

Isolde Geissler-Frank/Katrin Toens

## Schutz des Kindeswohls durch Verfahrensoptimierung? Entscheidungsfindung und Dilemmata bei der Gefährdungseinschätzung

Die Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz, BKiSchG) bildet die jüngste umfassende Legislativoffensive, mit der die Bundesregierung auf den Vorwurf unzureichenden Kinderschutzes in Zusammenhang mit tragischen Kindstötungen und deren mediale Skandalisierung reagiert hat.<sup>1</sup> Das Gesetz enthält eine Reihe von konkreten Bestimmungen über Vernetzungs-, Informations-, Dokumentations- und Qualitätssicherungspflichten, die allesamt auf die Optimierung der Verfahren zur Gefährdungseinschätzung im Jugendamt zielen und die Organisations- und Arbeitsabläufe im Bereich des Kinderschutzes engmaschig regulieren.

Das BKiSchG wird in einschlägigen Fachdebatten kontrovers diskutiert. Zwar besteht grundsätzlich Einigkeit über die Notwendigkeit der effektiveren Ausgestaltung des kooperativen Kinderschutzes. Ob die Steuerung mit den Mitteln des Rechts allerdings eine taugliche Option darstellt, wird vielfach bezweifelt. Als ein legislativer Kontroll- und Optimierungsversuch der professionellen Sozialarbeit in den Jugendämtern steht das BKiSchG in der Kritik. Bereits der erste Regierungsentwurf vom 18.3.2009 wurde für den Steuerungsoptimismus einer primär auf das Instrument Recht/Gesetz vertrauenden Verfahrensreform gerügt.<sup>2</sup> Fragwürdig scheint ferner, ob das BKiSchG mit einzelnen Verfahrensbestimmungen nicht zu weit in die methodische Arbeitsweise der fallführenden Fachkräfte eingreift.<sup>3</sup> Nach Einschätzung der Fachverbände war die Rechtslage bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes ausreichend gewesen. Zur angemessenen Umsetzung des staatlichen Schutzauftrages hätte der Sozialen Arbeit aber die adäquate organisationsbezogene Infrastruktur (zeitliche Ressourcen, bessere Fortbildungen, ausreichend Personal) gefehlt.<sup>4</sup>

- 1 Fegert, J. M., Einführung: Problematische Kinderschutzverläufe, Mediendebatten um Fehler im Kinderschutz und die Schwierigkeiten, aus ihnen zu lernen, in: Fegert, J. M. et al (Hrsg.), Problematische Kinderschutzverläufe, Weinheim 2010, S. 9–17, spricht in diesem Zusammenhang von „einem moralischen Agendasetting im Kinderschutz“, S. 9, ferner Mörsberger, T., Schutzauftrag gem. § 8a SGB VIII als „Dienst nach Vorschrift“, Das Jugendamt, 81 (7–8), 2008, S. 341–347 sowie Wazlawik, M., Kinderschutz und Soziale Arbeit, in Böllert, K. (Hrsg.), Soziale Arbeit in der Krise, Wiesbaden 2013, S. 109–120, der einen „regelrechten Boom von politischen Aktivitäten und gesetzgeberischen Initiativen“ ausmacht, S. 113.
- 2 Merchel, J., Der „Kinderschutz“ und das rechtliche Steuerungskonzept: Anmerkungen anlässlich des Regierungsentwurfs zu einem „Bundeskinderschutzgesetz“, Recht der Jugend und des Bildungswesens, 59 (2), 2011, S. 189–203. Zur Reformgeschichte vgl. Meysen, T., Eschelbach, D., Das neue Bundeskinderschutzgesetz, Baden-Baden 2012, S. 27–37.
- 3 Von der Gefahr der Verrechtlichung durch die Schaffung eines engmaschigen, ja punktuell sogar „überregulierten Kontrollautomatismus im Hinblick auf potenziell gefährdete Kinder“ spricht etwa Czerner, F., Novellierungsgesetze vom KICK bis zum BKiSchG – Optimierung des staatlichen Schutzauftrages bei (vermuteter) Kindeswohlgefährdung, in: Marthaler, Th. et al. (Hrsg.), Rationalitäten des Kinderschutzes, Wiesbaden 2012, S. 48.
- 4 Vgl. zusammenfassend Turba, H., Grenzen „begrenzter Rationalität“ – Politisch-administrative Steuerungsambitionen im Kinderschutz, in: Marthaler, Th. et al. (Hrsg.) (Anm. 3), S. 93–98; Fieseler, G., Das neue Bundeskinderschutzgesetz – Das Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG), in Jugendhilfe, 50 (5), 2012, S. 287–292. Auf Managementfehler im System verweisen Fegert, J. M. et al., (Anm. 1), S. 11.

Der vorliegende Beitrag nimmt die im Gesetzgebungsverfahren auftretenden Widerstände und Konflikte sowie die in diesem Rahmen gleichsam antizipierten Steuerungsgrenzen<sup>5</sup> zum Anlass einer systematischen Reflexion der Umsetzungschancen und Risiken einer rechtlich normierten Verfahrensrationalität. Mit Blick auf die Komplexität des Organisationsfeldes der Kinder- und Jugendhilfe gilt es dabei zu berücksichtigen, dass durch die Verallgemeinerung des Rechts nur eine, wenn auch vielschichtige Form der für moderne Gesellschaften typischen Rationalisierung stattfindet. Verfassungsrechtliche Vorgaben, familienrechtliche Eingriffsnormen, sozialrechtliche Leistungs- und Verfahrensbestimmungen und die jeweilig maßgeblichen Rechtssystematiken bestimmen als eigenständige Rationalitäten den Handlungszusammenhang der Gefährdungsrisikoeinschätzung. Ebenso sehr sind die Handlungszugänge und Prioritäten, die den praktischen Umgang mit dem Kinderschutz prägen, durch die vielschichtigen Rationalitäten der wissensbasierten Berufsrollensysteme von Sozialpädagogik und Sozialarbeit auf der einen Seite und Politik und Verwaltung auf der anderen Seite beeinflusst.

Mit Bode et al.<sup>6</sup> gehen wir davon aus, dass das Primat des Schutzes der Schutzlosen eine Art Metarationalität des Kinderschutzes darstellt. Diese Metarationalität kommt jedoch in unterschiedlichen potenziell konfligierenden disziplin- und professionsabhängigen Ziel-Mittel-Relationen (ergo Rationalitäten) zur Anwendung. Das dem BKiSchG implizite Ziel der Verfahrensoptimierung stützt sich auf ein prozedurales Rationalitätsverständnis. Die dadurch erzeugte Legitimität durch Verfahren stiftet für die Soziale Arbeit zwar Handlungssicherheit, sie schützt aber keinesfalls vor substanziellen Fehlentscheidungen. Im Zusammenspiel mit den jeweils anderen Rationalitäten, die im Kinderschutz Wirkung entfalten, kann sie – wie im Folgenden argumentiert wird – das Risiko der Fehlentscheidung sogar erhöhen. Die Unterschiede der Rationalitäten sind zwar mit Blick auf die Schlüssigkeit ihrer jeweils impliziten Begründungszusammenhänge nachvollziehbar. Ihr Zusammenwirken im Implementationsprozess kann jedoch Handlungsparadoxien hervorrufen, die sich auf der Mikroebene der Rechtsanwendung durch die fallführende Fachkraft in schwer lösbaren Entscheidungsdilemmata niederschlagen. Die Einschätzung des Gefährdungsrisikos wird dadurch selbst zum riskanten Unterfangen.

