

Kinderrechte stärken!

**KONSEQUENZEN AUS DEM BERICHT
DER HAMBURGER ENQUETE-KOMMISSION**



DIE LINKE.
Fraktion in der
Hamburgischen Bürgerschaft

Inhalt

Vorwort	5
1. Wie alles begann – die Entwicklung des Kinderschutzes zwischen öffentlicher Aufmerksamkeit und politischem Handeln	8
2. Das Bundeskinderschutzgesetz (BKSchG) und die gescheiterte Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) als vorläufiger Schlusspunkt der bundesweiten Aktivitäten	13
3. Die Entwicklung in Hamburg bis zur Einsetzung der Enquete-Kommission	18
4. Wesentliche Erkenntnisse und Empfehlungen der Enquete-Kommission	20
5. Was nun, was tun? Konsequenzen aus dem Bericht der Enquete-Kommission.	31

Minderheitenbericht der Fraktion DIE LINKE zum Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken“	35
Anlass und Ziel des Minderheitenberichtes	36
1. Zur Rolle zivilgesellschaftlicher Bündnisse und des fachlichen Austauschs zwischen Politik und Praxis	39
2. Wesentliche Erkenntnisse und Handlungsbedarfe aus der Bestandsaufnahme.	41
3. Rechtliche Rahmungen zur Stärkung von Kinderrechten	44
4. Soziale Rahmungen – Anforderungen an eine umfassende Politik gegen Ausgrenzung und Bildungsbenachteiligung	47
5. Kinderschutz stärken	50
6. Fachliches Handeln durch eine kind- und familiengerechte Organisation und Personalpolitik	52
7. Konsequenzen für den internen und öffentlichen Umgang von Politik und Verwaltung bei medialer Berichterstattung über Einzelfälle.	60
8. Strategische Leitlinien für die Umsetzung der Empfehlungen	61
9. Bundespolitische Bedeutung der Enquete-Kommission.	63
Schlussbemerkung	64
Impressum	66

Kinderrechte zu stärken ist eine der Schlüsselaufgaben einer auf Zukunft ausgerichteten Gesellschaft. Die emotionalen, sozialen und kognitiven Voraussetzungen, um Spannungsverhältnisse auszuhalten, mit Unsicherheiten umgehen zu können und persönliche Freiheit mit sozialer Verantwortung zu verbinden, werden in der Kindheit angelegt. Förderung, Schutz und Beteiligung sind deshalb die zentralen Elemente von Kinderrechten, so wie sie in der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-KRK) festgelegt sind. Ihre Verwirklichung ist ein Prüfstein, wie ernst es eine Gesellschaft mit dem Anspruch nimmt, das Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung zu gestalten.

Vorwort

Die Erarbeitung von Empfehlungen zur Stärkung von Kinderrechten und Kinderschutz waren der Auftrag einer Enquete-Kommission, die 2016 von der Hamburgischen Bürgerschaft fraktionsübergreifend eingesetzt wurde. Im Januar 2019 legte sie ihren einstimmig beschlossenen Abschlussbericht vor, der 70 Empfehlungen enthält, wie die Rechte von Kindern in Hamburg und bundesweit gestärkt werden sollen.

Die Fraktion DIE LINKE hatte viele Jahre lang darauf hingearbeitet, eine solche Enquete-Kommission mit möglichst breiter parlamentarischer Mehrheit einzurichten. Nachdem die Kommission ihre Arbeit abgeschlossen hat, geht es jetzt darum, ihre Empfehlungen so umzusetzen, dass sie sich im Alltag von Kindern und Eltern sichtbar auswirken.

Die vorliegende Broschüre hat das Ziel, die wesentlichen Fehlentwicklungen und Handlungsbedarfe in Hamburg herauszuarbeiten. Darüber hinaus will sie für einen Paradigmenwechsel aller Politikfelder werben, welche die Rahmenbedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen prägen: wertschätzend

und unterstützend! Deshalb wird auch Bezug auf die bundesweite Diskussion um die Stärkung von Kinderrechten und Kinderschutz genommen, die sich sowohl in der Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz, als auch beim Neustart einer Reform des Kinder- und Jugendhilferechts (SGB VIII-Reform) auswirken soll. Zugleich richtet sich die Broschüre an alle zivilgesellschaftlichen Kräfte, insbesondere an Eltern und junge Menschen. Sie will den öffentlichen Diskurs um die Stärkung der Kinderrechte zu einem zentralen gesellschaftlichen Thema machen, und ihn nicht allein den Expertinnen und Experten und der Politik überlassen.

In diesem Sinne setzt die Fraktion DIE LINKE in Hamburg auf einen Dialog mit Forschung und Praxis und hat viele Gespräche mit betroffenen Eltern und Kindern geführt. Die im Minderheitenbericht der Fraktion im zweiten Teil dieser Broschüre niedergelegten Positionen sind in ständiger Rückkopplung mit dem Arbeitsfeld Kinder- und Jugendhilfe entwickelt worden. Die Perspektiven von Forschung und Praxis, von öffentlicher Jugendhilfe und freien Trägern sind darin ebenso aufgenommen worden wie die von Eltern und Kindern. Sie werden durch empirische Befunde, Anhörungen, Fachtagungen und Workshops ergänzt. Ebenso sind die durch Kleine und Große Anfragen in der Bürgerschaft ermittelten Senatsantworten in die Bestandsaufnahme und die Forderungen zu einem Paradigmenwechsel eingegangen.

Die Arbeit der Enquete-Kommission hat aufseiten der Hamburger Fachebene hohe Aufmerksamkeit und Anerkennung gefunden. Zahlreiche Fachverbände, die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege



(AGFW), SOAL, der Verband Kinder- und Jugendarbeit Hamburg (VKJHH), die Gewerkschaft ver.di, der Landes-Pflegeelternrat, die Hochschule für angewandte Wissenschaften (HAW), die Universität Hamburg, die Patriotische Gesellschaft, das Rauhe Haus und die Yagmur-Gedächtnis-Stiftung haben durch begleitende Stellungnahmen und Fachveranstaltungen die Themen der Enquete-Kommission aufgenommen und vertieft. All diesen Akteur_innen gebührt Dank für den lebendigen zivilgesellschaftlichen und fachlichen Diskurs, der unsere Stadt bereichert hat. Dank gebührt auch der hervorragenden Unterstützung des Arbeitsstabs der Hamburgischen Bürgerschaft, der sich bei der Aufarbeitung der umfangreichen Expertisen, Studien und Daten als neutraler und engagierter Wegbereiter des Parlaments und des Kindeswohls eingebracht hat. Das Ergebnis all dieser Diskurse und Analysen ist eindeutig: Die Gleichsetzung des Themas Kinderrechte mit dem Kinderschutz in Familien greift zu kurz. Das Ausblenden des Rechts auf Förderung und Beteiligung verweigert Kindern und Jugendlichen ihren in Art. 3 der UN-KRK verankerten Anspruch auf Vorrang aller staatlicher und privater Planungen und Maßnahmen.

Für uns ist die zentrale Botschaft des Berichtes: Kinderrechte sind nicht teilbar. Kinderschutz kann nur gedeihen, wenn Förderung und Beteiligung von Kindern Vorrangstellung haben. Dafür setzen wir uns ein in allen Politikfeldern, die auf die Lebensbedingungen von Kindern Einfluss haben.

SABINE BOEDDINGHAUS, MEHMET YILDIZ

Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft

1. Wie alles begann – die Entwicklung des Kinderschutzes zwischen öffentlicher Aufmerksamkeit und politischem Handeln

Nahezu unbeachtet von Medien und Politik starben in Deutschland über Jahrzehnte hinweg jährlich zwischen 150 bis 250 Kinder durch Handeln oder Unterlassen ihrer Eltern oder enger Bezugspersonen. Der Tod dieser Kinder wurde – wenn er überhaupt Gegenstand der Berichterstattung war – fast nie im Zusammenhang mit der Arbeit der Jugendämter kommentiert oder auf unzureichende Rahmenbedingungen in der Kinder- und Jugendhilfe zurückgeführt. Im Zentrum stand die öffentliche Empörung über das Handeln oder Unterlassen der unmittelbaren Bezugspersonen.

Tote Kinder prägen die Entwicklung des Kinderschutzes seit 2005

Seit dem Tod der Kinder Jessica in Hamburg (2005) und Kevin in Bremen (2006) hat sich die öffentliche Wahrnehmung solcher Todesfälle radikal verändert.

Seitdem gibt es über jeden Einzelfall meist eine monatelange überregionale Berichterstattung, die dann zu erhöhten politischen Aktivitäten in Kommunen, Ländern und auf Bundesebene führt. So gab es in Hamburg nach jedem Todesfall stets eine intensive Befassung durch Senat und Bürgerschaft, die sich etwa in Senatsprogrammen, der Einberufung von Sonderausschüssen und Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen auswirkte.

Der Tod der Kinder Jessica, Michelle, Lara Mia, Morsal, Chantal, Yagmur und Taylor in Hamburg war jeweils Anlass für umfangreiche Analysen der Fehler und Systemschwächen und hatte eine Fülle von Maßnahmen und Personalverstärkungen in Hamburg zur Folge. Parallel entwickelte sich eine bundesweite Diskussion, ebenfalls ausgelöst durch die jeweiligen Einzelfälle. Allein zwei Kinderschutzgipfel der Kanzlerin mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder sind Ausdruck dieser politischen Aufmerksamkeit.

Im Fokus der öffentlichen Diskussion standen nicht mehr die verantwortlichen Eltern und Bezugspersonen, sondern die Fachkräfte in den Jugendäm-

tern und die für die Kinder- und Jugendhilfe Verantwortlichen in Verwaltung und Politik. Plötzlich sahen sich nicht nur fallverantwortliche Fachkräfte der Jugendämter und freien Träger, Amtsvormünder, Jugendamts- und Dezernatsleitungen, sondern auch Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Senatorinnen und Senatoren, Ministerinnen und Minister mit öffentlichen Vorwürfen konfrontiert, ursächlich oder mittelbar verantwortlich für den Tod eines Kindes zu sein. Die dadurch ausgelösten medial bekannt gewordenen Rücktrittsforderungen, Versetzungen und Rücktritte z.B. in Bremen, Hamburg und Schwerin haben den Kinderschutz vielfach zur Chefsache gemacht.

Die sich oft lang hinziehenden staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren gegen Fachkräfte der Jugendämter und von freien Trägern wurden meist eingestellt. Die wenigen Verurteilungen hatten zwar nur Geldstrafen oder Bewährungsstrafen als Folge; sie haben aber bei den betroffenen Fachkräften erhebliche Rufschädigungen und Verunsicherungen ausgelöst, die bei allen Fachkräften mit Fallverantwortung und deren Leitungen bis heute nachwirken. Die Angst vor vermeintlichen oder tatsächlichen Fehlern ist

für viele Fachkräfte, insbesondere im Allgemeinen Sozialen Dienst, Teil des Alltags geworden.

Tiefgreifender sind aber bis heute die strukturellen und atmosphärischen Auswirkungen auf den Kinderschutz und die Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe. Zum einen wurden bundesweit die Sozialen Dienste der Jugendämter und Amtsvormundschaften erheblich verstärkt. Zum anderen wurden Fachvorgaben und Dienstanweisungen perfektioniert und deren Kontrolle ausgeweitet, um Fehler durch Lücken im Regelsystem zu vermeiden. Damit wurde der Eindruck vermittelt, dass, wenn alle Systemvorgaben von den Fachkräften beachtet werden, kein Kind mehr zu Schaden kommen könne.

Dieses Versprechen der Politik ist aber nicht einlösbar und zu einer Falle geworden. Wirft man einen Blick auf die Todesfälle in anderen öffentlichen Versorgungsbereichen (Gesundheit, Verkehr, Umwelt, öffentliche Sicherheit), so sind z.B. in Deutschlands Krankenhäusern nach Statistiken der Krankenkassen jährlich zwischen 10.000 bis 15.000 Todesfälle als Folge von Behandlungsfehlern oder mangelnden Hygiene-Standards zu beklagen. Die Deutsche Ge-

sellschaft für Krankenhaushygiene (DGKH) geht sogar von jährlich 40.000 Todesfällen aus. Diese Zahlen haben zu Recht eine kritische Öffentlichkeit erreicht und auch Systemdruck auf die Gesundheitspolitik ausgeübt. Nirgendwo aber ist der öffentliche Fokus so unreflektiert auf die Handelnden gerichtet worden wie beim Kinderschutz. Dieser weder politisch noch fachlich einlösbarer Anspruch hat dazu geführt, zwar möglichst lückenlos alle familiären Risikofaktoren von Kindern zu erfassen. Die sozialen Bedingungen wurden hingegen weitgehend ausgeklammert.

Die aufgrund des öffentlichen Drucks mittlerweile in allen Bundesländern eingeführten obligatorischen Früherkennungsuntersuchungen durch die Jugendämter haben viele Ressourcen und Arbeitskapazität gebunden, aber kaum einen Nutzen für den Kinderschutz gebracht. Die Evaluierung der Programme wies weniger als ein Prozent an kinderschutzrelevanten Fällen auf, die dadurch entdeckt wurden. Daraus hätte man lernen können, dass dies ein Irrweg ist.

Die Perfektionierung von Vorgaben, Dokumentationspflichten und Kontrollen: ein Irrweg

Die Lenin zugeschriebene Devise „Vertrauen ist gut – Kontrolle ist besser“ ist kein Politikkonzept für eine freie Gesellschaft und auch nicht für einen besseren Schutz von Kindern. Durch die Zunahme an detaillierten Vorgaben und Dokumentationspflichten wurde der fachliche Spielraum für Entscheidungen weiter eingeengt – mit der Folge steigender Inobhutnahmen, Sorgerechtsingriffe und Fremdunterbringungen.

Die für die Beratungsarbeit mit Familien zur Verfügung stehende Zeit hat sich nach einer aktuellen Online-Befragung der Gewerkschaft ver.di im Jahr 2018 auf nur noch 30 % von ursprünglich 70 % der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit verkürzt. Eine unterstützende Arbeit mit den Familien und eine fachlich fundierte Risikoeinschätzung sind vielfach nicht mehr möglich. Das Bestreben, möglichst viel zu regeln und zu überprüfen, um Kinder zu retten, hat sich als Irrweg herausgestellt. Auch dies hätte man wissen können, denn die Ergebnisse der Briti-



*Kinderschutz ist
zum Ersatz für eine
präventive Politik
gegen Armut
geworden*

schen Munro-Studie und die internationalen Kinderschutz-Vergleichsstudien des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) haben genau diese Auswirkungen einer auf Fehlervermeidung und Kontrolle orientierten Kinderschutzpolitik nachgewiesen.

