

Die Kommunikation von Jugendämtern im Kontext von Krisen - Erste Befunde und Implikationen -

Dr. Andreas Schwarz, Kathrin Schleicher & Alice Srugies
Institut für Medien und Kommunikationswissenschaft
Technische Universität Ilmenau

Tagung Kinderschutz – Handeln mit Risiko
Berlin, 27. März 2014

Agenda

1. Kurzüberblick zum Projekt: Ziele, Methoden
2. Erste Befunde zu Jugendämtern und öffentlicher Wahrnehmung im Krisenkontext
3. Diskussion

Ziele: Phase 1 – wissenschaftliche Bestandsaufnahme

Erfassung und Vergleich der internen und externen Wahrnehmung bzw. Beurteilung des Krisenmanagements der Jugendämter

- Erkennen, Verstehen und Systematisieren von Handlungsspielräumen, Erfahrungen, Bedürfnissen und Belastungen von JugendamtsmitarbeiterInnen im Krisenkontext
- Analyse des kommunikativen Ist-Zustandes im Hinblick auf Prävention, Vorbereitung, Bewältigung und Lernprozesse im Kontext von Krisen
- aktuelle und fallübergreifende Analyse der öffentlichen Wahrnehmung von Jugendämtern sowie der verantwortlichen Akteure in den Kommunen und ihres Umgangs mit kritischen Situationen

Ziele: Phase 2 – praktische Implementierung

Entwicklung von Instrumenten und Lösungen zur Verbesserung der individuellen und institutionellen kommunikativen Bewältigung von Krisen

- aufbauend auf Bedarfs- und Realisierbarkeitsanalysen:
Entwicklung und Implementierung eines praktikablen Instruments

Methodisches Vorgehen: Phase 1 – wissenschaftliche Bestandsaufnahme

Standort	Krisenerfahrung		Funktionsbereiche
	hoch	gering	
Urban/ städtisch	2 JÄ	2 JÄ	- Leitungsebene - Kommunikationsebene - Operative Ebene
Kleinstadt/ ländlich	2 JÄ	3 JÄ	- Leitungsebene - Kommunikationsebene - Operative Ebene

Methodisches Vorgehen: Phase 1 – wissenschaftliche Bestandsaufnahme

Analyse der Medienberichterstattung von 2009 bis 2013
(N=1.007)

**Überregionale
Berichterstattung (N=552)**

Tägliche oder
wöchentliche
Erscheinungsweise

Qualitäts- und
Boulevardpresse

**Regionale
Berichterstattung (N=445)**

Urbane oder ländliche
Regionen

Hohe oder niedrige
Krisenerfahrung der
Jugendämter

Analyseansatz

Interne Perspektive

- Strukturen und Voraussetzungen für Krisenkommunikation in Jugendämtern
- Annahmen der Jugendämter über ihr Bild in der Öffentlichkeit
- ...

VERGLEICH → Praxisfolgerungen

Öffentliche Perspektive

- Darstellung und Bewertung von Jugendämtern
- Zuschreibung von Ursachen und Verantwortung für Krisen
- ...

Erste Befunde

finaler Forschungsbericht: Mai/Juni 2014

Was sind (nicht) Krisen?

Leitungsebene	Presseverantwortliche	Operative Ebene
Schwer steuerbares, sich zuspitzendes Ereignis; individuelle Krise in einer Familie	Behördenversagen; sofortiges Reagieren erforderlich	Krisen in den Familien: Alkohol, Drogen, Schulden, (sexuelle) Gewalt

Kommunikations-/Abstimmungs-/Weisungsprozesse in Krisenphasen

- In der Krise kann die hierarchische Struktur aufgebrochen werden.
- Alarmierungssysteme wie „Gong-Runde“ oder Blaulicht-Klausel beziehen verschiedene Ebenen mit ein.
- Räumliche Nähe ist von Vorteil.
- Alle an einen Tisch bringen und gemeinsame Linie festlegen.
- Zeit nehmen, um nicht vorschnell Halb-Geprüftes rauszugeben („erst einmal Schotten runter“).