Die Untersuchung gliedert sich in zwei Abschnitte. Abschnitt eins analysiert das dem BKiSchG zugrunde gelegte Konzept der Verfahrensoptimierung unter der Berücksichtigung der wechselseitigen Verschränkung unterschiedlicher Rationalitätsdimensionen in Recht und Sozialpädagogik/ Sozialarbeit. Die Paradoxien und Entscheidungsdilemmata, mit denen die Soziale Arbeit gegenwärtig konfrontiert ist, werden herausgearbeitet. Ausgehend von der Erweiterung der Perspektive um die zusätzliche Berücksichtigung administrativer Rationalitäten von Verwaltung und Managerialismus in Abschnitt zwei wird für die stärkere Einbeziehung struktureller Fehlentwicklungen im Bereich des Kinderschutzes plädiert. Damit sind dysfunktionale organisationsbezogene Eigendynamiken berührt, die ohne die Bezugnahme auf Probleme der politisch-administrativen Normierung des Wissens- und Risikomanagements im komplexen Organisationsfeld der Kinder- und Jugendhilfe nicht angemessen in den Blick genommen werden können.<sup>7</sup>

5 Vgl. Turba, H. (Anm. 4), S. 92.

6 Vgl. Bode, I. et al., Rationalitätenvielfalt im Kinderschutz, in: Marthaler, Th. et al. (Anm. 3), S. 1–16.

7 Vgl. Hierzu Alberth, L. et al, Kontingenzprobleme sozialer Interventionen. Kindeswohlgefährdung und der organisierte Eingriff in den privaten Raum, in Berliner Journal für Soziologie 20 (4), 2010, S. 475–497.

Unsere Analyse bewegt sich im Schnittbereich aus Rechtsfolgenabschätzung und Policy-Forschung.<sup>8</sup> Die mit diesem Beitrag intendierte Identifikation von Umsetzungschancen und Problemen ersetzt die im BKiSchG (Art. 4) vorgesehene empirische Wirkungsanalyse<sup>9</sup> nicht. Der Beitrag kann aber Hinweise auf Herausforderungen und Risiken geben, die es im Rahmen der Evaluation zu berücksichtigen gelte.

## 1 Die rechtliche Normierung der Verfahrensrationalität im Handlungszusammenhang der Gefährdungsrisikoeinschätzung

Der Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII ist zugleich konfliktgeladen und in hohem Maße abhängig von der Kooperation(-sfähigkeit) der involvierten Akteure. Abgesehen von eindeutigen Fällen müssen Entscheidungen unter Bedingungen der Unsicherheit und Kontingenz getroffen werden, d. h. die verantwortlichen Fachkräfte im Jugendamt sind

- (a) in ihren Möglichkeiten der Erlangung von Gewissheit über das tatsächliche Gefährdungsrisiko stark eingeschränkt, und
- (b) in hohem Maße abhängig vom individuellen Fallverstehen, was die Orientierung an externen Gütekriterien der inhaltlichen Entscheidung erschwert.

Beides erhöht die Angewiesenheit der Sozialen Arbeit auf die Kooperationsbereitschaft der Interaktionspartner/innen. Allen voran sind hier natürlich die Adressaten bzw. Adressatinnen der Sozialen Arbeit (Eltern/Sorgeberechtigte/Erziehungsberechtigte und altersabhängig deren Kinder) gemeint, aber auch die Personen und Professionen in deren Umfeld.<sup>10</sup> Aufgrund der Tragweite, die Entscheidungen für die betroffenen Akteure haben können, ist die Gefährdungseinschätzung jedoch auch hochgradig konfliktgeladen. Das betrifft nicht nur die Eltern, die – unter Verdacht stehend – familiengerichtliche Reaktionen und Interventionen fürchten müssen<sup>11</sup>, durch die ihnen die Kontrolle über die Erziehung ihrer Kinder zumindest zeitweise entzogen werden könnte und die zudem, je nach Art der Gefährdung, auch strafrechtlich sanktioniert werden könnten. Auch die Soziale Arbeit hat unliebsame Konsequenzen zu befürchten, etwa wenn sie für Fehlentscheidungen moralisch zur Verantwortung gezogen oder sogar strafrechtlich haftbar gemacht werden kann.<sup>12</sup> Kindeswohl(-Gefährdung) ist zudem ein unbestimmter Rechtsbegriff, um dessen angemessene begriffliche Interpretationen gerungen werden muss. Aus der gesetzgeberischen Perspektive betrach-

8 Vgl. zur Notwendigkeit retrospektiver Gesetzesfolgenabschätzung in der Kinder- und Jugendhilfe, *Wiesner, R.*, Praxisforschung und Kinder- und Jugendhilferecht, Wiesbaden 2010, S. 47–60, 58 f.; zur Analyse von Implementationsstrukturen und Prozessen in der Policy-Forschung siehe *Janning, F./Toens, K.*, Einleitung, in dies. (Hrsg.), Die Zukunft der Policy-Forschung, Wiesbaden 2008, S. 7–23.

9 „Die Bundesregierung hat die Wirkungen dieses Gesetzes unter Beteiligung der Länder zu untersuchen und dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2015 über die Ergebnisse dieser Untersuchung zu berichten“, vgl. Bundesgesetzblatt vom 28.12.2011 Teil I Nr. 70, S. 2982; zu der damit verbundenen Chance, dass das BKiSchG langfristig doch noch die anvisierte Wirkung einer Verbesserung des staatlichen Kinderschutzes erreicht, vgl. *Turba, H.* (Anm. 4), S. 101.

10 Vgl. etwa *Becker, R., Tochtenhagen, S.*, Der Umgang mit Kindeswohlgefährdung im Bereich der Schnittstellen von Sozialer Arbeit und Polizei, *Jugendhilfe* 49 (2), 2011, S. 100–106.

11 *Franzheld, T.*, Eine Ethnographie der Sprachpraxis bei Kindeswohlgefährdung und ihre Bedeutung für einen interdisziplinären Kinderschutz, *Soziale Passagen* 5 (1–2), 2013, S. 77–96, sieht die Gefahr, dass an die Stelle einer „pädagogischen Arbeitsbeziehung“ zunehmend eine „Verdachtsbeziehung“ treten könne, S. 83.

12 Zu strafrechtlichen Risiken, vgl. *Albrecht, H.-J.*, Verantwortlich Handeln – Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung, in *Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF)*, Köln 2004, S. 183

tet ist es daher rational, statt der Qualität substanzieller Entscheidungen, die den Entscheidungen vorausgehenden Verfahren zum Gegenstand der Rechtssetzung zu erklären.

### 1.1 Zur Rationalität der Verfahrensrationalität

Der mit der Verfahrensnorm § 8a SGB VIII eingeschlagene Weg der prozeduralen Rationalität ist in Anbetracht der schier unlösbaren inhaltlichen Schwierigkeiten, die die Frage des Vorliegens einer Kindeswohlgefährdung für die zuständigen Fachkräfte aufwerfen muss, nachvollziehbar. Legitimität lässt sich nicht über die Qualität der Entscheidung, sondern lediglich über das Verfahren herstellen. „Wenn – so der dem Verfahrensrecht immer auch zugrunde liegende Gedanke – sich die Frage, ob die am Ende stehende Entscheidung richtig ist, nicht oder nur sehr schwer klären lässt, ist die Legitimität von Entscheidungen zumindest über ein ordnungsgemäßes Verfahren zu erzielen“<sup>13</sup>.

