

„Kinderschutz und Kinderrechte weiter stärken“

Bericht von der vierten Sitzung der Enquete-Kommission

von Lea Degener und Peter Meyer

Die Enquete-Kommission (EK) tagte am 8. und 9. Juni 2017 das vierte Mal. In diesem Artikel wollen wir die unserer Meinung nach wesentlichsten Inhalte in Kurzform wiedergeben. Voran gestellt sei, dass in dieser Sitzung ausschließlich auf die Untersuchungsphase fokussiert werden konnte, da mittlerweile der Umgang mit den Fragen aus dem Einsetzungsantrag und daran anschließender Ausgestaltung der Themenblöcke abgeschlossen ist. Die Untersuchungsphase dient den Mitgliedern der EK dazu, ein Verständnis für die Organisation der Hamburger Kinder- und Jugendhilfelandtschaft zu entwickeln und soll Anfang 2018 abgeschlossen sein. Sofern diese Planung eingehalten wird, würde ein längerer Zeitraum der Erarbeitung von Empfehlungen gewidmet werden können, bevor die Tätigkeit der EK im Oktober abgeschlossen werden soll.



Die Arbeit der EK muss in jedem Fall in der Bürgerschaft Beachtung finden, welche Empfehlungen dann Bedeutung erlangen, hängt von Entscheidungen der dortigen Akteure_innen ab. Bis zum Ende der 21. Legislaturperiode bleibt noch Zeit, den gleichen politischen Abgeordneten Verantwortung für ihre Beschlüsse zur Neuorganisation der Kinder- und Jugendhilfe abzuverlangen.

Am 8. Juni stand der in zwei Bereiche unterteilte Themenblock „Rechtlichen Rahmung für Kinder- und Jugendhilfe, Kinderrechte und Kinderschutz“ auf dem Programm. Zunächst wurde die Situation des öffentlichen Trägers mit seinem unterschiedlichen Fach- und Aufgabenverständnis vorgestellt. Der Arbeitsstab hatte im Auftrag der EK an alle eingeladenen Institutionen Fragebögen geschickt. Die Antworten und die Diskussion darüber sind im Protokoll nebst Anlagen zu den Sitzungen nachzuvollziehen, auf das sich hier u.a. bezogen wird. (1)

Freie Träger verzeichneten mit öffentlicher Auseinandersetzung um Kinderschutzfälle gesteigertes Kontrollbedürfnis.

Verhältnis Stadtstaat und Bezirke

Ulrike Reinert, Leiterin des Amtes für Bezirksverwaltung in der Finanzbehörde, wurde zu den Vor- und Nachteilen der Rolle der Finanzbehörde als maßgeblicher Hamburger Instanz für die Kinder- und Jugendarbeit und -hilfe befragt und konzentrierte sich darauf, die Aufgaben der Finanzbehörde (FB/Amt 6) als Rechtsaufsicht in der „Einheitsgemeinde“ Hamburg zu erläutern. Sie ließ deutlich werden, dass es keine besondere „Steuerungsdynamik“ aufgrund der Situation einer Einheitsgemeinde gebe und hob hervor, dass kein geschützter Verwaltungsbereich in den Bezirksämtern, wie in den Kommunen der Länder bestünde, da es kein Recht der kommunalen Selbstverwaltung gebe. Der Referentin war es als Senatsvertreterin wichtig zwischen der Rechts-, der Fach- und der Dienstaufsicht zu differenzieren und die damit verbundenen unterschiedlichen Rollen der BASFI und der Bezirksämter zu benennen.

Gabi Spieker, Leiterin der Abteilung Gestaltung der Jugendhilfe des Amtes für Familie in der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) folgte mit einer Erläuterung der Aufgaben der BASFI, die die Fachaufsicht für die „Durchführungsebene“ (bezirkliche Jugendämter) innehat. Spieker sprach über Standards der Arbeit, die im Anlagenband niedergelegt seien und durch das Qualitätsmanagementsystem konkretisiert und gestützt würden. Sie berichtete, dass es in Hamburg keine Fallzahlobergrenzen gäbe, sondern (unterstützt durch die Fachanwendung JUS-IT) eine prozessorientierte Betrachtung der Aufgaben des ASD unter Hinzuziehung fachlicher Standards und Qualitätskriterien erfolge. Zwei Stabilisierungsprogramme, die ein Personalbemessungssystem beinhalteten, hätten bei der Bewilligung von 74 zusätzlichen Stellen im ASD unterstützende Wirkung gehabt, so Spieker weiter. Die nun gewünschten und handlungsleitenden Managementprozesse – die allgemeingültig sind – würden helfen, die Steuerung von Hilfen zur Erziehung und den Aufbau von Sozialräumlichen Hilfsangeboten (SHA) zielgerichteter wirken zu lassen. Auf Nachfragen antwortete Spie-

