Dr. Florian Straus

Dr. Renate Höfer

Expertise zu einer externenEvaluation der *Berliner Beratungs- und Ombudsstelle Jugendhilfe*

Institut für Praxisforschung und Projektberatung

Gefördert durch

jfsb

Werner-Coenen-Stiftung
Stärkung von Familien und Jugendlichen

Treuhänderische Stiftung
bei der Jugend- und Familienstiftung
des Landes Berlin

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 3

1. Ausgangspunkt der Expertise 4

2. Design und Durchführung der Expertise 6

3. Ergebnisse der empirischen Vorstudie 8

4.1. Vorschlag für eine Evaluation der BBO Jugendhilfe 20

4.1. Leitgedanken für die auszuschreibende Evaluation 20

4.2. Die Nutzergruppe der BBO 21

4.3. Auswahl der Erfolgskriterien 22

4.4. Design und Methode 28

4.5. Dauer und Erhebungszeitraum 32

4.6. Kostenrahmen 33

4.7. Begleitstrukturen 33

5. Anforderung an die Evaluatoren 34

Verwendete Literatur 35

Vorwort

Im Frühjahr 2014 wurde in Berlin eine Beratungs- und Ombudsstelle für die individuellen Erziehungshilfen (BBO Jugendhilfe) in der Trägerschaft des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. (BRJ) eingerichtet. Diese „**klärt über Rechte und Verfahren in der Jugendhilfe auf** und unterstützt junge Menschen und ihre Familien in Konfliktfällen. Angeboten wird eine **unabhängige**, für die Betroffenen **kostenfreie** und **vertrauliche Beratung**. Junge Menschen und ihre Familien können sich an die Fachkräfte der BBO Jugendhilfe wenden, wenn sie ihre Rechte nicht hinreichend geachtet sehen.“[1] Diese Modelleinrichtung bereichert nicht nur die Berliner Jugendhilfelandschaft, sondern stellt die erste öffentlich finanzierte Ombudsstelle in der Jugendhilfe in ganz Deutschland dar.

Mit der Einrichtung der BBO Jugendhilfe ist die Absicht verbunden, die Durchführung einer externe Evaluation zu beauftragen und hierfür in Kooperation zwischen Senatsverwaltung und BRJ Drittmittel einzuwerben. Die Mitwirkung der BBO Jugendhilfe an einer externen wissenschaftlichen Evaluation sowie die Erstellung eines Evaluationskonzeptes wurde vertraglich mit der Senatsverwaltung vereinbart.

Als inhaltliche Vorbereitung zur Durchführung einer Evaluation hat der Träger BRJ im Herbst 2014 das Institut für Praxisforschung und Projektberatung (IPP) beauftragt, eine Expertise für das Modellprojekt BBO Jugendhilfe zu erstellen. Zur Finanzierung der Kosten für die Vorstudie konnte der BRJ Fördermittel bei der Werner-Coenen-Stiftung einwerben.[2]

Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen bedanken, die das Zustandekommen der Vorstudie ermöglicht haben. Zu nennen sind hier besonders die Werner-Coenen-Stiftung und das Team der BBO sowie alle Interviewteilnehmer/innen, die uns ihre Zeit und ihr fachliches Wissen zur Verfügung gestellt haben.

München im April 2015

Dr. Florian Straus, Dr. Renate Höfer

---

[1] Text Homepage (aufgerufen 22.4.2015), http://www.bbo-jugendhilfe.de/

[2] Die ausschließliche Verantwortung für die Inhalte des Berichts liegen bei den Verfassern.

1. Ausgangspunkt der Expertise

Im Jahr 2002 wurde mit dem BRJ e.V. in Berlin auf ehrenamtlicher Basis eine erste Anlaufstelle für Kinder, Jugendliche, junge Menschen und ihre Familien eröffnet. Den Ausgangspunkt bildeten Sparmaßnahmen der Berliner Jugendhilfe[3] und die damit verbundene Empörung unter Fachkräften freier und öffentlicher Träger. Diese sahen in den Maßnahmen nicht hinnehmbare qualitative Einschränkungen und Rechtsverletzungen. Im Laufe der letzten 12 Jahre gelang es dem Träger, die fachpolitische Empörung in eine fundierte Praxis ombudschaftlicher Beratung umzusetzen. Die Ehrenamtlichen, unterstützende Einzelpersonen und über Projekte finanzierte hauptamtliche Mitarbeiter/innen, haben aufgrund der langjährigen Praxiserfahrungen vielfältige fachliche Kompetenzen im Bereich der ombudschaftlicher Beratung erworben. Für diese Arbeit genießt der BRJ Jugendhilfe e.V. bundesweites Ansehen.

Eine weitere wichtige Entwicklung betraf die Veröffentlichung von Grenzverletzungen und Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in pädagogischen Einrichtungen der letzten 70 Jahre über die einberufenen Runden Tische. Bei diesen, die sich vor allem mit der Heimerziehung der 50er und 60er Jahre beschäftigt haben, wurde deutlich, wie schutzlos die Kinder und Jugendlichen dieser Gewalt ausgeliefert waren. Prävention, so eine der Schlussfolgerungen, bedeutet immer auch, Beteiligungsformen und Beschwerdemöglichkeiten zu schaffen (AGJ, 2010, 58).

Hintergrund einer Ombuds- und Beschwerdestelle ist aber auch ein von Grenzverletzungen und vom Einzelfall unabhängiger Partizipations- und Unterstützungsgedanke. „Die Beteiligung von Betroffenen an Entscheidungen sowohl über die Gewährung als auch über die Gestaltung von Hilfen ist aus fachlichen, ethischen und rechtlichen Gründen notwendig und geboten“ (Urban-Stahl, 2012, 7). Zudem kann man nicht davon ausgehen, dass die hier gemeinten betroffenen Jugendlichen, jungen Menschen und ihre Familien über ein ausreichendes rechtliches und fachliches Wissen bzw. die emotionalen und finanziellen Ressourcen verfügen, diese Beteiligung selbst zu organisieren (ebd., 9).

Nach vielen Jahren, in denen die ombudschaftliche Arbeit des BRJ e.V. durch Beiträge, Spenden und Stiftungsgelder finanziert wurde, hat der Berliner Senat entschieden die erste öffentliche Finanzierung für die Erprobung eines dreijährigen Modellprojekts ab 2014 bereitzustellen.

Im Konzept der neuen Einrichtung BBO Jugendhilfe wurden zwei Aufgabenfelder festgeschrieben: erstens die Beratungsarbeit für Ratsuchende bei Konflikten und Beschwerden im Bereich der Leistungsgewährung sowie der Leistungserbringung und zweitens die (Weiter)Entwicklung einer Beschwerdekultur in der Berliner Kinder- und Jugendhilfe. Die Kooperationsentwicklung mit den Akteuren der Ber-

[3] „So wurden etwa in Berlin im Zeitraum von 2002-2007 die Ausgaben für Hilfe zur Erziehung um 36 % und die Fallzahlen in diesem Bereich um 39 % gesenkt.“ (Ebd, 15)

liner Jugendhilfe stellt ein neues Feld der ombudschaftlichen Arbeit dar, das zu erproben ist. Im Zentrum der ombudschaftlichen Arbeit und damit prioritär steht die Einzelfallberatung Dem Beratungsprozess liegt laut Konzept der Ausgleich zwischen der strukturellen Machtasymmetrie zwischen den Hilfe beantragenden jungen Menschen und ihren Familien auf der einen Seite und den Professionellen der Jugendhilfe auf der anderen Seite zugrunde.

Ausgangspunkt für die Einleitung eines Beratungsprozesses ist die **Klärung, ob der Fall von der BBO beraten werden kann:**

- Fallanfragen, die die BBO berät sind: Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII), Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII), Hilfen für junge Volljährige (§ 41) oder gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter (§ 19 SGB VIII)

- Fallanfragen, diedie BBO nicht berät sind : Familiengerichtliche Verfahren, Schlichtung von Konflikten außerhalb der Leistungsgewährung und -erbringung von Individualhilfen im Bereich der Hilfen zur Erziehung, allgemeine Jugendberatung; § 13 SGB VIII;

In den Beratungsfällen geht es vor allem um drei Aspekte:

- **Orientierungsberatung** (Aufklärung über Rechte und Verfahrenswege …)
- **Vermittlung** (Bei Konflikt- und Beschwerdefällen mit Bezug auf Individualhilfen der Kinder- und Jugendhilfe versucht die BBO, zwischen den Positionen der Ratsuchenden und des Jugendamtes sowie der freien Träger zu vermitteln.)
- **Überleitung in regelhafte Beschwerdeverfahren** (Widerspruchsverfahren, Dienstaufsichtsbeschwerde, Petitionsmöglichkeiten …)

Zu einigen Begrifflichkeiten und ihrer Verwendung im Text

Junge Menschen und ihre Familien	Diese Formulierung wird von der BBO Jugendhilfe benutzt, wenn es um die Ratsuchenden geht. Wir haben diesen verkürzten Begriff aus sprachlichen Gründen in der Regel übernommen.
Ratsuchende	Zu dieser Gruppe gehören neben Jugendlichen und ihren Familien auch junge Menschen (über 18 Jahre) und auch andere Personensorgeberechtigte, wie beispielsweise Vormünder, Pflegepersonen.
PSB = Personensorgeberechtigte	Personensorgeberechtigter ist, wem allein oder gemeinsam mit einer anderen Person nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs die Personensorge zusteht. Die Leistungen des SGB VIII werden jungen Menschen, Müttern, Vätern und Personensorgeberechtigten von Kindern und Jugendlichen gewährt (SGB VIII, §6).
BBO	Berliner Beratungs- und Ombudsstelle Jugendhilfe
BRJ	Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V.

2. Design und Durchführung der Expertise

Bei der Überlegung, wie eine **sinnvolle, erfolgsversprechende Evaluation** erstellt werden kann, war schnell deutlich, dass der klassische Weg einer Expertisenerstellung nicht ausreicht. Dieser würde alleine aus dem vorhandenen eigenen bzw. zu recherchierenden Wissen die Grundlage der Expertise entnehmen. Die dafür notwendige Basis langjähriger Erfahrungen, definierter Kriterien und eines ausreichend belegten und immer wieder bestätigten Wissensstands ist jedoch nicht gegeben. So neu wie das Modell, so wenig existieren bislang einschlägige Forschungsarbeiten zum Beschwerde- und Informationsbedarf in der Kinder- und Jugendhilfe.

Zudem wird die Frage, wie die Beratungsarbeit der BBO Jugendhilfe letztlich bewertet wird, nicht allein von den ratsuchenden Kindern, Jugendlichen und ihren Personensorgeberechtigten beantwortet werden können. Auch die im Ombuds- und Beschwerdeprozess beteiligten Institutionen/Personen der Leistungsgewährung und der Leistungserbringung werden bei der Frage, ob diese Beratungsarbeit der BBO über 2017 fortgesetzt wird, eine wichtige Rolle spielen.

Deshalb war es uns wichtig, um dieses vielschichtige Erwartungsprofil der vier beteiligten Gruppierungen adäquat verstehen zu können, eine Vorstudie durchzuführen.[4] Insgesamt wurden 16 Personen aus dem oben definierten Zielgruppenspektrum interviewt (in Klammer die Zahl der interviewten Personen):

- betroffene Jugendliche/PSB (2)
- Vertreter/innen der lokalen Jugendämter (3)
- Vertreter/innen von freien Trägern (2)
- Vertreter/innen des Senats (3)
- Mitarbeiter/innen der Ombudsstelle (3)[5]
- Vertreter/innen des Trägervereins (2)
- ausgewählte Expertin (1)

Bei der Suche nach Interviewpartner/innen war seitens der Politik (Berliner Jugendstadträte) und auch bei zwei lokalen Jugendämtern eine gewisse Zurückhaltung zu spüren. So kamen drei der geplanten Interviews nicht zustande, weil die betreffenden Personen sich zum Zeitpunkt der Interviews (Oktober 2014 und Februar 2015) nicht in der Lage sahen, Fragen zu ihren Erwartungen an die BBO zu beantworten, da sie sich bis dato aus ihrer Sicht nicht ausreichend über die Ziele und Vorgehensweise der BBO informiert fühlten.

---

[4] Damit folgen wir auch einem Standard für gute Evaluationen: „Die Perspektiven und Annahmen der Beteiligten und Betroffenen, auf denen die Evaluation und die Interpretation der Ergebnisse beruhen, sollen so beschrieben werden, dass die Grundlagen der Bewertungen klar ersichtlich sind.“ (DeGEval (2008), N5)

[5] Interview mit zwei Mitarbeiterinnen. Der dritte Mitarbeiter nahm am Feedbackgespräch Anfang März teil.

