Enquete-Kommission

„Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken“

Zusammenfassung

zu den Befunden der Analysephase und Ausblick auf die Erarbeitung von Empfehlungen

Verantwortlich: der Vorsitzende

Juni 2018

HAMBURGISCHE BÜRGERSCHAFT

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis ... 2

1 Einleitung ... 1

2 Überblick zu zentralen Befunden der Analysephase ... 2

3 Bezug der analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948 auf die Themenblöcke ... 5

4 Themenblock I: Rechtliche Rahmungen für Kinder- und Jugendhilfe, die Kinderrechte und den Kinderschutz; Herausforderungen und Umsetzung in Hamburg ... 6

4.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948 ... 6

4.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission ... 7

4.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock I ... 8

4.3.1 Subjektive Rechte von Kindern und Eltern ... 13

4.3.2 Strukturen im Zusammenwirken von Institutionen im Kinderschutz ... 18

4.4 Schlussfolgerungen für die Empfehlungsphase ... 21

5 Themenblock II: Soziale Rahmungen für die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg . 23

5.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948 ... 23

5.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission ... 24

5.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock II ... 24

5.4 Schlussfolgerungen ... 30

6 Themenblock III: Misshandlung, Missbrauch, Vernachlässigung und Gewalt ... 31

6.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948 ... 31

6.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission ... 31

6.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock III ... 32

6.4 Schlussfolgerungen und Hinweise für die Empfehlungsphase ... 37

7 Themenblock IV: Organisatorische und konzeptionell-fachliche Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe und Kinderschutz in Hamburg ... 39

7.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948 ... 40

7.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission ... 41

7.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock IV ... 41

7.4 Hinweise und Schlussfolgerungen für die Empfehlungsphase ... 49

8 Themenblock V: Personal, Fachkräfte und Leitungskräfte der Sozialen Dienste und andere Akteure ... 52

8.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948 ... 52

8.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission ... 53

8.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock V ... 53

8.4 Hinweise für die Empfehlungsphase 57
9 Themenblock VI: Gesellschaftliche Diskurse zu Kinderschutz und Kinderrechten in Hamburg 59
9.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948 59
9.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission 60
9.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock VI 60
9.4 Hinweise für die Empfehlungsphase 65
10 Hinweise auf die Arbeit der EK in der Empfehlungsphase 66
10.1 Inhaltliche Struktur der Empfehlungen 66
10.2 Vorschlag zur weiteren Arbeitsplanung der EK 68
Abkürzungen 69
Abbildungsverzeichnis 69
11 Literaturverzeichnis 76

1 Einleitung

Die vorliegende Zusammenfassung durch den Vorsitzenden markiert den Abschluss der ersten Phase (Analysephase) der Arbeit der Enquete-Kommission (EK) „Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken: Überprüfung, Weiterentwicklung, Umsetzung und Einhaltung gesetzlicher Grundlagen, fachlicher Standards und Regeln in der Kinder- und Jugendhilfe – Verbesserung der Interaktion der verschiedenen Systeme und Akteurinnen und Akteure“. Diese Zusammenfassung greift die Beiträge der Mitglieder der EK sowie deren Beratungen auf, ist jedoch in alleiniger Verantwortung des Vorsitzenden entstanden, was auch die in der Zusammenfassung enthaltenen Wertungen und Gewichtungen einschließt. Dieser Bericht gibt nicht die Meinung der EK oder ihrer Mitglieder als Ganzes wieder und soll dem Abschlussbericht der EK in keiner Weise, auch nicht teilweise, vorgreifen. Die Hamburgische Bürgerschaft hat die EK mit dem Ziel eingesetzt, entsprechende Empfehlungen zu erarbeiten, die der Stärkung des Schutzes und der Rechte von Kindern und Jugendlichen dienen.[1] Der Auftrag aus der Einsetzungsdrucksache der Hamburgischen Bürgerschaft an die EK, die sich am 20. Dezember 2016 konstituiert hat, umfasst einen Katalog von 38 Fragen (Ziffern 1 bis 20 der Drucksache 21/5948). In ihrer zweiten Sitzung hat die EK diesen Fragenkatalog Themenblöcken zugeordnet (Themenblöcke I bis VI) und sich auf einen strukturierten Arbeits- und Zeitplan verständigt.[2]

Die Themenblöcke I bis VI sind:

Themenblock I	Rechtliche Rahmungen für Kinder- und Jugendhilfe, Kinderrechte und Kinderschutz; Herausforderungen und Umsetzung in Hamburg
Themenblock II	Soziale Rahmungen und Herausforderungen für die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg
Themenblock III	Misshandlung/Missbrauch/Vernachlässigung/Gewalt
Themenblock IV	Organisatorische und konzeptionell-fachliche Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe und Kinderschutz in Hamburg
Themenblock V	Personal, Fachkräfte und Leitungskräfte der Sozialen Dienste und andere Akteure
Themenblock VI	Gesellschaftliche Diskurse zu Kinderschutz und Kinderrechten in Hamburg

Der Arbeits- und Zeitplan umfasst die zwei zeitlichen Abschnitte der EK: die Untersuchungs- oder Analysephase (im Weiteren Analysephase), die mit der vorliegenden Zusammenfassung des Vorsitzenden endet und die Empfehlungsphase, mit der die EK ihre Tätigkeit abschließen wird. Der Vorsitzende der EK fasst die wesentlichen Ergebnisse der Analysephase zusammen. Zugleich bilden diese Ergebnisse einen Ausgangspunkt für erste Vorschläge für den weiteren Verlauf der Arbeit der EK, in der Empfehlungen formuliert werden.

Während der Analysephase hat sich die EK mit allen geplanten Themenblöcken befasst. Erkenntnisquellen während der Analysephase waren:

[1] Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/5948.
[2] EK-Protokoll Nr. 21/2, Sitzung am 27./28.02.2017, S. 5-23.

- Die Kommissionsmitglieder (Abgeordnete und Sachverständige), die sich durch Vorträge und Redebeiträge eingebracht haben;
- Vorlagen und Vermerke des Arbeitsstabes;
- Anhörungen von Expertinnen und Experten, Auskunftspersonen und Senatsvertreterinnen und -vertretern;
- eine Metaanalyse der Berichte der Jugendhilfeinspektion, welche die EK in Auftrag gegeben hat und die durch die Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Kinder- und Jugendhilfe (Professor Dr. Kay Biesel und Professor Dr. Heinz Messmer) durchgeführt wurde;
- eine Beteiligungswerkstatt, welche die EK zur Erforschung der Perspektiven von Eltern und Kindern in Auftrag gegeben hat und die durch den Kronberger Kreis für Dialogische Qualitätsentwicklung e.V. (Dr. Timo Ackermann und Dr. Pierrine Robin) durchgeführt wurde;
- zwei Online-Befragungen, mit Hilfe derer die Perspektive der Beschäftigten bei öffentlichen und freien Trägern der Hamburger Kinder- und Jugendhilfe erforscht werden. Beide Befragungen wurden durch den Arbeitsstab der EK durchgeführt.

Eine Übersicht über die Inhalte der einzelnen Sitzungen gibt den zeitlichen Ablauf der Analysephase wieder (Anlage 1). Dabei wird deutlich, dass, auch wenn die Erkenntnisquellen i.d.R. einem konkreten Themenblock zugeordnet waren, sie Einsichten lieferten, die oft für mehrere Themenblöcke ergiebig waren (hierzu zusammenfassend Kapitel 2 und im Detail Kapitel 4 bis 9). Auch war festzustellen, dass die Analysefragen aus der Einsetzungsdrucksache in vielen Fällen nicht nur einem, sondern mehreren Themenblöcken zuzuordnen sind (hierzu Kapitel 3 sowie Anlage 2).

Die vorliegende Zusammenfassung gibt nach umfangreichen Rückmeldungen der Kommissionsmitglieder zu einem ersten Entwurf vom März 2018 die wesentlichen Befunde wieder. Unterschiedliche Auffassungen und Bewertungen hierzu werden deutlich gemacht. Verantwortlich für diese Zusammenfassung ist der Vorsitzende der EK.

Als Überleitung in die nächste Phase der Kommissionsarbeit finden sich am Ende jedes Themenblocks Zusammenfassungen wichtiger Themen und Fragestellungen, die nach Auffassung des Vorsitzenden der EK in der Empfehlungsphase wieder aufgegriffen und bearbeitet bzw. beantwortet werden sollten. Ein zusammenfassender Ausblick und Vorschlag für die Strukturierung der Arbeit an den Empfehlungen schließt die Zusammenfassung ab (Kapitel 10).

2 Überblick zu zentralen Befunden der Analysephase

Die rechtlichen Rahmungen für die Kinder- und Jugendhilfe, die Kinderrechte und den Kinderschutz (**Themenblock I**) sind gekennzeichnet durch vielfältige strukturelle Spannungsfelder. Um darin angemessen und als Behörde transparent zu handeln, bedarf es sowohl verbindlicher Regeln und Vorgaben als auch im Einzelfall angemessener Entscheidungen und Handlungen. Notwendig ist hierfür eine wiederkehrende Verständigung über den Sinn und das Ziel von Vorgaben und Strukturen. Auf dieser Grundlage muss im Einzelfall die Angemessenheit fachlichen Handelns reflektiert und ggf. von Regeln in besonders gelagerten Ausnahmefällen abweichendes Handeln begründet werden. Hamburg hat in der Vergangenheit ein umfangreiches Regelwerk für den Kinderschutz entwickelt. Das Verhältnis dieses Regelwerks zu der notwendigen Reflexion des jeweiligen Einzelfalls und einem dem Einzelfall angemessenen verantwortlichen Handeln war mehrfach Thema in der EK und wird auch bundesweit intensiv diskutiert. Eine große Herausforderung für die Stadt liegt darin, fortlaufend zu prüfen, ob die Balance zwischen

regelgeleitet verbindlichem Handeln und dem Einzelfall angemessenen Entscheidungsmöglichkeiten stimmig ist. Stimmig ist eine solche Balance, wenn sie zum einen für die Fachkräfte Handlungssicherheit und Überprüfbarkeit ermöglicht, zum anderen sichergestellt ist, dass eine Konzentration auf die Besonderheiten des Einzelfalles möglich wird, um ein konkretes Kind zu schützen und ihm und seiner Familie erforderliche und wirksame Hilfen zukommen zu lassen.

Im Rahmen der Anwendung rechtlicher Regelungen sind im Kontext des Kinderschutzes auch und besonders die sozialen Rahmungen, also die Lebensverhältnisse von Kindern, Jugendlichen, Eltern und Familien zu berücksichtigen **(Themenblock II).** Hierzu liegt für Hamburg mit dem RISE Sozialmonitoring[3] und der aktuellen Berichterstattung der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) zur Lage der Familien[4] aussagefähiges Datenmaterial vor, das deutliche Unterschiede in den Lebensbedingungen und damit auch verschiedene mögliche Gefährdungen für Kinder und Familien aufzeigt. Hamburg verfolgt bereits mit dem Ausbau der Kindertagesbetreuung und dem Kita-Gutschein-System, im Bildungsbereich mit den Ganztagsschulen sowie mit der Entwicklung sozialräumlicher Angebote der Kinder- und Jugendhilfe Projekte, die auf mehr Chancengleichheit und Teilhabe abzielen. Aufgrund der heterogenen Lebensverhältnisse der in Hamburg lebenden Kinder und Jugendlichen sind hier weitere Bemühungen sämtlicher mit Kinderschutzaufgaben befassten Fachkräfte erforderlich, Kinderrechte und Kinderschutz zur stärken. Gerade in Stadtteilen mit niedrigerem Sozialindex ist eine gut aufgestellte Infrastruktur und Angebotsgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe unabdingbar. Prof. Kessl weist in diesem Zusammenhang auf eine gestiegene Kinderarmut in Hamburg hin.[5]

Soziale Lebensbedingungen haben Einfluss auf das Risiko von Kindeswohlgefährdungen (KWG; **Themenblock III**). Grundsätzlich ist vielfach belegt, dass soziale Ungleichheit, insbesondere Armut, die Chancen von Kindern, gut in ihren Rechten geschützt zu sein, erheblich beeinträchtigt.[6] So sind alle bekannten Formen von KWG nicht allein, aber wesentlich sozial verursacht. Soziale Ungleichheit und Armut begründen aber KWG weder ausschließlich noch zwangsläufig. Diese treten in verschiedenen Erscheinungsformen auf (Vernachlässigung, psychische und physische Misshandlung und sexuelle Gewalt) und haben vielfältige Ursachen und Risikofaktoren, sowie individuelle Verläufe. Allerdings liegen auch für Hamburg zu wenig gesicherte Erkenntnisse hierüber sowie über die Wirksamkeit genutzter Schutz- und Hilfekonzepte vor. Kinder- und Jugendhilfe muss Kinder und Jugendliche zuverlässig vor Gefahren für ihr Wohl schützen, darf aber nicht auf Gefahrenabwehr verkürzt werden. Die vorrangige Konzentration auf mögliche Gefährdungen und einen eingreifenden Kinderschutz lenkt ab von grundlegenden Versorgungs- und Bildungsaufgaben für alle Kinder – solche „präventionspolitische Nebeneffekte“[7] sind zu bedenken. Und schließlich muss auch in Hamburg die Wirksamkeit, d.h. auch die Erfolge von Kinderschutzsystemen kontinuierlich empirisch beobachtet und fachpolitisch diskutiert werden können.

Die konkrete Organisationsgestaltung der Jugendämter und Sozialen Dienste in Hamburg muss all die in den Themenblöcken I, II und III aufbereiteten Anforderungen und Herausforderungen berücksichtigen: Die rechtlichen und sozialen Rahmungen, die Erkenntnisse zu Erscheinungsformen

[3] RISE bezeichnet das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung, u.a. Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen 2017.
[4] BASFI 2017a.
[5] EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 13.
[6] Metaanalyse aktueller Studien: Laubstein et al. 2016, Kessl et al. 2007 und Zander 2005.
[7] EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 30 (Kessl, Anlage 5).

von KWG, deren Ursachen, über wirksame Präventiv- und Gegenmaßnahmen sowie deren mögliche Nebeneffekte. Von der organisatorischen und konzeptionell-fachlichen Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe (**Themenblock IV**) wird dabei erwartet, dass sie ebenso auf klare Strukturen und Arbeitsweisen wie auf wechselseitige Akzeptanz für eine gelingende Kooperation aller Akteure und Beteiligten und auf eine insgesamt arbeitsfähige Organisation abzielt. Diese Anforderungen an die Organisationen im Kinderschutz sind voraussetzungsvoll und komplex und bedürfen daher vor allem klarer und gemeinsam getragener Regularien, auch für die Zusammenarbeit in und zwischen Institutionen. Zugleich gilt es, Überregulierung zu vermeiden sowie gefundene und vereinbarte Strukturen und Konzepte immer wieder auf ihre Wirksamkeit für einen gelingenden Kinderschutz zu überprüfen. Wichtige Hinweise für die konzeptionelle und strukturelle Gestaltung der Organisation der Kinderschutzaufgaben sind auch aus den Beteiligungswerkstätten mit Kindern und Eltern deutlich geworden, die in eigenen Krisen vor allem eine Organisation erwarten, die ihnen mit Ruhe und Respekt gegenübertritt.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der freien und öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe, in Kindergärten und Schulen, im Gesundheitswesen sowie in Familiengerichten, Justiz und Polizei sind zentral für die Gestaltung eines gelingenden Kinderschutzes in Hamburg (**Themenblock V**). Von ihrer Fachkompetenz und Arbeitsfähigkeit, ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit und Abstimmung, ihrem Engagement und Reflexionsvermögen hängt wesentlich ab, wie gut Kinder in Hamburg zu ihrem Recht kommen und vor Gefahren für ihr Wohl geschützt sind. Arbeitsbelastung und Personalausstattung sind daher zentrale Fragen. Für den ASD sind in den vergangenen Jahren weitreichende Maßnahmen zur Verbesserung der Personalsituation begonnen worden (z.B. Personalbemessung und neue Personalstellen, Höhergruppierungen, Verstärkung der Geschäftszimmer und Leitungsanteile), diese müssen evaluiert und fortgeführt werden, denn trotz umfangreicher Neueinstellungen bei den bezirklichen ASD-Abteilungen in den letzten Jahren wird weiterhin in einzelnen Bereichen eine deutliche Überlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angemahnt, wie eine umfangreiche Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zeigt. Die Bewertung der Ergebnisse der durch den Arbeitsstab durchgeführten und am Ende der Analysephase abgeschlossenen online-Befragungen bleibt der Empfehlungsphase vorbehalten. Für die Qualifizierung der Personalsituation wird ein ganzes Bündel von Aufgaben und Themen deutlich, die zu bearbeiten sind: Von der Akquise und Einarbeitung neuer Fachkräfte, geeigneten Anstrengungen der Personalentwicklung, um Fachkräfte zu halten und ihnen berufliche Entwicklungen zu eröffnen, bis zu bedarfsgerechten Fort- und Weiterbildungen sämtlicher mit Kinderschutzaufgaben befassten Fachkräfte, auch zum Einsatz der im Kinderschutz „insoweit erfahrenen Fachkraft“ in Einrichtungen und Diensten. Nicht zuletzt zählen hierzu auch Anstrengungen in Zusammenarbeit und Abstimmungen mit den Hochschulen und sozialpädagogischen Ausbildungsstätten, die Aneignung erforderlicher Kenntnisse und Erfahrungen für die Arbeit im Kinderschutz in die Studien- und Ausbildungsgänge zu integrieren. Ziel muss es insgesamt sein, auch den ASD in Hamburg zu einem attraktiven Arbeitsplatz für qualifizierte und erfahrene Fachkräfte zu machen. Hierzu bedarf es auch der öffentlichen und politischen Anerkennung und Wertschätzung der ASD.

Diese öffentliche und politische Anerkennung und Wertschätzung wurde von der EK als ein weiteres zentrales Thema erkannt. Gesellschaftliche Diskurse und ihre medienöffentliche Präsenz (**Themenblock VI**) beeinflussen sowohl das Selbstverständnis und Handeln der unterschiedlichen Professionen im Kinderschutz als auch die Fachwissenschaften und Gesetzgebungsverfahren. Die EK einigte sich daher darauf, die Thematik wie unter dem Kapitel zu Themenblock VI wiedergegeben, zu erörtern.

3 Bezug der analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948 auf die Themenblöcke

Grundlage für die Arbeit der EK sind die Fragen aus der Einsetzungsdrucksache der Bürgerschaft (Drs. 21/5948). Diese können in die Kategorien „Analysefragen“ und „Empfehlungsfragen“ differenziert werden. Analysefragen sind jene, die einen Auftrag der Bürgerschaft zur Untersuchung von Strukturen, Rahmenbedingungen etc. enthalten (z.B.: „Sind die Verantwortlichkeiten für sämtliche Prozessschritte in der Arbeit des ASD, auch in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, eindeutig und klar geklärt?“). Empfehlungsfragen sind jene, die unmittelbar eine Frage der Bürgerschaft nach einer Empfehlung durch die EK beinhalten (z.B.: „Wie kann die Einhaltung und Umsetzung von Standards und Vorschriften in der Kinder- und Jugendhilfe – sowohl bei Ämtern als auch Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern beziehungsweise Trägern und Einrichtungen – gesichert werden?“). Die für einen jeweiligen Themenblock relevanten Analysefragen sind dem entsprechenden Kapitel jeweils mit der Überschrift „Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948“ vorangestellt. Eine Übersicht über alle Fragen der Einsetzungsdrucksache mit Zuordnung zu den Kategorien Analyse- und Empfehlungsfragen findet sich in Anlage 2 dieser Zusammenfassung des Vorsitzenden.

4 Themenblock I: Rechtliche Rahmungen für Kinder- und Jugendhilfe, die Kinderrechte und den Kinderschutz; Herausforderungen und Umsetzung in Hamburg

4.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948

Im Sinne der Unterteilung in die Kategorien Analysefragen und Empfehlungsfragen sind die nachstehenden Fragen aus der Einsetzungsdrucksache für diesen Themenblock von besonderer Bedeutung.

I.	Rechte von Kindern und Eltern
10.2	Ist das derzeitige System an den Rechten und Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen orientiert?
10.3	Welche bestehenden oder zu schaffenden Richtlinien und Arbeitsweisen fördern diese Sichtweise, welche laufen ihr entgegen?
10.4	Welche Beteiligungsrechte gibt es für Kinder und Jugendliche bei Inobhutnahmen und der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung […]?
17.	Wie kann der gesetzliche Anspruch auf Leistungen bei einem Mehrbedarf aufgrund besonderer Beeinträchtigungen der Kinder und Jugendlichen einheitlich umgesetzt werden?
II. Rechtliche Rahmungen von Strukturen und im Zusammenwirken von Institutionen	
2.1	Sind die Verantwortlichkeiten für sämtliche Prozessschritte in der Arbeit des ASD, auch in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, eindeutig und klar geklärt?
11.	Das Verhältnis zwischen den bezirklichen Jugendämtern und Chancen möglicher vertiefter Kooperation sowie das Verhältnis zwischen Sozialbehörde und bezirklichen Jugendämtern bei der Einhaltung von Standards und Vorschriften.
13.2	Liegen sämtliche Voraussetzungen und Ressourcen vor, um diesen Anforderungen gerecht zu werden?
14.1	Rückführungsprozesse in der Praxis und die ihnen zugrunde liegenden Vorschriften und Regeln und mögliche gesetzliche Regelungsbedarfe […].
15.1	Übersichtlichkeit sowie Anwendbarkeit von Regelwerken in der Praxis – Überprüfung der Verfahren zur Implementierung von Fachvorgaben und Regelungen mit dem Ziel einer besseren Übersichtlichkeit und Vereinfachung.
16.1	Welche Abläufe und Abwägungen gibt es bei der Auswahl von Pflegeeltern […]?

Um diese Fragen der Bürgerschaft nach der Bedeutung grundsätzlicher Rechte von Kindern und Eltern, staatlichen Leistungs- und Schutzverpflichtungen sowie der angemessenen Berücksichtigung in Strukturen und Arbeitsweisen der Akteure in Kinder- und Jugendhilfe und ihren wichtigen Kooperationspartnern in Hamburg fundiert und sachkundig beantworten zu können, sind vor allem drei Leitfragen zu bearbeiten:

1. Welche rechtlichen Bestimmungen sind der verbindliche Rahmen auch für die Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg?
2. In welchem Verhältnis stehen dabei die beiden Themenschwerpunkte der EK: Kinderrechte stärken und zuverlässigen Kinderschutz gewährleisten?
3. Welche Herausforderungen ergeben sich aus diesen normativen Rahmungen für die Umsetzung von Kinderrechten und den Kinderschutz in Hamburg?

4.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission

Von besonderer Bedeutung für die Beantwortung der o.g. Fragen sind die nachstehend genannten sowie alle in der Einleitung aufgeführten Erkenntnisquellen.

Sitzung	Erkenntnisquelle	Themenbereich
29.04.2017	Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner (Sachverständiger der EK)	Aufbereitung und Vorstellung der zentralen Kontroversen um die Zielkonflikte der rechtlichen Rahmungen für die Kinder- und Jugendhilfe in der grundsätzlichen Debatte
	Prof. Dr. Ludwig Salgo (Sachverständiger der EK)	Aufbereitung und Vorstellung der zentralen Kontroversen um die Zielkonflikte der rechtlichen Rahmungen für die Kinder- und Jugendhilfe in der grundsätzlichen Debatte
	Henriette Katzenstein (Sachverständige der EK)	Zusammenwirken im familiengerichtlichen Verfahren bei Kindeswohlgefährdung
	Arbeitsstab der EK	Rechtliche Rahmungen in der Kinder- und Jugendhilfe
		Behördliche Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg
		Familiengerichte Hamburg
08.06.2017	Thomas Meyn, Weiterer Aufsicht führender Richter am Amtsgericht Hamburg-Barmbek Leitung des Familiengerichts Hamburg-Barmbek	Beantwortung des Fragenkatalogs des Arbeitsstabs der EK „Kinderschutz“ vom 16.05.2017
	Ulrike Reinert, Leiterin des Amtes für Bezirksverwaltung in der Finanzbehörde	Beantwortung des Fragenkatalogs für die Befragung eines Vertreters des Amtes 6, Bezirksverwaltung
	Gabi Spieker, Leiterin der Abteilung Gestaltung der Jugendhilfe des Amtes für Familie in der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration	Beantwortung des Fragenkatalogs für die Befragung eines Vertreters des Amtes für Familie (FS)
	Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner (Sachverständiger der EK)	Input zum Verhältnis öffentlicher und freier Träger
		Partnerschaftliche Zusammenarbeit: Öffentliche und freie Kinder-und Jugendhilfe zwischen Verantwortungsgemeinschaft und Geschäftsbeziehung
01.12.2017	Prof. Dr. Kay Biesel, Prof. Dr. Heinz Messmer	Metaanalyse Untersuchungsberichte der Jugendhilfeinspektion
18.01.2018	Alexandra Bossen (Pflege- und Patenkinder Fachdienst für Familien)	Pflegeeltern und -kinder
	Viola Laux (Referatsleitung Hilfen zur Erziehung und Schutz junger Menschen in der BASFI)	Pflegeeltern und -kinder
22.03.2018	Volker Krampe (Pflegeelternrat Hamburg)	Pflegeeltern und -kinder

4.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock I

Der folgende Abschnitt beschreibt die rechtlichen Rahmungen für die Kinder- und Jugendhilfe, die Kinderrechte und den Kinderschutz und setzt sich außerdem mit den Herausforderungen der Umsetzung in Hamburg auseinander.

An erster Stelle bestimmt das Grundgesetz den Rahmen für den Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe. Ausgangspunkt sind die Grundrechte, zu denen zuerst die Grundrechte auf unantastbare Würde (Art. 1 GG) sowie auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, auf Leben und Unversehrtheit (Art. 2 GG) gehören. Wichtig ist hier, dass auch Kinder und Jugendliche uneingeschränkt Träger dieser Grundrechte sind. Dabei sind aber Grundrechtsträgerschaft und Wahrnehmungsfähigkeit zu unterscheiden; wegen der mangelnden Reife und Einsichtsfähigkeit und dem daraus resultierenden Schutzbedürfnis ist die Wahrnehmung der Kindergrundrechte grundsätzlich den Eltern zugewiesen bzw. steht unter ihrem Entscheidungsvorbehalt. Sie beziehen sich dabei auf ihr Elterngrundrecht, das ihnen Art. 6 Abs. 2 GG als das natürliche Recht der Eltern und die ihnen zugleich zuvörderst obliegende Pflicht zuweist, über die Versorgung und Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen („Elternverantwortung“). Diesem elterlichen Grundrecht steht die Verpflichtung der staatlichen Gemeinschaft gegenüber, über die diesbezügliche Betätigung der Eltern zum Wohle ihrer Kinder zu wachen. Dieses so genannte Wächteramt beinhaltet damit sowohl Schutz und Unterstützung der Familie als auch den Schutz des Kindes. Aus dem staatlichen Wächteramt ergibt sich, dass Eltern und Kinder bzw. Jugendliche einen Anspruch auf staatliche Unterstützungs- und Hilfeleistungen haben, insbesondere bei den Aufgaben der Versorgung und Erziehung.

Während das elternrechtliche Grundrecht (als Freiheits- und Abwehrrecht, aber auch als Recht und Pflicht) explizit im Grundgesetz verankert ist, hat das Bundesverfassungsgericht die (komplementären) grundrechtlichen Positionen des Kindes in seiner Rechtsprechung erst herausarbeiten müssen:

- beginnend 1968 mit der Feststellung, dass Kinder – wie alle Menschen – Träger von Grundrechten sind;[8]
- weiter hat es aus dem staatlichen Wächteramt nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG ein Grundrecht des Kindes auf Schutz des Staates abgeleitet, wenn die Eltern ihrer Pflege- und Erziehungsverantwortung nicht gerecht werden oder wenn sie ihrem Kind den erforderlichen Schutz und die notwendige Hilfe aus anderen Gründen nicht bieten können;[9]
- und aus Art. 2 Abs. i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht schließlich ein Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung hergeleitet.[10]

Völkerrechtliche Konventionen wie die UN-Kinderrechtskonvention oder die Europäische Menschenrechtskonvention sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nehmen zunehmend Einfluss auf Rechtspositionen und Rechtsprechung in Deutschland (z.B.: Recht des Vaters auf Teilhabe an der elterlichen Sorge, Recht des genetischen Vaters auf Umgang mit dem Kind). Zu beachten sind von den Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe

[8] BVerfGE 24, S. 119-155.
[9] Zuletzt BVerfG, 1 BvR 2569/16 vom 3. Februar 2017 = NJW 2017, S. 465.
[10] BVerfGE 133, S. 59 (74); näher Britz 2014, S. 1069-1074.

daher nicht zuletzt die grundlegenden Kinderrechte, wie sie ausführlich in der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) aufgeschrieben sind, aber ebenso die primäre Erziehungsverantwortung der Eltern (Präambel und Art. 5). In dieser internationalen Konvention, der sich die Bundesrepublik Deutschland seit 2010 nun auch ohne Vorbehalt angeschlossen hat, werden die Rechte aller Kinder und Jugendlichen präzisiert: Dies sind vor allem Schutzrechte (protection), Förderrechte (provision) und Beteiligungsrechte (participation). Wie alle völkerrechtlichen Verträge genießt die KRK den Rang eines Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG). Diese nationalen Gesetze sind völkerrechtskonform bzw. völkerrechtsfreundlich auszulegen. Sie stehen aber im Rang unterhalb des Grundgesetzes.

Die KRK sieht neben konkret ausformulierten Kinderrechten folgende allgemeine Prinzipien vor:

1. das Diskriminierungsverbot: kein Kind darf wegen persönlicher, sozialer oder religiöser Merkmale und Zugehörigkeiten benachteiligt werden (Art. 2);
2. den Vorrang des Kindeswohls in allen das Kind betreffenden Entscheidungen (Art. 3);
3. das Recht auf Leben und Entwicklung (Art. 6);
4. die Berücksichtigung des Kindeswillens in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren (Art. 12),
5. den Anspruch auf Schutz vor Gewaltanwendung, Misshandlung und Verwahrlosung (Art. 19) sowie
6. den Anspruch auf den besonderen Schutz und Beistand des Staates für von den Eltern getrennt lebende Kinder (Art. 20).

Diese fundamentalen Rechte aller Kinder und Jugendlichen zu schützen, also sie zu kennen, diese Rechte in allen Angelegenheiten zu berücksichtigen, die Kinder betreffen und sie in der Arbeit mit den Eltern im Hinblick auf die Wahrnehmung ihrer Erziehungsverantwortung zu thematisieren, ist ebenfalls Auftrag und Aufgabe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kinder- und Jugendhilfe.

Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) regelt im 4. Buch (Familienrecht) die rechtlichen Beziehungen zwischen Eltern und Kindern. § 1631 Abs. 2 BGB zeigt die rechtlichen Grenzen der Personensorge auf:

> „Kinder haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung. Körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen sind unzulässig.“

In § 1666 BGB wird die für den Kinderschutz bedeutsame Eingriffsschwelle in das Recht und die Pflicht der Eltern, Versorgung und Erziehung ihrer Kinder zu gewährleisten, definiert:

> „Wird das körperliche, geistige oder seelische Wohl des Kindes oder sein Vermögen gefährdet und sind die Eltern nicht gewillt oder nicht in der Lage, die Gefahr abzuwenden, so hat das Familiengericht die Maßnahmen zu treffen, die zur Abwendung der Gefahr erforderlich sind.“

Das SGB VIII knüpft in § 16 Abs. 1 Satz 3 an die Erziehungsfähigkeit der Eltern an:

„Sie [Leistungen der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie] sollen auch Wege aufzeigen, wie Konfliktsituationen in der Familie gewaltfrei gelöst werden können“.In § 1666a BGB wird nochmals ausdrücklich klargestellt, unter welchen Bedingungen erst eine Trennung der Kinder von ihren Eltern zulässig ist:

> „Maßnahmen, mit denen eine Trennung des Kindes von der elterlichen Familie verbunden ist, sind nur zulässig, wenn der Gefahr nicht auf andere Weise, auch nicht durch öffentliche Hilfen, begegnet werden kann.“

Familiengerichte sind zur umfassenden Aufklärung von Amts wegen verpflichtet (§ 26 FamFG), zudem müssen sie in diesen Gefährdungskonstellationen Eltern, Kinder/Jugendliche, ggf. Pflegeeltern, das Jugendamt und ggf. Gutachter anhören bzw. einbeziehen.

Also gilt die deutliche Regel: Kein Eingriff, solange das Kind durch Hilfe für die Eltern geschützt werden kann. Die Entscheidung über die geeigneten und notwendigen Maßnahmen zur Abwendung der Gefährdung nach § 8a SGB VIII weist § 1666 Abs. 1 BGB den Familiengerichten zu. Für die Familiengerichte sind solche Entscheidungen immer schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte, entweder der Eltern und/oder der Kinder und bedürfen daher besonders gründlicher Prüfung, die aus der Perspektive der Jugendhilfe und auch der Kinder zum Teil sehr lange Zeit in Anspruch nimmt.

Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) – regelt mit ausdrücklichem Bezug auf Art. 6 GG vor allem die staatlichen Leistungen der Unterstützung und Hilfe, auf die Eltern in der Wahrnehmung ihrer Rechte und Pflichten ggf. einen Anspruch haben oder die sie in Vertretung ihres Kindes in Anspruch nehmen (z.B. § 35a SGB VIII). Von den Leistungen der Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit (§§ 11-14 SGB VIII) über die Unterstützung der Erziehung in der Familie (§§ 16-21 SGB VIII) und die Kindertagesbetreuung (§§ 22-25 SGB VIII) bis zu den Hilfen zur Erziehung (HzE – §§ 27-35; 35a; 41 SGB VIII) reicht hier das Leistungsspektrum. Diese Leistungen werden von öffentlichen und von freien Trägern erbracht. Hinzu kommen weitere Aufgaben, die nicht als Sozialleistungen i.S. des SGB VIII zählen, wie etwa die Aufgaben des Jugendamtes als Vormund oder Pfleger, die Mitwirkung des Jugendamtes vor dem Jugendgericht und dem Familiengericht oder die Inobhutnahme des Kindes in einer akuten Krisensituation, aber auch der Schutz von Kindern in Einrichtungen („Heimaufsicht“) in Form des Erlaubnisvorbehalts und örtlichen Prüfungen.

Besonders bedeutsam für den Kinderschutz sind die seit 2005 vor allem in § 8a (Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung) und 2012 in § 8b im SGB VIII eingefügten Vorschriften. Hier wird zum einen klargestellt, dass der Schutz von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl Aufgabe aller Einrichtungen, Dienste und Fachkräfte ist, die „Leistungen nach diesem Buch erbringen“, also z.B. auch der Jugendarbeit, Beratung und Kindertagesbetreuung. Zum anderen wird der schon deutlich gewordene Grundsatz „Vorrang von Hilfe vor einem Eingriff“ in der Weise konkretisiert, dass vor jedem Eingriff zum Schutz von Kindern auszuloten ist, ob eine KWG durch eine Hilfe für das Eltern-Kind-System abgewendet werden kann und deshalb gemeinsam mit Eltern und Kindern zu erarbeiten ist. Diese Unterstützungs- und Hilfeaufgaben sollen, soweit möglich und vereinbar, die Fachkräfte der Regel- und Sozialraum-Einrichtungen gestalten und verantworten, damit die möglichst „normalen“ und vertrauten Zugänge zu den Familien und Kindern genutzt werden, wie sie Leistungen wie Jugendarbeit, Kindertagesbetreuung und Beratung anbieten. Dafür müssen allerdings auch die notwendigen fachlichen Kompetenzen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden. Konkretisiert und herausgestellt wird aber auch die entscheidende Funktion des Jugendamtes, immer dann informiert und beteiligt zu werden, wenn solche Hilfen nicht angenommen werden oder nicht ausreichen, Kinder zuverlässig vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen. Dies gilt auch in den Fällen, in denen sog. Berufsgeheimnisträgern, zu denen u.a. die Gesundheitsberufe zählen, Anhaltspunkte für eine KWG bekannt werden (§ 4 KKG – Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz).

Herausforderungen für die Umsetzung

In diesem Gefüge von Grundrechten, Leistungsrechten und Eingriffspflichten müssen die Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe auch in Hamburg ihre Aufgabenwahrnehmung im Kinderschutz gestalten und verantworten:

- Zum einen müssen sie Kinder vor Gefahren für ihr Wohl schützen, d.h. vor allem sorgfältig und sachkundig einschätzen, worin eine „gegenwärtige Gefahr“ besteht und prognostizieren, ob aufgrund dieser Gefahr „erhebliche Schäden mit Sicherheit voraussehbar“ sind, so die bis heute prägende juristische Definition für KWG aus einer Entscheidung des Bundesgerichtshofes[11] von 1956. Hinzu kommt die Einschätzung, ob die Eltern bereit und in der Lage sein werden, eine weitere Gefährdung des Kindeswohls mit öffentlichen Hilfen abzuwenden.
- Zum anderen sollen sie Eltern bei den anspruchsvollen und kritischen Aufgaben der Versorgung und Erziehung unterstützen, indem sie den Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen eröffnen; auch hier haben sie vor allem im Kinderschutz zwei z.T. nicht einfach zu vereinbarende Aufträge: Einerseits sollen sie bei den Eltern für eine Inanspruchnahme werben und andererseits die Leistungsvoraussetzungen sorgfältig prüfen.

„Eltern unterstützen und (soweit irgend möglich dadurch) Kinder schützen“ heißt also der doppelte Handlungsauftrag für die staatliche Gemeinschaft, dem die in unserer Rechtsordnung nach den Erfahrungen der Zeit des Nationalsozialismus tief verwurzelte Auffassung zugrunde liegt, dass zum einen Kinder in der Regel am besten bei ihren (biologischen) Eltern „aufgehoben“ sind und zum anderen genau zu prüfen ist, ob bzw. welche staatlichen Maßnahmen zum Schutz von Kindern geeignet und notwendig sind.[12]

Deutlich wird, dass diese rechtlichen Rahmungen von einem Spannungsverhältnis zwischen den einzelnen Rechtspositionen und Interessen und damit auch von Zielkonflikten geprägt sind:

- das Kind mit seinem Recht auf Schutz, Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung,
- die Eltern mit ihren Erziehungspflichten und -rechten sowie ihren Rechten auf förderliche Lebensbedingungen zur Wahrnehmung ihrer Erziehungsverantwortung durch allgemeine Unterstützung (z. B. Kita) ebenso wie durch konkrete Hilfe,
- und der Staat, der seinem Gestaltungs- und Schutzauftrag gerecht werden muss.

Wenn aus den grundlegenden Spannungsverhältnissen dieser Rechtspositionen im konkreten Fall Konflikte erwachsen, sind diese häufig keiner einfachen Lösung zugänglich, vielmehr bedarf es eines regelmäßigen Austarierens, um das sensible Gleichgewicht grundsätzlicher Rechte und Interessen zu wahren. Gewollte Wirkungen (ein Kind gut fördern und schützen) und mögliche Nebenwirkungen (Kindern neuerliche Beeinträchtigungen oder gar Verletzungen zumuten) liegen dabei oft nah beieinander. Ebenfalls darf nicht außer Acht gelassen werden, dass zwischen den einzelnen am Hilfeprozess Beteiligten, insbesondere zu den Eltern, ein Vertrauensverhältnis vonnöten ist, um überhaupt einen wirksamen Kinderschutz gewährleisten zu können. Staatliche Eingriffe in den familiären Raum ohne Zustimmung der Betroffenen sind auch deshalb immer nachrangig; eingreifende Interventionen sollen die Ausnahme bleiben. Die Potentiale der sozialräumlichen Infrastruktur (Kita, Jugendarbeit, Fachberatung vor Ort durch Kinderschutzfachkräfte (ISEF) etc.) sollen zuerst in den Blick genommen werden, sofern auf diese Weise der festgestellte Hilfebedarf gedeckt werden kann: Ansonsten müssen die im Einzelfall geeigneten und notwendigen HzE geleistet werden. Wenn Eingriffe der Jugendhilfe erforderlich werden, dann nur über eine Entscheidung des

[11] BGH, FamRZ 1956, S. 350.
[12] EK-Protokoll Nr. 21/3, Sitzung am 29.04.2017, S. 18 (R. Wiesner, Anlage 1) und S. 19 (Salgo, Anlage 2, o.S.); auch Schrapper 2014.

Familiengerichts nach § 1666 BGB oder im akuten Notfall im Rahmen einer Inobhutnahme durch das Jugendamt.

Erforderliche Eingriffe zum Schutz eines Kindes bzw. Jugendlichen sind also kein Gegensatz zu Hilfe und Unterstützung. Vielmehr müssen diese Eingriffe notwendig auf Hilfe und Unterstützung für das Kind abzielen. Auch die Trennung des Kindes von seinen Eltern ist nicht als endgültige Maßnahme konzipiert. Der Staat darf – nach der Rechtsprechung des BVerfG – dem Kind nicht ohne besonderen Grund die Eltern vorenthalten oder nehmen, andernfalls verletzt er dessen Grundrecht auf Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung. Wegen dieses Grundrechts muss er darüber hinaus, wenn Eltern nicht in der Lage sind, ihr Kind zu pflegen und zu erziehen, soweit möglich dafür sorgen, dass die Eltern die erforderliche Erziehungsfähigkeit (wieder) erlangen.

> „Die Eltern haben ein Recht auf Pflege und Erziehung ihrer Kinder (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG), die Kinder haben ein gegen den Staat gerichtetes Recht auf elterliche Pflege und Erziehung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG), beide sind gemäß Art. 6 Abs. 3 GG besonders dagegen geschützt, voneinander getrennt zu werden (vgl. BVerfGE 136, 382 <391 Rn. 29>). Der Staat darf und muss daher zunächst versuchen, durch helfende, unterstützende, auf Herstellung oder Wiederherstellung eines verantwortungsgerechten Verhaltens der natürlichen Eltern gerichtete Maßnahmen sein Ziel zu erreichen. Darauf ist er jedoch nicht beschränkt, sondern er darf und muss, wenn solche Maßnahmen nicht genügen, den Eltern die Erziehungs- und Pflegerechte vorübergehend, gegebenenfalls sogar dauernd entziehen (vgl. BVerfGE 24, 119 <144 f.>; stRspr).“[13]

Deshalb bleibt Hilfe und Unterstützung für die Eltern i.d.R. notwendige Bedingung für eine Intervention, die dem Kind (nachholende) Entwicklungschancen eröffnen kann.

In Hamburg sind die großen Herausforderungen der Umsetzung vorhandener gesetzlicher Vorgaben in tragfähige organisatorische Regelungen nicht zum ersten Mal deutlich geworden, zahlreiche Untersuchungen und Ausschüsse haben sich bereits damit befasst.[14] Hierzu gelte es, insbesondere Qualifikations-, Wissens- und Umsetzungsdefiziten entgegenzuwirken.[15]

Die gesetzlichen Vorgaben aus GG, UN-Kinderrechtskonvention, BGB, SGB VIII und weiteren Gesetzen formulieren anspruchsvolle Aufgaben für die Organisation und Konzeption von Jugendhilfe und Kinderschutz im Dreieck „Kind – Eltern – Staatliche Gemeinschaft“:

[13] BVerfG vom 03.02.2017 – 1 BvR 2569/16, Rn 43.
[14] Rechnungshof der FHH Drs. 21/8000 2017, S. 43-52; Hamburgische Bürgerschaft Drs. 20/13714, S. 2. Hierzu auch Arbeitsstab 2018c. Dass das kein ausschließlich Hamburg spezifisches Problem ist, zeigt bspw. der Untersuchungsbericht zum Fall Kevin in Bremen, Bremische Bürgerschaft Drs. 16/1381, S. 225. Ferner Schrapper 2013b und Kindler et al. 2016.
[15] EK-Protokoll Nr. 21/3, Sitzung am 29.04.2017, S. 7.

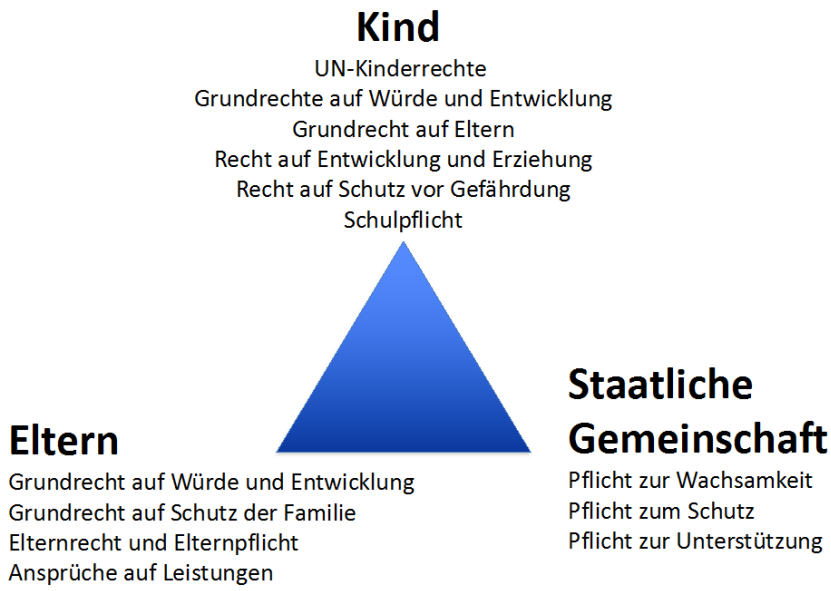

Abbildung 1: Dreieck „Kind – Eltern – Staatliche Gemeinschaft“, Abbildung nach Schrapper 2018

Auf dieser Grundlage kann eine erfolgreiche Arbeit im Kinderschutz – wie insgesamt soziale Beratungs-, Betreuungs- und Hilfeleistungen – nicht pauschal über technische Handlungsvorgaben („immer wenn A, dann B“) umgesetzt werden. Vielmehr werden Entscheidungsräume benötigt, damit die Besonderheiten des Einzelfalls, insbesondere die besonderen Bedürfnisse des konkreten Kindes und seiner Eltern und deren Potentiale Berücksichtigung finden können. Die hierfür notwendigen rechtlichen Handlungsräume beinhalten notwendigerweise ausfüllungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe. Allerdings erfordert ein erfolgreicher Kinderschutz gerade deshalb tragfähige Strukturen, verbindliche Abläufe, zuverlässige Reflexionen für den organisationalen Rückhalt der handelnden Fachkräfte, damit erforderliche Entscheidungs- und Handlungsräume im Einzelfall nicht zu Beliebigkeit oder gar Willkür führen können. „Organisiert“ werden muss hierzu vor allem die sachkundige und fundierte Exploration von komplexen Situationen sowie die Fähigkeit zur Abwägung und Aushandlung von Zielkonflikten, Ambivalenzen und Paradoxien und nicht zuletzt eine sorgfältige Dokumentation und Reflexion der Wirkungen. Ausführliche Befunde dazu werden in Themenblock IV vorgestellt.

Konkrete Entwicklungsbedarfe für die rechtlichen Rahmungen, auf die in der Analysephase der EK hingewiesen wurden, können in solche differenziert werden, die den Charakter subjektiver Rechte von Kindern und Eltern betreffen (hierzu 4.3.1) und solche, die eher Strukturen des Zusammenwirkens von Institutionen des Kinderschutzes betreffen (hierzu 4.3.2).

4.3.1 Subjektive Rechte von Kindern und Eltern

Aus den bisherigen Erörterungen der EK zu den rechtlichen Rahmungen im Kinderschutz werden zunächst die wesentlichen Aspekte zur Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz, zu aktuellen und zu schaffenden Regelungen im SGB VIII, zu der Hamburger Ombudsstelle Kinder- und Jugendhilfe, zum Bereich Pflegekinder und -eltern sowie zum Vertrauens- und Datenschutz zusammengefasst.

Kinderrechte ins Grundgesetz

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen klargestellt, dass jedem Kind „als Grundrechtsträger eigene Menschenwürde und ein eigenes Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne des Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG zukommt.“[16] Das Bundesverfassungsgericht hat ferner einzelne Grundrechte des Kindes schon aus der Verfassung hergeleitet (s.o.), obgleich diese dort nicht ausdrücklich normiert sind.[17] Außerdem ist bei der Auslegung und Anwendung der Grundrechte und rechtsstaatlicher Grundsätze des Grundgesetzes die KRK zu berücksichtigen.[18]

In der EK gibt es hierzu (noch) keine abgestimmte Position.[19] Einerseits wird in Übereinstimmung mit anderen Stimmen aus Politik[20] und Wissenschaft die Aufnahme spezifischer Kindergrundrechte in das Grundgesetz gefordert. Durch die Aufnahme eines spezifischen Kindergrundrechts wäre klargestellt, dass Kinder keine „kleinen Erwachsenen“, sondern Rechtspersönlichkeiten mit eigenen von der Verfassung geschützten Rechten sind.[21] Neben die Menschenwürde und die allgemeinen Freiheitsrechte träte so der Aspekt, dass Kinder während ihres Heranwachsens auf Hilfe und Unterstützung angewiesen sind, wovon entscheidend abhängt, wie sie sich entwickeln und sich in ihren Fähigkeiten und Begabungen entfalten können. Eine ausdrückliche Verankerung könnte dazu beitragen, Kinderrechte mehr in den Fokus zu stellen und auch verfassungsrechtlich das Spannungsverhältnis zwischen Elternrechten und dem Anspruch des Kindes auf Schutz vor Gefahren für sein Wohl stärker zum Ausdruck zu bringen. Es böte so wichtige Anknüpfungspunkte für einen auf Kinderrechten basierenden Kinderschutz.

Gegen die Verankerung wird andererseits eingewendet, dass es sich hierbei um reine Symbolpolitik handele und die zentrale Frage sich vielmehr darauf richte, ob und welche Konsequenzen sich aus einer Verankerung von Kindergrundrechten für den einfachen Gesetzgeber im Hinblick auf die Verbesserung der Lebenslagen oder den Anspruch auf Bildung und Förderung von Kindern ergeben. Die Verankerung von Grundrechten in den Verfassungen von Bundesländern[22] habe keine signifikanten Verbesserungen für die Lebenslage der dort lebenden Kinder und Jugendlichen zur Folge gehabt.[23]

Für die Aufnahme eines ausdrücklichen spezifischen Kindergrundrechts in das Grundgesetz sprechen jedoch überzeugende Gründe. So wäre es künftig dem Gesetzgeber gemäß Art. 1 Abs. 3 GG sowie Art. 20 Abs. 3 GG verboten, Gesetze zu verabschieden, die gegen dieses Grundrecht verstoßen; dennoch erlassene Gesetze wären verfassungswidrig.[24] Auch der Exekutive wäre dann bei der Rechtsanwendung die bereits heute gebotene angemessene Berücksichtigung der Wertungen der

[16] BVerfGE 24, S. 119 („Adoption I“), Leitsätze.
[17] Bspw. das Grundrecht auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG), BVerfGE 133, S. 59 (74); näher Britz 2014, S. 1069-1074.
[18] Cremer 2012; Kessl 2017.
[19] R. Wiesner 2008, S. 225-229; EK-Protokoll Nr. 21/3, Sitzung am 29.04.2017, S. 19 (Salgo, Anlage 2, S. 22); EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 28.
[20] Bspw. hat der Bundesrat mit Entschließungsanträgen zur Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz aufgefordert. Siehe auch: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, S. 20-21.
[21] Jobs 2013, S. 10.
[22] So bspw. in Brandenburg und Bremen; die Hamburgische Verfassung enthält keinen Grundrechtsteil, siehe dazu Karpen, in: Hoffmann-Riem und Koch 2006, S. 27.
[23] EK-Protokoll Nr. 21/3, Sitzung am 29.04.2017, S. 18 (R. Wiesner, Anlage 1, S. 12).
[24] Hofmann und Donath 2017, S. 27.

KRK ausdrücklich vor Augen geführt. Dies könnte sich in zahlreichen Rechtsgebieten auswirken, bspw. im Baurecht (Kitas, Spielplätze, etc.).[25] Ferner wäre auch für die Judikative eine „mangelnde Erkennbarkeit“ der Kernprinzipien der KRK behoben.[26]

Vor diesem Hintergrund wird noch zu beraten sein, ob sich die EK eindeutig für die Verankerung noch auszuformulierender Kindergrundrechte im Grundgesetz ausspricht.[27] Dabei wird ebenfalls zu prüfen sein, ob das Ziel eher durch ein individuelles Grundrecht, eine Staatszielbestimmung oder die Verankerung des Kindeswohls als vorrangiges Abwägungsgebot erreicht werden kann.

SGB VIII (Subjektive Rechte)

Trotz der grundsätzlichen Ausrichtung des SGB VIII an den Bedürfnissen des Kindes, die primär über eine Unterstützung der Eltern zu erfolgen hat, und der vorgesehenen Beteiligung von Eltern und Kind an sie betreffenden Entscheidungen in der Kinder- und Jugendhilfe,[28] bestehen nach Auffassung der EK weiterhin Reformbedarfe im SGB VIII.[29] Im Kontext der Aufgaben der EK wurde ein Präzisierungsbedarf im Hinblick auf Kompetenzen und Aufgaben der „insoweit erfahrenen Fachkraft“ (§ 8a SGB VIII) erörtert, die bei der Einschätzung einer Gefährdungssituation hinzugezogen werden soll. Kompetenz und Aufgabe der ISEF müsste ausgeführt werden; ihr kommt bei freien Trägern und Einrichtungen bei der Beratung der fallführenden Fachkräfte in Fällen möglicher Kindeswohlgefährdung eine zentrale Rolle zu.

Eine explizit an Kinderrechten orientierte Konzeption der Kinderschutzaufgaben und -organisation ist noch zu entwickeln; dies setzt auch die Anerkennung der wachsenden Selbstbestimmungsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen voraus. Dazu gehört ebenfalls eine verstärkte Auseinandersetzung mit Fragen der Beteiligung und Handlungsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen. Hierfür bedarf es gesicherter Strukturen und einer organisatorischen Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe, die darauf abzielen, Kinder und Jugendliche aktiv zu beteiligen und ihre Vorstellungen und Wünsche als eigenständig zu akzeptieren. Kinder müssen sich darauf verlassen können, dass ihr „Recht auf Förderung [ihrer] Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ (§ 1 SGB VIII) eingelöst wird, das auch in den drei eigenständigen Rechtsansprüchen Minderjähriger im SGB VIII, nach § 8 Abs. 3, 18 Abs. 3 und § 42 Abs. 1 Nr. 1, zum Ausdruck kommt, ohne dass der Respekt vor den Rechten ihrer Eltern und ihrer familiären Selbstbestimmung aufgegeben wird.

Ombudsstelle

Im Rahmen der Sitzungen der EK wurde auch die Frage nach Ombudsstellen in der Kinder- und Jugendhilfe beraten und auf ihre Bedeutung für die Wahrung der Rechte der Leistungsberechtigten innerhalb des leistungsrechtlichen Dreiecksverhältnisses hingewiesen.[30]

---

[25] Ebd., S. 29; Jobs 2013, S. 11.
[26] Hofmann und Donath 2017, S. 30.
[27] Exemplarisch: EK-Protokoll Nr. 21/3, Sitzung am 29.04.2017, S. 5, 19 (Salgo, Anlage 2, S. 22).
[28] Vgl. bspw. das Wunsch- und Wahlrecht in § 5 SGB VIII, welches auch für den betroffenen jungen Menschen gilt, sowie § 8 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII: „Kinder und Jugendliche sind entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen“.
[29] EK-Protokoll Nr. 21/3, Sitzung am 29.04.2017 , S. 19 (Salgo, Anlage 2, S. 25).
[30] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 38 (R. Wiesner, Anlage 4, S. 8, 9).

Ein entsprechendes Pilotprojekt besteht in Hamburg-Mitte seit Oktober 2015.[31] Als neutrale, unabhängige und niedrigschwellige Instanz hat die Ombudsstelle zum Ziel, neue Lösungsmöglichkeiten für Konflikte in Jugendhilfeangelegenheiten zu bieten. Sie soll junge Menschen und Familien bei der Verfolgung ihrer Leistungsansprüche und Beteiligungsrechte nach dem SGB VIII unterstützen, bei Konflikten mit den Sozialen Diensten, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe aber auch mit einem vom Familiengericht bestellten Vormund/ Pfleger vermitteln und beraten.[32]

In seiner Sitzung am 23. Januar 2018 diskutierte der Familien-, Kinder- und Jugendausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft über bisherige Erfahrungen mit der Ombudsstelle. Die Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie evaluiert das Pilotprojekt im Auftrag der BASFI und wird im Sommer 2018 einen entsprechenden Bericht vorlegen. Der Jugendhilfeausschuss des Bezirks Mitte hat in seiner Sitzung am 31. Januar 2018 ein Konzept der Ombudsstelle für Jugend- und Familienhilfe in Hamburg-Mitte verabschiedet. Darüber hinaus wird an der inhaltlich-konzeptionellen Weiterentwicklung der Ombudsstelle gearbeitet, insbesondere an einheitlichen Standards sowohl für die Bearbeitung der vorgetragenen Anliegen als auch für die Gewinnung neuer Ombudsleute. Neben einem neuen Werbekonzept wird es auch eine Beschreibung der Geschäftsprozesse geben.[33]

Pflegekinder und -eltern

Den Hamburger Regelungen zum Themenbereich Pflegekinder wird ein hoher fachlicher Standard attestiert[34], auch weil die Regelungen den Fokus vorrangig auf die Sichtweisen des Kindes und dessen Schutzbedürfnisse legen. Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang die „Fachanweisung Pflegekinderdienst“ vom 18. April 2013, welche einheitliche Regeln für die Erfüllung der jugendamtlichen Aufgaben des Pflegekinderdienstes (PKD) in den Bezirksämtern festlegt. Diese enthält u.a. Ausschluss- und Eignungskriterien für die Feststellung der Befähigung von potentiellen Pflegeeltern. Ferner bietet das „Fachliche Rahmenkonzept für die Hamburger Pflegekinderhilfe“ (Mai 2014) insbesondere mittels der Beschreibung von Qualitäts-Merkmalen eine Handlungsorientierung für die Fachkräfte. Die Arbeitsrichtlinie „Bewilligung von Vollzeitpflege § 33 SGB VIII“ vom 16. Dezember 2016 richtet sich an den ASD. Schließlich wurde ein Mustervertrag für Verträge zwischen Jugendämtern und freien Trägern entwickelt, der die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten regelt.

Die Implementierung dieser Regelwerke in die Praxis gelingt jedoch trotz erheblicher Bemühungen[35] noch nicht ausreichend zufriedenstellend. Von einem guten Konzept kann nicht zwangsläufig auf eine gute Praxis geschlossen werden, hierzu sind vielmehr für solche Rückschlüsse regelmäßige Evaluationen notwendig.[36]

Weitere Ausdifferenzierungs- und Ergänzungsbedarfe bestehen im Hinblick auf folgende Regelungsbereiche: fachliche Standards für das sog. Matching zwischen Pflegekind und Pflegeeltern,

---

[31] Pressemitteilung: Bezirk Hamburg-Mitte 01.10.2015. Vgl. hierzu auch den Vermerk des Arbeitsstabes zur Sitzung des Familien-, Kinder- und Jugendausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft am 23.01.2017.
[32] Urban-Stahl 2018.
[33] Die Ratsuchenden kommen auch aus anderen Hamburger Bezirken, siehe dazu Familien-, Kinder- und Jugendausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft 21/25, S. 4.
[34] EK-Protokoll Nr. 21/8, Sitzung am 18./19.01.2018, S. 25-26, im Hinblick auf die Eignungseinschätzung potentieller Pflegeeltern, ebd., S. 33 (Bossen, Anlage 3, S. 5); EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 37 (Krampe, Anlage 1, o.S.).
[35] EK-Protokoll Nr. 21/8, Sitzung am 18./19.01.2018, S. 32 (Laux, Anlage 2, S. 13).
[36] Dazu Kindler, ebd., S. 15.

Vorgaben zur Dokumentation der Beratung der Pflegestellen, Erarbeitung eines Fachkonzepts Elternberatung in befristeten und auf Dauer angelegten Pflegeverhältnissen, ein Rahmenkonzept für Besuchskontakte bei Fremdunterbringung, die Entwicklung eines Mustervertrags für Verträge zwischen Herkunftseltern und Pflegeeltern, der die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten regelt, sowie die Entwicklung und Abstimmung von Kriterien für die Einstufung für Mehrbedarfe.[37]

Bisher fehlen außerdem ein Fachkonzept für in Hamburg lebende Pflegekinder mit Behinderungen und insgesamt aussagefähige statistische Daten für eine qualifizierte Berichterstattung über Vermittlung, Situation und Perspektiven von Pflegekindern und ihren Familien.[38]

Vertrauens- und Datenschutz

Auch der Regelungsbereich des Vertrauens- und Datenschutzes in der Kinder- und Jugendhilfe ist durch ein Spannungsverhältnis gekennzeichnet. Auf der einen Seite steht das Recht der betroffenen Eltern und Kinder auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG[39], welches einfachgesetzlichen Ausdruck in § 1 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz findet und im Rahmen von § 35 Abs. 1 SGB I für den Bereich des Sozialrechts näher ausgestaltet wird. Die Bereitschaft, persönliche Daten zu offenbaren, ist eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung wirksamer Hilfekonzepte. Dabei ist der Staat auch auf die Mitwirkung der Betroffenen angewiesen. Die Nicht-Erhebung bzw. Nicht-Herausgabe von Daten dient deshalb auch dem Vertrauensschutz als Ausdruck des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, um die Zusammenarbeit nicht zu gefährden. Auf der anderen Seite braucht der Staat zur Gewährleistung eines wirksamen Kinderschutzes auch die Befugnis, im Einzelfall Daten bei Dritten zu erheben oder sie weiterzugeben.

Das geltende bereichsspezifische Datenschutzkonzept des SGB VIII verhindert einen wirksamen Kinderschutz nicht. Das staatliche Informationsinteresse folgt keinem Selbstzweck, sondern muss der Aufgabenerfüllung dienen. Insofern steht Datenschutz nicht dem Kinderschutz entgegen, sondern ist integraler Bestandteil gelingender professioneller Kinderschutzarbeit. Deshalb ist es umso wichtiger, den Betroffenen deutlich zu machen, dass ihre Daten erhoben werden, um damit Hilfeprozesse zu ermöglichen und eine Weitergabe nur mit ihrem Einverständnis erfolgt, solange nicht eine ausdrückliche gesetzliche Befugnis zur Weitergabe von Daten besteht (§§ 64, 64 SGB VIII). Dabei verbieten sich pauschale Einwilligungen der Betroffenen ohne Bezug zu konkreten Fragen.[40]

Als problematisch hat sich der Austausch von Daten und Informationen zwischen einzelnen Akteuren erwiesen.[41] Dabei spielt die unterschiedliche Schwerpunktsetzung eine wesentliche Rolle: Während ASD und Jugendämter die Beziehung zu den Beteiligten im Blick behalten, braucht das Familiengericht möglichst umfangreiche Informationen, um eine Entscheidung treffen zu können. Da das Gericht selbst die Pflicht zur Amtsermittlung hat (§ 26 FamFG), kann es die Erhebung von Daten nicht an das Jugendamt delegieren. Die Weitergabe („Übermittlung“) personenbezogener Daten durch das Jugendamt an das Familiengericht unterliegt dabei dem Zulässigkeitsvorbehalt der §§ 67 a

[37] Ebd., S. 33 (Bossen, Anlage 3, S. 5-19).
[38] Ebd., S. 25; zur fehlenden statistischen Erfassung siehe Senatsangaben in Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/9608, S. 14.
[39] Dazu: BVerfGE 65, S. 1 („Volkszählung“).
[40] Exemplarisch EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 15.
[41] Exemplarisch ebd., S. 41 (Meyn, Anlage 7, S. 7-9).

ff. SGB X i. V. m. §§ 61 bis 67 SGB VIII.[42] Klärungs- und Verbesserungsbedarfe bestehen in Gefährdungsfällen bei der Kommunikation zwischen Gefährdungsmeldern, z.B. aus Tagesbetreuung, Schule, Gesundheit und dem Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe.

4.3.2 Strukturen im Zusammenwirken von Institutionen im Kinderschutz

Zuverlässiger Kinderschutz ist ohne tragfähige Zusammenarbeit nicht realisierbar, an erster Stelle mit Kindern und Eltern, dann auch wesentlich zwischen Trägern und Institutionen: hier zum einen zwischen öffentlichen und freien Trägern, zum anderen zwischen Jugendamt und Familiengericht. Zu den Strukturprinzipien der Jugendhilfe in Deutschland gehört die partnerschaftliche Zusammenarbeit der freien und öffentlichen Jugendhilfe (§ 3 SGB VIII) auf der Grundlage der Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe für ein an den Interessen und Bedürfnissen der jungen Menschen und ihrer Familien orientiertes plurales Angebot (§ 79 SGB VIII). Zum anderen sind staatliche Eingriffe in den familiären Raum ohne Zustimmung der Betroffenen grundsätzlich dem Familiengericht vorbehalten. Nur im akuten Notfall ist das Jugendamt befugt, ein Kind in Obhut zu nehmen, muss aber dann entweder das Einverständnis der Eltern einholen oder das Familiengericht anrufen; daher betrifft staatliches Kinderschutzhandeln, das mit Eingriffen in die elterliche Erziehungsverantwortung verbunden ist, immer Justiz und Jugendhilfe.
Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit aller im Kinderschutz beteiligten Akteure (Jugendämter, Gerichte, Anwaltschaft, Verfahrensbeistände, Sachverständige, Einrichtungen und Dienste freier Träger, Schulen, Gesundheitsberufe etc.) ist vor allem die Fähigkeit und Bereitschaft zur Perspektivübernahme von zentraler Bedeutung, um die Befugnisse, Kompetenzen und Handlungslogiken der jeweils anderen Akteure verstehen und gemeinsam im Sinne des Kindeswohls handeln zu können.[43]

Für Hamburg kommen zu diesen aufgabenbezogenen Herausforderungen der Zusammenarbeit noch die besonderen Herausforderungen der Zusammenarbeit und Abstimmung in einem Stadtstaat hinzu.

[42] Die Vorlage der Hilfepläne an das FamG wurde von dem angehörten Familienrichter als hilfreich bewertet, siehe ebd.
[43] Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Veranstaltung „Gemeinsame Verantwortung für Kinderschutz“, die am 11.09.2017 stattgefunden hat und an der zahlreiche Berufsgruppen teilgenommen haben, vgl. Arbeitsstab 2017d.

