

rer Selbstbestimmung Gebrauch. An den dafür entscheidenden sua-sponte-Mitteilungen über Verdachtsmomente sind sie weder durch das Datenschutzrecht (s. o. 4.) noch durch die dienst- und arbeitsrechtlichen Fürsorgepflichten (s. o. 5.) grundsätzlich gehindert. Freilich ergeben sich daraus einerseits Grenzen mit Rücksicht auf mögliche überwiegende Interessen eines Opfers, andererseits Sorgfaltspflichten beim Umgang mit einem verdächtigen Mitarbeiter. Diese Maßgaben werden in den geltenden Leitlinien der Kirchen (s. o. 1.) zutreffend nachgezeichnet. Das kirchliche Recht ist im Übrigen – von unterschiedlichen Ausgangspunkten her – darauf eingerichtet, die kircheneigenen Verfahren zur Verwirklichung des kirchlichen Strafrechts beziehungsweise des kirchlichen Disziplinarrechts in Missbrauchsfällen ohne gegenseitige Störungen mit den Erfordernissen und Ergebnissen der staatlichen Strafverfolgung zu koordinieren (s. o. 6.).

Der Blick auf Fälle des sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen ist ein Blick in menschliche Abgründe. In der Kirche stehen sie in einem besonders schmerzhaften Kontrast nicht nur zu dem, was von der Kirche erwartet wird, sondern auch zu dem, was die Kirche als Hoffnung verkündigt. Diese Verkündigung geht nicht über die menschlichen Abgründe hinweg, sondern betreibt ihre Aufdeckung und Aufhellung in einem über das kirchliche Disziplinarrecht und die staatliche Strafverfolgung hinausweisenden Sinn.

Verf.: Prof. Dr. Michael Germann, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristische Fakultät, 06099 Halle (Saale), E-Mail: Kirchenrecht@jura.uni-halle.de

Franziska Kelle, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristische Fakultät, 06099 Halle (Saale), E-Mail: Kirchenrecht@jura.uni-halle.de

Joachim Merchel

Der „Kinderschutz“ und das rechtliche Steuerungskonzept: Anmerkungen anlässlich des Regierungsentwurfs zu einem „Bundeskinderschutzgesetz“

Die Bundesregierung hat am 14.03.2011 den „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG)“ vorgelegt. Dieser Entwurf ist der Nachfolger eines gescheiterten Gesetzesvorhabens aus der vorhergehenden Legislaturperiode¹. Der damalige Gesetzesentwurf war auf erhebliche Kritik der Fachwelt gestoßen und wurde aufgrund der kontroversen Debatten innerhalb der Regierungskoalition nicht mehr mehrheitsfähig.

Die öffentlichen Debatten, in denen – in der Regel im Zusammenhang mit „Fällen“, in denen ein Kind zu Schaden gekommen war – das Handeln der Jugendämter einer kritischen Betrachtung unterzogen wurde, markieren eine Aufforderung zum politischen Handeln. Fälle von mas- siver Kindeswohlgefährdung alarmieren die Öffentlichkeit, und die darauf folgenden emotionali-

1 „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Kinderschutzes (Kinderschutzgesetz)“; Bundestagesdrucksache 16/12429 vom 25.03.2009.

sierenden Debatten erzeugen einen Druck auf die politischen Akteure, „etwas zu tun“, damit „so etwas nicht wieder vorkommen kann“. Politiker erweisen sich dann als „handlungsfähig“, wenn sie politische Programme zur Behebung des Missstands initiieren und/oder gesetzgeberische Aktivitäten entfalten, um durch das Schließen vermeintlicher „Regelungslücken“ das Handeln von Akteuren (Einzelpersonen und Organisationen) so zu steuern, dass das identifizierte Problem mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mehr auftaucht. Auf der Ebene der politischen Programme wurden in den vergangenen Jahren viele Aktivitäten in Gang gesetzt: von der Gründung eines „Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH)“ über Modellprogramme in den Bundesländern bis hin zu vielfältigen Aktivitäten im kommunalen Bereich, in denen die Akteure über die Jugendhilfe hinaus sich auch um die Einbeziehung des Gesundheitsbereichs bemühten². Gesetzgeberische Aktivitäten wurden von den Bundesländern entfaltet: von einer verstärkten Verpflichtung zu Früherkennungsuntersuchungen („U-Untersuchungen“) bis hin zu komplexer angelegten „Kinderschutzgesetzen“³. Es war zu erwarten, dass auch die politischen Akteure auf Bundesebene ihre gesetzgeberische Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen wollten und dass daher das Thema „Kinderschutz“ in der neuen Legislaturperiode erneut zum Gegenstand gesetzgeberischer Aktivitäten wurde.

Neben den durch die öffentlichen Debatten unterstützten Motiven zum gesetzgeberischen Handeln sind zwischenzeitlich auch zwei Problembereiche in den Fokus öffentlicher Diskussionen geraten, die thematisch ebenfalls mit dem Begriff „Kinderschutz“ in Verbindung gebracht werden:

- Die Vorfälle der sexuellen Gewalt gegen Kinder und Jugendliche in Einrichtungen führten zur Installierung eines „RundenTisch gegen Sexuelle Gewalt (Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich)“, bei dessen Erörterungen auch Vorschläge zur Vermeidung von gewaltfördernden Strukturen und Ereignissen formuliert wurden.
- Die Aufdeckung des Machtmisbrauchs und menschunwürdiger Umgangsweisen mit Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Heimerziehung vor allem in den 1950er und 1960er Jahren wurde aufgearbeitet in einem „Runden Tisch Heimerziehung“, bei dem neben der Frage der Entschädigung für betroffene ehemalige „Heimkinder“⁴ analysiert wurde, in welchen Strukturen dieser Machtmisbrauch erfolgen konnte und auf welche Weise man dem Entstehen solcher Strukturen vorbeugen könnte.

Obwohl also die vorangegangenen gesetzgeberischen Aktivitäten (insbesondere die Einführung des § 8a SGB VIII) und deren Umsetzung noch kaum evaluiert waren (und sind) und obwohl die gesetzgeberischen und programmbezogenen Aktivitäten der Bundesländer zum Kinderschutz noch nicht ausgewertet sind, hat sich die Bundesregierung motiviert gesehen, das Thema „Kinderschutz“ weiter gesetzgeberisch zu bearbeiten und sich auf diese Weise als politisch handlungsfähig zu präsentieren. Unterstützt wurde diese Motivation durch die Erörterungen und Ergebnisse der beiden „Runden Tische“, bei denen Gründe für Machtmisbrauch und Gewalthandeln gegenüber Kindern und Jugendlichen erkennbar geworden sind, die auch heute noch nicht ausgeräumt scheinen und die daher Ergänzungen und Korrekturen in den vorhandenen Steuerungsmodalitäten als an-

2 Aus der vielfältigen Literatur vgl. als ersten Einblick: *Bastian, P./Diepholz, A./Lindner, E.* (Hrsg.), Frühe Hilfen für Familien und soziale Frühwarnsysteme, Münster u. a. 2008.

3 Überblick zu den landesgesetzlichen Aktivitäten und kurze Einschätzung bei *Fegert, J. M./Ziegenhain, U./Fangerau, H.*, Problematische Kinderschutzverläufe. Mediale Skandalisierung, fachliche Fehleranalyse und Strategien zur Verbesserung des Kinderschutzes, Weinheim/ München 2010, S. 323 ff.

4 S. dazu den kritischen Bericht von *Kappeler, M.*, Unrecht und Leid – Rehabilitation und Entschädigung? Der Abschlussbericht des Runden Tisches Heimerziehung, in: Neue Praxis 1/2011, S. 3–19.

gemessen erschienen ließen. Das vorläufige Ergebnis ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem „Bundeskinderschutzgesetz“.