Die Auswahl erfolgte mit Unterstützung der BBO Jugendhilfe. Die Auswahl der Interviewpartner/innen ermöglicht unterschiedliche Perspektiven zu erheben, kann aber natürlich nicht als repräsentativ gelten.

Die Interviews wurden zwischen Oktober 2014 und Februar 2015 durchgeführt.[6] Sie wurden transkribiert und mit MAXQDA inhaltsanalytisch ausgewertet. Die Aussagen werden im Folgenden anonymisiert dargestellt.[7]

Am 05.03.2015 gab es zu den empirischen Ergebnissen ein Feedbackgespräch mit den Mitarbeiter/innen der BBO Jugendhilfe und Vorstandsmitgliedern des BRJ zur Abstimmung der zentrale Erhebungsfragen.

Am 17.04.2015 wurden sowohl die empirischen Ergebnisse als auch das vorgeschlagene Design der Studie im Fachbeirat der BBO vorgestellt und ausführlich diskutiert.

[6] Die Laufzeit zur Erstellung dieser Expertise: 15.10.2014 bis 30.4.2015

[7] Aufgrund der kleinen Fallzahl haben wir auch weitgehend auf Zuordnungen (Beispiel Fachkraft öffentliche Jugendhilfe) verzichtet.

3. Ergebnisse der empirischen Vorstudie

Die Aussagen der 15 Gesprächspartner/innen wurden unter drei Fragestellungen ausgewertet:

I. Braucht es in der Jugendhilfe in Berlin eine eigene unabhängige Institution ombudschaftlicher Beratung, um die Partizipationsrechte und Rechtsansprüche der jungen Menschen und ihrer Personensorgeberechtigten (PSB) durchzusetzen?
II. Welche Erwartungen der verschiedenen Beteiligten sind mit der (Beratungs-)Arbeit der Berliner Beratungs- und Ombudsstelle (BBO) verbunden? Woran würde man aus heutiger Sicht einen Erfolg festmachen?
III. Wo liegen nach Meinung der Befragten mögliche Probleme und potenzielle Fehlentwicklungen? Was könnte den Erfolg des Modells gefährden?

I. Braucht es in der Jugendhilfe in Berlin eine eigene unabhängige Institution ombudschaftlicher Beratung, um die Partizipationsrechte und Rechtsansprüche der jungen Menschen und ihrer Personensorgeberechtigten (PSB) durchzusetzen?

Zur Beantwortung dieser Frage lassen wir Betroffene selbst sprechen, bevor wir dann die Argumente der Fachbasis darstellen. Dazu kurze Auszüge aus den Interviews mit zwei Ratsuchenden:

A)Marcel, einem Beispiel für einen Jugendlichen, der mit dem Vorgehen des Jugendamtes nicht einverstanden war,

- B) Frau Müller, die als Großmutter jahrelang versuchte, die Zuständigkeit des örtlichen Jugendamts für ihre Enkelkinder zu klären, um eine Vollzeitpflegschaft übernehmen zu können.

A) Marcel, 17 Jahre, fühlt sich ungerecht behandelt. Er soll nach einigen Vorfällen, an denen er, wie er meint, zwar nicht unbeteiligt aber auch nicht alleinverantwortlich war, die Wohngruppe verlassen und in eine andere Einrichtung des gleichen Trägers versetzt werden. Gleichzeitig mit den Vorfällen in seiner Einrichtung wechselte auch die Verantwortung des zuständigen Jugendamtes. Da Marcels Mutter verstorben war und sein Vater (den er als erziehungsunfähig bezeichnete) in einem anderen Stadtbezirk wohnte, bekam er eine neue zuständige RSD-Mitarbeiterin in einem anderen Jugendamt. Es entstand aus Sicht des Jugendlichen ein ziemliches Zuständigkeitschaos.

> „Und da meine Mutter vor zwei Jahren verstorben ist, wurde die Frage, welches Jugendamt für mich zuständig ist, danach gerichtet, wo mein Vater wohnt. Und mein Vater hatte mal – jetzt nicht, mehr jetzt wohnt er in Lichterfelde oder so –, aber hatte mal zu einem bestimmten Zeitpunkt hier in Schöneberg Tempelhof gewohnt. Und aus irgendeinem Grund wurde ich dahin umgemeldet, keiner konnte das wirklich verstehen, aber das ist dann auch noch genau zu der Zeit passiert, kurz vor der Hilfeplankonferenz. Zudem hat auch meine Jugendamtsbeauftragte – also die Person, die für mich zuständig ist, gewechselt. Es gab dann ein Übergabegespräch.“

Man kann sich am Beispiel dieser Aussage gut vorstellen, wieviel Vertrauen der 17jährige Jugendliche zu der neu zuständigen Fachkraft entwickeln konnte.

> „Dann hatte ich halt Frau R. vor mir, die überhaupt mich gar nicht kennt, nur die Eindrücke von Außenstehenden. … Genau, die dann sagte, ich soll dahin (in die andere Einrichtung) gehen, **oder sie schmeißt mich raus**, obwohl sie mich nicht mal kennt. Das hat mich halt schon ziemlich fertig gemacht."

Auch wenn man die Wahrnehmung der Haltung der Jugendamtsmitarbeiterin („sie schmeißt mich raus") erst durch ihre Aussage ergänzen müsste, so ist alleine der Wechsel der Zuständigkeit ein Anlass für Missverständnisse und Unklarheiten sowie schwierige Verläufe in der Kommunikation zwischen den Beteiligten.

Marcel möchte aber keinesfalls in die andere Einrichtung. Er ist der Meinung, in diese Einrichtung gehöre er nicht. Er sucht zunächst Rat bei einem Rechtsanwalt.

> „Ich dachte, ich geh' da (Rechtsanwalt) einfach mal hin, ich wollte einfach alles versuchen. Und dann war ich da, hab dem das alles erklärt. Ich hatte da auch ganz viele Fragen, die konnte er mir alle nicht beantworten. Wie können die das überhaupt machen, oder hab' ich irgendwelche Rechte oder Ansprüche auf irgendwas oder kann ich mir das irgendwie organisieren? Der hat eigentlich nur um den heißen Brei herum – einfach nur so Sachen gesagt, die mich irgendwie nicht zufriedengestellt haben, hat mir gar eigentlich keine Antwort gegeben …"

Ziemlich enttäuscht verlässt Marcel den Rechtsanwalt, der keine seiner wichtigsten Fragen beantwortet hat, etwa ob der Träger das Recht hat, ihn gegen seinen Willen in diese andere Einrichtung zu schicken, ob er gar keine Mitsprache hat. Das wäre Marcel mit großer Wahrscheinlichkeit bei vielen anderen Anwälten ähnlich ergangen. Das Wissen unter Anwälten zum SGB VIII ist unzureichend; teilweise wird beklagt, dass es zu wenige Präzedenzfälle gibt, an denen man sich orientieren kann. Auch Fachkräfte aus der Jugendhilfe teilen diese Einschätzung, wie folgendes Zitat verdeutlicht.

> „Und da ist so eine Ombudsstelle natürlich viel, viel hilfreicher, als wenn die Leute sich an Rechtsanwälte wenden, weil die das oft dann auch nicht drauf haben."

Obwohl Marcel seine Rechte und den Inhalt des SGB VIII offensichtlich nicht kennt, hat er das Gefühl, dass das Vorgehen in seinem Fall nicht stimmig ist. Bei seiner Suche nach einer anderen Lösung gerät er durch zahlreiche Zufälle[8] an die BBO. Und hier macht er eine ganz andere Erfahrung als beim Rechtsanwalt.

> „… Die (Mitarbeiterin der BBO) hat sich Gedanken gemacht, sie hat auch nicht so genickt: Ja, hm, ja. Sondern sie hat klar gesagt, was geht und was nicht. Und sie hat gesagt, wenn das nicht funktioniert, dann gibt es immer noch Plan B, und wenn nicht, dann kommst Du noch einmal."

Nicht nur die Haltung[9] der Beraterin kommt Marcels Anliegen entgegen, sondern vor allem geht er mit einem Ergebnis, einer konkreten und klaren Handlungsperspektive aus der Beratung. An einer anderen Stelle des Interviews erzählt er fast erstaunt:

> „Also die geben freiwillige Beratung umsonst, du kannst dich da einfach hinsetzen und kriegst halt den Masterplan, für nichts, und bekommst einfach das, was du brauchst. Und das ist für mich kostbarer als

---

[8] Er erzählt sein Anliegen seiner Freundin, diese ihrer Mutter, die wiederum jemanden im Haus trifft, mit der sie sich über den Fall unterhält. Diese Nachbarin erklärt sich bereit, dem Jugendlichen zu helfen, und gemeinsam stoßen diese beim Googeln auf die BBO.

[9] Man merkt seinen Widerstand gegen eine zu abwartende, zurückhaltende Gesprächsführung, die ihm aus dem Gespräch mit dem Rechtsanwalt, aber auch aus mancher Kommunikation mit Sozialpädagog/innen in Erinnerung ist.

> alles andere, ich hätte dafür auch 500 Euro bezahlt oder so, um das zu bekommen, weil mir die Freiheit eben wichtig war, weil das, wo ich hingekommen wäre, wäre wie schon eine Stufe vor der Klapse gewesen. Und ich hab mich da eigentlich nicht drin gesehen, weil ich da nicht wirklich hinpasse."

Wie wichtig Marcel seine Mitsprache und der letztlich auch erfolgreiche Rat waren, sieht man an der Formulierung „ich hätte dafür auch 500 Euro bezahlt", angesichts seiner finanziellen Umstände natürlich utopisch. Die Summe soll offensichtlich den Wert der erfahrenen Hilfe markieren und wie froh er ist, an diese, ihm vorher völlig unbekannte, Stelle geraten zu sein. Marcel kümmert sich dann mit dem neuerworbenen Wissen durch die Beratung der BBO um eine alternative Unterbringungsmöglichkeit. Er kommt schließlich mit dem Jugendamt überein, dass ein therapeutisches Einzelwohnen bei einem Träger, den er sich selbst ausgesucht hat, die geeignete Hilfe ist, was nach seiner Schilderung ein voller Erfolg ist.

> „Da wohne ich jetzt seit ungefähr einem halben Jahr und alles läuft, Schule läuft. Seitdem ich mich alleine wecken muss, bin ich jeden Tag pünktlich da."

Marcel wurde nicht nur in seinem Wunsch nach einer für ihn passenden Hilfe unterstützt, sondern auch an seiner weiteren Lebensgeschichte beteiligt und hat sie mit seiner eigenständigen Suche auch selbst fortgeschrieben.

B) Das zweite Beispiel von Frau Müller zeigt, wie Rahmenbedingungen (etwa unklare Zuständigkeiten und/oder personeller Wechsel) Verfahren in die Länge ziehen können. Frau Müller hatte über fast drei Jahre hinweg versucht, Klarheit darüber zu bekommen, welche Rechte ihr als Verwandter bei der Frage der Pflegschaft von drei Kindern ihres drogenabhängigen Sohnes zustehen (die Kindesmutter war verstorben). Die drei Kinder lebten bereits mehrere Jahre bei der Großmutter. Auch in ihrem Fall war die Frage der Zuständigkeit unter den Berliner Jugendämtern zunächst ein Problem, da auch die zuständigen Sachbearbeiter/innen mehrmals gewechselt hatten.
Ähnlich wie im ersten Fall sucht Frau Müller bei mehreren Personen aktiv Hilfe, unter anderem ebenfalls bei einem Rechtsanwalt, aber mit wenig Klärungserfolg. Wie sie mehrfach im Interview betont, hat sie sich bei der BBO sofort verstanden gefühlt.

> „Ich fühlte mich nicht mehr allein. Denn wissen Sie, wenn Sie zu den Jugendämtern gehen, man hat immer so das Gefühl, ja, Sie brauchen immer einen Rechtsbeistand, so hat man das Gefühl. Es ist, als würden die über alles selber verfügen."

Sie erlebt die Jugendämter offensichtlich nicht als objektive Informationsinstitution, sondern eher als Gegenpartei, die versucht, eine für das Jugendamt finanziell günstige Lösung zu erreichen. Auch in diesem Beispiel geht es erst einmal nicht um die Frage, wie die Umstände genau liegen und wer wie Recht hat. Es geht darum, dass eine Institution benötigt wird, die unabhängig über Rechte und die möglichen Verfahrenswege in der Jugendhilfe aufklären kann.

> „Also Frau XY von der BBO, ich hab' ihr ja meinen Fall geschildert, dann haben wir an einem anderen Tag noch mal ein Gespräch geführt, sie hat sich auch noch mal richtig sachkundig gemacht usw., und was ich alles machen sollte. Also ich war da sehr damit zufrieden, hat mir sehr geholfen."

Auch in diesem Fall hatte das Einschalten der Ombudsstelle aus Sicht der Großmutter eine direkte und schnelle Wirkung.