Stadtstaat und Bezirke: Bedeutung der Strukturen in Hamburg

Die Strukturen in der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg sind aufgrund ihres Status als Freie und Hansestadt Hamburg, also als Stadtstaat, nur bedingt mit den Strukturen anderer Großstädte oder Bundesländer vergleichbar. Die Verwaltungsbehörden und die sieben Bezirksämter teilen sich die Aufgabenwahrnehmung in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe.[44] Die Bezirksämter unterscheiden sich wiederum in Aufbau und Struktur ihrer Jugendämter und des ASD,[45] was die überbezirkliche Zusammenarbeit mitunter erschwert.

Im Bereich der Rechts- und Fachaufsicht wurde eine stärkere Wahrnehmung der Aufsicht durch Leitungen sowie eine engere Zusammenarbeit zwischen den bezirklichen Jugendämtern und der BASFI eingefordert.[46]

Die unterschiedlichen Strukturen innerhalb der Bezirke sind nicht zuletzt als Folge der Untersuchungen im Fall des Mädchens Yagmur immer wieder thematisiert worden. Der „PUA Yagmur“ hatte festgestellt, dass es aufgrund der mehrfachen Umzüge der Familie des Mädchens zu mehrfachen Zuständigkeitswechseln bei den Stellen gekommen war, was wiederum mit einem Verlust von Informationen einherging.[47] Vor diesem Hintergrund wurde ein entsprechender Antrag über eine mögliche Zentralisierung der Aufgaben und Verantwortung für den Kinderschutz in die Hamburgische Bürgerschaft eingebracht.[48] Die Metaanalyse der Berichte der Jugendhilfeinspektion greift diese Debatte neben Vorschlägen ASD-interner Qualifizierung z.B. über Fachteams mit dem Vorschlag der Schaffung eines bezirksübergreifenden spezialisierten Kinderschutzdienstes erneut auf.[49] Ein solcher Spezialdienst wäre dann zuständig für die Kinderschutzfälle aus allen Bezirken und könnte aus multiprofessionellen Teams mit Beratungs-, Hilfe- und Therapieauftrag zusammengesetzt werden.[50] Die EK wird sich mit dem Für und Wider einer solchen möglichen Zentralisierung ausführlich auseinandersetzen.

Jugendamt und Familiengerichte

Die Wahrnehmung des staatlichen Schutzauftrages (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG) ist nach der Rechtsordnung zwischen Jugendamt und Familiengericht aufgeteilt, wobei das Jugendamt insbesondere zur Inobhutnahme (§ 42 SGB VIII) befugt und im Einverständnis mit den Eltern zur Gewährung von Hilfen zur Vermeidung von Eingriffen in die elterliche Erziehungsverantwortung verpflichtet ist. Das Jugendamt muss das Familiengericht bei allen Maßnahmen, die die Sorge für die Person von Kindern und Jugendlichen betreffen, unterstützen und zudem das Familiengericht insbesondere über angebotene und erbrachte Leistungen unterrichten, erzieherische und soziale Gesichtspunkte zur Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen einbringen und auf weitere Möglichkeiten der Hilfe hinweisen (§ 50 Abs. 1 und 2 SGB VIII).

---

[44] Die Aufteilung der Zuständigkeiten regelt die vom Senat erlassene Anordnung über die Zuständigkeit im Kinder- und Jugendhilferecht, siehe: Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Zuständigkeitsanordnung 12.02.2002.
[45] Arbeitsstab 2017a, S. 10.
[46] So auch die Erkenntnisse aus der Metaanalyse, EK-Protokoll Nr. 21/7, Sitzung am 30.11./01.12.2017, S. 37 (Biesel und Messmer, Anlage 5, S. 31).
[47] Hamburgische Bürgerschaft Drs. 20/14100 2015.
[48] U.a. Hamburgische Bürgerschaft Plenarprotokoll 21/38, S. 2603-2611.
[49] EK-Protokoll Nr. 21/7, Sitzung am 30.11./01.12.2017, S. 37 (Biesel und Messmer, Anlage 5, S. 36).
[50] Biesel und Messmer 2018, S. 28.

Über den Entzug der elterlichen Sorge gem. § 1666 BGB im Falle einer KWG entscheidet dagegen nur ein Familiengericht.[51] Im gemeinsamen Wirken für den Schutz des Kindes bedarf es einer Klärung von Rollen und Aufgaben der beiden Institutionen, auch hinsichtlich der Lösung von Konflikten, die im Falle des Auseinanderfallens von Entscheidungs- und Ausgabenverantwortung (Finanzierung von Maßnahmen) auftreten können.[52] In Hamburg stellen darüber hinaus die unterschiedlichen Strukturen in den sieben Bezirks- bzw. Jugendämtern und die von der Zuständigkeit des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe mitunter abweichende (örtliche) gerichtliche Zuständigkeit, etwa im Fall einer Unterbringung außerhalb Hamburgs, eine weitere Herausforderung für das Zusammenwirken im Kinderschutz dar.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Familiengericht sind, wie bei allen mit Kinderschutz befassten Akteuren, juristische und sozialpädagogische Kenntnisse von Kindeswohlgefährdung und auf dieser Grundlage vor allem die Fähigkeit zur Perspektivübernahme der jeweils anderen Rolle und ihrer Berechtigung im Kinderschutzsystem. Gleichzeitig ist aber von den Beteiligten gefordert, eine eigene Perspektive und eigene Position plausibel zu entwickeln und den Betroffenen gegenüber verständlich zu vertreten, auch im Hinblick auf die Kooperationspartner. Deren Auffassungen müssen verstanden und ernst genommen werden. Unreflektierte Abwertung ebenso wie das Ausblenden divergierender Auffassungen führt zu „blinden Flecken“ in der Begründung der eigenen Position.

Den Hamburger Familienrichterinnen und -richtern stehen jährlich Fortbildungsangebote u.a. der Justizbehörde, der BASFI, der Deutschen Richterakademie und des Nordverbunds offen, die sich auch mit fachspezifischen Problemlagen, wie psychiatrischen Tests und Gutachtenerstellung oder den HzE, beschäftigen.[53] Auch gibt es immer wieder Treffen der Akteure im Bereich des Kinderschutzes, wie dem ASD, den Erziehungsberatungsstellen, und bei größeren Fortbildungen werden Kontakte zu weiteren Beteiligten im Kinderschutz aufgenommen.[54] Eine Verpflichtung zur Fortbildung für Familienrichterinnen und -richter gibt es (noch) nicht, allerdings wird auch auf Bundesebene wieder verstärkt darüber diskutiert.[55]

In Hamburg werden die angebotenen Fortbildungsmöglichkeiten für Familienrichterinnen und -richter von einem sachverständigen geladenen Richter als „ausreichend und regelmäßig zielführend“[56] bewertet. Im Gegensatz dazu wird in der EK die Forderung nach einer verpflichtenden interdisziplinären Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendämter sowie der Richterinnen und Richter in Familiengerichten deutlich vorgetragen.[57] (Salgo zum Stand der Diskussion in der EK: Fortbildungspflicht mit Nachweispflicht auch zu kinderschutz-relevanten rechtlichen und außerrechtlichen Themen, Rechtsanspruch auf Fortbildung für Richter, Berücksichtigung bei der Arbeitsbelastung („Pensen“) und Relevanz bei Beförderung.) Einigkeit besteht in der EK im Hinblick auf eine zu fordernde Konkretisierung der Eingangsvoraussetzungen für

[51] Siehe dazu auch Arbeitsstab 2017c.
[52] Vgl. Äußerungen von Thomas Meyn zur möglichen Ablehnung von Maßnahmen durch den öffentlichen Träger, EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 18-19.
[53] Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/9315, S. 2-8; Justizbehörde 2017, Justizbehörde 2018.
[54] Ebd.
[55] Deutscher Bundestag 2016, S. 8; Rörig 2018, S. 85; Deutscher Familiengerichtstag 2017, Arbeitskreis 22; Salgo 2018, S. 173.
[56] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 41 (Meyn, Anlage 7, S. 13).
[57] Dazu exemplarisch EK-Protokoll Nr. 21/3, Sitzung am 29.04.2017, S. 6-7; vgl. auch Deutscher Familiengerichtstag 2017.

Familienrichterinnen und -richter. Derzeit erfordern die gesetzlichen Regelungen[58] keine über die im juristischen Studium[59] vermittelten allgemeinen familienrechtlichen Kenntnisse hinausgehende fachliche Qualifikation. Vorgeschrieben ist lediglich, dass Richterinnen und Richter auf Probe[60] in ihrem ersten Jahr gem. § 23b Abs. 3 S. 2 GVG nicht als Familienrichterinnen bzw. -richter tätig werden. Weitere Beschränkungen ergeben sich aus dem Wortlaut der Norm nicht. Gleichwohl hatte der Gesetzgeber konkrete Vorstellungen für Familienrichterinnen und -richter: Aus den Gesetzesmaterialien zu § 23b GVG ergibt sich, dass „nur Richter mit spezifischer Berufs- und Lebenserfahrung zum Familienrichter bestimm[t]“[61] werden sollen. In seinem Entschließungsantrag zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Sachverständigenrechts und zur weiteren Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit“ hat der Deutsche Bundestag an diese Vorstellungen angeknüpft.[62]

4.4 Schlussfolgerungen für die Empfehlungsphase

Nach Abschluss der Analysephase stehen bei der Erarbeitung der Empfehlungen zum Themenblock I die nachfolgenden Aufgaben und Fragestellungen im Fokus:

- Wie kann eine aktive und eigenständige Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Kinderschutz und in der Hilfe- und Schutzplanung so realisiert werden, dass sie sich – neben den Eltern – aktiv beteiligen können und als Hauptbeteiligte im Mittelpunkt stehen?
- Wie kann der Notwendigkeit nach klaren, verbindlichen und transparenten Handlungs- und Entscheidungsregeln für die Kinderschutzarbeit auf der einen und erforderlichem Auslegungs- und Handlungsspielraum für Einzelfallentscheidungen auf der anderen Seite angemessen Rechnung getragen werden?
- Wie kann dabei eine dem Einzelfall angemessene Auslegung unterstützt und ermöglicht sowie beliebige oder unbegründete Nichtbefolgung ausgeschlossen werden?
- Wie können diejenigen Regelungen identifiziert werden, die einem fachlich guten und real umsetzbaren Handeln im Wege stehen und wie könnten konkrete Änderungsvorschläge aussehen?
- Wie kann sichergestellt werden, dass gefundene Regelungen und ihre Anwendungspraxis tatsächlich dem Schutz von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl dienen?

Im Einzelnen sollte die EK in der Empfehlungsphase über die folgenden Aspekte beraten:

- Welche Konsequenzen muss eine deutliche Orientierung an Kinder(grund)rechten (nicht erst aber besonders nach Verankerung von Kinder(grund)rechten im Grundgesetz oder einer SGB VIII-Reform) für die Gestaltung des Kinderschutzes in Hamburg haben?
- Im Bereich des Datenschutzes muss über Wege diskutiert werden, ein einheitliches Bewusstsein für diesen Themenbereich und dessen Bedeutung für den Vertrauensschutz

[58] Siehe §§ 22 Abs. 1, 23 b Abs. 3 Gerichtsverfassungsgesetz i.V.m. §§ 5, 9 Deutsches Richtergesetz.
[59] Siehe für Hamburg: § 1 Abs. 1 Nr. 1 lit. d Prüfungsgegenständeverordnung.
[60] Die Probezeit von Richterinnen und Richter beträgt höchsten fünf Jahre (vgl. § 12 Abs. 2 DRiG) bevor sie auf Lebenszeit ernannt oder wieder entlassen werden.
[61] Deutscher Bundestag Drs. 7/650 1975, S. 23.
[62] Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz 2016.

zu schaffen, um so Konflikte in der Kommunikation der Akteure untereinander zu minimieren.

- Im Bereich Pflegekinder und -eltern müssen die geltenden fachlichen Weisungen weiter ausdifferenziert und ergänzt und ihre Umsetzung besser gesteuert werden. Ein Mustervertrag sollte die Aufgabenverteilung zwischen leiblichen Eltern bzw. Vormund/Pfleger einerseits und den Pflegeeltern andererseits regeln.
- Die Frage einer Zentralisierung der Zuständigkeiten im Kinderschutz ist weiter zu erörtern. Hierbei kann an den bereits in der Hamburgischen Bürgerschaft eingebrachten Antrag und mit Blick auf die Einsetzung der EK vertagte Debatte angeknüpft werden.[63] Hierbei werden das Für und Wider im Blick auf mögliche Alternativen abzuwägen sein.
- Auch die durch die Analyse aufgeworfene Frage nach einer besseren Abstimmung bei der Erstellung von Dienst- und Fachanweisungen kann im Rahmen der Empfehlungsphase erneut aufgegriffen werden. Die regelmäßige Überprüfung vorhandener Regelungen[64] könnte hierfür ein Ansatzpunkt sein.[65]
- In Bezug auf die Qualifikation von Familienrichterinnen und -richtern sollten konkrete Vorschläge für die Eingangsvoraussetzungen erarbeitet werden.[66] Parallel dazu sollte über konkretere Regelungen nachgedacht werden, wie die Stellungnahmen der Jugendämter an die Familiengerichte qualifiziert und vereinheitlicht werden könnten, um ein besseres Verständnis beider Seiten füreinander zu erreichen.

[63] Hamburgische Bürgerschaft Plenarprotokoll 21/38, S. 2603-2611.
[64] Vgl. § 45 Abs. 3 Satz 2 BezVG.
[65] Der Senat hat auf die diesbezügliche Frage im Rahmen der Anhörung in der Sitzung der EK am 08.06.2017 nur versichert, dass eine solche regelmäßige Überprüfung erfolge, ohne jedoch einen Turnus zu benennen, EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 35 (Amt 6, Anlage 2, S. 4).
[66] Dabei sollten die bestehenden Bestrebungen des Bundesgesetzgebers mitberücksichtigt werden, siehe Deutscher Bundestag 2016, S. 18130 (C und D).

5 Themenblock II: Soziale Rahmungen für die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg

5.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948

Die Thematik „Soziale Rahmungen“ wurde in die Beratungen der EK aufgenommen, da soziale Lebensverhältnisse von Kindern und Familien bedeutsam (oder Kessl: grundlegend) sind für die Realisierung von Kinderrechten sowie für die Herausforderungen und Aufgaben des Kinderschutzes. Solche sozialen Lebensverhältnisse z.B. in der Wohnsituation, den Beschäftigungs- und Einkommensverhältnissen, dem Zugang zu Bildung oder der Belastung mit Krisen und Krankheiten stellen sich auch in Hamburg deutlich (Kessl: sehr) uneinheitlich dar; erkennbar sind große Unterschiede sowohl zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen als auch zwischen unterschiedlichen Regionen und Bezirken der Stadt. Ein aktuell vorgelegter Bericht der BASFI zur sozialen Lage von „Familien in Hamburg“[67] zeigt anschaulich die soziale Ungleichheit und die damit verbundenen Folgen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Hamburg.

Auch wissenschaftlich ist vielfach belegt[68], dass soziale Benachteiligungen, die sich besonders in Kinder- und Familienarmut ausdrücken, die Chancen von Kindern, zu ihrem Recht zu kommen, erheblich beeinträchtigen. Auch sind alle bekannten Formen von KWG nicht allein, aber wesentlich sozial mitverursacht oder können mit sozialer Benachteiligung assoziiert[69] werden. Ebenso richtig erscheint aber auch, dass soziale Benachteiligung und Armut KWG weder ausschließlich noch zwangsläufig begründen; KWG also auch in Familien vorkommen, die in gesicherten ökonomischen Verhältnissen leben und einen höheren Bildungsstand aufweisen.

Guter Kinderschutz muss daher auch Teil einer umfassenden kompensatorischeren Sozialpolitik sein, die Nachteile, Beeinträchtigung und Verletzung frühzeitig zu erkennen und auszugleichen versucht. Die FDP-Fraktion weist in diesem Zusammenhang auf die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets hin. Eine Ungleichheit reduzierende Sozialpolitik ist damit gleichzeitig eine notwendige Konsequenz der Berücksichtigung und Umsetzung von Kinderrechten. Beispiel hierfür ist die auch in Hamburg maßgebliche Strategie sozialräumlicher Orientierung, die frühzeitige und vor allem sozial integrierend wirkende Unterstützung gewährleisten will, u.a. durch strukturelle Verzahnung der Regeleinrichtungen wie Kita, Schule und Jugendarbeit mit niedrigschwelligen Hilfeangeboten und offener Kinder- und Jugendarbeit (OKJA). Eine Stadtpolitik (Kessl: kommunale Sozialpolitik), die Kinderarmut bekämpft, bekämpft damit auch Ursachen für KWG. Aber mit solchen notwendigen sozialpolitischen Programmen ist eine gute Organisation, Konzeption und Arbeitsweise des Kinderschutzes nicht erledigt, sondern bleibt notwendiger eigenständiger Baustein der Kinder- und Jugendhilfe und Stadtpolitik (siehe Themenblock IV).

[67] BASFI 2017a.
[68] Metaanalyse aktueller Studien: Laubstein et al. 2016; Kessl et al. 2007; Zander 2005.
[69] Ebd.

5.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission

Von besonderer Bedeutung für diesen Themenblock sind die nachstehend genannten sowie alle in der Einleitung aufgeführten Erkenntnisquellen.

Sitzung	Erkenntnisquelle	Themenbereich
08.06.2017	Frau Gabi Spieker, Leiterin der Abteilung Gestaltung der Jugendhilfe des Amtes für Familie in der BASFI	Gestaltung der Jugendhilfe
	Herr Dr. Stefan Bals, Oberregierungsrat, BASFI	
	Anhörung Frau Fredenhagen, Leiterin Fachamt Jugend- und Familienhilfe BA Harburg	Offene Kinder- und Jugendarbeit
09.06.2017	Arbeitsstab der Enquete-Kommission	RISE Sozialmonitoring, Kita, Ganztagsschule

5.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock II

Ein Instrument der Fachbehörde BASFI zur Ermittlung der Lebensverhältnisse der Hamburgerinnen und Hamburger in den Regionen der Stadt ist das RISE Sozialmonitoring.[70] Das seit 2010 genutzte Instrument soll Indikatoren bereitstellen, um zu messen, in welchen Gebieten besondere Aufmerksamkeit für die sozialen Verhältnisse und ihre Entwicklung geboten ist. Auch für die EK liefert das RISE Sozialmonitoring eine empirische Grundlage, um die unterschiedliche Entwicklung der Gebiete in Hamburg einschätzen zu können.[71]

[70] Vgl. hierzu u.a. Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen 2017.
[71] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 28.

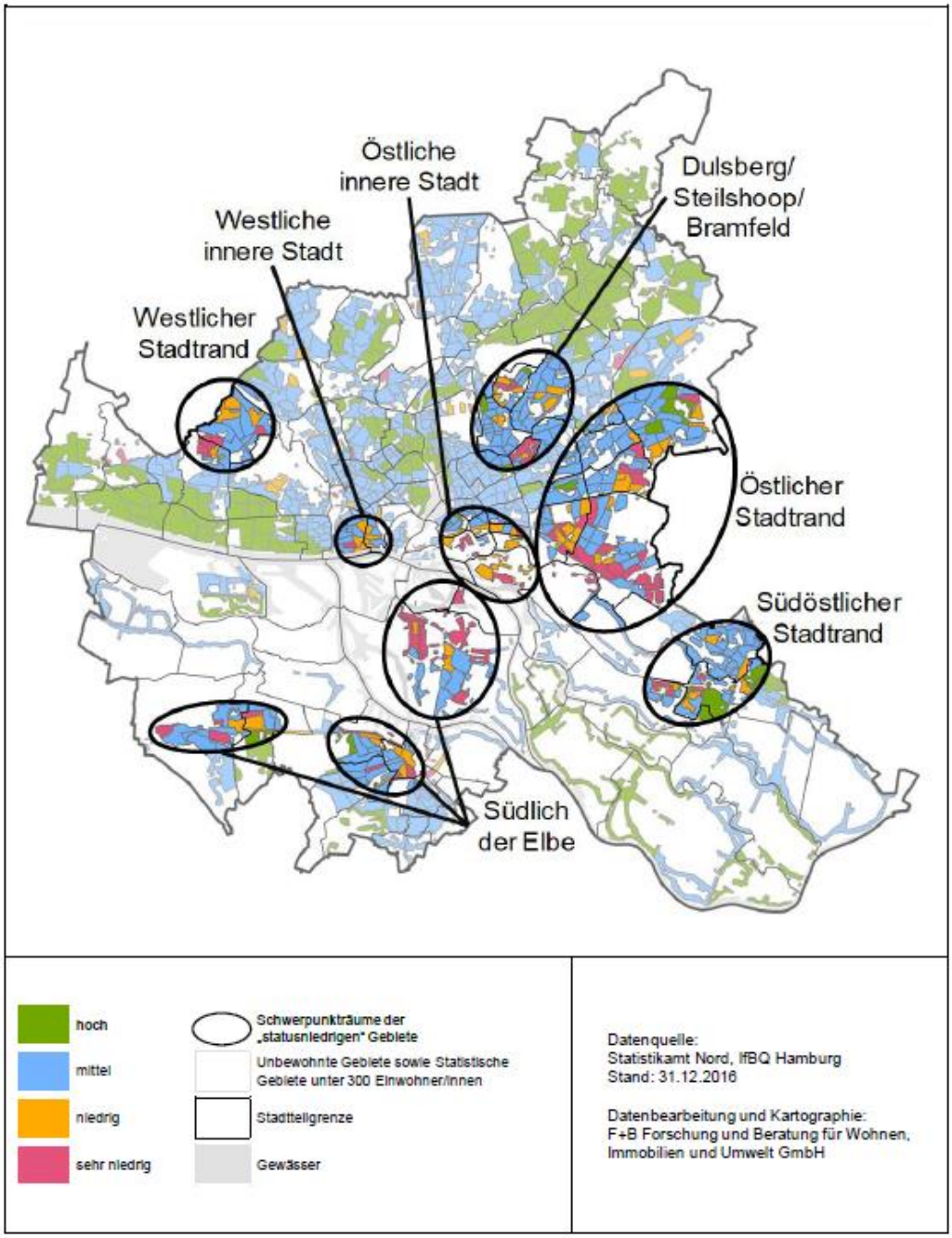

Abbildung 2: Räumliche Schwerpunkte der "statusniedrigen Gebiete"[72]

Auf Grundlage des RISE Sozialmonitorings kann der Frage nachgegangen werden, ob gerade in strukturschwachen und sozial benachteiligten Gebieten ein ausreichendes und den Bedarfen entsprechendes Kinder- und Jugendhilfeangebot zur Verfügung steht.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass Armut „als Mangel von materieller, immaterieller und sozialer Unterstützung, […] an Chance und Gelegenheit, gesund groß zu werden und die eigenen Potentiale und Befähigungen zu entwickeln“ (Fraktion Die LINKE)[73], eine zentrale Herausforderung für die Stadtpolitik und damit auch für die die Kinder- und Jugendhilfe darstellt. Die sozialen Bedingungen in Hamburg sind deutlich unterschiedlich ausgeprägt. Auch in Hamburg wird für

[72] F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH 2018, S. 18.
[73] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 30.

Stadtregionen auf einen Mangel an ausreichender Ernährung, angemessener Kleidung, eine begrenzte Mobilität außerhalb der eigenen Quartiere, ein geringer Erfahrungsschatz, wenig Privatsphäre durch begrenzten Wohnraum und dadurch fehlende Rückzugsräume auch für Kinder und Jugendliche hingewiesen.[74] Solche Lebensverhältnisse erschweren ein gesundes und selbstbewusstes Aufwachsen der betroffenen Kinder und Jugendlichen[75] und markieren damit eine große Herausforderung für eine Stärkung der Kinderrechte und einen zuverlässigen Kinderschutz in Hamburg. Allerdings muss auch darauf hingewiesen werden, dass bereits deutliche Fortschritte bei der Bekämpfung sozialer Ungleichheit in Hamburg erzielt worden sind.[76]

Die Herausforderungen sozialer Heterogenität (Kessl: Ungleichheit) müssen auf unterschiedlichen Ebenen Berücksichtigung finden, insbesondere auch bei der Verteilung der Jugendhilfemittel auf die Bezirke; in Hamburg werden die Mittel auf Grundlage eines historisch gewachsenen Schlüssels verteilt. Dieser Schlüssel sollte auch den Jugendeinwohnerwert berücksichtigen, der die sozialen Verhältnisse und Herausforderungen abbilden soll.[77] Dieser ist in einigen Stadtteilen besonders hoch und hat sich in den letzten Jahren verändert, entsprechende Anpassungen der Mittelerteilung erscheinen daher immer wieder erforderlich.

Sowohl die Fraktion Die Grünen als auch Prof. Kessl weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass eine Evaluation des Schlüssels (der Mittelverteilung) im Hinblick auf seine Angemessenheit geboten sei.

Die SPD-Fraktion betont, dass das Thema der Verteilung der Jugendhilfemittel komplex und die Rolle der Bezirke selbst dabei in der Kommission nicht beleuchtet worden sei, auch die innerbezirkliche Verwendung der Mittel sei ein Thema. Die SPD-Fraktion bezweifelt, ob diese Frage vom Einsetzungsantrag abgedeckt sei.

[74] Anhörung 18.05.17 - DIE LINKE 2017.
[75] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 30.
[76] Ebd., S. 30; Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf et al. 2014; BASFI 2017a; Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/11972, S. 1; Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/12223 (hier: Quartiersfonds).
[77] BASFI 2017a, S. 108: „Der Jugendeinwohnerwert (JEW) ist eine Maßzahl aus der Jugendhilfeplanung. Es handelt sich dabei um ein Berechnungssystem, das sowohl die Demographie als auch die kleinräumigen Bedarfslagen berücksichtigt. Bei diesem Verfahren wird pro Gebiet ein Rangwert für den jeweiligen Indikator errechnet. Diese Standardpunktwerte geben die Rangplätze der einzelnen Gebiete (hier Stadtteile) innerhalb des Gesamtraumes (hier Hamburg) an.“

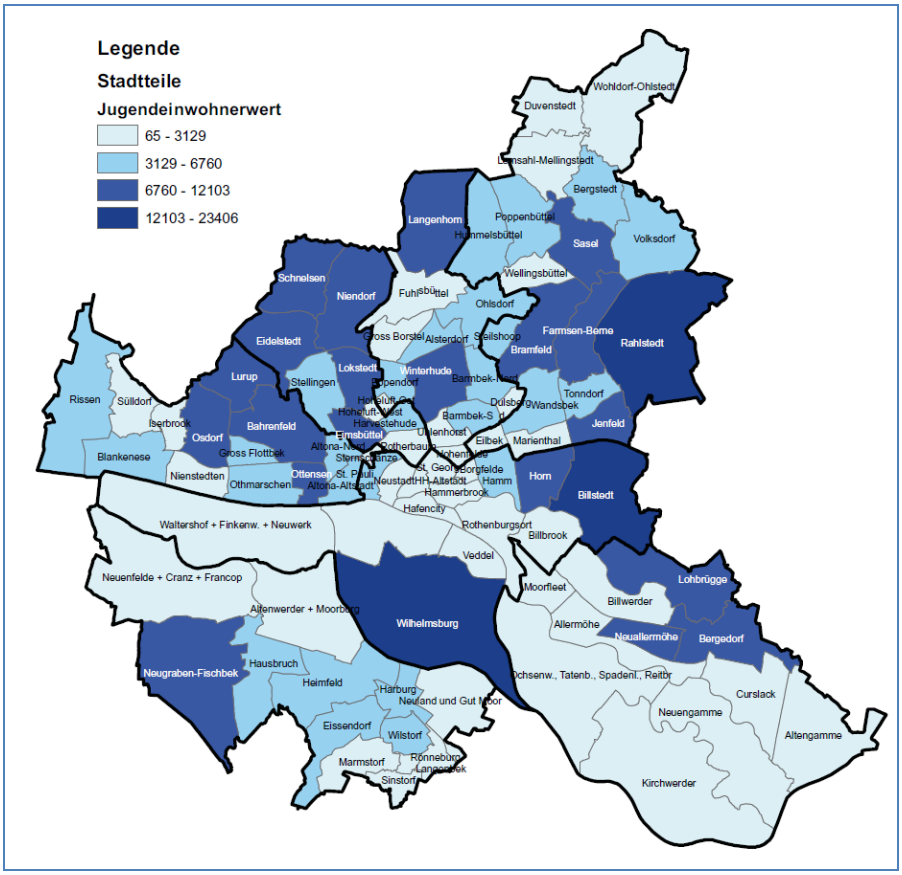

Abbildung 3: Jugendeinwohnerwerte für unter Achtzehnjährige im Stadtteil[78]

Hinweise auf Erfolge und Probleme, in den Stadtgebieten mit besonderen Belastungen bedarfsgerechte Angebote und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe zu entwickeln, sind in den Beratungen der EK insbesondere für die Arbeitsfelder der Kindertagesbetreuung und der OKJA deutlich geworden.

Zur Kindertagesbetreuung

Die Hamburger Kitas schaffen eine gute Basis für eine individuelle und soziale Förderung der Entwicklung aller Kinder, auch in belasteten Lebensverhältnissen und strukturschwachen Regionen der Stadt. Gleichwohl werden durchaus Verbesserungsbedarfe gesehen. Eine Statistik aus dem Jahr 2016 zeigt, dass nahezu 100 Prozent aller Hamburger Kinder zwischen drei und sechs Jahren in eine Kita gehen (im Krippenbereich 46 Prozent). Über das Kita-Gutschein-System Hamburgs konnte in der EK nur am Rande gesprochen werden.[79]

Zum 1. Januar 2013 wurde das Programm „Kita-Plus“[80] eingeführt, das sich auf ca. 300 Kitas in ganz Hamburg vor allem in den statusniedrigen RISE-Gebieten bezieht.[81] Eine differenzierte Auswertung

[78] Ebd., S. 12.
[79] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 27/28.
[80] Über das Kita-Plus-Programm werden seit 2013 bis zu 320 Kitas in ganz Hamburg gefördert, die einen besonderen Förderbedarf aufgrund einer hohen Anzahl sozial benachteiligter Kinder bzw. Kindern mit nicht-deutscher Muttersprache haben. Über das Kita-Plus-Programm wurden so z.B. im Jahr 2016 finanzielle Mittel für mehr Personal im Umfang von 12 Prozent bereitgestellt. Siehe hierzu BASFI-Mitteilung 29.09.2015 und die Evaluation des Programms von Weigel et al. 2014.
[81] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 27.

der Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung nach Hamburger Stadtteilen zum Ende des Jahres 2016 ergibt, dass sozial benachteiligte Stadtteile im Durchschnitt eine niedrigere Krippenbetreuungsquote als die übrigen Stadtteile aufweisen.[82]

Die tatsächliche Nutzung der Kitas stellt sich in den strukturschwachen Gebieten derzeit geringer dar als in anderen Regionen Hamburgs. Dies könnte als Hinweis darauf gedeutet werden, dass die soziale Infrastruktur in den strukturschwachen Gebieten nicht ausreichend kompensierend für Kinder in benachteiligten Lebenssituationen wirkt. Allerdings wirkt an dieser Stelle möglicherweise auch die Differenz im Versorgungsgrad zwischen (doppelt) erwerbstätigen Eltern, die Kita-Plätze und -Zeiten in höherem Maße in Anspruch nehmen, und nicht- respektive einfacherwerbstätigen Eltern, die weniger auf Kita-Plätze zugreifen. Diese Zusammenhänge und die Gründe für die niedrigeren Nutzerquoten in diesen Gebieten müssen deshalb genauer untersucht und beraten werden.[83]

Bei der differenzierten Betrachtung der Bezirke wird deutlich, dass nicht nur die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung, sondern auch der Versorgungsgrad deutliche Unterschiede aufzeigt. Ein Problem könnte darin liegen, dass der 5-Stunden-Gutschein für Kitas wirtschaftlich unattraktiv ist, aber gerade sozial belastete Familien häufiger nur einen Anspruch auf diese 5-Stunden Betreuungsleistungen haben. In welchem Ausmaß dies zu Problemen führt, ist nicht bekannt. Für besonders belastete Kinder hat Hamburg den sogenannten Prio-10-Gutschein[84] eingeführt, der bei einem dringlichen sozialen oder pädagogischen Bedarf eine angemessene Betreuung und Förderung sicherstellen soll.