**Armut
gefährdet
Kindeswohl**



Der Schwarze Peter liegt damit seitdem bei den Fachkräften und ihren Vorgesetzten. Wenn jetzt noch ein Kind zu Schaden kommt, müssen nur noch die schuldige Fachkraft und ihre Leitungsebene identifiziert werden, die Vorschriften nicht beachtet haben, oder es müssen noch die letzten Regelungslücken geschlossen werden. Diese Sichtweise dominierte die zahlreichen Anstrengungen auf kommunaler Ebene und blendete den Blick auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen wie die Auswirkungen von Familienarmut auf das Aufwachsen von Kindern zunehmend aus. Sie setzte sich auch nur unzureichend mit den Nebenwirkungen einer auf bloße Fehlervermeidung orientierten Kinderschutzpolitik auseinander.

Da sich gleichzeitig bundesweit ein Abbau präventiver Infrastruktur, insbesondere bei Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit vollzog (15. Kinder- und Jugendbericht 2017), und alle intervenierenden Hilfen zunahm, besteht dringender Anlass zu einem Paradigmenwechsel. Denn nach wie vor liegt die Zahl der Kinder, die durch Handeln oder Unterlassen von verantwortlichen Bezugspersonen ums Leben kamen,

ähnlich hoch wie vor 2005. Im Jahr 2016 waren es nach der Polizeilichen Kriminalstatistik 133 Kinder, die durch Handeln oder Unterlassen ihrer direkten Bezugspersonen ums Leben kamen. Weitere etwa 200 Kinder wurden Opfer eines Schütteltraumas mit Todesfolge oder irreversiblen Schädigungen.

Die Wirkung von Kinderschutzmaßnahmen muss sich deshalb nicht nur daran messen lassen, wie Kinder vor Gewalt, Ausbeutung und Vernachlässigung geschützt werden, sondern auch daran, wie viele Kinder vor sozialer und kultureller Ausgrenzung und Bildungsbenachteiligung geschützt werden. Denn die größte Kindeswohlgefährdung besteht in der durch Armut ausgelösten Ausgrenzung aus gesellschaftlicher Teilhabe und der damit verbundenen Bildungsbenachteiligung.

Die inzwischen bei über einer Million Euro pro Jahr liegenden Hilfen zur Erziehung werden überwiegend durch Armut in Verbindung mit dem Alleinerziehenden-Status von Familien ausgelöst. Der Kinderschutz ist damit vielfach zum Ersatz für eine präventive Politik gegen Armut geworden und erzeugt das falsche öffentliche Bild, dass die Gefähr-

dung von Kindern vorrangig auf das individuelle Versagen von Eltern zurückzuführen ist und damit deren lückenlose Kontrolle im Zentrum einer Kinderschutzpolitik stehen müsse.

2. Das Bundeskinderschutzgesetz (BKisSchG) und die gescheiterte Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) als vorläufiger Schlusspunkt der bundesweiten Aktivitäten

Die bundesweite Debatte um eine Verbesserung des Kinderschutzes hat sich über zwei Legislaturperioden hingezogen – bis im Dezember 2011 nach einer Einschaltung des Vermittlungsausschusses das neue Bundeskinderschutzgesetz (BKisSchG) verabschiedet wurde, das 2012 in Kraft trat. Der mehrjährige Vorlauf hatte zu dem zwischen Politik und Fachebene ausgehandelten Kompromiss geführt, sowohl den präventiven Kinderschutz zu stärken als auch die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Institutionen zu erleichtern und verbindliche Verfahren vorzugeben. Um auch andere Politikfelder neben der Kinder-

und Jugendhilfe einzubinden, wurde das BKiSchG als Artikelgesetz gestaltet. Als weitere Folge des Gesetzes entstanden das Nationale Zentrum für Frühe Hilfen (NZFH) und das Bundesprogramm Frühe Hilfen mit einem Fördervolumen von jährlich 50 Millionen Euro. Wesentliche fachpolitische Anregungen in dem stark beteiligungsorientierten Vorlauf des Gesetzes wurden aufgenommen.

Dazu gehören insbesondere:

- » Kinder und Eltern brauchen eine Politik der wohnortnahen Alltagsunterstützung, die Isolation und Ausgrenzung entgegenwirkt. Dazu sind Angebote der Infrastruktur mit niedrighschwelligem Zugängen erforderlich.
- » Kinder sind nicht nur in Familien, sondern auch in Institutionen dem Risiko von Gewalt und Entwürdigung ausgesetzt. Die Gefährdung ist umso größer, je geschlossener die Einrichtungen strukturiert sind. Deshalb wurden die öffentlichen Träger verpflichtet, mit den freien Trägern qualitative Vereinbarungen zur Sicherstellung des Kindeswohls abzuschließen und sanktionsfreie Beschwerdemöglichkeiten zu schaffen.

» Präventive Hilfen für überforderte Familien haben Vorrang. Insbesondere sind Frühe Hilfen zwischen Kinder- und Jugendhilfe und dem Gesundheitswesen einzurichten, um Familien schon bei der Schwangerschaft und Geburt zu unterstützen. Dazu sollen sowohl regionale als auch kommunale Netzwerke der Frühen Hilfen eingerichtet werden, in denen unter anderem Gesundheitsämter, Ärzte, Geburtskliniken, Hebammen, Kinderkrankenhäuser, Schulen, Kitas, Jugendeinrichtungen und Beratungsstellen zusammenwirken.

» Bei Hinweisen auf Kindeswohlgefährdungen bedarf es klarer Befugnisnormen aller mit dem Kind arbeitenden Institutionen und Bezugspersonen von der Kita bis zur Arztpraxis. Ziel ist die verbesserte, gemeinsam abgestimmte Unterstützung für das Kind, nicht die Erleichterung von Meldungen an das Jugendamt und das Abschieben eigener Verantwortung.

Die Evaluation des BKiSchG durch das Deutsche Jugendinstitut (DJI) in Zusammenarbeit mit dem NZFH endete viel zu früh schon zum 31.12.2015, Sie und die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe seitdem zeigen, dass der intervenierende Teil



*Bei Hinweisen auf
Kindeswohlgefährdungen
bedarf es klarer
Befugnisnormen für alle,
die mit dem Kind
arbeiten*



*In der Offenen
Kinder- und
Jugendarbeit wurden
bundesweit Tausende
Stellen gestrichen*

des Kinderschutzes erheblich expandierte. Auch kam der organisatorische Aufbau der Netzwerke Frühe Hilfen voran. Der präventive Kinderschutz jedoch wurde stark vernachlässigt. Die Zahl der Meldungen mit Hinweisen auf Kindeswohlgefährdungen, Inobhutnahmen, Sorgerechtseingriffen und Fremdunterbringungen stieg erheblich. Der 15. Kinder- und Jugendbericht 2017 weist zudem aus, dass die für den präventiven Kinderschutz so wertvollen Angebote der Offenen Kinder- und Jugendarbeit von 2006 mit 17.966 Einrichtungen bis 2015 mit 14.726 Einrichtungen um 3240 Einrichtungen drastisch eingespart wurden. Das Ziel des Gesetzes – „die umfassende und wirksame Verbesserung von Prävention und Intervention bei Kindeswohlgefährdung in Deutschland“ – wurde nicht erreicht.

Der 2016 unternommene und 2018 gescheiterte Versuch einer Reform der Kinder- und Jugendhilfe hatte unter dem Motto „vom Kind aus denken“ den hohen Anspruch, die Rechte der Kinder und Jugend-

lichen zu stärken. Damit wurde die Erwartung ausgelöst, dass neben dem durch das BKiSchG bereits gestärkten Kinderschutz nun auch die Beteiligungsrechte und Förderrechte der Kinder gestärkt werden sollten. Auch wenn die völlig misslungene Beteiligungsstrategie einer der Gründe für das Scheitern war: Der eigentliche Fehlgriff des Gesetzentwurfs bestand darin – von einigen Ausnahmen und der Verkaufsyriek abgesehen – weder die Beteiligungsrechte noch die Förderrechte von Kindern und Jugendlichen zu stärken bzw. sie weiter zu gefährden oder dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen.

Der völlige Verzicht auf Mindeststandards für Angebote und Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit zieht sich wie ein roter Faden auch durch die jüngsten Entwürfe des Bundesfamilienministeriums, obwohl nach dem Koalitionsvertrag die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz verabredet wurde. Gleiches gilt für die Mindeststandards und Fallobergrenzen angesichts der Unterausstattung vieler Jugendämter und der zunehmenden Schwächung der infrastrukturellen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Eine Politik, die Kinderrechte durch die Aufnahme ins Grundgesetz stärken will, sie im Kinder- und Jugendhilferecht aber dem politischen Willen und der Finanzkraft von Kommunen und Ländern überlässt, ist unglaublich. DIE LINKE steht für die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz mit der Zielrichtung, die Rechtsstellung der Kinder in allen Rechtsbereichen zu stärken. Sie steht nicht für eine Alibiveranstaltung der Politik, sich ihrer Verpflichtung zu entziehen, das Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung zu gestalten.

Fazit

Entgegen der Zielsetzung des Bundesgesetzgebers hat das BKiSchG trotz des Ausbaus der Frühen Hilfen keine Stärkung der präventiven Angebote der Kinder- und Jugendhilfe bewirken können und stattdessen eine Zunahme der Eingriffsorientierung der Kinder- und Jugendhilfe ausgelöst. Diese

Entwicklung ist allerdings nicht ursächlich auf das BKiSchG zurückzuführen, sondern hat ihre Ursachen in der Kombination einer technokratischen Steuerungsphantasie der gesamten Kinder- und Jugendhilfe in Verbindung mit den Auswirkungen der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und dem Wegfall des Vorrangprinzips „Prävention vor Intervention“.

So ist es heute vielfach in Deutschland leichter, eine Fülle individueller Hilfen zur Erziehung in einer Armutsregion zu finanzieren, als dort ein Kinder- und Jugendhilfzentrum zu fördern, in dem alltagsunterstützende und Ausgrenzung entgegenwirkende Angebote für Kinder, Jugendliche und Eltern vorgehalten werden. Dadurch wird das System Kinder- und Jugendhilfe immer teurer, zugleich aber auch ineffektiver und inhumaner, denn der fachliche und politische Blick wird einseitig nur noch auf die individuellen Schwächen und Überforderung einzelner Familien gerichtet und nicht auf die Gemeinsamkeit struktureller Belastungsfaktoren und Unterstützungsbedarfe. Deshalb ist es an der Zeit, dass die staatliche Gemeinschaft ihre Verantwortung wahrnimmt, für kindergerechte Rahmenbedingungen des Aufwachsens zu sorgen.

3. Die Entwicklung in Hamburg bis zur Einsetzung der Enquete-Kommission

Die bundesweite Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe und des Kinderschutzes hat wie überall auch in Hamburg ihren Niederschlag gefunden, und doch beachtenswerte Besonderheiten aufzuweisen. So ist die intensive Befassung des Landesparlamentes seit 2005 mit jedem einzelnen Todesfall außergewöhnlich. Das gilt auch für die vielen Maßnahmen, die dadurch oftmals parteiübergreifend beschlossen wurden.

Bis 2012 ist daraus ein beachtenswerter Maßnahmenkatalog entstanden, der sowohl den präventiven Kinderschutz gestärkt hat, als auch einen Ausbau der Netzwerke und dadurch systematische fachübergreifende Risikoeinschätzungen ermöglichte.

Dazu gehören

- » das mit Hamburger Mitteln verstärkte Bundesprogramm Frühe Hilfen
- » die Einsetzung von Kinderschutzkoordinator_innen

- » die Etablierung von an der Bindungsforschung orientierten Förderprogrammen wie z.B. STEEP
- » die bundesweit vorbildhafte regionalisierte Fortbildung von über 600 Fachkräften aus allen Arbeitsfeldern zu Kinderschutzfachkräften mit Zertifizierung durch das Institut für Soziale Arbeit (ISA) in Münster

Durch die Förderung des Kinderkompetenzentrums am Universitätskrankenhaus Eppendorf (UKE) bestand in Hamburg früher als in anderen Städten die Möglichkeit für die Jugendämter, bei Verdacht auf Kindesmisshandlung Sicherheit durch medizinische Diagnosen zu gewinnen und – soweit möglich – mit den Familien zusammen Schutzkonzepte für jedes betroffene Kind zu entwickeln. In diesem Zeitraum entstanden auch zahlreiche Arbeitshilfen, zum Teil auch mit externer Unterstützung durch das Deutsche Jugendinstitut (DJI) und das NZFH. Darin geht es z.B. um den Umgang mit Kindeswohlgefährdungen in patriarchalen Familienstrukturen nach dem Tod des Mädchens Morsal oder die von Fachbehörde und freien Trägern gemeinsam entwickelten Leitfragen zur Entwicklung von Schutzkonzepten in Einrichtungen der Jugendhilfe.

Nach dem Tod der Kinder Chantal und Yagmur kippte die auf ein Gleichgewicht von Prävention und Intervention ausgerichtete Kinderschutzpolitik in Richtung Intervention und Bürokratisierung. Die Einrichtung einer Jugendhilfeinspektion, die Einführung des Softwareprogramms JUS-IT und das Qualitätsmanagement System (QMS) stehen für diese Entwicklung, die enorme Kraft- und Zeitressourcen bindet und den fachlichen Spielraum der Fachkräfte und die Zeit für die Beratung von Familien stark eingeschränkt hat. Mit der Etablierung der Software JUS-IT und der Einrichtung einer Jugendhilfeinspektion hat Hamburg zudem einen Weg beschritten, den aus guten Gründen kein anderes Jugendamt in Deutschland so gegangen ist, weil sie nicht den bundesweiten Fachstandards zur Aufarbeitung von Fehlern im Kinderschutz entsprechen. Hamburg sollte sich daher zukünftig an den Standards fachlich anerkannter, dialogischer, prozessorientierter Verfahren orientieren, wie sie z.B. vom Kronberger Kreis entwickelt wurden.