ker, dass eine Zusammenführung von Dienst- und Fachaufsicht gegenwärtig nicht erwogen werde, weil die Steuerungsgruppe Jugendhilfe eine sehr konsequente Nachverfolgung der von ihr gesetzten Ziele betreibe. Oberregierungsrat Stefan Bals von der BASFI ergänzte, die Steuerungsgruppe Jugendhilfe sei ein modernes Steuerungs- und Abstimmungsinstrument, dass mit seinen konsensualen Vorgaben und Entscheidungen steuernd und informativ ergänzend wirke.

Der Sachverständige Fabian Kessl (Universität Duisburg-Essen) verwies auf die Perspektive des Kinderrechts und fragte, welche Rolle es bei den Steuerungsprozessen spiele. Ebenfalls problematisierte er eine mögliche „Politik der Vorgabeneinhaltung“, unter der die eigentlich Betroffenen vergessen würden. Nachdem auch andere Sachverständige und Politiker_innen recht kritische Fragen zur praktische Wirkung der Arbeit der BASFI gestellt hatten, antwortete Frau Spieker u.a., dass Kinderrechte und Kinderschutz kein Gegensatzpaar sei, denn die Grenzen im konkreten Handeln seien fließend, z.B. sei das System der sozialräumlichen Angebote präventiv und niedrigschwellig, so dass Menschen in Kontakt mit Einrichtungen kämen, ohne diese aufgrund eines offengelegten Problems aufsuchen zu müssen.

Verhältnis öffentliche und freie Träger

Nach einer umfassenden Darstellung des Rechtswissenschaftlers Reinhard Wiesner zum rechtlichen Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern in historischer Entwicklung, wurde die Klärung der Frage, ob das staatliche Wächteramt nicht an die freien Träger delegiert werden könne, erhofft. Diese Frage stand in Verbindung mit der Einführung des Managementsystems in der Hamburger Kinder- u. Jugendhilfe sowie dem Hinweis, dass Fragen der Effizienz immer mit monetären Bedingungen verknüpft seien. Die Frage wurde auch in der nachfolgenden Diskussion der Enquetemitglieder mit einem eindeutigen Nein beantwortet, was die SPD-Abgeordnete Hendrikje Blandow-Schlegel feststellen ließ, dass sie es für sehr problematisch halte, dass die freien Träger sich nicht durch die Jugendhilfeinspektion prüfen ließen.

Sophie Fredenhagen, Fachamtsleiterin Jugend- und Familienhilfe in Harburg, erläuterte in Vertretung für das eigentlich zuständige Jugendamt Wandsbek die praktische Arbeit in den Bezirksämtern. Sie widmete sich Fragen nach der Ausgestaltung der SHA, dem Wirken der Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA), nach Kooperationsbezügen u.a. mit den GBS- und GTS-Schulen. Des Weiteren thematisierte sie Dienstaufsichtspflichten, die Evaluation von Konzept-



Mit den installierten marktregulierenden Indikatoren sind Kitas zu Wirtschaftsunternehmen geworden.

ten der unterschiedlichen Angebote und – natürlich auch hier – „die“ Steuerung. Hier wurden u.a. die Bereiche Rahmen- und Zweckzuweisung und deren (Aus-)Wirkungen relevant: Zweckzuweisungen würden Projekte mit größerer Flexibilität stützen und hätten deshalb dort die größere Bedeutung. Fredenhagen stellte fest, dass die Kürzungen im Bereich der OKJA ohne Frage Auswirkungen gezeigt hätten. Andererseits würden die SHA und die Regelsysteme diese auch deshalb kompensieren, weil mit den Investitionen in diese Bereiche insgesamt mehr Mittel für die Kinder- und Jugendhilfe zur Verfügung stehen würden.

