



Sabine Gembalczyk

**Externe Ombudschaften
in der Kinder- und Jugendhilfe**

Ein Beitrag zur Sicherung
der Kinderrechte?

BELTZ JUVENTA

Leseprobe aus Gembalczyk, Externe Ombudschaften
in der Kinder- und Jugendhilfe, ISBN 978-3-7799-7491-8
© 2023 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/
gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7491-8](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7491-8)

Inhalt

Abkürzungen	8
Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	11
Vorwort	12
Einleitung	15
Forschungsfragen und Thesen	16
Ombudschaften – eine erste Annäherung	18
Aufbau der Arbeit	19
Kapitel I: Ombudschaften als praxisbezogene Antwort der Kinder- und Jugendhilfe	21
1. Die Idee „Ombudschaft“ – Was ist das?	21
1.1 Annäherung an den Begriff und das Konzept	21
1.2 Ombudschaften und Menschenrechte	27
1.3 Ombudschaften und Kinderrechte	28
1.3.1 Ombudschaften und Kinderrechte weltweit	28
1.3.2 Ombudschaften und Kinderrechte in Europa	32
1.4 Resümee	33
2. Ombudschaften in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe	34
2.1 Hintergründe und Entwicklungen	35
2.2 Abgrenzung interner Beschwerdeverfahren und externer Ombudschaft	38
2.3 Externe Ombudschaften	40
3. Spannungsfelder externer Ombudschaften in der Kinder- und Jugendhilfe	40
3.1 Machtausgleich	41
3.1.1 Verortung in der Fachdebatte	41
3.1.2 Kinder und Jugendliche als Akteure: Beteiligung als Strategie des Machtausgleichs	45
3.1.3 <i>Agency</i>	46
3.1.4 Resümee	49
3.2 Parteilichkeit	50
3.2.1 Verortung in der Fachdebatte	51
3.2.2 Parteilichkeit in der Sozialen Arbeit	54
3.2.3 Parteilichkeit in der Jugendhilfe	56

3.2.4	Parteilichkeit für Kinder und Jugendliche	58
3.2.5	Resümee – Parteilichkeit aus einer rechtbasierten Perspektive	60
3.3	Rechte der jungen Menschen: Begründungslinien und Rechtsbezug von Ombudschaften in der Jugendhilfe	61
3.3.1	Verortung in der Fachdebatte	63
3.3.2	International verpflichtende Menschenrechtsverträge: UN-Kinderrechtskonvention	65
3.3.3	Nationales Recht: SGB VIII mit Schwerpunkt individuelle Leistungen auf der Grundlage des Grundgesetzes	71
3.3.4	Resümee	79
Kapitel II: Empirische Untersuchung		82
1.	Konzeptionelle Grundlagen	82
1.1	Forschungsfragen und Thesen	82
1.2	Forschungsdesign	83
1.2.1	Vignettenkonstruktion	85
1.2.2	Fragebogenkonstruktion	95
1.3	Durchführung	96
1.4	Auswertung	99
2.	Deskriptive Darstellung und Interpretation der Ergebnisse	99
2.1	Stichprobenbeschreibung	99
2.1.1	Teilnehmer*innen	100
2.1.2	Organisation	105
2.2	Fallbezogene/Fallvignettenbezogene Ergebnisse	111
2.2.1	Fallvignette I – Nalan (15 Jahre)	112
2.2.2	Fallvignette II – Lea (acht Jahre)	121
2.2.3	Fallvignette III – Mia (zehn Jahre)	130
2.2.4	Fallvignette IV – Brandon (zwölf Jahre)	138
2.2.5	Fallvignette V – Phillip (17 Jahre und Rollstuhlfahrer)	148
2.3	Abschlussfragen Fallvignetten	157
2.4	Thesenprüfende Ergebnisse im Quervergleich	162
2.4.1	These I – Machtausgleich	162
2.4.2	These II – Parteilichkeit	165
2.4.3	These III – UN-Kinderrechtskonvention	169
2.5	Diskussion und Interpretation der Ergebnisse	173

Gesamtresümee und Ausblick	176
Zusammenfassung	176
Beantwortung der Forschungsfragen	179
Reflexion	181
Herausforderungen gestalten	182
Literaturverzeichnis	185
Anhang	192
Danksagung	193