Eine Begleiterscheinung dieser Entwicklung war das Ausblenden kritischer Rückmeldungen der Fachbasis. Da Fachkräfte der Jugendämter in Ham-

burg traditionell keine Möglichkeit haben, ihre Anliegen und Probleme ungefiltert in Fachausschüssen oder bei Anhörungen in der Bürgerschaft vorzutragen zu können, entstand das trügerische Bild einer im wesentlichen erfolgreichen Systemumstellung. Erst durch die Online-Befragungen der Fachkräfte und die Stellungnahmen der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Dienste während der Kommissionsberatungen wurde deutlich, welche negative Folgen die Neuausrichtung hatte.

Wie sehr die Fokussierung auf Kinderschutz und Fehlervermeidung auch die Schwerpunktsetzung in den Jugendämtern verändert hat, zeigt das Beispiel Eimsbüttel. Dort stellte das Jugendamt die sehr erfolgreichen Kooperationsprogramme zu Kinderrechten zwischen Jugendeinrichtungen und Schulen in der Lenzsiedlung und anderen Stadtteilen ab 2016 ein. Begründung: Nunmehr habe der Kinderschutz Priorität. Dabei war es durch diese vorbildhaften Veranstaltungen sogar gelungen, das Thema Gewalt in Familien aufzugreifen und gemeinsam mit Eltern und Kindern zu bearbeiten. Die Eltern hatten durch dieses Projekt das Jugendamt kennengelernt und als helfend wahrgenommen.

Hinzu kam im gleichen Zeitraum, dass die Mittel für die Kinder- und Jugendarbeit und die familienfördernden Angebote in den Bezirken als Folge einer fachlich nicht begründbaren technokratischen Umsetzung der Schuldenbremse erheblich gekürzt wurden. Das schwächte die präventiven alltagsunterstützenden Angebote gerade für Familien in Armutsregionen der Stadt massiv. In diesem Zeitraum sind trotz anderer finanzpolitischer Zielsetzungen die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung weiter gestiegen. Gleichzeitig nahmen die Inobhutnahmen und Fremdunterbringungen zu. Die Sorgerechts Eingriffe verdreifachten sich zwischen 2012 und 2016 nahezu. Gleichzeitig erhöhte sich die Dauer der Inobhutnahmen für Säuglinge und Kleinkinder in den Kinderschutzhäusern erheblich.

Dies war die Ausgangssituation vor der Einsetzung der Enquete-Kommission. Sie bestimmte das Erkenntnisinteresse der verschiedenen Fraktionen im Hinblick auf den Arbeitsauftrag an die Kommission. Am Einsetzungsbeschluss ist unschwer zu erkennen, dass es anfangs eher darum ging, die Gründe für die Nichtbeachtung von Regeln aufzuspüren, als tiefergreifende Ursachen der Entwicklung

aufzuzeigen und sich aus der Falle einer weiteren Perfektionierung der Fehlervermeidungsstrategie herauszubewegen.

Für die Fraktion DIE LINKE war es deshalb entscheidend, dass sich der Auftrag an die Kommission nicht auf den Kinderschutz beschränkte, sondern auch die Stärkung der Kinderrechte und die sozialen Rahmenbedingungen zum Thema hatte.

4. Wesentliche Erkenntnisse und Empfehlungen der Enquete-Kommission

Der Bericht der Enquete-Kommission mit den darin enthaltenen 70 Empfehlungen ist so gegliedert, dass er den Arbeitsprozess, die umfangreichen Schritte der Bestandsaufnahme und die sich daraus ergebenden Empfehlungen in den jeweiligen Themenfeldern auflistet. Wir wollen in dieser Broschüre die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Themenaspekten aufzeigen und den Kern der wesentlichen Erkenntnisse herausstellen. Dazu werden auch Quellen herangezogen, die in der Enquete-Kommission nicht oder nur am Rande beraten wurden. Das ist aus unserer Sicht hilfreich,

A black and white photograph of four children climbing a large tree. One child is hanging upside down from a branch on the right, smiling. Another child is sitting on a branch in the center, also smiling. A third child is perched on a branch on the left, looking towards the camera. A fourth child is partially visible on the far left, also climbing. The background shows a rural landscape with a simple building and a field. A large red circle is overlaid on the center of the image, containing white text.

*Nicht nur
Kinderschutz, auch
Kinderrechte und soziale
Rahmenbedingungen
gehören auf
die Agenda*

um die Fehlentwicklungen klar zu erkennen und bei der Umsetzung nicht das Ziel aus den Augen zu verlieren.

4.1 Der Kinderschutz zwischen Gefahrenabwehr und der Stärkung von Eltern und Kindern – wenn der Kinderschutz zur Gefahr für Eltern und Kinder wird

Das Bemühen, den Kinderschutz in Hamburg so zu perfektionieren, dass möglichst kein Kind mehr zu Schaden kommt, ist an seinen nicht einlösbaren Zielsetzungen und durch zum Teil untaugliche Maßnahmen gescheitert. Das liegt nicht an mangelndem Engagement der Verwaltung, das System ständig zu verbessern und meist auch nicht am fehlenden Geld. Nur wird es eben nicht immer an der richtigen Stelle eingesetzt.

Die erhebliche Zunahme von Inobhutnahmen, Sorgerechtseingriffen und Heimunterbringungen in auswärtigen Einrichtungen seit 2012 ist ein Krisensymptom, das allein schon deswegen sehr ernst genommen werden muss, weil dadurch viele Trennungen von Eltern und Kindern erfolgen. Nicht

wenige davon wären ohne Systemdruck und bei ausreichender Zeit für eine Risikoabschätzung und gemeinsame Hilfeplanung mit den Familien vermeidbar. Das ist als Ergebnis auch durch die Online-Befragungen der Fachkräfte in den ASD und bei freien Trägern sowie durch die Anhörungen und durch die Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft ASD bestätigt worden. Die damit verbundene zunehmende Verweildauer von Säuglingen und Kleinkindern in Kinderschutzhäusern ist ein Alarmzeichen. Lange Verweilzeiten für Kleinkinder in Inobhutnahmeeinrichtungen unter den strukturellen Bedingungen von Heimerziehung stellen eine erhebliche Belastung für die frühkindliche Entwicklung dar und sind immer mit dem Risiko von Traumatisierungen verbunden. Hier wird der Kinderschutz selbst zu einem Gefährdungsfaktor für das Kindeswohl und es besteht dringender Handlungsbedarf.

Zur Aufarbeitung der Nebenwirkungen der Fehlervermeidungspolitik im Kinderschutz gehört auch das Ernstnehmen von Beschwerden über rechtlich und fachlich nicht begründbare Trennungen von Eltern und Kindern. Solche Beschwerden wurden bisher zu häufig ohne Prüfung pauschal als Jugendamts-

Bashing verunglimpft. Inzwischen nehmen Wissenschaft, Forschung und Politik diese Beschwerden und ihren Umgang damit als Krisensymptom wahr: Das System schützt sich selbst und nicht die Kinder. Der enorme Anstieg von Sorgerechtsingriffen in Hamburg innerhalb weniger Jahre um das Dreifache kann auch nicht sozial-strukturell erklärt werden – es sei denn man unterstellt den Eltern, dass deren Erziehungsfähigkeit innerhalb von fünf Jahren extrem abgenommen hat. In Wahrheit haben die Jugendämter ihren Umgang mit erzieherischen Überforderungen geändert und sehen sich unter Druck, schneller Kinder von ihren Eltern zu trennen.

Angesichts dieser Entwicklung sieht sich der renommierte Beltz-Juventa-Verlag veranlasst, in diesem Jahr ein Fachbuch zum Thema staatliche Kindeswohlgefährdung herauszubringen, in dem auch über verlorene Prozesse deutscher Jugendämter vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte berichtet wird. Auch der Deutsche Bundestag hat am 21.2.2019 auf Antrag der Koalitionsfraktionen beschlossen, die Bundesregierung aufzufordern, eine Anlaufstelle einzurichten, die Betroffene anhören und ihre Beschwerden wissenschaftlich auswerten

soll. Damit sollen die Perspektiven der Betroffenen in eine Reform der Kinder- und Jugendhilfe und gegebenenfalls auch der Familiengerichtbarkeit einfließen. In die gleiche Richtung geht ein Beschluss der Kinderkommission des Deutschen Bundestags vom 5.12.2018, gesetzliche Voraussetzungen zu schaffen, um die Qualität von familiengerichtlichen Entscheidungen und den ihnen zugrunde liegenden Gutachten zu verbessern.

Ein bezeichnendes Schlaglicht auf diese Entwicklung warf beim alternativen Hamburger Jugendhilfetag in der Patriotischen Gesellschaft eine Arbeitsgruppe von 40 Fachkräften aus der bezirklichen und freien Jugendhilfe. Bei ihrem fachlichen Austausch zum Thema „Freiheit der fachlichen Entscheidungen bei Hinweisen auf Kindeswohlgefährdungen“ wurde durchgängig berichtet, dass viele Fachkräfte in den ASD sich dem Druck ausgesetzt sehen, schneller Kinder in Obhut zu nehmen, oder den Druck auf die Eltern zu erhöhen, die Kinder stationär unterzubringen, als dies früher der Fall war - auch wenn es sinnvolle und bessere Alternativen gab.

Als Begründung wurde vielfach die eigene Angst oder die Angst der Vorgesetztenenebene genannt, im Fall eines Scheiterns der ambulanten Familienhilfe dafür zur Verantwortung gezogen zu werden, das Kind nicht früh genug aus der Familie genommen zu haben. Auch im Abschlussplenum der Tagung mit über 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurden die Berichte aus der Arbeitsgruppe vielfach bestätigt und gemeinsam nach Lösungen gesucht, diese Entwicklung wieder rückgängig zu machen. Berichtet wurde allerdings auch, dass dort, wo die Vorgesetztenenebene diesem Druck standhielt, fachlich verantwortungsvolles Handeln weiterhin möglich war.

Diese Ergebnisse des alternativen Jugendhilfetag und die Erhebungen und Anhörungen der Enquete-Kommission spiegeln wider, was Prof. Dr. Christian Schrapper zur Lage des ASD in Hamburg schon 2012 herausgefunden hatte: Zwischen den einzelnen ASD bestehen große Unterschiede, die weder sozial-strukturell noch durch die Stellenausstattung begründbar sind, sondern Ausdruck einer unterstützenden Organisations- und Führungskultur sind - oder eben nicht. Die im Lagebild zum ASD

2012 festgestellten Defizite und die Spannungen zwischen Fachbehörde und Bezirken sind nach den aktuellen Erhebungen und Befragungen während der Kommissionsarbeit 2018 nicht nur bestätigt worden, sondern sie haben sich nach nunmehr sechs Jahren noch verschärft und erschweren das fachliche Handeln in den Jugendämtern weiter.

Der Weg der letzten Jahre in Hamburg ging also offensichtlich in die falsche Richtung. Das macht nicht nur einige kleine Reformen notwendig, sondern erfordert einen radikalen Paradigmenwechsel im Umgang mit dem ASD. Die Reduzierung des Umfangs und der Detailtiefe des Regelwerks ist dabei eine Grundvoraussetzung, um fachliche Autonomie zurückzugewinnen und wieder mehr Zeit für die Arbeit mit Familien zu haben.

An erster Stelle aber steht: Vertrauen in die fachliche Kompetenz der Fachkräfte muss wieder zu einem Qualitätsmerkmal einer förderlichen Organisations- und Führungskultur werden.



*Die stark
gestiegene Zahl
an Sorgerechts-
eingriffen muss
untersucht
werden*

4.2 Das Recht der Kinder auf förderliche Rahmenbedingungen – was folgt, wenn die Armut von Familien zum Nebenthema wird

Kinderrechte stärken bedeutet weit mehr als nur die Kinder- und Jugendhilfe kindgerecht zu gestalten. Deshalb war die Auseinandersetzung um die Auswirkungen von Armut auf Hamburgs Familien einer der hart erkämpften Themenbereiche, mit dem sich die Enquete-Kommission auf Drängen der Fraktion DIE LINKE und mit Unterstützung durch den Vorsitzenden Prof. Dr. Christian Schrapper befasst hat.

Die für eine Bestandsaufnahme der sozialen Rahmenbedingungen unverzichtbare Anhörung zur Kinderarmut im Mai 2017 von über 20 Projekten aus betroffenen Stadtteilen war allerdings keine Anhörungsinitiative der Enquete-Kommission, sondern der Fraktion DIE LINKE. Ebenso musste hart darum gerungen werden, dass die Ergebnisse dieser Anhörung auch formal in den Beratungsprozess der Kommission eingebracht werden konnten. Dieser Hintergrund verdeutlicht, wie schnell beim Thema Kinderrechte und Kinderschutz auf Nebenschauplätze ausgewichen wird. Dabei belegen die Ar-

mutsforschung und die Jugendhilfestatistik, dass es in erster Linie die Armut der Familien ist, die zu erzieherischer Überforderung, Isolierung, sozialer Ausgrenzung und Bildungsbenachteiligung führt.

Die Ergebnisse der Anhörung zeigen, wie dramatisch sich die Armut auf den Alltag der Kinder und Jugendlichen in Hamburg auswirkt und welche enormen Belastungen arme Familien zu tragen haben. Ebenso wurde deutlich, wie sehr die Kürzungsmaßnahmen in der Kinder- und Jugendarbeit und bei den Kinder- und Familienhilfezentren die armen Familien in Hamburg getroffen haben.

Als das Hamburger Abendblatt am 18.1. 2019 über die Ergebnisse der Enquete-Kommission berichtete, schilderte es exemplarisch den Alltag eines Schulkindes, das mit seiner Familie ohne Strom lebt, ohne warmes Wasser, ohne warme Mahlzeiten, ohne elektrisches Licht, ohne Kühlschrank, Waschmaschine, Radio und Fernsehen – und bei Kerzenlicht seine Schularbeiten macht.