Bei der Betrachtung dieses Entwurfs drängen sich – neben der (natürgemäß auch kontroversen) Erörterung von Einzelregelungen – durch die Anlage des Gesetzes zwei grundlegende Fragen auf, denen in den folgenden Ausführungen – eher thesenartig – nachgegangen werden soll:

- (1) Welche Sachverhalte werden mit dem **Begriff „Kinderschutz“** angesprochen? Regelt das beabsichtigte Gesetz tatsächlich, wie es der Name suggeriert, den „Kinderschutz“, oder werden hier unter dem Mantel des „Kinderschutzes“ weitergehende Regelungen vorgenommen? Wird möglicherweise der Begriff „Kinderschutz“ gesetzgebungsrechtlich instrumentalisiert, und mit welchen Folgen für die Jugendhilfe kann dies verbunden sein?
- (2) In welcher Weise versucht der Gesetzgeber, das Instrument „Recht/Gesetz“ als Steuerungsmedium für den Kinderschutz einzusetzen? Welches **Steuerungskonzept** wird explizit oder implizit mit dem Gesetzentwurf verfolgt? Ist das dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Steuerungskonzept geeignet, den politisch gewünschten Zustand im Bereich des Kinderschutzes zu erreichen bzw. diesen maßgeblich zu befördern?

1 Zum Begriff „Kinderschutz“ und dessen Verwendung im politischen Diskurs

Seit der verstärkten öffentlichen Debatte zum „Kinderschutz“ ist dieser Begriff in aller Munde und wird für unterschiedliche Sachverhalte ins Feld geführt: Von „Kinderschutz“ ist die Rede, wenn es um lebens- und gesundheitsbedrohliche Formen der Kindesvernachlässigung im frühen Kindesalter geht, wenn über Grenzen der Nutzung und der Präsentation in Medien gesprochen wird, wenn körperliche oder psychische Gewalt (z. B. Mobbing in schulischen Zusammenhängen) gegen Kinder oder Jugendliche thematisiert wird u. a. m. Auch die sexuelle Gewalt, die Kinder und Jugendliche in halböffentlichen oder öffentlichen Räumen (Internate, Schulen, Einrichtungen der Heimerziehung, Freizeitveranstaltungen, Sportvereine) erlitten haben, oder der Machtmmissbrauch in Einrichtungen mit entwürdigenden „Erziehungs“praktiken werden mit dem Begriff des „Kinderschutzes“ in Zusammenhang gebracht. Ursprünglich hatte dieser Begriff eine engere Bedeutung: Er wurde verwendet zur Bezeichnung von gezielten präventiven und intervenierenden Aktivitäten im Kontext einer „Kindeswohlgefährdung“, wie sie im Hinblick auf § 1666 BGB beschrieben werden kann. Der Begriff wird allmählich so ausgeweitet, dass sein Bedeutungsgehalt immer verschwommener wird: Letztlich wird die gesamte Kinder- und Jugendhilfe zu einem Konglomerat eines groß angelegten „Kinderschutzes“. Denn in irgendeiner Weise ist jede Aktivität im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe darauf angelegt, Kinder und Jugendliche zu „schützen“ – entweder durch präventive Aktivitäten, die eine gefährdende Situation zu vermeiden helfen (entweder konkret auf mögliche gefährdende Situationen oder Zustände bezogen wie z. B. beim erzieherischen Kinder- und Jugendschutz oder allgemein durch Stärkung von Aspekten der Persönlichkeitsbildung wie z. B. durch die Kinder- und Jugendarbeit), oder durch intervenierende Aktivitäten, bei denen zumindest erste Ansätze einer Gefährdungsentwicklung bereits absehbar sind bzw. bei denen Ereignisse als solche Ansatzpunkte angenommen werden können.

Im Begriff des „Kinderschutzes“ liegen vielfältige semantische Potentiale. Dies macht diesen Begriff relativ problemlos nutzbar für unterschiedliche Sachverhalte, was jedoch für die Kommu-

nizierbarkeit dieses Begriffs mit Problemen verbunden ist. Einerseits wird „Kinderschutz“ zu einer Chiffre, die aufgrund ihrer positiven emotionalen Konnotationen und aufgrund ihres dadurch hervorgerufenen hohen Legitimationspotentials politisch genutzt werden kann, um z. B. beabsichtigte Veränderungen von Strukturen akzeptabler zu machen oder Finanzierungen durchzusetzen. Andererseits bedarf es jedoch intensivierter Verständigungsbemühungen, damit diejenigen, die den Begriff kommunizieren, die Gewissheit erlangen können, dass der von ihnen gemeinte Kommunikationsgehalt auch bei ihren Kommunikationsadressaten ankommt. Dabei sind bereits selbst bei Jugendhilfe-Fachkräften Unsicherheiten zu beobachten: Auch bei diesen Personen macht es bisweilen Mühe, den Unterschied zwischen einer „Kindeswohlgefährdung“ (§ 8a SGB VIII in Verb. mit § 1666 BGB) und einer nicht ausreichenden Gewährleistung einer „dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechenden Erziehung“ (§ 27 Abs. 1 SGB VIII) plausibel zu machen und einigermaßen transparent zu kommunizieren. Je ausgeweiteter die Anwendung des Begriffs „Kinderschutz“ wird und je mehr (fach-)politische Akteure der Neigung unterliegen, sich die emotionalisierende Suggestivkraft dieses Begriffs politisch zu Nutze zu machen, desto schwieriger wird es zum einen, angemessene und verständigungsorientierte Kommunikationen über den jeweils gemeinten Sachverhalt herzustellen. Zum anderen sind konzeptionelle Folgen für die Jugendhilfe in Rechnung zu stellen: Arbeitsfelder der Jugendhilfe werden tendenziell stärker in die Logik des Kinderschutzes einbezogen und sehen sich der Anforderung ausgesetzt, sich stärker als vorher durch den von ihnen geleisteten „Kinderschutz“-Beitrag zu legitimieren.

Auch im Gesetzentwurf zum Bundeskinderschutzgesetz (E-BKiSchG) wird der Kinderschutzbegriff aus seiner ursprünglichen engeren Bedeutung gelöst – mit der Folge, dass „Kinderschutz“ nun als Chiffre hineinragt in die Debatten um Verhinderung des Machtmisbrauchs in Einrichtungen („Runder Tisch Heimerziehung“) und – als eine „Variante“ dieses Machtmisbrauchs – in die Überlegungen zur sexuellen Übergriffe auf Kinder und Jugendliche in pädagogischen Organisationen.⁵ Ferner verfolgt die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf ausdrücklich das Ziel, Verfahren zur „(Weiter-)Entwicklung fachlicher Handlungsleitlinien und Qualitätskriterien für die Arbeit der Kinder- und Jugendhilfe“ zu verankern (E-BKiSchG, S. 1) – wohlgemerkt: im Rahmen eines Gesetzes zum *Kinderschutz!* Der Kinderschutz wird hier zum Transportmittel für die Installierung neuer infrastruktureller Steuerungsverfahren, die – wie noch darzulegen sein wird – fachpolitisch durchaus kontrovers diskutiert werden können. Die Legitimation durch die Formel „Kinderschutz“ erhöht die Schwelle für eine Ablehnung der vorgeschlagenen Verfahren: Denn gegen einen guten „Kinderschutz“ kann man eigentlich nichts haben, erst recht nicht, wenn dieser mit dem Zustimmung erheischenden Begriff „Qualität“ in Verbindung gebracht wird! Insofern hat der Entwurf des Bundeskinderschutzgesetztes auch einen „sprachpolitischen“ Gehalt: Er fördert die Tendenz zur Ausweitung und damit zur Erosion der Bedeutung des Begriffs „Kinderschutz“, er ist gleichzeitig sichtbarer Ausdruck einer Instrumentalisierung der Chiffre „Kinderschutz“ und befördert implizit die Tendenzen einer solchen Instrumentalisierung.

