gegenüber dem JHA statuiert, und vom „regelhaften“ Informieren des JHA unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Bestimmungen gesprochen (ebd., S. 3).

3.6.2 Grenzen der Zuständigkeit

In beiden Konzepten erfolgt eine *Eingrenzung des Aufgabenspektrums auf Ansprüche und Rechte nach SGB VIII* sowie auf Beschwerden von jungen Menschen und Anspruchsberechtigten gegenüber öffentlichen und freien Trägern. Stark hervorgehoben werden dabei Kinder- und Jugendliche, wobei ungeklärt bleibt, ob diese Ambition bei der derzeitigen Struktur der OS und angesichts der tatsächlichen Nachfrage durch Jugendliche – auch in OS anderer Kommunen u. Bundesländer – nicht zu hoch ist (Kap. 2). Die im Rahmen der beiden Konzept-Workshop entwickelte Eingrenzung auf „Ansprüche und Rechte nach dem SGB VIII“ (Konzept 2018, S. 1) sowie nicht sachgerechte oder gleichberechtigte Behandlung (ebd.) schränkt den ‚umfassenden‘, tendenziell grenzenlose Anspruch des Ernstnehmens

„jede[r] Beschwerde und jede/r sich beschwerende Bürger/in“ (Konzept 2014, S. 1) im ersten Konzept überzeugend ein.

Die Eingrenzung der *sachlichen Zuständigkeit* bei noch laufenden familiengerichtlichen Verfahren sowie in Trennungs- und Scheidungsfällen, die in der Anfangsphase der Tätigkeit zu Unklarheiten und Diskussionen unter den OL geführt hat, sind im Konzept von 2018 deutlich klarer gefasst als im Konzept von 2014. Die mögliche Begleitung durch die OS wird hier auf die Aufklärung über Verfahrensabläufen sowie „Anliegen, die neben einem gerichtlichen Verfahren [...] bestehen (z.B. Regelung des begleiteten Umgang o.ä.)“ (Konzept 2018, S. 3), beschränkt.

In beiden Konzepten werden darüber hinaus *institutionelle Beschwerden* von freien Trägern über die Aufgabenwahrnehmung der Jugendämter (im Konzept von 2014 (S.2) explizit auch von anderen Behörden und Professionellen wie Ärzt_innen und Jurist_innen) von der Bearbeitung durch die OS ausgeschlossen. In Bezug auf Beschwerden von einzelnen Mitarbeitenden anderer Dienste und Einrichtung wird im Konzept von 2014 zusätzlich noch auf die offiziellen, vorgängigen Verfahrenswege verwiesen. Differenzen *zwischen* Mitarbeitenden der (verfahrens-)beteiligten Organisationen bzw. den unterschiedlichen Hierarchie-Ebenen werden im Konzept von 2014 (S.2) ebenfalls ausdrücklich aus dem Zuständigkeitsbereich der OS ausgegrenzt. Dies wurde leicht abgewandelt im aktuellen Konzept übernommen. Zusätzlich werden aktuell auch anonyme Beschwerden aus der Bearbeitung ausgenommen (Konzept 2018, S.3).

3.6.3 Rechtliche Grundlagen, Arbeitsprinzipien und Befugnisse

In beiden Konzepten wird die Tätigkeit der OS auf *fachliche Standards und rechtliche Vorgaben* der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, insbesondere die einschlägigen Sozialdatenschutzbestimmungen sowie die Normen zur Sicherung des Kindeswohls verpflichtet (Konzept 2014, S. 3 und Konzept 2018, S. 1). Im Konzept von 2018 wird einleitend zudem auf die rechtliche Grundlegung in § 27a Hamburger AG SGB VIII hingewiesen (S. 1).

Darüber hinaus wird in beiden Konzepten eine bestimmte *professionelle Haltung* – „Respekt“, „akzeptierende Haltung“ (Konzept 2014, S.1 und Konzept 2018, S. 2) – eingefordert. Gelungen

konkretisiert wird im Konzept von 2018 der Grundsatz der Verfahrenshoheit sowie der konsensualen Abstimmung in der ombudtschaftlichen Begleitung. Hieß es im Konzept von 2014 noch etwas vage „Sie [die BF] behalten immer die ‚Federführung‘ über ihre Beschwerden“ (ebd., S. 3), so wird dies im Konzept von 2018 präzisiert: „Jedes Vorgehen erfolgt nach Absprache und mit Zustimmung der Ratsuchenden (Grundsatz der individuellen Selbstbestimmung)“ (ebd., S. 2). Im aktuellen Konzept wird darüber hinaus ausdrücklich auf die Auftragsabklärung abgestellt. Auch in dieser Klarstellung spiegeln sich die Konzeptberatungs-Impulse sowie die Orientierung an den fachlichen Standards des Bundesnetzwerks. Zudem wird eine konkretere Beschreibung der Geschäftsprozesse angekündigt sowie auf das – bereits existierende – Flussdiagramm hingewiesen, mit dem die Verfahrensabläufe der OL visuell abgebildet werden (Konzept 2018, S. 4).

Von einer *Auskunftspflicht der Fachkräfte* gegenüber den sachbearbeitenden Ombudspersonen geht erst das Konzept von 2018 (S.2) aus. Im Ursprungskonzept von 2014 wird eine solche nicht ausdrücklich benannt. Auch dies stellt eine notwendige Klarstellung dar, ohne die eine ombudtschaftliche Beratung nicht gelingen kann.

Die Möglichkeiten der Übernahme einer „Beistandschaft“ nach § 13 SGB X wird ebenfalls in beiden Papieren betont (Konzept 2014, S. 3 und Konzept 2018, S. 2) – im Konzept von 2018 allerdings ergänzt um ein dadurch begründetes faktisches Akteneinsichtsrecht. Eine förmliche anwaltliche Funktion der OS wird dagegen sowohl im Ausgangs- als auch im aktuellen Konzept ausgeschlossen (Konzept 2014, S. 3 und Konzept 2018, S. 2). Im Konzept von 2018 wird diese Feststellung allerdings durch eine Weiterverweisungs-Option an die Öffentlichen Rechtsauskunft ergänzt und die Möglichkeit der aktiven Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechten benannt (ebd., S. 2f).

Eine Rangfolge für das Vorgehen wird auch im aktuellen Konzept nicht benannt.⁶² Unklar bleibt zudem, welche Handlungsmöglichkeiten zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen der Nutzer_innen der OS zur Verfügung stehen, wenn ihre Anliegen nicht vermittelnd geklärt werden können.

⁶² Wie die OP nach Abschluss der WB mitteilten, wurde dazu im Rahmen des Workshops vom 27.06.2018 erarbeitet, dass die im Konzept angegebenen Aufgaben bzw. „handlungsleitenden Aspekte“ „wertfrei und ohne Rangfolge nebeneinander [stehen] und je nach Konstellation und Bedarf des Einzelfalls von der OP angewandt [werden] – nach fachlichem Ermessen der OP und in enger Absprache mit der ratsuchenden Person.“

3.6.4 Organisation/Ausstattung

In beiden Konzepten wird die – im Wesentlichen – *ehrenamtlich organisierte* Beratungs- und Begleitungsarbeit der OS festgeschrieben, ihre Auswahl, (Ab-)Berufung und Zuständigkeit allerdings unterschiedlich stark konkretisiert. So ist im Konzept von 2018 von der im ersten Konzept (2014, S. 4) angestrebten regionalen Geschäftsverteilung („Angestrebt wird (mindestens) eine (zentral tätige) Ombudsperson für den Bezirk Mitte sowie weitere Ombudspersonen (dezentral) in verschiedenen Stadtteilen/Quartieren“) und einer Abberufungsoption der Ombudspersonen keine Rede mehr.

Durchgehend wird – allerdings mit unterschiedlichen Termini – von der *Anbindung/Angliederung der OS an den JHA* gesprochen. Die administrative Anbindung an das Bezirksamt Mitte, die in beiden Konzepten festgeschrieben wird (Konzept 2014, S. 4 und Konzept 2018, S. 1), und das damit verbundene behördliche Vorschlagsrecht der Ombudspersonen relativieren den in beiden Konzepten formulierten Anspruch strukturelle und fachliche Unabhängigkeit sicherstellen zu wollen. Auch im jetzt vorliegenden Konzeptentwurf wird diese Spannung nicht zufriedenstellend bearbeitet (Kap. 2, insbes. 2.2.6). Von der von Wiesner vorgeschlagenen Möglichkeit, die Unabhängigkeit ombudschaftlicher Beratung durch eine Karenzzeit für Ombudspersonen zu unterstreichen, die zuvor bei einem öffentlichen oder freien Träger beschäftigt waren (Kap. 3.1.2), wird nicht Gebrauch gemacht. Bemerkenswerterweise wird die Angliederung an den JHA im neuen Konzept dadurch betont, dass diesem eine Konfliktschlichtungsfunktion zugesprochen wird (Konzept 2018, S. 1).

Die Aussagen zu den *hauptamtlichen Ressourcen* sowie zum *Sachaufwand* sind im Konzept von 2014 noch sehr vage gehalten: „Büro und ‚Betreuung‘ durch eine Geschäftsstelle und der Geschäftsaufwand sind sicherzustellen“ (ebd., S. 4). Im aktuellen Konzept (2018) werden die sächlichen und personellen Ressourcen demgegenüber nicht nur konkretisiert (ebd., S. 1), sondern auch ein personeller Mehrbedarf zur „Gewährleistung bestimmter Aufgaben und Abläufe“, insbesondere die Geschäftsführung, die Werbung von Ombudspersonen, Öffentlichkeitsarbeit und Außenvertretung, Qualitätssicherung und Evaluation festgehalten (ebd., S. 4). Dieser Mehrbedarf wurde seit der Verabschiedung des zweiten Konzepts im Januar 2018 von den OL in Anlehnung an die Berliner Beratungs- und Ombudsstelle Jugendhilfe (BBO) dahingehend konkretisiert, dass – im Falle einer Ausdehnung des Angebots auf ganz Hamburg – eine personelle Ausstattung mit zwei Vollzeitstellen, einer Koordinator_in

und einer Mitarbeiter_in, notwendig seien (Anhang 8, siehe auch Kap. 2). Die Evaluation des Pilotprojektes hat gezeigt, dass die OS Hamburg-Mitte zusätzlich zur Verwaltungskraft zwingend mit hauptamtlichen Fachkräften auszustatten ist, will sie auf Dauer den im Konzept festgelegten vielfältigen Aufgaben gerecht werden.

3.6.5 Öffentlichkeitsarbeit, Qualitätssicherung und Evaluation

Außer der Absichtserklärung, durch klare Informationen und öffentliche Werbung eine leichte Erreichbarkeit der OS sicher zu stellen, sowie dem Grundsatz, keine Informationen zu eingehenden Beschwerden zu veröffentlichen (Konzept 2014, S. 3) fehlen im ersten Konzept Hinweise zur Öffentlichkeitsarbeit. Diese wurden im aktuellen Konzept ‚nachgeliefert‘ – jedoch zum großen Teil als eine Art Selbstverpflichtung, ohne die damit verbundene Ressourcenfrage sowie das konkrete Verfahren/Vorgehen zu klären (Konzept 2018, S. 3).

Im Konzept von 2014 fehlen darüber hinaus konkrete Hinweise zur Ausgestaltung/Sicherstellung der Qualitätsentwicklung. Es enthält nur einer Absichtserklärung, die OS und ihre Tätigkeit in den laufenden Qualitätsentwicklungsprozess und entsprechende Systeme der Hamburger Jugendhilfe „als Ergänzung im Rahmen eines umfassenderen Beschwerdemanagements“ (ebd., S. 4) zu integrieren. Das neue Konzept kann hier als Weiterentwicklung des Gedankens einer *unabhängigen internen* Qualitätsentwicklung verstanden werden, indem es eine Reihe von unterstützenden, supervisorisch-beratenden und kooperierenden Verfahren einführt (Konzept 2018, S. 3). Allerdings bleiben auch hier die dafür erforderlichen koordinierenden Personalressourcen unerwähnt.

Die Evaluation des Pilotprojekts wird im Ursprungskonzept noch als Absicht formuliert (Konzept 2014, S. 4). Im jetzt vorliegenden Konzept wird die Erwartung formuliert, dass die Ev. Hochschule im Evaluationsbericht empirisch fundierte Empfehlungen für die „endgültige Struktur“ der OS abgeben wird (Konzept 2018, S. 4). Dass eine solche Erwartung angesichts der während des Erhebungszeitraumes dominanten Struktur- und Konzeptfragen nicht erfüllt werden kann, wurde bereits im Frühjahr 2017 an die BASFI und die Koordination rückgemeldet und der Evaluationsauftrag daraufhin angepasst (Kap. 1.2).