Kapitel I: Ombudschaften als praxisbezogene Antwort der Kinder- und Jugendhilfe

Das erste Kapitel der vorliegenden Arbeit setzt sich mit Ombudschaften als praxisbezogene Antwort der Kinder- und Jugendhilfe auseinander und gliedert sich in drei Teile. Dabei greift der beginnende Teil die Idee Ombudschaft auf, um sich mit dem Begriff und dem Konzept weitergehend auseinanderzusetzen. Der darauffolgende Teil erörtert die Entwicklungen in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe mit dem Ziel, die Hintergründe und auch Abgrenzungen von Beschwerde- und Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe darzustellen. Den Blick weiterführend auf externe Ombudschaften in der Jugendhilfe richtend, erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Spannungsfeldern Machtausgleich, Parteilichkeit und Rechte der jungen Menschen im abschließenden Teil. In allen drei Teilen des ersten Kapitels bilden junge Menschen den Schwerpunkt der Ausführungen, um auf die Perspektive von jungen Menschen im ombudschaftlichen Handeln fokussieren zu können.

1. Die Idee „Ombudschaft“ – Was ist das?

Die Idee „Ombudschaft“ und was damit gemeint ist, soll zunächst in einer Annäherung an den Begriff und die damit verbundenen Konzepte erörtert werden.

Mit einem Fokus auf die Menschenrechte werden die Zusammenhänge von Ombudschaften und Menschenrechten ausgeführt, um ihrer wechselseitigen Relevanz nachzugehen. Dabei sind insbesondere die Zusammenhänge von Ombudschaften und Kinderrechten für diese Arbeit von Bedeutung und schließen einen differenzierten Blick auf Europa ein.

1.1 Annäherung an den Begriff und das Konzept

Der Begriff Ombudschaft hat seinen Ursprung im schwedischen Wort „Ombudsman“, welches aus drei Wortteilen besteht und wie folgt übersetzt werden kann:

Om – um, über und von

Bud – Angebot, Gebot

man – Mann

Frei übersetzt bezeichnet das Wort „Ombudsman“ damit eine Person, die ein Angebot zur Lösung einer Auseinandersetzung erarbeitet und unterbreitet (vgl. Brödermann 2009, S. 1956).

Bei der ursprünglichen Idee des „Ombudsmans“ handelt sich um ein „staatsrechtliches Konzept einer unabhängigen, leicht zugänglichen und ‚sanften‘ Verwaltung durch hoch angesehene Persönlichkeiten“ (Kucsko-Stadlmayer 2008, S. 1), welches einen wesentlichen Beitrag zur Wirksamkeit der Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaat leisten soll. Eine unabhängige Institution eines „Ombudsmans“ wurde erstmals 1809 in Schweden geschaffen. Das Konzept verbreitete und entwickelte sich zunächst in Ländern wie Finnland (1919), Dänemark (1955), Norwegen (1963) sowie Großbritannien (1967) weiter, um sich dann im 20. Jahrhundert über Europa und die ganze Welt auszudehnen (vgl. ebd., S. 1).

Im Jahr 1978 gründete sich das International Ombudsman Institute, welches die einzige globale Organisation für die Kooperation von mehr als 190 unabhängigen Ombudsman-Institutionen aus mehr als 100 Ländern weltweit ist (vgl. International Ombudsman Institute 2021).³

Trotz der langen Tradition des Konzepts des „Ombudsmans“ ist der Begriff im Detail nicht klar umrissen. Verschiedene Formen der Ombudschaft unterscheidet zum Beispiel die Juristin Julia Hass (nach Hansbauer/Stork 2017, S. 158–159) längs der Kategorien öffentlich- und privatrechtlich ebenso wie entlang der Organisationsebene (international/supranational, national/regional und kommunal), der Staatsfunktion (Anbindung an Legislative, Exekutive oder intermediär), des Mandats (allgemeine, gemischte oder spezielle Zuständigkeit) und der Zugehörigkeit zur berufenden Institution (externe, interne Ombudschaft). Eine noch umfangreichere Klassifikation nimmt Gabriele Kucsko-Stadlmayer (2008, S. 10 ff.) vor, in dem sie Ombudschaften zusätzlich in unterschiedliche Organisationsformen nach Gegenstand und Maßstab der Kontrolle sowie den rechtlichen Befugnissen der Ombudsperson differenziert.