Mit der Gesetzesnovellierung im Rahmen des BKiSchG wird die Optimierung der Verfahrensnorm durch flankierende Bestimmungen beabsichtigt. Darunter fallen der Aufbau früher verlässlicher multiprofessioneller Kooperationsnetzwerke (§ 3 KKG), die Verpflichtung zur strukturellen Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen (§ 81 SGB VIII), mehr Handlungs- und Rechtssicherheit bezüglich der Informationsweitergabe von Berufsgeheimnisträgern und bei Zuständigkeitswechsel der öffentlichen Träger (§§ 4 KKG, § 86c SGB VIII), sowie Angebote im Spektrum Frühe Hilfen (§ 2 KKG). Die Beratungsangebote sind präventiv angelegt. Sie zielen auf die frühzeitige Abwendung eines Gefährdungsrisikos, das in der Vergangenheit insbesondere bei Neugeborenen und Kleinkindern nur retrospektiv und im Zusammenhang strafjustizieller Verfahren erfasst wurde. Die verantwortlichen Fachkräfte sollen in die Lage versetzt werden, Informations- und Wissensressourcen besser nutzen zu können. Für den Kreis derjenigen, die auf Gefährdungshinweise reagieren können und sollen wird hinsichtlich der Datenweitergabe eine Rechtsgrundlage geschaffen (§ 4 Abs. 3 KKG), auch wird die Partizipation der von Entscheidungen betroffenen Personensorgeberechtigten und, wenn möglich, der Kinder und Jugendlichen in vorausgehenden Erörterungsgesprächen verlangt (§ 8a Abs. 1)<sup>14</sup>.

Einschätzungscompetenz soll, soweit erforderlich, durch einen Beratungsanspruch gegenüber dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe gestärkt werden (§ 4 Abs. 2 KKG). Durch die Standardisierung einzelner Verfahrensschritte gewinnt der Entscheidungsprozess an Kalkulier- und Planbarkeit. Für die fallführende Fachkraft bedeutet dies ein Mehr an Handlungssicherheit. Zumindest ist davon auszugehen, dass von der Möglichkeit der Konzentration auf die Einhaltung der rechtlich normierten Verfahrensschritte ein gewisser Entlastungseffekt ausgeht. Mit Blick auf die haftungsrechtlichen Folgen eines nicht abgewendeten, tatsächlich eintretenden Gefährdungsrisikos kann dann zumindest nachgewiesen werden, das Verfahren der Gefährdungseinschätzung sachgemäß durchgeführt zu haben.

13 Höynck, Th./Haug, M., Kindeswohlgefährdung – Rechtliche Konturen eines schillernden Begriffs, in: Marthaler, Th. et al. (Hrsg.) (Anm. 3), S. 33.

14 Die Erörterung der gewichtigen Anhaltspunkte ist als Soll-Vorschrift ausgestaltet und damit Pflicht, vgl. Meysen, T., Bundeskinderschutzgesetz: gesetzliche Programmatik im Baukastensystem, Zeitschrift für das gesamte Familienrecht 59 (6), 2012, S. 405–416, 408.

Die Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs „Kindeswohl(-Gefährdung)“<sup>15</sup> kommt der professionellen Sozialen Arbeit entgegen. Sie wird auch als „geronnene Sozialpädagogik (...) und Ort der Integration (von Recht und Fachlichkeit)“<sup>16</sup> bezeichnet, weil der Gesetzgeber der Sozialen Arbeit „interdisziplinär ausgerichtete Brücken“<sup>17</sup> baut. Gerade weil die Fachkräfte im Verfahren der Gefährdungseinschätzung und ihm vorausgehenden Schritten in einem „durch multiple Systemkonstellationen geprägten Interventionsfeld“<sup>18</sup> handeln, bzw. weil – wie einleitend konstatiert – hier unterschiedliche Rationalitäten ineinander greifen und interdependent aufeinander einwirken, ist jedoch davon auszugehen, dass die praktische Umsetzung der Verfahrensvorgaben die Soziale Arbeit mit einer Reihe von schwer lösbaren Handlungsdilemmata konfrontieren. Dazu im Folgenden einige Beispiele.

## 1.2 Entscheidungsdilemmata der Gefährdungsrisikoeinschätzung

Schwierig zu treffende Entscheidungen bis hin zu Entscheidungsdilemmata lassen sich sowohl mit Blick auf die Frage der Verfahrenseröffnung wie auch hinsichtlich der Einhaltung der Verfahrensvorgaben vermuten.

### 1.2.1 Verfahrenseröffnung

Was ist die Bedingung für die Eröffnung eines Verfahrens? Der Gesetzgeber verweist diesbezüglich auf das Vorliegen gewichtiger Anhaltspunkte (§ 8a Abs. 1 SGB VIII). Die zuständigen Sozialarbeiter/innen müssen grundsätzlich jedem Hinweis auf eine mögliche Kindeswohlgefährdung nachgehen. Dabei bleibt der Umgang mit und die Gewichtung der einzelnen Anhaltspunkte im Vorfeld einer Gefährdungseinschätzung der fallführenden Fachkraft überlassen.<sup>19</sup> Der Gesetzgeber verzichtet (auch hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise nach der Eröffnung eines Verfahrens) auf die personenbezogene Steuerung durch Konditionalprogrammierung<sup>20</sup>.

Mit Blick auf mögliche Entscheidungsdilemmata im Abwägungsprozess der Frage der Verfahrenseröffnung muss zweierlei berücksichtigt werden. Erstens ist die Gefährdungseinschätzung von zentraler Bedeutung, da von ihrem Ausgang die zu treffenden Maßnahmen (Hilfen) abhängig sind.

15 Vgl. zur Konkretisierung durch die Rechtsprechung *Diederichsen, U.*, § 1666 BGB, Rn. 10, in *Diederichsen et al.* (Hrsg.), München 2012.

16 *Wabnitz, R. J.*, Vom KJHG zum Kinderförderungsgesetz. Berlin 2009, S. 46.

17 *Jordan, E.*, Zwischen Kunst und Fertigkeit – Sozialpädagogisches Können auf dem Prüfstand, in *Zentralblatt für Jugendrecht* 88 (2), 2001, S. 49. Vgl. auch *Buchholz-Schuster, E.*, Recht im Spannungsfeld zwischen sozialpädagogischer und juristischer Methodik, *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe* 12, 2009, S. 470–477.

18 *Bode, I. et al.*, Kindeswohlgefährdung als Systemfrage, in *Thole, W. et al.* (Hrsg.), *Sorgende Arrangements*, Wiesbaden 2012, S. 39–49, 40.

19 *Bringewat, P.*, § 8a SGB VIII, in: *Kunkel, P.-Ch.*, Sozialgesetzbuch VIII, Kinder- und Jugendhilfe. Baden Baden 2011, Rn. 40, weist auf fehlende gesetzlich festgelegte Kennzeichen hin. Um eine unangemessene Kontrolldichte zu vermeiden, müsse jedoch nicht „jedem noch so vagen Anhaltspunkt“ nachgegangen werden.

20 Die Vorschrift verpflichtender Hausbesuche aus dem ersten Entwurf des BKiSchG wurde in Reaktion auf die Kritik der Fachwelt abgeschwächt. Zwar ist immer noch strittig, ob die aktuelle Verfahrensregelung (§ 8a Abs. 1 Satz 2 SGB VIII) zu weit geht, weil sie den Hausbesuch „faktisch zum gesetzlich normierten Regelfall erklärt, bei dessen Nichtrealisierung eine besondere Begründung erfolgen und aktenmäßig dokumentiert werden muss“ *Merchel, J.* (Anm. 2), S. 195; Von einer Konditionalprogrammierung durch die genaue Festlegung einzelner methodischer Arbeitsschritte kann jedoch nicht gesprochen werden. Zur verwaltungswissenschaftlichen Unterscheidung zwischen Konditional- und Zweckprogrammierung vgl. *Ortmann, F.*, *Öffentliche Verwaltung und Sozialarbeit*. Weinheim 1994, S. 47–50.

