



Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

21.08.2014

Verbesserung des Hamburger Kinderschutzes in gemeinsamer Verantwortung der Bereiche Jugendhilfe, Gesundheit, Justiz und Polizei

1. Ausgangslage und Zielsetzung

In den letzten Jahren hat der Kinderschutz nicht nur in Hamburg, sondern bundesweit eine starke Aufmerksamkeit erfahren. Immer wieder wurden problematische Kinderschutzfälle öffentlich-medial diskutiert und vor allem das Handeln staatlicher Institutionen kritisiert. Diese erhöhte gesellschaftliche Sensibilität für das Thema Kinderschutz ist positiv. Auch das Bundeskinderschutzgesetz verdeutlicht den Anspruch der Gesellschaft, junge Menschen vor Gewalt zu schützen.

Der Tod des dreijährigen Mädchens Yağmur machte allerdings deutlich, dass das Kinderschutzsystem in Hamburg weiter verbessert werden muss. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration hat deshalb die Strukturen und Abläufe des Hamburger Kinderschutzsystems analysiert. Im Ergebnis sind die Strukturen, das fachliche Handeln und die einhergehenden Kooperationsbezüge so zu verbessern, dass alle beteiligten Organisationen und Dienststellen verbindlicher zusammenarbeiten und in gemeinsamer Verantwortung handeln.

2. Junge Menschen mit ihren Perspektiven und Einschätzungen ernstnehmen als zentraler fachlicher Standard

Für einen gelingenden Kinderschutz ist es von Bedeutung, mit welcher Haltung Fachkräfte Kindern und ihren Eltern begegnen. So zeigen nationale und internationale Analysen von problematischen Kinderschutzverläufen, dass die Perspektiven der Kinder und ihre Bedürfnisse zu selten im Mittelpunkt der Hilfe stehen¹. Für einen wirksamen Kinderschutz ist das aber eine zentrale Voraussetzung.

¹ So die englische Fachaufsichtsbehörde „Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills (Ofsted)“ (2011) in einer Nachuntersuchung von 67 problematischen Kinderschutzverläufen sowie Wolff/ Flick/

Für einen bestmöglichen Schutz sind Kinder darauf angewiesen, dass die Fachkräfte sie unter Berücksichtigung ihres Entwicklungsstandes aktiv beteiligen. Hierfür ist es notwendig, auch in schwierigen Fallverläufen mit den Kindern ins Gespräch zu kommen, ihre Einschätzungen, Bewertungen und Lösungsvorschläge ernst zu nehmen und ihre Bedeutung für den weiteren Fallverlauf zu überprüfen. Säuglinge und kleine Kinder müssen beobachtet und ihre Signale wahrgenommen werden.

Nicht selten stehen allerdings die Eltern mit ihren Problemen, Bedürfnissen und Sichtweisen so sehr im Vordergrund, dass sie den Hilfeverlauf dominieren und das Kind aus dem Fokus gerät. Für den Schutz des Kindes kann das fatale Folgen haben.

Kindzentriertes Handeln und seine Bedeutung für gelingende Kooperationsbezüge

Den Kinderschutz in Hamburg verstärkt an den Bedürfnissen der Kinder selbst auszurichten kann nur gelingen, wenn die beteiligten Akteure aus den Bereichen Jugendhilfe, Schule, Gesundheit, Justiz und Polizei ihr Handeln eng miteinander abstimmen: In jedem Einzelfall muss bei Bedarf über das eigene Handlungsfeld hinaus gemeinsam entschieden werden, was ein Kind benötigt, um sicher aufwachsen zu können. Alle Beteiligten müssen zusammen kommen und sich im Wortsinn an einen Tisch setzen. Dies gilt insbesondere in schwierigen Fällen, in denen es beispielsweise um einen Verdacht auf Kindeswohlgefährdung, die Prüfung der Herausnahme eines Kindes aus seiner Familie oder um eine Rückführung des Kindes geht.

Kooperation ist keine neue Forderung und kein neu formulierter Anspruch im Kinderschutz. Und doch ist sie im beruflichen Alltag der Fachkräfte eine große Herausforderung. Sie ist nur zu leisten, wenn alle Beteiligten sich ausschließlich an dem Wohlergehen des Kindes orientieren und dabei die Frage „Was braucht das Kind?“ die Richtschnur des Handelns ist. Die erforderlichen Kooperationsbezüge sind auch auf fachlicher Leitungsebene einzelfallunabhängig zu organisieren, strukturell zu verankern und in der Praxis kontinuierlich zu überprüfen.

Eine kindzentrierte fachliche Haltung wird durch entsprechendes Handeln der Fachkräfte kontinuierlich hergestellt, durch Austausch und Reflexion im Team verbreitet und schrittweise in den Organisationen fest verankert. Allerdings braucht es hierfür bestimmte fachliche, institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen. Im Folgenden werden die zentralen Maßnahmen dargestellt, mit denen der Kinderschutz in Hamburg verbessert wird.

3. Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von jungen Menschen

3.1. Die Allgemeinen Sozialen Dienste der Hamburger Jugendämter mit ihrem Schutzauftrag für junge Menschen stärken

Der Kinderschutz und die damit verbundenen Abläufe zur Sicherung des Kindeswohls zählen zu den vorrangigen Aufgaben des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD). Die Fachkräfte sind u.a. zuständig dafür, Minderjährige bei Bedarf zu ihrem Schutz gemäß § 42 SGB VIII in

Biesel (2013): Kinder im Kinderschutz. Zur Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Hilfeprozess –Eine explorative Studie. In: Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.): Qualitätsentwicklung im Kinderschutz.