Allein in Hamburg, einer der reichsten Städte Europas, sind nach Angaben des Abendblatts 9.600 Haushalte mit Kindern von Stromabsperungen betroffen. Wer Kinderrechte stärken will, darf keine Familie solchen Bedingungen aussetzen. Die Stadt Hamburg könnte hier direkt handeln und entsprechende Verträge mit den Versorgungsunternehmen abschließen, um solche Gefährdungen des Kindeswohls zu unterbinden. Mit dem Vorrangprinzip der UN-KRK ist diese Praxis ohnehin nicht vereinbar. Es ist aber nicht nur humanitär nicht hinnehmbar, sondern auch ökonomisch widersinnig, als Folge dieser Politik Familien dann wesentlich teurere Hilfen zur Erziehung anzubieten, um ihnen bei der Bewältigung ihrer Alltagsprobleme zu helfen.

Deshalb ist es wichtig, dass auch im Abschlussbericht der Enquete-Kommission soziale Bedingungen und Kinderarmut als Themen aufgegriffen werden und daraus Konsequenzen für die Kinder- und Jugendhilfe gefordert werden. Dazu gehören insbesondere die bedarfsgerechte Ausstattung und der Ausbau von Angeboten der Offenen Kinder- und Jugendarbeit und der Kinder- und Familienhilfezentren. Die Fraktion DIE LINKE wird weiterhin darauf

drängen, dass die im Koalitionsvertrag von SPD und Grünen vereinbarte Stärkung der Kinder- und Jugendarbeit bedarfsgerecht umgesetzt wird.

4.3 Das Recht der Kinder auf Beteiligung in allen sie betreffenden Angelegenheiten - Anspruch und Wirklichkeit bei existenziellen Weichenstellungen in der Kinder- und Jugendhilfe und beim Familiengericht

In kaum einem gesetzlichen Regelungsbereich klaffen Rechtsetzung und Rechtswirklichkeit so sehr auseinander wie bei den Beteiligungsrechten der Kinder an allen sie betreffenden Angelegenheiten. Ihre altersgerechte Mitwirkung ist weder an der Hilfeplanung noch am familiengerichtlichen Verfahren gesichert. Noch weniger gesichert ist, dass die Willensäußerung von Kindern und Jugendlichen über ihr Schicksal angemessen Berücksichtigung findet.

So wurden viele Kinder gegen ihren Willen aus Familien genommen, gegen ihren Willen in auswärtigen Einrichtungen untergebracht, gegen ihren Willen von Familie und Freundeskreis getrennt, gegen

ihren Willen nicht beschult und gegen ihren Willen in ihren Freiheitsrechten eingeschränkt. Gegen ihren Willen wurden damit Entscheidungen getroffen, die das Leben eines Kindes entscheidend verändern können, die ihm Lebenschancen nehmen, anstatt sie zu eröffnen.

In den Beteiligungsworkshops mit betroffenen Eltern und Kindern, die auf Initiative der Enquete-Kommission durchgeführt wurden, wurde deutlich, wie wenig Kinder und Eltern an den Verfahren beteiligt werden, wie selten versucht wird, eine gemeinsame Lösung zu finden, und wie wenig Gewicht ihre Vorschläge und Willensbekundungen hatten. Die kritische Berichterstattung über dramatische Hamburger Einzelfälle durch engagierte Hamburger Journalistinnen und Journalisten hat bei der Aufdeckung des Dunkelfelds dabei eine unverzichtbare Rolle gespielt.

***Das Recht
der Kinder auf
Beteiligung
muss gesichert
werden***

Dabei ist gerade in Hamburg das Wissen vorhanden, wie wichtig die Einbeziehung von Eltern und Kindern für den Erfolg einer Hilfe ist und wie schnell Maßnahmen gegen den Kindeswillen zu Maßnahmen gegen das Kindeswohl werden. Das ist auch die traurige Lehre aus den Skandalen um die Heime „Haasenburg“ und „Friesenhof“, aber auch das Erfahrungswissen aus den Projekten „Kids“ und „Momo“ und der Koordinierungsstelle zur Vermeidung Geschlossener Unterbringung.

Bedeutsam sind auch die Ergebnisse des „Tribunals gegen die Verletzung von Kinderrechten“ vom 30.10.2018 im Rauhen Haus mit Urteilen, in denen zahlreiche Verstöße gegen die in der UN-KRK festgeschriebenen Kinderrechte nachgewiesen wurden.



Leider hängt Hamburg auch beim Thema Beschwerdemöglichkeiten/Ombudsstellen weit hinter anerkannten Fachstandards zurück. Die unter Ausschluss der Öffentlichkeit vorgestellte Evaluation über die Ombudsstelle beim Jugendamt Mitte kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in Hamburg immer noch keine unabhängige Ombudsstelle mit professionellen Standards für Kinder und Jugendliche gibt. Auch hier besteht unmittelbarer Handlungsbedarf.

4.4 Die Hamburger Kinder- und Jugendhilfe zwischen zentraler Steuerung und bezirklicher Autonomie – Anforderungen an eine kinder- und familiengerechte Organisation

Wer die Organisation der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland kennt und nach Hamburg kommt, braucht lange, um zu verstehen, wie das System funktioniert. Es leitet sich weder aus der Logik einer Großstadt noch aus der Logik eines Flächenlandes ab. Hamburg stellt auch im Vergleich der drei Stadtstaaten eine Besonderheit dar, weil die Hansestadt die Zuständigkeiten zwischen bezirklicher und mi-

nisterieller Ebene gemischt und so viele Hamburger Besonderheiten entwickelt hat, dass auch Berliner und Bremer ins Staunen kommen:

- » Die Aufgaben des kommunalen Jugendamtes liegen in Hamburg nicht nur in den Bezirksämtern wie in Berlin, sondern als Vorbehaltsaufgabe (wie z.B. das Familieninterventionsteam oder der Landesbetrieb Erziehung und Bildung) bei der Fachbehörde, die damit in Teilen Ministerium, kommunales Jugendamt und kommunaler Eigenbetrieb ist.
- » Die Steuerung der kommunalen Jugendhilfe-Infrastruktur liegt nicht nur bei den sieben Bezirken, sondern im Kita-Bereich bei der Fachbehörde.
- » Die Leistungs- und Entgeltvereinbarungen werden zwischen Trägern und Fachbehörde abgeschlossen – die Einzelvereinbarungen und die Belegungsverantwortung liegen bei den bezirklichen Jugendämtern.
- » Die Aufgaben des kommunalen Jugendamtes werden nicht in einem Amt wie in jeder anderen deutschen Stadt, sondern in jeweils zwei bezirk-

lichen Ämtern wahrgenommen. Neben dem klassischen Jugendamt gibt es noch die Ämter für Sozialraummanagement. Diese haben entscheidende Befugnisse, insbesondere bei der Verteilung der Mittel der Rahmenzuweisungen für die Kinder- und Jugendarbeit und die Familienförderung, die sonst in den Jugendämtern liegen.

» Zwischen den Hierarchie-Ebenen Amtsleitung und Abteilungsleitung liegt deshalb noch eine zusätzliche Hierarchieebene, die es in anderen Städten nicht gibt, nämlich die der Regionalleitung.

» Die Dienst- und Fachaufsicht für das Personal der Jugendämter liegt nicht bei der Fachbehörde, die wiederum Richtlinienkompetenz hat. Der Stellenplan wird über die Finanzbehörde gesteuert und der Haushalt über die Fachbehörde.

Dieses System erfordert aus sich selbst heraus einen enormen Koordinationsaufwand und macht eine Vielzahl von Gremien notwendig. Eine Information, die z.B. von einer ASD-Fachkraft an die ranghöchste Fachebene unterhalb der Bürgermeisterebene gelangen soll, hat in Köln einen Dienstweg mit zwei Zwischenstufen und in Hamburg einen mit mindestens sechs Zwischenstufen.

Dienstweg Köln:

ASD-Fachkraft → ASD Abteilungsleitung
→ Jugendamtsleitung → Jugend-/Sozialdezer-
nent_in

Dienstweg Hamburg:

ASD-Fachkraft → ASD Abt. Leitung → Regional-
leitung → Jugendamtsleitung → Dezernatsleitung/
Bezirksamtsleitung → Abteilungsleitung Fachbe-
hörde → Amtsleitung Fachbehörde → Staatsrat/
Staatsrätin → Senator_in

Zeitverluste, vor allem aber die Ausfilterung von Informationen, sind bei dieser Struktur unvermeidlich. Viele der in der Enquete-Kommission sichtbar gewordenen Informationsdefizite und Zerrbilder, insbesondere die in der Onlinebefragung genannten Konflikte zwischen Fachbehörde und Bezirken, haben ihre Ursache in dieser Struktur, die letztlich auch das Hin- und Herschieben von Verantwortung begünstigt. Wenn Kinder- und Jugendhilfe aber nach übereinstimmender fachlicher Grundüberzeugung gerade über die Gestaltung kommunaler Infrastruktur unterstützend auf die Lebenslagen von Familien einwirken soll, dann müssen alle Zuständigkeiten und Ressourcen auch durch die Bezirksamter gemeinsam

mit den Jugendhilfeausschüssen gesteuert werden können. Das betrifft auch die Mittel für die Hilfen zur Erziehung, um eine regionale Verknüpfung mit Mitteln der Familienförderung und der Kinder- und Jugendarbeit und der Stadtteilkultur und Sportförderung zu verbinden. Die Gestaltungsvorstellungen, die dazu vom Bezirksamt Hamburg Mitte entwickelt werden, weisen in die richtige Richtung.

5. Was nun, was tun?

Konsequenzen aus dem Bericht der Enquete-Kommission – wir ziehen sie!

Der Bericht der Enquete-Kommission und seine 70 Empfehlungen entwickeln aus sich selbst heraus keine Wirkung. Es ist Aufgabe von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, sie in reale Verbesserungen für Kinder, Jugendliche und Eltern umzusetzen.

Erkennbar ist zurzeit, dass sich der Senat und die Bezirke noch zurückhalten und noch nicht einmal benannt haben, wo ein Austausch über die Ergebnisse mit breiter Beteiligung stattfinden könnte. Das aber ist eine notwendige Voraussetzung zu ihrer Umsetzung.

Die Fraktion DIE LINKE hat gemeinsam mit Akteur_innen aus Praxis, Forschung und Zivilgesellschaft im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft Kindheit und Jugend bereits am 18.3.2019 den folgenden Umsetzungsplan einstimmig verabredet:

5.1 Die Fraktion DIE LINKE wird in der Bürgerschaft Berichte des Senats zum Umsetzungsstand einfordern und durch Anträge und Senatsanfragen fachliche und haushälterische Handlungsbedarfe begründen.

5.2 Mit dem zivilgesellschaftlichen Bündnis wird gemeinsam beraten, wie der parlamentarische Prozess durch gemeinsame Aktionen unterstützt werden kann. Schwerpunkte werden dabei die Bekämpfung der Kinderarmut, die Verbesserung der Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe und die Stärkung der Mitwirkungsrechte von Kindern und Eltern sein. Zur Verbesserung der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Planungen soll ein Entwurf für ein Kinder- und Jugendbeteiligungsgesetz vorgelegt werden.

5.3 In gemeinsamen Treffen mit der LAG ASD und ver.di werden weitere Umsetzungsschritte der Neuausrichtung der Sozialen Dienste abgesprochen (Zukunft von JHI, QMS, JUS-IT, Reduzierung des Regelwerks). In diesem Zusammenhang soll auch der Entwurf zu einem neuen Landesausführungsgesetz zum SGB VIII entwickelt werden, in dem auch eine Rechtsgrundlage für Ombudsstellen geschaffen werden soll.

5.4 Nach der Neukonstituierung der Bezirksversammlungen und der bezirklichen Jugendhilfeausschüsse werden Fachveranstaltungen angeboten werden, die auf dem Bericht der Enquete-Kommission aufsetzen.

5.5 In den bezirklichen Jugendhilfeausschüssen werden Expertinnen und Experten aus der Enquete-Kommission zu speziellen Themenaspekten eingeladen werden.

5.6 Zur Reaktivierung der Jugendhilfeplanung wird eine Arbeitshilfe und der Entwurf einer Globalrichtlinie für die Bezirke entwickelt werden. Dadurch sollen die Einplanung und Finanzierung von

infrastrukturellen Folgebedarfen bei Neubauprojekten ab 500 Wohneinheiten für die Kinder- und Jugendarbeit und die Familienförderung verbindlich vorgegeben werden.

5.7 Die aktuelle Planung auf Bundesebene zu einer Reform der Kinder- und Jugendhilfe wird kritisch beobachtet und ausgewertet. Bei Bedarf werden gemeinsame Stellungnahmen und Aktionen mit der Bundestagsfraktion und Bündnispartnern verabredet.

Die Fraktion DIE LINKE setzt darauf, dass der Senat und alle in der Bürgerschaft vertretenen Parteien ein eigenständiges Interesse haben müssen, den von allen Fraktionen einstimmig beschlossenen Bericht und seine Empfehlungen umzusetzen. Wir sind bereit, mit den Fraktionen der Bürgerschaft, mit dem Senat und den Betroffenen an dieser Umsetzung gemeinsam mitzuwirken.

Wir werden aber schon jetzt mit der Arbeit beginnen, denn der Handlungsbedarf ist gewaltig und die Zeit drängt, denn *jedes Kind hat das Recht auf den heutigen Tag* (Janusz Korcak).



*„Jedes Kind hat
das Recht auf den
heutigen Tag.“*

(Janusz Korcak)

**Minderheitenbericht der Fraktion DIE LINKE
zum Abschlussbericht der Enquete-Kommission**

„Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken“

Anlass und Ziel des Minderheitenberichtes

Dieser Minderheitenbericht setzt auf dem gemeinsam und einstimmig beschlossenen Abschlussbericht der Enquete-Kommission und seinen Empfehlungen auf. Nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE ist der vorliegende Bericht eine gute Grundlage für die Stärkung von Kinderrechten und Kinderschutz in Hamburg. Dies bezieht sich zum einen auf die zahlreichen Empfehlungen, die nun durch Bürgerschaft und Senat aufgegriffen und umgesetzt werden sollten. Besonders wertvoll ist zum anderen die Fülle von qualitativen und quantitativen Bestandsaufnahmen zur Lage der Kinderrechte und der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg, die durch Expertisen und Anhörungen, sowie durch Auswertung der vom Senat zur Verfügung gestellten Daten vorliegen. Dass es möglich war, diese umfangreiche und hoch komplexe Aufarbeitung unterschiedlicher Expertisen, Daten und Studien zu bewältigen, ist auch der hervorragenden Unterstützung des Arbeitsstabs der Bürgerschaft zu verdanken, der sich als neutraler und engagierter Wegbereiter des Parlaments und des Kindeswohls eingebracht hat.