> „Ich hab' mich dann an die BBO gewandt, und das hat dann auch das Jugendamt erfahren, dass ich diese Ombudsstelle eingeschaltet habe, und auf einmal lief alles. Da kam die Nachzahlung, wir haben jetzt hier einen Pflegevertrag unterschrieben, also komischerweise, auf einmal lief das. Warum, weiß ich nicht, kann ich Ihnen nicht sagen."

Auch die überwiegende Mehrheit der von uns interviewten Mitarbeiter/innen von Jugendämtern und freien Trägern sehen die Notwendigkeit einer unabhängigen Beschwerde- und Ombudsstelle in der Berliner Jugendhilfe als gegeben an.[10] Die dabei formulierten Begründungen bzw. das darin enthaltene Erwartungsprofil werden im nächsten Abschnitt dargestellt.

II. Welche Erwartungen der verschiedenen Beteiligten sind mit der (Beratungs-)Arbeit der Berliner Beschwerde- und Ombudsstelle Jugendhilfe (BBO) verbunden? Woran würde man aus heutiger Sicht einen Erfolg festmachen?

BBO als Vermittlerin in komplexen, schwierigen Fällen. Die Ombudsstelle wird nicht als Konkurrenz oder Kontrollinstanz zum Jugendamt aufgefasst, sondern es besteht die Erwartung, dass es durch die Arbeit der BBO zu einer Vermittlung kommt. Den jungen Menschen und ihren PSB steht, besonders auch bei schwierigen Fällen, eine unabhängige Vertrauensperson zur Verfügung, bei der sie das Gefühl haben, dass ihre Sichtweisen und Rechtsansprüche im Hilfeprozess berücksichtigt werden. Dies begünstigt das Finden einer für beide Seiten geeigneten Lösung.

> „Und meine ganz schlichte Einschätzung nach diesen ganzen vielen Jahren ist eigentlich, dass eine Hilfe immer dann sehr erfolgreich – also eine Hilfe immer dann hilft zu verändern, wenn sie erforderlich ist und geeignet. Und das ist eigentlich so ein schlichter Satz, ganz einfach, aber was sich dahinter verbirgt und diese ganzen Schwierigkeiten, die sind mir natürlich sehr deutlich. Und ich erlebe eine Ombudsstelle jetzt für mein Jugendamt nicht in erster Linie sozusagen aus einer – da kommt jemand von außen und kritisiert da dran rum, so würde ich das gar nicht erleben –, sondern ich glaube, dass in diesen teilweise sehr schwierigen und komplexen Prozessen die Familien, wenn es gelingt, dass eine Familie oder die Eltern eine Vertrauensperson hinzuziehen können, wo sie sich sicher sind, dass sie parteilich auf ihrer Seite steht und sie auf ihrem Weg unterstützt, dann kann das letztendlich nur für den Prozess hilfreich sein. Ich könnte mir nicht vorstellen, an welcher Stelle das für das Gelingen des Prozesses nicht hilfreich oder schlecht sein könnte. Es kann maximal erfolglos sein. Und das ist so der Grund, weswegen ich das unterstütze."

Eine ähnliche Erwartung formuliert auch die Trägerseite, die sich Unterstützung in besonders schwierigen Fallkonstellationen wünscht. Hier geht es um kontroverse Fälle, Fälle mit unklaren Zuständigkeiten in der Jugendhilfe und Fälle mit schwierigen Schnittstellen zu anderen Sozialsystemen, wie beispielsweise bei den Hilfen für junge Volljährige.

---

[10] Allerdings kann die interviewte Stichprobe nicht den Anspruch erheben repräsentativ für alle Mitarbeiter/innen von Jugendämtern und freien Trägern zu sein.

> „Wir haben einen hohen Anteil an Hilfen für junge Volljährige. Aus meiner Sicht gibt es – ganz klar – auch einen gesetzlichen Anspruch. Die Fälle sind trotzdem verdammt schwer, v. a. wegen der Abgrenzung zum SGB XII. An welchem Punkt ist die persönliche Entwicklung nicht mehr absehbar abgeschlossen, sondern dauerhaft von einem Hilfebedarf auszugehen? Also an dieser Schnittstelle ist es nicht einfach zu urteilen, und letztendlich muss man den Einzelfall sehr genau und fachlich gut und passgenau entscheiden. Hier hat schon in der Vergangenheit der BRJ fachlich gut unterstützt."

BBO als parteilicher Partner und Instanz zur Wahrung der Mitsprache(-rechte). So gesehen wird der Ombudsstelle nicht nur eine vermittelnde, sondern auch eine parteiliche Rolle eingeräumt. Sie führt zur Stärkung der Partizipation in der Jugendhilfe in Berlin. Begründet wird dies in der Regel damit, dass die strukturelle Machtasymmetrie ohne eine solche, im Jugendhilfesystem fest verankerte, Beschwerde- und Ombudsinstanz nicht ausgeglichen werden kann. Dies gilt, obwohl in der Jugendhilfe vor allem mit § 36 ein Instrument zur Verfügung steht, das alltäglich realisiert wird, das den Beteiligten die Möglichkeit zur Stellungnahme und zur Beteiligung bietet.

> „Weil natürlich, also wenn man sich eine Hilfekonferenz im Konstrukt anschaut, ist es natürlich nicht einfach.[11] Da sitzen die Eltern, da sitzt der Träger, da sitzt das Jugendamt, da sitzt möglicherweise noch irgendeine gutachterliche Stelle. Da sitzt irgendwie jemand aus dem Clearing-Prozess noch dabei usw., das sind große Runden. Und wenn man da eben das nicht gewöhnt ist, dann fühlt man sich oftmals untergebuttert. Und viele unserer Kollegen – nicht viele unserer Kollegen, aber es gibt einige unserer Kollegen, die machen das ganz unbewusst im Grunde genommen, um es schnell durchzuziehen, auch, dass sie nicht unbedingt immer auf jeden Einwand eingehen."

Die BBO als Korrektiv. In diesem Zusammenhang werden auch mögliche Fehler genannt, vor denen auch das Jugendamt und dessen Mitarbeiter/innen nicht gefeit sind.

> „Doch, ich glaube schon, dass man so was braucht, weil wir sind nicht frei von Fehlern. Und ich finde immer, also das gehört zu diesem ganzen System dazu, dass man eine Instanz hat, wo sich Menschen hinwenden können, völlig klar. Auch bei uns passieren irgendwelche Sachen, die möglicherweise nicht rechtskonform sind. Oder es gibt auch Begründungszusammenhänge, wenn das 27. Mal jemand im Notdienst aufschlägt, zu sagen, jetzt gibt's keine Hilfe mehr. Das gibt's auch bei uns, das ist nicht – da sind wir nicht frei davon. Und deswegen glaub ich, es ist wichtig auch, dass man so eine Instanz hat."

Diese Fachkraft begründet die Notwendigkeit mit der Normalität von Fehlern, die möglicherweise immer wieder auch mit einer Missachtung der Rechte der Jugendlichen und ihrer Familien verknüpft sind. Der zweite Teil der Begründung macht deutlich, dass nicht nur Fehler zur Vernachlässigung von Rechten beitragen können, sondern auch eine verständliche Frustration, wenn sich in den Fällen nichts bewegt. Diese Funktion der BBO als Korrektiv begründet sich zudem in einer unzureichenden Aufklärung der Jugendlichen und ihrer Familien über ihre Rechte im SGB VIII.

---

[11] Hilfeplangespräche sind auch deshalb manchmal nicht einfach, weil die durchführenden Fachkräfte mit der Parallelität der Aufgaben überfordert sind: „… weil sie gleichzeitig im Grunde genommen das Gespräch führen müssen im Hilfeplan, sie müssen es dokumentieren, gleichzeitig aufschreiben irgendwie, sie müssen die fachlichen Grundlagen alle präsent haben, weiß ich nicht, die Konzeption des Trägers usw. usf., Struktur des Trägers. Und das ist natürlich ein harter Job." Die Konsequenz aus dieser Überlastung ziehen nicht alle so konsequent wie dieser Kollege: „Deswegen versuchen wir grade bei solchen haarigen Hilfekonferenzen, Moderation und Dokumentation zu trennen. Das ist uns aber aus Kapazitätsgründen nicht immer möglich."

> „Ich finde diese Stelle außerordentlich wichtig, weil ich glaube, dass die Rechtsdurchsetzungschancen, die Kinder und Jugendliche und die Familien, die eigentlich quasi ihnen zustehen müsste, dass diese Durchsetzungschancen sehr gelitten haben in den letzten 15, 20 Jahren. Wir haben ganz viele Fälle, wo Familien gar nicht aufgeklärt werden über ihre Möglichkeiten, wo Bescheide nicht erteilt werden, so dass man auch keinen Widerspruch einlegen könnte. Also grade heute hab' ich wieder mit einer Behörde zu tun gehabt, die hat insgesamt wohl aufgehört, widerspruchsfähige Bescheide zu erteilen."

An anderer Stelle wird deutlich, dass dahinter weniger der Vorwurf der Unterlassung als vielmehr auch die Beschreibung einer Überforderungssituation steckt, in der sich vor allem die öffentliche Jugendhilfe nach wie vor befindet.

> „Wir haben in Berlin eine Personalmangelsituation. Personalmangel ist, finde ich, immer wieder ein ganz großer Indikator für schlecht laufende Hilfen zur Erziehung. Es steht und fällt mit der Möglichkeit der Kontinuität und der Möglichkeit der Reflexion."

Entlastung der Jugendämter. In diesem Zusammenhang wird von einigen Fachkräften die Erwartung einer Entlastung an die BBO formuliert. Den Hintergrund bieten Entwicklungen in der Vergangenheit ebenso wie in der Zukunft. Genannt werden:

- Die hohe Fallzahl, die vielfach bereits heute zu einer Überlastung der Fachkräfte in der öffentlichen Jugendhilfe führt
- Die Schwierigkeiten, die Personenstellen adäquat besetzen zu können[12]
- Ein demographisch bedingter Wechsel, der in den nächsten Jahren fast die Hälfte des jetzigen Fachkräftepersonals in den Ruhestand führt und entsprechend neue und junge Fachkräfte in die Kinder- und Jugendhilfe bringt

So klar die Gründe der Überlastung beschrieben werden, so offen bleibt jedoch, wodurch die Entlastung eintreten soll. Gemeint kann sowohl die Sicherheit sein, dass Fehler korrigiert werden können, als auch, dass mit der BBO ein Partner hinzukommt, der die Informations- und Aufklärungsfunktion mit übernimmt.

> „Entlastung, auch das wär' wichtig, in welchen Fällen kommt es auch durch … (die Tätigkeit der BBO) zu Entlastung für den öffentlichen und freien Träger – auch das wäre ein wichtiger Punkt, weil das hatten wir behauptet. Es wird aber durchaus in Frage gestellt, dass es jemals so kommen könnte."

Die hier formulierten Bedenken, ob es auch wirklich zu einer Entlastung kommen kann, beziehen sich in erster Linie auf die Frage, ob es der BBO gelingt, auch ausreichend viele Klient/innen zu rekrutieren, und in zweiter Linie darauf, ob es zu einem fruchtbaren Dialog mit den Leistungsgewährern und den Leistungserbringern zur Frage der Beschwerdeentwicklung kommt.

---

[12] „A: Weil es ist ja so, dass wir unter ständigem Personalmangel leiden und ständig überlastet sind. Also an den Stellen teilweise – uns fehlt die Zeit, das wirklich also gründlich zu tun, wie es notwendig wäre. Manchmal geht's um Mitarbeiter (freier Träger) auch, also ganz deutlich, mit denen wir überhaupt nicht klar kommen. Also grade in den engen stationären Hilfen gibt's das öfter mal, dass da Übergriffigkeiten stattfinden …"

Fachliche Weiterentwicklung der Jugendhilfe. Hier geht es um die Chance des Lernens. Jede Beschwerde bietet die Chance der Qualitätsverbesserung. Die Fälle der BBO dienen als Spiegel, in dem die Kinder- und Jugendhilfe strukturelle Fehlentwicklungen erkennt.

> „Es geht um das Spiegeln, und das in geeigneter Form. Das heißt nicht, dass man dann in einem Bericht über alle sagt, das Jugendamt XY hat die meisten (Beschwerden), dann noch mit Ranking oder so, so etwas nicht, weil das immer nur ein Ausschnitts-Prozess ist. Das kann man nicht machen. Aber es abstrakter und auf die Themen bezogen zu machen und im Einzelfall durchaus, wenn es bei einem einzelnen Jugendamt Häufungen gibt, dann eine Form finden, die rollengerecht ist, da mit der Jugendamtsleitung zu sagen, uns ist aufgefallen, dass … Das ist eine ganz wichtige Grundlage auch für Akzeptanz."