Obhut zu nehmen und sind beteiligt an Familiengerichtsverfahren, in denen es um sorge-rechtseinschränkende Maßnahmen geht. Die jugendamtliche Handlungs- und Entscheidungspraxis hinsichtlich Kindeswohlgefährdung ist in Hamburg systematisch und verbindlich geregelt:

- Haben die Hamburger ASD-Fachkräfte den Verdacht einer Kindeswohlgefährdung, führen sie verbindlich eine Kinderschutzdiagnostik durch. Das „Diagnoseinstrument Kindeswohlgefährdung“ ist ein differenziertes Instrument der Diagnose, Prognose, Dokumentation und Sicherung von Standards des ASD. Es wird in allen Fällen, in denen eine Kindeswohlgefährdung nicht ausgeschlossen werden kann, unter Einbezug der Abteilungsleitung verpflichtend eingesetzt und das Ergebnis in JUS-IT dokumentiert.
- Die ASD-Fachkräfte werden in diesem Diagnoseinstrument umfassend geschult.

Diese Vorgehen ermöglichen ein systematisches, verbindliches und qualifiziertes Handeln im Kontext von Kindeswohlgefährdung.

Stabilisierung der Allgemeinen Sozialen Dienste durch eine differenzierte Personalentwicklung

Auf Grund dieser verantwortungsvollen Aufgabe der Allgemeinen Sozialen Dienste ist eine hohe Stabilität dieser Organisation eine zentrale Voraussetzung für einen funktionierenden Kinderschutz. Deshalb müssen ASD-Abteilungen so aufgestellt sein, dass die Fachkräfte in geregelten, transparenten Strukturen ihren Aufgaben nachgehen. Wichtig ist, dass in den Abteilungen berufserfahrene Fachkräfte mit gutem Knowhow eingesetzt werden. Berufsunerfahrene Fachkräfte benötigen zuverlässige Unterstützung, indem sie eine solide Einarbeitung erhalten und systematisch Erfahrung sammeln können.

Einarbeitungs- und Fachkräfteentwicklungskonzept

In Zusammenarbeit mit den Bezirksamtern hat die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration ein Einarbeitungsprogramm für neu eingestellte ASD-Fachkräfte eingerichtet, das den Einstieg in das Arbeitsfeld ASD über einen Zeitraum von insgesamt 18 Monaten begleitet. Die Fachkraft übernimmt im Laufe der Zeit mehr Verantwortung. Während sie im ersten Monat noch keine eigene Fallzuständigkeit hat, sondern hospitiert und das allgemeine Verwaltungshandeln kennenlernt, übernimmt sie im Laufe der Zeit eigene Fälle und wird dabei durch erfahrene Kolleginnen und Kollegen unterstützt.

Erst nach sechs Monaten übernimmt die Fachkraft Kinderschutzfälle und erhält parallel dazu intensive fachliche Fortbildungen und Praxisreflexionen. In einer zweiten und dritten Einarbeitungsphase begleiten Mentoren und die Abteilungsleitung die neuen ASD-Fachkräfte nach individueller Absprache. Bei besonders schwierigen Fallkonstellationen erhalten diese Fachkräfte stets eine intensive Unterstützung.

Darüber hinaus werden für alle ASD-Fachkräfte laufend Schulungen zum Erkennen, Beurteilen und Handeln bei Kindeswohlgefährdungen und zur Unterstützung bei der sozialpädagogischen Diagnostik angeboten. Alle ASD-Leitungen und -Fachkräfte erhalten auf Wunsch Einzel- oder Gruppensupervision.

Neues Personalbemessungssystem

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration hat das federführende Bezirksamt Wandsbek beauftragt, ein Personalbemessungssystem für den ASD und die zugehörigen Servicebereiche zu entwickeln. Die Feststellung des Personalbedarfs erfolgt auf der Grundlage

- der Arbeitsmengen und dem Zeitbedarf der Fachkräfte auf Basis der Hamburger Falldefinition² (Fallaufkommen in JUS-IT)
- der mit den Fachanweisungen verbundenen fachlichen Standards und
- der im Qualitätsmanagementsystem vorgegebenen Prozessabläufe

Mit dem Ergebnis der Personalbemessung wird somit der erforderliche Personalbedarf in allen ASD-Abteilungen systematisch, nachvollziehbar und zeitnah ermittelt und auf dieser Grundlage bereitgestellt.

Maßnahmen vor Einführung des Personalbemessungssystems

Ab dem 1. Januar 2012 hat der Hamburger Senat für Fachkräfte im ASD eine bessere Eingruppierung in die Entgeltgruppe E 10 realisiert. Die Bezahlung ist im deutschlandweiten Vergleich überdurchschnittlich. Mit dieser Maßnahme konnte die hohe Fluktuation im ASD in den vergangenen Jahren erheblich eingedämmt werden. Gleichwohl sind weitere Stabilisierungsmaßnahmen erforderlich: Gemeinsam mit den Bezirksamtern und im Vorgriff auf die Ergebnisse der Personalbedarfsfeststellung entwickelt die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration zurzeit ein Stabilisierungsprogramm für den Hamburger ASD. Durch eine differenzierte Anleitung erhalten ASD-Fachkräfte mehr Handlungssicherheit. Auch werden sie von Verwaltungsanteilen in ihrer Arbeit entlastet und gleichzeitig bei der Nutzung der Fachanwendung JUS-IT unterstützt. Hierfür werden folgende Maßnahmen-Module umgesetzt:

- *Einrichtung der Funktion einer stellvertretenden ASD-Leitung (Modul 1)*
Stellvertretende ASD Leitungen werden zu 50% ihrer Arbeitszeit von der Fallbearbeitung freigestellt, damit sie ASD-Fachkräfte beraten und unterstützen können. Hierzu zählt vor allem die Einarbeitung neuer Fachkräfte, die Begleitung von Fällen mit Kindeswohlgefährdung und bei Kriseninterventionen. Auch die Unterstützung bei gerichtlichen Verfahren kann dazu gehören. Hierfür wird je eine halbe Stelle für alle 35 ASD-Abteilungen zusätzlich bereitgestellt.
- *Qualifikationsprofil für Geschäftsstellen und eine bedarfsabhängige personelle Verstärkung (Modul 2)*
Das Aufgabenprofil der Geschäftsstellen wird weiterentwickelt und vereinheitlicht. Zu den Aufgaben zählen unter anderem die Überprüfung örtlicher Zuständigkeiten, die Terminkoordination, Unterstützung der Dateneingabe sowie die Vorbereitung von Verfügungen in JUS-IT. Auch entlasten die Geschäftsstellen die ASD-Fachkräfte, in-

² In die Erfassung der Arbeitsmengen des Hamburger ASD gehen nicht nur die Hilfen zur Erziehung, sondern alle an den ASD herangetragenen Anliegen und die vom ASD erbrachten Beratungsleistungen ein, auch dann, wenn sie nicht zu einer Hilfe zur Erziehung führen. Erfasst werden laufende und abgeschlossene Anliegen und Fälle pro Jahr.

dem sie Protokollführungen, Fallarchivierungen und Aktenaufarbeitungen übernehmen. Der genaue Umfang zusätzlicher Personalressourcen wird derzeit ermittelt.