2 Zum Steuerungskonzept und zum Steuerungsverständnis im Entwurf des Bundeskinderschutzgesetzes

Die Steuerung im Bereich des Kinderschutzes kann Impulse setzen in Richtung dreier „Gegenstände“ einer Steuerung:

5 So ausdrücklich in der Begründung zum Gesetzentwurf, S. 24.

- (1) Sie kann auf Personen zielen: Personen sollen in ihrem Handeln beeinflusst bzw. in einer bestimmten Weise geprägt werden (personenbezogene Steuerung).
- (2) Mit der Steuerung können Einrichtungen bzw. Organisationen angesprochen werden: Organisationen können verpflichtet werden, Verfahrensweisen oder bestimmte organisationale Praktiken herauszubilden, durch die ein bestimmter angezielter Zustand möglichst verlässlich erreicht werden soll (organisationsbezogene Steuerung).
- (3) Man kann versuchen, über Personen und Organisationen hinaus einen infrastrukturellen Rahmen zu steuern, um mit Hilfe infrastruktureller Gestaltungsmechanismen (Leistungsangebote, Anreize, Finanzierungsmechanismen etc.) sowohl Personen (z. B. zur Inanspruchnahme von Leistungen) als auch Organisationen (z. B. zur Kooperation mit anderen Organisationen) zu einem gewünschten Handeln zu animieren (infrastrukturbbezogene Steuerung).

Zu allen drei Steuerungsoptionen enthält der Entwurf zum Bundeskinderschutzgesetz Regelungen. Die Bundesregierung verfolgt ein komplexes Steuerungskalkül, das im Folgenden kurz charakterisiert und bewertet werden soll.

zu (1): personenbezogene Steuerung

Diese Steuerungsoption wird im Gesetzentwurf vor allem in vier Formen genutzt:

- Es werden Beratungsansprüche formuliert (§ 4 Abs. 2 E-BKiSchG und § 8b SGB VIII – E-BKiSchG). Personen, die beruflich mit Kindern und Jugendlichen in Kontakt stehen und möglicherweise mit Situationen konfrontiert werden, in denen sich eine Kindeswohlgefährdung zeigen kann, sollen zur Einschätzung einer solchen Gefährdung fachliche Beratung in Anspruch nehmen können; eine solche fachliche Beratung ist vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu organisieren. Kinder und Jugendliche erhalten einen eigenen, von den Personensorgeberechtigten unabhängigen Rechtsanspruch auf Beratung, „wenn die Beratung aufgrund einer Not- und Krisenlage erforderlich ist und solange durch die Mitteilung an den Personensorgeberechtigten der Beratungszweck vereitelt würde“ (§ 8 Abs. 3 SGB VIII – E-BKiSchG).⁶
- Personen außerhalb der Jugendhilfe, die beruflich mit Kindern und Jugendlichen Umgang haben, werden aufgefordert, mögliche Situationen einer Kindeswohlgefährdung mit dem Kind/ Jugendlichen und den Personensorgeberechtigten anzusprechen und auf die Inanspruchnahme von Hilfen hinzuwirken (§ 4 Abs. 1 und 3 E-BKiSchG). Sind ihre Bemühungen zur Anwendung der Gefährdung erfolglos, so werden sie befugt, entsprechende Informationen an das Jugendamt zu geben. Durch diese Befugnisnorm wird die bisher undurchsichtige und für einige Akteure undeutliche Normsituation für Berufsgeheimnisträger deutlich und transparent geregelt.

6 Hier handelt sich es sich nicht um eine gänzlich neue Regelung. Die bisherige Formulierung in § 8 Abs. 3 SGB VIII, wonach Kinder und Jugendliche ohne Kenntnis der Personensorgeberechtigten *beraten werden können*, ist hier lediglich in einen Anspruch der Kinder und Jugendlichen umformuliert worden. Sprachlich soll also der Anspruchscharakter der Kinder und Jugendlichen in den Mittelpunkt gestellt werden; materiell ändert sich nichts. Schon aus der bisherigen Formulierung ergibt sich unter den in § 8 Abs. 3 genannten beiden Voraussetzungen faktisch ein Leistungsanspruch des Minderjährigen (Wiesner SGB VIII § 8 Rn. 46; 3. Aufl.). Die Umformulierung nimmt eine Anregung des „Runden Tisches gegen sexuelle Gewalt“ auf. Von der „jetzt schon so ausgelegten Befugnisnorm“ verspricht sich die Bundesregierung „eine höhere Verbindlichkeit und eine stärkere Wirkung“ (E-BKiSchG; Begründung S. 34) – was auch immer man sich darunter vorstellen mag.

- Im Gesetzentwurf werden zwei Anforderungen eingeführt, mit denen das methodische Handeln der Jugendamtsmitarbeiter gesteuert werden soll: Die Mitarbeiter des Jugendamtes werden aufgefordert, sich bei Gefährdungshinweisen in der Regel „einen unmittelbaren Eindruck von dem Kind und von seiner persönlichen Umgebung zu verschaffen“ (§ 8a Abs. 1 Satz 2 SGB VIII – E-BKiSchG), also einen Hausbesuch vorzunehmen, und sie sollen bei Wechsel der Zuständigkeit des öffentlichen Trägers (z. B. beim Umzug der Personensorgeberechtigten in einen anderen Jugendamtsbezirk) die für den Kinderschutz erforderlichen Daten im Rahmen eines Gesprächs (persönliches oder telefonisches „Übergabegespräch“) übermitteln (§ 86c – E-BKiSchG). Formal richtet sich die Regelung selbstverständlich an den Träger der öffentlichen Jugendhilfe und könnte daher als eine Form der organisationsbezogenen Steuerung eingeordnet werden. Es handelt sich aber dennoch im Kern um eine personenbezogene Steuerungsoption, weil durch diese Regelungen unmittelbar das methodische Handeln der einzelnen Jugendamtsmitarbeiter ange- sprochen wird.
- Im Schnittbereich zwischen personenbezogener und organisationsbezogener Steuerung sind die Regelungen zum „Tätigkeitsausschluss einschlägig vorbestrafter Personen“ (§ 72a SGB VIII – E-BKiSchG) zu verorten. Einerseits werden Organisationen verpflichtet, bei der Auswahl von Mitarbeitern durch die Vorlage erweiterter Führungszeugnisse dafür Sorge zu tragen, dass keine Person mit einer durch ein Sexualdelikt ausgelösten Vorstrafe in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen tätig wird. Andererseits zielt die Regelung auch auf eine personenbezogene Steuerung, indem aufgrund einer personenbezogenen Überprüfung bestimmten Personen der Zugang zu pädagogischen Organisationen verweigert wird. Gegenüber den zur Zeit geltenden Regelungen soll die personenbezogene Überprüfung in doppelter Hinsicht intensiviert werden: Zum einen sollen die Sachverhalte, die Bestandteile der Prüfung sind, erweitert werden („erweitertes Führungszeugnis“), und zum anderen wird der zu überprüfende Personenkreis ausgedehnt (nicht nur hauptberuflich, sondern auch nebenberuflich und ehrenamtlich tätige Personen). Die im Vorfeld höchst umstrittene Frage, für welche Tätigkeitsfelder eine Überprüfung nebenberuflicher und ehrenamtlich tätiger Mitarbeiter vorzunehmen ist, wird vom Gesetzgeber nicht generell entschieden. Vielmehr sollen die örtlichen Jugendämter aufgrund ihrer Kenntnis der jeweiligen Handlungsbereiche entscheiden, an welchen Stellen nebenberuflich und ehrenamtlich Tätige einen persönlichen Zugang zu Kindern und Jugendlichen aufbauen und Vertrauenspotentiale entwickeln können, die ein Tor für Machtmissbrauch öffnen und bei denen dementsprechend die Vorlage von Führungszeugnissen auch für nebenberuflich und ehrenamtlich Tätige erforderlich ist. Über Vereinbarungen sollen auch die freien Träger in das Prüfungshandeln eingebunden werden.

Die Maßnahmen zur personenbezogenen Steuerung werden von den meisten Fachorganisationen und von den Interessenträgern in den Bundesländern und den Kommunen akzeptiert oder gar begrüßt. Die personenbezogenen Steuerungsmaßnahmen werden als förderliche Instrumente zur Verbesserung des Kinderschutzes angesehen. Lediglich die Regelungen, die in das methodische Handeln von Jugendamtsmitarbeitern hineinreichen, sind einer kritischeren Betrachtung ausgesetzt.