Veränderte Kommunikations-/Abstimmungs-/ Weisungsprozesse in Krisenphasen

- „Am gleichen Tag, als uns der Todesfall bekannt wurde, gab es intern eine Krisensitzung, an der der zuständige Abteilungsleiter, der Regionalleiter, der Bezirksamtsleiter, der Jugendamtsleiter, die Presseabteilung beteiligt waren. [...] Am gleichen Tag gab es so eine Krisensitzung, in der deutlich gemacht wurde, nur der Bezirksamtsleiter äußert sich quasi den Medien gegenüber und hat ja auch dann eine halbe Stunde später eine Pressekonferenz einberufen.“ (JA 04_D)

Organisationskultur - positiv



- kollegiale Stimmung
- gegenseitiges Grundvertrauen
- lange Betriebszugehörigkeit
- häufige gemeinsame Treffen
- enge Zusammenarbeit mit Leitung

„Es gibt eine sehr vertrauensvolle und wertschätzende
Atmosphäre“ (JA 07_A)

Organisationskultur - negativ



- klassisch hierarchische Behördenstruktur
- wenig gemeinsame Abstimmung
- wenige Kontakte

„Grundsätzlich würde ich sagen, dass die [JA-Leitung] einfach auch nicht so oft präsent ist. Das liegt natürlich an terminlichen Dingen, aber ich glaube, XY war zweimal hier und die Kommunikation ist dementsprechend... Also man merkt schon die Hierarchieebenen.“ (JA 04_C)

Erwartungen

- *...der JA-Leiter und Sprecher an die Mitarbeiter im Krisenfall:*
Man kann sich auf den anderen verlassen; im Krisenfall: erst einmal zweiten Kollegen hinzuziehen oder Kinderschutzbeauftragten, dann Leitung; erst einmal „die Schotten runterziehen“ und Aktenstudium betreiben; im Krisenfall kurze Dienstwege gehen
- *...der Mitarbeiter an die JA-Leitung im Krisenfall:*
Entscheidungen, Richtlinien usw. werden gemeinsam, ohne Top-Down-Prinzip erarbeitet; kurze Dienstwege; Kollegen sollen nicht mit Namen und Gesicht in die Öffentlichkeit geraten; Ruhe reinbringen, Supervision anbieten; Rückendeckung vom Fachdienstleiter; Sensibilität für die emotionalen Lagen der Mitarbeiter, auch Arbeitsüberlastung; Loyalität; Atmosphäre schaffen, dass Unsicherheiten geäußert werden können

Interne Perspektive: Probleme und mögliche Lösungen

Probleme	Verbesserungsvorschläge
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personalfuktuation ▪ Datenschutz ▪ kontinuierliche Fallbetreuung ▪ Unsicherheit im Umgang mit Krise ▪ fehlender Einbezug in Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anreize schaffen ▪ klare Richtlinien ▪ engere Übergaben, Software ▪ Medien-/Krisentrainings ▪ gemeinsame Entscheidungen / Transparenz

„Wenn ein totes Kind gefunden wird, liegt es irgendwie auf der Hand. Dann ist klar, bis zum Senator werden sich alle relevanten Kräfte damit befassen. [...] Deswegen finde ich haben wir da noch kein Konzept, was der Krisenbandbreite heikler Fälle wirklich gerecht wird. Nochmal sozusagen: dem Extrem, klar. Also es ist völlig klar, wenn morgen ein totes Kind aus [Ort] auftaucht, dann sitze ich morgen Mittag beim Senator. [...] Aber es geht um diese Wackelfälle, die da doch deutlich eine Ebene drunter sind.“ (JA 04_A)