Gefährdungseinschätzungen finden häufig im Kontext von Hilfestellungen statt. Die Verzahnung der unterschiedlichen Verfahren (Hilfepflicht, Hilfestellung und Gefährdungseinschätzung)<sup>21</sup> darf daher nicht außer Acht bleiben. Zweitens verfolgt der Gesetzgeber seit der Einführung der Verfahrensnorm durch das Kindes- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK) im Jahre 2005 die Strategie der negativen Standardisierung des Kindeswohls. Neben der Förderung und Sicherung des Kindeswohls (positiver Standard) wird auf den Kinderschutz im engeren Sinne gesetzt, was sich sowohl an der Erweiterung des organisationalen Kinderschutzfeldes (u. a. durch die Verabschiedung verschiedener Landeskinderschutzgesetze), wie auch an der Veränderung der familiengerichtlichen Eingriffsnorm (§ 1666 BGB) durch Wegfall der Gefährdungsalternativen und Ausdifferenzierung der Rechtsfolgenseite festmachen lässt.<sup>22</sup> Die Reform des familiengerichtlichen Verfahrens mit einer Ausweitung der Notwendigkeit einer Bestellung eines Verfahrensbeistandes (§ 158 Abs. 2 Nr. 2 FamFG) und der Einführung des Erörterungsgesprächs bestätigt diese Tendenz.<sup>23</sup>

In den Kontext einer negativen Standardisierung des Kindeswohls ist auch die Diskussion um einen „Paradigmenwechsel in der Ausgestaltung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe“ einzuordnen, der auf eine verbindliche ortsnahe, alltagsentlastende und unterstützende Infrastruktur setzt, den individuellen Rechtsanspruch auf Erziehungshilfe aber, wenn nicht abschaffen, so doch wesentlich beschränken will.<sup>24</sup> Im Umkehrschritt würde das bedeuten, dass Ressourcen für die Ausgestaltung der vorzuhaltenden Präventivangebote im Sinne einer positiven Standardisierung des Kindeswohls in Zukunft in noch stärkerem Maße als das bisher der Fall ist auf die frühe Kindheit konzentriert werden könnten.<sup>25</sup> Bestätigt wird diese Vermutung durch den äußerst geringen Anteil (15%) von Verfahren zur Einschätzung einer Gefährdung für Jugendliche (14 bis 17 Jahre).<sup>26</sup>

- 
- 21 Deutlich wird diese Verzahnung durch die vom Statistischen Bundesamt ermittelten Anteile von Hilfestellungen nach Feststellung einer „latenten Kindeswohlgefährdung“ im Einschätzungsverfahren: Bei rd. zwei Drittel der Verfahren wurde im Anschluss eine Erziehungshilfe gewährt. *Statistisches Bundesamt*, Kinder- und Jugendhilfestatistiken – Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2012, Wiesbaden 2013, T 6.
- 22 Laut *Czerner, F.* (Anm. 3), S. 50, ist dies als „revolutionärer Akt“ von Seiten des Gesetzgebers einzuschätzen; anders *Meysen, T.*, Neuerungen im zivilrechtlichen Kinderschutz, *Neue Juristische Wochenschrift* 61 (37), 2008, S. 2679–2678, der nur punktuelle Veränderungen erkennt, sowie *Wiesner*, der betont, eine Senkung der Eingriffsschwelle sei nicht vorgenommen worden, *Wiesner, R.*, Das Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen, in *RdJB* 57 (1), 2009, S. 13–20, 16, vgl. ferner *Ernst, R.*, Familiengerichtliche Maßnahmen bei Kindeswohlgefährdung, in *Familie, Partnerschaft und Recht* 17 (5), 2011, S. 195–199, zur weiter bestehenden Notwendigkeit elterliches Fehlverhalten prüfen zu müssen, *Veit, B.*, Das Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls im Überblick, in *FPR* 14 (12), 2008, S. 598–602.
- 23 Vgl. *Marthaler, Th.*, Zum Umgang mit dem Kindeswohl, in: *Marthaler, Th. et al.* (Hrsg.) (Anm. 3), S. 114–115. Zum Erörterungsgespräch vgl. *Schumann, E.*, Das Erörterungsgespräch bei möglicher Kindeswohlgefährdung, in *Familie, Partnerschaft und Recht* 17 (5), 2011, S. 203–207.
- 24 vgl. hierzu die beiden Hefte *neue praxis* 41 (5, 6) zum Schwerpunktthema „Wohin treibt das KJHG – Aktuelle Tendenzen in Politik und Praxis I und II“, ferner *Adam, M. K.*, Die Weiterentwicklung der Erziehungshilfen, in *Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe* (6), 2014, S. 231–234, 231.
- 25 Kritisch anzumerken ist die Beschränkung gesetzlich verbindlicher Präventivangebote auf die frühe Kindheit. Einerseits ist die besondere Hervorhebung der frühen Hilfen mit Blick auf die überdurchschnittlich starke Gefährdung von Säuglingen und Kleinkindern gerechtfertigt; andererseits passt diese Beschränkung in das gegenwärtig beobachtbare besorgniserregende Raster des politischen Bedeutungsverlusts eines präventiv angelegten Leistungsspektrums für Kinder- und Jugendliche, die dem Kindergarten- und Grundschulalter bereits entwichen sind, vgl. *Fendrich, S. et al.*, Vom Wandel des Wandels, in: *Flößner, G.*, Jugendhilfeforschung, Wiesbaden 2011, S. 64 ff., ferner *Münder, J.* Das Kinderförderungsgesetz, *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 57 (1), 2009, S. 4–12, der die Kinder- und Jugendhilfe „möglicherweise auf dem Weg zur Kinder-Fürsorge und zur Kinder-Betreuung“ sieht, S. 12, ferner *Wazlawik, M.* (Anm. 1), S. 115.
- 26 In der Pressemitteilung (29.7.2013 – 251/13) zur Auswertung der Verfahren zur Gefährdungseinschätzung weist das statistische Bundesamt auf die ungleiche Altersverteilung hin. Jedes vierte Kind (25%), für das ein Verfahren zur

Die Maßgabe der politisch-administrativen Rationalität von Neuer Steuerung und Managerialismus könnte diese Prioritätensetzung u. U. begünstigen. Unter dem Primat der betriebswirtschaftlichen Effizienz, an der sich die Neue Steuerung orientiert, sind kostspielige Erziehungshilfen im Vorfeld einer möglichen Kindeswohlgefährdung zurückzufahren, wenn sich ihre Effektivität nicht eindeutig nachweisen lässt.

Die Einzelfalloffenheit der Sozialen Arbeit, nach der sich die Entscheidung der Gewährung von Hilfen prioritär am individuellen Fallverstehen bemisst, widerspricht dieser Logik. Das folgende Entscheidungsdilemma kann demnach eintreten: Die Soziale Arbeit steht vor der Wahl, ein Verfahren der Gefährdungseinschätzung vorschriftgemäß nur dann einzuleiten, wenn gewichtige Gründe vorliegen oder die Verfahrenseröffnung zu nutzen, um so im begrenzten Budget präventiv angelegte Erziehungshilfen rechtfertigen zu können und problembelasteten Familien Hilfen auch dann zugänglich zu machen, wenn kein akutes Gefährdungsrisiko vorliegt.<sup>27</sup>

Beide Entscheidungen sind suboptimal. Im ersten Fall stellt die Standardisierung der Voraussetzung einer Hilfe (gewichtige Gründe der Kindeswohlgefährdung) im Spannungsfeld zur Einzelfalldiagnose der Sozialen Arbeit. Im zweiten Fall müssen Erziehungshilfen durch das „Nadelöhr“<sup>28</sup> der Gefährdungseinschätzung. Die Ergebnisse der erstmals durchgeführten Erhebung über Verfahren gem. § 8a Abs. 1 SGB VIII könnten als Indiz für diese These gewertet werden. Nur bei einem geringen Teil der insgesamt rd. 107 000 Verfahren wird eine „akute Kindeswohlgefährdung“ (16 %) diagnostiziert. Bei ca. zwei Drittel der Verfahren (64 %) kamen die Fachkräfte zu dem Ergebnis, es liege keine Kindeswohlgefährdung vor, in jedem zweiten dieser Verfahren wurde ein Hilfe- oder Unterstützungsbedarf durch das Jugendamt festgestellt.<sup>29</sup>