Eine BBO darf und soll über eine Auswertung der jeweils anfallenden Fälle hinaus die Chance der Selbstreflexion eröffnen, wo häufiger Fehler gemacht werden oder/und wo ungeklärte Fragen liegen. Es geht dabei nicht um den konkreten Einzelfall und die Institution X bzw. Person Z, wohl aber um Hinweise auf Mängel in der Fachlichkeit und in den Strukturen bei öffentlichen wie privaten Trägern.

Förderung einer Beschwerdekultur in Berlin. Geht es bei dem Ziel der fachlichen Weiterentwicklung primär um inhaltliche und strukturelle Themen, so geht es an dieser Stelle um den Umgang mit Beschwerden, Verfahrens- und Zugangswegen.

> „Wenn das die Ombudsstelle schafft zu zeigen, auch exemplarisch, dass man anders in diesem Sinne mit Beschwerden umgehen kann, hätte sie einen unheimlichen – also einen guten Anteil auch an der weiteren Qualitätsentwicklung, § 79a in dem Kontext. Das würde ich mir wünschen. Das ist bestimmt für die Hilfen zur Erziehung gut, wenn sich so eine Beschwerdekultur entwickelt."

Die BBO wird in einer Vorreiterrolle für eine neue Beschwerdekultur gesehen. Man erhofft sich nicht nur Hinweise, wie Beschwerden positiv gesehen werden können, sondern auch, wie man die Klientel zu mehr Beschwerden ermuntern kann.

Bekanntheit steigern – Nachfrage nachweisen

> „Also ein Evaluationskriterium wäre für mich, dass es wirklich gelungen ist, die BBO soweit bekannt zu machen, dass die intendierten Zielgruppen auch die Zugänge gefunden haben. Wobei es nicht um Quantität geht, sondern um überhaupt, ist es gelungen, dieses Instrument, was eben auch Beratungs- und Mittlerfunktion im Wesentlichen hat, zu etablieren."

Dazu ist es notwendig, die BBO bekannter zu machen, damit die als Zielgruppen im Vordergrund stehenden Jugendlichen und ihre Familien auch wirklich einen einfachen, alltäglichen Zugang zur BBO finden. Allein die beiden analysierten Beispiele bestätigen, dass es bislang allenfalls ein oberflächliches Netzwerkwissen gibt, d. h. man mit Glück jemanden findet, der jemanden kennt, der weiß, dass es in Berlin eine eigene Beschwerde- und Ombudsstelle in der Jugendhilfe gibt. Solange die Stelle jedoch nicht ausreichend bekannt ist, bleibt die Sorge, ob die BBO genug Fälle nachweisen kann.

> „Na, wichtig wäre natürlich, dass man erst mal genügend Fälle hat, in die man sich einmischt. Also es muss schon erst mal so auch, ein Stück weit zumindest, Fachöffentlichkeit informiert werden. Und das ist, glaub' ich, nicht so ganz einfach, weil die Klientel, mit der wir uns gerade im SGB VIII beschäftigen,

> ja eben nicht die Beschwerdefreudigsten sind. Sondern das sind ja auch an vielen Stellen Menschen, die beeinträchtigt sind. Und die sind also nicht diejenigen, die sich durchsetzen … Aber ich sage mal, in Anführungsstrichen, der ‚normale' Jugendhilfeklient ist da eigentlich nicht so prädestiniert. Und da muss, glaub' ich, eine Menge Öffentlichkeitsarbeit gemacht werden, dass sie wirklich auch genügend Fälle zusammenkriegen, wo sich die Stelle einmischt."

Die Begründung ist, die sicher zu Recht angenommene Unterstellung, dass die Klientel wenig Routine im Führen von Beschwerde hat; dies vor allem deshalb, weil es aus einem Herkunftsmilieu stammt, das weniger offensiv und selbstbewusst im Anmelden und Durchsetzen seiner Interessen ist. Die Elternhäuser wie auch die Jugendlichen selbst verfügen in der Regel über deutlich weniger generalisiertes Erfahrungswissen, das ihnen beim Formulieren und Verfolgen eigener Beschwerden hilft, als ein vergleichbares Mittelschichtsklientel.

Um diese Bekanntheit zu erreichen, ist es vor allem in der Anfangsphase notwendig, die Bekanntheit (und Akzeptanz) der Stelle zu fördern. Dazu müssen mehrere Ebenen der öffentlichen Jugendhilfe – die politische Ebene, die Leitungsebene und vor allem die Fachkräfte, die für den Einzelfall zuständig sind – über die BBO, ihr Angebotsspektrum und die Zugangswege informiert werden. Bei 12 Jugendämtern mit annährend 1000 Beschäftigten ist dies ein gewaltiges Unterfangen. Hinzu kommen die geschätzt 900 freien Träger mit ihren Leitungskräften und Mitarbeiter/innen.
Einige der Befragten verweisen darauf, dass die klassischen Informationsveranstaltungen in den Jugendämtern und bei den freien Trägern dafür kaum ausreichen werden. Für den Erfolg wichtig wird, ob es gelingt, auch systematische Orte wie beispielsweise den Hilfeplan für eine verbindliche Information über die BBO aufzuschließen.

> „Ich befürchte, dass die Bezirke die Leute eben da nicht hinweisen werden. Ich persönlich glaube, dass man eigentlich das in den Hilfeplan aufnehmen müsste als Information, dass jeder Bürger, der eine Hilfe bekommt, automatisch auch eine Information darüber kriegt, oder man das Verfahren so machen müsste, dass es eine Broschüre gibt, die man bei jedem Hilfeplan den PSB und den Jugendlichen gibt."

Ähnliche Ideen gibt es auch für die Leistungserbringer. Auch hier wird u. a. vorgeschlagen, dass bei jeder neuen Hilfe, die ein Kind bzw. Jugendlicher in einer Einrichtung beginnt, er/sie automatisch über die Beschwerdemöglichkeit und die Ombudsstelle BBO informiert wird.

> „… also die Träger müssten, finde ich, die Familien, Kinder oder Jugendlichen motivieren zu sagen, wenn sie da auch mit den Jugendämtern unzufrieden sind oder wenn sie mit den Setzungen unzufrieden sind, dann bitte geht da (BBO) hin."

Um Jugendliche gut erreichen zu können, werden auch die neuen Medien als wichtiger Ort benannt. Hier gilt es neben einer guten Platzierung bei den einschlägigen Internetsuchmaschinen, die BBO auch über andere Kanäle des Web 3.0 (Facebook …) erreichbar zu machen. Beliebt und chancenreich bei Jugendlichen wäre auch die Ber4eitstellung einer eigenen App.

III. Wo liegen mögliche Probleme, potenzielle Fehlentwicklungen? Was könnte den Erfolg des Modells gefährden?

In einigen der oben benannten Aussagen klang bereits an, dass es neben Erwartungen auch eine gewisse Skepsis bzw. bestimmte Bedenken zur Zielerreichung durch die BBO gibt.

Nachfrageprobleme – zu geringe Beschwerdefreude. Zentral ist die Sorge, dass es zu wenig Nachfrage gibt. Die oben zitierte Fachkraft hatte in diesem Sinn nicht nur gefordert, dass es „genügend Fälle" gibt, sondern etwas skeptisch ergänzt: „Und da muss, glaub' ich, eine Menge Öffentlichkeitsarbeit gemacht werden, dass sie wirklich auch genügend Fälle zusammenkriegen …" Ähnlich sieht das auch eine andere Fachkraft:

> „Die eine Frage ist ja, gelingt es, dass in Berlin, in so einer riesengroßen Stadt, eine Ombudsstelle sozusagen – ich sag´s mal so – fernab der Bezirke Zugang kriegt zu den Bezirken. Da ist natürlich die Anzahl der Fälle schon ein wichtiges Moment, also die Quantität sozusagen ist sicherlich in irgendeiner Form ein Kriterium."

Bei manchen der Befragten hat diese Skepsis auch mit den Erfahrungen aus ihren internen Beschwerdestellen zu tun.

> „A: Wenn ich sehe, dass unsere gut entwickelte interne Beschwerdestelle letztes Jahr kaum Fälle hatte, frage ich mich schon, ob es überhaupt genug Fälle für so eine externe Stelle gibt."

Dieses Argument findet sich explizit und implizit bei einer Reihe der Fachkräfte. [13] Offen bleibt, ob es die Fälle nicht gibt, weil es kaum Anlässe für Beschwerden gibt, oder ob es auch den gut entwickelten Beschwerdestellen nicht gelingt, die Zugangsschwellen für die betroffenen Kinder, Jugendlichen und ihre Familien so zu senken, dass sie mit ihrem Anliegen dort vorstellig werden.

Diese Skepsis bezieht sich zwar in erster Linie auf die Gruppe der jungen Menschen und ihrer Sorgeberechtigten. In zweiter Linie trifft es aber auch auf die anderen Beteiligten zu. Für die öffentliche Jugendhilfe formuliert beispielsweise eine Fachkraft:

> „Nicht, dass wir nach einem Jahr nur Außendarstellung haben, aber die eigentlichen Prozessbeteiligten, die es finanzieren, haben da keinen Prozess gehabt."

---

[13] Es gibt bei den freien Trägern allerdings auch Zweifel, wie gut die Qualität dieser internen Beschwerdestellen tatsächlich ist. Ein Beispiel: „Ich kenn' jetzt kein ausgefeiltes und gutes Beschwerdesystem, wo ich das Gefühl hätte, da könnte ich Herrn Müller oder Frau Müller sagen, wissen Sie was, ich weiß, der Kollege da und da in dem Jugendamt, der nimmt sich Ihrer Beschwerde verlässlich an und sorgt dafür, dass eine wie auch immer einvernehmliche Lösung gefunden wird." Und selbst da, wo ein anerkanntes gutes System existiert, bleibt die Frage nach den Kapazitäten: „… der hiesige Bezirk hat sich ein sehr ausgefeiltes Qualitätsmanagementsystem überlegt und leben das, haben aber auch natürlich nur begrenzte Ressourcen, um jetzt wirklich auf Fehler einzugehen, die Veränderungen zeitnah einzuspeisen und auch vor allem das in der Organisation strukturell so durchzustellen, dass dann auch jeder Bescheid weiß und es auch tatsächlich anwendet."

Die schwierige Lotsenfunktion – zu viele „falsche Fälle“. Ein anderes Bedenken gilt jenen Fällen, in denen die BBO nicht zuständig ist, zugleich jedoch eine wichtige Lotsenfunktion hat.[14] Solche Fälle sind beispielsweise familiengerichtliche Fälle oder klassische Jugendberatungsfälle, die beide im Leistungsvertrag zwischen Senat und BRJ Jugendhilfe e.V. ausgenommen wurden.[15]

> „Ein anderer Punkt wäre, die zugedachte Lotsenfunktion wahrzunehmen, weil man das ja so haarscharf auch nicht abtrennen kann von den Feldern. Oft münden familiengerichtliche Verfahren dann in Hilfen, und das eine hängt mit dem anderen zusammen … Das wird schwierig.“

Gerade aber bei den familiengerichtlichen Fällen, argumentiert diese Fachkraft, kann die Frage, wohin der Fall gehört (und ob er doch möglicherweise auch ein BBO-Fall ist), schwer a priori entschieden werden. In einer Reihe weiterer Interviews wird eine ähnlich Sorge geäußert, dass zu viele „falsche“, d. h. nicht durch die Vereinbarung mit dem Senat abgedeckte Fallkonstellationen in der BBO beraten werden.

Belastung statt Entlastung – Klagen statt Vermitteln

> „Das war natürlich für die Senatsverwaltung nicht akzeptabel, dass eine öffentlich finanzierte Stelle die Verwaltung verklagt oder (Betroffene) unterstützt beim Verklagen.“

Auch wenn der BRJ Jugendhilfe e.V. in seinen Dokumentationen immer wieder darauf hingewiesen hat, dass auch in der Vergangenheit nur ein sehr kleiner Teil der von ihm beratenen Fälle vor Gericht gelandet ist, beinhaltet allein die Möglichkeit (eine öffentlich bezuschusste Stelle unterstützt Personen bei der Klage gegen die öffentliche Jugendhilfe) ein offensichtliches Problem. [16]

In der Konzeption BBO wurde deshalb an zentraler Stelle darauf hingewiesen, dass im Vordergrund der Arbeit die Vermittlung liegt: „Die BBO versteht sich als unabhängige Beratungsstelle, die zwischen Betroffenen, die sich an die BBO wenden, und den verantwortlichen Jugendhilfeträgern (Jugendamt und/oder Leistungserbringer) vermittelt.“ Auch wenn die Be

gleitung auf dem Klageweg nicht im Leistungskatalog der BBO enthalten ist, bleibt die Sorge, dass Fälle komplizierter und konfliktärer werden. Ein kleiner Teil der interviewten Fachkräfte äußert die Befürchtung, dass die Einschaltung der BBO die Verfahren zudem nicht wesentlich verkürzt, sondern eher „unnötig in die Länge ziehen könnte“.