Warum Krisen auch Chancen sind – Lernbereitschaft vorausgesetzt

„Das hat die Moral aufgemischt, wir haben uns zum Beispiel ein Leitbild gegeben, 12 Führungsleitsätze - das führt zu einem Bewusstseinsprozess in der Mitarbeiterschaft, zu einem Orientierungsprozess, was wiederum Stabilisierung hervorruft. Unsere Fluktuation ist jetzt normal, unser Krankenstand ist normal, es ist immer in jedem Einzelfall dann immer wieder heikel, aber die dramatische Situation von [Jahr] ist vorbei, belastet uns auch nicht mehr. Also da haben wir einiges auf den Weg gebracht, was uns von innen stabilisiert hat, was uns aber auch nach außen Glaubwürdigkeit gegeben hat. Das kommunizieren wir.“ (JA 04_A)

Instrumente der Krisenkommunikation: Risikokommunikation

keine Risikokommunikation, denn:

- keine öffentliche Diskussion von Einzelfällen im Vorfeld
 - „Also ich sehe keinen Gewinn darin, wenn man schwierige Prozesse oder sich anbahnende schwierige Prozesse als erstes in der Öffentlichkeit kommuniziert. Das bringt die Lösung nicht schneller voran.“ (JA 02_C)
- eher interne Diskussion möglicher Krisen
 - „Also auf der Ebene diskutieren wir oder berichten wir manchmal über Einzelfälle, aber nicht zu veröffentlichenden Medien gegenüber, also die Öffentlichkeit bedienen.“ (JA 04_A)
 - Es ist „ratsam, die Krisen, die sich andeuten, die absehbar sind, jetzt mal irgendwie verwaltungsintern versuchen zu bewältigen.“ (JA 02_C)

Instrumente der Krisenkommunikation Krisenkommunikationsplan

krisenerfahren	krisenunerfahren
<ul style="list-style-type: none"> • mehrheitlich keinen Krisenkommunikationsplan 	<ul style="list-style-type: none"> • mehrheitlich keinen Krisenkommunikationsplan
<ul style="list-style-type: none"> • ad-hoc-Festlegungen 	<ul style="list-style-type: none"> • nur verbindliche Absprachen über Zuständigkeiten im Krisenfall
<ul style="list-style-type: none"> • meist institutionalisiertes Meldeverfahren für den operativen Bereich 	

- keine Unterschiede zwischen krisenerfahrenen und krisenunerfahrenen JÄ feststellbar

Instrumente der Krisenkommunikation Krisenkommunikationsplan



Bewertung:

negativ: „Also es gibt eine Prioritätenliste, wenn wir mehrere Krisen haben. Also was wirklich akut bearbeitet werden soll, aber so ein Blatt für eine Kommunikation...ich stelle mir das schwer vor, so etwas zu kreieren, weil die Fälle einfach so individuell sind.“ (JA 04_C)
[Mitarbeiter operativer Bereich]



positiv: „Ja, das würde ich auch aus dem Grund als sinnvoll erachten, weil es ist ja nicht gewährleistet, dass immer die gleichen Personen an der Stelle sind. Wenn ich jetzt mal ausfallen sollte oder so, dass dann auch jemand, der für mich einspringt oder vertretend falltätig ist, sicher mal sagen kann: was muss ich beachten als erstes. Oder mit welchen Schritten gehe ich jetzt vor, habe ich an irgendetwas noch nicht gedacht - also das würde ich schon für sinnvoll erachten.“ (JA 01_A)
[Kommunikationsverantwortlicher]

Instrumente der Krisenkommunikation Krisen-/Medientrainings



Bewertung:

Negativ: „Ich glaube, das brauchen wir gar nicht, weil wir jeden Tag eigentlich hier auch gut beschäftigt...also wir kennen uns eigentlich gut aus im Krisenmanagement.“ (JA 02_D)
[Referatsleitung]



Positiv: „Also ich fühle mich auf jeden Fall durch irgendwelches Krisentraining besser vorbereitet. Wahrscheinlich auch aus der Angst heraus, weil ich ja noch nichts Konkretes - also keine umfassende Krise - alleine bewältigt habe ohne meinen Kollegen.“ (JA 03_B),
[Kommunikationsverantwortlicher]