Die Soziale Arbeit nutzt den unbestimmten Rechtsbegriff Kindeswohl, um die Entscheidung hermeneutisch – basierend auf dem Einzelfallverstehen – abwägen zu können, nimmt dadurch aber Unwägbarkeiten im weiteren Verfahrensverlauf in Kauf. Dieser ist nicht ausschließlich von der fallführenden Fachkraft und den von der Entscheidung betroffenen Personensorgeberechtigten sowie deren Kindern abhängig, sondern im Kontext der rechtlichen Normierung von Teamentscheidungen mit wechselnden Belegschaften insgesamt wenig voraussehbar. Konflikte mit Teamleiter/innen, die unter Maßgabe der manageriellen Rationalität auf die restriktive Auslegung „gewichtiger Gründe“ bedacht sein könnten, sind u. U. vorprogrammiert. Mit der Gefährdungseinschätzung im Team öffnen sich ferner Einfallstore<sup>30</sup> für familiengerichtliche Entscheidungen, an denen man allenfalls mitwirken bzw. beteiligt sein kann (§ 162 FamFG). Mit der Anrufung des Familiengerichts sind weitere Unwägbarkeiten im Verfahrensverlauf verbunden. Dass dies auch mit Blick auf die praktische Umsetzung der Verfahrensvorgabe einer Einbeziehung der Personensorgeberechtigten und deren Kinder in die Gefährdungseinschätzung ein Entscheidungsdilemma für die Soziale Arbeit verursachen kann, soll im Folgenden erörtert werden.

---

Gefährdungseinschätzung durchgeführt wurde, hatte das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet, nur ca. 15 % der Verfahren betrafen Jugendliche, s. *Statistisches Bundesamt*, (Anm. 20) T 6.

27 Kunkel konstatiert bereits in seiner Bilanz zur Implementation des § 8a SGB VIII, Jugendhilfe werde nur noch „durch das Nadelöhr des § 8a SGB VIII eingefädelt“ und meint eine „§ 8a-Hysterie“ ausmachen zu können, *Kunkel, P.-Ch.*, 2 Jahre Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII, in: *ZKJ*, 2008, S. 52–58, 52.

28 *Kunkel, P. Ch. Ebd.*, S. 52.

29 *Statistisches Bundesamt*, Kinder- und Jugendhilfestatistiken – Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII 2012, Wiesbaden 2013.

30 *Schumann, E.*, (Anm. 23), S. 206, befürchtet eine „Vorverlagerung staatlicher Eingriffsbefugnisse“, wenn „das Herantreten der Eltern an das Jugendamt/Familiengericht zum Einfallstor für Eingriffe in das Elternrecht im Vorfeld einer Kindeswohlgefährdung“ wird.

### 1.2.2. Die praktische Umsetzung der Verfahrensvorgabe Partizipation

Im Verlauf des Verfahrens gilt die Vorgabe der Partizipation durch die Einbeziehung der Eltern und möglichst auch ihrer Kinder in Gefährdungseinschätzung und Hilfestellung. Mit Blick auf die Umsetzung dieser Vorgabe setzt der Gesetzgeber darauf, dass das im Verfahrensverlauf wirksam werdende Drohpotenzial,<sup>31</sup> welches von der obligatorischen Einbeziehung des Familiengerichts im Falle des § 8a Abs. 3 Satz 2 SGB VIII ausgeht, Eltern ohne freiwillige Kooperationsbereitschaft zur Mitwirkung an Verfahren, bzw. zu der Annahme von Hilfen im Vorfeld einer familiengerichtlichen Intervention, bewegen kann.<sup>32</sup> Grundsätzlich sollen die Eltern als Personensorgeberechtigte von der Sozialen Arbeit aber als Partner angesehen werden, die für die vertrauensvolle Zusammenarbeit zu gewinnen sind.<sup>33</sup> Für die Soziale Arbeit kann dadurch die paradoxe Situation der unfreiwilligen „Freiwilligkeit“ entstehen. Sie soll einerseits das Vertrauen der Erziehungsberechtigten gewinnen, um diese zur freiwilligen Partizipation zu ermutigen; andererseits muss sie damit rechnen, dass

- (a) sich die Eltern/Erziehungsberechtigten mit Blick auf mögliche familiengerichtliche Interventionen unfreiwillig bzw. nur scheinbar auf Hilfeangebote einlassen, was die Erfolgsaussichten der Hilfeverläufe schmälert;<sup>34</sup>
- (b) Partizipation der Eltern, bei konvergierenden Vorstellungen zum Kindeswohl, als mangelnde Kooperationsbereitschaft ausgelegt wird, woraufhin eine als freiwillig gedachte Hilfe familiengerichtlich erzwungen werden kann. Dadurch verschlechtern sich die Chancen der Sozialen Arbeit, partnerschaftliche Vertrauensbeziehungen, über die sich die Fähigkeit der freiwilligen Partizipation in komplexen Fällen erst herstellt, aufbauen zu können.

In beiden Fällen wird der Sozialen Arbeit die Klärung der Frage erschwert, ob tatsächlich Kooperationsbereitschaft seitens der Eltern besteht. Das Spannungsfeld aus Hilfe und Kontrolle, in dem die Soziale Arbeit grundsätzlich agiert, kann sich in dem folgenden Entscheidungsdilemma zuspitzen. Wenn familiengerichtliche Interventionen möglichst lange hinausgezögert werden, um das damit verbundene Drohpotenzial nicht virulent werden zu lassen, riskiert die Soziale Arbeit eine tatsächliche Kindeswohlgefährdung. Sie nimmt in Kauf, dass Eltern die Partizipation an der Einschätzung und ggf. Abwendung eines Gefährdungsrisikos lediglich vortäuschen, um ihrerseits Zeit zu gewinnen und das Jugendamt möglichst lange hinzuhalten.<sup>35</sup> Wenn andererseits das Drohpotenzial, das von der familiengerichtlichen Intervention ausgeht, genutzt wird um Druck auszuüben und die Partizipation der Eltern in besonders kritischen Fällen zu beschleunigen, besteht die

31 Vgl. hierzu *Oelkers, N.*, Kindeswohlgefährdung: Selektive Korrektur elterlicher Erziehungspraktiken in der Kinder- und Jugendhilfe, in: Dollinger, B., Schmidt-Semisch, H. (Hrsg.), Gerechte Ausgrenzung? Wohlfahrtsproduktion und die neue Lust am Strafen, Wiesbaden 2011, S. 263–280, ferner *Lutz, T.*, Kontrollorientierungen der Sozialen Arbeit im aktivierenden Staat. Wieviel Kontrolle, wieviel Zwang darf sein? *Sozial Extra* 37 (9), 2013, S. 25–28.

32 *Wiesner, R.* Sozialpädagogische Angebote und staatliches Wächteramt, in: Münder, J. et al (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht, Baden Baden 2011, S. 169–184, Rn. 49.

33 Zur systemischen Sichtweise auf die bedeutsame Rolle der Eltern, vgl. *Schader, H.*, Risikoabschätzung bei Kindeswohlgefährdung, Weinheim 2012, S. 25 f.

34 *Galm, B. et al.*, Kindesvernachlässigung. München 2010, weisen auf wenig erfolgreiche Hilfeverläufe hin, wenn Eltern sich mit Blick auf mögliche Interventionen nur „scheinbar“ auf Hilfeangebote einlassen, S. 115 ff.

35 Nach einer Expertenbefragung zu beinahe tödlichen Ereignissen zählt das zu späte Eingreifen in das Erziehungsgeschehen zu den Hauptrisiken der Kindeswohlgefährdung, *Fegert et al.* (Anm. 1), S. 241, ferner *Veit* (Anm. 22), S. 599.