Gabi Brasch, Diakonisches Werk Hamburg, berichtete als Vertreterin der Arbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege und der dort vertretenen sechs Wohlfahrtsverbände über die Situation freier Träger in Hamburg und setzte mit ihren Ausführungen einen Kontrapunkt. Sie betonte zunächst, dass unterschiedliche Rollen und Aufträge öffentlicher und freier Träger unterschiedliche Wahrnehmungen mit sich brächten. Freie Träger verzeichneten mit der öffentlichen Auseinandersetzung um die bekannten Kinderschutzfälle eine deutliche Steigerung der Kontrollbedürfnisse. Brasch bezeichnete dies als „Klima des Misstrauens“. Dies belaste kooperative Arbeit besonders, wenn fachliche Differenzen z.B. bei Fällen von Kindeswohlgefährdung aufträten. Auch führe dies zu Angst vor Weiterentwicklung und einem erhöhten formalen Handeln, was insgesamt den Handlungsrahmen für einen guten Kinderschutz einschränke. Dass keine Reduktion der Fallzahlen trotz steigender SHA erfolgte, bestätigte sie mit Zahlen aus den Jahren 2009, 2013 und 2015. An ihren Beitrag schloss eine intensive Diskussion über die Frage, wie gute Kooperation und Netzwerkarbeit gelingen kann, an. Qualität, Standards und Partizipation waren Themen, die es in einem sich verändernden Gefüge von Gremienarbeit jeweils auszubauen gelte.

Thomas Meyn, Richter am Amtsgericht Hamburg-Barmbek, erläuterte die Rolle eines Familienrichters: Diese seien wegen ihrer juristischen Stellung gänzlich unabhängig und können deshalb „nur“ einen subjektiven Beitrag leisten. Auch hier falle allerdings auf, dass die gewachsene Atmosphäre von Kontrollanliegen auch seine gerichtlichen Verhandlungszustände negativ beeinflussen. Bei der Mitwirkung in Familienrechtsverfahren würden eine Ausgestaltung unterschiedlicher Aufgabenverständnisse, Amtsermittlung

Trotz ausgebauter Ganztagsbetreuung und sozialräumlicher Angebote würden die OKJA-Einrichtungen unverändert aufgesucht.

und auch Fragen, wann ein Gutachten eingeholt werden muss, maßgeblich. Er sprach eine wachsende Zahl der Verfahren nach § 1666 BGB sowie die Frage nach der Stellung des Kindes in Verfahren an. Daraus resultierte, dass die Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Familiengericht verbesserungswürdig ist und ein angemessener kooperativer Austausch notwendige Schritte sind.

Der zweite Sitzungstag begann mit einer kritischen Diskussion zu eben umrissenen Anhörungen. Deutlich wurde, dass strategische Fragen nicht ausreichend erörtert werden konnten, FDP und SPD zeigten sich in dieser Hinsicht einig. Die SPD wünschte sich hinsichtlich des Besprechungswesens und der notwendig zu verbessernden Kooperationsbedingungen weiteren Überlegungsraum. Damit könnte auch gemeint sein, dass Überlegungen wieder aufgenommen werden, wie sie der ehemalige SPD-Abgeordnete Thomas Böwer zu bedenken gab, als er empfahl evtl. ein einheitliches Landesjugendamt zu gründen, das mit dem Amt für Schule auf Augenhöhe materielle Fragen aushandeln könnte.



„Armut ist die größte Kindeswohlgefährdung“ – Themenblock Soziale Rahmungen

Wie schon aus den vorherigen Artikeln im FORUM für Kinder und Jugendarbeit deutlich wurde, resultierte dieser Themenblock aus der erfreulichen Weitung der ursprünglich eng gesteckten Untersuchungsaufträge. (2) So sei Armut eine der zentralen Gefährdungen für gesundes Aufwachsen, wie der Vorsitzende der Kommission, Christian Schrapper, festhielt.