Die resultierende Vielzahl an Variationsmöglichkeiten und Mischformen der unterschiedlichen Ausprägungen und Formen von Ombudschaften können nach Hansbauer und Stork (Hansbauer/Stork 2017, S. 159 ff.) in ihrem Kern scheinbar auf drei historisch gewachsene Grundtypen und -verständnisse zurückführt werden. Dabei teilen sie zwar die gleiche Bezeichnung „Ombudschaft“, unterscheiden sich aber im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte sowie auch in ihrer strukturellen Eingebundenheit, ihren Aufgaben und ihren Arbeitsweisen.

Mit der Typisierung in drei Modelle gliedern Hansbauer und Stork die mannigfaltigen Formen von „Ombudschaft“ fassbar bzw. übersichtlich und skizzieren

3 Weitere Informationen verfügbar unter https://www.theioi.org/downloads/f1s40/IOI%20Folder_EN_2015.pdf, 20.06.2019.

dabei die Umriss der drei Typen auf der Grundlage ihrer jeweils divergierenden Implikationen und Fokussierungen wie folgt (vgl. 2017, S. 159 ff.).

Die „klassische“ Ombudschaft

Als *klassisch* bezeichnen die Autoren jene Ombudschaften bei denen die schwedische Grundidee aus dem Jahre 1809 im Kern unverändert geblieben ist und die als öffentlich-rechtlich angesehen werden können. Mit dem Amt des *Justitieombudsmans*, „welcher die Rechte der Bürger vor missbräuchlicher Machtausübung durch die Justiz und die öffentliche Verwaltung schützen sollte und dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig war“ (Hansbauer/Stork 2017, S. 159) schuf das schwedische Parlament eine außergerichtliche Instanz zur Kontrolle der Verwaltung und zur unbürokratischen Unterstützung von Bürgern bei der Geltendmachung ihrer Rechte gegenüber staatlichen Instanzen (vgl. Brödermann 2009).

Die Idee *klassischer Ombudschaften* setzte sich im 20. Jahrhundert in ganz Europa durch und verbreite sich von dort auf der ganzen Welt. Dabei haben unterschiedliche Verfassungen und Rechtssysteme immer wieder die ursprüngliche Idee beeinflusst und zu vielfältigen Ausformungen geführt, allerdings ist den *klassischen Ombudschaften* als Merkmal gemeinsam, dass sie ihre zumeist gesetzlich verankerte Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive betonen: „[...] ihr Recht, eigenständige Untersuchungen einzuleiten, Missstände festzustellen und anzumahnen sowie ggf. einvernehmliche Lösungen herbei zu führen. Fast immer beruht ihr Handeln auf einer gesetzlichen Grundlage [...]“ (Hansbauer/Stork 2017, S. 160). Kennzeichnend für klassische Ombudschaften ist darüber hinaus u. a. ein hoher Formalisierungsgrad.

Das International Ombudsman Institute (IOI) unterstützt die Aktivitäten der *klassischen Ombudschaften* weltweit und hat sein Generalsekretariat bei der österreichischen Volksanwaltschaft in Wien angesiedelt. Die unter anderem vom IOI unterstützte Untersuchung von Gabriele Kucsko-Stadlmayer „Europäische Ombuds-Institutionen“ aus dem Jahr 2008 zeigt, dass bei dem Modell der *klassischen Ombudschaften* fast immer ein Kontroll- bzw. Prüfauftrag sowie weiterführende Untersuchungsbefugnisse einhergehen, die einer guten Verwaltungspraxis dienen und auch der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten dienen können (vgl. Kucsko-Stadlmayer 2008, S. 64 ff.). Als Ausgangspunkt wählt Kucsko-Stadlmayer in ihrer vergleichenden Untersuchung über rechtliche Regelungen von Ombudsstellen in Europa die Definition des *Ombudsman* durch die *International Bar Association* aus dem Jahr 1974:

„An office provided by the constitution or by action of the legislature or Parliament and headed by an independent high level public official who is responsible to the legislature or Parliament, who receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials and employers or who acts on his own motion, and has power

to investigate, recommend corrective actions and issue reports.“ (Kucsko-Stadlmayer 2008, S. 5)⁴

Die „organisationsbezogene“ Ombudschaft

Der Typus der *organisationsbezogenen* Ombudschaft ist eine neuere Form von Ombudschaften, die sich neben vielfältigen Entwicklungen im privat-rechtlichen Bereich angesiedelt hat und auch als „interne“ Ombudschaft bezeichnet wird. Diese Ombudschaften, die sich auf Organisationsebene entwickelt haben, waren zunächst vor allem in angelsächsischen Universitäten, Unternehmen und einem geringen Anteil von staatlichen Stellen und später auch anderenorts in Gefängnissen, Medienunternehmen oder vergleichbaren Institutionen vorzufinden (vgl. Hansbauer/Stork 2017, S. 161).