Gefahr, dass Eltern/Erziehungsberechtigte lediglich aus Angst vor einer familiengerichtlichen Intervention am Verfahren mitwirken, ohne sich tatsächlich auf Hilfeangebote einzulassen.<sup>36</sup>

## 2 Paradoxien und Handlungsdilemmata aus der steuerungstheoretischen Perspektive

Im Folgenden sollen die Paradoxien und Handlungsdilemmata, die im Umsetzungsprozess des BKiSchGes für die Soziale Arbeit virulent werden können, in die steuerungstheoretische Perspektive gerückt werden. In der medialen Öffentlichkeit werden die Defizite des staatlichen Kinderschutzes tendenziell eher auf das individuelle Fehlverhalten der Jugendamtsmitarbeiter/innen zurückgeführt als auf die Justiz oder strukturelle institutionenbezogene Probleme des Organisationsversagens.<sup>37</sup> Dabei scheint die Vermutung ebenso berechtigt, dass die Jugendämter in ihrer jetzigen Konstitution dem Auftrag des BKiSchG gar nicht in angemessener Weise gerecht werden können.<sup>38</sup> Die hier gewählte Fokussierung auf Paradoxien und Entscheidungsdilemmata der Sozialen Arbeit, die vielfach aus dem Zusammenspiel unterschiedlicher Rationalitäten im Umsetzungsprozess resultieren, spricht dafür, individuelles Fehlverhalten im Kontext von Managementfehlern im System zu analysieren. Erfahrungswissen aus anderen Disziplinen und Bereichen des Risiko-Assessments (Luft- und Raumfahrt, Medizin) zeigt, dass individuelles Fehlverhalten häufig nur ein Glied in einer Fehlerkette, die sich aus strukturellen Organisationsmerkmalen (Organisations- und Betriebskultur, Managementvorgaben, Prozessdesign) ergibt.<sup>39</sup> Übertragen auf das Zusammenspiel der unterschiedlichen Rationalitäten im Kinderschutz bedeutet das: Zielkonflikte und die daraus resultierenden Handlungsparadoxien und Entscheidungsdilemmata müssen als strukturell bedingte Fehlerquellen sichtbar gemacht und einer steuerungstheoretischen Problemanalyse zugeführt werden, die Reformperspektiven auf ein nachhaltiges Risiko- und Wissensmanagement im staatlichen Kinderschutz eröffnen.<sup>40</sup> Die „Fehler und Irrtümer einzelner sind Herausforderungen an Systeme, nicht dumm zu bleiben sondern Rahmenbedingungen zu ändern“.<sup>41</sup>

Die system- und steuerungstheoretisch unterlegte Problemanalyse der praktischen Umsetzung des BKiSchG verweist nun aber auf die folgende Schwierigkeit. Einerseits zeigt die internationale Erfahrung, dass die Implementierung der Neuen Steuerung, die zusehends auch im deutschen Kinderschutzsystem greift,<sup>42</sup> eine Kultur des produktiven Fehlerlernens nicht gerade befördert. Andererseits können latente Risiken in Form von Aspekten im System, die Entstehung von Fehlern ermöglichen oder gar befördern, nur auf der Ebene der operativen Steuerung durch die Verwaltung in angemessener Weise angegangen werden. Darauf soll im Folgenden näher eingegangen werden.

36 Insoweit könnte sich auch die Einführung des Erörterungsgesprächs vor dem Familiengericht (§ 157 FamFG) als „Ausgangspunkt für staatliche Kontrolle ...kontraproduktiv auswirken“, *Schuhmann, E.* (Anm. 22), S. 206.

37 *Czerner, F.*, (Anm. 3), S. 55.

38 *Schneider, A.*, Kinderschutz: Debatte zeigt strukturelle Schwächen der Jugendhilfe, in *Jugendhilfe* 49 (1), 2011, S. 415. Empirische Einblicke in Beratungs- und Entscheidungssettings in Teamstrukturen geben *Pothmann, J. und Wilk, A.*, Kinderschutz im Dialog, in Thole, W. et al (Hrsg.) (Anm. 17), S. 155–173.

39 *Fegert, J.M et al.*, (Anm. 1), S. 15.

40 Die Berücksichtigung grundlegender systemtheoretischer Erkenntnisse zur Fehleranfälligkeit komplexer Organisationen im Rahmen ihrer kontextuellen und operativen Steuerung mag hier hilfreich sein, vgl. *Willke, H.* Systemtheorie III – Steuerungstheorie, Konstanz 2014, S. 237–239.

41 Vgl. *Fegert, J.M.* et al., (Anm. 1), S. 51.

42 Vgl. *Bode, I.*, Managerialismus gegen Kindeswohlgefährdung?, in *Marthaler, Th.* et al. (Hrsg.) (Anm. 3), S. 175–202.

## 2.1 Zielkonflikte zwischen Neuer Steuerung und organisationalem Fehlerlernen

Mit dem BKiSchG hat der Gesetzgeber auf die von der Bundesregierung beauftragte fachliche Fehleranalyse<sup>43</sup> sowie die daraus ableitbaren Verbesserungsstrategien reagiert. Sowohl die gesetzliche Novellierung der Verfahrensnorm, auf die in Absatz eins dieses Beitrags näher eingegangen wurde, wie auch das neu geschaffene Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG), lassen sich als passgenaue Antworten des Gesetzgebers auf die am häufigsten identifizierten Praxisprobleme im staatlichen Kinderschutz lesen, die allesamt auf die suboptimale Generierung, Dokumentierung, Vernetzung und Verarbeitung disziplinärer Wissens- und Informationsressourcen hindeuten.<sup>44</sup> Mit Blick auf die organisationalen Voraussetzungen für die Umsetzung der im BKiSchG normierten Verfahrensoptimierung bilden die operativen Werkzeuge und konkreten Lenkungspraktiken in Form des Managerialismus zur Umsetzung der marktorientierten institutionellen Logik der Neuen Steuerung vielfach die relevantere Bezugsebene als die juristische Rationalität.

Empirische Analysen zur Verwaltungsmodernisierung in der Jugendhilfe zeigen: Die Vereinbarkeit der Neuen Steuerung mit den in Fachdebatten kommunizierten institutionellen Bedingungen der Professionalisierung Sozialer Arbeit gelingt nicht immer.<sup>45</sup> Im Gegenteil, mit der Einführung bzw. Forcierung von Formalisierungs- und Standardisierungsroutinen durch Berichts- und Diagnosebögen oder EDV-gestützte Dokumentations- und Interventionsplanungssysteme, die die Fachkräfte entlasten und reflektierte Evaluations- und Qualitätssicherungsprozesse ermöglichen sollen, verschlechtern sich häufig die organisationalen Voraussetzungen für die professionelle Umsetzung gesetzlich normierter Verfahrensrationalität durch die Soziale Arbeit. Die von der Verwaltung vorgegebenen Standardisierungspraktiken werden von der sozialen Arbeit häufig als Fremdsteuerung empfunden, die sich mit einer pädagogischen Perspektive auf die Hilfeprozesse nicht vereinbaren lässt.<sup>46</sup> Vor diesem Hintergrund sind auch Bestrebungen der professionellen Sozialen Arbeit, Ängsten und Unsicherheiten in der Praxis durch Arbeitshilfen und Empfehlungen<sup>47</sup> im Umgang mit der Verfahrensnorm § 8a (Checklisten unterschiedlicher Differenziertheit zur Einschätzung des Gefährdungsrisikos) vorzubauen, nur bedingt hilfreich. Sie teilen die mit der Standardisierung von Verfahrensabläufen häufig verbundene Fehlannahme, dass sich über die Einhaltung von Abläufen quasi automatisch auch die Wahrscheinlichkeit, qualitativ hochwertige Ergebnisse zu erzie-