Der „verpflichtende Hausbesuch“ war beim ersten Entwurf eines Kinderschutzgesetzes aus dem Jahr 2009 einer der am meisten umstrittenen Aspekte. Mit einer solchen Regelungsabsicht vollzog das Ministerium im Jahr 2009 eine markante Änderung der Steuerungsstrategie, die das SGB VIII bisher geleitet hatte. Das SGB VIII beabsichtigte eine Steuerung vor allem über den Modus

der Zweckprogrammierung⁷, dem fachlich geprägte Verfahren an die Seite gestellt wurden (Hilfeplanung, Jugendhilfeplanung, Arbeitsgemeinschaften nach § 78, Vereinbarungen gem. §§ 78a-g etc.). Für die Verfahren wurden lediglich allgemeine, fachlich begründbare Prinzipien formuliert, an denen sich Verfahrensgestaltung auszurichten hatte⁸; genaue methodische Handlungsweisen wurden nicht vorgegeben. Damit akzeptierte der Gesetzgeber die Eigenlogik professionellen Handelns: Im Verfahrensrahmen wurden einige, in der Profession akzeptierte Grundsätze formuliert, wohingegen sich die genaue Ausgestaltung in professioneller Autonomie und nach jeweiligen örtlichen und situativen Konstellationen herausbilden konnte. Diese Steuerungsstrategie erwies sich nach Auffassung der meisten Professionsvertreter als weitgehend erfolgreich; zumindest wurde sie akzeptiert als die für eine Profession angemessene und die Unkalkulierbarkeiten der Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe angemessen verarbeitende Form der Steuerung.

Mit der Regelung zum Hausbesuch im Gesetzentwurf aus dem Jahr 2009 wurde die zweckprogrammierte Steuerungsstrategie durchbrochen, indem eine sehr konkrete methodische Handlungsweise gefordert wurde und die Jugendamtsmitarbeiter damit in ihrem professionellen Selbstverständnis eingeschränkt wurden. In dem neuen Gesetzesentwurf ist dieser Eingriff abgemildert worden, indem die Vorgabe zum Hausbesuch an eine fachliche Einschätzung der Mitarbeiter geknüpft wird („.... sofern dies nach fachlicher Einschätzung erforderlich ist ...“, § 8a Abs. 1 Satz 2 SGB VIII E-BKiSchG). Bei dieser veränderten Version ist der Widerstand der Fachwelt deutlich reduziert: Denn zum einen erfolgt in einer großen Zahl von Fällen bereits heute ein Hausbesuch, und zum anderen wird mit der Voraussetzung der eingeschätzten fachlichen Erforderlichkeit eine Selbstverständlichkeit in das Gesetz geschrieben, die eine professionelle Bewertung ermöglicht. Insofern wurde die Regelung, die bereits im vorangegangenen Referentenentwurf vorhanden war, von den meisten Interessenträgern für nicht schädlich gehalten, weil sie der geübten Praxis entspricht; sie ist unter pragmatischen Gesichtspunkten „unproblematisch“, man kann „mit ihr leben“.

Jedoch sollte trotz dieser pragmatischen Bewertung die partielle Veränderung der Steuerungsstrategie wahrgenommen und in ihren nicht unproblematischen Auswirkungen erörtert werden. Der Hausbesuch wird faktisch zum gesetzlich normierten Regelfall erklärt, bei dessen Nichtrealisierung eine besondere Begründung erfolgen und aktenmäßig dokumentiert werden muss. Der Gesetzgeber setzt eine bestimmte methodische Handlungsweise als Norm und definiert somit in diesem Bereich das, was „professionelles Herangehen“ bedeutet. Ähnlich ist es mit der Regelung zur Fallübergabe bei einem Wechsel des zuständigen öffentlichen Jugendhilfeträgers. Selbstverständlich ist der Fall „ordentlich“, d. h. mit ausreichender Information an den zuständigen Jugendhilfeträger weiterzugeben. Doch der Gesetzgeber normiert hier die methodischen Einzelheiten: Auch ein umfassender und differenzierter schriftlicher Bericht reicht nicht aus, sondern es bedarf eines „Gesprächs“ zur Übergabe der Fallverantwortung, bei dem die Adressaten „angemessen zu beteiligen“ sind (§ 86c SGB VIII – E-BKiSchG). Beide Regelungen – zum „Hausbesuch“ und zum „Übergabegespräch“ – sind ein Einschnitt in das bisherige, im SGB VIII verfolgte Steuerungskonzept. Die genaue Festlegung von methodischen Arbeitsschritten führt Elemente einer

-
- 7 Zur Unterscheidung von Konditionalprogrammierung und Zweckprogrammierung s. Luhmann, N., Funktion und Folgen formaler Organisation, 5. Aufl. Berlin 1999; für die Sozialverwaltung s. Ortmann, F., Öffentliche Verwaltung und Sozialarbeit, Weinheim/München 1994, S. 47 ff.
- 8 Z. B. für die Hilfeplanung die Prinzipien: differenzierende Beteiligung von Adressaten, Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte, Kontinuierlichkeit, Zeit- und Zielbezug von Hilfen, Kooperation mit anderen Institutionen (vgl. ausführlicher Merchel, J., Hilfeplanung bei den Hilfen zur Erziehung SGB VIII. 2. Aufl. Stuttgart u. a. 2006). Die vielfältigen Aktivitäten in Jugendämtern zur Weiterentwicklung der Hilfeplanung und zur Installierung einer auf die Logik der Jugendhilfe ausgerichteten „sozialpädagogischen Diagnostik“ können als ein markanter Indikator für die produktive Aufnahme dieses gesetzlichen Steuerungsimpulses für die Praxis der Jugendhilfe angesehen werden.

Konditionalprogrammierung in ein Handlungsfeld ein, für das bisher aufgrund seiner Aufgaben und Handlungsstrukturen die Zweckprogrammierung als für eine sozialpädagogische Professionalität angemessen angesehen wurde. Es wird zu beobachten sein, ob dies ein Einzelfall bleibt oder ob weitere Versuche folgen werden, das methodische Handeln der professionellen Sozialen Arbeit über konditionalprogrammierte Steuerungsmuster „in den Griff zu bekommen“.

zu (2): organisationsbezogene Steuerung

Im Gesetzentwurf enthaltene organisationsbezogene Steuerungsmodalitäten richten sich gleichermaßen auf Jugendämter, Landesjugendämter und Leistungserbringer (Einrichtungen und Träger der freien Jugendhilfe). In Jugendämtern und bei den Leistungserbringern soll ein „qualifiziertes Gefährdungsmanagement“ installiert werden (Begründung E-BKiSchG, S. 23). Für das Jugendamt bedeutet dies,

- dass es eine Beratung durch eine in Kinderschutzfragen erfahrene Fachkraft gewährleisten muss (§ 3b SGB VIII – E-BKiSchG);
- dass es Eltern und werdende Mütter und Väter über Leistungsangebote im örtlichen Einzugsbereich („Frühe Hilfen“) informieren muss (§ 2 E-BKiSchG);
- dass es entscheiden muss, in welchen Handlungsfeldern die Vorlage eines erweiterten Führungszeugnisses auch bei nebenamtlich und ehrenamtlich tätigen Personen gefordert werden soll (§ 72a Abs. 3 und 4 SGB VIII – E-BKiSchG).⁹

Die Leistungserbringer (Einrichtungen und freie Träger), die im Rahmen einer Betriebserlaubnis gem. § 45 SGB VIII tätig sind, sollen durch neue gesetzliche Regelungen veranlasst werden, in ihren Konzeptionen zwei Themen zu verankern, die bisher zwar fachlich immer wieder propagiert wurden, die aber nicht mit einem gesetzlichen Verpflichtungsgrad versehen worden waren: Verfahren der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sowie „Möglichkeiten der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten“ (§ 45 Abs. 2 SGB VIII – E-BKiSchG).¹⁰ Beide Themen sind insbesondere vom „Runden Tisch Heimerziehung“ in die Gesetzesdebatte eingebracht worden: Beteiligungsverfahren und geregelte Beschwerdeverfahren sollen als Instrumente eingeführt werden, die einen Machtmisbrauch in Einrichtungen erschweren sollen. Einrichtungsträgern wird für die Entwicklung und Anwendung solcher Verfahren ein eigener Beratungsanspruch zugestanden, der von den Landesjugendämtern zu realisieren ist (§ 8b Abs. 2 SGB VIII – E-BKiSchG).