- *Einführung von JUS-IT Multiplikatoren in jeder ASD Abteilung (Modul 3)*
Jede ASD-Abteilung erhält zusätzlich eine viertel Stelle JUS-IT-Multiplikatoren, um ASD-Fachkräfte bei der Nutzung von JUS-IT umfassend zu unterstützen. Hierzu zählt unter anderem das Anlernen von neuen Fachkräften, die Unterstützung bei der Dokumentation, Datenbereinigung und Prozessen der Zahlbarmachung.
- *Temporäre personelle Verstärkung für ASD-Abteilungen, die im besonders hohen Maße durch personelle Fluktuation und Instabilität belastet sind (Modul 4)*
Das vierte Modul ist ausschließlich für ASD-Abteilungen, die ganz besonders von personellen Wechseln und Instabilität betroffen sind. Dies ist vor allem der Fall, wenn erfahrene Fachkräfte altersbedingt ausscheiden, zusätzliche personelle Engpässe durch längere Krankheit auftreten und damit eine Anleitung von neu eingestellten Fachkräften nicht länger sicher gewährleistet wäre. In einer solchen Lage kann es zu einer Überforderung von Fachkräften kommen. In diesen besonders belasteten ASD-Abteilungen werden deshalb zeitlich befristet zusätzliche Fachkräfte eingesetzt. Für jede dieser Abteilungen wird in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Schrapper von der Universität Koblenz ein abteilungsspezifischer Entwicklungsplan erstellt, dessen Ergebnisse nach einem halben Jahr überprüft werden.

Für die Umsetzung dieser Stabilisierungsmaßnahmen soll durch bundesweite Ausschreibungen, einer umfassenderen Berücksichtigung von Erfahrungsstufen und die Möglichkeit, neben Sozialpädagogen auch andere Professionen als Fachkräfte im ASD einzustellen, gezielt erfahrenes ASD-Personal gewonnen werden.

Die genauen Modalitäten zur Stabilisierung des ASD legt die Behörde für Arbeit, Familie, Soziales und Integration in einer Vereinbarung mit jedem Bezirksamt fest.

Die Verbeamtung von Leistungsträgern als weitere Motivierungsmaßnahme

In einem anspruchsvollen Arbeitsfeld wie dem Kinderschutz ist es besonders notwendig, Leistungsträgerinnen und -träger in ihrem Aufgabenbereich zu binden. Auf diese Weise werden nicht nur Kontinuität in den Arbeitsweisen und Verfahren sichergestellt, sondern ebenso ein Erfahrungs- und Wissenstransfer gewährleistet. Der Senat wird deshalb in geeigneten Fällen zur Qualifizierung des Kinderschutzes von der Möglichkeit der Verbeamtung Gebrauch machen. Eine Verbeamtung³ von Tarifbeschäftigten ist unter folgenden Voraussetzungen möglich:

- 45. Lebensjahr noch nicht vollendet,
- Erfüllen der Laufbahnvoraussetzungen⁴
- Staatsangehörigkeit⁵, Führungszeugnis sowie gesundheitliche Eignung,

³ Laufbahnfachrichtung Gesundheits- und soziale Dienste, Laufbahngruppe 2, Einstieg in BesGr A9 HmbBesG.

⁴ gem. Verordnung über die Laufbahn des gehobenen Sozialdienstes; i.d.R. staatliche Anerkennung als Sozialarbeiter oder Sozialpädagoge sowie laufbahnförderliche Berufstätigkeit im ö. D. von mind. 1 Jahr.

⁵ Die Staatsangehörigkeit ist im § 7 BeamtStG definiert als Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes oder Personen die eine Staatsangehörigkeit

- eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder

- vorhandene Beamtenstelle in der einstellenden Behörde.

Daneben besteht die Möglichkeit, einzelne Beförderungssämter der Laufbahn mit Führungsfunktionen und -anforderungen zu verknüpfen und entsprechende Ausschreibungen mit dieser Maßgabe sowohl für Beamtinnen und Beamte als auch für Bewerberinnen und Bewerber aus dem tariflichen Beschäftigungsbereich vorzunehmen.

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration wird diese Möglichkeiten der Verbeamtung gemeinsam mit den Bezirksamtern und in Abstimmung mit dem Personalamt nutzen.

3.2. Frühe Hilfen – ein wichtiger präventiver Ansatz im Hamburger Kinderschutzsystem

Die Frühen Hilfen sind ein erfolgreiches Beispiel dafür, wie der Kinderschutz im besten Sinne handlungsfeldübergreifend umgesetzt werden kann: An der Schnittstelle zwischen Gesundheits- und Jugendhilfe sind präventive Maßnahmen ein wichtiger Beitrag zum effektiven Kinderschutz. Dabei werden Eltern in Problemlagen in einer Phase wirksam unterstützt, in der das Kindeswohl (noch) nicht gefährdet ist. Einer möglichen künftigen Gefährdung soll damit vorgebeugt werden.

Hierfür wurde in Hamburg ein Netzwerk Frühe Hilfen entwickelt, in dem Fachleute und Einrichtungen aus unterschiedlichen Berufsgruppen zusammenarbeiten. Bestehende Unterstützungsangebote aus der Familienhilfe und dem Gesundheitswesen wurden ausgebaut und besser aufeinander abgestimmt. Der Senat hat dazu das Landeskonzept „Frühe Hilfen: Guter Start für Hamburgs Kinder“ beschlossen, das im Rahmen der Bundesinitiative Frühe Hilfen umgesetzt wird.