Instrumente der Krisenkommunikation Krisenstab

krisenerfahren	krisenunerfahren
<ul style="list-style-type: none"> keinen Krisenstab, da fallabhängig, wer ins Krisenteam berufen wird 	<ul style="list-style-type: none"> Krisenstab für die gesamte Behörde, aber nicht für JA-Fälle
<ul style="list-style-type: none"> Begriff Krisenstab zu hoch gegriffen, besser: Team aus Involvierten bzw. ad-hoc AGs 	<ul style="list-style-type: none"> keinen Krisenstab für JA-Fälle, jedoch bereits feststehende Teilnehmer (meist: Verwaltungsspitze, Leitungsebene, PressesprecherIn) und betroffene MitarbeiterInnen

- keine Unterschiede zwischen krisenerfahrenen und krisenunerfahrenen JÄ feststellbar

Instrumente der Krisenkommunikation: Krisenstab



Bewertung:

negativ: „Nein, also Krisenstab...der muss ja richtig einberufen werden...das geht ja meistens dann um eine Person, Einzelfälle - das ist dann viel zu spezifisch. Krisenstab ist dann eher so nachteilig.“
(JA 03_B)

Instrumente der Krisenkommunikation Social Media

Bewertung

kontra (3 JÄ mit Krisenerfahrung)

- ständige Aktualisierung und Reaktion auf Inhalte nicht gewährleistet werden kann
- Anspruchsgruppe Journalisten nicht darüber erreichbar
- ungebetene Kritiker kämen zu Wort
- komplizierte Sachverhalte nicht über Twitter darstellbar

pro (2 JÄ ohne Krisenerfahrung)

- schnelle Erreichbarkeit
- für positive Themen, um junge Leute zu erreichen
- in einem Fall auch schon Grobkonzept erarbeitet
- In einem Fall besteht Interesse, aber politische Spitze dagegen

Instrumente der Krisenkommunikation Evaluation

Evaluation in der Krise

- im Krisenfall wird Berichterstattung beobachtet, um „gegensteuern zu können“

Evaluation nach Krisenfällen

- (1) hauptsächlich der fallbezogenen, operativen Arbeit (mithilfe von z.B. Untersuchungsausschuss)
- (2) untergeordnet der Krisenkommunikation
 - keine systematische Evaluation der Presseberichterstattung
 - mehr interpersonale Kommunikation mit Kollegen und Journalisten, um gemachte Fehler in der inhaltlichen Kommunikation aufzudecken
Selbstreflexion

Instrumente der Krisenkommunikation Verbesserungsvorschläge und Probleme

Probleme	Verbesserungsvorschläge
<ul style="list-style-type: none"> • Unsicherheiten • Zeitdruck • keine personellen und zeitlichen Ressourcen, um eigenen Krisenkommunikationsplan zu entwerfen 	Krisenkommunikationsplan/ Leitfaden <ul style="list-style-type: none"> • Ablaufprozesse • Zuständigkeiten • vorbereitete Textbausteine
<ul style="list-style-type: none"> • Ausdrucksschwierigkeiten („Also es ist ganz schwer, dann verlässlich glaube ich nur schriftlich zu kommunizieren, weil man entweder Bürokrat ist oder/und die Hälfte von dem nicht aufschreibt, was die aber wissen wollen.“ [JA 04_A]) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rhetorikkurs, Frageformen • Medien-/Krisentraining
<ul style="list-style-type: none"> • kein Konzept, keine Ideen für Öffentlichkeitsarbeit im Bereich ASD 	<ul style="list-style-type: none"> • Materialien, Infobroschüren für Präventionsarbeit