Die Überprüfung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren bildet einen Bestandteil im Rahmen einer intensivierten Verfahrenssteuerung, die über das Betriebserlaubnisverfahren realisiert werden soll. Das Betriebserlaubnisverfahren, das zur Zeit eher auf eine Überprüfung der „elementaren Voraussetzungen“ für den Betrieb einer Einrichtung begrenzt ist, soll zu einem „präven-

9 Da solche Entscheidungen möglicherweise umstritten sein werden, die Arbeitsmöglichkeiten verschiedener freier Träger betreffen und aufgrund ihrer politischen Bedeutung nicht als „Geschäft der laufenden Verwaltung“ eingestuft werden sollten, wird hier von einer Entscheidungszuständigkeit des Jugendhilfeausschusses gem. § 71 Abs. 2 und 3 SGB VIII auszugehen sein.

10 Zu den fachlichen Begründungen vgl. u. a. *Betz, T./Gaiser, W./Pluto, L.* (Hrsg.), Partizipation von Kindern und Jugendlichen, Bad Schwalbach 2010; *Blandow, J./Gintzel, U./Hansbauer, P.*, Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung, Münster 1999; Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Kinderschutz, Kinderrechte, Beteiligung, München 2008.

tiven Instrument der Gefahrenabwehr“ ausgebaut bzw. genutzt werden (Begründung E-BKiSchG, S. 42). Der Träger der Einrichtung hat zur Erlangung der Betriebserlaubnis neben den auch bisher üblichen Unterlagen (Nachweis der personellen, räumlichen, fachlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen) eine Konzeption der Einrichtung vorzulegen, die Aussagen enthält zur „Qualitätsentwicklung und -sicherung“ einschließlich der beiden genannten Themen „Beteiligung“ und „Beschwerdemöglichkeiten“. Zudem werden die Meldepflichten für den Träger der Einrichtung ausgedehnt: Beim überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind zu melden künftig auch „Ereignisse oder Entwicklungen, die geeignet sind, das Wohl der Kinder und Jugendlichen zu beeinträchtigen“ (§ 47 SGB VIII – E-BKiSchG).

Die auf die Leistungserbringer gerichteten organisationsbezogenen Steuerungsweisen haben zur Voraussetzung, dass auch beim überörtlichen Träger, also bei den Landesjugendämtern, Veränderungen vollzogen werden. Der Gesetzentwurf zielt also ebenfalls auf die Organisation „Landesjugendamt“. Das Landesjugendamt muss zum einen sein Angebotsspektrum erweitern: Konzeptionsentwicklung und Beratung in Fragen der Beteiligungsverfahren und angemessener Modalitäten des Beschwerdemanagements in Einrichtungen sowie in Fragen der Qualitätsentwicklung, und zwar weit über diejenigen Einrichtungen hinaus, die bisher nach §§ 78a-g finanziert worden waren. Denn die Verpflichtung zur systematisierten Qualitätsentwicklung gilt für alle Einrichtungen, die eine Betriebserlaubnis benötigen, also nicht nur für Einrichtungen der stationären Erziehungs hilfe. Zum anderen müssen die Landesjugendämter sich möglicherweise wieder stärker mit ihrem Kontrollauftrag identifizieren lernen. Zwar war die „Heimaufsicht“ immer eine der Aufgaben der Landesjugendämter gem. § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII, jedoch ist diese Aufgabe so zwischen die verschiedenen Beratungsaufgaben eingebettet, dass im Selbstverständnis verschiedener Landesjugendämter der Aufsichtscharakter bisweilen von der Betonung der dienstleistenden Beratung in den Hintergrund gedrängt wurde.¹¹ Im Kontext des „Kinderschutzes“ wird das Landesjugendamt wieder markanter als „Aufsichtsbehörde im Rahmen eines präventiven Kinderschutzes“ angefragt. Die Ausweitung der Meldepflichten, die neuen Akzentuierungen im Betriebserlaubnisverfahren, die Prüfung von erweiterten Führungszeugnissen und von „aufgabenspezifischen Ausbildungsnachweisen“ des Personals (§ 45 Abs. 3 Nr. 2 SGB VIII – E-BKiSchG): All dies verschiebt das geforderte Organisationsprofil des Landesjugendamtes stärker in Richtung Kontrollbehörde, ohne dass damit die Beratungsaufgaben eingeschränkt würden. Im Gegenteil: § 8b Abs. 2 SGVIII und § 79a Abs. 2 E-BKiSchG fordern von den Landesjugendämtern fachliche Beratungs- und Bündelungsaktivitäten. Hier ist allerdings kritisch nachzugefragt, ob angesichts der Veränderungen, die im Zuge der Föderalismusreform ermöglicht wurden¹², in allen Bundesländern noch Landesjugendämter existieren, die vor dem Hintergrund ihrer strukturellen und ressourcenmäßigen Rah-

11 Als ein illustratives Beispiel für eine solche Tendenz des Zurückdrängens von Kontrollfunktionen: „War die Heimaufsicht nach dem JWG in der Tendenz wesentlich noch dem Bereich der hoheitlichen Verwaltung zuzuordnen, so ist dieses Element zwar noch in den §§ 45 ff. SGB VIII zu finden, sie folgen jedoch weitgehend dem Trend des Gesetzes, die Gestaltung der Jugendhilfe sowohl hinsichtlich der Konzeption als auch der Gestaltung im Einzelfall in die Verantwortung der Träger der Einrichtungen und der Personen zu legen, die sie in Anspruch nehmen. Die Aufsicht der Behörden ist demgegenüber subsidiär und tritt nur dann in Aktion, wenn dazu ein besonderer Anlass besteht.“ (Abel, K., Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und sonstigen Wohnformen, Stuttgart u. a. 1995; Abel war bei Erscheinen des Buches Leiter der „Heimaufsicht“ beim Landesjugendamt Westfalen-Lippe). Im „Frankfurter Kommentar zum SGB VIII“ (Münster et al.; 6. Aufl.; Baden-Baden 2009) taucht die Kontroll- bzw. Aufsichtsfunktion des Landesjugendamtes in der Kommentierung des § 85 gar nicht mehr auf. „Der überörtliche Träger bekommt nach Abs. 2 eine seinen Charakter nach beratende, fördernde, anregende und planende sachliche Zuständigkeit zugewiesen.“ (§ 85 Rn. 2).

12 S. dazu Schmid, H./Wiesner, R., Die Kinder- und Jugendhilfe und die Föderalismusreform, in: Zeitschrift für Kind schaftsrecht und Jugendhilfe 9/2006, S. 392–396 (Teil 1) und 10/2006, S. 449–454 (Teil 2).

menbedingungen die vom E-BKiSchG geforderten Steuerungs- und Kontrollanforderungen angemessen erfüllen können.

Hinsichtlich der organisationsbezogenen Steuerungsimpulse in Richtung Leistungserbringer ist zunächst beachtenswert, dass diese verpflichtet werden, die Themen „Beteiligungsverfahren“ und „Beschwerdeverfahren“ in ihre konzeptionellen Überlegungen einzubeziehen. Allerdings sollte – auch bei denen, die die Bedeutung dieser Themen fachlich hoch einschätzen und befördern wollen – allein dadurch noch kein allzu großer Steuerungsoptimismus ausgelöst werden. Denn in welcher Weise die Organisationen den Steuerungsimpuls aufnehmen und verarbeiten, ist damit noch keineswegs ausgemacht. Es ist zu erwarten, dass in einem – quantitativ ungewissen – Teil der Einrichtungen der Impuls in einer formalisierten Form aufgenommen wird, ohne dass dadurch die sachliche Herausforderung für Pädagogik und für Organisationsgestaltung, die in dem Impuls enthalten ist, verstanden und produktiv verarbeitet wird. In diesen Fällen wird dann etwas Formales gemacht, das man gegenüber der Kontrollbehörde vorzeigen kann, und man vollzieht auf diese Weise die formale Anforderung. Demgegenüber wird der Sinn des organisationsbezogenen Gesetzesimpulses (Beteiligung und Beschwerdemöglichkeiten als Ausweis von pädagogischer Qualität und als strukturelle Prävention gegen Machtmissbrauch in Organisationen) erst dann aktualisiert, wenn dies zum Bestandteil einer Organisationskultur werden kann und von den Beteiligten im Alltag kontinuierlich und trotz der damit verbundenen Anforderungen, Schwierigkeiten und Konflikte gelebt werden kann. Der organisationsbezogene Impuls wird durch das beabsichtigte Gesetz eingebracht; die tatsächliche Steuerungswirkung ist damit noch lange nicht realisiert. Ob ein erheblicher Teil der Einrichtungen das als Teil ihrer Handlungsprogramme und ihrer Organisationskultur zu verankern vermag, hängt u. a. davon ab, wie die Landesjugendämter die Themen an die Einrichtungen heranbringen und wie sie die entsprechenden Beratungsinteraktionen und Aushandlungen mit den Einrichtungen gestalten. Und damit ist neben der organisationsberatenden Kompetenz der Landesjugendamtsmitarbeiter auch wiederum die Frage der personellen Ressourcenausstattung der Landesjugendämter angesprochen.