Dass es erstmals möglich war, die Perspektive und Erfahrungen von Eltern und Kindern durch die Beteiligungsworkshops einzubringen und dass ebenso erstmals die Fachkräfte der bezirkli-

chen Allgemeinen Sozialen Dienste und der Träger der Freien Kinder- und Jugendhilfe eine ungefilterte Beurteilung ihrer Arbeitsmöglichkeiten und Probleme vornehmen konnten, hat Beteiligungsmaßstäbe gesetzt, die zukünftig nicht mehr unterschritten werden können, wenn es um eine ernsthafte Beurteilung sowohl der Ausgangslage, als auch von Handlungsbedarfen geht.

Die Arbeit der Enquete-Kommission hat vor diesem Hintergrund auf Seiten der Hamburger Fachebene hohe Aufmerksamkeit und Anerkennung gefunden. Zahlreiche Fachverbände, die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW), SOAL, der Verband Kinder- und Jugendarbeit Hamburg (VKJHH), die Gewerkschaft ver.di, der Pflegeelternrat, die Hochschule für angewandte Wissenschaften (HAW), die Universität Hamburg, die Patriotische Gesellschaft, das Rauhe Haus und die Yagmur-Gedächtnis-Stiftung haben durch Stellungnahmen und begleitende Fachveranstaltungen die Themen der Enquete-Kommission aufgenommen und vertieft. All diesen Akteur_innen gebührt Dank für den lebendigen zivilgesellschaftlichen und fachlichen Diskurs, der unsere Stadt bereichert hat.

Ebenso gab es eine unterstützende Medienberichterstattung, sowohl zu den strukturellen Fragestellungen, als auch zu Einzelfällen, an denen exemplarisch Systemschwächen verdeutlicht werden konnten. Auch den Journalistinnen und Journalisten, die den Arbeitsprozess der Enquete-Kommission von seiner Entstehungsgeschichte bis zur Beschlussfassung begleitet haben, gebührt unser Dank.

Umso wichtiger ist es nun, die Erwartungen, dass sich auf der Grundlage dieses Berichtes etwas zum Besseren verändert, durch Handeln zu erfüllen. Da viele Empfehlungen im Kompromissweg als Prüfaufträge beschlossen wurden, gilt es darauf zu achten, dass bei der Abarbeitung der Empfehlungen die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs und deren Richtung beachtet werden.

DIE LINKE teilt die Auffassung von Jan Haarmeyer in seinem Leitartikel im Hamburger Abendblatt vom 5.12.2018, dass bei den Empfehlungen als Folge der vielen Kompromisse „oft die Schärfe fehlt“. Diese Klarheit herzustellen, ist im Kern Anlass dieses Minderheitenberichtes.

So dominiert im Bericht stellenweise noch die Sichtweise des Kinderschutzes als „Gefahrenabwehrkonzept“. Gerade diese Verkürzung erhöht aber die Gefahr, das Handeln der Jugendhilfe und ihrer Fachkräfte auf angenommene Sicherheiten zu konzentrieren und dadurch eine technologisch gestützte Verwaltungspraxis und deren Kontrolle zu stärken. Die Enquete-Kommission hat den in der Drs. 21/5948 (Einsetzungsbeschluss) von der Hamburgischen Bürgerschaft formulierten 38 Fragestellungen sechs verschiedene Themenblöcke zugeordnet. Im Bericht wird dazu festgestellt, dass sich sowohl die genutzten Erkenntnisquellen, als auch die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen oft auf mehrere Themenblöcke beziehen. Nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE bedarf es deshalb einer Zusammenführung der wesentlichen Erkenntnisse, damit die Handlungsbedarfe für die Stärkung von Kinderrechten und Kinderschutz ein klar erkennbares Profil erhalten und als strategische Leitlinie zur Orientierung bei der Umsetzung der einzelnen Empfehlungen dienen können.

Zugleich gebietet der Respekt vor den weitgehend identischen Forderungen aus allen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe, dass nach dem Abschluss der Beratungen nunmehr Senat und Bürgerschaft gemeinsam mit den Akteur_innen die Umsetzung der Empfehlungen auf den Weg bringen. Diesen Prozess zu unterstützen ist ein weiteres Ziel dieses Minderheitenberichtes.

1. Zur Rolle zivilgesellschaftlicher Bündnisse und des fachlichen Austauschs zwischen Politik und Praxis

Die Einsetzung einer Enquete-Kommission ist ein arbeitsaufwendiges Verfahren und bindet für gut zwei Jahre sowohl für die Abgeordneten, als auch für die Sachverständigen erhebliche Zeitressourcen und Arbeitskraft. Als Regelinstrument sind Enquete-Kommissionen deshalb nur in besonderen Situationen gerechtfertigt. Diese Situation hat in Hamburg vorgelegen und die Ergebnisse zur Ausgangslage und die Fülle von Empfehlungen sind eine Bestätigung dafür, dass sich der Aufwand gelohnt hat, aber auch notwendig war, um erforderliche Veränderungen auf den Weg zu bringen.

DIE LINKE hat in Einschätzung erheblicher Handlungsbedarfe und Fehlentwicklungen deshalb dafür geworben, eine Enquete-Kommission durch die Hamburgische Bürgerschaft einrichten zu lassen, lange bevor es dafür eine parlamentarische Mehrheit gab. Ebenso hat DIE LINKE in Anerkennung der Bedeutung regelhafter fachlicher Rückkopplung und in Einschätzung erheblicher Handlungsbedarfe mit dem Arbeitsfeld deshalb schon vor Einsetzung der Enquete-Kommission Kommunikationsstrukturen zum Arbeitsfeld Kinder- und Jugendhilfe aufgebaut und gepflegt.

Das daraus entstandene Zivilgesellschaftliche Bündnis und der spätere unabhängige Begleitkreis zur Arbeit der Enquete-Kommission unter Federführung des Verbands für Kinder- und Jugendarbeit Hamburg (VKJH) und von SOAL sind wesentliche Elemente einer Qualifizierung von Fachpolitik und der Vermeidung von Parteienverdrossenheit. Eng begleitet wurde die Arbeit der Enquete-Kommission auch durch einen kleinen Arbeitskreis aus Wissenschaft und Praxis, der sich regelmäßig zwischen den Sitzungen der Enquete-Kommission traf. Zu zentralen fachlichen Fragestellungen (Stärkung der Kinderrechte/Soziale Rahmungen) hat die Fraktion DIE LINKE beglei-

tend zur Arbeit der Enquete-Kommission die folgenden Fachtagungen und Anhörungen mit namhaften Expertinnen und Experten durchgeführt:

- » Anhörung zu Kinderarmut am 18. Mai 2017 mit Vertretungen aus allen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe und den Bezirken.
- » Fachtagung zum Thema: “Beschwerderechte/Ombudschaften” am 6. Juni 2018 mit Frau Prof. Dr. Urban-Stahl
- » Fachtagung zum Thema: “Kinderrechte stärken aber wie? – Kinderrechte ins Grundgesetz” am 9. November 2018 mit Prof. Dr. Reinhard Wiesner und Prof. Dr. Friederike Wapler
- » Konferenz: “Raubbau oder Solidarische Stadt” am 7. und 8. September 2018
- » Veranstaltungsreihe “Mut gegen Armut” in allen sieben Bezirken, 2017/18

Des weiteren hat sich die Fraktion DIE LINKE an folgenden Veranstaltungen Dritter beteiligt:

- » Alternativer Kinder- und Jugendhilfetag Hamburg in der Patriotischen Gesellschaft
- » Fachtag zur Geschichte der Heimerziehung in der Patriotischen Gesellschaft
- » Tribunal gegen die Verletzung von Kinderechten in der Heimerziehung im Rauhen Haus

Inhaltlich wurde in all diesen Veranstaltungen die sozial-partizipatorische Option gestärkt, die ihren Ausgangspunkt in den Perspektiven der Kinder und Jugendlichen nimmt.

Der intensive Austausch zwischen Wissenschaft, Praxis und Politik ist nach den Erfahrungen in der Enquete-Kommission ein unverzichtbares Qualitätsmerkmal für eine kompetente Politikgestaltung und sollte nach unserer Auffassung zukünftig zum Standardrepertoire aller politischen Kräfte und der Bürgerschaft gehören. DIE LINKE sieht sich in der Verpflichtung, in der Bürgerschaft und gegenüber der Verwaltung auf eine schrittweise Umsetzung der beschlossenen Empfehlungen des Abschlussberichtes hinzuwirken und prozessbegleitend den ständigen Austausch mit Wissenschaft und Praxis fortzusetzen. Die nachfolgenden Schwerpunktsetzungen für die Umsetzung der Empfehlungen fußen deshalb im Schwerpunkt auf den Beratungen und Erkenntnissen der Enquete-Kommission, aber auch auf den zahlreichen Empfehlungen, die gemeinsam von Forschung, Lehre und Praxis eingebracht wurden und in den Beratungen ihre empirische Bestätigung gefunden haben.

2. Wesentliche Erkenntnisse und Handlungsbedarfe aus der Bestandsaufnahme

Die in der öffentlichen Diskussion der letzten Jahre wiederholt geäußerte Vermutung, dass Hamburgs Kinder im Bundesvergleich stärker gefährdet seien, Opfer von Gewalt oder Vernachlässigung zu werden, ist schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt durch die Dortmunder Arbeitsstelle für Jugendhilfe-Statistik widerlegt worden. Dieses Erkenntnis hat den Weg freigemacht, um bei der Suche nach Ansatzpunkten für Fehlentwicklungen und Handlungsbedarfe die Perspektive zu wechseln und nicht mehr – wie im Einsetzungsbeschluss enthalten – primär nach Gründen zu suchen, warum Vorschriften nicht eingehalten wurden und wie das Kinderschutzsystem durch weitere Vorgaben und Kontrollen optimiert werden könne.

Vielmehr war nunmehr klar, dass die Lebenslagen von Kindern und Familien und das gesamte auf Kinder und Eltern bezogene Leistungsspektrum der Stadt im Zentrum standen. In diesem Zusammenhang war die Anhörung von über 20 Projekten und Einrichtungen der Fraktion DIE LINKE zum Thema Armut am 18. Mai 2017 sehr gewinnbringend für den Erkenntnisprozess.

Die zunehmenden Folgen der Armutsentwicklung zeigen in immer mehr Familien negative Auswirkungen. Die kulturelle und soziale Teilhabe und Mobilität der Kinder sind in allen Lebensbereichen von der Schule bis zur Freizeit stark eingeschränkt. Die Familien sind noch stärker auf eine alltagsentlastende Unterstützung durch wohnortnahe Angebote der Infrastruktur angewiesen, insbesondere durch Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit und der Familienförderung. Diesem gestiegenen Bedarf steht eine über Jahre erfolgte deutliche Schwächung der Offenen Kinder- und Jugendarbeit und der Kinder- und Familienhilfezentren gegenüber, die nach übereinstimmenden Aussagen aller Einrichtungen und Träger durch die erfolgten Mittelkürzungen der Vergangenheit oft nicht mehr in der Lage sind, alle notwendigen Angebote vorzuhalten und bedarfsgerechte Öffnungszeiten sicherzustellen. Das Wortprotokoll dieser Anhörung einschließlich der schriftlichen Stellungnahmen wurde über den Arbeitsstab der Enquete-Kommission zur Verfügung gestellt. Diese Forderungen sind von einer Reihe von bezirklichen Jugendhilfeausschüssen inzwischen aufgenommen und z.T. fraktionsübergreifend als Anträge zum Doppelhaushalt zusammen mit den Freien Trägern beschlossen worden.

Durch die erstmalige Möglichkeit, die Fachkräfte in den Jugendämtern und bei den Freien Trägern ungefiltert befragen zu können, wurde sichtbar, dass der Umfang der Regelungsdichte, Dokumentation und deren Kontrolle so zugenommen hat, dass die für Familien und deren Beratung zur Verfügung stehende Zeit nicht ausreicht, um niedrigschwellige Alltagsunterstützung zu gewähr-

leisten. Die unmittelbaren Folgen sind in Auswertung von Dr. Heinz Kindler und dem Arbeitsstab benannt: Hohe psychische Belastungen und krankheitsbedingte Ausfalltage. Insbesondere die Allgemeinen Sozialen Dienste (ASD) sind dadurch auf ihr staatliches Wächteramt des eingreifenden Kinderschutzes reduziert und in ihren fachlichen Handlungsmöglichkeiten stark eingeschränkt worden. Das gefährdet zugleich auch die professionelle Grundlage der Einschätzung von akuten und latenten Kindeswohlgefährdungen und erhöht die Wahrscheinlichkeit von Fehleinschätzungen.

Dadurch wurde auch das Verhältnis zwischen öffentlicher Jugendhilfe und freien Trägern so belastet, dass die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in den Anhörungen feststellte, dass ihnen häufig mit Misstrauen begegnet wird, und dass ihr Einfluss auf die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe gegenüber früheren Jahren deutlich zurückgedrängt wurde. Damit bestätigten sich die Aussagen über Fehlentwicklungen externer Sachverständiger wie z.B. von Prof. Dr. Joachim Merchel und auch die Ergebnisse der Meta-Analyse und der Evaluation der Jugendhilfeinspektion durch Prof. Dr. Kay Biesel/ Prof. Dr. Heinz Messner.

Die Ergebnisse der im Auftrag der Enquete-Kommission durchgeführten Teilnehmendenworkshops und die dort getroffenen Aussagen von Eltern, Kindern und Jugendlichen zeigen auf, wie dringend notwendig eine Kurskorrektur der Hamburger Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere bei der Ausrichtung der Jugendämter ist. Die Beteiligung von Kindern und Eltern an der Hilfeplanung und der Ausgestaltung der Hilfen ist nach der Jugendhilfe-Effekte-Studie (JES 2002) und des Abschlussberichtes der Evaluation des Bundesmodellprogramms "Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung..." (Waxmann u.a. Münster 2010) einer der wenigen empirisch belegten Erfolgsfaktoren für Hilfen zur Erziehung. Deshalb muss die Beteiligung von Kindern und Eltern einen wesentlich höheren Stellenwert erreichen.