3.6.6 Zusammenfassung und Perspektiven

Insgesamt betrachtet ist festzuhalten, dass sich die ungeklärten Strukturen (Interimslösung) im aktuellen Konzept immer noch spiegeln, sowohl bei den offenen Fragen als auch bei den derzeit noch als Bestrebungen/Zielsetzungen anzusehenden Aspekten der Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung sowie den Begleitungs- und Beratungsangeboten für die OL. Insbesondere gilt dies für die Unabhängigkeit, die in der gegebenen Struktur nicht vollständig abgesichert ist.

Gleichzeitig lassen sich diese Fragen auch nicht allein über ein Konzept lösen, sondern nur über strukturelle Veränderungen bzw. Klärungen (Kap. 2). Das Konzept von 2018 kann allerdings als Weiterentwicklung des Gedankens der Unabhängigkeit verstanden werden, da es eine Reihe von unterstützenden, supervisorisch/beratenden und kooperierenden Verfahren einführt bzw. fordert. Fast über den gesamten Berichtszeitraum hinweg beruhte die Arbeit der OS auf dem Konzept von 2014. Die darin enthaltenen Leerstellen und Widersprüche in Bezug auf die Aufgaben und die Rolle der OL bildeten einen zentralen Stolperstein in der Tätigkeit und Entwicklung der OS (Kap. 2.2.2).

Mit dem neuen Konzept wurde hier viel Klarheit geschaffen, beispielsweise in Bezug auf die Eingrenzung des Aufgabenspektrums und der Zielgruppen. Gelungen konkretisiert wurde auch der Grundsatz der Verfahrenshoheit und Abstimmung mit den Nutzer_innen in der ombudshaftlichen Begleitung. Gleichzeitig bleiben einige Ambivalenzen und Widersprüche bestehen bzw. sind zum Zeitpunkt der Berichtslegung in Bearbeitung. So wäre eine positive Formulierung der Rollen und Aufgaben sinnvoll, insbesondere mit Blick auf die Verbindung von vermittelnder, auf „Einverständnis“ bzw. „Einvernehmen“ abzielender Arbeit und Parteilichkeit. Nicht zuletzt werden auch in Bezug auf den Umgang mit den diffusen Erwartungen von Fachkräften öffentlicher und privater Träger sowie der Wahrnehmung in der Fachöffentlichkeit, die in der Evaluation festgestellt werden konnten (Kap. 3.5), im Konzept von 2018 klare Ziele, Schritte und Zielgruppen definiert. In der derzeitigen Ausstattung und aufgrund der Anbindung (fehlende abgesicherte strukturelle Unabhängigkeit) können diese bis zur Klärung der Ressourcenfragen jedoch nur im Ansatz bearbeitet werden. Gleichwohl ist die fachliche Positionierung auch in anderen OS ein beständiger Aushandlungs- und Entwicklungsprozess, der mit einem Konzept nicht vollständig gelöst werden kann.

4. Schlussbemerkung

Anstelle eines am Ende solcher Berichte üblichen Fazits, das mit der Zusammenfassung und den Empfehlungen im zweiten Kapitel gewissermaßen vorangestellt war, resümieren wir zum Abschluss den Prozess der Begleitforschung knapp aus unserer Perspektive als Begleitforschende.

Zuallererst bedanken wir uns, auch im Namen der Ev. Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie und der FEW, für die Möglichkeit, die Begleitforschung in dieser Weise durchführen zu können: als eine responsive und formative Forschung, die sich mit den Entwicklungen der Praxis verändert, auf deren Mit-Tun und Mit-Forschen angewiesen ist – und damit von allen Beteiligten das Einlassen auf Unvorhergesehenes erwartet.

Dieses Einlassen hat in der Begleitforschung und – unserer Wahrnehmung nach – auch bei der Weiterentwicklung der OS Hamburg-Mitte in besonderem Maße stattgefunden. Daher gilt unser besonderer Dank den derzeitigen und ehemaligen Ombudsleuten, der Geschäftsstelle der OS Hamburg-Mitte sowie den Koordinator_innen, die sich auf diesen Prozess und seine Unwägbarkeiten nicht nur eingelassen, sondern überaus verlässlich, offen und motiviert mitgewirkt haben und die Entwicklung der OS weiter vorantreiben. Ebenso bedanken wir uns bei dem JHA Hamburg-Mitte sowie der BASFI für ihre aktive Beteiligung in der Projektgruppe. Dass Letztere eine geringere Rolle gespielt hat als ursprünglich geplant ist auch den Veränderungen in der OS, Terminkonflikten und personellen Wechseln geschuldet. Gleichzeitig reflektiert dies in gewisser Weise den Entwicklungsprozess der OS Hamburg-Mitte, der auch von Verschiebungen von Entscheidungen und Handlungsschritten geprägt war, die phasenweise als Diskrepanz zwischen der formulierten hohen Bedeutung der OS und der konkreten Umsetzung bzw. Ausstattung erschienen sind.

Last but not least gebührt unser tiefer Dank den Mitproduzent_innen dieses Berichtes: Antje Bruns, Anne Franke, Fabian Hahm, Elena Krug, Rebecca Kühlmorgen, Nora Niewerth, Carolin Seiler, Finn Schleu, Irena Sijakov, Jana Troll, Jule Uderstadt und Hannes Wolf. Sie waren mit uns die „Forschungswerkstatt“, und haben sich weit über das erwartbare Maß hinaus engagiert und in die Forschung begeben, bzw. engagieren sich zum Teil aktuell noch forschend mit Blick auf Ombudsstellen in Hamburg.

Im Rückblick auf den Prozess, diesen Bericht sowie das Bewahrenswerte, die Spannungsfelder und die Empfehlungen, hoffen wir, dass die Fortführung bzw. der Ausbau von unabhängiger externer Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg gelingt und auf solide Füße gestellt wird. Der nächste Schritt, die Festlegung einer endgültigen Struktur ist in der Konzeption (2018, S. 4) bereits angekündigt. Dazu gehört neben den im Bericht begründeten ausreichenden personellen Ressourcen und der unabhängigen, klaren Anbindung und Organisationsstruktur, dass die OS auch weiterhin von engagierten, motivierten und (selbst)kritischen Akteuren getragen wird. Dies sind während der Pilotphase und parallel zur Begleitforschung – zuletzt kurz vor Abschluss der Berichtslegung mit dem offenbar sehr ertragreichen Workshop zur Rollenklärung am 27.06.2018 – viele Schritte gegangen und haben die Entwicklung der OS Hamburg-Mitte vorangetrieben. In diesem Zusammenhang steht auch die angekündigte Stellungnahme der OS Hamburg-Mitte zu diesem Bericht, in der insbesondere die Entwicklungen seit dem Abschlussworkshop markiert werden sollen. Der responsive Prozess geht also ebenso engagiert weiter wie die Entwicklung der OS. Ohne dieses Engagement und die hohe Fachlichkeit wäre – so schätzen wir das rückblickend ein – der Pilot vermutlich abgebrochen worden.

Darüber hinaus erscheint es uns wichtig, abschließend noch einmal zu betonen, dass die Dominanz des Blicks auf die Strukturen, die Organisation und die Kommunikation in diesem Bericht die zentralen Themen der Implementierung und der Pilotphase abbildet. Die konzeptionelle und inhaltlich-fachliche Ebene wurden in diesem Bericht (nicht in der engagierten Praxis) dadurch primär auf die Aufgaben- und Rollenklärung fokussiert – zugespitzter: reduziert. Diese Ebenen sind aus unserer Sicht für die weitere Entwicklung und (Aus-)Gestaltung jedoch ebenso bedeutsam.

Unabhängig davon, in welcher Weise OS in Hamburg weitergeführt und wie sie organisatorisch verortet werden, sehen wir inhaltlich-konzeptionelle Fragen und Spannungsfelder in der Arbeit mit den Nutzer_innen und der Bearbeitung der konkreten strukturellen Machtasymmetrien sowie strukturellen Defizite im Jugendhilfesystem. Diese werden die OS bei ihrer möglichen Ausweitung und/oder festeren Etablierung weiter begleiten. Diese Vermutung stützt sich auf Beobachtungen, Gespräche und Wahrnehmungen am Rande sowie auf den Fachdiskurs und die bereits in der Einleitung (Kap. 1.2) benannten komplexen Problemstellungen, auf die alle einrichtungsexternen OS reagieren müssen (vgl.

Sandermann 2014; Wiesner 2012). Zum Teil betreffen diese die OS Hamburg-Mitte aufgrund der öffentlichen Anbindung in besonderer Weise.

Dazu gehört die im Bericht angesprochene Frage der Schwerpunktsetzung und des Selbstverständnisses zwischen dem Pol einer „Instanz des sozialen Verbraucherschutzes“ (Trenzcek/Heinz 2015, S. 356) bzw. einer „bürgernahen Verwaltung“, die einer Dienstleistungsorientierung folgend fach- und sachkundig berät, vermittelt und informiert sowie dem Pol der „Sozialanwältin“ (ebd., S. 349), die „in der strukturell gegebenen Konfliktstruktur der Jugendhilfe und ihrer derzeitigen so beklemmenden, strapaziösen, sozialpolitischen Situation eine systematische Leerstelle [...]“ (Thiersch in BRJ 2012: 4) im Interesse der Betroffenen füllt. Diese – sich nicht notwendigerweise ausschließenden Pole bzw. deren Austarierung – hängen eng zusammen mit der Frage, inwieweit sich OS über die Einzelanliegen hinaus als kritische Begleitung der je aktuellen Entwicklungen in der Jugendhilfe definieren, und auch „(über)individuelle Ansätze zivilgesellschaftlicher Gegenwehr“ (Schruth 2015, S. 268) zu ihren zentralen Aufgaben zählen – und mit der Frage, wie eng sie mit anderen OS und Netzwerken, bspw. auch Selbsthilfegruppen Betroffener zusammenarbeiten.

Neben dieser übergeordneten Frage der Schwerpunktsetzung und Verortung – die sowohl intern bedeutsam ist als auch in der Kommunikation nach außen – vermuten wir, angesichts der erwartbaren Ausweitung der Zielgruppen und Beschwerdeadressat_innen (insbes. auf freie Träger), dass sowohl die generellen Vorgehensweisen als auch die konkreten – etwa mit Blick auf bisher noch nicht gewählte Optionen (Familienrat, Beistandschaft) bzw. mit weiteren OL – immer wieder erörtert und neu ausgehandelt werden müssen.

Wir wünschen der OS Hamburg-Mitte weiterhin das Engagement, die Zeit und die Ressourcen, diese und weitere Spannungsfelder zu bearbeiten – und vor allem, diese auch als Spannungsfelder, die immer wieder neu reflektiert werden müssen, aufrechtzuerhalten.

Johannes Richter und Tilman Lutz

Literatur

- AFET (Bundesverband für Erziehungshilfen e.V.) (2013): Unabhängige Ombudsstellen in der Jugendhilfe. Diskussionspapier des AFET Fachausschusses Jugendhilferecht und Jugendhilfepolitik. URL: http://www.afet-ev.de/aktuell/AFET_intern/PDF-intern/2013/2013_Ombudsschaft-JHR-Diskussionsp.pdf [Zugriff: 15.05.2018]
- AGJ (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe) (2016): „Vielfalt gestalten, Rechte für alle Kinder und Jugendlichen stärken!“ Empfehlungen zum Reformprozess SGB VIII der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ vom 25.02.2016
- AGJ (Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe) (2018): Recht wird Wirklichkeit – von den Wechselwirkungen zwischen Sozialer Arbeit und Recht. Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ. München
- Antholz, B. (2017): Kindesinobhutnahmen 1995–2015. In: ZKJ (Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe) 8/2017, S. 294-302
- AKJ [Fendrich, S. Pothmann, J. Tabel, A.] (2016): Monitor Hilfen zur Erziehung 2016. Dortmund http://www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/documents/Monitor_Hilfen_zur_Erziehung_2016.pdf [Zugriff: 07.07.2018]
- AWO (Arbeiterwohlfahrt) (2017): Stellungnahme des AWO Bundesverbandes zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 12. April 2017 Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG)
- Beckmann, K./Ehltling, T./Klaes, S. (2018): Berufliche Realität im Jugendamt: der ASD in strukturellen Zwängen. Berlin
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (2013): Niederschrift. Sitzung des Jugendhilfeausschusses vom 26.08.2013
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (2015a): Niederschrift. Sitzung des Jugendhilfeausschusses vom 30.09.2015
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (2015b): Pressemeldung vom 01.10.2015: Pilotprojekt. Ärger mit dem Jugendamt? Ombudsstelle Kinder- und Jugendhilfe nimmt Arbeit auf.
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (2016): Auszug Bericht Ombudsstelle. Top 4 auf der Sitzung des JHA Mitte am 11.05.2016.
- Bezirksamt Hamburg-Mitte (2017): Niederschrift. Sitzung des Jugendhilfeausschusses vom 01.02.2017