Die „interne“ Ombudschaft unterscheidet sich von der klassischen Form nach den Autoren Hansbauer und Stork vor allem darin, dass sie zwar Unabhängigkeit für sich beansprucht, allerdings „kann sie sich nicht auf einen analogen gesetzlichen Status berufen, der formal einklagbar wäre und ihre Unabhängigkeit sichert“ (ebd.). Was das in der Praxis bedeutet, wird an einem Zitat vom Frances Bauer, einer Ombudsfrau der University of Western Ontario (Kanada), aufgezeigt:

„But I am simply not independent in the same way as a legislative ombudsman. The very people whose decisions I may from time to time challenge are the people who hired me. So if I make a mistake or make a serious enemy, I may very well lose my job.“ (Bauer 2000, S. 62)

Diese begrenzte Unabhängigkeit der organisationbezogenen Ombudschaft, die meist nicht über die Möglichkeit der Akteneinsicht oder der Durchführung eigener Untersuchungen verfügt, führt zu einem weiteren bedeutenden Unterschied: Die Relevanz von informellen Formen der Konfliktlösung bzw. Beschwerdebearbeitung gewinnt an Bedeutung. Die Arbeit der Ombudsperson dieses Modells ist demnach darauf ausgerichtet eine einvernehmliche von beiden Konfliktparteien akzeptierte Lösung zu finden, bei deren Suche die Ombudsperson die Beschwerdeführer sowie die Person, die Gegenstand der Beschwerde ist, unterstützt.

Somit treten die Interessen der jeweiligen Organisation in den Fokus der ombudschaflichen Arbeit, in denen Verfahrensbeteiligte nach einem Konflikt in der

4 Die *International Bar Association (IBA)* ist eine weltweite Vereinigung von Rechtsanwälten, Rechtsanwaltskammern und Verbänden (weitere Informationen verfügbar unter: https://www.ibanet.org/About_the_IBA/About_the_IBA.aspx, 22.08.2019). Kurz nach der Gründung der Vereinten Nationen, gründete sich im Jahr 1947 die IBA und hat seitdem Beratungsstatus bei der UN-Generalversammlung. Bei der Ausarbeitung von Leitlinien der internationalen Rechtspraxis, auch im Bereich der Menschenrechte, spielt sie eine wichtige Rolle (vgl. Liebel (2015, S. 164)

Regel weiter zusammenarbeiten. Mary P. Rowe definiert nach langjähriger Praxiserfahrung die Arbeit interner Ombudspersonen wie folgt:

“I define an internal ombudsman as a neutral or impartial manager within an organization, who may provide informal and confidential assistance to managers and employees in resolving work-related concerns; who may serve as a counsellor, informal go between and facilitator, formal mediator, informal fact-finder, upward-feedback mechanism, consultant, problem prevention device and change agent; and whose office is located outside ordinary line management structures.” (Rowe 1991, S. 353)

Dieser gering entwickelte Formalisierungsgrad führt auf der einen Seite zu einer hohen formalen Unbestimmtheit von Aufgaben, Befugnis und Zuständigkeiten interner Ombudschaft. In der Praxis führt dies nicht selten dazu, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Probleme und Konflikte an die Ombudschaft herangetragen werden, da ihr Aufgabenfeld und ihre Zuständigkeit nicht eindeutig geklärt sind. Auf der anderen Seite verweisen Hansbauer und Stork (vgl. 2017, S. 162) darauf, dass der gering ausgebildete Formalisierungsgrad auch eine Stärke interner Ombudschaft zu sein scheint, da sie aufgrund der Unbestimmtheit ihrer Zuständigkeit bei wiederkehrenden Konflikten bzw. Problemen als eine Art „Frühwarnsystem“ dienen, welche auf grundsätzliche Systemprobleme einer Organisation hinweisen können. Anders als die klassische Ombudschaft, die einen deutlich stärkeren Formalisierungsgrad unterlegen ist und dadurch bisweilen zeitintensiver sowie im Einzelfall nicht zwangsläufig Erfolg versprechender ist, ermöglichen die interne Ombudschaft Gefühle und Motive zu thematisieren, Rückmeldungen an das Management auf einem kurzen Wege zu geben oder in Form einer „Shuttle Diplomatie“ zwischen verschiedenen Hierarchieebenen (vgl. Rowe 1987, S. 131 ff.) zu vermitteln. Dies trägt deutlich zu der Effektivität interner Ombudschaften bei.