Das gilt auch für die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen am Familiengerichtlichen Verfahren. Die hierzu in der Enquete-Kommission beschlossenen Empfehlungen sind sehr zurückhaltend formuliert. Klarer ist da die einstimmig beschlossene Stellungnahme der Kinderkommission des Deutschen Bundestags vom 5.12.2018, in der mehr verpflichtende Fachkenntnisse und nachgewiesene Qualifikationen von Richtern, Sachverständigen und Verfahrensbeiständen gefordert werden. Ebenso soll es nach der Empfehlung der Kinderkommission unabhängige Beschwerdemöglichkeiten für die Kinder und Jugendlichen im Verfahren geben. Dieser Forderung schließt sich die Fraktion DIE LINKE an.

Die Gebote der Stunde sind: mehr Zeit für Familien, mehr Beteiligung von Eltern und Kindern an der Hilfeplanung und im Familiengerichtlichen Verfahren, Reduzierung der Vorschriften, Dokumentation auf das Sinnvolle und der Ausbau der niedrighwelligen Angebote der Infrastruktur.

3. Rechtliche Rahmungen zur Stärkung von Kinderrechten

Da zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsgeschichte eine verfassungsändernde Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat vorhanden ist, eigenständige Kinderrechte ins Grundgesetz aufzunehmen, und dies u.a. auch im Koalitionsvertrag gemeinsam mit dem Neustart zu einer Reform des Kinder- und Jugendhilferechts verabredet wurde, halten wir es für zielführend, dass die Hamburger Enquete-Kommission Empfehlungen für die Zielrichtung einer rechtlichen Ausgestaltung in den öffentlichen Diskurs eingebracht hat, die sich insbesondere am Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) orientiert, nach dem bei allen Maßnahmen privater und öffentlicher Stellen das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen ist.

Dies ist deshalb bedeutsam, weil ein Teil der bisher in die Diskussion eingebrachten Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes den Anforderungen der UN-Kinderrechtskonvention nicht standhält und auch die gegenwärtige Praxis der Jugendämter und der Familiengerichte, insbesondere bei Eingriffen ins Sorgerecht und der Trennung der Kinder von ihren leiblichen und/oder sozialen Eltern zum Teil weder in der Sache, noch vom Verfahren rechtsstaatlichen Standards entspricht. Der erhebliche Anstieg der Inobhutnahmen, deren Dauer und die noch stärker gestiegenen Eingriffe in das Sorgerecht in Deutschland und in Hamburg zeigen, dass diese Entwicklungsdynamik nicht dem Kindeswohl dienen kann. Danach ist das Kindeswohl nach gängiger Kommentierung der UN-KRK (Stefanie Schmal, 2017) nicht nur vom Gesetzgeber der Vertragsstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht zu berücksichtigen, sondern auch für die Exekutive in Ländern und Gemeinden als Vorrangprinzip handlungsleitend für alle staatlichen Planungen, die Kinder betreffen oder Auswirkungen auf sie haben.

Der oft ohne ernsthafte Auswirkungen erhobene Anspruch, eine kinderfreundliche Gemeinde zu werden, hat dort in analoger Weise wie der § 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) seine rechtliche Fundierung. Im Hinblick auf Eingriffe in das Sorgerecht bzw. eine Trennung von Eltern und Kind gilt wiederum, dass sich der Staat auf eine Unvertretbarkeitskontrolle zu beschränken hat. In diesem Sinne ist die elterliche Sorge eine treuhänderische – solange ein Kind viele Dinge nicht selbst entscheiden kann – stellvertretend im Sinne des Kindes zu handeln. Was also dem Kindeswohl dient, haben zuvörderst die Eltern zu entscheiden und nicht der Staat (Jugendämter, Familiengerichte). Nur bei Gefahr für Leib und Leben darf und muss eingegriffen werden.

Die Garantie des Kindeswohls schützt zudem auch Kinder, die außerhalb ihrer Familie in Heimen leben. Auch sie genießen den Schutz und das Recht auf Wohlergehen. Für Freiheitseinschränkungen, Kontaktsperren und Entwürdigungen durch Stufenkonzepte gibt es in der UN-KRK keine

Rechtsgrundlage. Dieser Aspekt des Schutzes und der Beteiligung von Kindern bei der Hilfeplanung und bei Fremdunterbringung ist in der Enquete-Kommission nur am Rande beraten worden. Hier besteht nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE in Hamburg weiterer Handlungsbedarf.

Die jüngste Presseberichterstattung im Bund und in Hamburg, sowie das Tribunal über die Verletzung von Kinderrechten in der Heimerziehung in Deutschland am 30.10.2018 mit zahlreichen bundesweit anerkannten Expertinnen und Experten weisen auf die Aktualität hin. Der hohe Anteil auswärtiger Unterbringungen mit der Trennung von Familie und Umfeld, die häufig gegen den Willen der betroffenen Eltern und Kindern erfolgen, ist ebenfalls nicht mit dem Kindeswohl vereinbar. Diese Praxis verletzt die Rechte nach Art. 2 (Diskriminierungsverbot), nach Art. 9 (Trennung von den Eltern) sowie nach Art. 12 (Berücksichtigung des Kindeswillens) der UN-KRK, wie das Tribunal feststellte. Noch immer dominiert die Tendenz, im angeblich besten Interesse für die Kinder zu entscheiden, anstatt geleitet durch den sozial-partizipativen Ansatz.

In den bisherigen Beratungen der Hamburger Enquete-Kommission ist allerdings zutreffend herausgearbeitet worden, dass die Stärkung von Kinderschutz und Kinderrechten eine Herausforderung an die staatliche Gemeinschaft darstellt, familien- und kindergerechte Rahmenbedingungen zu schaffen.

„Der Vorsitzende erklärt, das Arbeitsfeld und der Dualismus von Kinderschutz und Kinderrechten lasse sich nicht durch eindeutige Anweisungen regulieren. Eine Organisation sei nicht über eine Fehlervermeidungsstrategie zu steuern. Wichtig sei die Entwicklung von Kriterien für gelingendes Aufwachsen. Hier liege das zentrale Moment für Kinderrechte, das eine moderne Stadtgesellschaft gewährleisten solle.“ (Protokoll vom 8.6.2017, S. 24)

Die Fraktion DIE LINKE stellt dazu fest, dass sich die Stärkung der Kinderrechte durch ihre Aufnahme im Grundgesetz im Alltag von Kindern und Jugendlichen wiederfinden muss. Das bedeutet vor allem mehr Förderung und Teilhabe für sozial benachteiligte Kinder, mehr Beteiligung und eine vorrangige Unterstützung von Familien durch eine leistungsfähige alltagsentlastende Infrastruktur. Diese Erkenntnis gilt auch für Hamburg und die nunmehr anstehende Umsetzung der Empfehlungen der Enquete-Kommission.

4. Soziale Rahmungen – Anforderungen an eine umfassende Politik gegen Ausgrenzung und Bildungsbenachteiligung

Nichts gefährdet das Kindeswohl so stark wie Armut. Damit sind ausdrücklich die Bedingungen gemeint, die die Handlungsspielräume auf Teilhabe in prekären Lebenslagen einengen und damit auch Auswirkungen auf die Erziehungsfähigkeit von Familien haben. Armut und der Status *Alleinerziehend* sind bundesweit und auch in Hamburg die wesentlichen Auslöser für Hilfen zur Erziehung. Dieser Ausgrenzung und Einschränkung von Handlungsmöglichkeiten entgegenzutreten oder diese erst gar nicht entstehen zu lassen, muss deshalb zentrales Ziel einer Stärkung von Kinderrechten und Kinderschutz sein. Das Eintreten für eigenständige Kinderrechte hat deshalb zwingend eine Verbesserung der Förderung der Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten von Kindern aus einkommensbenachteiligten Familien zur Voraussetzung. Diese Forderung ist der Initiative des Hamburger Senats zur Einführung eigenständiger Kinderrechte hinzuzufügen.

In der Enquete-Kommission wurde dieses Thema trotz seiner herausragenden Bedeutung auch für den Kinderschutz nicht vertieft, obwohl die Bekämpfung der Kinderarmut als eines der ge-

meinsamen Vorhaben der Großen Koalition zu einer Verabredung im Koalitionsvertrag geführt hat und alle Kinderschutzorganisationen in Deutschland der Bekämpfung von Kinderarmut einen hohen Stellenwert geben. Die materiellen Voraussetzungen für eine Kindergrundsicherung sind auf Bundesebene herzustellen. Auf Landesebene gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, schon jetzt die sozialen und kulturellen Handlungsspielräume, vor allem von Kindern und Jugendlichen aus einkommensbenachteiligten Familien, zu verbessern.

Erweiterung der sozialen und kulturellen Handlungsspielräume durch Aufstockung des Bildungs- und Teilhabe-Pakets (BuT)

Die im Bildungs- und Teilhabe-Paket (BuT) enthaltenen pro-Kopf-Leistungen von 10 Euro pro Kind und Monat liegen nicht nur weit unter dem Bedarf, sondern erfüllen auch nicht annähernd die Ansprüche des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010, auf dessen Grundlage das BuT-Gesetz entwickelt wurde. Nach dem Urteil des BVerG soll sich „der Bedarf an den kindlichen Entwicklungsphasen ausrichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentwicklung eines Kindes erforderlich ist. Ein zusätzlicher Bedarf sei vor allem bei schulpflichtigen Kindern zu erwarten“. Die durchschnittlichen Ausgaben für Freizeit, Kultur und Mobilität pro Kind und Monat liegen in Deutschland nach dem Verbraucherindex 2013 und den Erhebungen der Gesellschaft für Konsumforschung 2018 bei 130 Euro. Hinzu kommen bei Schulbeginn durchschnittliche Ausgaben von 238 Euro pro Kind. Deshalb ist es dringend geboten, den BuT-Betrag auf das Durchschnittsniveau von monatlich 150 Euro pro Kind anzuheben. Die Fraktion DIE LINKE ist dazu ebenso wie die Yagmur-Gedächtnis-Stiftung aktiv geworden und fordert im Vorgriff auf eine bundesweite Anhebung der BuT-Mittel eine vorgezogene Erhöhung für Hamburgs Kinder auf 100 Euro pro Monat, ein kostenfreies Frühstück in den Kitas und Grundschulen und eine Anhebung des Schulstarterpakets von 100 auf 150 €.

Kindertagesbetreuung

Im Bereich der Kindertagesbetreuung sind kindgerechte Personalschlüssel und ausreichende Finanzierungsgrundlagen für die Träger in sozial belasteten Gebieten eine Grundvoraussetzung zur Realisierung von Kinderrechten. Probleme bestehen zurzeit insbesondere bei den 5 Stunden-Gutscheinen, die es den Trägern nicht ermöglichen, wichtige Leistungen der Teilhabe aus den Entgelten zu finanzieren. Die Fraktion DIE LINKE hat deshalb erfolgreich dafür gekämpft, dass hierzu ebenfalls eine Empfehlung beschlossen wurde. Was weiterhin anzustreben ist:

- » der Acht-Stunden-Platz mit Frühstück und Mittagessen als beitragsfreier Rechtsanspruch
- » der Ausbau der niedrighschwelligigen Beratungs-, Kontakt- und Kooperationsmöglichkeiten in Kitas, sei es durch zusätzliches, qualifiziertes Personal in der Einrichtung, oder durch Kooperation mit einem Träger aus dem Quartier
- » der räumliche und sachliche Ausbau, sodass die Räume auch abends und am Wochenende von Gruppen, Vereinen und anderen Bildungseinrichtungen genutzt werden können.

Offene Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und Eltern

Die Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit und die Kinder- und Familienhilfezentren spielen trotz Ausbaus der Ganztagsbetreuung und der sozialräumlichen Angebote weiterhin eine bedeutende Rolle in der Erweiterung informeller Bildungs- und Handlungsspielräume und bei der Alltagsentlastung von Familien. Gerade benachteiligte Kinder, Jugendliche und Eltern können häufig nur auf diese Weise neue, qualifizierte und anregende Handlungsoptionen erproben und Isolierung überwinden. Dazu ist die personelle und sächliche Verstärkung der durchgängig unter-

ausgestatteten Einrichtungen notwendig. Die als Prüfauftrag formulierte Empfehlung einer Ressourcen-Verstärkung ist auf Grund der Fakten nicht ergebnisoffen, sondern in seiner defizitären Unterausstattung belegt. Das heißt, es besteht unmittelbarer Handlungsbedarf, dem DIE LINKE auch durch entsprechende Haushaltsanträge Rechnung getragen hat.

Reaktivierung der Jugendhilfeplanung

Die in § 80 SGB VIII rechtlich normierte Jugendhilfeplanung, die Hamburg als Stadtstaat die Pflicht auferlegt, den Bedarf unter Beteiligung der Träger und Adressatinnen und Adressaten zu ermitteln und dessen Befriedigung vorsorgend zu planen, ist fast völlig zum Erliegen gekommen. Eine rechtlich gebotene Wiederaufnahme systematischer und beteiligungsorientierter Jugendhilfeplanung würde eine fachlich und sozial-strukturelle Grundlage bilden, die Bedarfe zu identifizieren und im Haushalt einzuplanen. Die gravierende Unterausstattung, insbesondere der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, wäre auf dieser Grundlage rechtzeitig erkannt worden.

5. Kinderschutz stärken

Kinder und Eltern haben einen Anspruch darauf, dass Staat und Gesellschaft förderliche Rahmenbedingungen für ein selbstbestimmtes, gelingendes Aufwachsen zur Verfügung stellen. Dies ist die Vorbedingung für die Wahrnehmung eines „staatlichen Wächteramtes“, das nicht als Ersatz für eine mangelhafte (soziale) Infrastruktur benutzt werden darf – indem Kinder „aus schlechten Verhältnissen“ herausgeholt und in „geschützten“ sozialpädagogisch gestalteten Settings (ersatzweise)

betreut werden. In der Enquete-Kommission konnte dieser Zusammenhang nicht ausreichend aufgearbeitet werden. Die Ausblendung dieses Zusammenhangs auf benachteiligende Lebenslagen führt aber zur Verkürzung auf das Konzept eines „Präventiven Opferschutzes“ als grundlegender und dominierender Ansatz für den Kinderschutz. Dem gegenüber ist eine sozialpädagogische partizipative Perspektive für die Gewährleistung von Kindeswohl zu fördern: Jugendhilfe darf nicht auf den Aspekt der Gefahrenprävention verkürzt werden. Stattdessen müssen Handlungsoptionen gesucht und genutzt werden, die bedeutsam sind, die gesunde Entwicklung möglichst aller Kinder zu ermöglichen und so Kindeswohlgefährdungen entgegen zu wirken.