---

[14] Im Konzept heißt es dazu: „Die BBO übernimmt ebenfalls eine Lotsenfunktion in andere Hilfesysteme und klärt die Betroffenen darüber auf, sollte anstelle der Jugendhilfe ein anderer Sozialleistungsträger zuständig sein.“ (BBO-Konzept, 2014, 4)

[15] Die vereinbarten Leistungen betreffen Hilfen zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII), Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII), Hilfen für junge Volljährige (§ 41) oder gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter (§ 19 SGB VIII).

[16] Andere regen zu mehr Gelassenheit an. Ein Beispiel: „Ich finde, dass man sich auch durchaus streiten kann – auch vor Gericht –, aber dann auch deswegen noch lange nicht die Achtung voreinander verliert oder sagt, wie konnten Sie behaupten, dass ich einen Fehler gemacht habe. Da sind Menschen im Sozialwesen, glaub‘ ich, sehr narzisstisch und sehr kränkbar.“

> „Ich kenne einige Beschwerdefälle, die sind immer wieder, und da muss ich sagen, da muss ich selber auch von mir sagen, ich hab‘ so ein paar Fälle vor Augen, wenn die jetzt auch noch an die Ombudsstelle gehen und man wieder von vorn anfängt, dann würd‘ ich schon sagen, oh Gott, nicht schon wieder.“

Zu wenig oder zu viel Unabhängigkeit. In den Verhandlungen zur Etablierung der BBO hat die Frage der Unabhängigkeit eine herausragende Rolle gespielt. Unter anderem wurde auch über die Möglichkeit diskutiert, die BBO nicht an den Senat, sondern an den Kinder- und Jugendhilfeausschuss anzudocken (vgl. Wiesner 2012). Interessant wird die Frage werden, wie sich die Unabhängigkeit im System der Jugendhilfe realisieren lässt. Zuviel Unabhängigkeit könnte zum Problem werden.

> „Die BBO ist kein abgekoppeltes, für sich selbst stehendes System. Sonst wird sie nicht verstetigt, also da bin ich ganz sicher, dann wird es nicht dazu kommen. Und das wäre schade, weil ich denke, das kann wirklich richtig verstanden eine große Unterstützung sein.“

In dieser Aussage einer Fachkraft aus der öffentlichen Jugendhilfe wird die Sorge deutlich, die BBO könnte faktisch zu einem von der Jugendhilfe abgekoppelten System werden. Mit dieser Sorge wird nicht die Idee einer unabhängigen Stelle in Zweifel gezogen. Man sieht sehr wohl die Notwendigkeit, dass trotz der Bezuschussung durch die öffentliche Hand Beschwerden und auch die inhaltliche Arbeit der Ombudsstelle nicht klassisch gesteuert werden können. Es geht dieser Fachkraft vielmehr darum, wie das Potenzial einer solchen Beschwerde- und Ombudsstelle für die Jugendhilfe genutzt werden kann. Diese Erwartung wurde bereits unter dem Punkt fachliche Weiterentwicklung der Jugendhilfe beschrieben.

Spannend wird es bei der Frage, wie man damit umgeht, konkrete Mängel aufzudecken, ohne Personen/Institutionen direkt oder indirekt zu benennen.

> „Und eine Prämisse in der Diskussion war immer, es darf auf keinen Fall in Hinsicht auf irgendwie Vorwürfe gegen Jugendämter gehen, auf keinen Fall einzelne Jugendämter irgendwie vorführen, dann findet die BBO nie die Akzeptanz. Und man merkt ja jetzt, wie in dem Prozess sozusagen die Verführung auftritt, wir könnten über diese Ombudsstelle an Informationen kommen, an die wir anders nicht kämen, z. B. Statistiken mit Ausweisungen der einzelnen Jugendämter, welche betroffen waren, oder ein Melden von Einrichtungen, über die sich Betroffene beschweren.“

In der Etablierungsphase der BBO haben 11 von 12 Jugendämtern auch durch ihre finanzielle Beteiligung an den Kosten eine grundsätzlich eher positive Haltung gegenüber der BBO gezeigt. Für die Durchsetzung der Stelle war letztlich der Senat zuständig. Das folgende Zitat reklamiert aber, dass es bei einer solchen Stelle alleine nicht bleiben kann, sondern auch Geld für die Verbesserung der Rahmenbedingungen vorhanden sein muss.

> „Also wenn man eine hohe Qualität der Hilfen zur Erziehung will, muss man vieles tun, auch eine Ombudsstelle einrichten, ganz klar, ganz klar. Aber man muss auch dafür sorgen, das ist eben der andere Teil, dass die Jugendämter die Arbeit, die sie tun sollen, auch tun können.“

Zwischen den Zeilen gelesen könnte darin auch die Kritik stecken, dass für eine Ombudsstelle Geld da ist, jedoch nicht genug, um vernünftige Rahmenbedingungen in den Jugendämtern zu garantieren.

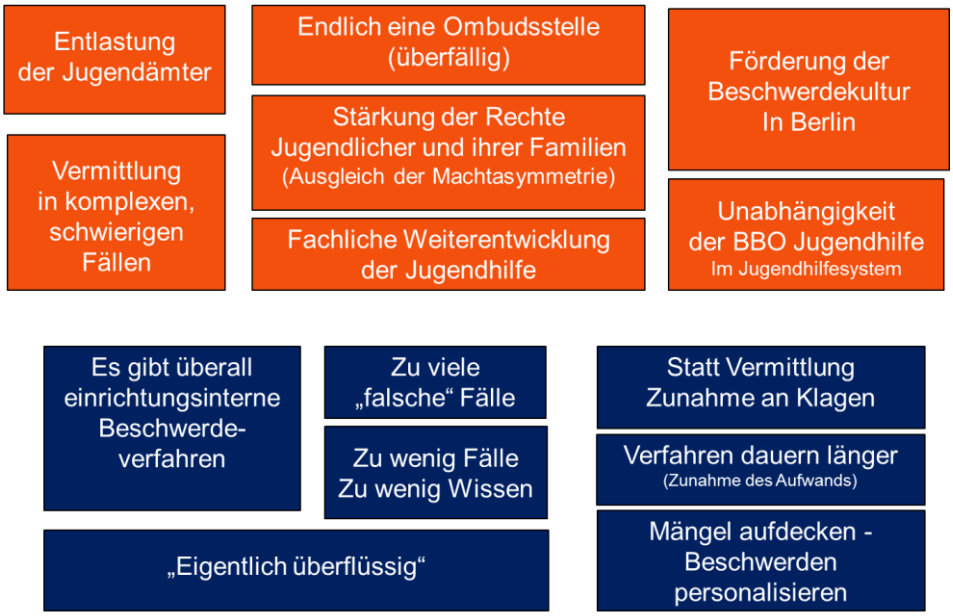
Zusammenfassung. Die Frage ob Jugendliche und ihre Personenberechtigten eine eigene Institution benötigen, um zu ihren Rechten zu kommen, wird von den meisten Befragten bejaht. Die Machasymmetrie zwischen Kindern, Jugendlichen und ihren Familien auf der einen und den Jugendämtern und freien Trägern auf der anderen Seite sowie die Normalität und Alltäglichkeit von Fehlern begründen den Sinn der Einrichtung einer Beschwerde- und Ombudsstelle. Auch die in der Vorstudie analysierten Beispiele bestätigen diesen Bedarf. Für einige der Befragten hätte diese Stelle schon deutlich früher eingerichtet werden müssen.

Die starke Be- und Überlastung der öffentlichen Jugendhilfe und immer wiederkehrende komplexe Fallstrukturen erfordern eine BBO, die in den Fällen als Vermittler mit einem parteilichem Fokus bei den Ratsuchenden auftritt.

Allerdings wird auch darauf hingewiesen, dass die Einrichtung kein Selbstläufer ist. Die Zielgruppe gehört nicht zu den Beschwerdefreudigsten und es wird aus Sicht der Befragten erhebliche Informations- und Akzeptanzbemühungen seitens der BBO benötigt werden, um einfache und niedrigschwellige Zugangsmöglichkeiten für die Rat- und Unterstützung suchenden junge Menschen und ihre Familien zu schaffen. Einige wenige bezweifeln, dass dies in einem ausreichenden Maß gelingen wird. Andere befürchten eine Mehrbelastung durch längere Verfahrenswege und Klagen.

Die Erwartungen der Fachkräfte beziehen sich vor allem auf den Erkenntnisgewinn und fachlichen Fortschritt der Jugendhilfe und eine sich immer besser entwickelnden Beschwerdekultur in der Berliner Kinder- und Jugendhilfe. Mit Spannung wird beobachtet, wie die BBO den Spagat zwischen völliger Unabhängigkeit und einer gewünschten Feedbackkultur bewerkstelligen wird.

Abbildung1 : Übersicht Erwartungen (orange) und Bedenken (blau)



4. Vorschlag für eine Evaluation der BBO Jugendhilfe

4.1. Leitgedanken für die auszuschreibende Evaluation

Evaluation und Praxisforschung. Die Kernfragen einer Evaluation lauten: Erfüllt der zu evaluierende Gegenstand den ihm zugeschriebenen Zweck? Wie muss bzw. wie kann er ggf. verändert werden, damit er den vorgesehenen Zweck besser erfüllt?

Im Fall der BBO geht es also darum zu prüfen, ob Struktur und Methoden der BBO geeignet sind,

- ratsuchenden Nutzer/innen zu helfen, die Machtasymmetrien der Kinder- und Jugendhilfepraxis auszugleichen, sie bei der Orientierung im Jugendhilfesystem und bei der Wahrung ihrer Rechte im Prozess der Leistungsgewährung und -erbringung zu unterstützen,
- die Berliner Beschwerdekultur nachhaltig weiter zu entwickeln.

Die klassische Evaluation (vgl. Kromrey 2001, 2005) operationalisiert die Ziele der Maßnahme und überprüft den Grad ihrer Umsetzung an objektivierbaren, bewährten Standards und Vergleichswerten. Bei Modellprojekten oder/und in Bereichen, in denen bislang kaum wissenschaftlich bestätigte Kontroll- bzw. Vergleichswerte vorliegen, gerät dieses Paradigma an seine Grenzen.[17] Hier braucht es eine anwendungsorientierte Praxisforschung, die hilft, die Kriterien aus verschiedenen Perspektiven und mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen zu entwickeln. Die Formel muss in diesem Fall daher lauten: Evaluation durch Forschung, und nicht: Evaluation vor oder statt Forschung (zur Diskussion siehe Kromrey 2008).

Ein definiertes Erhebungsprofil, das zugleich offen und flexibel für „neue Themen/Fragen“ ist. Ziel des im Folgenden dargestellten Evaluationsdesigns müssen einerseits klare Vorgaben zur Zielsetzung und zum Ablauf der Evaluation sein, die aber zugleich noch so viel Offenheit beinhalten, dass auch neue Entwicklungen/Fragen mit aufgenommen werden können

Elemente formativer und summativer Evaluation. Die Ergebnisse werden für die fortlaufende Optimierung des Projektverlaufs der BBO und die Modellbewertung, auch unter der Perspektive der Weiterfinanzierung, genutzt.

Methoden- und Perspektiventriangulation. Notwendig sind mehrere methodische Zugänge und eine Verschränkung von quantitativen und qualitativen Verfahren sowie die Erhebung von verschiedenen Perspektiven von beteiligten Personen/Institutionen.

Perspektive zwei Jahre: Evaluationsvorhaben sollen so rechtzeitig begonnen und abgeschlossen werden, dass ihre Ergebnisse in anstehende Entscheidungsprozesse bzw. Verbesserungsprozesse einfließen können (vgl. DeGEval (2008), Standard G7). Vorausgesetzt, dass die Evaluation frühestens im

[17] Die Alternative, auf internationale Studien zurückzugreifen, scheidet angesichts der dort völlig anderen Gesetzes- und Strukturlage der jeweiligen Jugendhilfe aus.