Die „inter-institutionelle“ Ombudschaft

Die *inter-institutionelle Ombudschaft* als dritter Grundtypus basiert nach Hansbauer und Stork auf dem Wirken der Europäischen Union, eine Verbesserung der Finanzdienstleistungen im Binnenmarkt anzustreben. Mit dem „Aktionsplan Finanzdienstleistung“ aus dem Jahr 1999 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag vor, privatrechtlich organisierte Ombudschaften in diesem Sektor aufzubauen. Die Kommission bemängelt darin die fehlenden Regressmöglichkeiten von Verbrauchern bei grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungen und sieht hierin den „wichtigsten Stolperstein auf dem Weg zu einem Finanzbinnenmarkt“ (Europäische Kommission 1999, S. 11). Deshalb würden „effiziente und wirksame gerichtliche und außergerichtliche Verfahren für die Beilegung von Streitfällen, damit das notwendige Vertrauen in grenzübergreifende Geschäfte entstehen kann“ (ebd.) gebraucht. Der Europäische Rat beschloss im März 2000, dass die

Mitgliedstaaten der EU die Schaffung eines integrierten Finanzdienstbinnenmarktes für Endverbraucher zu ihrem Ziel erklärten (vgl. Brödermann 2009, S. 1957). Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten zuständig sind, hatte die EU Kommission bereits im März 1998 verfasst, und so wurde im Jahre 2001 die Schaffung eines europäischen Netzes von alternativen Streitbeilegungsmechanismen im Finanzdienstleistungssektor beschlossen (vgl. ebd.). In dem daraufhin in Europa aufgebauten Netzwerk FIN-NET (Financial Dispute Resolution Network) haben sich Schlichtungsstellen für Finanzdienstleistungen zusammengeschlossen. In Deutschland sind das die Ombudspersonen und Schlichtungsstellen aller relevanten Dienstleister des Sektors, also zum Beispiel Verbände der Versicherungen, Bausparkassen, öffentliche und private Banken sowie private Kranken- und Pflegeversicherungen (vgl. Hansbauer/Stork 2017, S. 163). Die FIN-NET Mitglieder arbeiten auf der Basis der von der Europäischen Kommission empfohlenen Mindestkriterien, die folgende formale Grundsätze an die Streitschlichtung stellen: *Unabhängigkeit* (u. a. unparteiische, fachliche Kompetenz der Ombudsperson), *Transparenz* (Übermittlung von Informationen zu Verfahrensfragen und Jahresberichten), *kontradiktorische Verfahrensweisen* (Austausch der gegenseitigen Auffassung sowie ggf. die von Sachverständigen), *Effizienz* (keine zwangsläufige Einschaltung von Rechtsvertretern, weitestgehend unentgeltlich, rasche Verfahrensabwicklung), *Rechtmäßigkeit* (rechtsstaatliche Grundsätze im Verfahren während), *Handlungsfreiheit* (Freiwilligkeit des Verbrauchers) und Grundsatz der Vertretung (Verbraucher kann sich durch Dritte vertreten lassen) (vgl. Europäische Kommission 1998).

Die Funktion der verbandsweit organisierten *inter-institutionellen Ombudschaft* beschränkt sich auf eine reine Streitschlichtung. Da *inter-institutionelle Ombudschaften* zumeist über keinen Kontroll- oder Prüfauftrag und weiterführende Untersuchungsbefugnisse verfügen, die sich auf eine gute Verwaltungspraxis oder der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beziehen, unterscheidet sie sich von der *klassischen Ombudschaft*.

Von der *organisationsbezogenen Ombudschaft* unterscheiden sich *inter-institutionelle Ombudschaften* aufgrund ihres hohen Formalisierungsgrades hinsichtlich der Verfahrensvoraussetzungen, der Durchführung und der notwendigen Kompetenzen der Ombudsperson. Darüber hinaus verfügt die *inter-institutionelle Ombudschaft* über ein hohes Maß an Unabhängigkeit, da sie den Interessen eines gesamten Verbandes verpflichtet ist und nicht wie die *organisationsbezogene Ombudschaft* einem spezifischen Management/Unternehmen.