Ergänzend zu den Anforderungen an einen Ausbau der alltagsunterstützenden Infrastruktur geht es um die Verbindung von offenen Angeboten und individuellen Hilfen unter stärkerer Beteiligung von Kindern und Eltern und den Leistungserbringern.

Die strukturell und rechtlich normierte Rahmung wurde grundlegend in der Sitzung am 8. Juni 2018 von Prof. Dr. Reinhard Wiesner vorgestellt. Die gebotene Hilfe für das Eltern-Kind-System und deren praktische Ausgestaltung durch Fachkräfte freier Träger im Spannungsfeld von Schutz und Eingriff wurde im Themenblock I u.a. mit Bezug auf die §§ 8a, 8b SGB VIII thematisiert.

Gerade für den Bereich „Misshandlung, Missbrauch, Vernachlässigung und Gewalt“ gilt im Sinne einer sozialräumlichen Perspektive zur Förderung des Kindeswohls und unter Berücksichtigung der lebensweltlichen Bedingungen in prekären Lebenslagen das Gebot einer vertrauensvollen, verlässlichen und reflexiven Kooperation aller Beteiligten. Damit ist alltagspraktisch und verfahrensmäßig (Datenschutz) die rechtlich und fachlich gebotene Dimension einer vertrauensvollen Zusammenarbeit benannt. Nur derartige Handlungsoptionen können ein Klima des Vertrauens schaffen, in denen nicht nur Lebensärgernisse, sondern auch Gewalt in Beziehungen thematisiert werden können.

6. Fachliches Handeln durch eine kind- und familiengerechte Organisation und Personalpolitik

Das Gefahrenabwehrkonzept hat bundesweit zu einer hohen Regeldichte, Bürokratisierung und unangemessenen Dokumentationspflichten bei der Arbeit in den Allgemeinen Sozialen Diensten der Jugendämter geführt (Bundeskongress Soziale Arbeit in Bielefeld 2018). Die Ergebnisse der Onlinebefragungen der ASD und der freien Träger, sowie die Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft ASD haben dies für Hamburg in drastischer Weise bestätigt. Die Mitarbeiter_innen können nur noch eingeschränkt einer professionellen Sozialen Arbeit nachgehen. Die fehlende Zeit für Beratung und Beziehungsarbeit behindert nicht nur den Kinderschutz, auch auf die Bedarfe der Familien kann nicht mehr adäquat eingegangen werden.

In der Hamburger Kinder- und Jugendhilfe potenziert sich diese Situation durch einen überbordenden und unübersichtlichen Anlageband, eine Jugendhilfeinspektion mit vorrangigem Kontrollcharakter, eine komplexe Leitungsstruktur, ein untaugliches Dokumentationssystem JUS-IT und letztlich ein Qualitätsmanagementsystem, das die fachliche Arbeit nicht erleichtert, sondern erschwert. Nicht zuletzt aus diesen Gründen kann in Hamburg eine hohe Fluktuation, ein hoher Krankenstand und eine Motivationsproblematik im Arbeitsfeld des ASD verzeichnet werden. Daraus erwachsen folgende sozial-partizipativ orientierte Handlungsbedarfe:

Qualitätsdebatte in der Jugendhilfe

In der Jugendhilfe, speziell im ASD in Hamburg, wurde ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) nach DIN ISO 9001 zertifiziert durch den TÜV Nord eingeführt. Die Auswirkungen dieser Top-

Down-Implementierung spielte in der Enquete-Kommission keine große Rolle, bis auf einen Beitrag von Prof. Merchel. Nimmt man die Vorstellung von Sozialer Arbeit seitens der BASFI im Sinne von Kontrolle, Management und Dokumentation als Kernaufgaben zur Grundlage, ist die Einführung eines betriebswirtschaftlichen QMS umgeben von einer Jugendhilfeinspektion und der JUS-IT-Dokumentation in sich logisch. Die Festlegung auf die im QMS standardisierten Abläufe mit der Hoffnung auf messbare Kriterien führen dazu, dass die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Adressat_innen (eine unbedingte Voraussetzung für gelingende Unterstützung) insbesondere für Kinder und Jugendliche nur formalen Charakter bekommen und sich die Prozesse bis zum Beginn der Hilfe verlängern. Dienstleistungen in der Kinder- Jugendhilfe können nicht einseitig aus der Sicht der Anbieter festgelegt werden, sondern sie finden in einer ‚Ko-Produktion‘ mit den Adressat_innen statt, d.h. Leistungserbringer sind nicht allein für das Ergebnis zuständig. Perspektivisch sollte es umgekehrt sein: Die Leistungserbringer sind die Ko-Produzenten der Nutzerinnen und Nutzer.

Ein QMS, das vorwiegend eingesetzt wird, um Arbeitsprozesse zu kontrollieren und damit auch zu sanktionieren, und das betriebswirtschaftliche Effekte im Sinne von Kosteneinsparung erzielen soll, steht im Widerspruch zu professionellen sozialpädagogischen Grundsätzen. Von daher ist das Unverständnis, das im ASD in Bezug auf das QMS vorherrscht, nachvollziehbar. Wenn QM als Kontrolle und Sanktionierung erlebt wird, ist der Widerstand vorprogrammiert und führt zum Gegenteil von Optimierung und Verbesserung von Arbeitsprozessen. Das QMS nach DIN ISO 9001 entspricht deshalb nicht den fachlichen Anforderungen an eine professionelle Soziale Arbeit.

Dieses QMS muss ersetzt werden durch eine dialogisch ausgerichtete Qualitätsentwicklung (QE), zum Beispiel über Qualitäts- und Fallwerkstätten (vgl. Stadtjugendamt Erlangen, Gedik, Wolff 2018). QE dient dem gemeinsamen Lernen, der Partizipation der unmittelbar Beteiligten,

der Überprüfung der Fachpraxis und führt zur Steigerung der Arbeitsmotivation, Entfaltung von Fähigkeiten und fachlichen Standards der Sozialen Arbeit, zur Steigerung der Arbeitszufriedenheit und auch der Bereitschaft, Methoden der Qualitätssicherung anzunehmen. Insbesondere im Kinderschutz wird das dialogische QE immer mehr und erfolgreich eingesetzt.

Jugendhilfeinspektion abwickeln

Weiterhin kritisch zu hinterfragen bleiben Konzeption, Praxis und Evaluation der Jugendhilfeinspektion (JHI). Im Themenblock IV wird die analytische Frage (8.1 aus der Einsetzungsdrucksache) aufgenommen, ob die JHI der Einhaltung von Standards und Regeln sowie der Etablierung einer förderlichen ‚Fehlerkultur‘ dienlich sein kann. Die Veröffentlichung und Vorstellung zentraler Befunde der Evaluation der JHI im Sommer 2018 (Bundeskongress Soziale Arbeit Bielefeld) hat alle Kritikpunkte bestätigt.

Bereits seit 2009 wurde in der Hamburger Jugendhilfe sukzessiv eine deutschlandweit bislang einzigartige Qualitätssicherungsoffensive im Bereich der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe gestartet. Im Rahmen dieser Offensive wurden diverse Maßnahmen, mittlerweile auch synchronisiert und damit wirkmächtig, eingeführt. Neben der Fachanweisung ASD, dem Anlagenband zur Fachanweisung, JUS-IT und dem QMS nach DIN EN ISO 9001:2015 stellte die JHI ein zentrales Element dar. Zunächst als Organ der Fachaufsicht implementiert, soll diese mittlerweile auch als Element der Qualitätssicherung dienen. Dieses Spannungsfeld zwischen Fachaufsicht und Element der Qualitätssicherung setzt sich in der Auftragsgestaltung der JHI fort. Neben Regelinspektionen soll die JHI auch anlassbezogene Prüfungen einzelner ASD-Abteilungen, welche in der Regel in Verläufen tragischer Einzelfälle involviert sind, durchführen.

Bislang erfolgte eine wissenschaftliche Begleitung des Konzeptes nur im Bereich der Regelin-spektion. Für die anlassbezogenen Inspektionen verzichtet die zuständige Fachbehörde auf ein solches Konzept. Insbesondere die anlassbezogenen Inspektionen führten jedoch zu einem ausgeprägten Misstrauen der ASD-Fachkräfte gegenüber den Mitarbeiter_innen der JHI. Bestätigt wurde diese Einschätzung bereits zuvor durch die von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebene und von den Prof. Biesel/Messmer realisierte Meta-Analyse der bislang vorliegenden Jugendhilfe-inspektionsberichte.

Die Bedeutung des tatsächlichen Vorgehens der JHI und ihrer strukturellen wie rechtlichen Absi-cherung, insbesondere für die fachlich zwingende vertrauensvolle Zusammenarbeit von Fachkräf-ten mit Betroffenen, ist auf höchst problematische Weise demonstriert und dokumentiert worden mit der neuen Regelung in § 19a Abs. 3 des derzeitigen Hamburger Landesausführungsgesetzes zum SGB VIII (vom 7. März 2017). Absatz 3 normiert eine umfassende Unterstützungs- und Aus-kunftspflicht der von einer (regelhaften oder anlassbezogenen) Untersuchung betroffenen öffent-lichen Stellen und der freien Träger – inklusive Zugriff auf Dokumente, Akten und Daten. Gegen diese Bestimmung haben mehrere diakonische freie Träger Feststellungsklage beim Hamburger Verwaltungsgericht erhoben, um Betroffene und ihre Fachkräfte davor zu schützen, einmal in einem besonderen Vertrauensverhältnis offenbarte Informationen später ohne Rückfrage und Zu-stimmung preisgeben zu müssen. Zur Kontrolle freier Träger gibt es ein vereinbartes Regelwerk mit Rahmenvereinbarung zu § 8a SGB VIII, Hilfeberichten im Einzelfall, Betriebserlaubnisverfahren u.v.a.m. Mit der jetzt beklagten Regelung wird darüber hinaus grundsätzlich und umfassend die Möglichkeit geschaffen, durch staatliche Stellen persönliche Daten von Betroffenen und Mitarbei-tenden außerhalb der Stellen des öffentlichen Trägers abzugreifen. Eine solche Befugnis müsste aus fachlich professioneller Sicht vor Hilfebeginn den Betroffenen ausdrücklich und nachvollzieh-

bar offengelegt werden. Ein fachlich gebotener Vertrauensschutz persönlicher Informationen wäre unmöglich und dies hätte gravierende Auswirkungen auf die sozialpädagogische Praxis.

Die JHI selbst als Instrument der Fachaufsicht und Qualitätssicherung fand in der Analysephase der Enquete-Kommission keine Berücksichtigung, obwohl klare Aussagen in der Fachöffentlichkeit, wie zum Beispiel von der Landesarbeitsgemeinschaft ASD in Hamburg, existieren, welche die Eignung der JHI für die beiden genannten Aufgabenbereiche massiv anzweifeln. Gleichwohl wird die JHI, insbesondere vom politischen System Hamburgs, genutzt und erhält auf dieser Ebene eine Legitimation. Problematisch daran ist jedoch, dass im Rahmen der politischen Nutzung hauptsächlich der Inspektionsteil der JHI relevant zu sein scheint. Gerade in diesem Aufgabenbereich ist die Verortung der JHI in der BASFI als problematisch zu beurteilen, da auch die BASFI als ministerielle Ebene nicht unwesentlich für die Struktur/die Ausrichtung der Hamburger Kinder- und Jugendhilfe verantwortlich ist. Auch wenn von Seiten der BASFI vehement eine Einflussnahme auf die JHI negiert wird, so sollte dabei bedacht werden, dass die dort tätigen Personen und insbesondere die Leitung der JHI durch die BASFI indirekt beeinflusst werden, erst recht, wenn diese in der BASFI beruflich sozialisiert wurden.

Um beiden Aufgabenbereichen der JHI aus einer professionellen Perspektive gerecht zu werden, müssen diese voneinander getrennt werden. Die anlassbezogenen Untersuchungen sollten von einer systemfremden Institution durchgeführt werden, ansonsten ist eine normale Fachaufsicht zu installieren. Insofern ist die klarste Lösung aus Sicht der Fraktion DIE LINKE, die JHI ersatzlos abzuschaffen. Für den Bereich der Qualitätsentwicklung wurden bereits im Punkt Qualitätsdebatte in der Jugendhilfe Lösungsstrategien vorgestellt.

JUS-IT – ein umstrittenes Dokumentationssystem

Gegen den Widerstand der ASD-Fachkräfte im Jugendamt wurde JUS-IT am 12.05.2012 eingesetzt. Seit dieser Zeit schlagen sich die Mitarbeiter_innen des Jugendamtes mit einer Softwarelösung herum „die instabil läuft, in keiner Weise benutzerfreundlich ist, das heißt nicht selbsterklärend, bei der Abläufe im ASD an die Software angepasst werden mussten und nicht umgekehrt, weiterhin Doppelarbeit zu leisten ist, weil parallel in der elektronischen sowie in der Papierakte gearbeitet wird, die immer noch federführend ist“. (Originalton aus der Praxis)

Allen Nachbesserungen zum Trotz wird die Arbeit mit JUS-IT von den Mitarbeiter_innen des ASD, aber auch von IT-Experten nach wie vor einhellig als untauglich abgelehnt. Ein kleines Beispiel: „Die Kommunikation, oder besser gesagt, das ‚Hin und Her‘ mit Hotline, Dataport, Kolleg_innen im HzE Bereich benötigte vier Wochen (!), um eine HzE-Verfügung durchzuführen. Der Grund dafür war die fehlerhafte Software. Es gibt wohl Unterstützung durch Hotline und Dataport im Hinblick auf IT-technische Fragen, aber es besteht wenig Verständnis für die fachlichen Anforderungen und Standards Sozialer Arbeit. Konsequenz: „Statt Entlastung eine hohe Belastung“ (s.o.). Keines der Einführungsversprechen von JUS-IT wurde eingelöst.