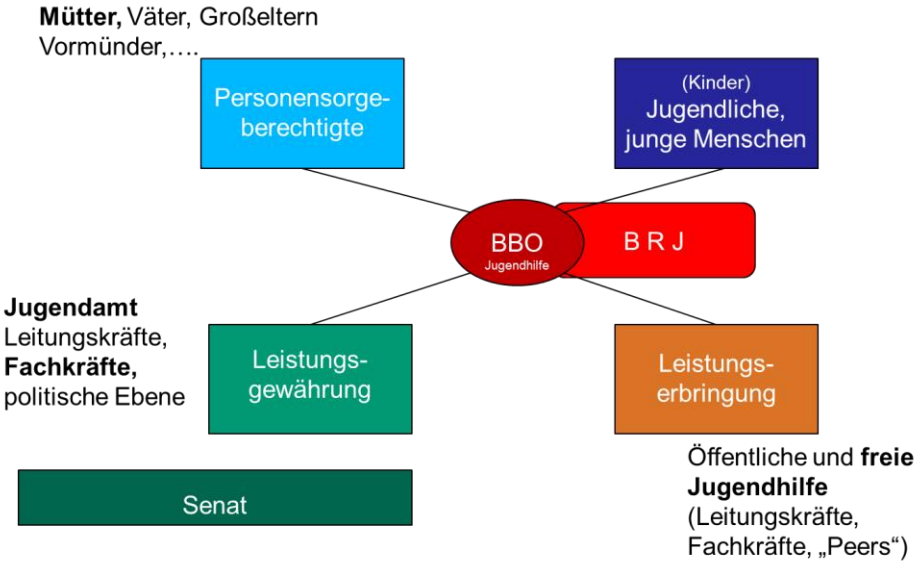
Herbst 2015 beginnen kann, bleiben maximal zwei Jahre, um noch während der Laufzeit des Modellprojekts die angestrebten Ergebnisse zu erheben und auch für die Frage der Weiterfinanzierung ins Spiel bringen zu können. Geht man davon aus, dass diese Entscheidung bereits im ersten Halbjahr 2017 fällt, bleiben für fundierte Erkenntnisse, die eine Fortsetzung begründen, sogar nur eineinhalb Jahre.

Finanzierbarkeit: Da die Finanzierung der Evaluation noch nicht gesichert ist, wird ein Kostenrahmen definiert. Dabei gilt: Der Aufwand für Evaluation soll in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Evaluation (vgl. DeGEval (2008), Standard D3) und dem vermutlich zur Verfügung stehenden Finanzierungsrahmen stehen. Deshalb gehen wir von einem Kostenumfang zwischen 30- und 75 000 € aus. Diese Spannweite erklärt sich aus den minimal zur Durchführung notwendigen Mitteln, dem Aufwand der Module und einem Schätzwert der einzuwerbenden Summen.[18]

4.2. Die Nutzergruppe der BBO

Wie eingangs erwähnt, gibt es mehrere Adressatengruppen der BBO. Dies liegt an der Vierecksituation, in der die Jugendhilfeleistungen normalerweise stattfinden. Neben den Leistungserbringern (in Berlin in der Regel freie Träger) und dem Leistungsgewährer (den jeweiligen Jugendämtern) gibt es noch die direkten Adressaten der Leistung (die jungen Menschen und ihre Familien). Letztere bilden jedoch keine homogene Gruppe und können sehr unterschiedliche Interessen haben. Deshalb sehen wir diese auch als jeweils eigene Zielgruppen (Jugendliche, junge Menschen und Gruppe der Personensorgeberechtigten). Alle vier Gruppierungen sind im Konzept der BBO als Zielgruppe benannt.

Abbildung:2 Vielfältige Beteiligte



[18] Selbstverständlich würde größeren Summe den Spielraum der Evaluation weiter verbessern.

Die Abbildung macht auch deutlich, dass es innerhalb der vier Adressatengruppen nochmals Unterschiede gibt. Fett markiert sind jene Gruppen, die hauptsächlich als ratsuchende bzw. konkrete Partner bei Fällen zu erwarten sind. In der Abbildung sind zudem noch mit dem Senat und dem Trägerverein BRJ Jugendhilfe e.V. zwei weitere zentrale Beteiligte aufgeführt, die als Vertragspartner bzw. Träger auch mit jeweils eigenen Zielvorstellungen und Erwartungen mit im Spiel sind.

4.3. Auswahl der Erfolgskriterien

Bei der Wahl der zentralen Erfolgskriterien ist aus einer Evaluationsperspektive nicht wesentlich, welche Forschungsfragen man sinnvollerweise alle anlegen kann, sondern vor allem, diejenigen Kriterien zu bestimmen, die für die wichtigsten Nutzergruppen und die Zielerreichung der BBO im Vordergrund stehen sowie bei denen die BBO in den kommenden zwei Jahren auch entsprechende Effekte erzielen kann. Wir schlagen deshalb vor, die folgenden drei Kriterien zum Bewertungsmaßstab zu machen:

- Es gibt eine ausreichende Zahl von Nutzer/innen, die von den Angeboten der BBO profitieren (Erfolgskriterium Erfolg und Nutzer/innenzufriedenheit – Priorität 1).
- Die BBO wird zu einer bekannten, akzeptierten Einrichtung der Berliner Jugendhilfelandschaft, die weiter unabhängig im Jugendhilfesystem verankert ist (Erfolgskriterium Bekanntheit und Akzeptanz – Priorität 2).
- Die Beteiligungs- und Beschwerdekultur in der Berliner Kinder- und Jugendhilfe entwickelt sich fachlich weiter (Erfolgskriterium Entwicklung der Beschwerdekultur – Priorität 3).

Evaluationskriterium 1

Es gibt eine ausreichende Zahl von Nutzer/innen, die von den Angeboten der BBO profitieren.

Wer sind die zentralen Nutzer/innen? In der Konzeption der BBO gibt es bei den beteiligten Nutzergruppen eine klare Priorisierung: Im Mittelpunkt stehen Kinder, Jugendliche und ihre PSB. Diese bilden die Gruppe der Ratsuchenden, denen die Möglichkeit gegeben wird, sich bei Konflikten und Beschwerden im Prozess der Leistungsgewährung oder der Leistungserbringung Unterstützung zu holen. Die freien Träger und die öffentliche Jugendhilfe sind Verfahrensbeteiligte, haben aber selbst nicht den Status von Ratsuchenden. In den Interviews gab es zwar Überlegungen von Fach- und Leitungskräften, dass auch Mitarbeiter/innen aus den Jugendämtern oder von freien Trägern sich direkt an die BBO wenden, um für bestimmte Fallkonstellationen sich fachlichen Rat zu holen. In der jetzigen Aufgabenstellung der BBO sind diese Optionen nicht vorgesehen. Man müsste als Fachkraft eines freien oder öffentlichen Trägers eine PSB motivieren, von sich aus sich an die BBO zu wenden.

Zur Bewertung herangezogene Kriterien sind die typischerweise an einen Beratungsprozess gerichteten Erwartungen und der von den Beteiligten definierte Erfolg bzw. Nutzen der Beratung.[19] Auch hier gilt die allgemeine Feststellung, dass es bis dato keine definierten oder empirisch erhobenen Erfolgs- bzw. Wirkfaktoren ombudschaftlichen Handelns gibt.

Wir schlagen deshalb, mit Rückgriff auf Ergebnisse aus der Beratungsforschung, vor, drei Effektebenen zu unterscheiden. So wird die Bewertung einer Beratung als erfolgreich sowohl an die Person des Beraters, den Beratungsverlauf als auch an das Ergebnis gekoppelt.

Tabelle 1: Kriterien Nutzer/innenzufriedenheit

Kriterium	Umsetzung in Teilkriterien (aus Sicht des/der Ratsuchenden formuliert)	Erläuterung
Zufriedenheit mit Person und Beratungsverlauf	Ich hatte den Eindruck, mit meinem Anliegen wurde ich ernst genommen.	Stellt eine Basiserwartung an Berater/innen dar. Wenn diese Bedingung nicht erfüllt ist, kommt es oft häufig zu Abbrüchen des Beratungsprozesses
	Ich wurde von einer Person beraten, die ich für kompetent halte, die wertschätzend und unvoreingenommen mich beraten hat.	Stellt eine Basiserwartung an Berater/innen dar. Je wertschätzender und unvoreingenommener die Berater/innen, desto offener sind die Klient/innen. Die Kompetenzunterstellung stärkt ebenfalls das Vertrauen auf einen möglichen Erfolg der Beratung
	Der Beratungsverlauf war individualisiert, offen/flexibel und lösungsorientiert.	Dahinter steht die Erwartung, dass man mit seinem Beratungsanliegen nicht in ein fertiges Beratungsschema eingepasst wird, sondern der/die Berater/in auf ein Anliegen individuell eingehen kann, man zu allen Zeitpunkten der Beratung eigene Vorstellungen einbringen kann und zugleich die Beratung auf eine Problemlösung hin ausgerichtet ist.
Zufriedenheit mit dem Beratungsergebnis	Ich wurde für mich verständlich über meine Rechte und Pflichten informiert.	Standard für Beteiligungsprozesse, in denen man unterstellt, bestimmte Rechte und Pflichten zu haben, diese aber nicht genau kennt

[19] Wir haben uns hier an ein Modell angelehnt, dass wir in Beratungs- und Dienstleistungsprozessen schon mehrfach angewandt haben; zum ersten Mal siehe Höfer/Straus 1989 und jüngst Dill/Gmür 2014. 63ff

	Ich habe aus der Beratung eine klare Orientierung für das weitere Vorgehen gewonnen.	Die Betroffenen kommen in der Regel mit konkreten Anliegen, die dringend einer Klärung bedürfen.
	Meine Ziele wurden erreicht.	Diese können sowohl die ursprünglichen Ziele sein, die man vor der Beratung hatte, als auch solche, die durch den Beratungsverlauf modifiziert wurden bzw. erst entstanden sind.[20]
Quantitative Sollgrößen erreicht	• 100 Fälle/Jahr • Zunahme der Fälle/Jahr • Zunahme der Face-to-face-Beratungen	

Denkbar wären auch weitere Kriterien. So könnte man auch auf der Verhaltensebene u. . untersuchen, inwieweit beratene Personen

- ermutigt werden, eigene Interessen nachhaltiger zu vertreten,
- öffentlichen Ämtern gegenüber selbstbewusster auftreten.
- im Erleben ihrer Selbstwirksamkeit gestärkt werden.

Abgesehen von der offenen Frage, ob die in der Regel kurze Dauer der Beratung solche Effekte ermöglichen kann, müsste man dazu ein nur schwer realisierbares Vorher-Nachher-Untersuchungsdesign wählen.

Zu allen Kriterien können und sollten sowohl **qualitative als auch quantitative** Daten erhoben werden. Bei der quantitativen Erhebung lässt sich auch jeweils der Grad erheben, in dem das jeweilige Teilkriterium erreicht wurde. Es gibt unserem Wissen nach jedoch keine Studien bzw. Standards, die für eine analoge Beratungssituation bereits Vergleichswerte definieren.

Ausreichende Zahl von Nutzer/innen. Für den in den Interviews häufig benannten Anspruch, dass es „aber auch ausreichend viele“ Fälle sein sollen, kann nur eine Hilfsgröße untersucht werden. Als solche fungieren die zwischen Senat und BBO vereinbarten 100 Fälle/Jahr. Ergänzend kann auch angenommen werden, dass es mit zunehmender Bekanntheit zu einer Zunahme der Fälle kommen sollte.

Weitere interessante Forschungsfragen[21] sind u. a.: Welche Unterschiede in den Anliegen und Beschwerden gibt es innerhalb der Gruppe der Ratsuchenden? Verändern sich die Anliegen und Beschwerden über den Modellzeitraum? Gelingt es zunehmend, mehr Jugendliche, junge Menschen als Ratsuchende zu gewinnen? Wie erleben die Verfahrensbeteiligten die Beratung? Gelingt es, mehr Transparenz in komplexe Fallkonstellationen zu bringen? Verkürzen sich Verfahrensabläufe? Wie stark

[20] Interessant ist natürlich auch, welche Unterschiede sich zwischen den Erwartungen vor und nach der Beratung ergeben bzw. wie dies zwischen verschiedenen Nutzergruppen variiert.

[21] Diese Fragen stellen keine vollständige Liste dar, sondern sollen nur zeigen, welche Fragen beispielsweise auch interessant wären, in der Evaluation sich näher anzuschauen.

erleben die Fachkräfte die BBO in einer Vermittlungsrolle? Welchen Stellenwert hat in diesen Fällen die Parteilichkeit?

Evaluationskriterium 2

Die BBO wird zu einer bekannten, akzeptierten Einrichtung der Berliner Jugendhilfelandschaft, die weiter unabhängig im Jugendhilfesystem verankert ist.

Die Interviews haben überwiegend mit Personen stattgefunden, die nicht nur die Beratungsarbeit des BRJ Jugendhilfe e.V. kennen, sondern auch von der Existenz der BBO und dem dahinter stehenden Konzept direkt wissen. Die Interviews legen nahe, dass zwar der Träger aufgrund seiner 12jährigen Tätigkeit in der Berliner Jugendhilfeszene bekannt ist, die BBO als relativ neue Teileinrichtung des BRJ Jugendhilfe e.V. jedoch deutlich weniger. Dies betrifft vor allem auch das aktuelle Profil der Orientierungsberatung, der Vermittlung und Überweisung in vorhandene Beschwerdesysteme.

