

# Die Jugendhilfeinspektion in der Freien und Hansestadt Hamburg

## *Erfahrungen mit dem Praxistransfer auf Länderebene*

Prof. Dr. Kay Biesel / Prof. Dr. Heinz Messmer  
(Institut Kinder- und Jugendhilfe)

NZFH-Fachgespräch zum Kinderschutz „Transfer von Ergebnissen aus Fallanalysen in die Praxis – Herausforderungen einer nachhaltigen Qualitätsentwicklung im Kinderschutz“

25.03. – 26.03.2019, München (DJI)

## Gliederung

- Anlass für die Gründung der JI
- Ziel und Zweck der JI
- Auftrag wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der JI
- Untersuchungserkenntnisse der JI
- Probleme und Herausforderungen der JI beim Erkenntnistransfer
- Analyse und Fazit

## Anlass für die Gründung der JI

- hoher politischer und medialer Druck aufgrund struktureller Probleme in der Hamburger Kinder- und Jugendhilfe und der Skandalisierung problematischer Kinderschutzverläufe
- ausschlaggebend für Etablierung der JI: Tod eines elfjährigen Kindes, das in Obhut seiner Pflegeeltern an einer Tablette der Ersatzdroge Methadon im Jahr 2012 verstarb («Fall Chantal»)
  - Unverständnis für die Nichteinhaltung von Vorschriften, Standards und Regeln
  - Forderung nach stringenterer Dienst- und Fachaufsicht durch die Leitungsebene und durch übergeordnete Organisationseinheiten
  - Schaffung einer fachlichen Instanz zur Überprüfung von problematischen Kinderschutzverläufen (Falluntersuchungen zuvor durchgeführt von anderen Stellen, z.B.: Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Integration (BASFI); Finanzbehörde Innenrevision; parlamentarischen Untersuchungsausschuss)

## Ziel und Zweck der JI

- **Beginn:** November 2012, März 2013 Team vollständig besetzt
- **Vier Personen:** 2 Verwaltungsangestellte; 2 ehemalige ASD-Fachkräfte
- **Ursprünglich:** klassische Fachaufsicht = Prüfung, Kontrolle und Überwachung der Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit professionellen Handelns in öffentlicher Verwaltung
- **Bedürfnis** nach Wahrnehmung von erweiterter Fachaufsicht als «Draufsicht»  
D.h.: Beobachtung professionellen Handelns in ASD und äquivalenten Organisationseinheiten mit Kinderschutzaufgaben in der sozialpädagogischen Fachbehörde Jugendamt aus einer «unabhängigen» Position mit dem Ziel der
  - Sichtbarmachung und Thematisierung von «blinden Flecken»,
  - Aufdeckung von «latenten Fehlern» und «unsicheren Handlungen»,
  - Enthüllung von organisationalen Störungen,
  - Identifizierung von förderlichen und hemmenden Faktoren für die Gewährleistung bester Fachpraxis in den Bereichen erzieherischer Hilfen und Kinderschutz sowie
  - Rückführung der Untersuchungsergebnisse in die Praxis

## Auftrag der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation der JI

Mehrstufiges Entwicklungs- und Evaluationsdesign in Anlehnung am Konzept der Developmental Evaluation (Aug 2013 – Aug 2018):

- Weiterentwicklung Rahmenkonzeption Jugendhilfeinspektion (regelhafte Untersuchungen)
- Qualifizierung Leitung und Mitarbeitende Jugendhilfeinspektion
- Begleitung Pilotinspektion
- Prozessevaluation Jugendhilfeinspektion (summativ/formativ)
- Ergebnisevaluation Jugendhilfeinspektion
- ExpertInnenhearings
- Ergebnisfeedback und Bericht

## Durchgeführte Untersuchungen der JI

Bestandsaufnahmen (n=2)	Regelmäßige Untersuchungen (n=3)	Anlassbezogene Untersuchungen (n=3)
Bericht „Bestandsaufnahme ASD-Harburg/Süderelbe“ (Untersuchungszeitraum 03/2013 – 06/2013)	Bericht „Regelmäßige Untersuchung Familieninterventionsteam“ (Untersuchungszeitraum 03/2014–08/2014)	Bericht „Anlassbezogene Untersuchung im Fall Y.“ (Untersuchungszeitraum 12/2013 – 01/2014)
Bericht „Bestandsaufnahme ASD-Hamburg-Mitte, Region Billstedt West und Horn“ (06/2013 – 08/2013)	Bericht „Regelmäßige Untersuchung ASD-Hamburg-Bergedorf“ (Untersuchungszeitraum 09/2014 – 04/2015)	Bericht „Anlassbezogene Untersuchung im Fall T.“ (Untersuchungszeitraum 12/2015 – 02/2016)
	Bericht „Regelmäßige Untersuchung ASD-Hamburg Nord“ (Untersuchungszeitraum 04/2015 – 05/2016)	Bericht „Anlassbezogene Untersuchung im Fall D.“ (Untersuchungszeitraum 02/2016 – 01/2017)