zu (3): infrastrukturbezogene Steuerung

Als problematisch erweisen die infrastrukturbezogenen Steuerungsimpulse, die mit dem Bundeskinderschutzgesetz aktiviert werden sollen. Als „steuerungspolitisch relativ unproblematisch“ können zunächst die Bemühungen um Ausweitung des Leistungsangebots der „Frühen Hilfen“ bewertet werden. Dass Leistungen auch schwangeren Frauen und werdenden Vätern angeboten werden sollen (§ 16 Abs. 3 SGB VIII – E-BKiSchG), dass interinstitutionelle Kooperationen einschließlich der „Schnittstelle“ zum Gesundheitssystem verbessert werden sollen, dass der Bund durch eine zeitlich befristete Finanzierung den Aus- und Aufbau des Einsatzes von Familienhebammen unterstützen will (§ 3 Abs. 4 E-BKiSchG): Solche Maßnahmen zur stärkeren Verankerung „früher Hilfen“ sind im Grundsatz positiv zu werten – auch wenn kritisch eingewendet werden kann, warum der Gesundheitsbereich aus der Finanzierung solcher Leistungen herausgenommen wird, ob die unter rechtlichen Aspekten vorgenommene Form der „Modellförderung durch den Bund“ angesichts des vorhandenen Kenntnisstandes zu den Möglichkeiten des Einsatzes von Familienhebammen sachlich erforderlich ist und wie nach der Phase der „Modellförderung“ die Regelfinanzierung des Angebots erfolgen soll.

Steuerungspolitisch problematisch sind dagegen zwei andere infrastrukturelle Steuerungsimpulse, die im Entwurf zum Bundeskinderschutzgesetz enthalten sind:

- die Einführung des Begriffs „Netzwerkstrukturen“, der noch zusätzlich mit dem Attribut „verbindlich“ versehen wird, in einen rechtlichen Zusammenhang;
- die Ausweitung der Programmatik der Qualitätsentwicklung auf die gesamte Jugendhilfe – über die bisherige Begrenzung auf stationäre Wohnformen und teilstationäre Angebote der Erziehungshilfe (§§ 78a-g SGB VIII) hinaus.

Unverständlich ist die Tatsache, dass der in fachlichen Diskussionen mittlerweile zum unspezifischen „Plastikwort“¹³ verkommene Allerweltsbegriff „Netzwerk“ bzw. „Netzwerkstrukturen“ Eingang in die Gesetzessemantik gefunden hat: § 3 E-BKiSchG hat die Überschrift „Rahmenbedingungen für verbindliche Netzwerkstrukturen im Kinderschutz“. Wie es denn nach Auffassung des Gesetzgebers aussehen soll, wenn solche „Netzwerkstrukturen“ „verbindlich“ aufgebaut und weiterentwickelt worden sind, muss natürlich völlig im Dunkeln bleiben. Ist es schon in Fachdiskussionen schwierig genug, die unterschiedlichen Bedeutungsgehalte und Konnotationen, mit denen verschiedene Diskutanten den Netzwerk-Begriff verstehen, einigermaßen kommunikativ so zu vermitteln, dass man einen elementaren Verständigungsgrad erreicht,¹⁴ so ist es angesichts einer auch nur annähernd wachen Beobachtung dieser Situation völlig unverständlich, wie man einen solchen Begriff in das Steuerungsmedium „Recht“ einführen kann. Man darf gespannt sein, mit welchen Überlegungen demnächst Juristen in Kommunalverwaltungen (oder gar Verwaltungsrichter) darüber grübeln, wie man überprüfen kann, ob in einem kommunalen Bereich (a) ein „Netzwerk“ aufgebaut wurde bzw. „Netzwerkstrukturen“ entwickelt worden sind und (b) diese Netzwerkstrukturen einen solchen Zustand erreicht haben, dass sie als „verbindlich“ bezeichnet werden können. Die hinter dem Gesetzesimpuls stehende Absicht mag man für fachlich sympathisch halten, aber ein Steuerungsversuch mit dem Mittel des Rechts ist hier keine taugliche Option! Die Rede von „verbindlichen Netzwerkstrukturen“ ist weit entfernt von der Logik und der Rechtsqualität eines unbestimmten Rechtsbegriffs.

Die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung war bisher begrenzt auf diejenigen Träger und Einrichtungen, die eine Entgeltfinanzierung hatten über die §§ 78a-g SGB VIII. Diese Träger erlangen eine Finanzierung auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen, Entgeltvereinbarungen und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, die auf der Basis von auf Landesebene abgeschlossenen Rahmenvereinbarungen geschlossen werden. In diese Verfahren eingebunden sind Träger mit Angeboten der stationären Wohnformen und mit teilstationären Angeboten der Erziehungshilfe. Schon hinsichtlich der Funktionalität der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in diesem Bereich bestehen begründete Zweifel.¹⁵ Nun soll diese Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung ausgeweitet werden zum einen auf alle Einrichtungen, die der Betriebserlaubnis bedürfen: Die Einrichtungen sollen künftig mit ihrem Antrag auf Erteilung einer Betriebserlaubnis eine Konzeption vorlegen, „die auch Auskunft über Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung gibt“ (§ 45 Abs. 3 Nr. 2 SGB VIII – E-BKiSchG); damit wird das Thema Qualitätsentwicklung unabhängig von der

13 Vgl. Pörksen, U., Plastikwörter, 6. Aufl. Stuttgart 2004.

14 Vgl. dazu nur die unterschiedlichen Bedeutungsgehalte dieses Begriffs im psychosozialen Bereich (die verschiedenen Beiträge, in: Otto, U./Bauer, P. (Hrsg.), Mit Netzwerken zusammenarbeiten Bd. I und II, Tübingen 2005), in der Organisationsforschung und Managementlehre (Sydow, J., Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation. Wiesbaden 1992) und im Bereich der politischen Steuerung (Kaufmann, S., Netzwerk, in: Bröckling, U./Krassmann, S./Lemke, S. (Hrsg.), Glossar der Gegenwart. Frankfurt/ Main 2004, S. 182–189).

15 S. Münder, J./Tammen, B.: Die Vereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII – Eine Untersuchung von Leistungs-Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. Berlin 2003; Merchel, J., § 78b SGB VIII als Instrument zur Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe? Ergebnisse einer Inhaltsanalyse von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, in: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 2/2006, S. 78–90.

Finanzierung und bereits in die Phase der Prüfung der Betriebserlaubnis vorverlagert. Darüber hinaus wird mit Hilfe des neu eingeführten § 79a SGB VIII (E-BKiSchG) die explizite Qualitätsentwicklung für die gesamte Kinder- und Jugendhilfe verpflichtend gemacht.