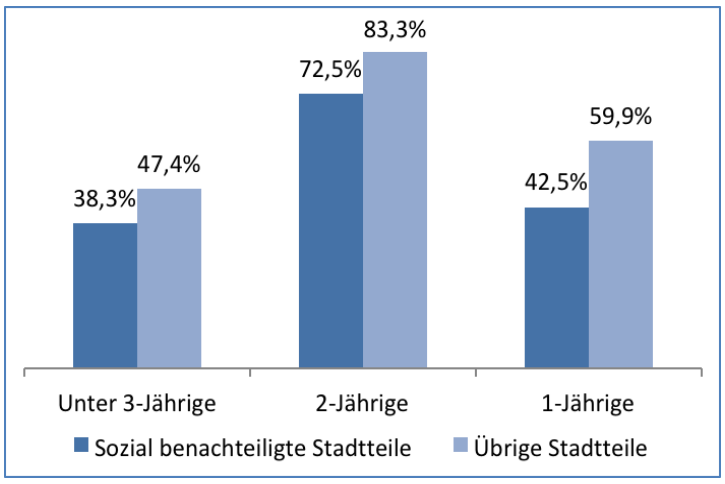

Abbildung 4: Krippenbetreuung am 31. Dezember 2016 differenziert nach Stadtteilen mit sozialer Benachteiligung und den übrigen Stadtteilen[85]

Nicht erwerbstätige Eltern unter dreijähriger Kinder in sozial benachteiligten Stadtteilen nehmen danach einen vergleichbar geringeren Anteil an den verfügbaren Kitaplätzen in Anspruch als erwerbstätige Eltern. Die Hintergründe sind nicht im Einzelnen bekannt. Möglicherweise wird der durch Arbeitszeiten bedingte, meist umfangreichere Betreuungsbedarf von den Trägern aus wirtschaftlichen Gründen bei der Angebotsschaffung stärker berücksichtigt. Aber auch eine geringere

[82] BASFI 2017a, S. 21.
[83] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 29.
[84] Ebd., S. 26, 29.
[85] BASFI 2017a, S. 22.

Inanspruchnahme von Plätzen durch die Eltern könnte dahinterstehen. Insbesondere in jenen Gebieten mit einer signifikant „höhere[n] Quote an Arbeitslosigkeit und Transferleistungsabhängigkeit“[86] könnte eine höhere Betreuungszeit jedoch einen pädagogisch großen Einfluss haben, etwa durch Bildungsanregungen oder auf den Spracherwerb von Kindern mit Migrationshintergrund; ein Vergleich mit Daten aus anderen Großstädten sowie dem Bund wäre hilfreich, um diese Effekte einzuordnen.[87]

Eine ausreichende Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe wird als ein wichtiger Baustein zur Sicherung des Kinderschutzes, der Kinderrechte und zur Vermeidung einer KWG angesehen. Ein frühzeitiges Erkennen von Bedarfen und Förderungsaufgaben schon in Krippe und Kita ist nur möglich, wenn die Bedarfe nach regionalen und sozialen Belastungen differenziert kontinuierlich ermittelt und darauf aufbauend dementsprechende Ressourcen bereitstellt werden, damit im Kinderschutz nicht nur die „Spitze des Eisberges“ familiärer Belastungen und Krisen in den Blick gerät (siehe hierzu auch Abschnitt 6.3 zu den negativen Nebenwirkungen eines auf Gefahrenabwehr reduzierten Kinderschutzes).

Zur Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA)

Für die Altersgruppe der 6- bis 18-Jährigen bietet das Handlungsfeld der Kinder- und Jugendarbeit neben Familie und Schule einen wichtigen, öffentlich organisierten Erfahrungs- und Bildungsraum in Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe. Jugendverbände und Einrichtungen der OKJA bieten dazu in Hamburg vielfältige und grundsätzlich allen jungen Menschen zugängliche Angebote und Aktivitäten. Für die Stärkung von Kinderrechten ebenso wie für einen aktiven Kinderschutz ist daher auch dieses Feld von besonderer Bedeutung.

Die Einführung der gebundenen und teilgebundenen Ganztagsschule in Form der GTS und GBS hat zu zahlreichen Kooperationen von Trägern und Vereinen auch der Jugendarbeit mit den Hamburger Schulen geführt. Festgestellt werden muss dennoch, dass sich die anfängliche Annahme des Senats, es käme durch die Einführung zu einer reduzierten Nachfrage der Angebote der OKJA, nicht bestätigt hat.[88] Die angezeigten Mittelbedarfe der Träger der OKJA, insbesondere in den sozialschwachen Gebieten werden derzeit nicht überall mit den entsprechenden Rahmenzuweisungen gegenfinanziert.[89]

Einige Träger und Verbände bemängeln zudem eine stetige Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen; es komme zu Personalengpässen aufgrund nicht gegenfinanzierter steigender Personal- und Betriebskosten, die auch in Hamburg anwachsen. Diese Umstände führen zu Angebotseinschränkungen bei steigenden Bedarfen.[90]

---

[86] Ebd., S. 22.
[87] Ebd., S. 26; EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 27.
[88] Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/2461, S. 4.
[89] Eines der Ziele der Globalrichtlinie GR J 1/16 (und auch bereits in GR J 2/10) ist es, dass in ganz Hamburg mindestens 10 Prozent der Kinder und Jugendliche die Kinder- oder Jugendeinrichtung bzw. Angebote der Jugendsozialarbeit nutzen. Der Bezirk Mitte, der mehr Mittel akquirieren konnte, hat diese Zielsetzung auf 16,8 Prozent nach oben korrigiert (Bezirksversammlung Mitte Drs. 21/0791 - Anlage). Dahingegen musste z.B. der Bezirk Altona seine Zielsetzung mit Blick auf die zur Verfügung stehenden Mittel auf 8,3 Prozent verringern (Bezirksversammlung Altona Drs. 20/1029 - Anlage 2015).
[90] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 40 (Brasch, Anlage 6, S. 3) und Anhörung 18.05.17 - DIE LINKE 2017.

Kinder und Jugendliche mit „besonderem Betreuungsbedarf“

Im diesen Zusammenhang ist auch deutlich gemacht worden, dass immer wieder auch in Hamburg für Kinder und Jugendliche, die stationär untergebracht werden müssten, keine geeignete Aufnahme gefunden werden kann und sie dann „im Sozialraum“ alleine gelassen werden. Dieses Problem wird auch bundesweit viel diskutiert.[91] Umso mehr sind hier öffentliche wie freie Träger in Hamburg aufgefordert, gemeinsame Lösungen zu finden und umzusetzen.[92]

5.4 Schlussfolgerungen

Aus der Beschäftigung mit dem Themenblock II – den sozialen Rahmungen für die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg – ergeben sich Aspekte, die im Sinne eines Fundaments, einer Basis für einen gelingenden Kinderschutz ebenso wie für eine Stärkung von Kinderrechten zu beachten sind, insbesondere soziale Ungleichheit und Armut in all ihren Erscheinungsformen und Verursachungen. Im Sinne einer Politik, die nicht erst auf dramatische Kinderschutzfälle reagiert, sondern darauf gerichtet ist, möglichst alle Kinder und Jugendlichen so zu fördern und in ihren Rechten zu stärken, dass sie auch geschützt aufwachsen können, müssen diese Aspekte in den Blick genommen werden. Deutlich wird, dass ein zuverlässiger Zugang zu Angeboten und Hilfen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien einerseits der Förderung aller dient, andererseits in belastenden Lebenslagen auch direkt schützende Funktionen haben und eine Zuspitzung von Belastungen zu Gefährdungslagen von Kindern und Jugendlichen verhindern kann.

Folgende Aspekte sind aus Sicht des Vorsitzenden festzuhalten:

- Die Heterogenität (Kessl: Ungleichheit) der Lebensverhältnisse der Kinder und Jugendlichen in Hamburg fordern Bürgerschaft und Senat in besonderer Weise heraus, eine Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe für gelingendes Aufwachsen aller Kinder in Hamburg ausgewogen und bedarfsgerecht auszugestalten.
- Eine ausgewiesene regional differenzierte Erfassung der Bedarfe mit besonderem Augenmerk gerade auf sog. statusniedrigen Gebieten liegt vor[93] und ist als Grundlage für eine umfassende und zielgerichtete Jugendhilfeplanung zu nutzen und weiterzuentwickeln.
- Die fachliche Steuerung des Kita-Angebotes durch die BASFI sollte daraufhin befragt werden, ob und wie mehr Möglichkeiten für eine differenzierte Angebotsplanung vor Ort mit besonderem Augenmerk auf unterversorgte Stadtteile geschaffen werden können.
- Ziel der Stadtpolitik muss sein, freie Träger für Engagement und Investitionsbereitschaft in unterversorgten Gebieten zu gewinnen und dafür zu werben, dass auch Kindern, deren Verhalten besondere Herausforderungen bietet, Angebote in Hamburg offenstehen.

Auf die Frage der Kooperation der Angebote und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit dem ASD insbesondere im Hinblick auf den Schutz von Kindern wird in Kapitel 7 in Themenblock IV eingegangen.

[91] Arbeitsgemeinschaft für Kinder und Jugendhilfe [AGJ] 2015; AFET - Bundesverband für Erziehungshilfe 2014.
[92] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 12.
[93] BASFI 2017a, S. 32, 99-101; vgl. auch Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen 2017.

6 Themenblock III: Misshandlung, Missbrauch, Vernachlässigung und Gewalt

6.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948

Die Thematik „Misshandlung, Missbrauch, Vernachlässigung und Gewalt“ war ein wesentlicher Impuls für die Einsetzung der EK.[94] Diese einigte sich darauf, Themenblock III unter folgenden zentralen Aspekten zu analysieren:

- Erkenntnisse über Erscheinungsformen, Ursachen und Verläufe,
- Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Kinderschutzsystemen, auch im internationalen Vergleich,
- präventionspolitische Nebeneffekte.[95]

Darüber hinaus berühren auch Fragen aus der Einsetzungsdrucksache den Themenblock, die sich vor allem auf fachliche Qualifikationen im ASD beziehen.

5.1	Welche speziellen Fachkenntnisse benötigt der ASD?
5.2	Werden diesbezüglich multiprofessionelle Teams benötigt?
6.1	Wie können welche Aus- und Fortbildungen – insbesondere bezüglich Curricula und praktischen Erfahrungen – für die Anwendung zum Kinderschutz noch gestärkt und entwickelt werden?
6.2	Welche veränderten Anforderungen an die Fachlichkeit gibt es?

6.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission

Von besonderer Bedeutung für diesen Themenblock sind die nachstehend genannten sowie alle in der Einleitung aufgeführten Erkenntnisquellen.

Sitzung	**Erkenntnisquelle**	**Themenbereich**
08.05.2017 → Besuch im Arbeitsstab	Frau Dr. med. Katrin Fiebiger und Frau Dr. Barbara Holzmann (Institut für Rechtsmedizin, UKE Hamburg)	Kinderkompetenzzentrum UKE Hamburg
13.07.2017	Frau Dipl.-Pädagogin Gudula Kaufhold (Forschungsverbund DJI e.V. TU-Dortmund)	Amtliche Statistiken auf Gefährdungen und Unfälle, Kindesmisshandlungen und –vernachlässigungen
13.07.2017	Herr Prof. Fabian Kessl (Universität Duisburg Essen)	Präventionspolitische Nebeneffekte
13.07.2017	Herr Dr. Heinz Kindler (DJI München)	Erkenntnisse nationaler und internationaler Forschungen zu Misshandlung und Vernachlässigung
14.07.2017	Frau PD Dr. med. Dragana Seifert (Institut für Rechtsmedizin, UKE Hamburg)	Misshandlung, Missbrauch, Vernachlässigung, Gewalt

[94] EK-Protokoll Nr. 21/2, Sitzung am 27./28.02.2017, S. 11.
[95] Ebd., S. 11-13.

6.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock III

Wo die Grenzen zwischen KWG, also Situationen, deren Fortdauer mit ziemlicher Sicherheit zu erheblichen Schädigungen bei betroffenen Kindern führt, und weniger schwerwiegenden Formen einer „nur“ unterdurchschnittlichen oder ungünstigen Fürsorge für Kinder gezogen werden, steht nicht „objektiv“ fest.[96] So ist die Frage, was als „erhebliche Schädigung“ anzusehen ist, nicht von gesellschaftlichen Wertvorstellungen zu lösen (siehe auch Themenblock I). Zudem entwickelt sich der Wissensstand über Folgen bedeutsamer Bedingungen und Formen des Aufwachsens weiter. Trotz vorhandener Unschärfen der Beurteilung von Gefährdungen gibt es auch in Deutschland viele Fälle, in denen Kinder oder Jugendliche erhebliche Schäden erlitten haben, die eine gesunde Entwicklung eingeschränkt, unmöglich gemacht oder sogar zum Tod geführt haben. Deren Entstehungsbedingungen, Erkennbarkeit, Folgen und Beeinflussbarkeit sind untersucht worden und bilden Grundlage einschlägiger Forschungen.[97] In den Sozial- und Humanwissenschaften wird meist zwischen körperlicher Kindesmisshandlung, psychischer Kindesmisshandlung, verschiedenen Arten der Kindesvernachlässigung und innerfamiliärem sexuellen Missbrauch/sexueller Gewalt als Formen von KWG unterschieden.[98] Zudem können statistische Daten über bekannt werdende oder von Betroffenen in Dunkelfelderhebungen berichtete Fälle herangezogen werden, um Zeittrends in der Wahrnehmung und Bewertung sowie Erfolge bzw. Misserfolge gesellschaftlicher Anstrengungen, Gefährdung zu verhindern, einschätzen zu können. Schließlich können wissenschaftliche Reflexionsprozesse über Gefährdungsdiskurse helfen, Wirkungen und Nebenwirkungen einer starken Beschäftigung mit der Thematik in den helfenden Professionen zu erkennen, auch um Fehlentwicklungen zu vermeiden, wie eine Fixierung auf die Bedingungen von Einzelfällen ohne grundlegende Lebensbedingungen und das gesellschaftliche Umfeld zu beachten.

Amtliche Statistiken und Dunkelfelderhebungen

Eine amtliche Statistik, die für Hamburg alle Kinder erfassen würde, bei denen innerhalb eines Jahres Misshandlung, Vernachlässigung oder sexueller Missbrauch bekannt werden, existiert nicht. Unter den amtlichen Statistiken hat die Jugendhilfestatistik der Gefährdungseinschätzungen nach § 8a SGB VIII die größte Reichweite. Erfasst werden alle durch die Jugendämter innerhalb eines Jahres vorgenommenen Überprüfungen von Hinweisen auf eine KWG. Eine fundierte Zeitreihenanalyse ist noch nicht möglich, da erst seit 2012 eine gesetzliche Verpflichtung zu dieser Erfassung besteht. Im aktuellsten analysierten Datensatz aus dem Jahr 2015 wurden für Hamburg 58,3 Gefährdungseinschätzungen pro 10.000 unter 18-Jährigen verzeichnet, im Verhältnis zu 205 Verfahren in Bremen bzw. 259,4 Verfahren in Berlin. Diese Zahlen deuten darauf hin, dass in Hamburg sehr viel weniger Gefährdungshinweise bei den Jugendämtern eingehen als in anderen Großstädten oder diese sehr viel seltener statistisch erfasst werden. Die bevölkerungsrelativierte Anzahl der Verfahren, in denen sich aus Sicht der Fachkräfte der Jugendämter eine KWG herauskristallisierte, lag im Jahr 2015 in Hamburg bei 30,8 im Verhältnis zu 70,4 (Bremen) bzw. 140,8 (Berlin). Hier stellt sich die Frage nach einem Erklärungsansatz: Da sich Hamburg bei den bewilligten HzE im Durchschnitt der Großstädte bewegt[99], scheiden sehr viel seltenere erzieherische Bedarfe, aus denen sich Gefährdungslagen entwickeln können, als mögliche Erklärung aus. Auf eine generelle Untererfassung von Gefährdungshinweisen könnte hingegen hindeuten, dass der Anteil an

[96] Näher dazu Coester 2016.
[97] Biesel 2014; Gerber 2011; Biesel und Wolff 2013; Schrapper 2013a.
[98] So auch Statistisches Bundesamt 2016 und Statistisches Bundesamt 2017b.
[99] EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 9.

Gefährdungseinschätzungen mit dem Ergebnis einer akuten oder latenten[100] KWG in Hamburg deutlich größer ist als im Bundesdurchschnitt (vgl. nachfolgende Grafik). [101]

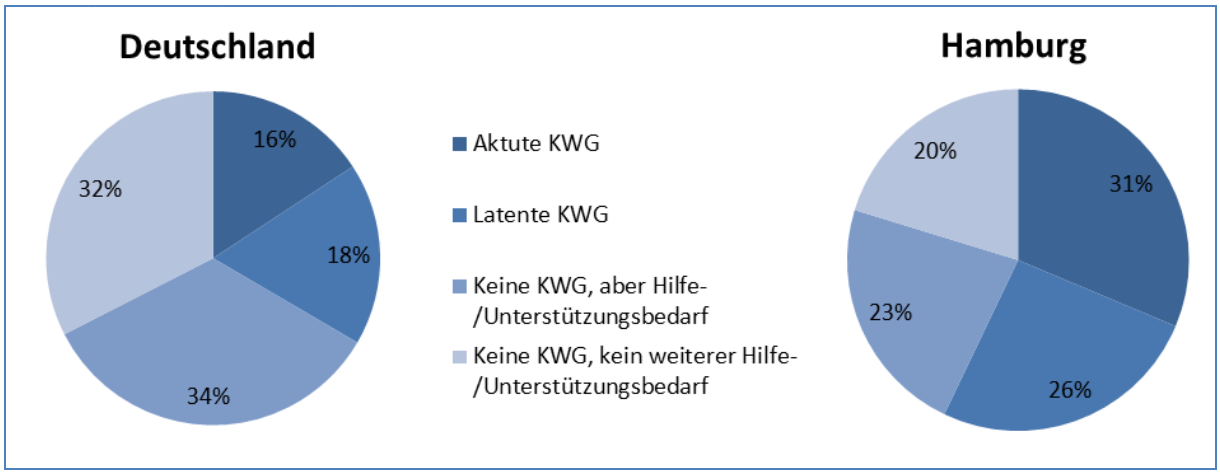

Abbildung 5: Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2016[102]

Auch fällt auf, dass in Hamburg seltener Gefährdungsmitteilungen aus dem Bereich der Schulen (Hamburg 3,5 im Vergleich zu 12,9 in Bremen und 35,2 in Berlin, bevölkerungsrelativierte Zahlen) und dem Bereich des Gesundheitswesens (Hamburg 1,4 im Vergleich zu 25,5 in Bremen und 13,7 in Berlin, bevölkerungsrelativierte Zahlen) registriert werden. Ob eine vergleichsweise geringere Anzahl registrierter Gefährdungsmitteilungen und erkannter Fälle von KWG auf eine in Hamburg tatsächlich deutlich seltenere Anzahl von Fällen von Vernachlässigung, Misshandlung oder innerfamiliärem sexuellen Missbrauch oder vielmehr auf ein gut funktionierendes Hilfesystem, das eher zur Weiterverweisung als zur „Meldung“ von KWG einlädt, zurückzuführen ist oder darauf, dass die Kennzeichnung als KWG-Fall von den Fachkräften vermieden wird, um aufwendige Bearbeitungen zu vermeiden, muss daher dringend geprüft werden. Aus solchen Erkenntnissen sind dann Hinweise zu Qualitätssicherung in der Bearbeitung von Gefährdungsfällen insgesamt sowie im Kontakt mit den Schulen und dem Gesundheitswesen zu entwickeln.[103]

Dunkelfelderhebungen, die unabhängig von registrierten Gefährdungsfällen Aufschluss über die Häufigkeit von Kindesmisshandlung, Vernachlässigung und innerfamiliärem sexuellen Missbrauch in Hamburg geben könnten, liegen, soweit ersichtlich, nicht vor.

[100] Der Begriff der „latenten“ KWG, den die Statistik aufgegriffen hat, ist problematisch, weil er den Begriff der KWG weiter aufweicht. Gemeint sind entweder chronische Unterversorgungssituationen oder andere Belastungssituationen für Kinder, die eben nach Einschätzung der Fachkräfte noch keine KWG darstellen, aber erhebliche Unsicherheiten dahingehend beinhalten, ob sich die Situation zu einer KWG entwickelt. Oder es ist eine Situation gemeint, in der eine (eben nicht latente sondern gegenwärtige) Gefährdung des Kindes bspw. durch Unterversorgung schon vorliegt, aber nach Einschätzung der Fachkräfte noch durch Hilfen abgewendet werden kann.
[101] Ebd., S. 28 (Kaufhold, Anlage 3, S. 29).
[102] Statistisches Bundesamt 2017a und eigene Berechnungen des Arbeitsstabes auf der Grundlage der Darstellungen von Frau Kaufhold sowie der Zahlen des Stat. Bundesamtes (Anlage 3, S. 29).
[103] EK-Protokoll Nr. 21/5, S. 10

Risikofaktoren, Schutzfaktoren und Ursachen für Kindeswohlgefährdung

Misshandlung, Vernachlässigung und innerfamiliärer sexueller Missbrauch/sexuelle Gewalt sind in der konkreten Lebenssituation eines Kindes/Jugendlichen i.d.R. keine zufälligen Ereignisse. Vielmehr sind eine Reihe von Belastungen und Risiken bekannt, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass es in einer Familie und/oder für ein Kind zu einer KWG kommen kann. Für das erstmalige Auftreten von Kindesvernachlässigung bzw. -misshandlung sind derzeit etwa 40 Risikofaktoren bekannt.[104] Solche Risiken betreffen bspw.:

- Die Eltern selbst, z.B. in Form bestimmter psychischer Erkrankungen oder Suchterkrankungen
- das Kind oder die Beziehung zum Kind, z.B. in Form von Regulationsstörungen,
- die familiäre Situation in der Gesellschaft, z.B. durch soziale Isolation.

Isolierte Risiken sind allerdings wenig vorhersagekräftig, so dass viele Familien einzelne Belastungen aufweisen, ohne dass dies mit substanziellen Raten von Misshandlung oder Vernachlässigung verbunden wäre. Selbst mehrfach vorliegende Risiken sind überwiegend nur als Anlass für Hilfe und Unterstützung zu verstehen.

Anders ist die Situation, wenn bereits Hinweise auf Misshandlung bzw. Vernachlässigung vorliegen, da dann die Wiederholungsgefahr und damit geeignete Schutzmaßnahmen deutlich von Art und Ausmaß vorhandener Risiken abhängen. Eine Risikoanalyse entspricht daher unter diesen Umständen dem Stand der fachlichen Entwicklung im Kinderschutz und ein entsprechendes Verfahren – in Anlehnung an das bisher einzige in Deutschland wissenschaftlich evaluierte Diagnoseinstrument aus Stuttgart und Düsseldorf[105] – ist in Hamburg nach langjährigen Vorarbeiten seit 2004 bereits 2010 eingeführt worden.[106]

Allerdings hängt die Güte und Zuverlässigkeit der Anwendung gerade qualifizierter Einschätzungsverfahren zu den Risiken möglicher KWG einerseits vom Wissenstand und der Anwendungssicherheit der Fachkräfte ab sowie andererseits von den organisatorischen Rahmenbedingungen und Ressourcen für ihre Bearbeitung. Zur konkreten Qualität von Risikoeinschätzungen im Hamburger Kinderschutzsystem liegen allerdings zurzeit keine Informationen vor. Da solche Verfahren grundsätzlich umstritten seien (Kessl), ist ihre qualifizierte Nutzung auch in Hamburg immer wieder zu prüfen und weiterzuentwickeln.

Nicht bekannt ist auch, inwieweit Hilfe- und Schutzkonzepte in Gefährdungsfällen fallbezogen und spezifisch erkannte zentrale Risiken berücksichtigen und für eine positive Veränderung geeignete Hilfen anbieten. Die in der Wissenschaft in den letzten Jahren präsentierten Forschungen zu

---

[104] Ausführungen des Experten Dr. Kindler: EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 10.

[105] Zur Chronologie dieser Einführung: 2004: ASD Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erarbeiten mit Prof. Merchel und Prof. Schone einen ersten Kinderschutz-Diagnosebogen für Hamburg (sog. Schonebogen, in Projuga Erstkontakt- und Folgekontaktbogen), der ab 2006 verbindlich anzuwenden ist. Seit 2009 Einführung der Sozialpädagogischen Diagnostik und in diesem Kontext seit 2010 Einführung des Diagnoseinstrument KWG als Nachfolger des Schonebogens, da sich fachliche Erkenntnisse und gesetzliche Anforderungen deutlich weiterentwickelt haben. Seit 21.05.2012 steht das Diagnoseinstrument über JUS-IT zur Verfügung. Seit April 2013 steht die Statistikmeldung zu §8a SGB VIII in der Klärungsphase zur Verfügung. Seit Juni 2014 steht das DataWareHouse Universum zur Statistik für Datenauswertungen zur Verfügung. Vgl. auch Hamburgische Bürgerschaft Drs. 20/14100 2015, S. 94 (Fn. 496), S. 297 (Fn. 1842), S. 349 (Fn. 2148).

[106] Hamburgische Bürgerschaft 20/7941.

mehreren unterscheidbaren Risikoprozessen, die in Familien zwar alle zu Misshandlung bzw. Vernachlässigung führen können, aber unterschiedliche Hilfeantworten verlangen, wird zukünftig eventuell zu besser passenden Hilfe- und Schutzkonzepten führen, ist aber gegenwärtig im Kinderschutzsystem in Deutschland noch ohne praktische Bedeutung. Um auf dem Weg geeigneter Hilfeantworten auf spezifische Risikolagen weiterzukommen, ist neben der kontinuierlichen Heranziehung aktueller Forschungsergebnisse auch eine Auswertung konkreter Hilfe- und Schutzprozesse in Hamburg besonders bedeutsam.

Verläufe, Schädigungsmechanismen und Wirksamkeit von Kinderschutzsystemen

Über die Verläufe in Fällen von Misshandlung, Vernachlässigung oder innerfamiliärem sexuellen Missbrauch/Gewalt ist in Deutschland generell noch wenig bekannt. Auch im Kinderschutzsystem in Hamburg ist kein regelhaftes System installiert, das darüber Auskunft geben könnte, wie häufig es zu wiederholten Gefährdungsereignissen kommt oder wie gut es gelingt, Kindern nach Gefährdungsereignissen einen positiven Entwicklungsverlauf zu ermöglichen. Auch entsprechende Modellprojekte einer auf solcher Berichterstattung beruhenden Reflexion und Weiterentwicklung der Handlungskonzepte im Kinderschutz stehen aus.[107]

In Hamburg, wie im deutschen Kinderschutzsystem insgesamt, stellt Kindesvernachlässigung die häufigste Gefährdungsform dar. Dies zeigt sich etwa bei Gefährdungseinschätzungen der Jugendämter in Hamburg nach § 8a SGB VIII.[108] Auch das Kinderkompetenzzentrum (Kinder-KOMPT) beim Universitätsklinikum Eppendorf (UKE) stellt für Hamburg viele Fälle von geistiger und körperlicher Vernachlässigung fest. In ungefähr 90 Prozent aller Fälle handele es sich nicht nur um rechtsmedizinische Fragen, sondern zusätzlich werde ein ganzes Paket an gesundheitlichen Problemen deutlich.[109] Häufig zeige sich dies an mangelnder Hygiene und unentdeckten Entwicklungsverzögerungen der Kinder.[110] Während in Hamburg Fallnacherhebungen generell fehlen, zeigen einzelne Katamnesen (Nacherhebungen) aus anderen Städten bei vernachlässigten Kindern häufig chronische Gefährdungslagen und ungünstige Entwicklungsverläufe.[111] Eine Senatsvertreterin äußerte in diesem Zusammenhang auf Nachfrage von Dr. Kindler, die Evaluation spezifischer und auf Wirksamkeit geprüfter Hilfekonzepte sei häufig bis auf wenige Ausnahmen nicht in einer Finanzierung enthalten, dies sollte geändert werden.[112]

Ein erhebliches Problem für betroffene Kinder und Jugendliche entsteht weiterhin dadurch, dass Kinderschutzsysteme sich vor allem darauf konzentrieren, weitere Gefährdungsereignisse zu verhindern. Aber zu dem Zeitpunkt, an dem das System tätig wird, sind schon erhebliche Schädigungen entstanden, aus denen sich gravierende Folgeprobleme für misshandelte und vernachlässigte Kinder ergeben können. So können sie z.T. schlechter als Gleichaltrige lernen, ihre Aufmerksamkeit und ihre Gefühle regulieren – eine wesentliche Voraussetzung für Konzentrationsfähigkeit und damit für einen erfolgreichen Schulbesuch. Diese Kinder haben daher häufig kaum Chancen in höheren Bildungsgängen erfolgreich zu sein, obwohl sie im Kinderschutzsystem Hilfe erfahren. Hierzu wurde in der EK festgestellt: Schutz allein reicht nicht, es

[107] EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 11.
[108] Ebd., S. 57 (Kaufhold, Anlage 3, S. 25).
[109] Ebd., S. 35 (Seifert, Anlage 10, o.S.).
[110] Arbeitsstab 2017b, S. 1.
[111] EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 29 (Kindler, Anlage 4, o.S.).
[112] EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017, S. 12.

geht auch um den möglichst weitgehenden Ausgleich bereits erlittener Schädigungen und die Wiedergewinnung positiver Entwicklungschancen.[113]

Aus Sicht der Rechtsmedizin funktioniert die Kooperation zwischen dem UKE und dem ASD trotz Kooperationsvereinbarung noch immer nicht zufriedenstellend. Vor allem eine zeitnahe Vorstellung der Kinder und die Dokumentation relevanter Ereignisse und Kontexte für Gefährdungen wurden angemahnt. Die Kooperation und ihre Kontexte verdienen – auch im Hinblick auf ihre Bedeutung für den weiteren Verlauf bei den Kindern oder Jugendlichen – genauere Betrachtung. U.a. ist zu prüfen, ob im Personalbemessungssystem des ASD genügend Zeit für die Zusammenarbeit mit dem UKE veranschlagt wird. Zusätzlich werden am UKE mehr Ärztinnen und Ärzte für die rechtsmedizinischen Untersuchungen von misshandelten und vernachlässigten Kindern gefordert.[114]

Kinderschutz birgt Risiken und ist mehr als Gefahrenabwehr

Kinderschutz soll Kinder- und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen und auch dadurch ihr Recht auf positive Entwicklung und förderliche Erziehung einlösen – eine komplexe und an Herausforderungen reiche Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe auch in Hamburg (siehe Themenblöcke I und II). Aber wie alle Aufgaben der Gefahrenabwehr kann auch der Kinderschutz für Kinder und ihre Eltern durch einseitige, nicht verhältnismäßige oder unreflektierte Wahrnehmung negative oder sogar gefährdende „Nebenwirkungen“ (Kessl: präventionspolitische Nebeneffekte) haben. Solche ungewollten Nebenwirkungen entstehen vor allem dann, wenn im Blick auf reale Lebensverhältnisse von Kindern, Jugendlichen und Familien nur auf mögliche Gefahrenquellen und Risiken geachtet wird und die Voraussetzungen grundlegend förderlicher Bedingungen ebenso wie die Chancen einer produktiven Bewältigung auch kritischer Lebenssituationen übersehen werden. Dies ist ein grundlegendes Spannungsverhältnis jeder Kinderschutz- und Erziehungsarbeit (siehe Themenblock I).

Kritisch wäre eine einseitige Betonung der Gefährdungsabwendung auch dann, wenn in den zuständigen Sozialen Diensten die Angst vor eigenen Fehlern vorrangig handlungsleitend und der Eigenschutz der Fachkräfte und ihrer Organisationen zum prägenden Handlungsmotiv wird.[115] Die auch in Hamburg vermehrte und grundsätzlich produktive öffentliche Aufmerksamkeit für die Aufgabenwahrnehmung im Kinderschutz hat teilweise solche „Nebenwirkungen“ gezeigt (siehe Themenblock VI). Selbstschutz ist nicht wegzudenken und muss auch durch die Stadt als Arbeitgeber ermöglicht (gewährleistet) werden. Angst als handlungsleitendes Motiv und die alleinige Orientierung an den Vorgaben zur Dokumentation, um sich zu schützen, können jedoch zur Vernachlässigung einer angemessenen fachlichen Perspektive bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern führen. Die Einhaltung von Vorgaben muss gerade im Kinderschutz nicht nur dem Buchstaben, sondern dem fachlichen Sinne folgen.

Kinder- und Jugendhilfe darf in Bezug auf ihre Aufgaben des Kinderschutzes nicht auf den Aspekt der Gefahrenprävention verkürzt werden, wenngleich dies eine bedeutsame Aufgabe ist. Immer wieder müssen ebenso Handlungsoptionen gesucht und genutzt werden, die bedeutsam sind, die gesunde Entwicklung möglichst aller Kinder zu ermöglichen (siehe Themenblock II).

---

[113] EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 29 (Kindler, Anlage 4, o.S.).
[114] Ebd., S. 35 (Seifert, Anlage 10, o.S.).
[115] Ebd., S. 30 (Kessl, Anlage 5, S. 12).

6.4 Schlussfolgerungen und Hinweise für die Empfehlungsphase

Die Befassung der EK mit Erscheinungsformen, Ursachen und Verläufen von Misshandlung, Missbrauch, Vernachlässigung und Gewalt sowie mit Voraussetzungen und Bedingungen wirksamer Kinderschutzarbeit einschließlich möglicher Nebenwirkungen hat ein grundlegendes Dilemma für die Weiterentwicklung des Kinderschutzes nicht nur in Hamburg deutlich gemacht: Trotz der enormen Bedeutung von Risiken und Gefährdungen für ein gesundes Aufwachsen, liegen nur wenig empirisch fundierte Erkenntnisse hierüber und über die Möglichkeiten und Grenzen eines wirksamen Kinderschutzes vor. Angesichts der hohen normativen (Themenblock I) und (sozial-)politischen Erwartungen (Themenblock II) an den Kinderschutz, ist das relativ ungesicherte Wissen über dieses Handlungsfeld eine große Herausforderung, gleichzeitig kann aber notwendige Forschung hierzu nicht abgewartet werden.