Die freiwilligen Angebote der Frühen Hilfen richten sich an schwangere Frauen, werdende Väter und Familien mit kleinen Kindern. Sie haben das Ziel,

- die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Eltern zu verbessern,
- die Beziehungs-, Erziehungs- und Gesundheitskompetenz von Eltern zu fördern,
- zum gesunden Aufwachsen von Kindern beizutragen,
- die Rechte von Kindern auf Schutz, Förderung und Teilhabe zu sichern,
- frühzeitig Kindesmisshandlung und -vernachlässigung zu verhindern.

Hierzu zählen zum Beispiel

- die Babylotsen Hamburg, die in Geburtskliniken den Bedarf an psychosozialer Unterstützung klären, die Eltern bedarfsbezogen zur Annahme von Hilfen motivieren und sie an die wohnortnahen Familienteams oder an andere passende Hilfen weiter vermitteln;
- die multiprofessionellen Familienteams mit ihren Familienhebammen, Familien-, Gesundheits- und Kinderkrankenschwestern sowie Sozialpädagoginnen, die verbindlich

• eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder
 • eines Drittstaates, dem Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Anspruch auf Anerkennung von Berufsqualifikationen eingeräumt haben, besitzen

mit Fachkräften der bezirklichen Gesundheitsämter kooperieren, Familien mit kleinen Kindern betreuen und begleiten oder an andere geeignete Angebote im Stadtteil weiter vermitteln;

- die Neuimplementierung eines verbindlichen Einladungswesens zur U6 und U7⁶. In Zusammenarbeit mit der Zentralen Stelle in Neumünster⁷ werden ab Juli 2014 alle Sorgeberechtigten zum Zeitpunkt der anstehenden U6 bzw. U7 zur Vorsorgeuntersuchung eingeladen. Die Einladungskarte wird vom Kinderarzt nach erfolgter Untersuchung abgestempelt und an die Zentrale Stelle verschickt. Nichtmelder werden an das zuständige Gesundheitsamt übermittelt. Von dort werden die Eltern erneut angeschrieben und ein Hausbesuch angekündigt bzw. um eine Rückmeldung gebeten. Reagieren Eltern auch auf dieses Anschreiben nicht, so wird ein erneuter Hausbesuch angekündigt. Bleibt auch diese Kontaktaufnahme ohne Ergebnis, so wird der zuständige ASD informiert. Dieser prüft weitere Schritte.

3.3. Qualitätsmanagementsystem als Maßnahme für die Umsetzung eines zuverlässigen Kinderschutzes

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration baut zurzeit gemeinsam mit den bezirklichen Jugendämtern ein Qualitätsmanagementsystem für den öffentlichen Teil der Jugendhilfe auf. Es wird nach den Qualitätsnormen der DIN EN ISO 9001:2008 entwickelt. Die Arbeiten befinden sich in einem fortgeschrittenen Stadium und sollen bis zum Jahresanfang 2015 abgeschlossen sein. Anschließend ist eine externe Zertifizierung vorgesehen. In der Ausarbeitung des Qualitätsmanagementsystems wird ein besonderes Gewicht auf die Prozesse gelegt, die dem Kinderschutz dienen. So wird in dem Kernprozess „Bearbeiten von Kindeswohlgefährdungsmeldungen“ detailliert in zahlreichen Prozessschritten der Ablauf für das Handeln der Fachkräfte bei einer vermuteten Kindeswohlgefährdung beschrieben. Die Fachkräfte erhalten damit eine starke Handlungssicherheit u.a. dazu,

- wie und zu welchem Zeitpunkt sie ihre Vorgesetzten, den Kinderschutzkoordinator und ggf. das Familiengericht einbeziehen müssen,
- wann qualitätssichernde Maßnahmen wie z.B. die Diagnostik oder die Kollegiale Beratung durchgeführt und
- zu welchem Zeitpunkt die Sorgeberechtigten des Kindes einbezogen werden müssen.

Damit sind Arbeitsprozesse in ihren Abläufen und ihrem Zusammenwirken sowie ihren Wechselwirkungen klar umrissen. Auch sind die Beteiligung weiterer Instanzen sowie die Schnittstellen und Übergabepunkte, die besondere Risikopotentiale für den Schutz von Kindern beinhalten, geregelt und Zuständigkeiten sowie Verantwortlichkeiten klar benannt.

Qualitätssicherung und -entwicklung bei freien Trägern

Zur Verbesserung des Kinderschutzes bedarf es darüber hinaus auch einer besseren Qualitätsentwicklung bei den freien Trägern der Jugendhilfe, die Hilfen zur Erziehung durchführen.

⁶ siehe Drs. 20/10665.

⁷ Landesamt für Soziale Dienste in Neumünster, angegliedert im Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung in Schleswig-Holstein

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration wird zunächst den Stand der Entwicklung von Qualitätsmanagementsystemen bei freien Trägern erheben und dann einheitliche Standards verbindlich einführen. Dies bedeutet, dass danach

- alle freien Träger der Jugendhilfe, die in Hamburg Hilfen zur Erziehung durchführen, ein geeignetes System zu Qualitätssicherung und -entwicklung nachweisen müssen,
- die jeweiligen Systeme sich an anerkannten Qualitätsmanagementsystemen⁸ orientieren oder diese implementiert werden,
- für die bei den Trägern eingeführten Qualitätsmanagementsysteme Mindeststandards von der Fachbehörde definiert werden,
- die Einhaltung der Standards von einer von der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration beauftragten geeigneten Stelle turnusmäßig geprüft und bestätigt werden,
- Träger, die dieses Verfahren nach dessen Einführung nicht anwenden, für die Durchführung von Hilfen zur Erziehung nicht mehr in Anspruch genommen werden.

3.4. Die Hamburger Jugendhilfeinspektion

Die Hamburger Jugendhilfeinspektion ist ein bundesweit neues Instrument, um den Kinderschutz zu verbessern. Sie überprüft das Handeln in den Allgemeinen Sozialen Diensten, indem sie die Fallbearbeitung begutachtet und hierzu Gespräche mit den Fachkräften führt. Die Jugendhilfeinspektion ist Teil des Hamburger Qualitätsmanagementsystems und fördert sowie sichert vor allem eine gute Fachpraxis.