Ursachen- und Verantwortungszuschreibungen: eigene Wahrnehmung → INTERN

Ursachen

- organisatorische, technische und personelle Rahmenbedingungen, unter denen Mitarbeiter arbeiten (1 Fall)
- Fehler in der Arbeit und Kommunikation von MitarbeiterInnen (2 Fälle)
 - „[...] unglückliches Verhalten von Mitarbeitern gegeben, die unglücklich kommuniziert haben [...].“ (JA 04_A)
 - „Die Vorwürfe waren zum großen Teil gerechtfertigt. [...] natürlich müssen wir da große Fehler einräumen, auch von mehreren Beteiligten.“ (JA 02_B)

Verantwortung

- Leiter übernimmt Verantwortung, keine Schuldzuschreibungen an Mitarbeiter
 - „Man hat Verantwortung für bestimmte Bereiche und die Verantwortung trägt im Jugendamt selber immer der Jugendamtsleiter.“ (JA 02_B)

Ursachen- und Verantwortungszuschreibungen: eigene Wahrnehmung → EXTERN

Ursachen

- Gesellschaftliche Verhältnisse, die ja akzeptiert werden (1 Fall)
- Sachfremde Gründe (1 Fall)
 - „[...] der Fall ist immer nur das Vehikel, um politische Gefechte da auszufechten und das finde ich [...] befremdlich, wenn man merkt, die beste Kommunikation, was den Fall betrifft, haut nicht mehr hin. Hier muss eher irgendwie eine Person aus der Schusslinie geholt werden.“ (JA 04_B)

Verantwortung

- Elternteil, das Kind tötete (1 Fall)
- Gesellschaft (1 Fall)
 - „Und weil er das nicht getan hat, muss er schuld sein. Das können nicht wir sein. Die Öffentlichkeit, die Politik, die Gesellschaft. Wir können das nicht sein.“ (JA 04_A)

Ursachen- und Verantwortungszuschreibungen: Wie nehmen die Jugendämter die Medienberichterstattung wahr?

interne Ursachen/Verantwortungszuschreibung:

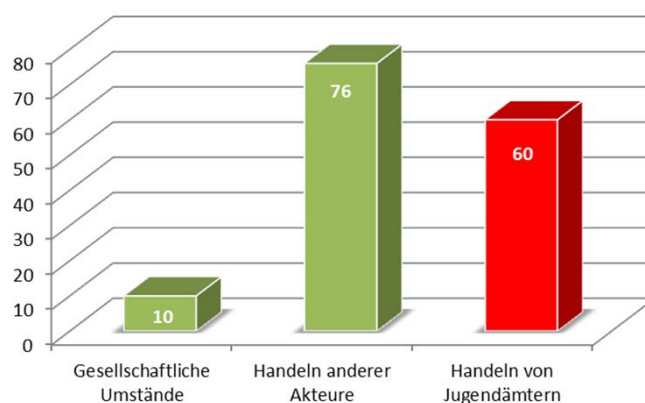
- Versagen einzelner Mitarbeiter, der Leitungsstrukturen
- Jugendamt, einzelne Mitarbeiter (4 von 5 Fällen)
 - „Und selbst, wenn eine Verantwortlichkeit so eigentlich gar nicht anzunehmen war, hat man das dann so konstruiert... ja, wenn das Jugendamt nicht verantwortlich gemacht werden kann, dann ist das auch keine Geschichte.“ (JA 04_B)

Externe Ursachen/Verantwortungszuschreibung

- Eltern (Migrationshintergrund vermutlich Ursache) (1 Fall)

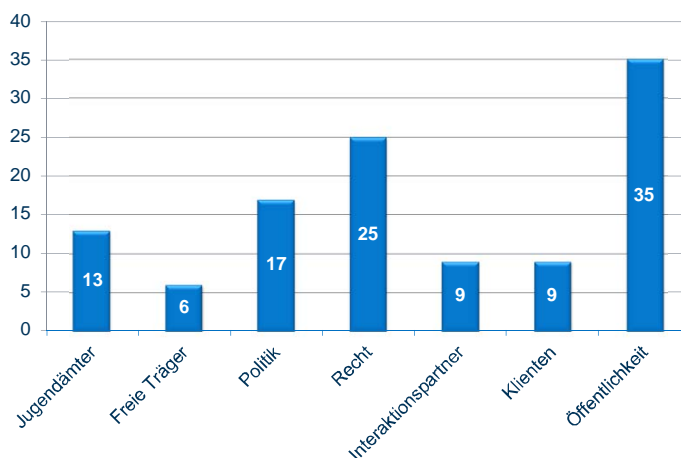
Wahrgenommene Ursachen von Krisen in der Medienberichterstattung