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen mit allen Träger der freien Jugendhilfe „Vereinbarungen über Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ treffen. Einzubeziehen sind dabei „Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt“ (§ 79a Abs. 2 SGB VIII – E-BKiSchG). Grundlage für solche örtlichen Vereinbarungen sollen auf Landesebene geschlossene Rahmenverträge zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Verbänden der Leistungserbringer sein, bei denen auch das jeweilige Landesjugendamt zu beteiligen ist, dessen „fachliche Empfehlungen“ eine „verbindliche Grundlage“ für die abzuschließenden Rahmenverträge sein sollen. Es geht also um eine umfassende Qualitätssteuerung in der Jugendhilfe, wofür ein komplexes System von Vereinbarungen aufgebaut werden soll und in das alle örtlichen Träger (Jugendamt und Leistungserbringer) sowie der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die Verbände der Leistungserbringer auf Landesebene eingebunden werden sollen. War die bisherige Qualitätsentwicklungsvereinbarung auf den Modus der Finanzierung nach Leistungsentgelten begrenzt, so soll künftig auch im Bereich der Zuwendungen die Finanzierung daran gebunden werden, dass der zu fördernde Träger eine Vereinbarung nach § 79a (Vereinbarung zur Qualitätsentwicklung) mit dem öffentlichen Träger abgeschlossen hat (§ 74 Abs. 1 SGB VIII – E-BKiSchG). Die von den beiden „RundenTischen“ ausgehende Anregung, Regelungen zur Vermeidung von Machtmissbrauch und von sexueller Gewalt zu implementieren, ist also von der Bundesregierung generalisiert worden auf das komplexe Thema „Qualitätsentwicklung“. Mit den Vereinbarungen nach § 79a soll – so die Begründung zum Gesetzentwurf – eine „lückenlose Anwendung der Vorschriften über das Qualitätsmanagement auf alle Träger der freien Jugendhilfe – unabhängig vom Arbeitsfeld und unabhängig von der Art und Weise der Finanzierung“ erreicht werden (Begründung E-BKiSchG, S. 52).¹⁶

Nun könnte man auf den ersten Blick diesen Steuerungsimpuls begrüßen: Was wäre dagegen einzuwenden, wenn auf diesem Weg die Qualitätsentwicklung in der gesamten Jugendhilfe „verbindlich“ verankert würde? Problematisch ist an dieser infrastrukturellen Steuerungsinitiative der Bundesregierung zweierlei:

- Aus ihr spricht ein unangemessener Steuerungsoptimismus, der für die beteiligten öffentlichen und freien Träger und deren Verbände viel Arbeitsaufwand mit sich bringen wird, der aber nur zu einem geringen Teil die erhofften Folgen erzeugen wird. Qualitätsentwicklung wird nur dann wirksam, wenn sie in den Einrichtungen „gelebt“ wird, wenn sie also für die Akteure in den Organisationen „Bedeutung“ erlangt, mit „Sinn“ belegt werden kann. Ansonsten bleibt sie für die Organisationsakteure „sinn-los“, sie wird wie etwas behandelt, zu dem man „vorzeigbare“ Ak-

¹⁶ Erfreulicherweise ist die Bundesregierung zumindest von der ursprünglichen, im Referentenentwurf enthaltenen Absicht abgertückt, die Träger zur Vereinbarung von „fachlichen Standards“ zu verpflichten; stattdessen setzt sie mit den Regelvorschlägen in § 79a auf „Verfahren“. Angesichts der Unklarheiten, die mit dem Begriff „Standard“ in der Sozialen Arbeit verbunden sind, angesichts der Pluralität fachlicher Konzepte und angesichts der Unmöglichkeit, aus der Fachdiskussion der Jugendhilfe präzise und einigermaßen tragfähige, handhabbare, konsensuale „Standards“ herzuleiten, wäre ein solcher Steuerungsimpuls zum Scheitern verurteilt gewesen und hätte zu nichts mehr geführt als zu einer aufgeblähten „Qualitätsbürokratie“. Zu „Standards“ in der Sozialen Arbeit vgl. Merchel, „Standards“ – unklarer Begriff und unklare Interessen, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 5/2005, S. 178–182; zur Bedeutung von „Standards“ für den Schutz von Kindern in Einrichtungen s. Wolff, M., Mindeststandards für den verbindlichen Schutz von Kindern und Jugendlichen in Institutionen – ein Kommentar, in: Das Jugendamt 12/2010, S. 538–540.

tivitäten entwickelt, sodass die Legitimation nach außen nicht in Gefahr ist, von dem man sich aber ansonsten inhaltlich kaum „berühren“ lässt. Das Ergebnis solcher Aktivitäten sind schriftliche, wohlklingende „Konzepte“, die für den Alltag der Einrichtungen eine nur sehr begrenzte Bedeutung haben, und formalisierte, routinehafte Verfahrensweisen, die durch ihre Routinehaftigkeit den eigentlichen „Sinn“ eines Verfahrens kaum mehr erlebbar machen. Durch die Regelungen des geplanten § 79a entsteht ein hoher Aufwand, der beträchtliche Volumina von Arbeitskraft bindet: bei Jugendämtern, bei Leistungserbringern, bei Landesjugendämtern, bei den Landesverbänden der Träger – mit dem möglichen Ergebnis, dass eine „Vereinbarungsbürokratie“ entsteht, deren qualitätsentwickelnde Effekte als sehr begrenzt einzuschätzen sind. Die Jugendämter werden aufgrund ihrer begrenzten personellen und fachlichen Kapazitäten kaum in der Lage sein, dieses Vereinbarungssystem *sinnhaft* zu installieren und *kontinuierlich am Leben zu halten*. Die Intention, eine systematisierte Qualitätsentwicklung stärker an die Einrichtungen der Jugendhilfe heranzutragen, ist sicherlich im Grundsatz unterstützenswert. Aber der Gesetzgeber sollte zur Kenntnis nehmen, dass bei diesem Thema, das auf die inneren Abläufe und die organisationskulturellen Gegebenheiten von Organisationen zielt, das Steuerungsmedium „Recht/Gesetz“ nur sehr begrenzt tauglich ist. Die Steuerung von Organisationen ist komplexer, als das in den Entwurfsregelungen des § 79a (und einigen begleitenden Regelungen wie z.B. § 74) zum Ausdruck kommt.¹⁷ Dabei hatte der Gesetzgeber mit den Regelungen zur Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) exemplarisch gezeigt, wie man durch zurückhaltende Verfahrensvorgaben etwas fachlich in Bewegung bringen und dadurch die Praxis durch kluge Steuerungsimpulse beeinflussen kann. Bereits das Adjektiv „lückenlos“ in der Begründung zum Gesetzentwurf verweist auf ein Steuerungsverständnis, das die auf innere Vorgänge von Organisationen ausgerichteten Steuerungsmöglichkeiten bei weitem überschätzt.

- Mit dem umfassenden System der Qualitätsentwicklung wird, wenn es denn überhaupt annähernd funktionieren sollte, ein Parallelsystem zur Jugendhilfeplanung (§§ 79/80 SGB VIII) geschaffen, ohne dass diese beiden infrastrukturbbezogenen Verfahren miteinander verkoppelt oder systematischer aufeinander bezogen würden. Bei der Jugendhilfeplanung soll definiert werden, welche Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe angesichts des örtlichen Bedarfs „erforderlich und geeignet“ sind (§ 79 Abs. 2 SGB VIII) – und dies ist nun einmal eine Frage, bei der selbstverständlich Fragen der fachlichen Angemessenheit der fachlichen Konzeptionen und der fachlichen Qualität der Angebot angesprochen werden. Die Realisierung des Auftrags der Jugendhilfeplanung impliziert eine Erörterung des fachlichen Standes und der fachlichen Entwicklungslinien sowie entsprechende Diskurse zur Qualitätsbewertung in den einzelnen Leistungsfeldern der Jugendhilfe.¹⁸ Jugendhilfeplanung und Qualitätsentwicklung sind also verfahrensmäßig miteinander verwoben.¹⁹ Nun mag man kritisch einwenden, dass durch die Jugendhilfeplanung an vielen Orten das in diesem Verfahren enthaltene Potential der Qualitätsentwicklung nicht ausreichend umgesetzt worden ist. Ein solcher Einwand hat durchaus seine Berechtigung; für den kritisierten Zustand können viele Gründe ins Feld geführt werden (konzeptionelle und methodische Unzulänglichkeiten, mangelnde Ausstattung mit personellen und

17 Die Kenntnisnahme grundlegender Erkenntnisse zur Steuerbarkeit von Organisationen aus der Systemtheorie wäre sicherlich hilfreich. Vgl. dazu u.a. Willke, H., Systemtheorie II – Steuerungstheorie, Stuttgart/Jena 1994; Simon, F. B., Einführung in die systemische Organisationstheorie, Heidelberg 2007.