Zudem wurde gefragt, wie sie bei ihren Fachkolleg/innen den Wissenstand zur Existenz, aber auch zum Sinn der BBO einschätzen. Hier ergab sich eine große Bandbreite an vermutetem Wissen. Es überwiegt der Eindruck, dass viele der Fachkolleg/innen sowohl bei den öffentlichen als auch bei den freien Trägern noch zu wenig wissen, um Klienten aktiv auf die BBO hinweisen zu können.

Wie akzeptiert ist der Beratungsansatz der BBO? Auch wenn die geführten Interviews nicht für alle Berliner Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe repräsentativ sind, so geben sie doch einen Hinweis darauf, dass eine erhebliche Zahl an Fachkräften die Notwendigkeit einer unabhängigen Beschwerde- und Ombudsstelle bejaht. Genaueres wird jedoch erst die geplante Befragung der Fachkräfte (siehe 4.4.1) ergeben. Interessant wird sein, ob die in den Interviews auch formulierten Fragen und Bedenken (ob es überhaupt ausreichende Beschwerden gibt und es neben den sich weiterentwickelnden internen Beschwerdestellen auch eine externe Stelle braucht) auch dann noch eine relevante Rolle spielen?

Die zur Bewertung vorgeschlagenen Kriterien operationalisieren sowohl den Inhalt des Wissens als auch die verschiedenen Wissensorte, die für die Bekanntheit und Akzeptanz der BBO zentral sind.

Tabelle 2: Kriterien Bekanntheit und Akzeptanz

Kriterium	Umsetzung in Teilkriterien	Erläuterung
Bekanntheit	Konkretes Wissen: • zu den Zielen, zur Zuständigkeit, zu den Angeboten und zur Arbeitsweise der BBO • zu den Personen, zum Ort und zur Erreichbarkeit	Hier geht es um das Wissen um die Kerndaten, damit man die BBO adäquat weiterempfehlen kann.

	Verschiedene Wissenskanäle bedienen: • Netzwerkwissen[22] • direktes Wissen	Beide Kanäle sind für den Zugang und das Image einer Einrichtung zentral.
	Wissen auf mehreren Ebenen in Institutionen erzeugen.	Beispielsweise gibt es bei der öffentlichen Jugendhilfe eine politische Ebene (Jugendstadträte …), diverse Leitungsebenen und die Ebene der Fachkräfte, auf der die fallbezogenen Leistungsgewährung stattfindet
	Erfahrungswissen durch eigene Nutzung	Voraussetzung ist, dass man selbst mit der BBO zu tun hatte und diese aus eigener Nutzung heraus schätzt
Akzeptanz	Inhalte und Ausrichtung der BBO	Hier geht es darum, wie detailliert man die Arbeit der BBO kennt.
	Personales und Systemvertrauen	Beide sind zentrale Faktoren für eine nachhaltige Akzeptanz.
	Aktive Informationspolitik für die BBO	Gemeint sind Personen, die bei den Ratsuchenden von sich aus auf die BBO hinweisen.
	Akzeptanz durch eigene Nutzung	Voraussetzung ist, dass man selbst mit der BBO zu tun hatte und diese aus eigener Nutzung heraus schätzt.
Unabhängigkeit	In der Beratungsarbeit	Gibt es Beeinflussungsversuche bei Fällen oder/und Vereinnahmungsversuche in der Beschwerdefolgen?
	Stellung im Jugendhilfesystem	Hier geht es um die fachliche und rechtliche Einbindung in das Jugendhilfesystem.

Kein definierter anfänglicher Bekanntheits- und Akzeptanzgrad. Es gibt keine Ausgangsmessung, wie hoch zu Beginn der Arbeit der BBO ihr Bekanntheits- und Akzeptanzgrad war. Es wird Aufgabe der Erhebungen sein, verlässliche Einschätzungen zur erreichten Bekanntheit und Akzeptanz der BBO in der Berliner Kinder- und Jugendhilfeszene zu erheben.

Weitere Untersuchungsfragen sind u. a.: Welche Unterschiede in der Bekanntheit und Akzeptanz gibt es in Abhängigkeit zur Informationsintensität? Gibt es Unterschiede zwischen freier und öffentlicher Jugendhilfe? Gelingt es, Informationen über die Arbeit der BBO systematisch in den Hilfeprozess zu

[22] „Man kennt jemand, der jemand kennt, der weiß was die BBO kann“. In den Interviews mit den Ratsuchenden (siehe Punkt 3) war das Netzwerkwissen ausschlaggebend. Damit der Zugang nicht zu sehr zur Glücksache wird, braucht es in den Netzwerken ausreichend viele Personen bzw. auch Schlüsselpersonen mit einem direkten Wissen. Darunter versteht man ein Wissen, das man durch eigene Erfahrung bzw. Kontakt mit der BBO gewonnen hat.

integrieren, beispielsweise im Hilfeplanverfahren? Zu Beginn einer Maßnahme? Welche Erfahrungen tragen im Besonderen zu einer Akzeptanzerhöhung bei den Fachkräften bei?

Evaluationskriterium 3

Die Beteiligungs- und Beschwerdekultur in der Berliner Kinder- und Jugendhilfe entwickelt sich fachlich weiter.

In den letzten Jahren hat sich die Haltung zu Beschwerdeverfahren langsam verändert. Aus einer großen Zurückhaltung (und latenten Ablehnung, vgl. u. a. Diakonisches Werk 2002, Hiller 2003) ist eine höhere Offenheit geworden, die auch dazu führt, dass einrichtungsinterne Beschwerdemöglichkeiten in einigen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen schon längere Zeit erprobt werden. Hinzu kommt für Teile der Kinder- und Jugendhilfe eine gesetzliche Verpflichtung.[23] Das Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes am 1. 1. 2012 hat in § 45, Absatz 2.3 SGB VIII die Existenz von Beteiligungsverfahren und Beschwerdemöglichkeiten zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen als Voraussetzung für die Erteilung einer Betriebserlaubnis definiert.
Die Etablierung der BBO als unabhängige Einrichtung in der Kinder- und Jugendhilfe kann als weiterer Meilenstein für die Entwicklung einer ernst gemeinten Beteiligungs- und Beschwerdekultur gelten.

Dennoch gilt nach wie vor, dass im Unterschied zu Beteiligungsformen die Beschwerdekultur in der Kinder- und Jugendhilfe erst in den Anfängen steht. Formell festgeschriebene Beschwerdeverfahren garantieren nicht, dass Kinder und Jugendliche diese auch in Anspruch nehmen. Auch die Haltung, dass Beschwerden willkommene, hilfreiche Hinweise für eine Weiterentwicklung der Praxis sind, ist noch nicht überall durchgedrungen (Erz 2008, Pluto 2008). „Um eine Akzeptanz für die entwickelten Verfahren zu erhalten, müssen Vorbehalte und Ängste von Fachkräften ernst genommen und abgebaut werden“(Urban-Stahl, 2013, 18). Auf diesem Hintergrund wurde im Konzept der BBO auch das Ziel der Entwicklung einer Beschwerdekultur in der Berliner Kinder- und Jugendhilfe formuliert. Es geht um eine „Akzeptanzentwicklung bei und mit den Akteuren gegenüber Beschwerdeverfahren. Dabei stehen der Aufbau und die Organisation von kontinuierlichem, kollegialem Austausch und verbindlichen Feedback-Verfahren, die in enger Kooperation mit den Akteuren entwickelt werden, im Vordergrund“ (BBO-Konzept).

[23] Der Träger einer Einrichtung, in der Kinder oder Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut werden oder Unterkunft erhalten, bedarf für den Betrieb der Einrichtung der Erlaubnis.

Tabelle 3: Kriterien Entwicklung einer Beschwerdekultur

Kriterium	Umsetzung in Teilkriterien	Erläuterung
Entwicklung Beschwerdekultur	Initiierung anregender fachlicher Diskurse	Hier geht es um die Umsetzung in Fortbildungen, Fachtage und Mitarbeiterschulungen mit oder/und durch die BBO.
	Lernen aus Fällen	Die Herstellung von Vertrauen, Transparenz und Verlässlichkeit gelingt erfahrungsgemäß vor allem an konkreten Fällen.
	Haltungsänderung: Beschwerden werden als hilfreiche Irritationen bewertet	Es geht um eine positive, neugierige Haltung zu Beschwerden als Basis einer Entwicklung zu einer beschwerdefreundlichen Einrichtung.
	Interne Beschwerdeverfahren werden fortgeschrieben und „niedrigschwelliger“.	Werden Verfahren in diesem Zeitraum fortgeschrieben? Werden die Verfahren niedrigschwelliger? Wie wird der Einfluss der BBO darauf bewertet?

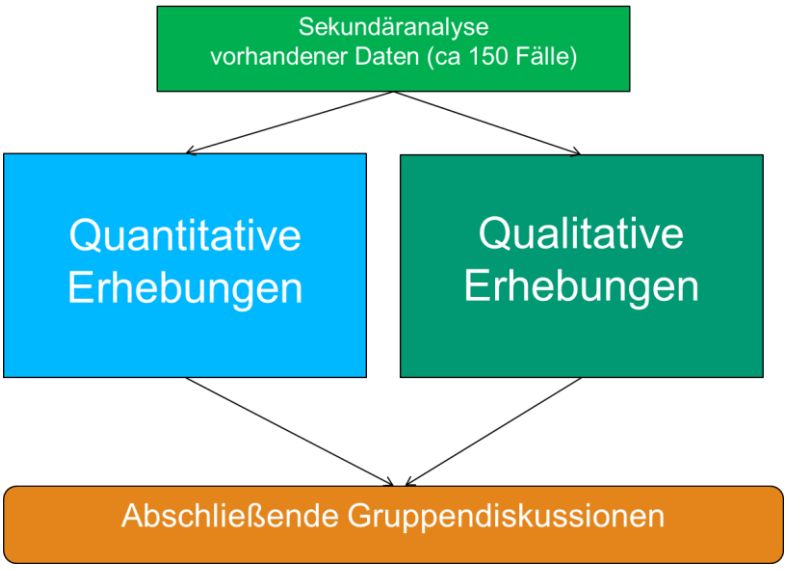
Auch für dieses Kriterium gilt, dass es zu früh wäre, eindeutige Standards für eine konkrete neue Beschwerdekultur zu nennen. Zugleich ist es möglich, im Rahmen der unten vorgeschlagenen Untersuchungsmodule (vor allem über die für Anfang 2017 vorgesehene schriftliche Befragung von Fachkräften in der Kinder- und Jugendhilfe) zu allen Bewertungsdimensionen Angaben zu erhalten.

Weitere Untersuchungsfragen sind u. a.: Welche Inhalte und welche Formen fachlicher Weiterentwicklung zeigen sich als besonders hilfreich? Welche Rolle hat die BBO im Prozess der Weiterentwicklung der Berliner Beschwerdekultur in der Kinder- und Jugendhilfe?

4.4. Design und Methode

Um diese Kriterien evaluieren zu können, schlagen wir eine Kombination aus unterschiedlichen methodischen Schritten vor. Nach einer Sekundäranalyse, in der die bis zum Beginn der Evaluation durchgeführten 130 bis 150 Fälle die Basis für eine zu erstellende Typologie der bisherigen Nutzer/innen, Anlässe und Verfahrenswege bilden, werden drei quantitative und drei qualitative Untersuchungsmodule folgen . Den Abschluss der empirischen Evaluationsschritte bilden Gruppendiskussionen.

Abbildung 3: Vorschlag zum Design einer Evaluationsstudie BBO



4.4.1 Quantitative Erhebungsschritte

Vorgeschlagen werden insgesamt vier quantitativ orientierte Analysen:

(1) Sekundäranalyse I

Die oben schon erwähnte Sekundäranalyse der bis zum Beginn der Evaluation durchgeführten Fälle. Die Basis bildet die BBO-interne Falldokumentation (130 bis 150 Fälle). Ziel ist eine differenzierte Typologie der Fälle nach unterschiedlichen Kriterien.

(2) Schriftliche Befragung von Ratsuchenden (PSB/Jugendliche/Vormünder …)

zum Ergebnis der Beratung. Für einen Großteil der Fälle[24] wird dies als ein retrospektiver Blick auf das Beratungsergebnis und dessen biographischer Bedeutung (weitere Jugendhilfebiographie/Verselbständigung) erfolgen.

Zeitpunkt: So spät wie möglich (Ende 2016/Anfang 2017)

Befragte: Alle oben genannten Ratsuchenden, die seit Juni 2015 in der Beratung waren und eine Einverständniserklärung gegeben haben.

(3) Schriftliche Befragung von Fachkräften in der Jugendhilfe

Ziel ist es, zum Zeitpunkt der Befragung (Anfang 2017) den Grad der Bekanntheit, Akzeptanz und des Images des Modellprojekts zu erheben. Dabei geht es auch darum, ob bereits direkte Erfahrungen mit der BBO bzw. mit Fällen, in denen die BBO involviert war, existieren.