In den Medien wahrgenommene Krisenursachen
(N=303, Angaben in %, Mehrfachnennungen möglich)



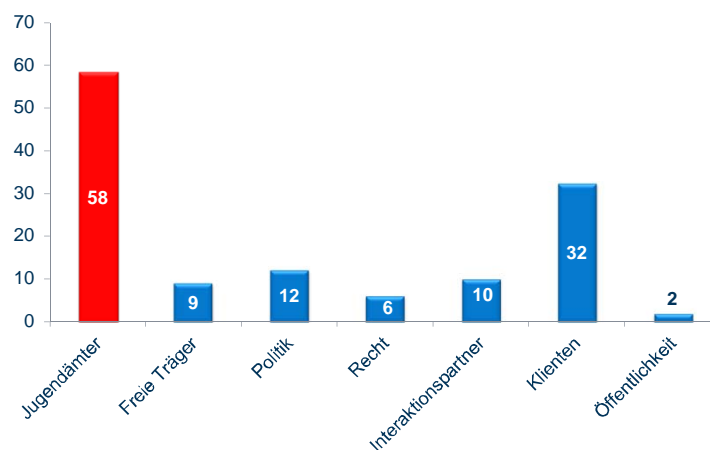
Wahrgenommene Verantwortungszuschreibung in der Medienberichterstattung

Sender von Verantwortungszuschreibungen
(N=303, Angaben in %, Mehrfachnennungen möglich)



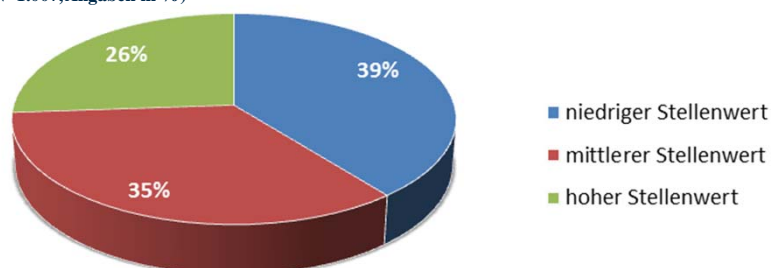
Wahrgenommene Verantwortungszuschreibung in der Medienberichterstattung

Empfänger von Verantwortungszuschreibungen
(N=303, Angaben in %, Mehrfachnennungen möglich)



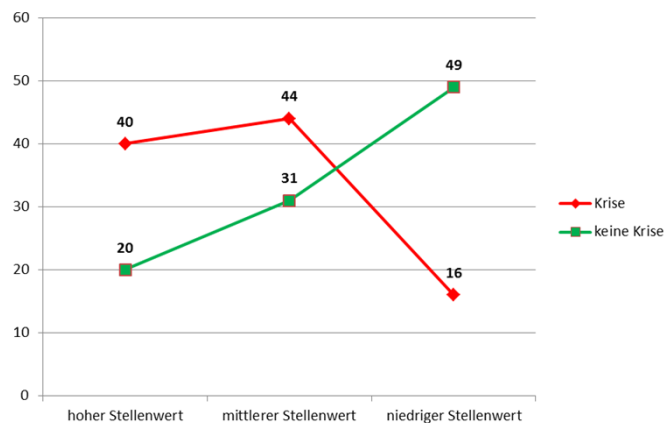
Jugendämter als Gegenstand von Krisenberichterstattung

Stellenwert der Jugendämter als Thema der Medienberichterstattung
(N=1.007, Angaben in %)