Unbestritten benötigt die Bearbeitung komplexer Fallsituationen, wie sie im ASD anfallen, eine qualifizierte Dokumentation, die in der heutigen Zeit über eine entsprechende Software gestaltet werden kann. Das Wesentliche der Dokumentation besteht im Sichtbarmachen und Festhalten des sozialarbeiterischen Arbeitsprozesses. Da im ASD bei Fallsituationen häufig Nachweise und Stellungnahmen, insbesondere in Kinderschutzangelegenheiten, erstellt werden müssen, dient eine Dokumentation auch der Darstellung von rechtsrelevanten Handlungen. Eine Software muss daher unterstützenden Charakter haben, leicht und fehlerfrei zu bedienen sein und die eigentliche Tätig-

keit von Sozialarbeiter_innen entlasten bzw. ihnen die notwendige Beziehungsarbeit und Arbeit in den relevanten Systemen der Adressatensituation einschließlich des Sozialraumes ermöglichen.

Eine externe Kosten-Nutzen-Analyse ist dringend erforderlich. Entweder kann JUS-IT erheblich verschlankt und auf die Anforderungen von Arbeitsprozessen Sozialer Arbeit umgeändert werden, oder JUS-IT muss durch ein Softwaresystem ersetzt werden, das keine Personalressourcen verschlingt und den fachlichen Notwendigkeiten entspricht. Langfristig gesehen können damit nicht unerheblich Kosten eingespart werden.

ASD-Leitungen

Neben den ASD-Fachkräften kommt insbesondere den ASD-Leitungen in der Gestaltung der alltäglichen Arbeit eine erhebliche Verantwortung zu. Sie sind das Scharnier zwischen den höheren Führungsebenen des öffentlichen Trägers der Hamburger Kinder- und Jugendhilfe, als Vertreter_innen des Verwaltungssystems und einerseits den Leistungserbringern der freien Träger und andererseits der komplexen, dynamischen, bedürfnisorientierten und ggf. kaum steuerbaren Lebenswelt der Klient_innen. Diese Doppelung überträgt sich auch auf den ASD-Abteilungsalltag. ASD-Leitungen müssen darauf achten, dass die ASD-Fachkräfte als Professionelle der Sozialen Arbeit als intermediäre Instanz zwischen dem System der Kinder- und Jugendhilfe und der Lebenswelt der Klient_innen durch Aushandlung oder ggf. Anpassung vermitteln und damit verhindern, dass Letzteres durch das Verwaltungssystem der Kinder- und Jugendhilfe kolonialisiert wird.

Das bereits mehrfach erwähnte Regelwerk, für dessen Umsetzung auf der operativen Ebene die ASD-Leitungen die Verantwortung tragen, konterkariert damit Prinzipien einer professionellen So-

zialen Arbeit im ASD und verhindert im ungünstigsten Fall sogar den wirksamen Schutz eines Kindes. Verschärft wird diese Problematik, wenn ASD-Leitungskräften im Rahmen ihrer Verwendung und möglicherweise auch in Fortbildungen vermittelt wird, dass ASD-Leitung keine Soziale Arbeit ist. So äußerte sich auch die Vertreterin des Personalamts in einer Sitzung der Enquete-Kommission. Prof. Dr. Joachim Merchel zeichnete in seinem Vortrag zum Themenbereich „Personalmanagement“ und Leitungsaufgaben im ASD am 30.11.2017 ein weitaus differenzierteres Kompetenzprofil von ASD-Leitungen. Diese Position ist bundesweit vorherrschend und wird in Hamburg auch von den Berufsverbänden und der Landesarbeitsgemeinschaft ASD vertreten und eingefordert.

Neben anderen Kompetenzen müssen ASD-Leitungen mittels Kommunikation dazu beitragen, dass die ihnen unterstellten ASD-Fachkräfte zur Erfüllung ihrer Aufgaben die notwendigen professionellen Handlungsspielräume erhalten, um mit den Klient_innen nach den notwendigen und geeigneten Unterstützungsangeboten zu suchen und damit soziale Probleme zu lösen. Dazu bedarf es einer zentralen Voraussetzung: Leitungskräfte mit einem reflektierten Verständnis von professioneller Sozialer Arbeit.

Diese Ausführungen zusammengefasst ergeben ein in sich stimmiges Handlungskonzept: Eine konsequent und professionell umgesetzte sozial-partizipative Konzeption würde den top-down-Prozess umdrehen zu einer bottom-up-Praxis, die wenige grundlegende Regeln zur Basis hätte. In jedem Stadtteil sollte sich ein quartierspezifisches „Kollegium“ bilden, das sich unabhängig von einem konkreten Fall darüber verständigt, welche Handlungsschritte in einer Konfliktsituation zu wählen wären, in der es um Kindesgefährdung oder familiäre Gewalt geht. Ein derartiges Kollegium sollte aus Professionellen des Stadtteils bestehen, die über entsprechende Qualifikationen verfügen. In eine derartige und interdisziplinäre und unterinstitutionelle kollegiale Beratung wären die Fachkräfte des ASD kompetent eingebunden. Auf dieser Basis könnte eine entsprechende dialogi-

sche Quartiersentwicklung das für einen effektiven Kinderschutz kontraproduktive QMS ersetzen. Statt einer Jugendhilfeinspektion sollten regelhaft Supervision und kontinuierliche Fortbildungen zur Verfügung stehen. Statt JUS-IT sollte eine unterstützende Software die Arbeit entlasten. ASD-Leitungen könnten von Input- und Output-Kontrollen befreit werden und das tun, was gute Leitung jetzt schon tut, die Arbeit der Fachkräfte absichern, unterstützen und neue Wege ebnen.

7. Konsequenzen für den internen und öffentlichen Umgang von Politik und Verwaltung bei medialer Berichterstattung über Einzelfälle

Die Geschichte des Kinderschutzes in Deutschland hat seit 2005 einen Wendepunkt zu verzeichnen, der sowohl erhebliche Mittelverstärkungen und Fachanweisungen hervorgebracht hat, als auch Nebenwirkungen, die sich belastend auf die Kinder- und Jugendhilfe ausgewirkt haben. Seitdem stehen Einzelfälle von Kindern, die durch Handeln oder Unterlassen ihrer Eltern zu Tode kamen, im Zentrum oft monatelanger überregionaler Berichterstattung und politischer Aufmerksamkeit. Über mehrere Legislaturperioden haben Bund und Länder in Fachministerkonferenzen und auf Kinderschutzgipfeln zwischen der Kanzlerin und den Ministerpräsident_innen über Förderprogramme, Regelwerke und Gesetzesveränderungen beraten. Wesentliche Ergebnisse dieser gemeinsam mit Expert_innen und Praxis entwickelten Gesetze und Programme sind das Bundeskinderschutzgesetz von 2012, das Bundesprogramm Frühe Hilfen mit der Einrichtung des Nationalen Zentrums für Frühe Hilfen und die Empfehlungen der Runden Tische zum Sexuellen Kindesmissbrauch und zur Aufarbeitung der Heimerziehung.

Die seit den Todesfällen der Mädchen Chantal und Yagmur in Hamburg zu beobachtende Entwicklung, den Kinderschutz so zu verregeln, dass dadurch eher die Systeme und die verantwortlichen Leitungskräfte, als die Kinder geschützt und die niedrigschwelligen präventiven Elemente der Kinder- und Jugendhilfe in ihrer Wirkung geschwächt wurden, ist kein unvermeidlicher Automatismus und insbesondere nicht den Medien anzulasten. Diese Entwicklung ist auch keine Folge des Bundeskinderschutzgesetzes, sondern Ausdruck eines Steuerungsverständnisses, das angstvoll darauf orientiert ist, um jeden Preis Fehler zu vermeiden. Deshalb war die Einrichtung der Enquete-Kommission „Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken“ durch die Hamburgische Bürgerschaft und sind die vorliegenden Empfehlungen der Kommission ein klares Aufbruch-Signal für einen Paradigmenwechsel gegen eine Kultur der Angst und des Misstrauens.

Bei der Anhörung von Medienvertretungen zum Thema war die klare Botschaft: Reagiert selbstbewusster auf Medienberichterstattung und lasst Euch nicht treiben. Macht regelmäßige produktive Medienarbeit, insbesondere in Zeiten, in denen keine Einzelfälle öffentlich diskutiert werden, und sorgt für eine gut aufgestellte Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg. Diese Botschaft, die über all den Empfehlungen steht, muss zentrale Leitlinie bei der Umsetzung sein.

8. Strategische Leitlinien für die Umsetzung der Empfehlungen

Bei der Umsetzung der zahlreichen Empfehlungen müssen die folgenden strategischen Leitlinien Beachtung finden:

- » Die Unterausstattung der wichtigen Infrastrukturangebote bei der Offenen Kinder- und Jugend-

arbeit und bei den Kinder- und Familienhilfezentren macht sofortiges und konsequentes Handeln erforderlich.

- » Die Folgen der Armut von Familien machen ebenfalls ein Sofortprogramm gegen Kinderarmut notwendig. Eine vorgezogene Hamburgische Anhebung der Leistungen für Bildung und Teilhabe wäre dazu ein erster wichtiger Schritt.
- » Die Einrichtung mindestens einer gesamtstädtischen Ombudsstelle nach den bundesweit etablierten Ausstattungs- und Qualitätsstandards sollte zügig in Angriff genommen werden
- » Die Empfehlungen zur sächlichen und räumlichen Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der Sozialen Dienste können und müssen zügig umgesetzt werden
- » Die gestiegene Verweildauer in Inobhutnahmen, der hohe Anteil an Fremdunterbringung und die Reformbedarfe in der Pflegekinderhilfe stehen als Probleme im Zusammenhang. Deren Lösung braucht Zeit und Beteiligung auf allen Ebenen. Hierzu sollte baldmöglichst eine Projekt-Struktur auf den Weg gebracht werden, bei der die BASFI, die bezirklichen Jugendämter und die Träger der freien Jugendhilfe gleichberechtigt zusammenwirken.
- » Die Überprüfung der Regelwerke auf ihre Nützlichkeit und die Erweiterung fachlich begründeter Abweichungen muss ebenfalls in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe auf den Weg gebracht werden. Dort sollte auch das bisherige Qualitätsmanagement-System durch ein dialogisches System der Qualitätsentwicklung nach dem Vorbild des Kronberger Kreises abgelöst werden.
- » Die Jugendhilfeinspektion muss abgeschafft werden oder sich zumindest deutlich verändern. In diesem Fall sollten die Empfehlungen aus der Evaluation von Biesel/Messner umgesetzt werden.

Die Fülle und Komplexität der 70 Empfehlungen macht ein politisches Controlling durch die Bürgerschaft erforderlich. Mindest einmal im Jahr sollte der Senat einen Bericht zum Umsetzungsstand der Empfehlungen vorlegen. Die Beratung der aus den Empfehlungen folgenden Projekten sollte regelhaft im Fachausschuss erfolgen.

9. Bundespolitische Bedeutung der Enquete-Kommission

Die Enquete-Kommission der Hamburgischen Bürgerschaft hat seit ihrer Einberufung bundesweite Beachtung gefunden. Dafür gab es mehrere Gründe. Zum einen ist die Stärkung der Kinderrechte und des Kinderschutzes ein Thema, das bundesweit für die Kommunen und Länder eine hohe Bedeutung hat. Die Probleme, die in Hamburg zur Einrichtung und Beauftragung der Enquete-Kommission geführt haben, bestehen in unterschiedlicher Ausprägung in vielen Kommunen. Insoweit bestand von Anfang an ein Interesse an den Ergebnissen der Kommissionsarbeit. Zum anderen ist die Hamburger Enquete-Kommission der einzige Ort in Deutschland, wo Politik und Fachebene nicht nur sporadisch, sondern systematisch Perspektiven der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe erarbeitet haben. Auch wenn eine Reihe der Empfehlungen nicht einfach auf andere Kommunen übertragbar ist, gibt es einen Transfer-Effekt. Dies ist deshalb auch besonders wahrscheinlich, weil es gelungen ist, alle Empfehlungen parteiübergreifend und in Gemeinsamkeit von Politik und Wissenschaft zu verabschieden. Durch die Mitwirkung von bundesweit anerkannten Expertinnen und Experten hat der Bericht zugleich auch eine Orientierungsfunktion für die aktuelle Debatte um einen Neustart der Reform der Kinder- und Jugendhilfe und die Verankerung eigenständiger Kinderrechte im Grundgesetz.

Schlussbemerkung

Nach der Vorlage dieses Berichtes kann niemand in Hamburg im Hinblick auf Kinderrechte und Kinderschutz so weiter machen wie bisher. Die Vielzahl der Empfehlungen weist auf einen erheblichen Handlungsbedarf hin. Nun steht die Bewährungsprobe der Umsetzung als Ausdruck politischer Glaubwürdigkeit und Reformfähigkeit an.



Impressum

Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft
Rathausmarkt 1
20095 Hamburg
Telefon: 040 - 42831 2250

info@linksfraktion.hamburg.de
www.linksfraktion-hamburg.de

V.i.S.d.P.: Heike Sudmann
Dieses Material darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

Layout/Gestaltung: www.ninahoeffken.de

Bildnachweis

Cover: istock/Tanawut Punketnakorn, S. 6: Linksfraktion Hamburg, S. 11: istock/Rawpixel,
S. 12: istock/FilmColoratStudio, S. 15: istock/FatCamera, S. 21: istock/martinedoucet,
S. 25: istock/JackF, S. 28: istock/AnSyvanych, S. 33: istock/Ridofranz, S. 65: istock/fstop123

Eine Enquete-Kommission ist eine parlamentarische Arbeitsgruppe, in der neben Abgeordneten aller Fraktionen auch Expertinnen und Experten mitarbeiten, um besonders komplexe Sachverhalte fachlich zu bearbeiten und dem Parlament danach Empfehlungen auszusprechen.

Nach dem Tod mehrerer Kinder, die sich in staatlicher Obhut befanden, und den zunehmend schwieriger werdenden Rahmenbedingungen der Jugendämter und Freien Träger für ihre Arbeit mit den Familien forderte DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft jahrelang die Einsetzung einer solchen Enquete-Kommission. 2016 wurde sie endlich beschlossen.

Nach zweijährigen Beratungen hat sie nun ihren Abschlussbericht vorgelegt. DIE LINKE teilt die meisten Einschätzungen der Enquete-Kommission, hat darüber hinaus aber noch viele andere Ideen, Sichtweisen und Vorstellungen. Um sie soll es in dieser Broschüre gehen.