43 Fegert, J.M. et al. (Anm. 1).

44 Neben der in einschlägigen Fachdebatten der Sozialen Arbeit häufig überbetonten defizitären Ressourcenausstattung der Jugendämter sind in den entsprechenden Expertisen weitere Schwachstellen des deutschen Kinderschutzsystems angeführt worden, darunter vor allem die mangelnde interdisziplinäre Zusammenarbeit der im Kinderschutzbereich tätigen Professionen, die fehlende Kooperation zwischen den Behörden, rechtliche Probleme bei der Übermittlung von Daten, mangelnde Krisenprävention, Selbstüberschätzung der Mitarbeiter und zu spätes Eingreifen in den Erziehungsprozess, vgl. ebd., S. 120 f., S. 237 ff. Die am häufigsten identifizierten Praxisprobleme sind, in der folgenden Reihenfolge nach Häufigkeit der Nennung: der unzureichende Austausch von Informationen, wenig aussagekräftige Diagnostik, ineffektive Entscheidungsprozesse, fehlende Zusammenarbeit zwischen Professionen und Institutionen, unzureichende Dokumentation relevanter Informationen, fehlende Information über wichtige männliche Haushaltsmitglieder, vgl. ebd., S. 182.

45 Dazu u. a. Kühn, D., Bilanz der Verwaltungsreform im sozialen Bereich und Tendenzen der Weiterentwicklung, in: Otto, H.-U./Hilmar, P. (Hrsg.), Jugendhilfe trotz Verwaltungsmodernisierung?, Münster 2002, S. 21–37. Grohs, S., Reform der Jugendhilfe zwischen Neuer Steuerung und Professionalisierung, Zeitschrift für Sozialreform 53 (3), 2007, S. 247–274.

46 Vgl. Hansen, F., Standards in der Sozialen Arbeit, Berlin 2012, S. 50. Seithe, M./Wiesner-Rau, C. (Hrsg.), „Das kann ich nicht mehr verantworten!“, Stimmen zur Lage der Sozialen Arbeit, Neumünster 2013.

47 Vgl. für viele Kinderschutzzentrum Berlin e.V., Kindeswohlgefährdung erkennen und helfen, Berlin 2009, Deutscher Kinderschutzbund Landesverband NRW e.V. et al: Kindesvernachlässigung, Erkennen – Beurteilen – Handeln, Wuppertal 2012.

len, erhöht.<sup>48</sup> In der Praxis droht häufig die Entstehung einer „Abhak-Mentalität“, die das Selbstverständnis der Sozialen Arbeit konterkariert. Internationale Erfahrungen mit der Umsetzung der Neuen Steuerung im angelsächsischen Sprachraum bestätigen derartige Praxisprobleme.<sup>49</sup> Interessant sind diesbezüglich auch die nicht intendierten Nebeneffekte der Neuen Steuerung, die in der Praxis nicht nur Steuerungseffekte in Form der intendierten Effizienzgewinne zeitigt, sondern häufig auch eine neue Betriebskultur befördert,<sup>50</sup> die dem produktiven Lernen aus Fehlern nicht unbedingt zuträglich ist. Abschließend soll an einem illustrativen Beispiel aus der britischen Kinderschutzbehörde aufgezeigt werden, dass das Zusammenspiel aus juristischer und managerieller Rationalität im Kontext der Neuen Steuerung kontraproduktive Formen des pathologischen Lernens befördern kann.

## 2.2 Pathologisches Lernen im Kinderschutz

Pathologisches Lernen resultiert aus Störungen im Verhältnis von personalem und organisationalem Lernen. Lernzyklen sind in der Sequenz von Ereignissen, Individualhandlungen, Organisationshandlungen und deren Folgen unvollständig. Dadurch entstehen Brüche und Hürden, die eine lösungsorientierte Verarbeitung und Anwendung von Erfahrungswissen verhindern. Eine Form des pathologischen Lernens, die sich am Beispiel EDV-gestützter Systeme zur Erstaufnahme und Kategorisierung von Gefährdungshinweisen (Initial Assessment System) in britischen Kinderschutzbehörden<sup>51</sup> illustrieren lässt, ist das präorganisationale Erfahrungslernen. Ein Lernprozess findet in diesem Fall nur auf der personalen Ebene statt, da die Verbindung zwischen dem Handeln des Einzelnen und der Organisation unterbrochen ist und sich deshalb Lernprozesse der Person nicht auf die Organisation auswirken können.<sup>52</sup>

Im Initial Assessment System (IAS) britischer Kinderschutzbehörden fließen beide Rationalitäten des Kinderschutzes, die juristische und die managerielle Rationalität, zusammen. Die implizite Fokussierung des IAS auf „e-governance“ zur Optimierung der Informationsverarbeitung im Front Door<sup>53</sup>-Bereich lokaler Kinderschutzbehörden dient einerseits der im Child Act von 2004 normierten Verfahrensrationalität, sie ist andererseits aber auch Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung durch Neue Steuerung. Die Prozessoptimierung in einzelnen Verfahrensabschnitten (hier Erstaufnahme und Kategorisierung von Gefährdungshinweisen) soll der lokalen Kinderschutzbehörde die zeit- und kosteneffiziente Umsetzung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen sowie Auditierungsvorgaben im Rahmen der Qualitätssicherung ermöglichen. Die ethnographische Analyse der IAS-Umsetzung zeigt allerdings, dass die mangelnde Verlinkung systemrelevanter Entscheidungen mit der Anwendungsebene der Sozialen Arbeit Systemrisiken hervorbrachte, die Fehleinschätzungen wahrscheinlich machten. Entscheidungen bezüglich der Softwareentwick-

48 „Dieser Umstand wird durch die in der Qualitätsdebatte häufig zitierte Kritik karikiert, mit dem ISO-Qualitätsmanagement könne auch ein Schwimring aus Beton als qualitativ hochwertiges Produkt eingestuft werden, sofern nur der Herstellungsprozess den im Qualitätshandbuch festgelegten Richtlinien folge“, *Hansen, F.* (Anm. 46), S. 57. Siehe auch *Höyneck, Th./Haug, M.* (Anm. 13), S. 41.

49 Vgl. *Fegert, J.M. et al.*, (Anm. 1), S. 223.

50 *Nauert, M.*, Neue Steuerung in der Praxis: Von Nutzenkalkül und Fremdbestimmung der Sozialen Arbeit, in *Widersprüche* 23 (90), S. 9–23.

51 *Broadhurst, K. et al.*, Performing ‚Initial Assessment‘: Identifying the latent conditions for error at the front-door of local authority children’s services, in *British Journal of Social Work*, 40, 2010, S. 352–370.

52 Vgl. *Wilke, H.* (Anm. 40), S. 239.

53 Der sog. Front Door-Bereich ist die zentrale Schnittstelle zwischen Informationszufluss und behördlicher Bearbeitung.

lung und im Organisationsmanagement verursachten negative Auswirkungen (Adverse Effects) auf die Umsetzungsebene.<sup>54</sup> Schlechte Arbeitsbedingungen (Zeitdruck, Unterbelegung, Fehlbesetzung u. a.) und strukturell bedingte Schwächen in der Fehleranalyse führten dazu, dass die Anwendungspraxis der Sozialen Arbeit dem sozial-egalitären Impetus der durch den Child Act normierten Verfahrensrationalität („Every Child Counts“) aufs Schärfste zu widersprechen begann. Um die rigiden Zeitvorgaben des IAS einhalten zu können, wurden Hinweise auf Gefährdungsrisiken für ältere Kinder und Jugendliche nicht in das System eingespeist. Sozialarbeiter/innen waren vom Management aufgefordert worden, notfalls davon auszugehen, dass diese sich selbst helfen können. Ferner wurden Gefährdungsrisiken basierend auf einzelnen Indikatoren eingeschätzt, statt sie im Zusammenspiel mit unterschiedlichen Variablen zum Gegenstand der Risikoabwägung zu machen.<sup>55</sup>

### 3 Fazit

Aus der Perspektive des Gesetzgebers mag das BKiSchG als rationale Antwort auf problematische Kinderschutzverläufe gelten. Mit Blick auf die in der vorherigen Fehleranalyse diagnostizierten dysfunktionalen systemischen Aspekte im Kinderschutznetz greift die der Auffassung „fachliche Verbesserung durch mehr Regulierung und stärkere Vorgaben“ zugrunde liegende juristische Rationalität von Länder- und Bundesgesetzgeber zu kurz. Als Steuerungsmittel kann das Recht Lernprozesse innerhalb und zwischen den im Kinderschutz tätigen Professionen und Organisationen bestenfalls anstoßen.