- Biesel, K./Messmer, H. (2018): Jugendhilfeinspektion Hamburg. Eine tragfähige Antwort zur Sicherstellung und Verbesserung sozialpädagogischer Kinderschutzarbeit. In: SozialExtra 2/2018, S. 15-18
- Bitzan, M./Bolay, E./Thiersch, H. (Hg.) (2006): Die Stimme der Adressaten. Empirische Forschung über Erfahrungen von Mädchen und Jungen mit der Jugendhilfe. Weinheim
- Blickle, G. (2005): Einflusskompetenz. In: Knauth, P./Wollert, A.(Hg.): Human Resource Management. Köln, S. 3-26
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. 15. Kinder- und Jugendbericht. Berlin
- Bürgerschaft der FHH (Freien und Hansestadt Hamburg) (2011): Protokoll der öffentlichen Sitzung des Familien-, Kinder- und Jugendausschusses am 01.11.2011.
- Bürgerschaft der FHH (Freien und Hansestadt Hamburg) (2012a): Protokoll der öffentlichen Sitzung des Familien-, Kinder- und Jugendausschusses am 31.01.2012 (20/7).
- Bürgerschaft der FHH (Freien und Hansestadt Hamburg) (2012b): Plenarprotokoll der Bürgerschaftssitzung vom 08.02.2012 (20/25).
- Bürgerschaft der FHH (Freien und Hansestadt Hamburg) (2012c): Plenarprotokoll der Bürgerschaftssitzung vom 10.05.2012 (20/32).
- Bürgerschaft der FHH (Freie und Hansestadt Hamburg) (2013a): Protokoll der öffentlichen Sitzung des Sonderausschusses Chantal (20/9).
- Bürgerschaft der FHH (Freie und Hansestadt Hamburg) (2013b): Bericht des Sonderausschusses Chantal über die Selbstbefassungsangelegenheit mit dem Thema „Beschwerdemanagement“ (20/8384).
- Bürgerschaft der FHH (Freien und Hansestadt Hamburg) (2014): Unterrichtung durch die Präsidentin der Bürgerschaft Betr.: Bürgerschaftliches Ersuchen „Aus Fehlern lernen ...“ (20/11496).
- Bürgerschaft der FHH (Freien und Hansestadt Hamburg) (2015): Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses Yagmur (20/14100).
- Bürgerschaft der FHH (Freien und Hansestadt Hamburg) (2018): Protokoll der öffentlichen Sitzung des Familien-, Kinder- und Jugendausschusses am 23. Januar 2018 (21/25).

- Bogner, A./Littig, B./Menz W. (Hg.) (2009): Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. Wiesbaden
- Breuer, F. (2009): Reflexive Grounded Theory. Eine Einführung in die Forschungspraxis. Wiesbaden
- BRJ (Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e. V.) (2012): 10 Jahre Ombudschaft in der Berliner Jugendhilfe. URL: http://brj-berlin.de/wp-content/uploads/2014/03/Berliner_Rechtshilfefonds_Jugendhilfe_e._V._10-Jahre-Ombudschaft.pdf [Zugriff: 25.05.2018]
- BT DR 18/12330 (2017): Bundestagsdrucksache: Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG)
- BT DR 18/12730 (2017): Bundestagsdrucksache: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) – Drucksache 18/12330 – Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung
- Bundesnetzwerk Ombudschaft (2016): Selbstverständnis. Ohne Ort
- Der Paritätische Gesamtverband (2017): Stellungnahme des Paritätischen zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen vom 02.05.2017
- Diakonie (2017): Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz– KJSG), BT Drs. 18/12330 vom 18.05.2017
- DJI (Deutsches Jugendinstitut (2017): Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) Regierungsentwurf vom 12.04.2017 vom 12.06.2017
- DR 20/3193: Bürgerschaftsdrucksache der Freien und Hansestadt Hamburg. Kleine Anfrage, Betr. Konsequenzen der Sozialbehörde aus dem Fall Chantal
- DR 20/3993: Bürgerschaftsdrucksache der Freien und Hansestadt Hamburg. Antrag Betr.: Ombudsstelle in der Kinder- und Jugendhilfe.
- DR 20/11864: Bürgerschaftsdrucksache der Freien und Hansestadt Hamburg. Kleine Anfrage Betr.: Künftiges Beschwerdemanagement im ASD.
- DR 21/10743: Bürgerschaftsdrucksache der Freien und Hansestadt Hamburg. Große Anfrage Betr. Berücksichtigung der Rechte der Kinder und Jugendlichen bei auswärtiger Unterbringung

- Fritschle, U. (für den Verein zur Förderung des Bundesnetzwerks Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe e.V.) (2015): Stellungnahme des Bundesnetzwerks „Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe“ zur Evaluierung des Bundeskinderschutzgesetzes 2015. URL: <http://www.ombudschaft-jugendhilfe.de/wp-content/uploads/2015/08/Evaluation-BKiSchG-Stellungnahme-BNW-Ombudschaft.pdf> [Zugriff am 24.05.2018]
- Glaser, B. / Strauss, A. (2010): Grounded theory: Strategien qualitativer Forschung. Hogrefe
- Guba, E./Lincoln, Y. (2003): Fourth generation evaluation. Newbury Park
- Hansbauer, P./Schone, R. (2015): Evaluation Ombudschaft Jugendhilfe NRW e.V. - Abschlussbericht. Unter Mitarbeit von Projektgruppe "Evaluation Ombudschaft Jugendhilfe NRW" der Fachhochschule Münster. Münster. URL: <http://ombudschaft-nrw.de/pdf/Evaluationsbericht%20Ombudschaft.pdf> [Zugriff: 24.05.2018]
- Hansbauer, P./Storck, R. (2017): Ombudschaften für Kinder und Jugendliche – Entwicklungen, Herausforderungen und Perspektiven. URL: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2017/15_KJB_HansbauerStork_neu.pdf [Zugriff am 27.05.2018]
- Hitzler, R./Honer, A./Maeder, C. (1994): Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit. Opladen, S.13-30
- Kuckartz, U. (2010): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden
- Kruse, J. (2014): Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz. Weinheim und Basel
- Lamnek, S. (2005): Gruppendiskussion. Theorie und Praxis. Stuttgart
- Langhanky, M./Frieß, C./Hußmann, M./Kunstreich, T. (2004): Erfolgreich sozialräumlich handeln. Die Evaluation der Hamburger Kinder- und Familienhilfezentren. Bielefeld
- Loos, P./Schäffer, B. (2001): Das Gruppendiskussionsverfahren. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendung. Opladen
- Mäder, S. (2013): Die Gruppendiskussion als Evaluationsmethode –Entwicklungsgeschichte, Potenziale, Formen. In: Zeitschrift für Evaluation. Jg. 12, Heft 1. S. 23-51
- Mayring, P. (2010a): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim
- Mayring, P. (2010b): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Mey, Günther; Mruck, Katja (Hg.): Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie. Wiesbaden. S. 601-613
- Meuser, M./ Nagel U. (1991): ExpertInneninterviews –vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef; Kraimer, Klaus (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Wiesbaden, S. 441-471

- Meuser, M./Nagel U. (2011): Experteninterview. In: Bohnsack, R./Marotzki, W. (Hg.). Hauptbegriffe Sozialforschung. Opladen, S. 57-59.
- Münder, J./Mutke, B./Schone, R. (2000): Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Münster
- Pluto, L./Maimer, J./van Santen, E./Seckinger, M./Zink, G. (2003): Partizipation im Kontext erzieherischer Hilfen – Anspruch und Wirklichkeit. Eine empirische Studie. URL: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/64_2189.pdf [Zugriff: 15.06.2018]
- Redemeyer, A./Block, B. (2011): Niedrigschwelligkeit – Was bedeutet das wirklich? Eine begriffliche Auseinandersetzung für die Soziale Arbeit. In: Sozialmagazin 5/2011, S. 22-30
- Redmann, B. (2015): Ombudschaft in der Jugendhilfe zwischen systematischer Kritik und konkreter Ermächtigung – Berichte und Erfahrungen aus der ombudtschaftlichen Beratung in Dresden. In: Evangelische Jugendhilfe 1/2015, S. 30-36
- Sander mann, P. (2014): Warum gibt es einrichtungsexterne Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe? Wohlfahrtsstaatssoziologische Erklärungsperspektiven. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik 1/2014, S. 62-88
- Schaarschuch, A. (1999): Theoretische Grundelemente Sozialer Arbeit als Dienstleistung. Ein analytischer Zugang zur Neuorientierung Sozialer Arbeit. In: Neue Praxis 6/1999, S. 543-560
- Schnurr, S.: Partizipation. In: Otto, H.-U./Thiersch, H./Treptow, R./Ziegler, H. (2018): Handbuch Soziale Arbeit. München, S. 1126-1137
- Schruth, P. (2014): Zur Implementierung (externer) ombudtschaftlicher Strukturen im Jugendhilferecht. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik, Heft 1/ 2014, S. 48-61
- Stein, M. (2017): Steuerung von Fachlichkeit? Innenansichten aus dem Allgemeinen Sozialen Dienst in Hamburg. In SozialExtra 6/2017, S. 29-32
- Trenczek, T./Heinz, S. (2015): Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe – Interessenvertretung oder Fürsorge? In: Zeitschrift Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ). Heft 4/2015, S. 348-358
- Universität Koblenz-Landau (2012): Lagebild der Organisationsstrukturen und -kulturen der Allgemeinen Sozialen Dienste der Kinder- und Jugendhilfe in den Bezirksämtern der Freien und Hansestadt Hamburg. Universität Koblenz Landau. URL: hamburg.de/contentblob/3546916/data/asd-bericht-uni-koblenz.pdf [Zugriff: 13.05.2018]
- 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“. Köln
- Urban-Stahl, U. (2012): Bedingungen der Implementierung von Beschwerdestellen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Forschungsprojekt 2011/2012. Arbeitsgruppe

2: Ombudschaft als eine Form des Beschwerdemanagements Ombudschaften: Organisationsversagen oder Beitrag zur Rollenklarheit? Arbeitsbereich Sozialpädagogik, Freie Universität Berlin

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

Walter, T. (2014): Evaluationsbericht 1. Juni 2012 bis 31. Mai 2014. Ombudsstelle für Kinder und Jugendrechte in Hessen. Limburg an der Lahn. URL: http://www.ombudsstelle-kinderrechte-hessen.de/fileadmin/Dateien/Evaluation/Evaluationsbericht_Ombudsstelle_06_12_bis_05_14_-_2014_07_01-1.pdf [Zugriff: 07.07.2018]

Wiesner, R. (2012): Implementierung von ombudschaftlichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII. Rechtsgutachten für die „Netzwerkstelle Ombudschaft in der Jugendhilfe“ des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. Berlin

Anhang

- Anhang 1: Konzept für eine Ombudsstelle beim JHA Bezirk Hamburg-Mitte (2014)
- Anhang 2: Konzept der Ombudsstelle für Jugend- und Familienhilfe in Hamburg-Mitte (2018)
- Anhang 3: Erhebungsbogen bei Einbringung des Anliegens/der Beschwerde
- Anhang 4: Erhebungsbogen für das Verfahren (OL)
- Anhang 5: Fragebogen zur Ombudsstelle (Nutzende)
- Anhang 6: Anschreiben Beschwerdeführer_innen
- Anhang 7: Übersicht über die Workshops der wissenschaftlichen Begleitung
- Anhang 8: Vorschlag der OS für ein Profil für hauptamtliche Fachkräfte
- Anhang 9: Aufgaben der Geschäftsstelle in der OS Hamburg-Mitte
- Anhang 10: Leitfaden Expert_inneninterviews Ombudsleute
- Anhang 11: Leitfaden Expert_inneninterviews mit weiteren relevanten Personen in und um die OS
- Anhang 12: Leitfaden Nutzer_innen – Einzelinterviews
- Anhang 13: Leitfaden Gruppendiskussion jugendliche Nicht-Nutzer_innen
- Anhang 14: Leitfaden Nicht-Nutzer_innen mit und ohne Kenntnis – Einzelinterviews
- Anhang 15: Onlineumfrage freie Träger
- Anhang 16: Leitfaden Expert_inneninterviews mit ASD / AV Abteilungsleitungen
- Anhang 17: Leitfaden Expert_inneninterviews mit ASD / AV Mitarbeitende
- Anhang 18: Plakat der Ombudsstelle Hamburg-Mitte

Konzept für eine Ombudsstelle beim JHA Bezirk Hamburg-Mitte

1. Rahmenbedingungen und Zielsetzungen

Ombudstellen sind ein Ausdruck demokratischer politischer Systeme. Sie sind kein Ersatz sondern eine Ergänzung für Verwaltungsinstanzen. Trotz ihrer Unabhängigkeit können Ombudstellen nicht über die Verwaltung verfügen, sie agieren innerhalb des Rechts- und Verwaltungssystems und achten auf die Gesetzmäßigkeit des Handelns der Verwaltung. Der Auftrag einer Ombudsstelle ist zu erfüllen im Respekt vor den Anliegen der Bürger und Bürgerinnen, unabhängig von deren Alter, und berücksichtigt die Kompliziertheit im Umgang mit der Verwaltung.