Neben konkreten Hinweisen müssen also Empfehlungen, die Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Kinderschutzes in Hamburg aufzeigen sollen, daher auch für fundierte Erkenntnisse über Erscheinungsformen, Ursachen und Verläufe ebenso wie über Möglichkeiten, Grenzen und Nebenwirkungen eines wirksamen Kinderschutzes sorgen. Erst auf dieser Grundlage kann beurteilt werden, ob auch die Empfehlungen dieser EK geeignet sind, in Hamburg den Kinderschutz weiter zu entwickeln und Kinderrechte zu stärken.

Bei der Erarbeitung der Empfehlungen zum Themenblock III sollten daher nachfolgende Aufgaben und Fragestellungen beraten und entsprechende Empfehlungen beschlossen werden:

- Wie können für Hamburg zuverlässige Erkenntnisse über Erscheinungsformen von KWG, ihre Ursachen, Verläufe und Folgen gewonnen werden? Wie kann daraus ein aussagefähiges Berichtswesen für alle Akteure im Kinderschutz entwickelt werden? Welche Forschungsvorhaben, auch Katamnese- und Langzeitstudien sollen hierzu in Auftrag gegeben werden?
- Wie können spezifische Hilfe- und Schutzkonzepte entwickelt und genutzt werden, die die Passung zwischen Risikolagen, zuverlässigem Schutz und positiven Entwicklungen betroffener Kinder erhöhen? Wie können dabei die von der BASFI bereits entwickelten Kriterien und systematischen Rückmeldungen genutzt werden?
- Wie können grundlegend die konkrete Zusammenarbeit, der Austausch und die gegenseitige Akzeptanz der Kooperationspartner im Kinderschutz in Hamburg gefördert und weiterentwickelt werden?
- Wie kann eine produktive Umsetzung bereits unterzeichneter Kooperationsvereinbarungen nach § 8a/8b SGB VIII gefördert werden? Wie kann dazu auch eine regelhafte Durchführung von gemeinsamen Fortbildungen, Fallwerkstätten oder Supervisionen genutzt werden?
- Können Projekte zwischen Juristinnen und Juristen, Sozialpädagoginnen und -pädagogen, Kinderärztinnen und Kinderärzten sowie anderen Akteuren auch für Hamburg wichtige Schnittstellen für den Kinderschutz qualifizieren?[116]
- Welche Fortbildungskonzepte für Kinderärztinnen und Kinderärzte sowie für Familienrichterinnen und Familienrichter können entwickelt und/oder unterstützt werden, um der Diskrepanz zwischen bescheinigten Vorsorgeuntersuchungen einerseits und dem Zustand der

[116] Arbeitsstab 2017b, S. 2.

vorgestellten Kinder andererseits entgegenzuwirken und eine frühzeitige Identifizierung von Entwicklungsrückständen und Vernachlässigungen zu fördern?[117]

- Wie kann – bereits in Studium und Ausbildung sowie während der Berufsausübung – erforderliches Wissen über Misshandlung und Vernachlässigung ausreichend und qualifiziert vermittelt und aktuell gehalten werden? Welche Vereinbarungen und Kooperationen mit den Hochschulen in Hamburg sind dafür förderlich? Für alle angehenden Fachkräfte „verpflichtende Kinderschutzmodule“?
- Ist neben den bereits vorhandenen Anlaufstellen und Telefonnummer beim KJND eine weitere zentrale Anlaufstelle für Kinder, Eltern und andere Betroffene erforderlich?
- Wie kann insgesamt in der Hamburger Zivilgesellschaft eine „Kultur des Hinsehens“ (FDP) gefördert werden, die sich grundlegend für das gute und gesunde Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen in Hamburg stark macht und diese Verantwortung nicht alleine den professionellen Akteuren im Kinderschutz aufbürdet?

[117] Zum Thema Vorsorgeuntersuchungen und Fortbildungen siehe EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 9, 21-23.

7 Themenblock IV: Organisatorische und konzeptionell-fachliche Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe und Kinderschutz in Hamburg

Wesentliche Herausforderungen an die organisatorische und konzeptionell-fachliche Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe und des Kinderschutzes in Hamburg ergeben sich aus den zentralen Befunden der drei zuvor erörterten Themenblöcke: Konkret muss das Hamburger Kinder- und Jugendhilfesystem die rechtlich komplexen Rahmungen (Themenblock I), die heterogenen Lebensverhältnisse in den Regionen der Stadt (Themenblock II) sowie die vertiefenden Erkenntnisse über Erscheinungsformen und Ursachen von KWG, über wirksame Präventiv- und Schutzmaßnahmen sowie deren Nebeneffekte (Themenblock III) bei seiner Organisationsgestaltung und Konzeptentwicklung berücksichtigen.

Um diesen Herausforderungen begegnen zu können und damit ein gelingendes Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen zu sichern, werden in Hamburg erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen bereitgestellt. Ende 2016 waren insgesamt 4391 Personen als pädagogisches und Verwaltungspersonal (außerhalb der Kitas) in den Jugendhilfeeinrichtungen Hamburgs beschäftigt. Davon entfielen 11 Prozent auf den ASD und 9 Prozent auf die Jugendhilfeverwaltung.[118] 2013 wendete Hamburg 926 Mio. Euro (brutto) für die Kinder- und Jugendhilfe auf. 2015 betrug der Wert 1,15 Mrd. Euro (brutto) und damit 20 Prozent mehr als im Vorjahr. Für die HzE wurden davon 325 Mio. Euro aufgewendet. Der Betrag für die Jugendarbeit lag wie 2013 bei 35 Mio. Euro, der Anteil an den Gesamtaufwendungen sank damit im Vergleich von 2013 zu 2015 von vier auf drei Prozent.[119] Laut der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik fielen im Bundesländervergleich die höchsten Ausgaben für HzE (inklusive der Hilfen für junge Volljährige) pro unter 21-Jährigen 2015 mit Ausnahme vom Saarland in den Stadtstaaten an, wobei Hamburg mit den zweithöchsten Ausgaben überhaupt nur von Bremen übertroffen wurde.[120] Die Ursachen für die Ausweitung der finanziellen Aufwendungen und den damit in Verbindung stehenden erhöhten Fallzahlen[121] werden unterschiedlich bewertet. Als Extrempositionen stehen sich hier die Auffassung einer mangelhaften Steuerung und die Position einer Ausweitung der Bedarfe gegenüber.[122]

[118] Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts 2017b.
[119] Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts 2016.
[120] 703 Euro (Berlin), 910 Euro (Hamburg), 1356 Euro (Bremen), Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik o.J.
[121] Z.B. Steigerungen der Sozialpädagogischen Familienhilfe in Hamburg von 105 Familien, für die die Hilfe im Jahr 1995 beendet wurde auf 1984 Familien im Jahr 2014; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts 2017a, S. 84.
[122] Ziegler, S. 5-6.

7.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948

Im Sinne der Unterteilung in Analysefragen und Empfehlungsfragen sind die nachstehenden Fragen aus der Einsetzungsdrucksache für diesen Themenblock von besonderer Bedeutung.

2.1	Sind die Verantwortlichkeiten für sämtliche Prozessschritte in der Arbeit des ASD, auch in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, eindeutig und klar geklärt?
8.1	Kann die Jugendhilfeinspektion der Einhaltung von Standards und Regeln sowie der Etablierung einer förderlichen „Fehlerkultur“ dienlich sein?
9.1	Welche fachlichen und pädagogischen Zielkonflikte führen zu Kommunikationsbarrieren der Akteure (ASD, freie Träger, Eltern et cetera)?
9.3	Dient das Konzept Eingangsmanagement / Fallmanagement / Netzwerkmanagement dem Fallverstehen im ASD und dem Beziehungs- und Vertrauensaufbau zu den Familien?
10.2	Ist das derzeitige System an den Rechten und Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen orientiert?
10.3	Welche bestehenden oder zu schaffenden Richtlinien und Arbeitsweisen fördern diese Sichtweise, welche laufen ihr entgegen?
10.4	Welche Beteiligungsrechte gibt es für Kinder und Jugendliche bei Inobhutnahmen und der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung?
11.	Das Verhältnis zwischen den bezirklichen Jugendämtern und Chancen möglicher vertiefter Kooperation sowie das Verhältnis zwischen Sozialbehörde und bezirklichen Jugendämtern bei der Einhaltung von Standards und Vorschriften.
12.1	Welche Vereinbarungen zur Zusammenarbeit an den Schnittstellen gibt es?
12.2	Sind diese aus Sicht der Praxis sinnvoll und praktikabel?
14.1	Rückführungsprozesse in der Praxis und die ihnen zugrunde liegenden Vorschriften und Regeln und mögliche gesetzliche Regelungsbedarfe.
15.1	Übersichtlichkeit sowie Anwendbarkeit von Regelwerken in der Praxis – Überprüfung der Verfahren zur Implementierung von Fachvorgaben und Regelungen mit dem Ziel einer besseren Übersichtlichkeit und Vereinfachung.
15.2	Und wie steht es bezüglich dieser Aspekte und Zielsetzungen um die erforderliche technische Ausstattung und um Sachressourcen?
16.1	Welche Abläufe und Abwägungen gibt es bei der Auswahl von Pflegeeltern?

7.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission

Von besonderer Bedeutung für diesen Themenblock sind die nachstehend genannten sowie alle in der Einleitung aufgeführten Erkenntnisquellen.

Sitzung	Erkenntnisquelle	Themenbereich
21.09.2017	Prof. Schrapper (Vorsitzender der EK)	Organisation Sozialer Dienste
	Frau Spieker (Abteilungsleitung der Abteilung Gestaltung der Jugendhilfe der BASFI)	Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe (SAJF)
22.09.2017	Herr Slüter (Geschäftsführer des Deutschen Kinderschutzbundes, Landesverband Hamburg)	Kooperation unterschiedlicher Akteure im Kinderschutz
	Herr Brayer (Projektleiter des Kinder- und Familienzentrums Hamburg Schnelsen)	Verlässliche Orte. Anmerkungen zur Sozialraumorientierung (SHA/SAJF)
	Herr Berling (Geschäftsführer Aktive Nachbarschaft Jenfeld e.V.)	Praxis offener Kinder- und Jugendarbeit und sozialräumliche Hilfen und Angebote (SHA/SAJF)
01.12.2017	Prof. Biesel, Prof. Messmer (schriftlicher Bericht Jan. 2018)	Metaanalyse Untersuchungsberichte der Jugendhilfeinspektion zur Identifikation von Strukturproblemen in der Hamburger Kinder- und Jugendhilfe
18.01.2018	Frau Bossen (Pflege- und Patenkinder Fachdienst für Familien)	Pflegeltern und -kinder
	Frau Laux (Referatsleitung Hilfen zur Erziehung und Schutz junger Menschen in der BASFI)	
22.03.2018	Herr Krampe, Pflegeelternrat Hamburg	Pflegeeltern und -kinder
22.03.2018	Beteiligungswerkstatt: Eltern und Dr. Timo Ackermann, Dr. Pierrine Robin	Erwartungen, Wahrnehmungen, Bewertungen beteiligter Kinder, Jugendlicher und deren Eltern
2. Quartal 2018	Arbeitsstab	Online-Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD und weiterer sozialer Dienste sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der freien Träger in HH

7.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock IV

Nachfolgend werden die wichtigsten Erkenntnisse aus der Analysephase der EK differenziert nach organisatorisch strukturellen Bedingungen, dem Fachkonzept Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe (SAJF) und der Fachanweisung zum Pflegekinderdienst (PKD) sowie dem dazu gehörenden fachlichen Rahmenkonzept Pflegekinderhilfe vorgestellt. Dabei werden auch die Kooperationen der unterschiedlichen Akteure z.B. innerhalb des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe, aber auch der freien Träger mit dem öffentlichen Träger und anderen Institutionen mit Kooperationsanspruch thematisiert.

Entwicklung organisatorischer Bedingungen und Herausforderungen in Hamburg

Nach der Aufarbeitung von Fällen massiver KWG und Verletzung von Kindern sind in Hamburg in der konzeptionellen und organisatorischen Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe und des Kinderschutzes deutliche Entwicklungen erkennbar. Hierzu zählen insbesondere*:*

- Die Einführung einer qualifizierten KWG-Diagnostik in Zusammenarbeit mit den Städten Stuttgart und Düsseldorf,
- die Überarbeitung des Anlagenbandes zur Fachanweisung ASD,
- die Reorganisation und Qualifizierung der Pflegekinderhilfe,
- die Umsetzung einer ASD-Fachkräftestrategie (Personalbemessung, Stellenausweitung, Anhebung der Bezahlung, beginnende Personalentwicklung etc.),
- die Ausdifferenzierung der Fort- und Weiterbildungsangebote des sozialpädagogischen Fortbildungszentrums, auch zu Einarbeitung neuer Fachkräfte im ASD;
- der Aufbau des Kinder-KOMPT des Instituts für Rechtsmedizin des UKE und die Kooperationsvereinbarung mit den Hamburger Jugendämtern,
- Entwicklung, Einsatz und wissenschaftliche Evaluation einer Jugendhilfeinspektion,
- die Einführung und Zertifizierung eines umfassenden Qualitätsmanagementsystems (QMS).[123]

Ein Kernproblem in der Gestaltung von Organisationen (nicht nur) in Hamburg ist jedoch immer wieder die „flächendeckende“ Umsetzung und Beachtung grundsätzlich für richtig und gut erkannter Arbeitsweisen und Strukturen. Eindeutige Defizite der Umsetzung sind hier ebenso zu beachten wie begründete Hinweise auf im Einzelfall notwendige Abweichungen, auf Überforderungen oder mangelnde Ausstattung für diese Vorgaben.

Eine besondere Herausforderung für eine qualifizierte und zuverlässige Organisation professioneller Arbeit, die Kinderschutz gewährleisten und Kinderrechte stärken soll, ist in Hamburg zudem der komplexe Organisationsaufbau im Stadtstaat mit sieben Bezirken (siehe Themenblock I) sowie die Größe allein des ASD mit ca. 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (siehe Themenblock V) in 40 Abteilungen.

Für eine grundlegende Darstellung der Herausforderungen an die Gestaltung der organisatorisch-strukturellen Rahmenbedingungen für die Kinder- und Jugendhilfe und den Kinderschutz in Hamburg wird auf die Ausführungen zum Themenblock I verwiesen. Die dort und im Vermerk des Arbeitsstabes zu den behördlichen Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg[124] skizzierten Bedingungen sind bei der organisatorisch-strukturellen und konzeptionell-fachlichen Gestaltung der Kinder- und Jugendhilfe Hamburgs zu berücksichtigen. Sie werden in Globalrichtlinien durch den Senat[125], in Fachanweisungen durch die Fachbehörde[126], im Fall der Kinder- und Jugendhilfe durch die BASFI, in Dienstanweisungen durch die jeweiligen Bezirksamtsleitungen und Steuerungsverfügungen durch die jeweiligen bezirklichen Fach-/Jugendamtsleitungen konkretisiert und geregelt.[127] Aus dieser Komplexität der Gegenstände ergibt sich vor dem Hintergrund der vielen Akteure mit unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen für den Bereich der konzeptionell-

[123] QMS in § 19b AG SGB VIII, Jugendhilfeinspektion in § 19a AG SGB VIII.
[124] Arbeitsstab 2017a.
[125] Siehe § 46 BezVG.
[126] Siehe § 45 BezVG.
[127] Siehe BASFI 2017c.

fachlichen Steuerung ein hoher Kommunikations-, Regelungs- und Abstimmungsbedarf, welcher sich exemplarisch am Besprechungswesen und im Besonderen bei der Veränderung von Fachvorgaben[128] aufzeigen lässt.

Die bisherige Arbeit der EK hat daher auch gezeigt, dass die skizzierten Entwicklungen neben positiven Effekten auch kritische Auswirkungen zeigen, die es bei der Weiterentwicklung zu analysieren und zu verändern gilt. Insbesondere durch eine Metaanalyse der Untersuchungsberichte der Jugendhilfeinspektion sind auch strukturelle Probleme in der Organisation der Hamburger Kinder- und Jugendhilfe deutlich geworden:

- in der aktiven Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Eltern,
- in der zuverlässigen Wahrnehmung und qualifizierten Ausgestaltung des Wächteramts durch Fachkräfte,
- in der fundierten und reflektierten Anwendung des Diagnoseinstruments KWG/Instrumente sozialpädagogischer Diagnostik,
- in der sicheren Anwendung der elektronischen Aktenführung und Falldokumentation mit der Fachanwendung JUS-IT sowie in der nutzerfreundlichen Gestaltung des Verfahrens,
- in der Wahrnehmung von Dienst- und Fachaufsicht auf den zuständigen Leitungsebenen,
- durch Arbeitsüberlastung und Personalfluktuation.[129]

Eine weitere zentrale Erkenntnis aus der Metaanalyse der Jugendhilfeinspektions-Berichte betrifft die Kooperation in der Fallbearbeitung bei Verdachtsfällen von KWG. In diesen Fällen steigt die Anzahl der Beteiligten z.T. massiv an. Deutlich wird in diesem Zusammenhang, dass „sich aufgrund der hohen Zahl an Akteuren Probleme der Kooperation und Kommunikation u.U. exponentiell verstärken“.[130]

Innerhalb der EK wurden daher Fragen der Organisationsgestaltung und verschiedene Konzepte zur Organisationssteuerung intensiv beraten. Dabei pendeln die Debatten um eine qualifizierte Gestaltung von Organisationsbedingungen (auch) in Hamburg zwischen drei gleichwertigen Polen:

- Konzentration auf die Gestaltung sachgerechter und verbindlicher Regelungen zu Arbeitsweisen und Strukturen;
- Konzentration auf die aufgabengerechte Ausstattung, insbesondere mit Personal und sachlichen Ressourcen;
- Konzentration auf die Qualifikationen der Fachkräfte, ihre Auswahl, Einarbeitung und Fortbildung.

Deutlich geworden ist immer wieder, dass eine einseitige Konzentration auf einen Fokus (Ausstattung, Regeln oder Qualifikation) nicht zielführend ist. Damit Wirkungen der Organisationsgestaltung und -steuerung produktiv werden können, müssen immer alle drei Perspektiven Betrachtung finden, wenn nur eine wegfällt (zu wenig Ressourcen, insbes. Personal, keine verbindlich orientierenden Regeln, nur gering oder falsch qualifiziertes und fortgebildetes Personal), können die anderen Perspektiven diesen Mangel nicht ausreichend kompensieren. Und nicht zuletzt zeigen sich Organisationsklima und -kultur (auch) in der Hamburger Organisation der Sozialen Dienste als bedeutsame Faktoren für die Bereitschaft von Mitarbeiterinnen und

[128] Siehe Ablauf der Veränderungsprozesse Anlagenband/JUS-IT in BASFI 2015a.
[129] Biesel und Messmer 2018, S. 24.
[130] Ebd., S. 21.

Mitarbeitern, sich zu „engagieren“ und längerfristig auf die Organisation einzulassen.[131] In diesem Kontext steht auch die Etablierung einer produktiven „Fehlerkultur“ zur Diskussion.[132]

All dies deutet darauf hin, dass auch die Beachtung aller drei Perspektiven erst dann zu einer förderlichen Kultur des Aufwachsens für Kinder, Jugendliche und Familien in Hamburg werden kann, wenn sie insgesamt ein Ziel verfolgt: Strukturen und Konzepte der Organisation des Kinderschutzes so zu gestalten, dass eine professionelle sozialpädagogische Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefördert wird, den Fachkräften grundsätzlich Anerkennung und Vertrauen entgegengebracht und ihnen Möglichkeiten des kritischen Austauschs und der systematischen Reflexion geboten werden.

Eine Organisation, die einem komplexen und dynamischen Gegenstand wie der Verhinderung, Bearbeitung und Lösung von KWG gerecht werden und damit auch Kinderrechte berücksichtigen will, muss in ihren Strukturen und Arbeitsweisen zuverlässig und belastbar, aber auch reaktionsschnell und anpassungsfähig sein, um die Handlungsfähigkeit der auf der operativen Ebene Tätigen zu erhalten. Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe müssen daher immer wieder normative Vorgaben interpretieren, mit Regelungslücken umgehen und Ambivalenzen standhalten.[133] Dies kann nur in einem Umfeld förderlicher Organisationsstrukturen mit auskömmlichen personellen und sächlichen Ressourcen sowie in einem grundsätzlich respektvollen Organisationsklima gelingen.

Für die Steuerung der öffentlichen Kinder- und Jungendhilfe und insbesondere der Sozialen Dienste wurden in den Beratungen der EK immer wieder zwei Strategien diskutiert, diese grundsätzlichen Anforderungen zu realisieren:

- Zum einen müssen die Kompetenzen und Ressourcen verfügbar gemacht werden, erforderliche Auslegungs- und Entscheidungsspielräume im Einzelfall sachkundig, sorgfältig (fachlich) und zielgerichtet – Eltern nehmen ihre Verantwortung wieder wahr und dem Kind geht es besser – zu nutzen;
- zum anderen muss durch sachgerechte Kontrolle und ggf. Sanktion die verbindliche Einhaltung für richtig gehaltener Regelungen (z.B. Zuständigkeiten) und Verfahren (z.B. Fristen, Beteiligungen, Dokumentationen) durchgesetzt werden; hier sind insbesondere die Leitungen gefordert.

Entscheidend für den Erfolg der Organisationsgestaltung wird aber sein, dass alle diese Strategien im Blick auf ihre Wirkungen immer wieder überprüft werden. Die Auslegung und Nutzung von Entscheidungsspielräumen, die ausreichende und sachgerechte Ausstattung sowie die Durchsetzung notwendiger Regeln muss bewusst, begründet, transparent und nachvollziehbar erfolgen. Sie ist vor allem im Blick auf die (Aus-)Wirkungen daraus resultierender Entscheidungen für Kinder und Eltern mittels empirischer Analysen zur Nutzung der Entscheidungsspielräume, zur ausreichenden, insbes. personellen, Ausstattung sowie zur Durchsetzung notwendiger Regelungen immer wieder kritisch zu reflektieren.

[131] EK-Protokoll Nr. 21/7, Sitzung am 30.11./01.12.2017, S. 36 (Merchel, Anlage 4, o.S.).
[132] Ebd. S. 14, 22, 27, 30, 36 (Merchel, Anlage 4, o.S.), 37 (Biesel und Messmer, Anlage 5, S. 10-11).
[133] Ebd., S. 13.

In den Beteiligungswerkstätten mit betroffenen Eltern ist nochmals deutlich geworden, wie wichtig es für den Erfolg von Schutz und Hilfe ist, dass Kinder und Eltern die Entscheidungen der Fachkräfte verstehen und nachvollziehen können, nur so kann eine Akzeptanz erreicht werden.[134]

Regelanwendungen, Ausstattung und Handlungsspielräume müssen rational durch Kenntnis ihrer Wirkungen und ihrer qualitativen Ergebnisse überprüft werden. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass einerseits die Gefahr besteht, sich in der Komplexität (Erscheinungsformen, Verursachungen oder Kooperationserfordernisse) zu verlieren, andererseits ein Kinderschutz, „der Kinder schützt“, nicht gelingen kann, wenn Komplexität unangemessen reduziert wird.

Eine an den (Aus-)Wirkungen des Organisationshandelns für ein „gutes/gelingendes Aufwachsen“ von Kindern und Jugendlichen orientierte Reflexion und Kontrolle konkreter Handlungskonzepte und -praxen ist unverzichtbar und erhöht deutlich das Potenzial von Entscheidungen und Handlungen im Einzelfall, die Kinderrechte stärken und – wo erforderlich – Kinderschutz gewährleisten. Voraussetzung für eine in diesem Sinne qualifizierte fachliche Entscheidung ist, dass Fachkräfte eine sichere organisationale Einbindung und Rückhalt in ihrer Organisation hierfür erhalten und so besser mit potentiell überfordernden Situationen umgehen können, auch um wiederum Kindern und Eltern den nötigen Rückhalt geben zu können – so fordern es auch die befragten Eltern.

In der Organisationsuntersuchung der Jugendämter und ASD-Abteilungen in Hamburg von 2012[135] ist diese Herausforderung an die Organisationsgestaltung bereits als „doppelte Übersetzungsarbeit“ zwischen „der Unordnung des wirklichen Lebens und der Ordnung der Normen und Fälle“ verdeutlicht worden.[136] Diese Fähigkeit der Fachkräfte, die Besonderheiten der konkreten Lebenssituation von Kindern und Eltern zu erfassen und in die Vorgaben und Strukturen der Kinderschutzarbeit angemessen zu übersetzten, ebenso wie die Fähigkeit, Eltern und Kindern die Chancen und Möglichkeiten ebenso wie die Risiken und Grenzen öffentlicher Hilfen und ggf. Eingriffe zum Schutz der Kinder, verständlich zu erklären, ist auch in den Beteiligungswerkstätten von den Eltern sehr deutlich eingefordert worden.[137]

In Bezug auf die Regelwerk- und Prozessgestaltung muss zudem eine „Tendenz hin zur Ausprägung einer präventiven Handlungsunfähigkeit im Felde der Kinder- und Jugendhilfe“[138] beachtet werden, wenn in einer Fixierung auf mögliche Gefährdungen, die es zu verhindern gilt, die Optionen für aktivierende Hilfe aus dem Blick geraten (siehe auch Themenblock III). Vor diesem Hintergrund ist auch die über verschiedene Themenblöcke geführte Diskussion über die Führung und Verwaltung der elektronischen Akte, die damit verknüpfte Fachanwendung JUS-IT und deren Anwendbarkeit zu sehen. Die EK nimmt unterschiedliche Einschätzungen hierzu zur Kenntnis, kann jedoch – auch da (noch) keine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Programm und seiner Anwendung erfolgte – keine abschließende Bewertung vornehmen.[139]

[134] EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 11.
[135] Schrapper 2012, S. 8, 9.
[136] EK-Protokoll Nr. 21/6, Sitzung am 21./22.09.2017, S. 30 (Schrapper, Anlage 2, o.S.).
[137] EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 38 (Ackermann und Robin, Anlage 2, S. 27); Ackermann und Robin 2018, S. 62, 63.
[138] EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 30 (Kessl, Anlage 5, S. 23).
[139] EK-Protokoll Nr. 21/7, Sitzung am 30.11./01.12.2017, S. 19 und 26.

Schnittstellen und Kooperationen mit weiteren Akteuren im Kinderschutz

Im SGB VIII wird für eine Einschätzung, ob in einem konkreten Fall eine KWG vorliegt, ein „Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte“ gefordert (§ 8a SGB VIII); Entscheidungen über für den Kinderschutz ggf. erforderliche Eingriffe in die elterliche Sorge können nur von einem Familiengericht getroffen werden. Auch daher fordert das KKG den Aufbau verbindlicher Netzwerkstrukturen im Kinderschutz.

Die BASFI verfügt über eine Vielzahl struktureller wie einzelfallbezogener Kommunikationsstrukturen[140], die der Kooperation und damit auch Kommunikation innerhalb der öffentlichen Jugendhilfe wie auch der Kommunikation zu den Trägern der freien Jugendhilfe dienen soll. Die Kooperation zwischen den einzelnen Bezirken und den Bezirken mit der BASFI soll der Entwicklung und Einhaltung von Standards, der Bewertung von Kontraktkennzahlen, der Entwicklung der Prozesse des QMS und dem regelhaften, aber auch anlassbezogenem Fachaustausch dienen. Die Zusammenarbeit mit den freien Trägern gestaltet sich über unterschiedliche Unterarbeitsgruppen der Landesarbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII, zur Sicherung einer kontinuierlichen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit, des fachlichen Austausches und der Entwicklung von Arbeitsrichtlinien und -hilfen. Damit sind die Rahmenbedingungen für Kooperationen hergestellt. Hinzu kommen zahlreiche Akteure und Institutionen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe, vor allem in den Bereichen Gesundheit, Schule, Justiz und Polizei. Bei der Umsetzung bzw. Ausgestaltung von Kooperation sind unterschiedliche Barrieren von Systemunterschieden bis hin zur inneren Haltung der einzelnen Akteure im Kinderschutz zu bewältigen. Kooperationshemmnisse ergeben sich durch die Versäulung der unterschiedlichen Systeme, die unterschiedlichen Finanzierungssysteme, ein unterschiedliches Selbstverständnis, Schweigepflichten und durch den notwendigen Vertrauensschutz, sowie durch mögliches Kompetenzgerangel und bestehende Trägerkonkurrenzen.[141] In diesem Zusammenhang wurde von einer Sachverständigen erwähnt, dass die Kooperation zwischen dem UKE, der BASFI und den Bezirksämtern trotz Kooperationsvereinbarung noch immer nicht flächendeckend funktioniert.[142]

In den Diskussionen wurde auch immer wieder betont, dass verbesserter Kinderschutz an der Praxis orientierte fachliche Dialoge zwischen allen Akteuren erfordert. Es benötigt hierzu neben Wissen um die jeweiligen Rollen und Aufgaben, wechselseitigem Respekt und Wertschätzung, vor allem die Fähigkeit und Bereitschaft aller Beteiligten zur Perspektivübernahme. Förderlich ist gemeinsames Fallverstehen, das Wissen um Verstrickungsrisiken und eine Verständigung über Haltungen und Leitbilder.[143] In der EK werden multiprofessionelle Teams in den Jugendämtern sowie gemeinsame arbeitsfeld- und institutionenübergreifende Fortbildungen als mögliche Lösungsansätze benannt.

Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe

Die Grundlage für das Programm SAJF bildet die Globalrichtlinie GR J 1/17 vom 1. Februar 2017, der die GR J 1/12 vorausging. Die erklärte und gewollte Zielsetzung solcher sozialräumlichen Hilfen ist es, gerade Kinder und Familien in Belastungssituationen durch sozialräumliche Angebote in ihrem

[140] BASFI 2017b.
[141] Krüger 2012, S. 15.
[142] EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 35 (Seifert, Anlage 10, o.S.).
[143] EK-Protokoll Nr. 21/6, Sitzung am 21./22.09.2017, S. 33 (Slüter, Anlage 5, S. 1).

sozialen Umfeld zu erreichen und sie so möglichst integrativ unterstützen und fördern zu können.[144] Allerdings werden die SAJF in der Fachöffentlichkeit auch kritisch als Einsparstrategien durch eine Verlagerung individueller Rechtsansprüche in unspezifische sozialräumliche Angebote wahrgenommen[145], obwohl bisher durch die SAJF keine Kostenreduzierungen im Bereich der HzE nachgewiesen werden können.[146]

Für die durchführenden Einrichtungen kommt es immer wieder zu Konflikten, einerseits offene Zugänge zu gestalten und andererseits intensive Einzelfallkonstellationen und -problematiken mit KWG-Aspekten und den daraus folgenden Kooperationen ggf. mit dem ASD zu bearbeiten. Auf die Gefahr eines Vertrauensverlustes auf Seiten der potentiellen Nutzerinnen und Nutzer gegenüber dem System der Kinder- und Jugendhilfe wurde deutlich hingewiesen.[147]

Insgesamt wurde in der EK das Konzept und die Praxis der SAJF in Hamburg als ein tragfähiger Weg vorgestellt[148], die paradoxen Anforderungen einer Kinder- und Jugendhilfe mit möglichst wenig exkludierenden Effekten und zugleich verbindlichen Leistungsansprüchen im Einzelfall konstruktiv zu gestalten. Es muss aber auch hier weiter geprüft werden, ob das Programm SAJF die gewünschten nachhaltigen Wirkungen in der Realität hinterlässt und somit die Situation von Kindern, Jugendlichen, jungen Erwachsenen und Familien mit Unterstützungsbedarf tatsächlich verbessert. Im Rahmen einer Begleitforschung im Bezirk Hamburg-Mitte wird das Programm SAJF bis Juni 2020 evaluiert.[149] Auch sollten hierbei andere sozialräumliche Projekte, wie die Hamburgischen Kinder- und Familienzentren, systematisch in den Blick genommen werden.[150]

Zudem benötigt die Umsetzung sozialräumlicher Hilfen auch personelle Ressourcen. Es blieb in der EK unklar, ob die Schaffung der speziellen Netzwerkerstellen[151] ausreichend und geeignet ist, um die Anforderungen an eine gelungene sozialräumlich orientierte Arbeit im ASD zu gewährleisten. Auch fallführende Fachkräfte in den ASD benötigen zeitliche Ressourcen für die Sozialraumorientierung.