Einleitend stellte der Arbeitsstab der Kommission Ergebnisse aus dem Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) vor. Es hat zum Ziel, mit Hilfe eines Sozialmonitorings spezifische Problemlagen in einzelnen Stadtteilen zu erkennen und Ungleichheiten frühzeitig zu kompensieren. Deutlich wurde, dass sich die regionalen Ungleichheiten innerhalb der Bezirke in Hamburg verfestigt haben: 71% der RISE-Fördergebiete mit einem sehr niedrigen Status (z.B. Billstedt, Osdorf, Wilhelmsburg, Harburg) konnten ihren Status seit 2010 nicht verbessern. Bezogen auf Kinder- und Jugendarbeit wurde z.B. dargelegt, dass Träger des Bezirks Harburg einen Mittelbedarf anzeigten, welcher 1,903 Mio. €

höher war, als die bereitgestellte Rahmenczuweisung. Die Begründung des Senats sei dabei gewesen, dass angezeigte Trägerbedarfe nicht mit den Zielsetzungen des Senats übereinstimmen müssen.

Konsequenzen für den Kinderschutz am Beispiel der Kitas in Hamburg

Aus dem Bericht des Arbeitsstabes wurde zudem offenkundig, dass die Ungleichheit zwischen den Bezirken auch mit einer Unterversorgung von Kita-Plätzen einhergeht. Das Kita-Gutscheinsystem wurde dabei genauer erörtert: Mit der Einführung sei es zu einem sich über den Markt organisierenden und regulierenden Instrument gekommen, in welches die Jugendhilfeplanung nicht mehr eingreife. Besonders problematisiert wurde diese Trennung von den Kindertagesstätten aus der Jugendhilfe von der Sachverständigen Ulrike Urban-Stahl (Freie Universität Berlin). Uwe Lohmann von der SPD befand, dass sich durch das Aufbauen einer solchen Konkurrenzsituation die Qualität der Kitas verbessert habe. Dass das Gutschein-System zu einer ausreichenden Platzversorgung auch von strukturschwachen Stadtteilen führe, wurde in Frage gestellt.

Ein Blick in die schriftliche Ausarbeitung des Arbeitsstabes macht deutlich: Mit den installierten marktregulierenden Indikatoren sind die Kitas zu Wirtschaftsunternehmen geworden, welche Einnahmen generieren müssen. Sie refinanzieren sich durch die Gutscheine und haben entsprechend in Stadtteilen Probleme, in denen es überwiegend einen niedrigeren Anspruch auf Betreuungsstunden gibt. Dies ist in Stadtteilen mit hoher Arbeitslosenquote der Fall, da die Höhe der jeweiligen Gutscheine sich hauptsächlich nach der Erwerbstätigkeit der Eltern und kaum nach einem pädagogischen Bedarf (Anlage A, S.15) richtet. In diesem Sinne äußerte der Vorsitzende Christian Schrapper u.a. die abschließende Vermutung, dass das nachfrageorientierte Gutschein-System eine zu starke Marktorientierung begünstige. Wenn in strukturschwachen Gebieten Kita-Plätze weniger genutzt werden können, könnte es dazu führen, dass die soziale Infrastruktur in den strukturschwachen Gebieten nicht kompensierend wirken könne.

Öffentliche Anhörung: Aufwachsen in Hamburg

Die LINKE hatte im Mai 2017 eine Anhörung zur Kinder- und Jugendarmut veranstaltet, in der Betroffene, soziale Einrichtungen und Initiativen der Stadt zum Thema berichten konnten. Die Äußerungen der insgesamt 17 Auskunftspersonen wurden in Form eines Wortprotokolls festgehalten. Be-

vor Sabine Boeddinghaus (Fraktion die LINKE) über die Anhörung berichten konnte, äußerten vor allem Daniel Oetzel (FDP) und Uwe Lohmann (SPD) ihren Unmut über den Einbezug des Inputs einer Fraktion in die Arbeit der Kommission. Letztlich einigten sich die EK-Mitglieder darauf, die so gewonnenen Informationen ausnahmsweise als Arbeitsmaterial zuzulassen.