- Die Beschwerden von BürgerInnen sollen entgegengenommen werden. Die Ombudsstelle spielt in der Bewältigung von Konfliktlagen dann eine Mittlerrolle als Komplementärorgan und Wegbegleiter der BeschwerdeführerInnen.
- Jede Beschwerde und jede/r sich beschwerende BürgerIn werden ernst genommen; eine akzeptierende Haltung gegenüber jungen und erwachsenen Menschen ist ebenso wichtig wie die grundsätzliche Akzeptanz des jeweiligen Anliegens.
- Die Ombudsstelle kann dem Bürger/der Bürgerin das Handeln der Verwaltung erklären. Auf diese Weise trägt sie zum Vertrauen der BürgerIn zur Verwaltung bei.
- Mit einer Ombudsstelle wird die Beteiligung von Betroffenen an der Ausgestaltung der Unterstützungs- und Hilfeprozesse gestärkt.
- Die Ombudsstelle versteht sich als neutrale Stelle, welche die bestehenden verwaltungsinternen Beschwerdemöglichkeiten und die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht ersetzt sondern ergänzt.

Für das Jugendhilfesystem, mit seiner komplizierten Hilfestruktur in der Beziehung zwischen Eltern-Kind-HelferInnen, kann eine Ombudsstelle eine bedeutende Rolle einnehmen.

- Die Kommunikation kann verbessert werden.
 - Durch eine Art Mediation kann die Eskalation von Meinungsunterschieden vermieden werden.
- Unabhängigkeit
 - Eine unabhängige Betrachtung des Streitfalles erleichtert die Abwägung der von verschiedenen Seiten vorgebrachten Argumente.
- Wirtschaftlichkeit
 - Die Empfehlung/Vermittlung einer Lösung für den entsprechenden Fall erleichtert das Erreichen einer zufriedenstellenden Lösung – Aufwand, Kosten und eventuelle Fehler / Misserfolge / (arbeitsaufwändige) Blockaden stehen in einem guten Verhältnis.

In den meisten Bundesländern gibt es seit mehreren Jahren Ombudschaften in Verbindung mit Aufgaben der Jugendhilfe. Die Fachliteratur beschäftigt sich neben der Geschichte zur

Entstehung dieser Stellen insbesondere mit der Verankerung dieser Stellen im komplexen Gefüge der rechtlichen und Verwaltungsstrukturen (vgl. das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Reinhard Wiesner, 2012, und einen Vortrag von Prof. Dr. Ulrike Urban-Stahl, 2011).

Im Bezirksamt Hamburg-Mitte betrachtet der Jugendhilfeausschuss nach Erörterungen und Beschlussfassung 2013/2014 ein unabhängiges Beschwerdemanagement als unabdingbar und möchte dafür eine Ombudstelle einrichten.

Die Umsetzung dieses Beschlusses wirft einige allgemeinen wie fachliche und organisatorische Fragen auf.

2. Inhalte und Zielgruppen

- Beschwerden können sich auf die Arbeitsweise von MitarbeiterInnen des Jugendamtes (Fachamt Jugend- und Familienhilfe und Fachamt Sozialraummanagement) ebenso beziehen wie auf die von freien Trägern (im Rahmen der Durchführung von Angeboten, Leistungen und Hilfen nach dem SGB VIII).
- Insbesondere Kinder und Jugendliche, die sich falsch verstanden oder wahrgenommen fühlen und die sich in der Wahrnehmung ihrer Wünsche und Rechte nicht angemessen behandelt sehen, sollen sich an die Ombudstelle wenden können.
- Eltern, Personensorgeberechtigte und andere an der Umsetzung individueller Hilfen beteiligte Professionelle wie neben- und ehrenamtlich Tätige, die mit Angeboten und Maßnahmen des Jugendamtes befasst sind, können sich an die Ombudstelle wenden. Somit kann eine breite Palette von Themen und Anliegen vorgebracht werden aus den Bereichen Kinder- und Jugendarbeit, Familienförderung, erzieherische Hilfen und zu allen Aspekten des Verwaltungshandelns. – Unzufriedenheiten und Beschwerden aus (hoch)strittigen Verfahren zwischen Familienangehörigen (z.B. zu Sorgerechts- und Umgangsfragen) können insbesondere dann nicht von einer Ombudstelle bearbeitet werden, wenn bereits RechtsvertreterInnen und Gerichte befasst sind.
- Die Ombudstelle soll nicht zuständig sein für institutionelle Beschwerden freier Träger, anderer Behörden oder öffentlicher Institutionen und sonstiger Professioneller (z.B. Ärzteschaft, Justiz) über die Aufgabenwahrnehmung der Organisation Jugendamt (bzw. freier Träger als Organisation); bei Beschwerden von Einzelpersonen (MitarbeiterInnen anderer Einrichtungen oder Dienste) zu einem Einzelfall sind zunächst die geregelten, vereinbarten Verfahrenswege zu nutzen. Die Ombudstelle kann über den Zusammenhang mit Einzelfällen und Leistungen nach dem SGB VIII hinaus keine sonstigen Beschwerden über andere Institutionen bearbeiten.
- Die Ombudsstelle ist nicht zuständig für Differenzen zwischen MitarbeiterInnen der beteiligten Organisationen bzw. zwischen diesen und ihren Hierarchien.

3. Zugang zur Ombudsstelle und Arbeitsweise

Inhalte und Arbeitsweisen einer Ombudstelle sollen im Rahmen der Etablierung erprobt und (weiter)entwickelt werden ebenso wie Fragen der Vorkenntnisse und der Unterstützung für die Ombudspersonen.

- Die BeschwerdeträgerInnen müssen Vertrauen zur Ombudstelle entwickeln können und die Erfahrung machen, dass sie ernst genommen werden. Sie behalten immer die „Federführung“ über ihre Beschwerden.
- Die BeschwerdeführerInnen können jederzeit entscheiden, eine Ombudsperson als ihren „Beistand“ (§ 13 SGB X) zu beteiligen.
- Es soll (mindestens) eine für den Gesamtbezirk Mitte tätige und ansprechbare Ombudsperson geben sowie weitere Ombudspersonen und AnsprechpartnerInnen in den Stadtteilen.
- Leichte Erreichbarkeit: Klare Information, öffentliche Werbung für die Ombudstelle; Erreichbarkeit über Telefon und Internet; verlässliche „Öffnungszeiten“ mit festen Sprechstunden; verbindliche Antwort/Reaktion auf jede Eingabe.
- Neben der förmlichen Bearbeitung von Beschwerden im Verwaltungsverfahren weist die Verwaltung des Jugendamtes auch auf die Ombudstelle hin; Beschwerden werden nicht automatisch an die Ombudstelle weitergeleitet.
- Die Ombudstelle informiert über den möglichen Rechtsweg und sonstige Beschwerdeverfahren (z.B. Dienstaufsichtsbeschwerde); für solche Formen und Wege nimmt sie keine „anwaltschaftliche Funktion“ im Sinne einer förmlichen Rechtsberatung wahr.
- Alternative Arbeitsweisen und Bearbeitungsformen (z.B. Familienkonferenzen) können mit den Beteiligten eröffnet und dann in den jeweiligen professionellen Strukturen genutzt werden. Dazu informiert die Ombudstelle die BeschwerdeführerInnen und beteiligte Fachstellen über ihren Rat zur Nutzung solcher Methoden.
- Die Ombudstelle hat einen regelmäßigen Austausch mit der Leitungsebene von M/JA und M/SR zur Vermittlung von Verbesserungsstrategien, die aus behandelten Beschwerden abgeleitet werden können.

4. Rechtliche und organisatorische Grundsätze

Mit dem Beschluss des Jugendhilfeausschusses des BA Hamburg-Mitte wird die Tätigkeit einer Ombudstelle auf bezirklicher Ebene angestrebt mit einer Anbindung an den JHA.

- Die Ombudstelle unterstützt junge Menschen und Familien bei der Verfolgung ihrer Leistungsansprüche und Beteiligungsrechte nach dem SGB VIII.
- Vermittlerrolle: Die Ombudstelle bewegt sich an der Schnittstelle zwischen den Interessen der Beteiligten und den Aufgaben/Regeln der Verwaltung. Sie ist keine Disziplinarstelle mit förmlichen Kontrollrechten sondern dient der Vermittlung und Aufklärung.
- Die Ombudstelle muss bei ihrem Engagement die fachlichen Standards und rechtlichen Vorgaben insbesondere zur Sicherung des Kinderschutzes beachten.
- Dazu gehört auch die Klarheit, wie mit mitgeteilten Daten umgegangen wird: uneingeschränkte Achtung des Datenschutzes seitens und gegenüber allen Beteiligten.
- Auf Wunsch Zusammenarbeit mit anderen Interessenvertretungen, bspw. MigrantInnenorganisationen.

- Regelmäßige und abgestimmte Berichterstattung an den JHA (Problembereiche / Lösungsoptionen / betroffene Organisationseinheiten).
- Die Ombudstelle gibt keine Informationen zu eingehenden Beschwerden an die Öffentlichkeit (weder nach Inhalt und Art noch Anzahl oder Aussagen zu beschwerdeführenden Personen oder Gruppen bzw. angesprochenen Dienststellen).
- Verankerung der Ombudstelle im Prozess der hamburgweiten Qualitätsentwicklung (als Ergänzung im Rahmen eines umfassenderen Beschwerdemanagements).

5. Organisation

- Eine Ombudstelle kann aus mehreren (ehrenamtlichen) Personen bestehen (unter Berücksichtigung beider Geschlechter, möglichst auch Migrationshintergrund, Einbindung von juristischem Sachverstand).
- Angestrebt wird (mindestens) eine (zentral tätige) Ombudsperson für den Bezirk Mitte sowie weitere Ombudspersonen (dezentral) in verschiedenen Stadtteilen/Quartieren.
- Die Mitglieder der Ombudstelle sollen Kenntnisse zur Praxis und Organisation der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg mitbringen; sie brauchen Beratungskompetenz und Kenntnisse über Rechtsfragen und Kinderschutz.
- Die Mitglieder der Ombudstelle werden auf Vorschlag der Verwaltung vom JHA berufen und können von diesem auch abberufen werden.
- Amtsdauer 3 Jahre.
- Büro und „Betreuung“ durch eine Geschäftsstelle und der Geschäftsaufwand sind sicherzustellen.
- Arbeitsweise und Erkenntnisse (Wirkungen) der Ombudstelle sowie die Umsetzung dieses Konzeptes insgesamt sollen evaluiert werden.

Anhang 2: Konzept der Ombudsstelle für Jugend- und Familienhilfe in Hamburg-Mitte

Bezirksamt Hamburg-Mitte

Ombudsstelle Jugend- und Familienhilfe

Klosterwall 4, 20095 Hamburg,

Tel.: 040-42854-2863

Mail: Ombudsstelle@hamburg-mitte.hamburg.de



Konzept der Ombudsstelle für Jugend- und Familienhilfe in Hamburg-Mitte

1. Einleitung

Die Ombudsstelle Hamburg-Mitte ist eine Beschwerde- und Beratungsstelle der Jugend- und Familienhilfe. Sie ergänzt die bestehenden verwaltungsinternen Beschwerdemöglichkeiten und die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch unabhängige Information und Beratung.

Die Ombudsstelle steht Minderjährigen und jungen Erwachsenen sowie deren Familien zur Verfügung, die Ansprüche nach dem SGB VIII geltend machen oder von jugendamtlichen Maßnahmen betroffen sind und sich dabei nicht für sachgerecht oder gleichberechtigt behandelt halten. Die Ombudsstelle ist keine Disziplinarstelle mit förmlichen Kontrollrechten, sondern dient der Vermittlung und Aufklärung.

Die Ombudsstelle wird tätig auf Grundlage von §27a des Hamburger Ausführungsgesetzes zum SGB VIII (Stand 7. März 2017) und orientiert sich am Selbstverständnis des Bundesnetzwerks Ombudschaft (erschienen Oktober 2016).

Bei ihrem Engagement beachtet die Ombudsstelle die fachlichen Standards und rechtlichen Vorgaben der Jugend- und Familienhilfe, insbesondere zur Sicherung des Kinderschutzes. Sie gewährleistet die Einhaltung der geltenden Datenschutzbestimmungen gegenüber allen Beteiligten und gibt keinerlei Informationen zu eingehenden Beschwerden an die Öffentlichkeit.

Die Ombudsstelle wurde zum 01.10.2015 als Pilotprojekt des Bezirkes Hamburg-Mitte eingerichtet und wird seit Beginn von einem wissenschaftlichen Team der Evangelischen Hochschule Hamburg evaluiert (Abschluss: Mitte 2018).