Aufgabenbereich der Jugendhilfeinspektion

Im Mittelpunkt der Tätigkeiten der Jugendhilfeinspektion steht die Untersuchung der Handlungspraxis unter Berücksichtigung der organisatorischen und strukturellen Rahmenbedingungen mit folgenden zwei zentralen Überprüfungsgegenständen:

- Überprüfung der Einhaltung von rechtlichen, fachlichen und dokumentarischen Standards auf der Grundlage der Aktenführung und Falldokumentation (Qualitätssicherung)
- Identifizierung von Faktoren, die eine gute Fachpraxis der ASD-Dienststellen fördern oder hemmen, insbesondere hinsichtlich der strukturellen und organisatorischen Rahmenbedingungen (Qualitätsentwicklung)

Zielsetzung

Die Arbeit der Jugendhilfeinspektion soll dazu beitragen,

- die individuelle Handlungs- und Verfahrenssicherheit der ASD-Fachkräfte zu erhöhen,
- das fachliche Know-how der ASD zu stärken und Optimierungsbedarfe in der Organisation sichtbar zu machen,
- potenziell verborgene Gefährdungen für die Entwicklung von Minderjährigen möglichst frühzeitig aufzudecken und die Fachkräfte dafür zu sensibilisieren.

⁸ DIN EN ISO 9001:2008, EFQM, branchenspezifische Lösungen.

Innerhalb von drei Jahren soll in allen 35 ASD-Dienststellen eine Regelinspektion durchgeführt werden.

3.5. Verbindlicher Kita- und Krippenbesuch als Schutzmaßnahme

Die verbindliche Zusammenarbeit von Kindertageseinrichtungen mit dem Jugendamt und gegebenenfalls Freien Trägern ist von großer Bedeutung für den Schutz von Kindern. Deshalb hat die Steuerungsgruppe Jugendhilfe – als gemeinsames Gremium der Behörde für Soziales, Arbeit, Familie und Integration, der Finanzbehörde/Bezirksangelegenheiten sowie der Bezirksamtsleiter – beschlossen, dass im Sinne eines verbesserten Kinderschutzes zukünftig

- für Kinder aus Familien mit Kindeswohlgefährdung ein Krippen-/Kita-Besuch verpflichtend ist und das Familiengericht angerufen wird, wenn die Sorgeberechtigten dem nicht zustimmen,
- für Kinder mit einer Hilfe zur Erziehung der Krippen-/Kita-Besuch ein prioritäres Hilfeziel darstellt und mit den Sorgeberechtigten im Hilfeplan vereinbart wird. Handeln die Sorgeberechtigten entgegen dieser Vereinbarung, ruft das Jugendamt das Familiengericht an,
- die Zusammenarbeit zwischen dem ASD und den Hamburger Kindertageseinrichtungen detaillierter sowie verbindlicher als bisher geregelt und damit insbesondere hinsichtlich des Kinderschutzes verbessert wird,
- für jeden Fall eine verbindliche und dokumentierte Verabredung getroffen wird.

Die zuständige Behörde hat die jeweiligen Fallkonstellationen in Abstimmung mit den Bezirksämtern und den Kindertageseinrichtungen operationalisiert und dabei die Ziele, die zu übernehmenden Aufgaben des ASD, der Kita und des beteiligten Freien Trägers sowie das Verfahren der Zusammenarbeit definiert. Die Implementierung findet gegenwärtig in enger Abstimmung aller Beteiligten statt.

3.6. Kooperation der Hamburger Jugendämter mit dem Kinderkompetenzzentrum des Instituts für Rechtsmedizin (IfR)

Mit einer Kooperationsvereinbarung wird die Zusammenarbeit zwischen den Jugendämtern und dem Kinderkompetenzzentrum des Instituts für Rechtsmedizin (IfR) verbindlicher gestaltet. Die Vereinbarung sieht einen regelmäßigen fachlichen Austausch zwischen allen Beteiligten vor. Auch werden zur Sicherung und laufenden Weiterentwicklung interdisziplinärer Qualitätsstandards im Kinderschutz zweimal jährlich gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen in Zusammenarbeit mit dem Sozialpädagogischen Fortbildungszentrum der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration durchgeführt.

Folgendes Verfahren wird über die Vereinbarung gesichert:

- Der ASD, das Familien Interventionsteam (FIT) und der Kinder- und Jugendnotdienst (KJND) schalten das Kinderkompetenzzentrum in allen Fällen ein, in denen Kinder Verletzungen ungeklärter, zweifelhafter und/oder strittiger Ursache aufweisen und der

allgemeine Gesundheitszustand durch medizinische Diagnostik gesichert werden muss.

- Ist der Sorgeberechtigte nicht erreichbar oder widerspricht er einer medizinischen Versorgung und Diagnostik, so muss eine familiengerichtliche Entscheidung eingeholt werden.
- Kann diese Entscheidung nicht rechtzeitig eingeholt werden und ist die Untersuchung wegen einer dringenden Gefahr für das Wohl des Kindes unaufschiebbar, so kann der/die fallzuständige Sozialarbeiter/in die Untersuchung im Rahmen einer Inobhutnahme nach § 42 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII veranlassen.
- Es werden für jeden Einzelfall Ort und Zeitpunkt der Untersuchung, die mögliche Teilnahme einer Vertrauensperson des Kindes, sowie Art und Umfang der weiteren Zusammenarbeit festgelegt.
- Personelle Kontinuität wird von Seiten des ASD sichergestellt.
- Das Kinderkompetenzzentrum teilt dem ASD unmittelbar nach der Untersuchung das Untersuchungsergebnis mit. Das Ergebnis wird dem ASD zeitnah in schriftlicher Form zur Verfügung gestellt.
- Das Gutachten enthält Aussagen zum Befund der Untersuchung. Es enthält bei Bedarf Empfehlungen zur Notwendigkeit weiterer Kontrolluntersuchungen, Empfehlungen zur Notwendigkeit von Anschlussmaßnahmen sowie zur Notwendigkeit der Untersuchung von Geschwisterkindern.
- Bei Bedarf erläutert das Kinderkompetenzzentrum den Untersuchungsbefund und berät den ASD aus medizinischer Sicht zum weiteren Vorgehen.