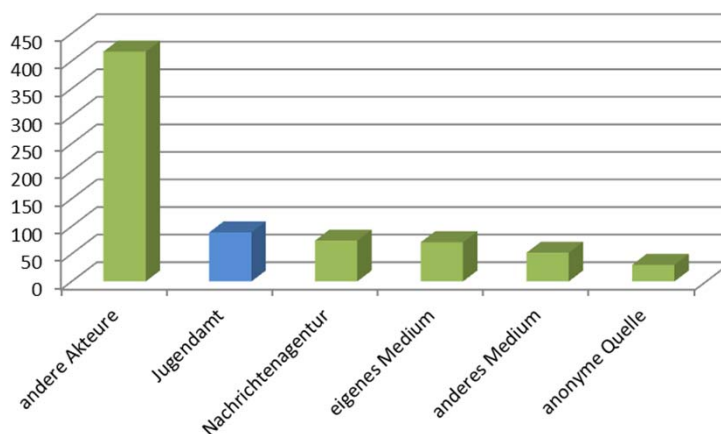
Jugendämter als Gegenstand von Krisenberichterstattung

Stellenwert der Jugendämter als Thema der Medienberichterstattung
(Artikel ohne Krisenbezug: N=704, Artikel mit Krisenbezug: N=303, Angaben in %)



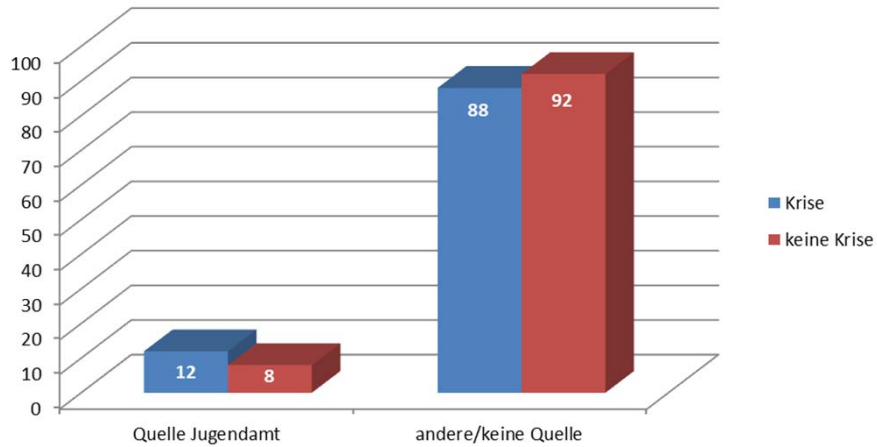
Jugendämter als Quelle der Medienberichterstattung

Jugendämter als Quelle der Medienberichterstattung (N=1.007, Mehrfachnennungen möglich)



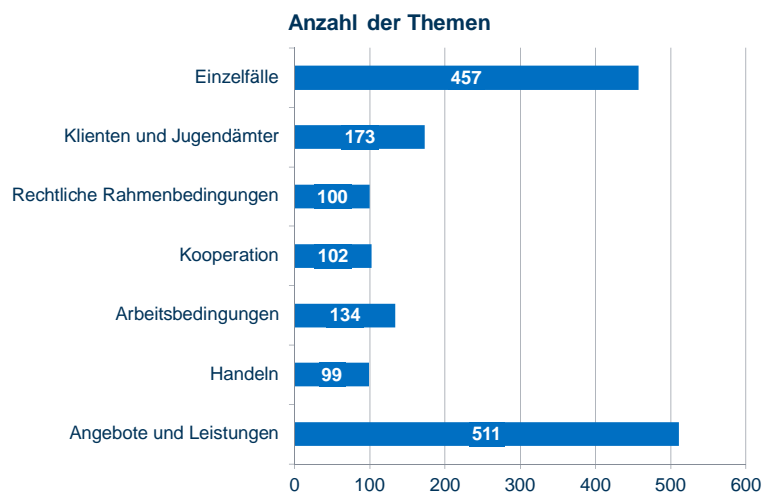
Jugendämter als Quelle der Medienberichterstattung