2. Organisationsstruktur und Ausstattung

Die beratenden Tätigkeiten der Ombudsstelle HH-Mitte werden von jugendhilfee erfahrenen Ehrenamtlichen übernommen. Die administrativen Geschäftsführungsaufgaben obliegen dem Bezirksamt. Die Ombudsstelle ist dem Jugendhilfeausschuss angegliedert und diesem gegenüber auskunftspflichtig.

Die Werbung geeigneter Ombudspersonen erfolgt über Öffentlichkeitsarbeit und persönliche Empfehlungen. Die Ombudspersonen werden auf Vorschlag der Verwaltung vom Jugendhilfeausschuss für eine dreijährige Amtsdauer berufen **1*).

Eine Einsetzungsverfügung regelt die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Ombudspersonen.

Bei Konflikten zwischen Beteiligten der Ombudsstelle und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern des Bezirksamtes ist der Vorsitzende des Jugendhilfeausschusses anzurufen.

Den ehrenamtlichen Ombudsleuten steht ein Beratungsraum zur Verfügung, in welchem sie in geschützter Atmosphäre mit den Rat suchenden Menschen Gespräche führen können. Ein Ombudsbüro mit PC und Telefon sowie die Nutzung technischer Geräte (Kopierer usw.) gehören ebenso zur Grundausstattung wie die Unterstützung durch eine Verwaltungskraft.

**1) Die organisatorische Struktur der Ombudsstelle befindet sich in einem Übergangsprozess. U.a. wird dazu eine endgültige Entscheidung der Novellierung des SGB VIII erwartet.*

3. Selbstverständnis und Ziele

Die Ombudsstelle versteht sich als vermittelnde Instanz zwischen Beschwerdeführerinnen bzw. Beschwerdeführern und Behörden bzw. Freien Trägern und verfolgt den Anspruch, strukturelle Machtasymmetrien zwischen den Beteiligten auszugleichen (kompensatorisches Prinzip).

Dabei sind folgende Aspekte handlungsleitend:

- Erklären und Übersetzen behördlichen Handelns
- Erreichen eines einvernehmlichen Ergebnisses mit den Beteiligten – unter Berücksichtigung des Kindeswohls
- (Ggf.) Aktive Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechten
- Stärkung der Beteiligung von Betroffenen an der Ausgestaltung der Unterstützungs- und Hilfeprozesse
- Verbesserung der Kommunikation zwischen den Konfliktparteien

Ombudschaft unterscheidet sich mit diesem Selbstverständnis von anderen Verfahren der Konfliktbeilegung wie Mediation, Schlichtung oder anwaltliche Vertretung.

Darüber hinaus soll die Ombudsstelle der Behördenleitung und dem Jugendhilfeausschuss gegenüber Empfehlungen aussprechen, wenn sie bei ihrer Arbeit grundsätzliche oder strukturelle Mängel erkennt.

4. Inhalte und Zielgruppen

Die Ombudsstelle wird tätig bei Beschwerden, die sich auf Ansprüche und Rechte nach dem SGB VIII beziehen und / oder bei denen sich Anspruchsteller / Anspruchstellerinnen nicht sachgerecht oder gleichberechtigt behandelt sehen. Das heißt konkret:

- Beschwerden können sich auf die Arbeitsweise von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Behörden ebenso beziehen wie auf die von freien Trägern und Verbänden.
- Die Anliegen können Bereiche der Kinder- und Jugendarbeit, der Familienförderung, der frühen Hilfen, der erzieherischen Hilfen und alle Aspekte des Verwaltungshandelns betreffen.
- Insbesondere Kinder und Jugendliche, die sich falsch verstanden oder in der Wahrnehmung ihrer Rechte nicht angemessen behandelt sehen, sollen sich vertrauensvoll an die Ombudsstelle wenden können.
- Eltern, Personensorgeberechtigte und andere an der Umsetzung individueller Hilfen beteiligte Personen wie z.B. neben- und ehrenamtlich Tätige, die mit jugendamtlichen Angeboten und Maßnahmen befasst sind, können sich an die Ombudsstelle wenden.

5. Arbeitsweise

- Die Inanspruchnahme der Ombudsstelle ist vertraulich und kostenfrei.
- Jedes Anliegen wird verbindlich beantwortet; eine akzeptierende Haltung gegenüber den Ratsuchenden ist ebenso wichtig wie die grundsätzliche Akzeptanz des jeweiligen Anliegens.
- Jedes Vorgehen erfolgt nach Absprache und mit Zustimmung der Ratsuchenden (Grundsatz der individuellen Selbstbestimmung). Es gibt eine klare Vereinbarung („Auftrag“) zwischen Ombudsperson und Anfragenden.
- Die Ratsuchenden können jederzeit entscheiden, eine Ombudsperson als ihren Beistand nach § 13 SGB X zu beteiligen. Hierüber besitzen Ombudspersonen ein faktisches Akteneinsichtsrecht.
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bezirksamtes Hamburg-Mitte, die in einen Beschwerdefall involviert sind, sind der sachbearbeitenden Ombudsperson gegenüber auskunftspflichtig.

- Die Ombudsstelle informiert auch über den möglichen Rechtsweg und sonstige Beschwerdemöglichkeiten (z.B. Dienstaufsichtsbeschwerde) und verweist ggf. an Rechtsanwältinnen bzw. Rechtsanwälte oder die ÖRA (Öffentliche Rechtsauskunft).
- Alternative Arbeitsweisen und Bearbeitungsformen (z.B. Familienkonferenzen) können mit den Beteiligten eröffnet und dann in den jeweiligen professionellen Strukturen genutzt werden.

6. Grenzen und Ausschlüsse

- In familiengerichtlichen Verfahren sowie in Trennungs- und Scheidungsfällen wird die Ombudsstelle nicht tätig. Ombudsleute können Ratsuchende aber über den Ablauf von gerichtlichen Verfahren und die Rolle und Bedeutung von Verfahrensbeteiligten informieren. Anliegen, die neben einem gerichtlichen Verfahren bestehen, werden bearbeitet (z.B. Regelungen des begleiteten Umgangs o.ä.).
- Anonyme Beschwerden werden nicht bearbeitet.
- Für Beschwerden von professionellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jugend- und Familienhilfe wird die Ombudsstelle nicht tätig.

7. Öffentlichkeitsarbeit und Außenvertretung

- Zum erfolgreichen Betreiben einer Ombudsstelle gehört eine spezifische Öffentlichkeitsarbeit. Um die o.g. Zielgruppen zu erreichen, werden geeignete Werbemittel eingesetzt. Dazu gehören Plakate und Flyer ebenso wie eine eigene Website sowie die Präsenz in sozialen Netzwerken und lokalen Presseerzeugnissen.
- Zwischen der Ombudsstelle und den betreffenden Fachamtsleitungen, den Trägervertretern bzw. -vertreterinnen, der BASFI und dem Jugendhilfeausschuss findet ein regelhafter Austausch statt.
- Vertreterinnen bzw. Vertreter der Ombudsstelle nehmen an Gremien der Jugend- und Familienhilfe teil, z. B. an der bezirklichen AG § 78 und anderen Zusammenkünften von Trägern und Verbänden sowie an Fachveranstaltungen und Arbeitsgruppen, z.B. über AFET und das Bundesnetzwerk Ombudschaft.

8. Qualitätssicherung und Evaluation

- Die Ombudsstelle dokumentiert die eingehenden Anliegen, wertet sie aus und informiert regelhaft den Jugendhilfeausschuss unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange.
- Den Ombudspersonen und den hauptamtlichen Kräften steht eine fachliche Beratung inkl. Rechtsberatung zur Verfügung. Der fachliche Diskurs wird durch regelmäßigen Austausch und kollegiale Beratung gewährleistet.
- Für die Ombudspersonen werden Fortbildungsangebote sowie nach Bedarf Coaching und Supervisionsmöglichkeiten vorgehalten.
- Die systematische inhaltlich-konzeptionelle Weiterentwicklung der Ombudsstelle wird sichergestellt. Hierzu zählt auch die Erarbeitung und Überprüfung von Standards.
- Die Ombudsstelle pflegt den fachlichen Austausch mit anderen Ombudsstellen der Jugend- und Familienhilfe im Bundesgebiet.
- Die Kooperation mit dem Bundesnetzwerk Ombudschaft und eine Mitgliedschaft in dem Verbund sind angebahnt und werden weiter verfolgt.

9. Schlussbemerkung

Das vorliegende Konzept dient dem gemeinsamen Arbeitsverständnis, der Selbstverpflichtung und Orientierung der in der Ombudsstelle tätigen Personen und als Grundlage für die Kooperation mit anderen Verfahrensbeteiligten. Daneben werden in einer (noch zu verfassenden) Beschreibung die Geschäftsprozesse detailliert dargestellt. Ein Flussdiagramm bildet die Verfahrensabläufe visuell ab.

Die bisherige Praxis und die Erkenntnisse aus verschiedenen Workshops belegen: Zur Gewährleistung bestimmter Aufgaben und Abläufe in der Ombudsstelle bedarf es weiteren hauptamtlichen Personals, insbesondere im Hinblick auf die Punkte 2, 7 und 8.

Derzeit befindet sich die Ombudsstelle Hamburg-Mitte in einer Übergangssituation. Mit dem Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung der Evangelischen Hochschule Hamburg soll eine endgültige Struktur für die Ombudsstelle festgelegt werden (ab Mitte 2018).

Stand: 25.10.2017

Anhang 3: Erhebungsbogen bei Einbringung des Anliegens/der Beschwerde

Ev. Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie (EHH)
Institut für Soziale Praxis der EHH
Horner Weg 170
22111 Hamburg



Erhebungsbogen bei Einbringung des Anliegens/der Beschwerde

(Aspekte, die im Erstgespräch nicht erhoben werden konnten, bitte frei lassen)

- Datum _____
- Eingang per
 - Mail
 - Telefon
 - Persönlich
- Thema/Anliegen (generalisiert, um Anonymität zu wahren)

- Konflikt- und Beschwerdekontexte (nur, wenn in erster Kontaktaufnahme benannt):
 - Komplexe Konfliktlage: mindestens 4 direkt am Anliegen beteiligte Instanzen
 - FamG aktuell oder in der Vergangenheit involviert
 - Sorgerechts- oder Umgangskonflikte
 - Fremdunterbringung (auch wenn nicht relevant für das Anliegen)
 - Inobhutnahme, durchgeführte oder befürchtete
- Gewünschte Unterstützung bei Kontaktaufnahme (z.B. Information, Beratung, Begleitung, Unterstützung bei Rechtsmitteln, Beistandschaft)

- Gewünschtes Ergebnis bei Kontaktaufnahme (z.B. Hilfebeendigung, Neue Hilfe, Fortführung der Hilfe, Wunsch- und Wahlrecht, Umgangsfragen, Sorgerechtsfragen)

- Bei Nichtzuständigkeit: Grund (z.B. strittige Verfahren zwischen Familienangehörigen (Sorgerecht und Umgang); örtliche oder sachliche Zuständigkeit (keine Leistung nach SGB VIII), institutionelle Beschwerde freier Träger/anderer Behörden ...)

- Zugang und Hintergrund (wenn möglich):

- Zugangsweg (wie von der Ombudsstelle erfahren): _____

- Welche anderen Beschwerdemöglichkeiten wurden schon genutzt? _____

- Wenn keine vorgängige Beschwerde beim Jugendamt / Jugendhilfeträger erfolgt ist: Was war der Grund?

- Beschwerdeführer_in

Männlich / weiblich

junger Mensch (Alter: ____)

Eltern

Personensorgeberechtigte

andere an der Umsetzung individueller Hilfen beteiligte Professionelle (inkl. Pflegefamilien)

Neben-/ehrenamtlich Tätige / Angehörige

- Beschwerde gegen bzw. Konflikt mit (Mehrfachnennung möglich):
 - Freier Träger
 - öffentlicher Träger
 - Privatperson

- Beschwerdebereich (Mehrfachnennung möglich):
 - Offene Kinder- und Jugendarbeit
 - Hilfe zu Erziehung (möglichst Nennung des § bzw. der Hilfeart)
 - Stationär _____
 - Pflegefamilie _____
 - Ambulante Hilfe _____
 - Amtsvormundschaft
 - Familienförderung (Nennung des Bereichs)
 - Schule
 - anderer Verwaltungsbereich, _____
 - Sonstige, _____

 - Einzelperson
 - Einrichtung bzw. Abteilung

Nur, wenn es sich im Gespräch ergibt und passt: Frage nach dem Einverständnis, von der wissenschaftlichen Begleitung kontaktiert und befragt zu werden? Zusicherung der Anonymität und Freiwilligkeit.