3.7. Ärztliches Handeln im Kinderschutz

Kinder- und Jugendärztinnen und -ärzte können in ihrer Praxis häufig frühzeitig mögliche Frühsymptome von Vernachlässigung oder Misshandlung bei Kindern wie z.B. starkes Unter- oder Übergewicht, gehäufte Unfälle oder exzessives Säuglingsschreien bemerken. Verdachtsfälle auf Kindeswohlgefährdung sind für die Ärztinnen und Ärzte mit einem Abwägungsprozess verbunden: So müssen sie das Kindeswohl als vorrangiges Gut gegen das wichtige Vertrauensverhältnis zu den Patientinnen und Patienten und der damit verbundenen ärztlichen Schweigepflicht abwägen. Für diesen Abwägungsprozess gelten eindeutige rechtliche Rahmenbedingungen.

Ärztliche Schweigepflicht und Offenbarungsbefugnis

Grundsätzlich ist der Bruch der Schweigepflicht gegen den Willen und/oder ohne das Wissen der betroffenen Personen für Ärztinnen und Ärzte eine strafbare Handlung, die nur bei Vorliegen von Rechtfertigungsgründen nach dem Strafgesetzbuch zulässig sein kann. Wenn jedoch ein "rechtfertigender Notstand"⁹ vorliegt, z. B. weil das Kindeswohl gefährdet ist, haben Ärztinnen und Ärzte eine Offenbarungsbefugnis. Auch gemäß ihrer Berufsordnung sind sie zur Offenbarung befugt, soweit sie von der Schweigepflicht entbunden worden sind oder soweit die Offenbarung zum Schutze eines höherwertigen Rechtsgutes, also auch bei dem

⁹ gemäß § 34 StGB

begründeten Verdacht einer Misshandlung, eines Missbrauchs oder einer schwerwiegenden Vernachlässigung, erforderlich ist.

Das Bundeskinderschutzgesetz

Das 2012 in Kraft getretene Bundeskinderschutzgesetz hat zudem ein klar definiertes, abgestuftes Verfahren für Ärztinnen und Ärzte und andere Geheimnisträger bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung festgelegt¹⁰. Reicht danach eine Erörterung mit den Sorgeberechtigten und eine Hinwirkung auf die Inanspruchnahme von Hilfen nicht aus, so haben Ärztinnen und Ärzte Anspruch auf Beratung durch eine insoweit erfahrene Fachkraft der Jugendhilfe. Wenn das nicht ausreicht, sind sie zudem befugt, das Jugendamt zu informieren. Ärztinnen und Ärzte können sich zu diesem Zweck an das zuständige Jugendamt wenden. Außerhalb der Sprechzeiten der Jugendämter ist der Kinder- und Jugendnotdienst (KJND) als Jugendamt ansprechbar. Außerdem steht Ärztinnen und Ärzten eine Hamburger Hotline für Kinderschutz zur Verfügung.

Neue ärztliche Kinderschutzmaßnahmen und -verfahren

Für die Verbesserung des Kinderschutzes werden folgende Verfahren weiterentwickelt und etabliert:

- In Zweifelsfällen schalten Ärztinnen und Ärzte regelhaft das Kinderkompetenzzentrum des Instituts für Rechtsmedizin im UKE ein. Bei einem erhärteten Verdacht auf Kindesmisshandlung wird außerdem weiterhin das Jugendamt beteiligt.
- Im Falle des Versterbens von Kindern ist eine Meldepflicht geplant: Ärztinnen und Ärzte, die die Leichenschau vornehmen, beteiligen zukünftig regelhaft die Polizei oder die Staatsanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde. Diese entscheiden, ob eine forensische Leichenschau durch das Institut für Rechtsmedizin vorgenommen wird. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass kein Todesfall vor der Vollendung des vierzehnten Lebensjahres ohne polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Untersuchung bleibt. Ein Abweichen hiervon soll nur möglich sein, wenn sich das Ableben aufgrund einer Vorerkrankung zweifelsfrei erklären lässt. Durch eine solche Meldepflicht soll vor allem ärztlichen Irrtümern begegnet sowie das Kindeswohl von Geschwisterkindern erhöht werden.
- Es werden Verfahren festgelegt, damit Ärztinnen und Ärzte bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung einen schnellen und verlässlichen Zugang zu Beratungsangeboten finden¹¹ und die betroffenen Kinder in diesen Einrichtungen vorgestellt werden.
- Mit Fortbildungen und Schulungen werden Kinder- und Jugendärztinnen und -ärzte sowie Hausärztinnen und -ärzte sowie ggf. auch weiterer Fachärztinnen und -ärzte unterstützt, damit sie Kindeswohlgefährdungen besser erkennen, bewerten und gegenüber den Sorgeberechtigten kommunizieren können.

¹⁰ gemäß § 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG)

¹¹ u. a. Fachkräfte in Kinderkliniken, Kinderschutzgruppe, Institut für Rechtsmedizin des UKE - Kinderkompetenzzentrum, Jugendämter

- Ärztinnen und Ärzte erhalten niedrigschwellig Zugang zu Einrichtungen, Angeboten und Fachinformationen zum Thema Kinderschutz u.a. durch die Bewerbung einer zentralen Rufnummer oder eines Internetportals.
- Es wird ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen den betroffenen Berufsgruppen und Institutionen implementiert.
- Die Kinderkrankenhäuser werden dabei unterstützt, sich systematisch auszutauschen und ihre Verfahren für einen zuverlässigen Kinderschutz weiter zu entwickeln.
- Die Dokumentation von Fällen des Verdachts auf Kindeswohlgefährdungen wird vereinheitlicht und gegebenenfalls zentral zusammengeführt.