Fachanweisung Pflegekinderdienst

Für den in der EK ebenfalls thematisierten PKD der bezirklichen Jugendämter gelten wie für die ASD-Abteilungen das QMS mit seinen dazugehörenden Prozessen und die aktuelle, 2013 in Kraft getretene Fachanweisung PKD, die durch das seit 2014 geltende fachliche Rahmenkonzept Pflegekinderhilfe ergänzt wird. Von zentraler Bedeutung in dieser Fachanweisung ist der konsequente Versuch, alle Regelungen aus der Perspektive der betroffenen Kinder zu entwickeln. Auch nun verbindlich benannte Ausschlusskriterien im Kontext der Eignungsfeststellung von potenziellen Pflegeeltern, auch für die sog. Verwandtenpflege, sind bedeutsam. Diesen Konzepten wird ein auch im Bundesvergleich hoher fachlicher Standard attestiert. Gleichzeitig gilt es zu

[144] Ebd., S. 10-16 u. 22-27, 34 (Berling, Anlage 6).
[145] Gerlach und Hinrichs 2014.
[146] EK-Protokoll Nr. 21/6, Sitzung am 21./22.09.2017, S. 12 und vgl. Abschnitt 7 zu Themenblock IV.
[147] EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017, S. 30 (Kessl, Anlage 5a, o.S.).
[148] Vgl. hierzu die Ausführungen von Spieker und Berling, EK-Protokoll Nr. 21/6, Sitzung am 21./22.09.2017, S. 13, 23.
[149] T. Wiesner 2017, S. 4.
[150] Brayer und Hußmann 2018, S. 113-117; Hußmann 2017.
[151] Die Netzwerkerstellen sollen keine Fallverantwortung tragen und sind im Zusammenhang mit der Einführung der Funktionsbereiche Eingangs-, Fall- und Netzwerkmanagement im ASD entstanden.

bedenken, dass nicht automatisch von einem guten Konzept auf eine gute Praxis geschlossen werden darf, hier ist vielmehr eine Evaluation notwendig, um Umsetzung und Umsetzbarkeit zu prüfen.[152]

Eine spezielle Fachanweisung für Kinder mit Behinderungen existiert gegenwärtig nicht.[153] In Bezug auf die Entwicklung bzw. Weiterentwicklung der zuvor genannten Regelwerke wurden mehr Beteiligungsmöglichkeiten der freien Träger der Jugendhilfe gefordert. Vor diesem Hintergrund konnten im Zusammenhang mit Pflegefamilien zwei zentrale Spannungsfelder identifiziert werden, die es zu berücksichtigen gilt: Ein möglicher konfliktträchtiger Bereich betrifft die öffentliche Leistung im privaten Raum, das zweite Spannungsfeld entsteht im Verhältnis zwischen der Herkunftsfamilie und den Pflegeeltern. Der Bedarf an Pflege- und Bereitschaftspflegestellen in Hamburg ist hoch und kann bislang mit vorhandenen Ressourcen nicht befriedigt werden.[154]

Perspektive von Kindern und Eltern in der Kinder- und Jugendhilfe

Um im Rahmen der EK auch die bedeutende Perspektive von Adressatinnen und Adressaten auf das Hamburger Kinder- und Jugendhilfesystem zu erfassen, wurden Beteiligungswerkstätten initiiert und realisiert.[155] Als zentrale Erkenntnisse aus diesen Beteiligungswerkstätten, die für ihren Teil von den Eltern selbst in der EK präsentiert wurden, sowie aus der anschließenden Diskussion innerhalb der EK, lassen sich folgende Erkenntnisse zusammenfassen:

- Die Vorstellungen und Wünsche, die die beteiligten Kinder und Eltern geäußert haben, werden durch die gesetzlichen und organisatorischen Regelungen nicht gehemmt, das Problem wird vielmehr in der Umsetzung dieser Regelungen für den konkreten Einzelfall gesehen.[156]
- Kinder und Eltern erleben die Kommunikation, Mitwirkung und Beteiligung in den sie betreffenden Maßnahmen häufiger als nicht ausreichend, fühlen sich nicht ernst genommen und zum Teil zur Nummer degradiert.[157]
- Kinder und Eltern erlebten auch die ihnen angebotenen Hilfen zum Teil als nicht rechtzeitig oder ungeeignet, insbesondere wenn ihre Situation und ihr konkretes Umfeld zu wenig anerkannt werden.[158]
- Aber Eltern und Kinder erleben auch Fachkräfte in den ASD-Abteilungen und Einrichtungen der Jugendhilfe, die ihnen respektvoll begegnen, gute Unterstützung anbieten und ihnen positive Entwicklungen ermöglichen.[159]

Deutlich sind auch die Hinweise der Eltern für die Weiterentwicklung der Arbeitsweisen und der Organisation:

- „Mauern“ auf dem Weg zur Hilfe abbauen: „Hemmschwellen“ reduzieren, Angst nehmen, Hilfe anbieten ohne „abzustempeln“, Eltern nicht mehr „abkanzeln“!

[152] EK-Protokoll Nr. 21/8, Sitzung am 18./19.01.2018, S. 15.
[153] Ebd., S. 12.
[154] Ebd., S. 10-11, 16.
[155] Ackermann und Robin 2018.
[156] EK-Protokoll Nr. 21/7, Sitzung am 30.11./01.12.2017, S. 12.
[157] Ackermann und Robin 2018, S. 46.
[158] Ebd. S. 26, 40.
[159] EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 38 (Ackermann und Robin, Anlage 2, S. 27); Ackermann und Robin 2018, S. 62, 63.

- „Struktur ins Depot“ bringen: das Jugendamt besser strukturieren und darüber informieren, klarmachen, was das Jugendamt macht und an wen man sich wenden kann.
- Das „Vogelhaus“ beruhigen: Verlässliche Arbeitsprozesse und Arbeitsbeziehungen, kraftvolles, gut ausgebildetes Personal, das ruhig agiert und selber Unterstützung hat.
- Keine „Halsbänder“: Anerkennung und Mitsprache statt Sanktionierungen „von allen Seiten“.
- Über die „Nummer“ hinaus: Zeit für individuelle, menschliche und zugleich sachliche Fallarbeit.[160]

In der EK wurde daher den Fragen nach dem Verständnis der Zuständigkeiten und des Aufgabenprofils des ASD durch Eltern und Kinder eine hohe Relevanz beigemessen. Gefordert wird deutlich eine Beratung und Arbeit mit Familien, ebenso wie eine gut strukturierte und nachvollziehbare Koordination und Entscheidung von Hilfeleistungen. Aus der Perspektive der Eltern bleibt insbesondere die konkrete, nachvollziehbare und respektvolle Beziehungsgestaltung zwischen Fachkräften und Betroffenen der Dreh- und Angelpunkt, auch für einen wirksamen Kinderschutz.[161]
In der EK wurde erneut darauf hingewiesen, dass notwendige Verbesserungen der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne von Kindern und Eltern weniger an den Haltungen der Fachkräfte ansetzten sollten, als vielmehr die Organisationsstrukturen und vor allem Organisationskulturen in den Blick nehmen müssten, damit diese an den Bedarfen der Klientinnen und Klienten ausgerichtet werden und somit auch die Voraussetzungen bieten, dass Fachkräfte wie gefordert mit Respekt und Klarheit Eltern und Kindern begegnen können.[162]

Hinweise aus den Befunden der online-Befragungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Sozialen Diensten der Stadt und bei freien Trägern liegen am Ende der Analysephase vor. Die Ergebnisse der Befragungen werden noch durch die EK zu bewerten sein.

7.4 Hinweise und Schlussfolgerungen für die Empfehlungsphase

In den Fragen des Einsetzungsbeschlusses dieser EK wird in Bezug auf die konzeptionellen und organisationalen Themen besonders nachgefragt:

(*1) Wie berücksichtigt und stärkt die Organisation der Sozialen Dienste Kinderrechte?*
Hier haben insbesondere die Beteiligungswerkstätten deutlich gemacht, dass Kinderrechte zwar grundsätzlich formuliert sind (siehe auch Themenblock I), in der konkreten Umsetzung aber noch zu zufällig berücksichtigt werden können, vor allem abhängig von Belastungen der Fachkräfte und Klarheit der Organisation. In der Empfehlungsphase sollten daher möglichst konkrete Hinweise für eine strukturell tragfähig verankerte Berücksichtigung und Stärkung von Kinder- und Elternrechten in den zentralen Arbeitsprozessen im Kinderschutz, bei Inobhutnahmen sowie in der Hilfeplanung, insbesondere bei der Fremdunterbringung, formuliert werden.

[160] Ebd., Folie Nr. 31.
[161] EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 14.
[162] Ebd., S. 15.

(2) Wie kann die Arbeitsfähigkeit der Organisationen und besonders zu ihrer Zusammenarbeit positiv weiterentwickelt werden?

Im Anschluss an die Befunde des Organisations-Lagebilds von 2012 wird in den Beratungen der EK erneut deutlich, dass die Einlösung der komplexen Aufgabenstellung aller Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder zu fördern und zu schützen, und dies vor allem dadurch, dass sie Eltern gut unterstützen, wesentlich von der Arbeitsfähigkeit der Fachkräfte in den konkreten Prozessen der Beratung und Begleitung, der Förderung und Unterstützung sowie der Hilfe und des Schutzes abhängt. Diese Arbeitsfähigkeit muss durch geeignete Fachkonzepte, Organisationsstrukturen und Verfahrensregeln sowie auskömmliche personelle und sächliche Ausstattung ermöglicht werden. Dabei ist vor allem zu beachten, dass eine stabile Balance zwischen verbindlichen Vorgaben und klaren Regeln auf der einen und einer fundierten Auslegung für die Besonderheiten des konkreten Falles auf der anderen Seite gewährleistet wird. Zentrales Kriterium, ob in den Konzepten und der Organisation diese Balance gelingt, kann nur die Wirksamkeit von Förderung, Hilfe und Schutz im konkreten Fall sein. Organisatorisch zu sichernde Elemente sind vor allem die aktive Beteiligung von Kindern und Eltern, eine zuverlässige und respektvolle Zusammenarbeit aller Fachkräfte und ihrer Organisationen und gesicherte Orte und Verfahren der Reflexion und Evaluation.

Die EK sollte an diesen Befunden orientierte grundsätzliche Kriterien für detaillierte Überprüfungen der Fachkonzepte und Verfahrensregelungen in dafür geeigneten Gremien erarbeiten.

Die Notwendigkeit und die Herausforderungen einer zuverlässigen Zusammenarbeit und Kooperation sind insbesondere in den Themenblöcken I und III deutlich herausgearbeitet worden. Sie betreffen die Abstimmung und Koordination zwischen zuständigen Organisationen – z.B. Kita und Schule, Gesundheitsbereich und Beratungseinrichtungen, Gerichte und Polizei – ebenso wie die Zusammenarbeit der Fachkräfte in einem konkreten Fall. Auf diesen Grundlagen sollte die EK ebenfalls Kriterien für detaillierte Überprüfungen der Kooperationsvereinbarungen und Zuständigkeitsregelungen sowie für die Fachkonzepte (z.B. kollegiale und interdisziplinäre Beratungen) und Verfahrensregelungen in dafür geeigneten Gremien erarbeiten.

Auch sollte die EK geeignete Konzepte und Verfahren für die empirisch fundierte Evaluation der Wirksamkeit der in Hamburg genutzten fachlichen Arbeitsweisen und Regelungen der Kinder und Jugendhilfe empfehlen. Ob und ggf. wie die Jugendhilfeinspektion eines dieser Verfahren sein kann, dafür muss die Veröffentlichung der zentralen Befunde der Evaluation der Jugendhilfeinspektion abgewartet werden, die bis Sommer 2018 vorliegen sollen.

Für den Bereich der Pflegekinderhilfe sind in den Anhörungen und Diskussionen der EK bereits deutliche Empfehlungen erkennbar geworden, die einerseits den eingeschlagenen Weg einer „am Kind orientierten“ Gestaltung bestätigen und andererseits konkrete Weiterentwicklungen, insbesondere für die Arbeit mit Herkunftseltern, möglicher Rückführungen sowie für Kinder mit Behinderungen in Pflegefamilien betreffen.

Intensiv zu beraten sein werden, da ggf. strittig in der EK, vor allem Empfehlungen zu zwei Aspekten:

- zur grundlegenden Aufbau-Struktur der Sozialen Dienste der Hansestadt Hamburg im komplexen Gefüge eines Stadtstaates und seinen Bezirken (siehe auch Themenblock I und III). Ziel muss eine aufgabengerechte Reduktion von Überkomplexität sein: durch eine klare Zuordnung von Verantwortungen, Zuständigkeiten und Kompetenzen sowie eine tragfähige und belastbare Gestaltung von Schnittstellen nach innen und außen. Ob hier eine

Zentralisierung, z.B. in einem Landesbetrieb oder eine Stärkung der bezirklichen Jugendämter als voll funktionsfähiges kommunales Jugendamt geeignete Konzepte sind, muss beraten und abgestimmt werden.

- zu Aufgaben, Profil und Ausstattung der Leitungsebenen für die bezirklichen Sozialen Dienste (siehe auch Themenblock V). Sowohl die unmittelbaren operativen Leitungen der ASD-Abteilungen als auch die Zuordnung des ASD zu den Leitungen im Bezirk sind dabei in den Blick zu nehmen und auch in Bezug zu den vorstehenden Strukturfragen zu bewerten, um entsprechende Empfehlungen für ihre Weiterentwicklung zu erarbeiten.

Weitere Erkenntnisquellen

Die abschließende Auswertung der beiden online-Befragungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Sozialen Diensten der Stadt sowie bei den freien Trägern muss für die Erarbeitung konkreter Antworten und Empfehlungen abgewartet und genutzt werden.

Beraten werden sollte, ob noch kurzfristig eine Expertise zu wichtigen Hinweisen und Empfehlungen eingeholt werden sollte, die in nationalen (z.B. Schwerin, Königswinter, Freiburg sowie aus dem Nationalen Zentrum für Frühe Hilfen im Verbund mit dem Deutschen Jugendinstitut) und internationalen (z.B. Munro-Report für GB[163]) Überprüfungen von Kinderschutzsystemen deutlich geworden sind und für deren Anwendung z.T. bereits Erfahrungen vorliegen.

[163] Munro 2011.

8 Themenblock V: Personal, Fachkräfte und Leitungskräfte der Sozialen Dienste und andere Akteure

8.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948

Der Themenblock V liefert Materialien und Erkenntnisse zu allen Fragen der Einsetzungsdrucksache[164], welche sich auf die Klärung von Verantwortlichkeiten und den personellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit des ASD beziehen. Hierzu zählen neben der Frage nach der Anwendbarkeit von Regelwerken mit ihren Anforderungen an die Fachlichkeit in der Praxis sowie der Umsetzbarkeit von Vereinbarungen zur Abstimmung und Zusammenarbeit an Schnittstellen, vor allem Fragen nach erforderlichen Qualifikationen der Fachkräfte und ihrer Vermittlung schon in Berufsausbildung und Studium sowie in geeigneten Fort- und Weiterbildungen. Die einzelnen Fragen der o.g. Drucksache, die im Rahmen der Analysephase der EK Beachtung fanden, sind die folgenden.

5.	Welche speziellen Fachkenntnisse benötigt der ASD? Werden diesbezüglich multiprofessionelle Teams benötigt?
6.	Wie können welche Aus- und Fortbildungen – insbesondere bezüglich Curricula und praktischen Erfahrungen – für die Anwendung zum Kinderschutz noch gestärkt und entwickelt werden? Welche veränderten Anforderungen an die Fachlichkeit gibt es?
7.	Welche Anforderungen an Leitungsfunktionen und ihre Besetzung beziehungsweise Auswahlverfahren ergeben sich aus den Punkten Einhaltung von Standards und Vorschriften sowie der Etablierung einer förderlichen „Fehlerkultur“?
12.1	Welche Vereinbarungen zur Zusammenarbeit an den Schnittstellen gibt es?
12.2	Sind diese aus Sicht der Praxis sinnvoll und praktikabel?
13.2	Liegen sämtliche Voraussetzungen und Ressourcen vor, um diesen Anforderungen gerecht zu werden?

[164] Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/5948.

8.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission

Von besonderer Bedeutung für diesen Themenblock sind die nachstehend genannten sowie alle in der Einleitung aufgeführten Erkenntnisquellen.

Sitzung	Erkenntnisquelle	Themenbereich
30.11.2017	Frau Heide Vogt (Mitarbeiterin des Personalamtes, Abteilung Personalmanagement, Führungskräftegewinnung und -entwicklung -Referat P31-)	Informationen zum Personalkörper des ASD 2010-2017
	Herr Professor Dr. Joachim Merchel (Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen)	Anforderungen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Leitungen und Organisation der Sozialen Dienste
01.12.2017	Prof. Dr. Kay Biesel, Prof. Dr. Heinz Messmer	Metaanalyse Untersuchungsberichte der Jugendhilfeinspektion
2. Quartal 2018	Online-Befragung ASD, FIT und KJND	Personal ASD, FIT, KJND
	Online-Befragung der freien Träger	Personal der freien Träger

Die Online-Befragungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der bezirklichen Jugendämter des ASD, KJND und FIT sowie der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe wurden im Februar 2018 gestartet. Die angesprochenen Personengruppen hatten bis zum 7. bzw. 14. April 2018 Gelegenheit, an den anonymen Befragungen teilzunehmen. 242 (= 34,3 Prozent) Fachkräfte der städtischen Dienste und 310 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der freien Träger[165] haben teilgenommen. Ergebnisse der Befragungen werden in den Sitzungen der EK am 7. und 8. Juni 2018 sowie am 28. und 29. Juni 2018 vorgestellt und müssen für die Empfehlungsphase beraten und bewertet werden.

8.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock V

Das Personal des ASD ist zentral für die Steuerung der konkreten Prozesse der Beratung und Unterstützung ebenso wie der Hilfe und des Schutzes in der Kinder- und Jugendhilfe zuständig. Die Fachkräfte haben ihre Aufgaben in den jeweiligen Handlungsfeldern im Rahmen gesetzlicher Normen und Aufgaben, fachlicher Standards und organisatorischer Regelungen auszuführen. Die entscheidende Rolle des Personals und dessen Professionalität für die Qualität der Prozesse in der Kinder- und Jugendhilfe – angefangen von der Beratung, Förderung und Unterstützung bis hin zum Kinderschutz im engeren Sinne – ist unbestritten. Dabei ist das Fachpersonal häufig mit sehr komplexen Fragestellungen und Problemlagen konfrontiert.

In den Anhörungen und Diskussionen der EK wurden vier relevante Aspekte identifiziert, die für die Beantwortung von Fragen, die das Fachpersonal und seine Aufstellung in der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg betreffen, zu beachten sind.

[165] Hier kann kein Prozentanteil angegeben werden, da die Grundgesamtheit der in Hamburg für die den städtischen Diensten entsprechenden Aufgaben aktuell tätigen Fachkräfte nicht bekannt ist.

Entwicklungen des Personalbestandes, insbesondere im ASD

Zuerst muss festgehalten werden, dass es in den vergangenen Jahren deutliche Veränderungen in der personellen Ausstattung der Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg gegeben hat, nicht nur, aber auch in den ASD-Abteilungen. Der Versuch von Vergleichen der Personal- und Beschäftigtensituation – sowohl innerhalb Hamburgs[166] als auch bundesweit[167] – sieht sich vor der Herausforderung, dass einerseits die Parameter der Erhebungen des Statistischen Bundesamtes sowie andererseits die Parameter der für Hamburg vorliegenden Zahlen nur unzureichend vergleichbar sind.

Mit der Einführung eines Personalbemessungssystems und der erfolgten Schaffung von 75 neuen Stellen (entspricht 20 Prozent des Personalkörpers) zwischen 2014 und 2016 auf 446 VZÄ in den Hamburger ASD wurde auf die unzureichende Personalsituation reagiert.[168] An der Erarbeitung dieses Personalbemessungssystems haben Beschäftigte des ASD sowie die AG der bezirklichen Personalräte mitgewirkt.[169] Das Beschäftigungsvolumen beträgt nach Angaben des Personalamtes seit dem 31. Dezember 2016 durchgehend 100 Prozent.[170]

Das Personalbemessungssystem ist zudem regelmäßig Begleitthema im Familien-, Kinder- und Jugendausschuss; hierin bestätigen die Senatsvertreterinnen und -vertreter,

> „dass eine Personalüberbuchung bis zu 115 Prozent zugelassen und dass diese Möglichkeit auch genutzt werde. Bei besonderem Unterstützungsbedarf z.B. in Harburg habe es jüngst auch noch zusätzliche Unterstützung gegeben. In jeder Steuerungsgruppe Jugendhilfe werde das Gesamttableau der Besetzungen angeschaut und entschieden, an welchen Stellen eine Unterstützung notwendig sei. Von den 35 ASD-Abteilungen gebe es derzeit noch in zweien offene Stellen, die nachbesetzt werden müssten. Zusätzlich habe es noch eine erste Untersuchung des Personalamtes zu den Fluktuationsgründen gegeben. Darüber hinaus sei geplant, die Thematik vertieft zu beleuchten, indem Interviews mit den Beschäftigten geführt würden. Die bisherigen Ergebnisse würden größtenteils auf familienbedingtes Ausscheiden hindeuten und sich ansonsten nicht von den in der Verwaltung üblichen Fluktuationen unterscheiden. Der Senat sei zuversichtlich, dass der steigende Anteil an erfahrenen Kräften, also den Beschäftigten mit einer Betriebszugehörigkeit ab drei Jahren, zu mehr Sicherheit führen werde.“[171]

Eine Übersicht der Personalsituation in den ASD-Abteilungen der sieben Bezirke nach Sollstellen, Ist-Besetzung und Differenz wird auf Grundlage der gemäß Drs. 20/7595[172] verlangten Auskünfte parallel zu der Auswertung der online-Befragungen des Arbeitsstabes der EK vorgelegt und steht noch zur Beratung aus.

Bei der Beurteilung der Personalsituation ist konkret auch zu berücksichtigen, dass das „Rahmenkonzept der Einarbeitung neuer Fachkräfte“ die erste eigenständige Übernahme von Kinderschutzfällen erst nach ca. sechs Monaten vorsieht. Die gesamte Einarbeitungsphase ist nach 18

[166] Arbeitsstab 2018b.
[167] Mühlmann 2016.
[168] EK-Protokoll Nr. 21/7, Sitzung am 30.11./01.12.2017, S. 35 (Vogt, Anlage 3, S. 7).
[169] BASFI 2015b.
[170] EK-Protokoll Nr. 21/7, Sitzung am 30.11./01.12.2017, S. 35 (Vogt, Anlage 3, S. 15).
[171] Z.B. Drs. 21/11578, S. 6f, vom Januar 2018.
[172] Hamburgische Bürgerschaft Drs. 20/7595.

Monaten abgeschlossen, erst danach sind neue Fachkräfte insbesondere für die Aufgaben des Kinderschutzes „voll“ einsetzbar.[173]

In der EK wird angeregt, für Hamburg auch im Vergleich zur Situation im Bundesvergleich und in anderen Großstädten, verlässliche und längerfristig vergleichende Analysen der Personalausstattung und -entwicklung zu erarbeiten.

Personalfluktuation und Kontinuität in der Fallarbeit

Im Rahmen der EK wurde intensiv über den Einfluss der Fluktuationsraten im Hamburger ASD beraten. Personalfluktuationen und damit verbundene Wechsel in den Kontakten zu Kindern und Eltern sowie der Fallverantwortung bergen immer das Risiko von Informations- und Qualitätsverlusten. Gerade in einem sensiblen Bereich wie dem Kinderschutz müssen daher Mittel und Wege gefunden werden, um dieses Risiko so weit wie möglich zu minimieren. Dazu gehört es auch, tatsächliche Wechsel in der Fallarbeit aktiv zu gestalten sowie bei der Arbeitsbelastung zu berücksichtigen.

Dargelegt, jedoch nicht ausreichend belegt wurde, dass die Grundfluktuation (gänzliches Ausscheiden aufgrund von Kündigung oder Rente) im ASD in Hamburg insgesamt niedriger ausfällt als in der Hamburger Kernverwaltung. Gleichwohl lässt sich eine große Anzahl von zeitlich begrenztem Ausscheiden (Schwangerschaft oder Elternzeit) sowie von Wechseln in eine andere Organisationseinheit der FHH verzeichnen.[174] Festgestellt wurde in der EK auch, dass die Fluktuationsraten in den ASD-Abteilungen deutlich differieren; nach den verfügbaren Daten sind einige ASD-Abteilungen unterbesetzt, während andere zeitweise über ihrem berechneten Stellen-Soll liegen.[175]

Insbesondere das zeitlich begrenzte Ausscheiden aufgrund von Schwangerschaft und Elternzeit spielt eine erhebliche Rolle bei der Betrachtung des Personalkörpers des ASD, da Soziale Arbeit noch immer überwiegend ein „weiblicher“ Beruf ist.[176] So sind in den Hamburger ASD 80 Prozent der Fachkräfte weiblich und 45 Prozent der Fachkräfte mit 30 bis 39 Jahren im Alter einer potenziellen Familiengründung. Diese Personalstruktur ist für die Verwaltung insgesamt eher untypisch, vergleichbar sind möglicherweise z.B. Grundschulen oder Kitas.

Auch in der Metaanalyse der Berichte der Jugendhilfeinspektion wird Personalfluktuation als eines der strukturellen Probleme der Hamburger Kinder- und Jugendhilfe herausgearbeitet.[177] Jede Personalbewegung führt zu einer Umverteilung von Fällen, die das Risiko birgt, dass Informationen verloren gehen. Außerdem hat auch jede Umverteilung verschiedene Folgen für die Beziehung zwischen den betroffenen Familien und dem ASD.[178]

Daher sind unbedingt vertiefte Kenntnisse über das Ausscheiden von Fachkräften und die Fluktuation erforderlich. Einerseits kann die Fluktuationsrate als ein Anzeiger für Krisen und Probleme innerhalb der Organisation angesehen werden, andererseits muss Wechsel und Fluktuation auch als Anzeiger für Entwicklung durch Veränderung, als Ergebnis aktiver Personalentwicklung und individueller

[173] BASFI 2016, S. 4.
[174] EK-Protokoll Nr. 21/7, Sitzung am 30.11./01.12.2017, S. 8.
[175] Ebd., S. 7.
[176] Ebd., S. 35 (Vogt, Anlage 3, S. 18).
[177] Ebd., S. 37 (Biesel und Messmer, Anlage 5, S. 27 u. 34).
[178] Ebd., S. 35 (Vogt, Anlage 3, S. 27).

Karriereplanung verstanden werden. Genauere Aussagen dazu können z.T. auf Basis der online-Befragung sowie durch die angekündigten Ausstiegs-Interviews möglich sein und werden für eine aktive Personalentwicklung in diesem Arbeitsfeld von großer Bedeutung sein.

Vor allem aber muss der Wechsel von Zuständigkeiten und Fallführungen im ASD als eine Realität in der Organisation aktiv gestaltet werden (Konzepte für Fallübergaben, besonders im Kontakt zu Kindern und Eltern, erhöhten Aufwand für Fallübergaben in Personalbemessung berücksichtigen etc.). Diese Aspekte sind intensiv in der nächsten Phase der Beratung zu betrachten und Empfehlungen hieraus abzuleiten.[179]

Leitung, insbesondere der ASD-Abteilungen

Als relevanter Einflussfaktor für die Arbeitsabläufe ist die Leitungsstruktur und Aufstellung der Leitung der jeweiligen ASD-Abteilung zu sehen. Insbesondere Leitungen müssen die Spannungsfelder (z.B. Kinderrechte umsetzen und Kinder schützen sowie Eltern – z.B. mit den Erwartungen ihrer Kinder an ihre Elternaufgaben – konfrontieren und Elternrechte respektieren) wahrnehmen und ausbalancieren.[180] Leitungskräfte müssen dabei eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen und Akteure berücksichtigen, wie Kinder und Jugendliche (Leistungs- und Schutzadressaten), Eltern(teile) (Leistungsadressaten), Einrichtungen und Träger (Leistungserbringer), Institutionen mit Kooperationsanspruch und die Politik.[181] Die Komplexität der Leitungsaufgaben im ASD ist erheblich, bewegt sich horizontal zwischen der Berücksichtigung relevanter Regelwerke und dem Erfordernis, die „Unordnung des wirklichen Lebens“[182] zu verstehen und vertikal zwischen der Basis und Hierarchie „rauf und runter“. Um diesen Herausforderungen zu entsprechen, braucht eine Organisation wie der ASD qualifizierte, kenntnisreiche und engagierte Leitungskräfte, die neue Erkenntnisse fortlaufend in ihre Arbeit einbeziehen und ihre Arbeit gut organisieren.[183] Dies gilt für die ASD-Abteilungen ebenso wie für die anderen Fachabteilungen sowie die bezirklichen Jugendämter insgesamt.

Qualifikation

Das Studium der Sozialen Arbeit/Sozialpädagogik ist auch in Hamburg die anerkannte Qualifizierung für den Dienst im ASD. Derzeit wird in Hamburg an verschiedenen Standorten ein Bachelor-Studium der Sozialen Arbeit ermöglicht: an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW), an der Evangelischen Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie des Rauhen Hauses (EH), sowie seit 2017 auch in Kooperation mit Hochschulen in Baden-Württemberg und Niedersachsen als dienstherreneigener Studiengang der FHH. Außerdem bieten private Hochschulen in Hamburg einen entsprechenden Bachelor-Studiengang an.[184] Die Universität Hamburg bietet einen erziehungs- und bildungswissenschaftlichen Bachelor und Master mit sozialpädagogischem Schwerpunkt an, der seinen Schwerpunkt in der Jugendhilfe hat. Wie ein Angebot qualifizierter Studienmöglichkeiten in

[179] Ebd., S. 17.
[180] Siehe hierzu Abschnitt 4 zu Themenblock I.
[181] Ebd., S. 36 (Merchel, Anlage 4, o.S.).
[182] Schrapper 2012.
[183] Schrapper 2014, S. 36-39.
[184] Zu den verschiedenen Studiengängen und der Kontroverse um einen dienstherreneigenen Studiengang siehe auch Arbeitsstab 2018a. Salgo: In BaWü Lehrstühle Kinderschutz in der Medizin; Kinderschutz nur an der AUS Frankfurt verpflichtendes Modul.

Hamburg gesichert und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden kann, wird in der Empfehlungsphase der EK intensiv beraten werden müssen.

Neues Personal wird neben den klassischen Wegen (Ausschreibungen) auch über neue Rekrutierungsstrategien (Socialnet, Indeed, Stepstone, überlappende Einstellungen, Kombination aus zentralen und dezentralen Ausschreibungen) geworben.[185] Außerdem werden auch Bewerberinnen und Bewerber zum Bewerbungsverfahren zugelassen, die aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben,[186] u.a. Pädagoginnen und Pädagogen und Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler. Auch wurde die Eingruppierung für Fachkräfte im ASD erhöht. Inwieweit diese Anstrengungen ausreichen, auch in Zukunft hinreichend qualifizierte Fachkräfte für die Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe und dem Kinderschutz für Hamburg zu gewinnen, wird ebenfalls in der Empfehlungsphase der EK intensiv beraten werden müssen.

Das Sozialpädagogische Fortbildungszentrum Hamburg bietet zahlreiche Fort- und Weiterbildungen für die Fachkräfte im ASD an.[187] Damit liefert es einen wichtigen Beitrag zur Qualifizierung und Fortbildung insbesondere für die Einarbeitung der ASD-Fachkräfte, zu Themen des Kinderschutzes und auch für die Fortbildung und Begleitung der Leitungskräfte im ASD. Aber auch für Hamburg fehlen bisher aussagefähige Kriterien, um die Qualität von Fortbildungsangeboten und Fortbildungspraxis für die Aufgabe des Kinderschutzes zu bewerten, um damit das Angebot einschätzen zu können. Solche Kriterien sind zu entwickeln, zu vereinbaren und dann entsprechende Überprüfungen zu gestalten.

Auch über die Qualifikationen und den Einsatz der „insoweit erfahrenen Fachkräfte“ gem. §§ 8a und 8b des SGB VIII liegen bisher wenig fundierte Erkenntnisse vor. Die Bezirksämter und Fachbehörden sollen sicherstellen, dass diese Fachkräfte in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehen. Des Weiteren haben sie sich verpflichtet, mit den freien Trägern der Jugendhilfe gemeinsam eine Bestandsaufnahme durchzuführen, die über die Gesamtzahl der verfügbaren Fachkräfte, über Art und Umfang ihrer Inanspruchnahme und deren Arbeitsweise Klarheit verschafft. Hamburg selbst bietet u.a. auch eine Qualifizierung hierzu an. Auch für die Inanspruchnahme dieser „insoweit erfahrenen Fachkräfte“ durch die freien Träger, wie z.B. die Kitas, gibt es kein klares Anforderungsprofil. Handlungskompetenzen, Vermittlung, zeitlicher Einsatz und Finanzierung sind in Hamburg nicht weiter definiert.

8.4 Hinweise für die Empfehlungsphase

In den Empfehlungen der EK müssen nach Auffassung des Vorsitzenden der EK vor allem folgende Erkenntnisse und Aufgaben, die in der Analysephase zum Themenblock Personal deutlich geworden sind, aufgegriffen und in konkrete Forderungen und Hinweise umgesetzt werden; damit können auch die entsprechenden Fragen des Einsetzungsbeschlusses beantwortet werden:

- Gut ausgebildete und für die besonderen Herausforderungen der Arbeit im ASD engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen auch in Hamburg immer wieder gewonnen und eingearbeitet werden. Die hierfür in den vergangenen Jahren verstärkt entwickelten Vorhaben müssen in Abstimmung von Fach-und Personalabteilungen weiterentwickelt und

[185] EK-Protokoll Nr. 21/7, Sitzung am 30.11./01.12.2017, S. 35 (Vogt, Anlage 3, S. 15).
[186] Ebd., S. 35 (Vogt, Anlage 3, S. 9).
[187] Zu Fortbildungen siehe auch Arbeitsstab 2018a.

gestärkt werden. Anreize zur Etablierung von Kinderschutz in der Ausbildung sollten geschaffen werden.