Wenn ja, Kontaktdaten (auf der nächsten Seite - diese gesondert weiter geben):

Kontaktdaten

--

Anhang 4: Erhebungsbogen für das Verfahren (OL)

Ev. Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie (EHH)
Institut für Soziale Praxis der EHH
Horner Weg 170
22111 Hamburg



Erhebungsbogen für das Verfahren (bei/nach Beendigung auszufüllen von Ombudsperson)

- Thema/Anliegen (generalisiert, um Anonymität zu wahren)

- Aktivitäten der Ombudsstelle (Mehrfachnennungen möglich)

- Information
- Beratung
- Beistandschaft (gem. § 13 SGB X)
- Antragstellung beim Jugendamt
- Einlegen eines Widerspruchs
- Konfliktvermittlung (unter Beteiligung Dritter)
- Vermittlung zu / Initiierung einer Familienkonferenz
- Weitervermittlung an Dritte, z.B. Rechtsanwälte: _____
- Sonstiges: _____

- Anzahl der direkten Kontakte

- Mail: _____
- Telefonisch: _____
- Persönlich: _____
- Gespräche gemeinsam mit Dritten: _____
- Verabredete, von BF nicht wahrgenommene persönliche Gespräche: _____

- Anzahl der Gespräche und Kontakte im Auftrag der Beschwerdeführer_in **ohne diese:**

- Mail: _____
- Telefonisch: _____
- Persönlich: _____

• Ungefährer Gesamtzeitaufwand in Stunden:

- weniger als 1 Stunde
- 1 bis 4 Stunden
- 5 bis 9 Stunden
- 10 bis 20 Stunden
- 21 bis 30 Stunden
- mehr als 30 Stunden (bitte ungefähre Stundenzahl angeben): _____

• Beendigungsgrund aus Sicht der Ombudsperson:

- Erfolgreiche Bearbeitung, durch
 - Information
 - Beschwerde unberechtigt,
dies konnte nach Eindruck der Ombudsperson der/dem
Beschwerdeführer_in vermittelt werden? ja / nein
 - Einvernehmliche Lösung des Konfliktes
 - Sonstiges: _____
- Abbruch durch Beschwerdeführer_in unter Angabe des Grundes (so weit
möglich) _____

- Abbruch durch Ombudsperson unter Angabe des Grundes (bspw. auch
Nichtzuständigkeit oder laufendes Gerichtsver-
fahren): _____

- Einvernehmliche Beendigung unter Angabe des Grundes:

- Einschätzung der Zufriedenheit der Beschwerdeführer_in aus Sicht der Ombudsperson:
 - zufrieden
 - weitgehend zufrieden
 - weniger zufrieden
 - nicht zufrieden
- Gab es im Rahmen des Prozesses eine konkrete Veränderung der Situation der Beschwerdeführer_in? ja / nein

Wenn ja, welche? / Wenn nein, warum nicht? / sonstige Anmerkungen:

Situativ (während des Beratungsprozesses) bzw. bei **Beendigung oder Abbruch**: Bitte um Ausfüllen des Fragebogens sowie Frage nach dem Einverständnis, von der wissenschaftlichen Begleitung kontaktiert und befragt zu werden. (Unter Nutzung des Begleitschreibens). Zusicherung der Anonymität und Freiwilligkeit.

- Nutzer_innen-Fragebogen zum Ausfüllen gegeben (inkl. frankiertem Rückumschlag)
- Nutzer_innen-Fragebogen soll / darf in einem Gespräch/Telefonat mit den Forscher_innen ausgefüllt werden (dann Kontaktdaten unten angeben)
- Bereitschaft zu einem Interview (dann Kontaktdaten unten angeben)
- Keine Bereitschaft zu einem Interview

Kontaktdaten:

Anhang 5: Fragebogen zur Ombudsstelle (Nutzende)

Ev. Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie (EHH)
Institut für Soziale Praxis der EHH
Horner Weg 170
22111 Hamburg



Fragebogen zur Ombudsstelle

Persönliche Daten:

Geschlecht: _____

Alter: _____

Familienstand: _____

Bildungsabschluss: _____

Erwerbstätig: ja / nein

Ausgeübter Beruf: _____

Haushaltsgröße: Wie viele Menschen leben mit Ihnen gemeinsam im Haushalt?

Erwachsene (ab 18 Jahre): _____

Kinder (unter 18 Jahre): _____

Nationalität: _____

Zur Ombudsstelle:

Wie haben Sie von der Ombudsstelle erfahren? (Mehrfachnennungen möglich)

- Aushang, Flyer
- Freunde/Bekannte
- Information durch Jugendamt
- Information durch freien Träger / Einrichtung der Jugendhilfe
- Internetseite der Ombudsstelle
- Presse, andere Medien
- Sonstiges: _____

Wie leicht bzw. schwierig war es für Sie, das Angebot der Ombudsstelle zu finden?

sehr leicht leicht schwierig sehr schwierig

Wie leicht ist es Ihnen gefallen, sich an die Ombudsstelle zu wenden?

sehr leicht leicht schwierig sehr schwierig

Was hat es Ihnen erleichtert bzw. schwer gemacht, sich an die Ombudsstelle zu wenden?

Mit welchem Anliegen haben Sie sich an die Ombudsstelle gewendet?

Gegen wen richtete sich Ihre Beschwerde?

Haben Sie sich mit demselben Anliegen zuvor beim Jugendamt / der Einrichtung beschwert?

- Ja
- Nein

Konnte Ihnen die Ombudsstelle bei der Klärung des Anliegens helfen?

- Ja
- Weitgehend
- Nur zum Teil
- Nein

Was hat die Ombudsstelle für Sie getan? (Mehrfachnennungen möglich)

- Information, z.B. über Verfahrenswege, Rechte, Mitwirkungspflichten o.ä.
- Beratung, z.B. zu möglichen Vorgehensweisen, dem persönlichen Umgang o.ä.
- Übernahme einer Beistandschaft
- Antragstellung beim Jugendamt
- Einlegen eines Widerspruchs
- Konfliktvermittlung unter Beteiligung der Mitarbeiter (Jugendamt bzw. Einrichtung)
- Vermittlung/Initiierung einer Familienkonferenz
- Weitervermittlung an Dritte, z.B. Rechtsanwälte
- Sonstiges: _____

Bitte bewerten Sie jeweils mit Schulnoten von 1 (sehr gut) bis 6 (ungenügend),

- wie nachvollziehbar das Vorgehen der Ombudsstelle für Sie gewesen ist:
 1 2 3 4 5 6
- Ihre Zufriedenheit damit, wie schnell die Ombudsstelle sich Ihres Anliegens angenommen hat:
 1 2 3 4 5 6
- Ihre Zufriedenheit mit der Art und Weise, in der die Ombudsstelle mit Ihnen zusammengearbeitet hat:
 1 2 3 4 5 6
- wie sehr Sie sich beim Vorgehen aktiv beteiligt gefühlt haben:
 1 2 3 4 5 6
- Ihre Zufriedenheit mit dem Ergebnis:
 1 2 3 4 5 6
- wie hilfreich die Ombudsstelle für Sie war:
 1 2 3 4 5 6

Werden Sie anderen Menschen die Ombudsstelle empfehlen?

- Ja
 Nein

Aus welchem Grund?

Gibt es noch etwas, was Sie zur Ombudsstelle mitteilen möchten?

Vielen Dank für Ihre Mühe!!!

Anhang 6: Anschreiben Beschwerdeführer_innen

Ev. Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie (EHH)
Institut für Soziale Praxis der EHH
Horner Weg 170
22111 Hamburg



Sehr geehrte Beschwerdeführer/in,

die Ev. Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie hat den Auftrag erhalten, die von Ihnen aufgesuchten Ombudsstelle wissenschaftlich auszuwerten. Diese Forschung haben wir, Tilman Lutz und Johannes Richter, übernommen. Dabei soll unter anderem

- in Erfahrung gebracht werden, welche Konflikte der Ombudsstelle zur Klärung vorgetragen werden, und
- ob die Konflikte aus Ihrer Sicht zufriedenstellend geklärt werden konnten.

Dahinter steht die größere Frage, ob auch in den anderen Hamburger Bezirken eine solche Ombudsstelle eingerichtet werden soll.

Sie helfen uns sehr, wenn Sie sich die Zeit nehmen, den beiliegenden Fragebogen zu beantworten. Das gilt auch dann, wenn Sie nur einmaligen Kontakt hatten. Selbstverständlich werden die erhobenen Daten anonym verwendet, also ohne Namensnennung.

Sollten Sie bestimmte Fragen nicht beantworten wollen, lassen Sie diese Felder einfach frei.

Sehr gerne würden wir im Rahmen der Forschung mit Ihnen persönlich Kontakt aufnehmen, um ausführlicher über Ihre Erfahrungen zu sprechen. Wenn Sie damit einverstanden sind, bitten wir Sie um Ihre Adresse und Telefonnummer:

Mit freundlichen Grüßen,

Tilman Lutz und Johannes Richter

Gerne stehen wir Ihnen für Fragen zur Begleitforschung der Ombudsstelle zur Verfügung



Prof. Dr. Tilman Lutz
Tel.: (040) 65591-294
E-Mail: tlutz@rauheshaus.de



Prof. Dr. Johannes Richter
Tel.: (040) 65591-371
E-Mail: jrichter@rauheshaus.de

Anschreiben jugendliche Beschwerdeführer_innen

Ev. Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie (EHH)
Institut für Soziale Praxis der EHH
Horner Weg 170
22111 Hamburg



Sehr geehrte/r Beschwerdeführer/in,

die Ev. Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie hat den Auftrag erhalten, die Tätigkeit der Ombudsstelle, an die Du Dich gewendet hast, wissenschaftlich auszuwerten. Diese Forschung haben wir, Tilman Lutz und Johannes Richter, übernommen. Dabei geht es um die Weiterentwicklung der Arbeit und darum, zu erfahren,

- welche Konflikte der Ombudsstelle zur Klärung vorgetragen werden, und
- ob die Konflikte aus Deiner Sicht zufriedenstellend geklärt werden konnten.

Dahinter steht auch die Frage, ob in Hamburg weitere Ombudsstellen eingerichtet werden sollen.

Du hilfst uns sehr, wenn Du Dir die Zeit nimmst, den beiliegenden Fragebogen zu beantworten. Das gilt auch dann, wenn Du nur einmal Kontakt hattest. Selbstverständlich werden Deine Antworten nur anonym verwendet, also ohne Namensnennung.

Wenn Du bestimmte Fragen nicht beantworten willst, lass diese Felder einfach frei.

Sehr gerne würden wir im Rahmen der Forschung mit Dir persönlich Kontakt aufnehmen, um ausführlicher über Deine Erfahrungen mit der Ombudsstelle zu sprechen. Wenn Du damit einverstanden bist, schreibe uns bitte Deine Adresse und Telefonnummer auf:

Mit freundlichen Grüßen,

Tilman Lutz und Johannes Richter

Gerne stehen wir Dir für Fragen zur Begleitforschung der Ombudsstelle zur Verfügung



Prof. Dr. Tilman Lutz
Tel.: (040) 65591-294
E-Mail: tlutz@rauheshaus.de



Prof. Dr. Johannes Richter
Tel.: (040) 65591-371
E-Mail: jrichter@rauheshaus.de

Anhang 7: Übersicht über die Workshops der wissenschaftlichen Begleitung

- 07.01.2016 Workshop Projektgruppe (ohne Ombudsstelle)
- 04.02.2016: Workshop mit der Ombudsstelle
- 25.02.2016: Workshop mit der Ombudsstelle
- 20.04.2016: Workshop mit der Ombudsstelle (Input: Ambivalente (Rollen-) Anforderungen an OL)
- 29.04.2016: Projektgruppe
- 04.07.2016: Workshop mit der Ombudsstelle
- 03.02.2017: Workshop (Projektgruppe): Vorstellung Ergebnisse der explorativen Phase und Planung der Teilprojekte
- 07.04.2017: Workshop mit der Ombudsstelle
- 18.04.2017 Gesondertes Treffen mit BASFI und Koordination (Änderung der Fragestellung)
- 21.04.2017: Workshop (Projektgruppe): Verabredung der Teilprojekte
- 31.05.2017: Workshop mit der Ombudsstelle
- 20.09.2017: Workshop mit der Ombudsstelle
- 03.11.2017: Workshop (Projektgruppe): Vorstellung Zwischenergebnisse
- 31.01.2018: Workshop mit der Ombudsstelle
- 09.04.2018: Abschlussworkshop (Projektgruppe) der Begleitforschung

Workshops der OS Hamburg-Mitte mit Teilnahme der wissenschaftlichen Begleitung

- 08.11.2016: Workshop (Projektgruppe) Konzeptentwicklung I (mit Prof. Dr. Urban-Stahl)
- 16.05.2017: Workshop (Projektgruppe) Konzeptentwicklung II (mit Prof. Dr. Urban-Stahl)
- 29.11.2017: Workshop Öffentlichkeitsarbeit (mit MedienMélange und Vertreter_in der OKJA)

Berichte im Jugendhilfeausschuss Bezirk Mitte

- 11.05.2016: Bericht OS und WB
- 01.02.2017: Bericht OS und WB
- 31.01.2018: Bericht OS, Bericht WB und Verabschiedung der neuen Konzeption)