## **Leitende Fragestellungen gemäß Rahmenkonzept der JI für regelhafte Untersuchungen**

- *Auf welche Weise und mit welcher Qualität dokumentieren die Mitarbeitenden des ASDs und äquivalenter Organisationseinheiten mit Kinderschutzaufgaben Anliegen und Fälle von Kindeswohlgefährdung und erzieherischer Hilfen? Inwieweit lassen sich daraus Hinweise über die Qualität fachlichen Handelns ableiten?*
- *Welche Faktoren fördern oder hemmen eine qualitativ gute Fachpraxis in den Bereichen Hilfen zur Erziehung und Kinderschutz?*

## Untersuchungserkenntnisse der JI: struktureller Probleme

- Unübersichtliche und in Widerspruch zueinander stehende Regeln und Standards
- Überstürzte / unreflektierte Entscheidungen / nicht fortlaufend aktualisierte Gefährdungseinschätzungen
- Probleme mit der Anwendung von JUS-IT
- Probleme mit der parallelen Anwendung des Diagnoseinstruments KWG und den Instrumenten sozialpädagogischer Diagnostik
- Arbeitsüberlastungen/Personalfluktuationen
- Unzureichende Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Eltern
- Unzureichende Wahrnehmung /Ausgestaltung des Wächteramts durch Fachkräfte
- Unzureichende Wahrnehmung von Dienst- und Fachaufsicht durch Leitungen



## Untersuchungserkenntnisse der JI: Empfehlungen

- Entwicklung und Implementierung von übersichtlicheren, leichter verständlicheren und verbindlicheren Fachanweisungen in der Zusammenarbeit zwischen BASFI und den bezirklichen Jugendämtern
- Sicherstellung von fachlichem Austausch; Einbeziehung von Führungskräften; verbindliche Anwendung von des Diagnoseinstruments KWG und den Instrumenten sozialpädagogischer Diagnostik
- JUS-IT-Schulungen; Verbesserung von JUS-IT, analog des Aufbaus und des Wordings von Papierakten
- Verknüpfung Diagnoseinstrument KWG mit Instrumenten der sozialpädagogischen Diagnostik und begleitende Einübung im Rahmen von Training-on-the-Jobs
- Abbau von Arbeitsüberlastungen (z.B. durch Einschränkung von Öffnungszeiten, Einführung von Home Office, Einsatz von erfahrenen Mentor\_innen), Begrenzung von Fallzahlen, Lockerung der Dokumentationspflichten)
- Stärkung der Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Eltern im Kinderschutz
- Unterstützung der Fachkräfte bei der Wahrnehmung des Wächteramts
- Unterstützung der Führungskräfte bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht

## **Analyse und Fazit:**

### **Hindernisse bei der Erkenntniserzeugung und ihrer praktischen Umsetzung**

#### **Die Aufarbeitung problematisch verlaufender Kinderschutzfälle als anfängliche und ursächliche Aufmerksamkeits- und Angsttreiber**

- Singuläre Fehler und Irrtümer mehr im Blickpunkt anlassbezogener Berichte als wiederkehrende strukturelle Probleme, Fehler und Irrtümer
- Anlassbezogene und aus dem Kontext gerissene Untersuchungsergebnisse der JI medial und politisch stärker im Aufmerksamkeitsfokus als regelhafte Ergebnisse
- Ergebnisse aus regelhaften Berichten zwar bekannt, aber nicht umfassend rezipiert und aufbereitet

#### **Skepsis und anhaltender Widerstand gegenüber den Durchführungen der JI (vorwiegend auf Durchführungs-, weniger auf Leitungsebene)**

- Wahrnehmung der JI primär als Instrument der Kontrolle und weniger als Instrument der Qualitätsentwicklung

#### **Feedback-Workshops von Fach- und Führungskräften zwar geschätzt, Untersuchungsberichte aber mehrheitlich kritisiert**

- Vermengung deskriptiver und wertender Passagen, retrospektiver Einschätzungen sowie aufgrund unzureichend nachvollziehbarer Bewertungskriterien