Kinderschutzambulanzen in Hamburger Kinderkliniken

Alle Hamburger Kinderkrankenhäuser bzw. pädiatrischen Abteilungen sowie das Berufsgenossenschaftliche Unfallkrankenhaus Hamburg verfügen über Regelungen, wie bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung zu verfahren ist. In einigen Kinderkliniken wurden oder werden interne Verhaltensrichtlinien, so genannte „Standard Operating Procedure (SOP)“ entwickelt, um Kindeswohlgefährdungen bei Säuglingen, Kindern und Jugendlichen zu erkennen und ein standardisiertes Vorgehen zu gewährleisten.

Eine zentrale Bedeutung bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung kommt dem Kinderkompetenzzentrum für die Untersuchung von Kindern und Jugendlichen bei Verdacht auf Misshandlung, Vernachlässigung und sexuellen Missbrauch zu (siehe auch 2.2.6). Das Kinderkompetenzzentrum ist rund um die Uhr telefonisch erreichbar. Eine Untersuchung kann nach Wunsch auch anonym sowie außerhalb der Klinik stattfinden und geschieht durch speziell geschulte Ärztinnen/Ärzte in kindgerechter Umgebung.

3.8. Kooperation zwischen der Staatsanwaltschaft, der Polizei, den Hamburger Jugendämtern, und der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Auch die Zusammenarbeit zwischen den Jugendämtern, der Staatsanwaltschaft und der Polizei wird optimiert. So haben Vertreter der Hamburger Staatsanwaltschaft, die Jugendämter und die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration eine verbindliche Präzisierung der Zusammenarbeit an der Schnittstelle ASD und Staatsanwaltschaften vereinbart. Folgende Maßnahmen werden hierfür umgesetzt:

- Die wechselseitige Benennung von Ansprechpartnern für eine schnelle Klärung von Zuständigkeiten,
- Die Benennung von „Partnerstaatsanwältinnen und Partnerstaatsanwälten“ für jedes Jugendamt, die dort für fachliche Fragen der Strafverfolgung zur Verfügung stehen,
- Die Erarbeitung einer Handreichung durch die Behörde für Justiz und Gleichstellung und die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, die ASD-Fachkräften die Arbeit mit staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakten erleichtert, und entsprechende Anpassung der Fachanweisung ASD.
- Ein unter der Federführung der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration institutionalisierter Meinungsaustausch zwischen den Leitungen der Jugendämter,

den Abteilungsleitungen Jugend der Staatsanwaltschaft, dem Landeskriminalamt Hamburg und der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration.

- Die verbindliche Durchführung von Fachgesprächen, wenn das Kinderkompetenzzentrum des Instituts für Rechtsmedizin Misshandlungen und Vernachlässigung bei Kindern feststellt und den Sachverhalt bei der Polizei oder der Staatsanwaltschaft anzeigt. Hierfür lädt das fallzuständige Jugendamt behördenübergreifend zu einer gemeinsamen Besprechung ein. Erforderliche nächste Schritte zur Abwendung der Gefährdung und zur Sicherung des Kindeswohls werden gemeinsam abgestimmt und verbindlich vereinbart.
- Die Organisation behördenübergreifender gemeinsamer Fortbildungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Jugendämtern, Staatsanwaltschaft und Polizei.

In dem Bestreben, das Mitteilungswesen zwischen der Staatsanwaltschaft und den Jugendämtern bzw. Familiengerichten insbesondere auf der Grundlage der einschlägigen Nummern der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) zu optimieren, hat die Staatsanwaltschaft Hamburg im Anschluss an Beratungen zwischen Praxis- und Behördenvertretern und unter Berücksichtigung von Vorschlägen der Behörde für Justiz und Gleichstellung die Dienstanweisung betreffend die Mitteilungen zum Schutz von Minderjährigen nach Nr. 31 und Nr. 35 MiStra neu gefasst. Damit steht der staatsanwaltschaftlichen Praxis eine verbindliche Arbeitshilfe zur Verfügung, die einen frühzeitigen Informationsfluss ausgehend von der Staatsanwaltschaft sicherstellen soll.

Qualifizierung und Fortbildung von Staatsanwältinnen und -anwälten und Familienrichterinnen und -richtern

Darüber hinaus wird Familienrichterinnen und -richtern sowie Staatsanwältinnen und -anwälten ein ortsnahes, breit gefächertes Fortbildungsprogramm in außer-juristischen Kompetenzbereichen angeboten. Einzelne Veranstaltungen vermitteln auch rechtsmedizinisches Wissen. Mit dem Anspruch, den Hamburger Kinderschutz aktiv zu verbessern, wird die Justizbehörde nun noch einmal verstärkt und unter Mitwirkung der Staatsanwaltschaft und der Familiengerichte das Fortbildungsprogramm weiterentwickeln. So wird zukünftig sichergestellt, dass sie Verfahren im Sinne des Kinderschutzes optimal gestalten können, indem Staatsanwältinnen und -anwälte sowie Familienrichterinnen und -richter auch über medizinisches und psychologisches Wissen verfügen.

Ein erster wichtiger Schritt zu einer neuen Qualität der Zusammenarbeit wurde mit der interdisziplinären Kinderschutzfortbildungsveranstaltung „Gewalt in der Familie – erkennen, reagieren, verhindern“ für Hamburger Familienrichterinnen und -richter, Staatsanwältinnen und -anwälte für Jugendschutzsachen sowie Fachkräfte der Jugendämter gemacht, die am 14.05.2014 erfolgreich stattfand.

3.9. Vorgehen der Hamburger Polizei bei Verdacht auf Gefährdungen des Kindeswohls

Verdachtsfälle von Kindeswohlgefährdungen werden bei der Polizei von speziell fortgebildeten und spezialisierten Beziehungsgewaltsachbearbeiterinnen und -sachbearbeitern (BGSB) in Sachgebieten der regionalen Kriminalkommissariate bearbeitet. Die Zuständigkeit richtet sich nach dem Wohnort der Opfer und ist nach der Umorganisation der Polizei in Anlehnung an die Bezirke organisiert. Die Kriminalbeamtinnen und -beamte ermitteln im Lebensumfeld des Kindes und erstellen auf dieser Grundlage einen Ermittlungsbericht. Sie intervenieren und fertigen entsprechende Meldungen für die Jugendhilfe, selbst wenn Kinder nur indirekt von häuslicher Gewalt betroffen sind.