Die Formalisierung von Standardisierungsroutinen über EDV-gestützte Dokumentations- und Interventionsplanungssysteme gilt mittlerweile auch in Deutschland als eine zukunftssträchtige managerielle Lenkungspraxis zur Durchsetzung der Neuen Steuerung im Kinderschutzbereich.<sup>56</sup> Möglicherweise gelingt es, bei der Umsetzung der Neuen Steuerung im Kinderschutzbereich aus den Fehlern anderer Länder zu lernen. Vermutlich gibt es aber auch länderspezifische Umsetzungsrisiken. Die gesetzliche Normierung verbindlicher Netzwerkstrukturen im KKG, die auf die Überwindung der Systemgrenzen einzelner Wissenschaftsdisziplinen zugunsten der optimalen Wissens- und Informationsverarbeitung zielt, könnte ein wichtiger, Erfolg versprechender Schritt sein. Allerdings stellt sich die Frage, ob pathologische Formen des Lernens, die im berufsständisch gegliederten Wohlfahrtssystem Deutschlands gewissermaßen angelegt sind, im Umsetzungsprozess überwunden werden können. Gemeint ist z. B. rollenbeschränktes Erfahrungslernen<sup>57</sup> an den Schnittstellen der Professionen, die an der Gefährdungseinschätzung beteiligt sind (Soziale Ar-

54 Eine aktuelle empirische Untersuchung zur Nutzung von Fachsoftwares durch die Soziale Arbeit in Deutschland bestätigt das hier implizit angesprochene Spannungsverhältnis zwischen Standardisierung durch Fachsoftware und Einzelfallorientierung. Der Autor kommt diesbezüglich zu dem Schluss, dass „die technisierten Funktionen in Fachsoftwares möglichst an den Routinen der Lebenspraxis anschließen oder im Sinne eines Anschmiegens an individuelle Routinen veränderbar sein (sollten)“, vgl. *Weber, J.*, Fachsoftwares und/oder professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit – Von Standardisierungsmomenten arbeitsprozessorientierter Fachsoftware und deren (Nicht-)Anpassungsweisen in der Praxis. Masterthesis, Evangelische Hochschule Freiburg, Freiburg 2013, S. 93.

55 *Broadhurst, K.* et al, (Anm. 51), S. 366.

56 *Bode, I.* (Anm. 42).

57 Gemeint ist ein Lernprozess, in dem individuelles Lernen kaum Auswirkungen auf das Verhalten einer Person zeitigt, weil die Rolle ihr Verhalten übermäßig definiert. „Beispielsweise schickt eine Firma einen Mitarbeiter auf einen Fortbildungskurs für Kommunikationstechniken; er lernt diese Techniken zwar pflichtbewusst, wendet sie aber nie an, weil er in seiner Rolle als untergeordneter Sachbearbeiter keine Anlässe für aktive Kommunikation sieht“, *Wilke, H.* (Anm. 40), S. 238.

beit, Polizei, Medizin u. a.). Wird die eigene Profession aufgrund mangelnder Stattsicherheit in ihrer Wertigkeit unter der anderer im Verfahren beteiligten Professionen wahrgenommen, besteht die Gefahr einer Autoritätsüberlagerung. Ein verlässlicher Wissenstransfer und interdisziplinärer Austausch können in diesem Fall durch eine Art Trotz- und Abwehrhaltung („von denen lass ich mir nichts sagen“) oder durch eine generelle Überhöhung der Aussagen der als höherwertig eingeschätzten Profession gestört werden.<sup>58</sup> Andersherum sind Fälle denkbar, in denen Professionelle aus dem subjektivem Gefühl der Statusüberlegenheit heraus handeln und dadurch den interdisziplinären Austausch und Wissenstransfer blockieren. Mit ihrer interdisziplinär angelegten Ausbildung sind Sozialarbeiter/innen in hohem Maße geeignet, Netzwerkstrukturen zu schaffen und in diesen Strukturen professionell zu handeln und für Wissenstransfer und Vermeidung von pathologischen Lernprozessen zu sorgen. Auch der Umgang mit Entscheidungsdilemmata und Paradoxien ist der Sozialen Arbeit vertraut. Ob die Profession im Feld Kinderschutz und den dazu gehörigen Verfahren inzwischen erfolgreich agiert, kann letztlich angesichts eines an Forschungsbedarfen reichen Feldes nicht beantwortet werden. Die Zunahme der absoluten Zahl der Verfahren zur Gefährdungseinschätzung und der Inobhutnahmen, die, wenn die Zahlen demographisch bereinigt würden, noch deutlicher ausfielen,<sup>59</sup> sprechen für die These, Sicherheit und Legitimität vor allem durch strikte Befolgung der rechtlichen Vorgaben in Verfahren der Gefährdungseinschätzung erreichen zu wollen. Sollten antizipierte scheinbare Haftungsrisiken in Kombination mit dem Wunsch, Vertrauensbeziehungen und zugleich „Drohkulissen“ aufbauen zu wollen, eine eigene Verfahrensdynamik entwickeln, die wenig eingebunden ist in personale und organisationale Lernprozesse, könnten die Ausweitung der Kontrolle und die hohen Kosten langfristig zu einem „roll back“ führen. Erfolg lässt sich am tatsächlichen Gelingen des Kinder- und Jugendschutz<sup>60</sup>, nicht an der Zahl eingeleiteter Verfahren zur Einschätzung der Gefährdung, ablesen. Wenn Verfahren für fremde Zwecke instrumentalisiert werden, um ohne Not haftungsrechtliche Sicherheit schaffen zu wollen oder in einem begrenzten Budget sozialrechtliche Leistungen zu legitimieren,<sup>61</sup> ist dem Kinderschutz nicht geholfen.

*Verf.: Katrin Toens, Evangelische Hochschule Freiburg, Bugginger Str. 38, 79114 Freiburg, Telefon: 0761 47812-87, Fax: 0761-47812-30, E-Mail: toens@eh-freiburg.de*

*Isolde Geissler-Frank, Evangelische Hochschule Freiburg, Bugginger Str. 38, 79114 Freiburg, Telefon: 0761-47812-55, Fax: 0761-47812-30, E-Mail: Geissler-Frank@estate-freiburg.de*

58 Vgl. *Fegert et al.* (Anm. 1), S. 249.

59 Vgl. Das Statistische Bundesamt meldet einen neuen Höchststand bei der Zahl der Inobhutnahmen, Pressemitteilung vom 7.08.2013, siehe auch Anm. 20.

60 Jugendschutz scheint, darauf gibt es inzwischen mehrere Hinweise, vernachlässigt zu werden, s. Anm. 25.

61 Zur zunehmenden Legitimationspflicht sozialer Dienstleistungen, siehe *Polutta, A.*, Wirkungsorientierte Transformation der Jugendhilfe. Ein neuer Modus der Professionalisierung Sozialer Arbeit? Wiesbaden 2014, S. 96.