[24] Für diese werden zwischen der Beratung und der Befragung mehrere Monate vergangen sein. Nur für jene, deren Beratung erst in der zweiten Jahreshälfte 2016 erfolgt ist, wird der Zeitraum zur Befragung kürzer sein.

Durchführung Option 1: Befragt wird eine Stichprobe von Leitungs- und Fachkräften der öffentlichen Jugendhilfe und der freien Träger. (N=600)

Durchführung Option 2: Ausgewählt werden drei Jugendamtsbezirke, davon zwei, bei denen eine besonders intensive Kooperation (verbindliche Verinbarungungen über Zugangsweisen) stattfand bzw. Fortbildungen durch die BBO durchgeführt wurden. Die in diesen Bezirken (und in den vom BBO abgedeckten Bereichen des SGB VIII) tätigen freien Träger (bzw. ihre Leitungs- und Fachkräfte) werden ebenfalls befragt.

(4) Sekundäranalyse II

Wiederholung der 2015 durchgeführten Sekundäranalyse zum letztmöglichen Zeitpunkt mit allen bis dato beratenen Fällen (N=300 – 400). Diese Daten ermöglichen eine Verlaufsanalyse (2015 – 2017) und eine Relationierung[25] aller anderen Interview- und Befragungsdaten.

4.4.2 Qualitative Erhebungsschritte

Vorgeschlagen werden drei qualitativ orientierte Fallanalysen. Dahinter steht die Idee, sowohl zum Beratungsprozess als auch zu dessen Ergebnissen empirische Anhaltspunkte zu gewinnen und vor allem bei komplexen Fallkonstellationen die Sichtweise von mehreren Beteiligten zu erhalten.

Fallanalysen Typ A: Wer? In diesen Fallanalysen werden Ratsuchende (Jugendliche, PSB, Vormünder …) und die BBO-Fachkräfte qualitativ interviewt.

Fokus: Beratungsverlauf

Zeitpunkt der Interviews: Prozessbegleitend, d. h. die Interviews sollten zeitlich nahe an der Beratung durchgeführt werden. Im Mittelpunkt der Interviews stehen der Beratungsverlauf und der Zugangsweg.

Auswahl: Fälle mit unterschiedlichen Ratsuchenden (Jugendliche, junge Menschen, Mütter, Väter, Großeltern, Vormünder, Pflegefamilien). Voraussetzung ist eine Einverständniserklärung

Fallanalysen Typ B: Wer? In diesen Fallstudien werden Ratsuchende (Jugendliche, PSB) qualitativ interviewt.

[25] Da es sich hier um eine Vollerhebung handelt, ermöglicht sie alle anderen Erhebungen, die ja nur Teile (Stichproben) des Klientels umfassen, in ihrer Repräsentativität zu bewerten und evtl. Gewichtungen vornehmen zu können.

Fokus: Ergebnis/Wirkung der Beratung

Zeitpunkt der Interviews: Retrospektiv: 6-12 Monate nach Ende der Beratung.

Auswahl: Nach einer in der Sekundäranalyse erstellten Typologie (unterschiedliche Fallkonstellationen und thematische Schwerpunkte), Voraussetzung ist eine Einverständniserklärung.

Fallanalysen Typ C:

Wer? In diesen Fallstudien werden Jugendliche/PSB, die Fachkräfte der Jugendämter oder/und eines freien Trägers und die BBO-Fachkräfte qualitativ interviewt.

Fokus: Vermittlungsprozess. Im Mittelpunkt stehen voraussichtlich komplexe Fallverläufe, in denen es zu einer Vermittlung zwischen Ratsuchenden und Fachkräften (Leistungsgewährern und Leistungserbringern) kommt.

Zeitpunkt der Interviews: Kurz nach Ende der Vermittlungstätigkeit.

Auswahl: In Abstimmung mit der Begleitgruppe werden unterschiedliche Fallkonstellationen ausgewählt. Voraussetzung ist eine Einverständniserklärung aller Beteiligten.

Alle Interviews sollten transkribiert und mit einer der gängigen Softwareprogramme zur computergestützten qualitativen Daten- und Textanalyse ausgewertet werden.

Die Zahl der Fallanalysen und damit auch der Interviews hängt von dem zur Verfügung stehenden Kostenrahmen ab. Ein Kalkulationsvorschlag findet sich unter Punkt 4.5.

4.4.3 Gruppendiskussionen

Ziel dieser Erhebungsmethode ist es in der Schlussphase der Evaluation, die vorliegenden Ergebnisse der Analysen und mögliche Konsequenzen der Evaluation mit ausgewählten Personen aus dem Zielgruppenprofil zu diskutieren. Wir schlagen zwei aufeinander aufbauende Formen vor.[26]

Variante A – Validierungsworkshops

Durchgeführt werden drei Validierungsworkshops

- mit Fachkräften der öffentlichen und freien Jugendhilfe,

[26] Bei einem knappen Finanzrahmen kann man auch über eine Mischform der beiden Varianten der Gruppendiskussion nachdenken.

- mit Jugendlichen/jungen Menschen,
- mit PSB

In diesen Workshops stehen Thesen und Interpretationen auf der inhaltlich, fachlichen Ebene im Vordergrund und werden in der Form eines Validierungsworkshops mit unterschiedlichen Personengruppen diskutiert.

Variante B – Workshop Konsequenzen

Was folgt aus den Ergebnissen für die weitere Finanzierung und die Durchführung der BBO? Welche Konsequenzen haben die Ergebnisse für die Weiterentwicklung der Berliner Beschwerdekultur? Im Mittelpunkt stehen als Teilnehmer/innen Leitungs- und Fachkräfte der öffentlichen und freien Jugendhilfe und die fachpolitische Diskursebene.

4.5. Dauer und Erhebungszeitraum

Der Beginn der Evaluation sollte im dritten Quartal 2015 erfolgen. Wenn möglich sollte die Evaluation über einen Zeitraum von 18 bis 24 Monate erfolgen.

Tabelle 4: Vorschlag zum zeitlichen Ablauf der Evaluation

Erhebungsmodule	2015	2016				2017	
Zeitschiene	IV	I	II	III	IV	I	II
Sekundäranalyse A							
Quantitative Befragung von Ratsuchenden							
Quantitative Befragung von Fachkräften							
Sekundäranalyse B							
Fallanalyse Typ A							
Fallanalyse Typ B							
Fallanalyse Typ C							
Gruppendiskussion A							
Gruppendiskussion B							
Präsentation und Berichterstellung							

4.6. Kostenrahmen

Je nach zur Verfügung stehenden Mitteln können unterschiedlich viele Elemente und vor allem Fallstudien realisiert werden. Auch die Intensität der Befragungssettings und die Auswertungskapazitäten hängen von den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ab.

Tabelle 5: Auftragsmenge und Mittelvolumen

Mittelvolumen	30.000	40.000	50.000	60.000	75.000
Sekundäranalyse A					
Quantitative Befragung von Ratsuchenden		Online			
Quantitative Befragung von Fachkräften	Online				
Sekundäranalyse B					
Fallanalysen Typ A	5-7	10	15	20	20
Fallanalysen Typ B	10	10	15	20	25
Fallanalysen Typ C			10	20	30
Gruppendiskussionen A				2	3
Gruppendiskussionen B	1	2	3	3	3
Präsentation und Berichterstellung					
kalkulierte Zahl der Interviews	N=20	N=30	N=40	N=60	N=75

Zur Erläuterung: Ein Finanzierungsrahmen von 30 000 € ermöglicht es nicht alle Module durchzuführen und einige sind nur in einer etwas reduzierten Form möglich. Beispielsweise ist der Aufwand für eine Online-Befragung deutlich geringer als bei postalischen schriftlichen Befragung, allerdings können auch weniger Fragen gestellt werden. Ähnliches gilt für die Frage, wie aufwändig die Codierungs- und Auswertungsarbeiten bei den transkribierten Interviews gestaltet werden können.
Die hier angegebene Zahl der Fallstudien und die dazu notwendigen Interviews sollen das Verhältnis von Angebotsumfang und Finanzierungsrahmen verdeutlichen. Die Zahl der Fallstudien und Interviews können bei der endgültigen Beantragung noch leicht variieren und es können auch zwischen den Fallstudien Verschiebungen vorgenommen werden.
.

4.7. Begleitstrukturen

Der Auftraggeber der Studie ist der Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V., der zugleich auch Träger des zu evaluierenden Projekts BBO ist. Wir halten es für sinnvoll, während der Evaluation eine Begleitgruppe zu installieren. Diese berät und unterstützt die Evaluation und sichert ihre Unabhängigkeit. Zu klären ist, inwieweit der bereits existierende Fachbeirat diese Rolle zusätzlich übernehmen kann oder ob sich aus diesem eine Unter-AG bildet oder man eine neue eigene Begleitgruppe etabliert.

5. Anforderung an die Evaluatoren

Die durchführende Institution muss Erfahrungen in der Jugendhilfeforschung, am besten auch in den durch den Projektauftrag der BBO abgedeckten Bereichen des SGB VIII mitbringen. Das beauftragte Institut muss in qualitativer und quantitativer Jugendforschung ausgewiesen sein und sich intensiv mit Partizipationsstrukturen in der Jugendhilfe theoretisch wie empirisch auseinandergesetzt haben.

Verwendete Literatur

AGJ (2010). Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ Berlin: Eigenverlag.

BRJ (2012). 10 Jahre Ombudschaft in der Berliner Jugendhilfe Berlin: http://brj-berlin.de/wp-content/uploads/2014/03/Berliner_Rechtshilfefonds_Jugendhilfe_e._V.__10-Jahre-Ombudschaft.pdf (abgerufen 30.4.2015).

DeGEval (2008). Standards für Evaluation, Mainz, Juli 2008, 4. unveränderte Auflage. http://www.degeval.de/fileadmin/user_upload/Sonstiges/STANDARDS_2008-12.pdf (Abruf 30.4.15).

Dittrich P. (2013). Beteiligen & Beschweren als Qualitätsentwicklung begreifen: Kinderschutz in Einrichtungen durch Beteiligen und Beschwerde. In: Jugendhilfe-aktuell, 3,2013, S.9-10.

Diakonisches Werk (EKD) (Hrsg.) (2002): Beschwerdemanagement: Störfaktor oder Chance? Dokumentation. Informationen und Materialien aus dem Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland. 09/02.

Dill, H., Gmür, W. (2014). Präventive Hausbesuche für ältere Münchner und Münchnerinnen. München IPP, http://www.ipp-muenchen.de/texte/2014_praeventive_hausbesuche.pdf.

Erz, M. (2008). Warum wir uns über Beschwerden freuen?! Beteiligungsinstrumente in der Praxis. In: Forum Erziehungshilfen. 4/2008. S. 209-213.

Hiller, P. (2003). Professioneller Umgang mit Beschwerden – ein beschwerlicher Weg. In: Forum Erziehungshilfen. 4/2003. S. 196-200.

Höfer, R., Straus F. (1989). Familienberatung aus der Sicht ihrer Klientinnen – Zur Perspektivität der Erfolgsmessung. In: G. Presting (Hrsg.). Erziehungs- und Familienberatung. München: Juventa, S.157-198

Jann, N., Urban-Stahl, U. (2014). Die Renaissance der Machtfrage. Beschwerdeverfahren in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik, 12(1).

Kromrey, H. (2001) Evaluation - ein vielschichtiges Konzept Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, 24. Jg., Heft 2/2001.

Kromrey, H. (2008) Begleitforschung und Evaluation – fast das Gleiche, und doch etwas Anderes! In: M. Glaser, S. Schuster (2012). Evaluation präventiver Praxis gegen Rechtsextremismus. München: DJI Verlag.

Kromrey, H. (2005).Evaluation – ein Überblick. In: H.Schöch(Hrsg.): Was ist Qualität. Die Entzauberung eines Mythos. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag (Schriftenreihe Wandel und Kontinuität in Organisationen, Band 6), S. 31-85.

Pluto, L.(2008). Partizipation zwischen Bedenken und positiver Utopie. Sichtweisen von Fachkräften auf Beteiligung. In: Forum Erziehungshilfen. 4/2008. S. 196 – 200.

Urban-Stahl, U. (2010). Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. In: Nationales Zentrum Frühe Hilfen; Beiträge zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz, Expertise 1, Köln, März 2011.

Schruth, P., Urban-Stahl, U.(2002). Verteidigt die Rechtsstaatlichkeit in der Jugendhilfe! Zur Idee des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V.. In: Sozial Extra Heft 11-12, S. 23-25.

Struck, N., Hemker, B. (2011). Ombudschaft als Normalfall der Partizipation. In: Forum Erziehungshilfen, 17 (2011), 5, S. 210-313.

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