Das Wortprotokoll sowie die eingereichten Stellungnahmen stehen der Kommission zur Verfügung. Dennis Gladiator (CDU) äußerte, dass der Bericht keine neuen Erkenntnisse hervorgebracht hätte. Dass das Gesamtbild überspannt sei und es in Hamburg dagegen eine beeindruckend positive Entwicklung gäbe, brachte Daniel Ötzel (FDP) ein. Fabian Kessel sowie Christian Schrapper betonten, dass die Einschätzungen der Fachkräfte und Betroffenen ernst zu nehmen seien.

Während der Anhörung, so Boeddinghaus, machten die Auskunftspersonen deutlich, dass die Auswirkungen der Armut sich in den jeweiligen Bereichen weiter verschärft haben. So schrieb SOAL e.V. in seinem Beitrag: „Ausgehend von den Rechten der Kinder wertet der Alternative Wohlfahrtsverband SOAL e.V. die bestehende und kontinuierlich hohe Kinderarmut in Hamburg als Kindeswohlgefährdung“ und fordert u.a.: „Die Frage der Armutsbekämpfung muss aus der Schmutzdecke von Politik und Gesellschaft geholt werden. Wir brauchen [...] die notwendigen politischen Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung.“ (4)

Der Verband Kinder- und Jugendarbeit Hamburg e.V. (VKJH) wies in einer Stellungnahme auf die Bedeutung und Lage der OKJA hin: „Die offene Arbeit mit Kindern, Jugendlichen, Jungerwachsenen und Eltern leistet einen unverzichtbaren Beitrag zur Stärkung von Kindern und Eltern und zum Ausgleich sozialer Benachteiligung.“ Die Zahl der Kinder, Jugendlichen und Eltern, die in Armut leben, verharre weiter auf hohem Niveau und verfestigte sich, so der VKJH weiter. Trotz des Ausbaus der Ganztagsbetreuung und der sozialräumlichen Angebote würden die Einrichtungen der OKJA unverändert aufgesucht. Jedoch würden sich die Arbeitsbedingungen weiter verschlechtern: „Der bundesweit unstrittige personelle Mindeststandard von zwei hauptamtlichen Fachkräften pro Einrichtung wird in den 244 Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit in Hamburg nur bei jeder zweiten Einrichtung erreicht. Von den 244 Einrichtungen verfügen 124 über weniger als 2 Stellen. In 93 Einrichtungen steht noch nicht einmal eine volle Stelle zur Verfügung.“ Die Möglichkeiten der Einrichtungen seien so immer beschränkter. (5)

Zum Schluss ... auch als Ausblick

Für Beobachter_innen der EK wie uns blieb im ersten Themenblock unerwähnt, dass die Bürgerschaft erst am 1. März 2017 das Hamburger Durchführungsgesetz zum SGB VIII als gesetzliche Grundlage für die jetzt gültige Form managerialistischen fachlichen Handelns beschlossen hat. Unerwähnt blieb auch, dass das Qualitätsmanagementsystem im Sinne der DIN-ISO 9001 konzipiert ist und damit ein radikal verändertes Aufgabenverständnis etabliert, das zudem durch den TÜV/Nord zertifiziert wird. Die EK wird vermutlich in späteren Betrachtungen mit einer Bewertung und Empfehlung zu dieser Konzeption gefragt sein.

Literatur und Anmerkungen:

- 1) Protokoll der Sitzungen der EK vom 8. und 9. Juni 2017. <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/58597/protokoll-der-oeffentlichen-sitzung-der-ek-kinderschutz-und-kinderrechte-weiter-staerken.pdf> (17.08.2017)
- 2) Polzin, K., FORUM für Kinder und Jugendarbeit, Hefte 1 und 2, 2017
- 3) Das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung. <http://www.hamburg.de/rise/> (17.08.2017)
- 4) Ganzer Beitrag: <http://www.soal.de/news/soal-beitrag.html> (17.08.2017)
- 5) Ganzer Beitrag: <http://www.kinder-undjugendarbeit.de/> (17.08.2017)

Fotos: C. Polzin



Lea Degener

studiert Soziale Arbeit (B.A.) an der HAW Hamburg. Sie ist dort aktiv im Fachschaftsrat Soziale Arbeit und macht gerade ein Praktikum bei ver.di Hamburg.



Peter Meyer

ist aktives Ver.di und Gilde-Mitglied. Bis Ende 2007 war er im ASD Steilshoop tätig, nun ist er Rentner.