Zusammengefasst hat die Idee Ombudschaft unterschiedliche Grundaussprägungen hervorgebracht, die sich bezüglich ihrer Anbindung, Funktion, Befugnisse und ihres Formalisierungsgrads feststellbar unterscheiden. Bei den oben aufgezeigten Grundtypen nach Hansbauer und Stork handelt es sich um „idealtypische“ Modelle, die im Kontext der sozialen Praxis mehr oder minder abweichen können. Nichtsdestotrotz bieten diese drei Grundaussprägungen die Möglichkeit

zu klären, auf welches Modell sich bezogen wird, um anhand dessen die Vor- und Nachteile für die soziale Praxis zu diskutieren.

1.2 Ombudschaften und Menschenrechte

Wie zuvor angeführt kann die gesetzlich verankerte klassische Ombudschaft der Wahrung von Menschenrechten dienen. So hat Kucsko-Stadlmayer in ihrer Untersuchung der Europäischen Ombudsman-Institutionen „ein besonderes Charakteristikum der Ombudsmangesetzte“ aufgezeigt, „dass den Ombudsleuten vielfach ausdrücklich die Wahrung der Menschenrechte“ aufträgt (Kucsko-Stadlmayer 2008, S. 38 ff.). Allerdings können die Menschenrechte auf vielfältige Weise Teil des Prüfmaßstabs von Ombudspersonen sein, auch ohne dass diese eine Besonderheit der jeweiligen Institution sind. Kucsko-Stadlmayer unterscheidet dabei den Prüfmaßstab der Menschenrechte in drei Kategorien (ebd.):

- a. Menschenrechte als Teil der Rechtsordnung
 - Rechtsnorm, unmittelbare rechtliche Bindung der Verwaltung an Menschenrechte
- b. Menschenrechte als Teil „guter Verwaltung“
 - ungenügende innerstaatliche rechtliche Umsetzung der Menschenrechte, keine rechtliche Verpflichtung der Verwaltung an Menschenrechte
- c. Menschenrechte als ausdrücklicher Prüfmaßstab
 - innerstaatliche Rechtsordnung erklärt Schutz der Menschenrechte zur ausdrücklichen Aufgabe der Ombudsperson

Das Ergebnis der oben genannten Untersuchung zeigt, „dass der Prüfmaßstab jener Ombudsleute, zu deren ausdrücklichen Pflichten der Menschenrechtsschutz zählt, sich in der Mehrzahl der Fälle nicht von jenen Institutionen unterscheidet, bei denen eine solche Aufgabenzuweisung fehlt“ (ebd., S. 41). Die ausdrückliche Betonung der Menschenrechte mag eine gewisse Signalwirkung haben, ein erweiterter Prüfmaßstab ist damit aber nicht verbunden. Darüber hinaus kann die Aufgabe des Menschenrechtsschutzes mit spezifischen Befugnissen verknüpft sein, allerdings muss dies nicht der Fall sein.

Deutlich wird aus diesem Untersuchungsergebnis, dass die Ombudspersonen der Europäischen Ombudsman-Institutionen einen Zusammenhang ihrer Tätigkeit und den Menschenrechten herstellen und diese in ihren Prüfmaßstab aufnehmen, auch wenn dies nicht zu ihren ausdrücklichen Aufgaben gehört.

Dieser Zusammenhang von Menschenrechten und dem Modell Ombudschaft im Rahmen des Menschenrechtssystems lässt sich ebenso von Seiten der Vereinten Nationen erkennen, das als weltweit „growing relationship between ombudsmen and international human rights mechanisms“ gesehen werden kann

(Kucsko-Stadlmayer 2008; Linda Reif nach Kucsko-Stadlmayer 2008, S. 10). So kann zum Beispiel die im Jahr 1993 verabschiedete Resolution der Vereinten Nationen⁵ mit der Empfehlung zur Schaffung „Nationaler Menschenrechtsinstitutionen“ (NHRI), welche im Anhang die „Pariser Prinzipien“ aus 1991⁶ als Standards für die Ausgestaltung vom NHRI enthält, für Ombudschaften als bedeutsam angesehen werden. Die Menschenrechtsinstitutionen weisen eine große institutionelle Vielfalt auf, so dass jede Institution sich in die historische Ordnung eines Landes einfügt. Dabei können auch Ombudsleute als Menschenrechtsinstrumente akkreditiert werden, vorausgesetzt, dass sie über spezifische Eigenschaften entsprechend der Pariser Prinzipien verfügen. Untersuchungen der NHRI in Europa legen nahe, dass im Wesentlichen vier Typen von NHRI ausgemacht werden können – diese sind der Ausschusstyp, der Institutstyp, der Ombudstyp, und der Kommissionstyp (vgl. Aichele 2004, S. 12).