Anhang 8: Vorschlag der OS für ein Profil für hauptamtliche Fachkräfte

Profil Ombudsstelle

Anforderungsprofil

- 1) Vertretung der Ombudsstelle nach außen
 - a) Kooperation/Kontakt mit dem „Bundesnetzwerk Ombudschaften“ und zu Ombudsstellen in anderen Bundesländern und Städten, Mitwirken auf Bundesebene in entsprechenden Gremien
 - b) Zu den Jugendamtsleitungen und ggf. anderen Fachamtsleitungen (SR, GA) der Hamburger Bezirke und den Ansprechpersonen der BASFI
 - c) Zu den Jugendhilfausschüssen der Bezirke (regelmäßig vermutlich ein- bis zweimal im Jahr)
(Anmerkung: Die Frage der Regelmäßigkeit der Besuche in den 7 JHA's hängt von der Struktur der OS ab)
- 2) Vertretung der Ombudsstelle gegenüber den Jugendamtsdienststellen/freien Trägern
 - a) Regelmäßige Kontakte zu den ASD- und AV-Abteilungen in den Bezirken (mindestens zweimal im Jahr)
 - b) Kontakte zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit und der Familienförderung (freie und kommunale Träger), zu den AG's nach § 78 und sonstigen Arbeitsgemeinschaften (einmal jährlich)
- 3) Werbung von ehrenamtlichen Ombudspersonen
 - a) Bewerbungsgespräche, Auswahlentscheidungen (einbeziehen von Gremien: JHA??)
 - b) Einarbeitung von neuen Ombudspersonen (Tandembildung, Hospitation) und laufende Schulungen (z.B. auch für fachfremde Interessierte)
 - c) Aufbau eines Netzwerkes von internen und externen Beratern
- 4) Fachaustausch mit den und Beratung der Ombudspersonen
 - a) regelmäßige monatliche Jour fixe (möglicherweise bezirklich)
 - b) Einzelberatung / Supervision in Einzelfragen
 - c) Vermittlung notwendiger Rechtsberatung
- 5) Öffentlichkeitsarbeit
 - a) Stellungnahmen zu aktuellen Anlässen (sofern die OS gefragt ist)
 - b) Entwicklung und Fortschreibung eines Werbekonzeptes für die OS einschl. Herausgabe von Flyern, Plakaten und anderen Werbematerialien
 - c) Aufbau und Fortschreibung/Pflege einer OS – Homepage
 - d) Vernetzung in Social Media
- 6) Fortschreibung des Konzeptes der OS in Abstimmung mit BASFI/Bezirken und dem „Bundesnetzwerk Ombudschaften“
- 7) Sicherung der telefonischen Erreichbarkeit der Ombudsstelle an Werktagen in der Zeit von 9 bis 17 Uhr, Sicherung der Entgegennahme von Mails und Briefen an die OS (Reaktionszeit festlegen: Bis wann gibt es eine Rückmeldung an die sich beschwerende Person, dass die Beschwerde angekommen ist) [vgl. Aufgabenprofil Geschäftsstelle Hamburg Mitte]
- 8) Qualitätssicherung und Evaluation
 - a) Dokumentation und Auswertung der Fälle / Entwicklung von Fallportraits
 - b) Entwicklung standardisierter Abläufe für die Bearbeitung der Anliegen und deren regelhafte Überprüfung
 - c) Gute Rahmenbedingungen für die Arbeit der Ehrenamtlichen schaffen und weiter entwickeln

d) Zugang zu einschlägiger Fachliteratur und Zeitschriften, Zusammenstellen und aktualisieren relevanter Links und Websites

9) Wirtschaftliche und organisatorische Abwicklung der OS

Anmerkung:

Das hauptamtliche Personal (Koordinator/Mitarbeiter) muss die Voraussetzungen mitbringen, selbst Beratungsgespräche mit Beschwerdeführern zu führen und Anliegen zu bearbeiten. Dies bezieht sich auf besonders herausfordernde Beschwerden oder bei personellen Engpässen bei den ehrenamtlichen Ombudspersonen (Ausfall durch Krankheit, Urlaub, nicht vorhandene Ombudspersonen) .

Rahmenbedingungen

- Die Jugendämter verpflichten sich, einen Hinweis auf die Zusammenarbeit mit der Ombudsstelle in die Bewilligungsbescheide und Kooperationsverträge mit externen Kooperationspartnern aufzunehmen
- Die Fachbehörde-Amt FS nimmt die verbindliche Zusammenarbeit mit der Ombudsstelle in alle zukünftigen Leistungsvereinbarungen mit freien Trägern auf.
- Die Jugendämter sichern den Ombudspersonen zu, Einblick in die Jugendamtsakten nehmen zu können. [Übernahme der vom JHA genehmigten Passage im Konzept der OS]

Hamburg, 29.3.2018

Anhang 9: Aufgaben der Geschäftsstelle in der OS Hamburg-Mitte

Ulrike Jessen
M/SR-OMB-G

Jour fixe OMB am 20.09.2017 – Anlage

Die Geschäftsstelle der Ombudsstelle nimmt folgende Aufgaben wahr:

- Anliegenannahme
- Eingangsmanagement
- Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit
- Weiterleitung der Anliegen an die zuständige/n Ombudsperson/en
- Ggf. Weitervermittlung der BF an andere Stellen
- Dokumentation und statistische Auswertung
- Aufbau der Verwaltung der OMB-S, Standardisierung von Abläufen
- Betreuung / Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Ombudspersonen
- Entwicklung und Etablierung von Standards für die Arbeit mit Ehrenamtlichen
- Regelmäßiger Bericht im Jugendhilfeausschuss (Statistik)
- Verfassen von Medienberichten / Bearbeitung von Anfragen (in Absprache mit Vorgesetzten)
- Schnittstelle intern und extern
- Koordination, Vor- und Nachbereitung von Gremien: Jour fixe, Projektbegleitgruppe
- Organisation von Workshops und Fortbildungen
- Kooperation mit der wissenschaftlichen Begleitung
- Konzeptarbeit
- Finanzen / Abrechnung: Aufwandsentschädigung für Ombudspersonen, Veranstaltungen, Werbemittel, Fachliteratur, Referentenhonorare, Vorbereitung von Ausschreibungen
- Gewährleistung der Erreichbarkeit der OMB-S und der Rückmeldung auf jede Eingabe
- Verteilen / Versenden von Werbematerialien, Aktualisierung des Internetauftritts

Anhang 10: Leitfaden Expert_inneninterviews Ombudsleute

1. Erzählen Sie uns doch bitte ausführlich, wie es dazu kam, dass Sie Ihre Tätigkeit in der Ombudsstelle aufgenommen haben.

- Was war Ihr Beweggrund, eine ehrenamtliche Tätigkeit in der OS zu übernehmen? (Motivation)
- Wie verläuft die Bewerbung als Ombudsperson? (Werdegang)
- Gibt es ein geregeltes Verfahren zur Einstellung der OP? Wie sieht dieses aus? (Werdegang)

2. Beschreiben Sie uns doch bitte einmal, wie die optimale Ombudsperson aus Ihrer Sicht aussähe.

- Welche Kompetenzen und Ressourcen sollte eine Ombudsperson mitbringen? (Profil)
- Was zeichnet eine gute Ombudsperson aus? (Profil)
- Welche Haltung sollte eine gute Ombudsperson haben? (Haltung)
- Welches Rollenverständnis sollte eine gute Ombudsperson haben? (Rollenverständnis)

3. Wie würde die optimale Ombudsstelle für Sie aussehen?

- Über welche (materiellen / personellen / räumlichen) Ressourcen sollte eine OS im besten Fall verfügen? (Ressourcen)

4. Wenn Sie diese optimale Ombudsstelle mit der Ombudsstelle Hamburg-Mitte vergleichen, was wäre gleich und was würden Ihnen fehlen?

- Welche (materiellen / personellen / räumlichen) Ressourcen sind gegeben? (Ressourcen)
- Welche (materiellen / personellen / räumlichen) Ressourcen fehlen? (Ressourcen)
- Welche Wünsche bestehen für die OS? (Wünsche)
- Was sollte besser sein? (Verbesserungsbedarf)
- Welche Perspektiven sind Ihnen für die OS wichtig? (Perspektiven)

5. Wir sind jetzt am Ende des ersten Interviewteils angekommen. Gibt es noch etwas, dass wir vergessen haben? Etwas, dass Sie noch gerne sagen würden?

⇒ **Ab dem zweiten Interview: Kommentierung der verdichteten Aussagen aus den vorangegangenen Interviews.**

Können Sie uns (wie angekündigt) abschließend ganz kurz zusammengefasst einen Fall beschreiben, der Ihres Erachtens nach nicht gelungen verlaufen ist?

Anhang 11: Leitfaden Expert_inneninterviews mit weiteren relevanten Personen in und um die OS

1. Welche Funktion haben/hatten Sie in Bezug zur Ombudstelle Hamburg Mitte?

- Welche Aufgaben haben/hatten Sie in Bezug zur OS?
- Wie ist die Aufgabenverteilung?
- Wie sind Sie zu dieser Position gekommen?
- Gibt es eingeregelteres Verfahren zur Berufung der OP? (Werdegang)

2. Beschreiben Sie uns bitte, wie die optimale Ombudsperson (OP) aus Ihrer Sicht aussähe.

- Welche Kompetenzen und Ressourcen sollte eine OP mitbringen? (Profil)
- Was zeichnet eine gute OP aus? (Profil)
- Welche Haltung sollte eine OP haben? (Haltung)
- Welches Rollenverständnis sollte eine OP haben? (Rollenverständnis)

3. Wie würde die optimale Ombudsstelle für Sie aussehen?

- Welche (materiellen / personellen / räumlichen) Ressourcen sollte eine OS im besten Fall haben? (Ressourcen)
- Welche Anbindung sollte Ihrer Meinung nach die OS haben? (Struktur/Organisation)

4. Wenn Sie jetzt diese optimale Ombudsstelle mit der Ombudsstelle Hamburg-Mitte vergleichen, was wäre gleich bleibend und was würden Sie nicht auffinden?

- Welche (materiellen / personellen / räumlichen) Ressourcen sind gegeben? (Ressourcen)
- Welche (materiellen / personellen / räumlichen) Ressourcen fehlen? (Ressourcen)
- Welche Wünsche bestehen für die OS? (Wünsche)
- Was sollte besser sein? (Verbesserungsbedarf)
- Welche Perspektiven sind Ihnen für die OS wichtig? (Perspektiven)
- Wo erleichtert Ihre Arbeit die Arbeit in der OS?
- Was könnte/sollte zusätzlich getan werden, um die OS weiter zu entlasten?

5. **Wir sind jetzt am Ende des ersten Interviewteils angekommen. Gibt es noch etwas, dass wir vergessen haben? Etwas, dass Sie noch gerne sagen würden? (z.B. Konflikte)**

Kommentierung der verdichteten Aussagen aus den vorangegangenen Interviews.

Anhang 12: Leitfaden Nutzer_innen – Einzelinterviews

1. „Können Sie uns bitte (ausführlich) erzählen, wie es dazu kam, dass Sie den Kontakt zur OS aufgenommen haben?“ (Themenkomplexe: Zugang, Gründe)

- Wie haben sie von der OS erfahren? (Öffentlichkeitsarbeit)
- Welche Beweggründe hatten Sie um sich an die OS zu wenden? (Gründe)
- Wie haben Sie die OS vor dem Erstkontakt wahrgenommen? (Niedrigschwelligkeit, Vertrauen)

2. „Können Sie uns bitte aus Ihrer Sicht beschreiben, wie die Zusammenarbeit mit der OS verlief? Dabei können Sie gerne auf den Verlauf vom Erstkontakt bis zur Beendigung der Zusammenarbeit eingehen.“ (Themenkomplex: Verfahren)

- Wie war das Verhältnis zur Ombudsperson? (Vertrauen im Verfahren, Machtasymmetrie, Teilhabe, Organisation, Verständlichkeit, Unabhängigkeit)
- Konnten Sie die Zusammenarbeit in ihren Alltag integrieren? (Organisation, Teilhabe)
- Wie nehmen Sie die Nähe zum Jugendamt wahr? (örtlich und inhaltlich, Unabhängigkeit, Vertrauen)
- Wurden Ihnen Grenzen und Zuständigkeitsbereiche kommuniziert? Welche? (Teilhabe, Organisation)

3. „Würden Sie die OS weiterempfehlen?“ (Themenkomplex Zufriedenheit)

- War die Zusammenarbeit für Sie hilfreich? Warum? (OS hilfreich?)
- Wie zufrieden waren Sie mit dem Ergebnis? Warum? (Zufriedenheit)
- Wie würden Sie eine Ausweitung von OS auf ganz Hamburg einschätzen? Warum? (OS sinnvoll?)
- Haben Sie nach der OS weitere Beschwerdewege genutzt? (Alternativen zur OS)

4. „Zum Schluss würden wir gerne noch wissen, ob Sie Anregungen, Vorschläge, Ideen oder Kritik für die MA der OS und ihre Arbeit haben?“ (Übergreifendes, nicht Beachtetes)

- Sehen Sie Veränderungs- oder Verbesserungsbedarf?
- Gab es etwas, das Sie als besonders positiv oder negativ bewertet haben?
- Möglichkeit, ein abschließendes Resümee zu ziehen.