18 Vgl. dazu Merchel, Planung in den zentralen Leistungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe, in: Maykus, S./Schone, R. (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung, 3. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 189–219 sowie die anderen Beiträge dieses Handbuchs.

19 Ausführlicher s. Merchel, J., Qualitätsentwicklung durch Jugendhilfeplanung, in: ders. (Hrsg.), Qualität in der Jugendhilfe – Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten. Münster 1998, S. 411–431; Merchel, J., Jugendhilfeplanung als Modus der Qualitätsentwicklung in der örtlichen Jugendhilfe, in: Jugendhilfe 2/2005, S. 61–72.

sachlichen Ressourcen, Probleme der Profilgewinnung von Jugendhilfeplanung in bürokratisch geprägten Organisationen u. a. m.).²⁰ Aber es ist dabei wenig hilfreich, statt der Bemühungen zur Qualifizierung der Jugendhilfeplanung eine Parallelstruktur entstehen lassen zu wollen, deren Bezug zum zentralen infrastrukturellen Steuerungsmechanismus unklar bleibt und die unkoordinierte Aktivitäten erzeugt, mit denen das eigentlich Gewollte, nämlich die Reflexion und Weiterentwicklung der Leistungsangebote in der Jugendhilfe, unterlaufen wird.

3 Fazit

Zusammenfassend sollen einige Aspekte noch einmal hervorgehoben, die in die weiteren Debatten zum Kinderschutz und zu den Möglichkeiten der sozial- und jugendhilfopolitischen Steuerung durch den Gesetzgeber einbezogen werden sollten:

- Bei der Verwendung der Vokabel „Kinderschutz“ sollte man Vorsicht walten lassen. Trotz der Verführung durch die Suggestivkraft dieser Chiffre in der politischen Diskussion sollten die Folgen einer allzu groben Ausweitung dieses Begriffs für die Anliegen des Kinderschutzes selbst, für die fachliche und politische Kommunikation und für das konzeptionelle Profil der Jugendhilfe sorgfältig beachtet werden. Es ist wohl angemessen, zu einem „engen“ Verständnis von „Kinderschutz“ zurückzukehren und nicht das Vehikel „Kinderschutz“ zu nehmen, um tiefgehende Veränderungen in den Steuerungsmodalitäten der Jugendhilfe vornehmen und legitimieren zu wollen.
- Im Entwurf zu einem Bundeskinderschutzgesetz sind einige Steuerungsoptionen enthalten, die eine Verbesserung der Situation erwarten lassen und die daher – wiederum im Bewusstsein ihres begrenzten Steuerungspotentials und unter Beachtung möglicher inadäquater Bedingungen zur Realisierung dieser Optionen und nicht intendierter (Neben-)Folgen – zu nutzen sind: wie z. B. Veränderungen bei der „Heimaufsicht“, erweiterte Führungszeugnisse, Thematisierung von Partizipation und Beschwerdemöglichkeiten.
- Es ist kritisch zu reflektieren, welche Sachverhalte mit dem Steuerungsmedium „Recht/Gesetz“ angemessen gesteuert werden können und welche (sicherlich anzustrebenden) Zustände durch andere Maßnahmen als durch eine rechtliche Steuerungsform angezielt werden müssen. Statt modische, aber inhaltlich unklare Formeln wie „Netzwerkstrukturen“ in Gesetzentexte aufzunehmen, sollte man mit eingeschränkten (intentionalen) Steuerungsmöglichkeiten in bestimmten Bereich umgehen lernen und diese Begrenzungen akzeptieren.
- Es ist notwendig, die dezentrale Steuerungsstruktur in der Jugendhilfe im Blick zu behalten und deren Funktionalität als Ausfluss einer konzeptionellen und trägerorientierten Pluralität zu akzeptieren sowie darauf ausgerichtete verfahrensbezogene Steuerungsimpulse einzubringen – dies allerdings in einer Form, die zum einen vorhandene infrastrukturelle Steuerungsmodalitäten nicht unreflektiert desavouiert und bei der zum anderen Formalisierung, Ritualisierung und damit Bürokratisierung als Bearbeitungsmechanismen nicht geradezu herausgefordert werden.

20 Vgl. dazu *Merchel, J., Qualitätskriterien für Jugendhilfeplanung: Was macht eine „gute Jugendhilfeplanung“ aus?* in: Maykus/Schone (s. Anm. 17), S. 397406.

- Der Gesetzgeber richtet mit seinem Entwurf zum Bundeskinderschutzgesetz implizit große Hoffnungen auf die Landesjugendämter, indem er ihnen umfassendere Kontrollaufgaben, Aufgaben der Organisationsberatung und die Erarbeitung fachlicher Leitlinien in allen Handlungsfeldern der Jugendhilfe zuordnet. Mit diesen Aufgabenzuweisungen kommen die Landesjugendämter in einen Status, bei dem Skepsis angesagt ist hinsichtlich ihrer faktischen Möglichkeiten. In einigen Bundesländern ist das Landesjugendamt funktional und personell so reduziert worden, dass man von einem annähernd funktionsfähigen Landesjugendamt im Sinne der jetzt bereits gesetzlich definierten Aufgabenwahrnehmung kaum noch sprechen kann. Es ist fraglich, ob die Landesjugendämter in dem Zustand, in den sie bzw. ein Teil von ihnen gebracht worden sind, die Aufgaben und Funktionen, die ihnen explizit und implizit im Entwurf zum Bundeskinderschutzgesetz zugesprochen werden, realisieren können. Auch in dieser Hinsicht ergibt sich eine Anfrage an den Reflexionsgrad der Steuerungserwartungen, die im Entwurf zum Bundeskinderschutzgesetz zum Ausdruck kommen.

Verf.: Prof. Dr. Joachim Merchel, Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen, Hüfferstr. 27, 48149 Münster, E-Mail: jmerchel@fh-muenster.de

Jochen von Bernstorff

Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge: Welche Rechtswirkungen erzeugt das Menschenrecht auf inklusive Schulbildung aus der UN-Behindertenrechtskonvention im deutschen Sozial- und Bildungsrecht?

Die politische Debatte über die Wirkung des Menschenrechts auf Bildung im deutschen Recht ist wegen landespolitischer Kontroversen über den gemeinsamen Unterricht von behinderten und nicht-behinderten Kindern in der Regelschule in den letzten beiden Jahren wieder in Bewegung geraten. Nicht unwesentlich hat hierzu die 2008 von Deutschland ratifizierte neue Menschenrechtskonvention, die UN-Behindertenrechtskonvention, beigetragen.¹ Diese weist den inklusiven, d. h. gemeinsamen Schulunterricht von behinderten und nichtbehinderten Kindern in der allgemeinen Schule in Art. 24 als Regelfall einer menschenrechtskonformen Schulgesetzgebung aus.

In mehreren verwaltungsgerichtlichen Verfahren haben Eltern von behinderten Kindern unter Bezugnahme auf das Menschenrecht auf Bildung aus der UN-Behindertenrechtskonvention seither versucht, den Zugang ihres Kindes zur ortsnahen Regelschule gerichtlich durchzusetzen. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH Kassel) und das Oberverwaltungsgericht Lüneburg (OVG Lüneburg) haben jeweils in einem solchen Fall die Anwendbarkeit des Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention verneint. Der VGH Kassel verneinte die Anwendbarkeit der Konvention im konkreten Rechtsstreit mit der Begründung, sie sei zum Zeitpunkt der Entscheidung vom

1 Zu Entstehung, Inhalt und rechtlichen Einordnung der Konvention *Aichele, V.*, Behinderung und Menschenrechte, in APuZ 2010 S. 13 ff., von Bernstorff, J., Menschenrechte und Betroffenenrepräsentation, in: ZaöRV 2007, S. 1041 ff.