Zusammenfassend kann den Ausführungen folgend festgehalten werden, dass existierende europäische Ombudschaften ihre Aufgabe im Sinne der Menschenrechte ausüben (können). Dabei zählen ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten oder auch die Kontrolle staatlicher Verwaltung in Hinblick auf die Menschenrechte durchaus dazu. Zusätzlich empfehlen die Vereinten Nationen das klassische Modell Ombudschaft als nationales Menschenrechtsinstrument zur Förderung sowie zum Schutz der Menschenrechte einzusetzen.

1.3 Ombudschaften und Kinderrechte

Die gewachsene Beziehung zwischen Ombudschaften und Menschenrechten lässt sich insbesondere im Bereich der Kinderrechte wiederfinden und aufzeigen. Dazu werden im Folgenden weltweite Entwicklungen und Untersuchungen der Vereinten Nationen zu Ombudschaften im Bereich der Kinderrechte skizziert, um anschließend die Entwicklung in Europa aufzuzeigen.

1.3.1 Ombudschaften und Kinderrechte weltweit

Bereits vor mehr als 20 Jahren beschäftigte sich das *International Child Development Center* der UNICEF mit Ombudschaften für Kinder und Jugendliche. Allen gemeinsam „is a commitment to ensuring that the rights of children are recognized and upheld by the state“ (Unicef 1997, S. 3) basierend auf der vulnerablen

5 Resolution der Generalversammlung 48/134 vom 20. Dezember 1993, Annex; für die deutsche Übersetzung siehe Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 48. Tagung, Band 1, Beilage 49, S. 280 f.

6 Auf einer Pariser Konferenz entworfene Grundsätze, die wie die Empfehlungen und Resolution völkerrechtlich unverbindlich sind (<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/auftrag/internationaler-kontext>).

gesellschaftlichen Stellung von Kindern. In ihrer Veröffentlichung aus dem Jahre 1997 beschreibt das Institut den Rechtsstatus der Ombudschaften weltweit und zeichnet dabei vier signifikante Modelle nach Entstehung, Entwicklung, Mandat und Status ab (vgl. Unicef 1997, S. 4 ff.):

- Ombudschaft speziell für diesen Zweck von einem Parlament eingerichtet, meist mit gesetzlichen Befugnissen und Autorität ausgestattet
- Ombudschaft durch Kinder- und Jugendhilfe Gesetzgebung („child welfare legislation“) eingerichtet und an diesen bestimmten Gesetzesbereich gebunden
- Ombudschaft in öffentlichen Behörden eingerichtet, meist ohne gesetzliches Mandat oder Befugnisse
- Ombudschaft eingerichtet und betrieben von Nichtregierungsorganisationen, ohne Rechtsstatus, Befugnisse oder Autoritäten

Damit bilden die Ombudschaften für Kinder und Jugendliche ein weitestgehend analoges Bild wie oben benannt.

Weiter schreibt das *International Child Development Center*, dass weltweit existierende Ombudschaften für Kinder und Jugendliche drei großen Kategorien zugeordnet werden können. Dabei gliedern sie sich ihrer Funktion nach in der ersten Kategorie in Ombudschaften, die vorrangig individuelle Anwaltschaft und Interessenvertretung im Einzelfall ausüben. Bei der zweiten handelt es sich um Ombudschaften, die sich ihrer Funktion nach für Kinder im Einzelfall einsetzen sowie der Interessensvertretung von Kindern insgesamt dienen. In der dritten Kategorie werden Ombudschaften zusammengefasst, die der Interessenvertretung von Kindern dienen ohne eine individuelle Vertretung im Einzelfall zu übernehmen (vgl. Unicef 1997, S. 8 ff.).