- Grundlegende Kenntnisse und Erfahrungen für die professionelle Arbeit im Kinderschutz mit allen Herausforderungen, Spannungen und Nebenwirkungen (siehe Themenblock I und III) müssen bereits fundiert in den einschlägigen Studien- und Ausbildungsgängen erworben werden können. In enger Kooperation mit den Hochschulen und Ausbildungsstätten ist hierzu ein Curriculum „Arbeiten im Kinderschutz in Hamburg“ zu entwickeln, wozu auch Praktika, Projekte oder Forschungsvorhaben in enger Abstimmung und Beteiligung der Praxis gehören.

- Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD muss eine aktive Personalentwicklung angeboten werden, die den besonderen Belastungen dieses Arbeitsfeldes ebenso Rechnung trägt, wie Entwicklungs- und Karrierewünschen, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, dem Erhalt der Gesundheit sowie den spezifischen Erwartungen älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

- Für die nachhaltige Steuerung von Personaleinsatz und Personalentwicklung sind aussagefähige Berichte über Stand und Veränderungen des Personals unverzichtbar. Bereits entwickelte Konzepte müssen in enger Abstimmung zwischen Bezirken und Senat weiterentwickelt und auch durch Vergleichsdaten konsolidiert werden. Ebenfalls einbezogen werden sollen regelmäßige Befragungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auch das Verfahren der Personalbemessung muss weitergeführt und überprüft werden, um veränderten Bedingungen und Erkenntnissen Rechnung zu tragen, z.B. den Arbeitsaufgaben der aktiven Gestaltung von Übergaben und Fallzuständigkeitswechseln. Zu prüfen ist, ob eine deutliche Stärkung der Kinderrechte durch ihre aktive Beteiligung oder durch verstärkte Arbeit mit den Eltern zu erweiterten Aufgaben führt, die bei der Personalbemessung zu berücksichtigen sind.

- Eine eigene Fortbildungseinrichtung für sozialpädagogische Fach- und Führungskräfte in Verantwortung der BASFI ist für die umfangreichen und bedeutenden Aufgaben der Fort- und Weiterbildung, der Supervision und Beratung sowie der Unterstützung von Entwicklungs- und Qualifizierungsprojekten in den Bezirken von erheblicher Bedeutung. Das vorhandene Sozialpädagogische Fortbildungszentrum Hamburg muss daher auf jeden Fall erhalten werden; sein Angebot insbesondere zu Themen der aktiven Beteiligung von Kindern, der Stärkung von Kinderrechten, der Arbeit mit Eltern, der Risiko- und Gefährdungseinschätzung sowie weiterer Themen für die Arbeit im Kinderschutz, auch für kooperierende Berufsgruppen und Mitarbeitende freier Träger, weiterentwickelt, aber auch evaluiert werden.

- Besondere Aufmerksamkeit in der Personalgewinnung und Personalentwicklung ist der Auswahl, Einarbeitung und der Qualifizierung der Leitungskräfte im ASD zu widmen. Ihre Qualifikation, ihre aktive Wahrnehmung einer Leitungsrolle sowie ihre Absicherung in der Organisation einschließlich ihrer Bezahlung sind wesentlich für die Arbeitsfähigkeit des ASD.

- Das Aufgabenprofil und der Einsatz der „insoweit erfahrenen Fachkräfte“ gem. § 8a SGB VIII sind auch in Hamburg, obwohl in großer Zahl fortgebildet, nur unzureichend geklärt und vereinbart, auch ist die Praxis nicht evaluiert.

9 Themenblock VI: Gesellschaftliche Diskurse zu Kinderschutz und Kinderrechten in Hamburg

9.1 Bezug zu den analytischen Fragen aus der Drs. 21/5948

Der Einsetzungsantrag enthält keine expliziten Fragestellungen zu dem Themenblock VI. Die EK einigte sich in ihrer Sitzung am 27./28. Februar 2017 im Rahmen der Beratungen zur Vorgehensweise in der Analysephase der EK darauf, diese Thematik dennoch zu behandeln, da auch in der Vergangenheit die Art und Intensität der vor allem über die Medien ausgetragenen gesellschaftlichen Debatten zum Kinderschutz erheblichen Einfluss auf Verfassung und Entwicklung dieses Arbeitsfeldes hatten.[188] Dramatische Kindeschutzfälle können zum einen ausführlich auf tatsächliche Probleme und Versäumnisse in der konkreten Kinderschutzarbeit verweisen, zum anderen wird die Komplexität vorhandener und in diesem Vermerk eingehend skizzierten Spannungsverhältnisse in der öffentlichen Debatte oft stark verkürzt. Auch wird das Handlungsfeld mit gegensätzlichen paradoxen öffentlichen Erwartungen konfrontiert: einerseits soll jedes Kind sicher geschützt sein und andererseits der Staat dazu aber nicht unangemessen in die private Lebensführung von Eltern eingreifen. Die auch in Hamburg zwischen den Extremen „zu wenig Eingriff in Kinderschutzfällen“ und „zu viel Eingriff z.B. durch vermehrte Inobhutnahmen“ geführte öffentliche Debatte ist nur ein Ausdruck hierfür.

Konkret formulierte die EK folgende sechs Fragen an die Auskunftspersonen:

- Wie entsteht mediale Aufmerksamkeit für Ereignisse und Themen rund um „Kinderschutz“ und „Kinderrechte“?
- Welchen Einfluss hat mediale Aufmerksamkeit und Berichterstattung für gesellschaftliche Wahrnehmung und Bewertung der Arbeit von Behörden und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe?
- Wie erleben und bewerten Sie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit von Behörden und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe?
- Haben Sie Hinweise für die Fragen und Empfehlungen der Enquete „Kindeschutz und Kinderrechte weiter stärken“?
- Welche Bedeutung hat die lokale Berichterstattung in einem Stadtstaat wie Hamburg?
- Welchen Einfluss hat die Presse auf das Handeln der Akteure? Gibt es ein Bewusstsein in den Medien von der Wirkung ihrer Berichterstattung?

[188] EK-Protokoll Nr. 21/2, Sitzung am 27./28.02.2017, S. 10, 13.

9.2 Erkenntnisquellen der Enquete-Kommission

Von besonderer Bedeutung für diesen Themenblock sind die nachstehend genannten sowie alle in der Einleitung aufgeführten Erkenntnisquellen.

Sitzung	Erkenntnisquelle	Themenbereich
18.01.2018	Prof. Dr. Christian Schrapper, Sachverständiger der EK	Einführung in den Themenblock VI und Aussprache in der EK
22.03.2018	Frau Julia Witte Tageszeitung „Die Welt“, Hamburg	Journalistische Einlassungen zum Thermenblock VI
22.03.2018	Herr Jan Haarmeyer Tageszeitung „Hamburger Abendblatt“, Hamburg	Journalistische Einlassungen zum Thermenblock VI
23.03.2018	Felix Berth; Mitarbeiter am Deutschen Jugendinstitut München	Krisenkommunikation im Jugendamt / Die Suche nach dem Skandal
23.03.2018	Prof. Dr. Heiner Fangerau, Institut für Geschichte, Theorie und Ethik der Medizin, Universitätsklinikum Düsseldorf	Mediale Konjunkturen von Kinderschutzdebatten in der Bundesrepublik Deutschland

9.3 Wesentliche Erkenntnisse zu Themenblock VI

Die gesellschaftlichen Diskurse beeinflussen sowohl das Selbstverständnis und Handeln der unterschiedlichen Professionen im Kinderschutz als auch die Fachwissenschaften und Gesetzgebungsverfahren.[189] Die EK hat in der Sitzung am 22./23. März 2018 eine Expertin und drei Experten zu den vorgegeben Fragen angehört; die Antworten werden im Folgenden zusammenfassend skizziert.

Wie entsteht mediale Aufmerksamkeit für Ereignisse und Themen rund um „Kinderschutz“ und „Kinderrechte“?

Die journalistische Fachwelt spricht von sogenannten Nachrichtenfaktoren, die die Wertigkeit einer Nachricht beschreiben.[190] In Kinderschutzfällen haben im besonderen Maße die Faktoren der „Identifikation“ und „Valenz“ Bedeutung. Mit „Identifikation“ sind Fälle von Personalisierung und nahem Bezug der Rezipientinnen und Rezipienten zum Thema gemeint. „Valenz“ bezieht sich insbesondere auf Nachrichten mit einem hohen Konflikt- und Schadenspotential. Beide Faktoren haben emotionale Reaktionen zur Folge und führen zu einer hohen gesellschaftspolitischen Relevanz.[191] Daneben trägt die von den Medien als teilweise ungenügend empfundene Informations-

[189] EK-Protokoll Nr. 21/8, Sitzung am 18./19.01.2018, S. 28.
[190] EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 16; näher dazu insbesondere Schulz 1990.
[191] EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 16, 40 (Fangerau, Anlage 4, S. 4), 41 (Berth, Anlage 5, o.S.).

politik der Behörden – möglicherweise aufgrund des Sozialdatenschutzes – dazu bei, dass eine verstärkt unsachliche Berichterstattung für weitere mediale Aufmerksamkeit sorgt.[192]

In manchen Fällen wenden sich auch Betroffene an die Medien, um diese zur Unterstützung für ihre Anliegen einzusetzen. Grundsätzlich entscheiden die Medien mit ihren journalistischen Vertreterinnen und Vertretern und deren Redaktionsleitungen selbst, über welchen Fall oder welche Themen sie schreiben.[193]

Im wissenschaftlichen Diskurs wird davon ausgegangen, dass mediale Aufmerksamkeit nicht direkt steuerbar ist und sich weniger den strukturellen Bedingungen des Kinderschutzes als vielmehr konkreten Einzelfällen zuwendet.[194] Mediale Aufmerksamkeit entsteht danach generell in einer Wechselwirkung zwischen Gesellschaft, Medien und relevanten sozialen Feldern, die mit dem Wissen und den Praktiken in diesem Bereich beschäftigt sind. Das Kindeswohl ist somit sowohl ein kollektives Orientierungsmuster als auch ein interdisziplinäres Grenzobjekt. Der soziale Wandel der Familien- und Gesellschaftsordnung seit den 60er Jahren hat den Blick zunehmend auf häusliche Gewalt gegenüber Frauen und Kindern gelenkt, damit einhergehend gab es eine erkennbare Steigerung des Nachrichtenwertes von Gewalt an Kindern. Das daraus resultierende zunehmende öffentliche Empörungspotential führte zu einer vermehrten Berichterstattung und somit öffentlichen Aufmerksamkeit auf Kinderschutzfälle.[195]

Welchen Einfluss hat mediale Aufmerksamkeit und Berichterstattung für gesellschaftliche Wahrnehmung und Bewertung der Arbeit von Behörden und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe?

Im Wissenschaftsbereich wird vertreten, dass es mit der sich wandelnden medialen Berichterstattung in den 80er und 90er Jahren zu einer zunehmend kritischen Auseinandersetzung der Öffentlichkeit mit der Arbeit der Behörden und einem stark negativen Image der maßgeblichen Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe gekommen ist: Das Jugendamt als „Kinderklaubehörde“. Seit den 2000er Jahren wandele sich dies aber teilweise aufgrund einer ausgewogeneren medialen Berichterstattung. Grundsätzlich leistet mediale Berichterstattung eine wichtige Aufklärungsarbeit zur Benennung von Problemen, zu starke Skandalisierungen führen aber auch zu einer pauschalisierenden Meinungsbildung der Öffentlichkeit.[196]

Der Einfluss der Medien bei einer Berichterstattung über einen Kinderschutzfall auf die öffentliche Bewertung behördlicher Arbeit und politischen Handelns wird für erheblich erachtet, während der Einfluss von Positivmeldungen über die Kinderschutzarbeit als meist gering eingeschätzt wird.[197] Zwar orientiert sich journalistische Berichterstattung nicht an den Erwartungen der Öffentlichkeit. Berichterstattungen, insbesondere zu Todesfällen von Kindern, lösen aber Konkurrenzsituationen mit anderen Medien aus und beeinflussen insofern die Aufmerksamkeit der Medien und somit auch die

[192] Ebd., S. 17, 19.
[193] Ebd., S. 17, 18.
[194] Ebd., S. 21, 40 (Fangerau, Anlage 4, S. 4), 41 (Berth, Anlage 5, o.S.).
[195] Ebd., S. 20, 21, 40 (Fangerau, Anlage 4, S. 1-4), 41 (Berth, Anlage 5, o.S.).
[196] Ebd., S. 19, 20, 40 (Fangerau, Anlage 4, S. 4-5), 41 (Berth, Anlage 5, o.S.).
[197] Ebd., S. 16, 17, 19, 40 (Fangerau, Anlage 4, S. 5).

der Öffentlichkeit.[198] Die Reaktion der Öffentlichkeit auf solche Medienberichte fällt stets hochemotional und direkt aus, hat jedoch häufig eine erstaunlich kurze „Halbwertzeit“.[199]

Von Eltern aus der Beteiligungswerkstatt wurde berichtet, dass sie infolge der medialen Berichterstattung über die Jugendämter bei einer ersten Kontaktaufnahme mit dem Amt Skepsis, zum Teil auch Angst und Panik empfunden hätten.[200]

Wie erleben und bewerten Sie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit von Behörden und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe?

Wie beschrieben ist die gewachsene Aufmerksamkeit für Kinderschutzfälle und Kinderrechte in den 80er und 90er Jahren neu; wohl auch deshalb sind von behördlicher Seite Fehler im Hinblick auf die Pressearbeit gemacht worden.[201] Die heutige Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wurde von den Anhörungspersonen als qualitativ sehr unterschiedlich beschrieben.[202] Insgesamt werden aber auch Verbesserungen der Pressearbeit gesehen, insbesondere weil der Informationsfluss seitens der Behörden in Richtung der Medien deutlich gesteigert wurde.[203] Dazu hat in Hamburg auch die Arbeit der Jugendhilfeinspektion mit ihren Berichten beigetragen.[204] Die zunehmende Bandbreite an Informationen habe teilweise durchaus zu einer höheren Qualität der Medienberichterstattung geführt, weil ausgewogenere Darstellungen ermöglicht werden. Von behördlicher Seite aus Transparenz zu zeigen und fundierte Informationen auch zu Hintergründen anzubieten, hat insoweit einen entscheidenden Einfluss auf die Medienberichterstattung.[205]

Mittlerweile sind Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter im Umgang mit der Öffentlichkeit geschult worden. Vorgesetzte und Pressesprecherinnen und Pressesprecher interessieren sich ganz überwiegend für den Bereich des Kinderschutzes sowie für einen professionelleren Umgang mit den sensiblen Themen dieses Feldes.[206]

Welche Bedeutung hat die lokale Berichterstattung in einem Stadtstaat wie Hamburg?

Die Berichterstattung über Kinderschutzfälle in Hamburg sei von einem hohen Maß an medialer Präsenz geprägt, was unter anderem auf die oben skizzierten Nachrichtenfaktoren[207] zurückzuführen ist.[208] Ein Grund für die hohe Medienpräsenz des Kinderschutzes in Hamburg kann auch sein, dass im Rahmen der Berichterstattung regelmäßig ranghohe Politikerinnen bzw. Politiker einbezogen werden (können). In dem Zusammenhang ist der Nachrichtenfaktor „Status“ (Betroffenheit von Personen mit herausragender Stellung) relevant und begünstigt die mediale Aufmerksamkeit.[209] Auffällig sei in

[198] Ebd., S. 18, 41 (Berth, Anlage 5, o.S.).
[199] Ebd., S. 16, 17, 18.
[200] Ebd., S. 13.
[201] Ebd., S. 40 (Fangerau, Anlage, S. 5).
[202] Ebd., S. 17; 41 (Berth, Anlage 5, o.S.).
[203] Ebd., S. 16, 19.
[204] Ebd., S. 19.
[205] Ebd., S. 40 (Fangerau, Anlage 4, S. 5).
[206] Ebd., S. 40 (Fangerau, Anlage 4 , S. 5).
[207] Siehe dazu ebd., S. 16; näher dazu Schulz 1990.
[208] EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 16, 22, S. 41 (Berth, Anlage 5, o.S.).
[209] EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 16.

Hamburg auch, dass die Politik die Presse als Medium in besonderem Maße in Anspruch nehme.[210] Dem stehe bspw. Berlin gegenüber, wo die Zahl von tragischen Kinderschutzfällen möglicherweise höher sei, aber weit weniger Politisierung und Polarisierung stattfinde und die Politik auch nicht in dem Maße reagiere wie in Hamburg.[211]

Da die in Hamburg herrschende politische und journalistische Aufmerksamkeit bei Kinderschutzfällen so ausgeprägt sei, hätten die Journalistinnen und Journalisten sich im Verlauf der Jahre erheblich mehr inhaltliche Kompetenzen angeeignet, könnten aufgrund dessen kritischer nachfragen. Zugleich habe sich aber auch die Meinung herausgebildet, dass Kinderschutz in Hamburg nur unzureichend gewährleistet werde.[212]

Welchen Einfluss hat die Presse auf das Handeln der Akteure? Gibt es ein Bewusstsein in den Medien von der Wirkung ihrer Berichterstattung?

Die geschilderte polarisierende Berichterstattung wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Jugendämtern zum Teil als bedrohlich wahrgenommen.[213]

Die scharfe Berichterstattung führt zudem zu erheblichem Druck auf die jeweiligen Regierungsfraktionen bis hin zu Rücktrittsforderungen;[214] dabei spielt in Hamburg die parteipolitische Zugehörigkeit eine erhebliche Rolle.[215] Zu berücksichtigen ist aber auch, dass Nachrichten zu Kinderschutzfällen häufig eine erstaunlich kurze Halbwertzeit haben,[216] insgesamt kann deshalb behördlicherseits gelassener auf Medienberichterstattungen reagiert werden. Eine scharfe Berichterstattung kann dazu führen, dass sich die Bereitschaft der Behörden, Medien und Öffentlichkeit zu informieren, reduziert; immer nur das an Information rausgegeben wird, was ohnehin schon bekannt ist;[217] dies eskaliert eher die Berichterstattung. Es wird durchaus die Gefahr gesehen, dass im Rahmen stark skandalisierender Berichterstattungen mit wechselseitigen Zuschreibungen von Fehlverhalten und unklaren Fallversionen einzelne Personen Schaden nehmen.[218] Die mediale Berichterstattung hat aber auch positive Effekte, so wie die Initiative zu Novellierungen oder Neufassungen von Gesetzen, das Zustandekommen der EK, behördliche Entwicklungen wie die Aufstockungen im Personalbereich und Fortbildungen von Jugendamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern. Diese Entwicklungen sind auch auf die Presseberichterstattung zum Kinderschutz zurückzuführen.[219]

Einerseits sind sich Medienvertreterinnen und -vertreter persönlich ihrer Wirkung insbesondere auf die Politik bewusst,[220] andererseits sind sich die Medien vermutlich nicht im Klaren darüber, dass

[210] Ebd., S. 19.
[211] Ebd., S. 18.
[212] Ebd., S. 41 (Berth, Anlage 5, o.S.).
[213] Ebd., S. 16, 22.
[214] Ebd., S. 17, 41 (Fangerau, Anlage 4, S. 5).
[215] Ebd., S. 19.
[216] Ebd., S. 16 f.
[217] Ebd., S. 17.
[218] Ebd., S. 20.
[219] Ebd., S. 17, 19.
[220] Ebd., S. 41 (Berth, Anlage 5, o.S.), S. 40 (Fangerau, Anlage 4, S. 5).

eine schuldzuweisende Berichterstattung bspw. die Personalfluktuation in den betroffenen Diensten erhöhen und damit letztlich dem Kinderschutz schaden können.[221]

Haben Sie Hinweise für die Fragen und Empfehlungen der Enquete „Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken“?

Übereinstimmend wurde eine Professionalisierung der Jugendämter und Sozialen Dienste im Umgang mit den Medien gefordert.[222] Damit die Presse ihre genuine Aufgabe der Berichterstattung und ihre Funktion als „vierte Gewalt“ erfüllen kann, muss ihr Bedürfnis nach Informationen ernst genommen werden.[223] Positiv auf den Diskurs über Kinderschutz und Kinderechte wirkt es sich deshalb aus, wenn die behördlichen Vertretungen klar und eindeutig auftreten und unmissverständliche Angaben machen.[224]

In diesen Zusammenhang wurde auf einen Leitfaden der Universität Ilmenau verwiesen, der sich mit dem kommunikativen Umgang bei Krisen von Jugendämtern auseinandersetzt[225] sowie ferner auf das Buch von Sonja Enders, welches Anregungen für die Pressearbeit von Jugendämtern enthält.[226] Eine Möglichkeit zum verbesserten Austausch sind regelmäßige Treffen zwischen der Behörde und den Medien, auch zu Hintergrundinformation. In einem solchen Rahmen könnte umfassender über die Jugendamtsarbeit berichtet, gegenseitiges Vertrauen gestärkt und das jeweilige Rollenverständnis verdeutlicht werden.[227] Dadurch sind vermutlich auch bessere Absprachen darüber möglich, welche Informationen zum Schutz zurückgehalten werden müssen. In diesem Zusammenhang wurden außerdem klarere Regeln zum Umgang mit dem Sozialdatenschutz in der Pressearbeit gefordert.[228]

Nicht einheitlich wurde beurteilt, auf welcher personellen Ebene (Pressesprecher der BASFI, Bezirksamtsleitung, Jugendamtsleiter) Qualifizierungen im Hinblick auf die Medienkommunikation stattfinden sollen. Einerseits wurde davon ausgegangen, dass professionelle Auskunftspersonen in Form von Pressesprechern benötigt werden, da die journalistischen Vertreterinnen und Vertreter häufig sehr fordernd mit ihren Fragestelllungen auftreten und es regelmäßig nur geschulten Pressesprecherinnen und Pressesprechern gelingt, angemessen zu berichten und nicht in eine Erzählhaltung zu verfallen.[229] Andererseits wurde der Verdacht geäußert, dass eine zu starke Perfektionierung von Informationen Misstrauen auslösen kann.[230] Darüber hinaus verfügt die einzelne Jugendamtsleiterin bzw. der Jugendamtsleiter über ein genaueres Bild im Hinblick auf den konkreten Kinderschutzfall in rechtlicher, fachlicher und tatsächlicher Hinsicht.[231]

[221] Ebd., S. 41 (Berth, Anlage 5, o.S.), S. 40 (Fangerau, Anlage 4, S. 5).
[222] Ebd., S. 19.
[223] Ebd., S. 17, 19.
[224] Ebd., S. 20.
[225] Ebd., S. 19; siehe Nationales Zentrum Frühe Hilfen 2016.
[226] EK-Protokoll Nr. 21/8, Sitzung am 18./19.01.2018, S. 29; siehe Enders 2013, S. 258-261.
[227] EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018, S. 17, 18, 22.
[228] Ebd., S. 19.
[229] Ebd., S. 18, 21.
[230] Ebd., S. 20.
[231] Ebd., S. 17, 18.

Außerdem wurde von beiden journalistischen Auskunftspersonen aus Hamburg eine regelmäßige Erhebung und Berichterstattung über problematische Kinderschutzfälle in Hamburg angeregt, um die Einzelfälle und das grundsätzliche Handeln im Kinderschutz besser einordnen zu können.[232]

9.4 Hinweise für die Empfehlungsphase

Der Einfluss medialer Berichterstattung und damit öffentlicher Debatten auf die konkrete Arbeit im Kinderschutz hat sowohl grundsätzlich und über Hamburg hinaus erheblich an Umfang und Bedeutung zugenommen. Dabei folgt die Arbeit der Medien ihren eigenen Regeln (Nachrichtenwert). Aufgrund der Nähe zur Politik führe die Berichterstattung in Hamburg allerdings zu einer schnelleren und heftigeren politischen Aufladung, als in anderen Großstädten. Insgesamt ist eine kritische mediale Berichterstattung für die Entwicklung der Anerkennung und Qualifizierung der Kinderschutzarbeit notwendig und positiv und muss daher auch durch gute Pressearbeit gefördert werden. Entsprechende Empfehlungen zur Pressearbeit im Kinderschutz sollten daher in der EK beraten und beschlossen werden.

[232] Ebd.; S. 17, 18.

10 Hinweise auf die Arbeit der EK in der Empfehlungsphase

Auf der Grundlage der in dieser Zusammenfassung des Vorsitzenden aufgeführten Erkenntnisse und Befunde zu den sechs Themenblöcken müssen jetzt fundierte Empfehlungen erarbeitet werden, um alle Fragen des Einsetzungsbeschlusses zu beantworten. Um diese Aufgabe in der verfügbaren Zeit leisten zu können, schlägt der Vorsitzende der EK folgende inhaltliche und zeitliche Gliederung vor:

10.1 Inhaltliche Struktur der Empfehlungen

Zu diesen fünf im Folgenden dargestellten Kernforderungen können alle Fragen des Einsetzungsbeschlusses griffig zusammengefasst und beantwortet werden[233]:

1. Kinderrechte stärken – …

10.1 Wie kann sichergestellt werden, dass das betroffene Kind beziehungsweise sein Wohl zu jeder Zeit der Mittelpunkt der Fallbearbeitung sind?

10.2 Ist das derzeitige System an den Rechten und Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen orientiert?

10.3 Welche bestehenden oder zu schaffenden Richtlinien und Arbeitsweisen fördern diese Sichtweise, welche laufen ihr entgegen?

10.4 Welche Beteiligungsrechte gibt es für Kinder und Jugendliche bei Inobhutnahmen und der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung?

10.5 Wie werden diese bewertet und welche Empfehlungen lassen sich hieraus ableiten?

20 Wie kann die Perspektivklärung in Obhut genommener Kinder beschleunigt werden?

9.2 Wie kann Elternarbeit in den Erziehungshilfen verbessert und intensiviert werden?

9.1 Welche fachlichen und pädagogischen Zielkonflikte führen zu Kommunikationsbarrieren der Akteure (ASD, freie Träger, Eltern et cetera)?

9.3 Dient das Konzept Eingangsmanagement / Fallmanagement / Netzwerkmanagement dem Fallverstehen im ASD und dem Beziehungs- und Vertrauensaufbau zu den Familien?

2. Pflegefamilien – auch hier das Kind in den Mittelpunkt:

16.1 Welche Abläufe und Abwägungen gibt es bei der Auswahl von Pflegeeltern?

16.2 Wie werden diese bewertet und welche Empfehlungen lassen sich hieraus ableiten?

16.3 Wie kann sichergestellt werden, dass Pflegestellen kontinuierlich und umfassend entsprechend der Vorgaben aus der Fachanweisung Pflegekinderdienste beraten werden?

17 Wie kann der gesetzliche Anspruch auf Leistungen bei einem Mehrbedarf aufgrund besonderer Beeinträchtigungen der Kinder und Jugendlichen einheitlich umgesetzt werden?

---

[233] Für eine Unterteilung der Fragen der Einsetzungsdrucksache in ihrer ursprünglichen Reihenfolge siehe Anlage 2.

18 Wie kann sichergestellt werden, dass Kinder mit Behinderungen in Pflegefamilien eine den fachlichen Standards angemessene Unterstützung bekommen?

19 Welche Ausstattung von Pflegestellen ist erforderlich, um die Zahl der Pflegestellen, und hier insbesondere der Bereitschaftspflegestellen, in Hamburg zu erhöhen?

14.1 Rückführungsprozesse in der Praxis und die ihnen zugrunde liegenden Vorschriften und Regeln und mögliche gesetzliche Regelungsbedarfe – 14.2 welche Rückführungskonzepte und -instrumente sind notwendig, um im Sinne des Kindeswohls bei Rückführungsentscheidungen das Kindesinteresse stärker in den Mittelpunkt zu stellen?

3. Qualifizierte professionelle Arbeit der Fachkräfte ermöglichen:

6.2 Welche veränderten Anforderungen an die Fachlichkeit gibt es?
5.1 Welche speziellen Fachkenntnisse benötigt der ASD?
5.2 Werden diesbezüglich multiprofessionelle Teams benötigt?

6.1 Wie können welche Aus- und Fortbildungen – insbesondere bezüglich Curricula und praktischen Erfahrungen – für die Anwendung zum Kinderschutz noch gestärkt und entwickelt werden?

1.1 Wie kann die Einhaltung und Umsetzung von Standards und Vorschriften in der Kinder- und Jugendhilfe – sowohl bei Ämtern als auch Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern beziehungsweise Trägern und Einrichtungen – gesichert werden?
1.2 Wie können diese gegebenenfalls überprüft und weiterentwickelt werden?

13.1 Welche Anforderungen an juristische Prozesse stellt ein effektives Kinder- und Jugendhilfewesen?
13.2 Liegen sämtliche Voraussetzungen und Ressourcen vor, um diesen Anforderungen gerecht zu werden?

4 Wie kann eine „Fehlerkultur“ der Akteurinnen und Akteure etabliert werden, die einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess dient?

4. Für Arbeitsfähigkeit und Zusammenarbeit der Organisationen sorgen

15.1 Übersichtlichkeit sowie Anwendbarkeit von Regelwerken in der Praxis – Überprüfung der Verfahren zur Implementierung von Fachvorgaben und Regelungen mit dem Ziel einer besseren Übersichtlichkeit und Vereinfachung.
2.1 Sind die Verantwortlichkeiten für sämtliche Prozessschritte in der Arbeit des ASD, auch in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, eindeutig und klar geklärt?
15.2 Und wie steht es bezüglich dieser Aspekte und Zielsetzungen um die erforderliche technische Ausstattung und um Sachressourcen?
2.2 Wie kann eine Atmosphäre geschaffen werden, in der diese Zuständigkeiten nachhaltig erkannt und wahrgenommen werden?

11 Das Verhältnis zwischen den bezirklichen Jugendämtern und Chancen möglicher vertiefter Kooperation sowie das Verhältnis zwischen Sozialbehörde und bezirklichen Jugendämtern bei der Einhaltung von Standards und Vorschriften.

12.1 Welche Vereinbarungen zur Zusammenarbeit an den Schnittstellen gibt es?

12.2 Sind diese aus Sicht der Praxis sinnvoll und praktikabel?

12.3 Wenn nein, welche Alternativen gibt es?

3 Welche Voraussetzungen braucht es, um eine gute Verzahnung an den Schnittstellen der Systeme (Kita, GBS, HzE, OKJA und SHA) in der Alltagspraxis zu gewährleisten?

7 Welche Anforderungen an Leitungsfunktionen und ihre Besetzung beziehungsweise Auswahlverfahren ergeben sich aus den Punkten Einhaltung von Standards und Vorschriften sowie der Etablierung einer förderlichen „Fehlerkultur“?

8.1 Kann die Jugendhilfeinspektion der Einhaltung von Standards und Regeln sowie der Etablierung einer förderlichen „Fehlerkultur“ dienlich sein?

8.2 Welche Veränderungen sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht sind gegebenenfalls hierzu notwendig?

5. Anerkennung der Zivilgesellschaft einfordern (Querschnittsthema)

10.2 Vorschlag zur weiteren Arbeitsplanung der EK

Für die Bearbeitung dieser Fragen ist nach dem in den Sitzungen vom 8. Juni 2018 und 29. Juni 2018 vereinbarten Sitzungsplan folgende weitere Arbeitsplanung vorgesehen:

8.6.2018: Abstimmung zur Arbeitsplanung, ggf. Vereinbarungen der EK sowie Arbeitsaufträge an den Arbeitsstab zur Vorbereitung

28./29.6.2018: Beratung zu den Kernforderungen:

1. Kinderrechte stärken – ….

27./28.9.2018: Beratung zu den Kernforderungen:

2. Pflegefamilien – auch hier das Kind in den Mittelpunkt

3. Qualifizierte professionelle Arbeit der Fachkräfte ermöglichen

18./19.10.2018: Beratung zu den Kernforderungen:

4. Für Arbeitsfähigkeit und Zusammenarbeit der Organisationen sorgen

5. Anerkennung der Zivilgesellschaft einfordern (Querschnittsthema)

29./30.11.2018 und 1.12.2018:

Ggfs. noch 5. Anerkennung der Zivilgesellschaft einfordern (Querschnittsthema)

Abschließende Beratung und Beschlussfassung

Abkürzungen

ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FIT	Familieninterventionsteam
HzE	Hilfen zur Erziehung
JUS-IT	Jugend und Soziales InformationsTechnologie
KJND	Kinder- und Jugendnotdienst
Kinder-KOMPT	Kinderkompetenzzentrum
KRK	UN-Kinderrechtskonvention
KWG	Kindeswohlgefährdung
LEB	Landesbetrieb für Erziehung und Beratung
OKJA	Offene Kinder- und Jugendarbeit
PKD	Pflegekinderdienst
QMS	Qualitätsmanagementsystem
RISE	Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung
SAJF	Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe
SHA	Sozialräumliche Hilfe und Angebote
SKA	Schriftliche Kleine Anfrage
UKE	Universitätsklinikum Eppendorf

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Dreieck „Kind – Eltern – Staatliche Gemeinschaft“, Abbildung nach Schrapper 2018 13

Abbildung 2: Räumliche Schwerpunkte der "statusniedrigen Gebiete" 25

Abbildung 3: Jugendeinwohnerwerte für unter Achtzehnjährige im Stadtteil 27

Abbildung 4: Krippenbetreuung am 31. Dezember 2016 differenziert nach Stadtteilen mit sozialer Benachteiligung und den übrigen Stadtteilen 28

Abbildung 5: Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2016 33

Anlage 1: Sitzungsübersicht der Analysephase (Stand: 1. Quartal 2018)

Nr.	Sitzungs-tage	Themenblock		Inhalt
I	20.12.2016		Konstituierende Sitzung	
II	27.02.2017		Organisatorisches	• Information und Aussprache zu aktuellen Ereignissen in Hamburg sowie den Arbeits- und Forschungsfeldern der externen Expertinnen und Experten • Verständigung auf einen strukturierten Arbeits- und Zeitplan für die EK • Aussprache über die im Einsetzungsbeschluss formulierten 38 Fragen (Ziffern 1 – 20) und Untersuchungsaufträge mit dem Ziel einer vertiefenden Interpretation und Einordnung der Fragen und Themen
	28.02.2017			• Beratung über Material und Expertise für die Untersuchung • Verständigung auf die Vorbereitung der Sitzungen der Untersuchungsphase
III	29.04.2017	I	Rechtliche Rahmungen für Kinder- und Jugendhilfe, Kinderrechte und Kinderschutz	• Beitrag Prof. Salgo und Prof. Wiesner: Zentrale Kontroversen um die Zielkonflikte der rechtlichen Rahmungen für die Kinder- und Jugendhilfe in der grundsätzlichen Debatte • Beitrag Arbeitsstab: Aufbereitung der letzten großen Untersuchungsberichte aus Hamburg hinsichtlich der Zielkonflikte zwischen Kinderschutz und Kinderrechten, Eltern- und Kinderrechten • Beitrag Frau Katzenstein: Im Mittelpunkt und doch aus dem Blick? „Das Kind“ im familiengerichtlichen Verfahren bei Kindeswohlgefährdung
IV	08.06.2017			• Anhörung Frau Reinert, Leiterin der Abteilung Ressourcen und Strukturen des Amtes 6 Bezirksverwaltung in der Finanzbehörde • Anhörung Frau Spieker, Leiterin der Abteilung Gestaltung der Jugendhilfe des Amtes für Familie in der BASFI • Anhörung Herr Dr. Bals, Abteilung Rechtsangelegenheiten des Amtes für Zentrale Dienste in der BASFI • Anhörung Frau Fredenhagen, Leiterin Fachamt Jugend- und Familienhilfe BA Harburg • Beitrag Prof. Wiesner: Input zum Verhältnis der öffentlichen und freien Träger • Beitrag Frau Brasch, AG der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V.