#### **kein konzeptuell verankertes Kontroll- und Sanktionsrecht**

## **Analyse und Fazit: Hindernisse für den Erkenntnistransfer**

- **Unzureichend ausgebildete, offene und konstruktive Fehlerkulturen in den ASD (und darüber hinaus)** (verdeckte Kommunikationen, belastete Arbeitsbeziehungen, Angst vor der Aufdeckung von Fehlern, Angst vor Autoritäts- und Gesichtsverlusten oder schlimmstenfalls Strafverfolgung)
- **Beschädigtes Image durch anlassbezogenen Untersuchungen bei problematischen Kinderschutzfällen** (Fall Y.)
- **Unbehagen gegenüber (möglicher) Zuschreibung von Fehlerverantwortung**
- **Wahrnehmung der JI als Instrument politischen Misstrauens und Beschränkung professioneller Autonomie**
- **Sorge vor Überregelung und Standardisierung von Praxisvollzügen und vor Einengung von Handlungs- und Ermessenspielräumen**
- **Zweifel an der fachlichen Unabhängigkeit und den Kompetenzen der JI**
- **Grundlegender Zweifel am Nutzen der JI für die (Weiterentwicklung der) fachlichen Praxis**
- **(mediale) Zweckentfremdung und Umdeutung von Erkenntnissen zu Ungunsten von Fach- und Leitungskräften**

## **Analyse und Fazit: Lehren aus der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation für einen wirksamen und nachhaltigen Erkenntnistransfer**

### **Schaffung einer offenen und konstruktiven Fehlerkultur**

- Fehlerbewusstsein fördern
- strukturelle Fehlerbelastungen erkennen und abbauen
- handlungspraktisches Erlernen des Umgangs mit Fehlern von Fach- und Führungskräften im Kinderschutz einfordern, anleiten und unterstützen
- Entwicklung eindeutiger Reglements für den Umgang mit Fehlern

## **Analyse und Fazit: Lehren aus der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation für einen wirksamen und nachhaltigen Erkenntnistransfer**

### **Schaffung von partnerschaftlichen Lern- und Zusammenarbeitskontexten**

- gemeinsam geteiltes Erkenntnisinteresse und partnerschaftliche Erkenntniserzeugung von Fachaufsicht von Anfang an und über alle Hierarchiestufen hinweg als zentrale Voraussetzung für nachhaltige Qualitätsentwicklung im Kinderschutz

## **Analyse und Fazit: Lehren aus der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation für einen wirksamen und nachhaltigen Erkenntnistransfer**

### **Schaffung von kommunikativen und dialogischen Settings**

- periodische *round-table Gespräche* (oder Feedback-Workshops) mit dem Ziel, Erkenntnisse aus den JI-Berichten miteinander zu besprechen, aus verschiedenen Perspektiven zu bewerten und gemeinsame Empfehlungen zur Verbesserung der Praxis abzuleiten

## **Analyse und Fazit: Lehren aus der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation für einen wirksamen und nachhaltigen Erkenntnistransfer**

### **Schaffung einer fairen und lernanregenden Berichtskultur**

- Entwicklung eines differenzierten und für unterschiedliche Adressatengruppen angemessenen Berichtswesens (schlank, informativ, anregend und wertschätzend)

## **Analyse und Fazit: Lehren aus der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation für einen wirksamen und nachhaltigen Erkenntnistransfer**

### **Schaffung einer nachhaltigen Veränderungs- und Umsetzungsbereitschaft**

- Klärung der Umsetzungsbedingungen von notwendigen Verbesserungsmassnahmen
- Bereitstellung der dafür erforderlichen Ressourcen
- Durchführung entsprechender Massnahmen
- Wirksamkeitsüberprüfungen und kleinteilige Anpassungen (Weiterlernen)



**Vielen Dank!**

[kay.biesel@fhnw.ch](mailto:kay.biesel@fhnw.ch)  
[heinz.messmer@fhnw.ch](mailto:heinz.messmer@fhnw.ch)

### **Weiterführende Lektüre:**

- Biesel/Messmer/Schär (2014): Jugendhilfeinspektion in Hamburg: Fachliche Innovation oder Ausdruck von Misstrauen? In: *Das Jugendamt 87. Jg./H 6*
- (2015): Schwerpunktheft «Fachaufsicht in der Kinder- und Jugendhilfe». In: *Das Jugendamt 88 Jg./H 7-8*
- Biesel/Messmer (2018): Jugendhilfeinspektion in Hamburg: Eine tragfähige Antwort zur Sicherstellung und Verbesserung sozialpädagogischer Kinderschutzarbeit? In: *Sozial Extra 42. Jg./H 2*