Ziele des polizeilichen Handelns bei Kindeswohlgefährdung

Bei Einsätzen im Zusammenhang mit Delikten gegen Schutzbefohlene treffen die spezialisierten Kriminalbeamtinnen und -beamten gefahrenabwehrende und/oder strafverfolgende Maßnahmen. Folgende Ziele werden dabei verfolgt:

- die Abwehr von Gefahren für die betroffenen Minderjährigen (Schutz des Kindeswohls),
- die Einleitung der Strafverfolgungsmaßnahmen sowie
- das schnelle Einschalten zuständiger Jugendhilfestellen.

Diese Ziele werden insbesondere erreicht durch:

- eine erhöhte Sensibilität aller Hamburger Polizeibeamten,
- eine themenbezogene Aus- und Fortbildung,
- das schnelle Einleiten polizeilicher Maßnahmen,
- die schnelle Einleitung überbehördlicher Maßnahmen sowie
- eine standardisierte Berichtsfertigung.

Schnittstelle zur Jugendhilfe

Durch die dezentrale Organisation der BGSB werden die Kooperation und Kommunikation mit weiteren mit dem Fall betrauten Polizeibeamten¹² sowie den ebenfalls bezirklich organisierten Jugendämtern erleichtert. Schöpfen Polizeibeamten einen Verdacht auf Gefährdung des Kindeswohls, erfolgen verbindlich Meldungen und Berichte an die Jugendämter¹³.

Im Sinne eines funktionierenden Informationsflusses werden Polizeimeldungen zu einer Kindeswohlgefährdung standardisiert elektronisch an das zuständige Jugendamt gemeldet (Schnittstelle ComVor / JUS-IT). Die Schnittstelle meldet der Polizei elektronisch die Übernahme des Vorganges sowie den zuständigen ASD (ggf. das FIT) zurück. Durch die mehrfache Prüfung der Berichte an die Jugendhilfe auf Strafverdacht kann die Polizei Straftaten lückenlos erkennen.

Überprüfung von weiteren Optimierungsmöglichkeiten

Die Behörde für Inneres und Sport prüft weitere Optimierungsmöglichkeiten des polizeilichen Handelns unter Einbeziehung von Erfahrungen in anderen Bundesländern.

¹² z.B. Jugendsachbearbeiter der Kriminalpolizei, Jugendbeauftragter, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Polizeikommissariat, Cop4U, Beamtinnen und Beamte des polizeilichen Jugendschutzes

¹³ gegebenenfalls außerdem Anzeigen beispielsweise wegen Kindesmisshandlung oder Vernachlässigung der Fürsorge- und Erziehungspflicht.

3.10. Rechtliche Änderungen für einen verbesserten Kinderschutz

Der Hamburger Senat ergreift die Initiative, die rechtlichen Bedingungen für einen besseren Schutz von Kindern zu verbessern.

Kinderrechte im Grundgesetz

Im Fall des Kindes Yağmur war das Kind aus der Betreuung einer Pflegemutter in die Herkunftsfamilie zurückgeführt worden. Das hätte nicht geschehen dürfen. Im Ergebnis hat auch die starke Stellung der – anwaltlich vertretenen – leiblichen Eltern dazu beigetragen, die für das Kind fatale Entscheidung zu treffen.

Vor dem Hintergrund des Falles Yağmur ergreift der Senat eine Initiative, um im Grundgesetz eine Regelung zu schaffen, die allen staatlichen Stellen vorschreibt, die Elternrechte gegen die Kinderrechte abzuwägen. Diese Abwägung ist zwar nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohnehin geboten¹⁴, dennoch ist eine Klarstellung zur Unterstützung der täglichen Praxis erforderlich.

So ist es sinnvoll und notwendig, die Rechte der Kinder gleichwertig neben den Elternrechten im Text des Grundgesetzes abzusichern.

BGB-Änderungen hinsichtlich der Dauerpflege gemäß der §§ 33 und 37 SGB VIII

Im Verhältnis zu anderen Rechtsordnungen erscheinen in Deutschland Kontinuitätsbedürfnisse von Pflegekindern, die eine besonders verletzbare Gruppe darstellen, noch nicht ausreichend geschützt. Für ein Pflegeverhältnis als dauerhafter Lebensort ist die Kontinuitätssicherung aber ein entscheidendes Ziel, damit Pflegekinder mit einem hohen Maß an Sicherheit und Beständigkeit aufwachsen können. Gegenwärtig hat die im SGB VIII verankerte „auf Dauer angelegte Lebensform“¹⁵ keine familienrechtliche Entsprechung unterhalb der Adoption. Deshalb werden folgende Änderungen und Ergänzungen des BGB initiiert:

- Familiengerichtlich angeordnete Dauerpflege,
- Verbleibensanordnung des Gerichtes als eine Entscheidung, die nur unter den Voraussetzungen der §§ 1666, 1666a BGB (Kindeswohlgefährdung) infrage gestellt werden oder nur mit Zustimmung aller Beteiligten aufgehoben werden kann,
- Vormundschaft durch die Pflegeeltern als gesetzlicher Regelfall im Kontext einer Dauerpflege,
- Verbesserung der verfahrensrechtlichen Stellung der Pflegeeltern,
- Umgangsregelungen und Besuchskontakte zur Herkunftsfamilie stärker orientiert an der Perspektive und den Bedürfnissen des Kindes,
- Erweiterung der materiell-rechtlichen Befugnisse der Pflegepersonen.

Derzeit wird eine entsprechende Bundesratsinitiative eingeleitet sowie eine abgestimmte Initiative in der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) und der Justizministerkonferenz (JuMiKo) ergriffen.

¹⁴ BVerfGE 24, 119, 144; 59, 360, 383; 79, 203, 210

¹⁵ §§ 33 und 37 SGB VIII