IV	09.06.2017	II	Soziale Rahmungen und Herausforderungen für die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe in HH	• Beitrag Arbeitsstab: Input zu den sozialen Rahmungen und Voraussetzungen zum Heranwachsen von Kindern und Jugendlichen in Hamburg • Beitrag Frau Boeddinghaus, MdHB: Bericht über eine Veranstaltung der Fraktion Die Linke: Aufwachsen in Hamburg – Öffentliche Anhörung zur Armut von Kindern, Jugendlichen und Jungerwachsenen
V	13.07.2017 14.07.2017	III	Misshandlung/ Missbrauch/ Vernachlässigung/ Gewalt	• Beitrag Frau Dipl.-Pädagogin Kaufhold: Hinweise aus amtlichen Statistiken auf Gefährdungen durch Unfälle, Kindesmisshandlungen und -vernachlässigungen • Beitrag PD Dr. Seifert: Kinderkompetenzzentrum • Beitrag Prof. Kessl: Präventionspolitische Nebeneffekte: Von ungewünschten, überraschenden und übersehenen Konsequenzen des vorbeugenden Eingriffs • Beitrag Dr. Kindler: Misshandlung und Vernachlässigung. Was wissen wir über Ursachen, Verläufe und Folgen? Und warum sollte uns das hier interessieren?
VI	21.09.2017	IV	Organisatorische und konzeptionell-fachliche Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe und Kinderschutz in Hamburg	• Aussprache über Fragebogen ASD-Online-Befragung • Beitrag Prof. Schrapper: Input zum Gesamtbild der Hamburger Kinder- und Jugendhilfe (Lagebild 2012 und Aktualisierungen 2014 und 2016) • Beitrag Arbeitsstab: Aktuelle Abfrage zur Arbeitsfähigkeit des ASD • Anhörung Frau Spieker (BASFI): Infrastruktur in der Kinder- und Jugendhilfe SAJF (vormals SHA) in Hamburg)
	22.09.2017			• Beitrag zum Thema Infrastruktur in der Kinder- und Jugendhilfe (SHA in Hamburg): Herr Berling (Jenfelder Kaffeekanne) und Herr Brayer (KiFaZ Schnelsen) • Beitrag Herr Slüter: Kooperationen unterschiedlicher Akteure im Kinderschutz
VII	30.11.2017	IV	Organisatorische und konzeptionell-fachliche Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe und Kinderschutz in Hamburg	• Bericht Prof. Schrapper: Sachstand Beteiligungswerkstatt (Präsentation der Ergebnisse in der Sitzung am 22. März 2018)
		V	Personal, Fachkräfte	• Beratung zur Befragung der freien Träger

			und Leitungskräfte der Sozialen Dienste und andere Akteure	• Beitrag Prof. Merchel: Anforderungen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Leitung und Organisation der Sozialen Dienste • Anhörung Frau Vogt, Personalamt FHH: Informationen zum Personalkörper des ASD 2010-2017 – Entwicklung, Strategien, Akquise, Fluktuation
	01.12.2017	IV	Organisatorische und konzeptionell-fachliche Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe und Kinderschutz in Hamburg	• Bericht Prof. Messmer und Prof. Biesel: Metaanalyse der Berichte der Jugendhilfeinspektion und Einschätzungen zur Jugendhilfeinspektion
VIII	18.01.2018	IV	Organisatorische und konzeptionell-fachliche Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe und Kinderschutz in Hamburg	• Anhörung zum Thema Pflegeeltern, Frau Viola Laux (BASFI): Erzieherische Hilfen und Schutz junger Menschen • Beitrag Frau Bossen: Pflege- und Patenkinder Fachdienst für Familien gGmbH (PFIFF Hamburg) • Beitrag Arbeitsstab: Übersicht über die Organisation im Spiegel der Rechnungshofberichte 2004-2017, Sonder- und Untersuchungsausschüsse und Berichterstattung des Hamburger Senats (SharePoint) • Beitrag Arbeitsstab: Übersicht über Strukturen und Prozessgestaltung des ASD (Globalrichtlinien, Anlagenband, QMS, JUS-IT) (SharePoint) • Beitrag Arbeitsstab: Informationen zum Personalkörper des ASD 2010-2017 (SharePoint)
	19.01.2018	VI	Gesellschaftliche Diskurse zu Kinderschutz und Kinderrechten in Hamburg	• Beitrag Prof. Schrapper: Einführung in den Themenblock VI
IX	22.03.2018	V	Personal, Fachkräfte und Leitungskräfte der Sozialen Dienste und andere Akteure	• Ggf. erste Befunde aus der Online-Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD • Beitrag Herr Volker Krampe (Pflegeelternrat e.V.)
		IV	Organisatorische und konzeptionell-fachliche Gestaltung von Kinder- und Jugendhilfe und	• Dr. Ackermann und Dr. Robin: Präsentation der Ergebnisse der Beteiligungswerkstatt

			Kinderschutz in Hamburg	
		VI	Gesellschaftliche Diskurse zu Kinderschutz und Kinderrechten in Hamburg	• Beitrag Herr Berth, Journalist
	23.03.2018			• Beitrag Prof. Heiner Fangerau, Universitätsklinikum Düsseldorf • 3-4 Hamburger Medienvertreterinnen/-vertreter (Abstimmung der Fragen bis 10.02.2018) • Rückblick auf die Analysephase/„Zwischenstand“ • Beratung Zwischenstand

Anlage 2: Zuordnung der Fragen aus der Einsetzungsdrucksache

	Fragen der Analysephase	Fragen der Empfehlungsphase	Themen-block
1.1	Wie kann die Einhaltung und Umsetzung von Standards und Vorschriften in der Kind er und Jugendhilfe – sowohl bei Ämtern als auch Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern beziehungsweise Trägern und Einrichtungen – gesichert werden?		
1.2	Wie können diese gegebenenfalls überprüft und weiterentwickelt werden?		
2.1	Sind die Verantwortlichkeiten für sämtliche Prozessschritte in der Arbeit des ASD, auch in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, eindeutig und klar geklärt?		I, IV, V
2.2	Wie kann eine Atmosphäre geschaffen werden, in der diese Zuständigkeiten nachhaltig erkannt und wahrgenommen werden?		
3	Welche Voraussetzungen braucht es, um eine gute Verzahnung an den Schnittstellen der Systeme (Kita, GBS, HzE, OKJA und SHA) in der Alltagspraxis zu gewährleisten?		
4	Wie kann eine „Fehlerkultur“ der Akteurinnen und Akteure etabliert werden, die einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess dient?		
5.1	Welche speziellen Fachkenntnisse benötigt der ASD?		III, V
5.2	Werden diesbezüglich multiprofessionelle Teams benötigt?		III, V
6.1	Wie können welche Aus- und Fortbildungen – insbesondere bezüglich Curricula und praktischen Erfahrungen – für die Anwendung zum Kinderschutz noch gestärkt und entwickelt werden?		III, V
6.2	Welche veränderten Anforderungen an die Fachlichkeit gibt es?		III, V
7	Welche Anforderungen an Leitungsfunktionen und ihre Besetzung beziehungsweise Auswahlverfahren ergeben sich aus den Punkten Einhaltung von Standards und Vorschriften sowie der Etablierung einer förderlichen „Fehlerkultur“?		V
8.1	Kann die Jugendhilfeinspektion der Einhaltung von Standards und Regeln sowie der Etablierung einer förderlichen „Fehlerkultur“ dienlich sein?		IV
8.2	Welche Veränderungen sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht sind gegebenenfalls hierzu notwendig?		
9.1	Welche fachlichen und pädagogischen Zielkonflikte führen zu Kommunikationsbarrieren der Akteure (ASD, freie Träger, Eltern et cetera)?		III, IV
9.2	Wie kann Elternarbeit in den Erziehungshilfen verbessert und intensiviert werden?		
9.3	Dient das Konzept Eingangsmanagement / Fallmanagement / Netzwerkmanagement dem Fallverstehen im ASD und dem Beziehungs- und Vertrauensaufbau zu den Familien?		IV
10.1	Wie kann sichergestellt werden, dass das betroffene Kind beziehungsweise sein Wohl zu jeder Zeit der Mittelpunkt der Fallbearbeitung sind?		
10.2	Ist das derzeitige System an den Rechten und Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen orientiert?		I, IV
10.3	Welche bestehenden oder zu schaffenden Richtlinien und Arbeitsweisen fördern diese Sichtweise, welche laufen ihr entgegen?		I, IV
10.4	Welche Beteiligungsrechte gibt es für Kinder und Jugendliche bei Inobhutnahmen und der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung?		I, IV
10.5	Wie werden diese bewertet und welche Empfehlungen lassen sich hieraus ableiten?		

11	Das Verhältnis zwischen den bezirklichen Jugendämtern und Chancen möglicher vertiefter Kooperation sowie das Verhältnis zwischen Sozialbehörde und bezirklichen Jugendämtern bei der Einhaltung von Standards und Vorschriften.	I, IV
12.1	Welche Vereinbarungen zur Zusammenarbeit an den Schnittstellen gibt es?	IV, V
12.2	Sind diese aus Sicht der Praxis sinnvoll und praktikabel?	IV, V
12.3	Wenn nein, welche Alternativen gibt es?	
13.1	Welche Anforderungen an juristische Prozesse stellt ein effektives Kinder- und Jugendhilfewesen?	
13.2	Liegen sämtliche Voraussetzungen und Ressourcen vor, um diesen Anforderungen gerecht zu werden?	I, V
14.1	Rückführungsprozesse in der Praxis und die ihnen zugrunde liegenden Vorschriften und Regeln und mögliche gesetzliche Regelungsbedarfe –	I, IV
14.2	welche Rückführungskonzepte und -instrumente sind notwendig, um im Sinne des Kindeswohls bei Rückführungsentscheidungen das Kindesinteresse stärker in den Mittelpunkt zu stellen?	
15.1	Übersichtlichkeit sowie Anwendbarkeit von Regelwerken in der Praxis – Überprüfung der Verfahren zur Implementierung von Fachvorgaben und Regelungen mit dem Ziel einer besseren Übersichtlichkeit und Vereinfachung.	I, IV, V
15.2	Und wie steht es bezüglich dieser Aspekte und Zielsetzungen um die erforderliche technische Ausstattung und um Sachressourcen?	IV, V
16.1	Welche Abläufe und Abwägungen gibt es bei der Auswahl von Pflegeeltern?	I, IV
16.2	Wie werden diese bewertet und welche Empfehlungen lassen sich hieraus ableiten?	
16.3	Wie kann sichergestellt werden, dass Pflegestellen kontinuierlich und umfassend entsprechend der Vorgaben aus der Fachanweisung Pflegekinderdienste beraten werden?	
17	Wie kann der gesetzliche Anspruch auf Leistungen bei einem Mehrbedarf aufgrund besonderer Beeinträchtigungen der Kinder und Jugendlichen einheitlich umgesetzt werden?	
18	Wie kann sichergestellt werden, dass Kinder mit Behinderungen in Pflegefamilien eine den fachlichen Standards angemessene Unterstützung bekommen?	
19	Welche Ausstattung von Pflegestellen ist erforderlich, um die Zahl der Pflegestellen, und hier insbesondere der Bereitschaftspflegestellen, in Hamburg zu erhöhen?	
20	Wie kann die Perspektivklärung in Obhut genommener Kinder beschleunigt werden?	

11 Literaturverzeichnis

Ackermann, Timo; Robin, Pierrine (2018): Die Perspektive von Kindern und Eltern in der Kinder- und Jugendhilfe: zwischen Ermutigung und Wieder-Erstarken. Bericht über die Ergebnisse der Beteiligungswerkstatt für die Hamburger Enquete-Kommission "Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken".

AFET - Bundesverband für Erziehungshilfe (2014): Geschlossene Unterbringung und kein Ende? GU ist eine Maßnahme aber kein Lösung – Erfahrungen, Positionen und Perspektiven der Kinder- und Jugendhilfe mit Grenzen und Krisen. Bericht über ein Expertengespräch am 16.Juni 2014 in Mainz, Stand: 25.05.2018.

Anhörung 18.05.17 - DIE LINKE (2017): Berichte und Kritik, gelingende Praxis, Forderungen und Verbesserungen. Hamburg.

Arbeitsgemeinschaft für Kinder und Jugendhilfe (AGJ) (2015): Freiheitsentziehende Maßnahmen im aktuellen Diskurs. Konsequenzen für die Weiterentwicklung der Hilfen zur Erziehung. Diskussionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ, Stand: 25.05.2018.

Arbeitsstab (2017a): Vermerk "Behördliche Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg". Hamburg.

Arbeitsstab (2017b): Vermerk "Besuch zweier Vertreterinnen des Kinderkompetenzzentrums beim Arbeitsstab der Enquetekommission am 08.05.2017". Hamburg.

Arbeitsstab (2017c): Vermerk "Familiengerichte in Hamburg". Hamburg.

Arbeitsstab (2017d): Vermerk über die Veranstaltung „Gemeinsame Verantwortung für Kinderschutz“ am 11.9.2017. Hamburg.

Arbeitsstab (2018a): Vermerk "Kinderschutz in Qualifikation, Aus- und Fortbildung für den ASD Hamburg". Hamburg.

Arbeitsstab (2018b): Vermerk "Personalsituation im ASD". Hamburg.

Arbeitsstab (2018c): Vermerk "Auswertung von Berichten". Sonderausschüsse „Vernachlässigte Kinder“ und „Chantal“, Rechnungshof und PUA „Yagmur“. Hamburg.

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (o.J.): Finanzielle Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung. Monitor HzE. Hg. v. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. URL: http://www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/5-ausgaben/, Stand: 14.02.2018.

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz (2016): BT-Drs. 18/9092, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/6985 –. Deutscher Bundestag.

BASFI (2015a): Information zur Nutzung des Anlagenbandes für Fachkräfte. URL: https://fhhportal.ondataport.de/websites/faasd_812/wiki/Seiten/Information%20zur%20Nutzung%20des%20Anlagenbandes%20für%20Fachkräfte.aspx, Stand: 06.12.2017.

BASFI (2015b): Familien unterstützen, Kinder schützen. Mehr Personal für die Hamburger Jugendämter.

BASFI (2016): Rahmenkonzept Einarbeitung im ASD.

BASFI (2017a): Familien in Hamburg. Lebenslagenbericht.

BASFI (2017b): Kommunikationsstrukturen der BASFI.

BASFI (2017c): Übersicht Zulieferungen Bezirksämter an die Enquete-Kommission Kinderschutz (zu allen Aufgabenfeldern der Kinder- und Jugendhilfe der letzten 10 Jahre (oder älter sofern noch zugänglich)).

BASFI-Mitteilung (29.09.2015): Kita-Plus – ein Mehr für besonders belastete Kitas. Hamburg. URL: http://www.hamburg.de/fachinformationen/3598536/kita-plus-programm/, Stand: 29.01.2018.

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (Hg.) (2017): Sozialmonitoring Integrierte Stadtteilentwicklung. Bericht 2016. Freie und Hansestadt Hamburg.

Bezirksversammlung Altona Drs. 20/1029 - Anlage (2015): Ziel- und Leistungsvereinbarung zur Umsetzung der Globalrichtlinie Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit J 2/10.

Bezirksversammlung Mitte Drs. 21/0791 - Anlage: Ziel- und Leistungsvereinbarung zur Umsetzung der Globalrichtlinie Kinder- und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit J 2/10.

Biesel, Kay (2014): Wenn Jugendämter scheitern. Bielefeld.

Biesel, Kay; Messmer, Heinz (2018): Metaanalyse "Berichte der Jugendhilfeinspektion Hamburg". Fachhochschule Nordwestschweiz.

Biesel, Kay; Wolff, Reinhart (2013): Beiträge zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz. Das dialogisch-systemische Fall-Labor. Ein Methodenbericht zur Untersuchung problematischer Kinderschutzverläufe. Köln. URL: https://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Publikation_QE_Kinderschutz_4_Expertise_Falllabor.pdf.

Brayer, Werner; Hußmann, Marcus (2018): 20 Jahre „erfolgreich sozial-räumlich handeln“ – Entwicklungen und Herausforderungen der Kinder- und Familien(hilfe)zentren in Hamburg. Ein Briefwechsel. In: Forum Erziehungshilfen, 24 (2), S. 113–117.

Bremische Bürgerschaft Drs. 16/1381: Bericht des Untersuchungsausschusses zur Aufklärung von mutmaßlichen Vernachlässigungen der Amtsvormundschaft und Kindeswohlsicherung durch das Amt für Soziale Dienste.

Britz, Gabriele (2014): Das Grundrecht des Kindes auf staatliche Gewährleistung elterlicher Pflege und Erziehung. - jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Juristenzeitung, S. 1069–1074.

Coester, Michael (2016): Kindeswohlgefährdung: Anforderungen an die Gefährdung aus juristischer Sicht. In: Neue Zeitschrift für Familienrecht, S. 577–580.

Cremer, Hendrik (2012): Kinderrechte und der Vorrang des Kindeswohls. Die UN-Kinderrechtskonvention bietet ein weites Anwendungsfeld. In: Anwaltsblatt, S. 327–329.

Deutscher Bundestag (2016): Plenarprotokoll 18/183, Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht 183. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 7. Juli 2016.

Deutscher Bundestag Drs. 7/650 (1975): Zweiter Bericht und Antrag des Rechtsausschusses (6. Ausschuß) zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Reform des Ehe- und Familienrechts (1. EheRG).

Deutscher Familiengerichtstag (2017): 22. Deutscher Familiengerichtstag – Empfehlungen des Vorstands.

EK-Protokoll Nr. 21/2, Sitzung am 27./28.02.2017: Protokoll der öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission "Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken".

EK-Protokoll Nr. 21/3, Sitzung am 29.04.2017: Protokoll der öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission "Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken".

EK-Protokoll Nr. 21/4, Sitzung am 08./09.06.2017: Protokoll der öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission "Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken".

EK-Protokoll Nr. 21/5, Sitzung am 13./14.07.2017: Protokoll der öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission "Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken".

EK-Protokoll Nr. 21/6, Sitzung am 21./22.09.2017: Protokoll der öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission "Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken".

EK-Protokoll Nr. 21/7, Sitzung am 30.11./01.12.2017: Protokoll der öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission "Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken".

EK-Protokoll Nr. 21/8, Sitzung am 18./19.01.2018: Protokoll der öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission "Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken".

EK-Protokoll Nr. 21/9, Sitzung am 22./23.03.2018: Protokoll der öffentlichen Sitzung der Enquete-Kommission "Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken".

Enders, Sonja (2013): Das Jugendamt im Spiegel der Medien. Zerrbild zwischen Verantwortung und Versagen? Koblenz-Landau, Univ., Diss., 2011 u.d.T.: Enders, Sonja: Das Jugendamt im Spiegel der Medien : eine

Analyse der Presseberichterstattung in den Jahren 2006 bis 2008 (Koblenzer Schriften zur Pädagogik). Weinheim u.a.: Beltz Juventa.

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (2018): Sozialmonitoring Integrierte Stadtteilentwicklung - Bericht 2017. Ergebnisbericht mit Daten zum Stand 31.12.2016 Karten- und Tabellenband 2017, Anhang. Hg. v. Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen.

Familien-, Kinder- und Jugendausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft 21/25: Protokoll der öffentlichen Sitzung des Familien-, Kinder- und Jugendausschusses vom 23.01.2018.

Gerber, Christine (2011): Lernen aus problematischen Kinderschutzverläufen als Bestandteil eines Qualitätsmanagementkonzeptes im Kinderschutz. In: Jörg Freese, Verena Göppert und Mechthild Paul (Hg.): Frühe Hilfen und Kinderschutz in den Kommunen. Wiesbaden, S. 249–261.

Gerlach, Florian; Hinrichs, Knut (2014): Sozialraumorientierung statt Hilfen zur Erziehung: ein Fachkonzept als Sparprogramm. In: Dialog Erziehungshilfen (3), S. 30–40.

Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/12223: Wofür wurden die Mittel aus dem Quartiersfonds im Jahr 2017 verwendet? Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Franziska Grunwaldt (CDU) vom 01.03.18 und Antwort des Senats.

Hamburgische Bürgerschaft Plenarprotokoll 21/38: Plenarprotokoll 13.07.2016, S. 2552-2623.

Hamburgische Bürgerschaft 20/7941: Gesetzlicher Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung - wie wird in Hamburg damit umgegangen? Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Christoph de Vries (CDU) vom 10.5.2013 und Antwort des Senats.

Hamburgische Bürgerschaft Drs. 20/13714: Bericht des Familien-, Kinder- und Jugendausschusses über die Drucksache 20/12100: Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 12. Dezember 2013 „Bericht des Sonderausschusses, Zum Tod des Mädchens Chantal“ (Drucksache 20/9843) (Bericht Senat).

Hamburgische Bürgerschaft Drs. 20/14100 (2015): Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Aufklärung der Vernachlässigung der Kindeswohlsicherung im Fall Yagmur durch staatliche Stellen und Erarbeitung von Empfehlungen zur Verbesserung des Kinderschutzes in Hamburg“. Hamburg.

Hamburgische Bürgerschaft Drs. 20/7595: Kinderschutz hat Priorität – Stärkung der ASD in Hamburg weiter vorantreiben. Antrag der Abgeordneten Dr. Melanie Leonhard, Peri Arndt, Matthias Czech, Gunnar Eisold, Hildegard Jürgens, Barbara Nitruch, Frank Schmitt, Carola Thimm, Carola Veit (SPD) und Fraktion.

Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/11972: Bericht des Haushaltsausschusses über die Drucksache 21/11212. Haushaltsplan 2017/2018 - Nachbewilligungen nach § 35 Landeshaushaltsordnung, Insgesamt aufwandsneutrale Anpassungen in den Einzelplänen 2.0, 4.0, 5.0, 6.1, 9.1 und 9.2 (Senatsantrag).

Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/2461: Offene Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) in Hamburg. Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Daniel Oetzel (FDP) vom 02.12.15 und Antwort des Senats.

Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/5948: Einsetzung einer Enquete-Kommission nach Artikel 27 der Hamburgischen Verfassung in Verbindung mit § 63 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft: „Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken: Überprüfung, Weiterentwicklung, Umsetzung und Einhaltung gesetzlicher Grundlagen, fachlicher Standards und Regeln in der Kinder- und Jugendhilfe – Verbesserung der Interaktion der verschiedenen Systeme und Akteurinnen und Akteure“. Antrag der Abgeordneten Dr. Andreas Dressel, Ksenija Bekeris, Martina Friederichs, Dr. Monika Schaal, Dirk Kienscherf, Uwe Lohmann, Hendrikje Blandow-Schlegel, Matthias Czech, Hildegard Jürgens, Frank Schmitt, Dr. Tim Stoberock, Carola Veit, Michael Weinreich (SPD) und Fraktion und der Abgeordneten Anna Gallina, Dr. Anjes Tjarks, Mareike Engels, Murat Gözay, Antje Möller, Dr. Carola Timm (GRÜNE) und Fraktion und der Abgeordneten Sabine Boeddinghaus, Mehmet Yildiz, Cansu Özdemir, Deniz Celik, Heike Sudmann (LINKE) und Fraktion und der Abgeordneten Daniel Oetzel, Katja Suding, Anna-Elisabeth von Treuenfels-Frowein, Michael Kruse, Dr. Wieland Schinnenburg (FDP) und Fraktion.

Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/9315: Richterfortbildung im Kinderschutz. Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Philipp Heißner (CDU) vom 01.06.17 und Antwort des Senats.

Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/9608: Pflegekinderhilfe in Hamburg gut aufgestellt? Große Anfrage der Abgeordneten Philipp Heißner, Dennis Gladiator, Richard Seelmaecker, Dr. Jens Wolf, Stephan Gamm (CDU) und Fraktion vom 28.06.17 und Antwort des Senats, Stand: 18.12.2017.

Hoffmann-Riem, Wolfgang; Koch, Hans-Joachim (Hg.) (2006): Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Baden-Baden.

Hofmann, Rainer; Donath, Philipp B. (2017): Gutachten bezüglich der ausdrücklichen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz nach Maßgabe der Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention. Deutsches Kinderhilfswerk.

Hußmann, Marcus (2017): … das ist Hilfe, die einem wirklich nutzt. Einblicke in die Empirie des „erfolgreichen sozial-räumlichen Handelns“ der Hamburger Kinder- und Jugendhilfezentren. In: FORUM für Kinder und Jugendhilfe (3), S. 3–18.

Jobs, A. Thorsten (2013): Eigenständige Persönlichkeiten. In: perspektive21 - Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik (57), S. 7–12.

Justizbehörde (2017): Aus- und Fortbildungsangebote der Justizbehörde für Familienrichter zum Thema Kinderschutz.

Justizbehörde (2018): Aus- und Fortbildungsangebote der Justizbehörde für Familienrichter zum Thema Kinderschutz.

Kessl, Fabian (2017): Kinderrechte als emanzipatorische Menschenrechte? Eine menschenrechtstheoretische Problematisierung der deutschsprachigen Kinderrechtsdebatte. In: Berliner Debatte Initial (28), S. 46–58.

Kessl, Fabian; Reutlinger, Christian; Ziegler, Holger (2007): Erziehung zur Armut? Soziale Arbeit und die „neue Unterschicht". Wiesbaden.

Kindler, Heinz; Gerber, Christine; Lillig, Susanna (2016): Wissenschaftliche Analyse zum Kinderschutzhandeln des ASD im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald im Todesfall des Kindes A. Hg. v. Deutsches Jugendinstitut e.V. München. URL: http://www.breisgau-hochschwarzwald.de/pb/site/Breisgau-Hochschwarzwald/node/1214454/Lde?QUERYSTRING=Kindler, Stand: 06.03.2018.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018): 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages.

Krüger, Sibille (2012): Voneinander Lernen. Überregionale Netzwerkekonferenz "Frühe Hilfen" - Dokumentation. Mühlheim an der Ruhr, 25.01.2012.

Laubstein, Claudia; Holz, Gerda; Seddig, Nadine (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Mühlmann, Thomas (2016): Mehr Personal in Jugendämtern. In: KOMDAT 2016 (2), 5-8. URL: http://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/Komdat/2016_Heft2_KomDat.pdf.

Munro, Eileen (2011): The Munro Review of Child Protection. Final Report: A child-centred system. Norwich.

Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hg.) (2016): Krise im Jugendamt. Leitfaden zur strategischen Krisenkommunikation für Kommunen. Technische Universität Ilmenau.

Pressemitteilung: Bezirk Hamburg-Mitte (01.10.2015): Pilotprojekt Ärger mit dem Jugendamt? Ombudsstelle Kinder- und Jugendhilfe nimmt Arbeit auf. URL: http://www.hamburg.de/pressemeldungen-bezirke/4609758/ombudsstelle-kinder-und-jugendhilfe-nimmt-arbeit-auf/.

Rechnungshof der FHH Drs. 21/8000 (2017): Jahresbericht 2017. über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg einschließlich der Haushalts- und Konzernrechnung 2015.

Rörig, Johannes-Wilhelm (2018): Familiengerichte: Verantwortung ohne Fortbildung? In: Deutsche Richterzeitung (3), S. 84–85.

Salgo, Ludwig (2018): Der qualifizierte Familienrichter als tragende Säule im Kinderschutz. Anmerkungen zu den Entscheidungen des AG Freiburg vom 11.04.2017 und des OLG Karlsruhe vom 27.07.2017. In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 13 (5), S. 168–173.

Schrapper, Christian (2012): Lagebild der Organisationsstrukturen und -kulturen der Allgemeinen Sozialen Dienste der Kinder- und Jugendhilfe in den Bezirksämtern der Freien und Hansestadt Hamburg.

Schrapper, Christian (2013a): Betreuung des Kindes Anna. Rekonstruktion und Analyse der fachlichen Arbeitsweisen und organisatorischen Bedingungen des Jugendamtes Königswinter im Fall „Anna“. In: Das Jugendamt (1), S. 2–16.

Schrapper, Christian (2013b): Rekonstruktion und Analyse der fachlichen Arbeitsweisen und organisatorischen Bedingungen des Jugendamts der Stadt Königswinter im Fall „Anna“. In: Das Jugendamt (1), S. 2–16.

Schrapper, Christian (2014): Gutachten von Prof. Schrapper für den PUA Yagmur. Auftrag und Organisation, Arbeitsweise und Ausstattung der Allgemeinen Sozialen Dienste für eine qualifizierte Kinderschutzarbeit in Hamburg. Universität Koblenz-Landau.

Schulz, Winfried (1990): Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung. 2., unveränd. Aufl. (Alber-Broschur Kommunikation, 4). Freiburg (Breisgau) u.a.: Alber.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Zuständigkeitsanordnung (12.02.2002): Anordnung über Zuständigkeiten im Kinder- und Jugendhilferecht. Fundstelle: Amtl. Anz. 2002, S. 817.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (2016): Statistik informiert… Nr. 185/2016. Jugendhilfe in Hamburg 2016. Hg. v. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts. Hamburg.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (2017a): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2016/2017. Hg. v. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts. Hamburg.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (2017b): Statistik informiert… Nr. 159/2017. Hg. v. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts. Hamburg.

Statistisches Bundesamt (2016): 2015: Anstieg der Verfahren zur Kindeswohlgefährdung um 4,2 %. URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/10/PD16_354_225pdf.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 01.02.2018.

Statistisches Bundesamt (2017a): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe 2016. Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII.

Statistisches Bundesamt (2017b): 2016: Anstieg der Verfahren zur Kindeswohlgefährdung um 5,7 %. Hg. v. Statistisches Bundesamt. URL: https://www.lifepr.de/inaktiv/statistisches-bundesamt/2016-Anstieg-der-Verfahren-zur-Kindeswohlgefaehrdung-um-5-7/boxid/675574, Stand: 01.02.2018.

Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, Kinderkompetenzzentrum; Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI); Kinder- und Jugendnotdienst des Landesbetriebes für Erziehung und Beratung (KJND); Bezirksämter der Freien und Hansestadt Hamburg (2014): Kooperationsvereinbarung, Stand: 08.01.2018.

Urban-Stahl, Ulrike (2018): 15 Jahre Ombudschaft in der Kinder-und Jugendhilfe. eine Standortbestimmung, Juni 2018.

Weigel, Hans-Georg; Brinkmann, Anne; Kühnel, Sybille; Lauer, Lars; Sassmannshausen, Jan; Fritzsche-Sterr, Yvonne (2014): Evaluation des Programms Kita-Plus der Freien und Hansestadt Hamburg. Abschlußbericht. Hg. v. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS-aktuell, 22).

Wiesner, Reinhard (2008): Kinderrechte in die Verfassung?! In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, S. 225–229.

Wiesner, Tina (2017): Begleitforschung zum Hamburger Programm SAJF. Vorstellung von Zweck, Anliegen und Forschungsdesign. Fachtag mit Projektmesse "Sozialraumorientierung in der Praxis.

Zander, Margherita (2005): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis. Wiesbaden.

Ziegler, Holger: Eine neue „Neue Steuerung“? Steuerung der Jugendhilfe zwischen Finanzsteuerung, Fallsteuerung und Wirkungsorientierung. URL: http://www.hlt.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Input_Prof._Ziegler.pdf, Stand: 15.02.2018.