Somit zeigt sich die Verschiedenartigkeit von Ombudschaften, wie zu Beginn ausgeführt, für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen ebenso wie für den Kinderrechtsschutz. Weltweit tragen Ombudschaften in vielfältigen Formen und Funktionen, die sich jeweils in dem nationalen Kontext ihrer Tätigkeit einfügen, zur Wahrung und Sicherung der Kinderrechte bei. Um der Funktion, die Kinderrechte zu überwachen und zu fördern, effektiv nachkommen zu können, sollten Ombudschaften aus Sicht des Instituts durchaus zusammenhängende Aufgaben verfolgen. Sie sollten Einfluss auf das Recht nehmen, Politik und Praxis zur vermehrten Einhaltung der Kinderrechte auffordern, individuelle Rechtsverstöße anfechten, Forschung unterstützen oder durchführen und letztendlich das Bewusstsein für die Kinderrechte fördern (vgl. Unicef 1997, S. 6 ff.). Dabei sollten wesentliche Eigenschaften der Ombudschaften wie Unabhängigkeit, die Fähigkeit Kindern Gehör zu verschaffen, die Erreichbarkeit für Kinder, einen exklusiven Fokus auf Kinder sowie gesetzliche Befugnisse maßgeblich angestrebt werden, um ihrer umfassenden Funktion nachgehen zu können (ebd., S. 10 ff.).

Anforderungen an unabhängige Menschenrechtsinstitutionen zur Sicherung von Kinderrechten wurden im Jahr 2001 vom *International Child Development Center* in einem Bericht weiter differenziert und formulieren somit weitestgehend Empfehlungen im Sinne der Pariser Erklärungen (siehe weiter oben). Dabei werden fünf Grundsätze, die zu einer erfolgreichen ombudtschaftlichen Arbeit zur Sicherung der Kinderrechte beitragen, zusammengefasst (vgl. Unicef 2001, S. 7 ff.):

Unabhängigkeit – ausgehend von einem relativen, nicht absoluten Konzept von Unabhängigkeit, tragen folgende Grundsätze deutlich zur Unabhängigkeit einer Institution bei: von einem Parlament eingesetzt; funktionale Autonomie, damit sie unabhängig ihre eigene Agenda setzen und ihre eigenen Angelegenheiten verfolgen kann; sowie die personelle und finanzielle Autonomie.

Klare, umfassende und adäquate Befugnisse – wie die Untersuchung von Kinderrechtsverletzungen und Einleitung öffentlicher Untersuchung; wenn erforderlich, stellvertretend für das Kind gerichtliche Schritte einzuleiten; regelmäßige Veröffentlichung von Berichten über die Umsetzung der Kinderrechte (möglichst Berichte an das Parlament); Mitwirkung an Kinder betreffende Gesetzesinitiativen sowie Anhörung durch die Regierung diesbezüglich; Hinzuziehung zu der obligatorischen Staatenberichterstattung zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention.

Erreichbarkeit – hoher Bekanntheitsgrad und Erreichbarkeit für Kinder und Jugendliche, d. h. junge Menschen müssen wissen, dass die Institution existiert, was die Institution macht, wie sie an sie herantreten können (mindestens über Telefon und Internet) und das Vertrauen haben, dass sie ihre Interessen vertritt; darüber hinaus sollten Kinder und Jugendliche direkt am laufenden Betrieb der Institution beteiligt sein, zum Beispiel durch Beratungsgremien, Vertretung auf Leitungsebene (Geschäftsführung bzw. Vorstand) und bei Evaluationen sowie bei sonstigen Kontrollen.

Kooperation – nationale Institutionen sollten mit nationalen und internationalen Organisationen eng vernetzt sein, die mit oder für junge Menschen arbeiten und insbesondere denen, für die die Kinderrechte relevant sind. Die Vernetzung soll dem Austausch von Erfahrung und Expertise dienen, aber auch das Bewusstsein und Wissen in der Bevölkerung über die Rechte von Kindern fördern.

Rechenschaftspflicht – die Institution sollte der Regierung und dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig sein; Rechenschaftspflicht gegenüber den Kindern und Jugendlichen, für die sie eingerichtet ist, durch die Veröffentlichung von kindergerechten Tätigkeitsberichte sowie die Förderung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Kontrolle und Evaluation. Schließlich sollte die Institution auch offen sein für die Überprüfung durch die Öffentlichkeit sowie Hinweise von dieser.