Anhang 13: Leitfaden Gruppendiskussion jugendliche Nicht-Nutzer_innen

Ausgangspunkt ist ein unklarer Kenntnisstand, ob die Jugendlichen die OS kennen oder nicht.

Themenkomplexe (Leitorientierung):

- **Gründe:** Gründe, die dazu geführt haben, sich nicht an die OS zu wenden.
- **Zugang:** Frage, ob und wie von der OS erfahren wurde? Diese Frage zielt auch auf die Reichweite und Wirksamkeit der Öffentlichkeitsarbeit sowie die Niedrigschwelligkeit und das Vertrauen in eine OS
- **Jugendliche/Kinder:** Diskrepanz zwischen dem Anspruch, die OS besonders für junge Menschen zu öffnen und der tatsächlichen Nutzung durch diese Gruppe, soll beleuchtet werden.
- **Wünsche und Vorstellungen:** Frage, welche Wünsche und Vorstellung an eine OS existieren und welche Erwartungen damit verbunden sind.

Einleitende Worte mit erster Frage:

- Ich weiß nicht ob ihr schon davon gehört habt, es gibt eine Beratungsstelle für Kinder/Jugendliche/Erwachsene, die helfen soll, bei Problemen mit z.B. Wohngruppen, dem Jugendamt oder auch mit einem Haus der Jugend zu vermitteln oder Probleme aus dem Weg zu schaffen.
- Unsere Frage ist, wie stellt ihr euch eine solche Beratungsstelle vor, damit ihr sie nutzen würdet?
- Wo, wer, wie, was wäre für euch hilfreich?

(Themenkomplexe: Wünsche/Vorstellung, Gründe; Jugendliche und Zugang)

⇒ **Immanentes Nachfragen (findet immer wieder statt – Fragen immer für gesamte Gruppe öffnen)**

Exmanente Nachfragen (Themenkomplex: Wünsche/Vorstellung)

- Wir zeigen euch ein Plakat und ein Bild¹, sagt uns bitte einfach frei drauf los was euch dazu einfällt.
- Fühlt ihr euch vom Plakat / von den Bildern angesprochen?
- Was müsste geändert werden damit es euch mehr anspricht?

Wenn OS schon bekannt

- Wie habt ihr von der Ombudsstelle erfahren?
- Warum habt ihr euch noch nicht an diese gewandt?
- Gab es besondere Gründe?

- Wie beurteilt ihr das Angebot der OS?
- An welche Gruppe von Menschen richtet sich die OS?
(Themenkomplexe: Zugang, Gründe, Jugendliche)

Direktive Fragen (Widersprüche aus der Diskussion, provokante Fragen)

Abschluss

- Gibt es noch etwas zum Thema das ihr uns mitteilen möchtet?
- Ist etwas offengeblieben? Liegt euch noch etwas auf dem Herzen?

¹ Gezeigt wurde das Plakat der OS (Anhang 18) sowie ein Foto von den ersten drei Ombudsleute aus der Hamburger Morgenpost vom 30.09.2015.

Anhang 14: Leitfaden Nicht-Nutzer_innen mit und ohne Kenntnis – Einzelinterviews

Einleitend wird die OS kurz erläutert und gefragt, ob diese bekannt ist. Wird diese Frage verneint wird mit Frage 2 begonnen. Wenn die OS bekannt ist, wird die Frage 2 (Wünsche) übersprungen. Der Leitfaden wird je nach Kenntnisstand und Verlauf flexibel gehandhabt.

1. „Was hat dazu geführt, dass Sie sich nicht an die OS gewandt haben?“

- Wie haben Sie von der OS erfahren? (Öffentlichkeitsarbeit)
- Gab es besondere Gründe, die Sie davon abgehalten haben die Ombudsstelle aufzusuchen? (Gründe)
- Welche Gedanken verbinden Sie mit der OS, welches Bild haben Sie von dieser? (Niedrigschwelligkeit, Vertrauen)

2. Wenn nicht bekannt: Wie stellen Sie sich so eine Beratungsstelle vor? (Wünsche)

- Wie müsste die Beratungsstelle aussehen?
- Wo müsste die Beratungsstelle örtlich sein?
- Wer sollte dort sitzen?
- Was wäre für Sie hilfreich?
- Was würde Sie davon abhalten, eine Ombudsstelle aufzusuchen?

- Hier sehen Sie das Plakat der Ombudsstelle¹, wie ansprechend finden Sie dieses? (Was müsste geändert werden, damit es Sie mehr anspricht?)
- Hier sehen Sie ein Foto der ersten Ombudspersonen, was fällt Ihnen dazu ein?

3. Wie beurteilen sie das Angebot der OS? (Themenkomplex: Zufriedenheit)

- Was an der OS erscheint Ihnen wichtig und sinnvoll?
- Haben Sie andere Beschwerdewege genutzt, um Ihre Interessen durchzusetzen und können Sie diese bitte beschreiben? (Alternativen zur OS)
- Halten Sie es für sinnvoll dieses Angebot auf ganz Hamburg auszuweiten?

¹ Gezeigt wurde das Plakat der OS (Anhang 18) sowie bei der nächsten Frage ein Foto von den ersten drei Ombudsleute aus der Hamburger Morgenpost vom 30.09.2015.

4. Welche Menschen spricht die OS ihrer Meinung nach an? (Themenkomplex:

Zielgruppen, Jugendliche/Kinder)

- Was könnte die OS tun, um mehr Personen anzusprechen? (Jugendliche/Kinder, Zielgruppe im Allgemeinen)
- Glauben Sie, dass sich Jugendliche und Kinder von der OS angesprochen fühlen? (Jugendliche/Kinder)
 - Wenn **ja**: Können Sie uns bitte beschreiben, was die OS für Jugendliche und Kinder interessant/attraktiv macht?
 - Wenn **nein**: Warum nicht? Was könnte die OS verbessern, um Jugendliche und Kinder besser zu erreichen?
 - Wenn **weiß nicht**: Beschreiben Sie bitte kurz, was ihrer Meinung nach wichtig wäre, um Jugendliche und Kinder anzusprechen?
- Sehen Sie Unterschiede in der Arbeit mit Kindern und in der Arbeit mit Jugendlichen? Und könnten sie diese beschreiben?

5. Wie (über welche Kanäle) informieren Sie sich, um Hilfe in schwierigen Situationen (mit dem Amt, der Wohngruppe, dem Träger) zu erhalten? (Themenkomplex: Zugang)

6. Wie sieht ihrer Meinung nach eine perfekte OS aus?

- Mit welchen Themen sollte sich die OS beschäftigen?
- Wenn Sie sich einen geeigneten Ort für die OS vorstellen, wie sollte dieser aussehen? (Ort, Räumlichkeit, Zugang etc.)
- Was erwarten Sie von den Mitarbeitern und Mitarbeiter_innen? (Mitarbeiter_innen)
- Was erwarten Sie von der Stadt Hamburg?

Abschluss: Haben sie weitere Anregungen, Vorschläge oder Kritik, auch in Themenbereichen, die wir im Interview noch gar nicht beleuchtet haben?

Anhang 15: Onlineumfrage freie Träger

1. Haben Sie bereits von der Ombudsstelle (Kinder- und Jugendhilfe) in Hamburg Mitte gehört?

- Ja
- Nein

2. In welchem Bereich arbeiten Sie

- HzE
- OKJA

3. Haben Sie dort eine Leitungsposition inne?

- Ja
- Nein

4. Wären Sie bereit, mit uns ein 10minütiges Teefoninterview zu führen

- Ja
- Nein

Wenn ja, bitten wir Sie um Ihre Emailadresse.

Anhang 16: Leitfaden Expert_inneninterviews mit ASD / AV Abteilungsleitungen

1. Sie kennen die OS. Wie haben Sie davon erfahren, dass es diese Stelle gibt? (Einstieg)

2. Welche Erwartungen haben Sie an die Ombudsstelle HH-Mitte?

- An die OS
- An die OL

(Keine Trennung von OS und OL in der Fragestellung – erst im Gespräch anbieten, bzw. nachfragen ob eine solche Sinn ergibt).

3. (Anschlussfrage) Sie erwarten _____, gibt es auch Befürchtungen Ihrerseits gegenüber einer solchen Stelle?

- An die OS
- An die OL

4. Die OS hat sich im letzten Jahr konstituiert und seitdem bereits einige Fälle bearbeitet. Hatten Sie in dieser Zeit Berührungspunkte/Kontakt mit der OS?

(Abfrage ob Kooperation / Kontakt, bei „Ja“ → Frage 5, bei „Nein“ → Frage 6)

5. Wie sah dieser Kontakt aus?

- Können Sie das ggf. noch ein bisschen ausführen?
- Welchen Ein-fluss hatten Sie dabei?
- Gibt es eine Selektion?
- Kontakt zuerst über Leitung?
- Gibt es konkrete Absprachen?

6. Wie sehen Sie ihre Rolle als Leitung in Bezug auf die OS?

7. Der ASD besitzt auch ein internes Beschwerdemanagement, wie sehen Sie dieses im Verhältnis zur OS?

- Überlappungen

8. Spielt die OS für Ihre Mitarbeiter_innen eine andere Rolle?

9. Welche Gelingensbedingungen bzw. Stolpersteine müssen gegeben sein/ sind vorhanden in Bezug auf das Verhältnis zwischen Ihnen und der OS?

- Wie kann eine Ideale Zusammenarbeit aus-sehen?
- Wie erreicht man diese?

10. Welchen Stellenwert messen Sie der Arbeit der OS bei, insbesondere in Bezug auf die Partizipation von Kindern/ Jugendlichen und deren Eltern?

- Gibt es da ein Spannungsfeld?
- Wie beurteilen Sie die OS im Kontext von „Bereicherung vs. Kontrolle“?

11. Gibt es noch etwas, dass wir nicht gefragt haben, Sie aber in Bezug auf die OS gerne gesagt hätten?

Anhang 17: Leitfaden Expert_inneninterviews mit ASD / AV Mitarbeitende

1. Sie kennen die OS. Wie haben Sie davon erfahren, dass es diese Stelle gibt? (Einstieg)

2. Welche Wünsche haben Sie an die Ombudsstelle HH-Mitte?

- An die OS
- An die OL

(Keine Trennung von OS und OL in der Fragestellung – erst im Gespräch anbieten, bzw. nachfragen ob eine solche Sinn ergibt).

3. Gibt es denn auch Befürchtungen Ihrerseits gegenüber einer solchen Stelle?

- An die OS
- An die OL

4. Die OS hat sich im letzten Jahr konstituiert und seitdem bereits einige Fälle bearbeitet. Hatten Sie in dieser Zeit Berührungspunkte/Kontakt mit der OS?

(Abfrage ob Kooperation / Kontakt, bei „Ja“ → Frage 5, bei „Nein“ → Frage 6)

5. Wie sah dieser Kontakt aus?

- Kontakt zuerst über Leitung?
- Gibt es konkrete Absprachen?

6. Wie sehen Sie ihre Rolle als Mitarbeiter_in in Bezug auf die OS?

7. Der ASD besitzt auch ein internes Beschwerdemanagement, wie sehen Sie dieses im Verhältnis zur OS?

- Überlappungen

8. Welche Gelingensbedingungen müssen für einen konstruktiven Austausch zwischen Ihnen und der OS gegeben sein?

- Wie kann eine ideale Zusammenarbeit aussehen?
- Wie erreicht man diese?

9. Welchen Stellenwert messen Sie der Arbeit der OS bei, insbesondere in Bezug auf die Partizipation von Kindern/ Jugendlichen und deren Eltern?

- Gibt es da ein Spannungsfeld?
- Wie beurteilen Sie die OS im Kontext von „Bereicherung vs. Kontrolle“?

10. Gibt es noch etwas, dass wir nicht gefragt haben, Sie aber in Bezug auf die OS gerne gesagt hätten?

Anhang 18 Plakat der Ombudsstelle Hamburg-Mitte



Ärger mit dem Jugendamt?

Konflikte behutsam lösen

Wenden Sie sich an die
Ombudsstelle des Jugendamts Hamburg-Mitte
bei Konflikten mit Sozialen Diensten,
Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe
oder einem gesetzlichen Vormund:

Tel. **040-42854-2863** (Ortsarif aus dem Festnetz)
Fax-Nummer: **040-4279-08555**
ombudsstelle@hamburg-mitte.hamburg.de


OMBUDSSTELLE
Hamburg-Mitte


Hamburg | Bezirk
Hamburg-Mitte