Jugendämter als Quelle der Medienberichterstattung (Artikel ohne Krisenbezug: N=704, Artikel mit Krisenbezug: N=303, Angaben in %, Mehrfachnennungen möglich)



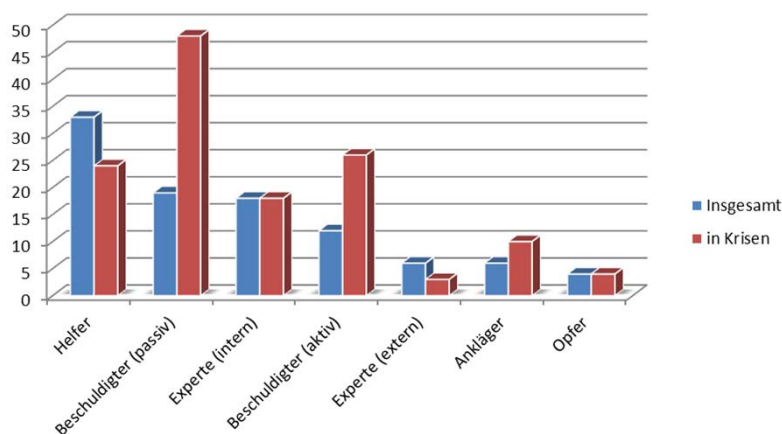
Themen in der Medienberichterstattung

Themen in der Medienberichterstattung (N=1.007, Mehrfachnennungen möglich)



Rollen der Jugendämter in der Medienberichterstattung

Rollen der Jugendämter in der Medienberichterstattung Medienberichterstattung (Artikel ohne Krisenbezug: N=704, Artikel mit Krisenbezug: N=303, Angaben in %, Mehrfachnennungen möglich)



Bewertung der Jugendämter in der Medienberichterstattung

	Insgesamt	Krise
• Handeln:	48% negativ	69% negativ
• Informiertheit:	60% negativ	74% negativ
• Sympathie:	47% negativ	76% negativ
• Effizienz:	44% negativ	65% negativ
• Fachkompetenz:	53% negativ	72% negativ

Bewertung der Krisenkommunikation der Jugendämter in der Medienberichterstattung

- **Insgesamt: kaum Bewertungen (< 15%)**
- **Transparenz:** 38% negativ 46% pos.
- **Externe Konsistenz:** 43% negativ 57% pos.
- **Interne Konsistenz:** 53% negativ 47% pos.
- **Schnelligkeit:** 36% negativ 46% pos.

Vorläufiges Fazit

- Strukturelle Probleme der Krisenkommunikation: z.B. ‚ungesunde‘ Organisationskulturen in einigen Fällen, Zeit- und Ressourcenmangel (Planung!), Vertretung der JÄ auf Bundesebene (Gesicht & Stimme) im Ernstfall
- Instrumentelle Probleme: z.B. Mangel an Risikokommunikation, kaum Pläne für Krisenkommunikation
- Wahrnehmungsprobleme: z.B. Fokussierung auf Jugendämter als Krisenverantwortliche, zu wenig Thematisierung von gesellschaftlichen Ursachen

Vorläufiges Fazit

- Rolle des Helfers dominiert in der Medienberichterstattung insgesamt
- nur in wenigen Fällen setzen die Jugendämter proaktiv Themen in der Medienberichterstattung
- nur in wenigen Fällen treten Jugendämter als Kommunikatoren in der Krise auf
- Jugendämter vor allem im Krisenkontext Fokus der Medienberichterstattung
- Signifikant negativere Darstellung der Jugendämter im Krisenkontext

Diskussion

Ergänzungen:

- Weitere Probleme und Erfahrungen?

Anregungen:

- Praktikable Lösungsansätze: Strukturen, Instrumente, Wahrnehmung?

...