

Krisenkommunikation im Kinderschutz

Medienbild und Öffentlichkeitsarbeit von Jugendämtern in Fällen schwerer Kindesmisshandlung. *Von Andreas Schwarz*

Abstract Immer wieder berichten Medien über Fälle von Kindern, die Opfer von Misshandlung, sexueller Gewalt oder Vernachlässigung wurden – teils mit tödlichen Folgen. Oft wird dabei die Rolle der Jugendämter thematisiert, denen nicht selten Behördenversagen vorgeworfen wird. Der Beitrag stellt wesentliche Ergebnisse einer Studie vor, bei der die Krisenkommunikation von Jugendämtern intern analysiert und extern mit der Medienberichterstattung verglichen wurde. Dazu wurden 32 leitfadengestützte Interviews in neun Jugendämtern geführt und die Berichterstattung in regionalen und überregionalen Printmedien über Jugendämter sowie Fälle von Kindeswohlgefährdung von 2009 bis 2013 analysiert. Abschließend werden Implikationen für die Krisenkommunikationspraxis von Jugendämtern abgeleitet.

Im Jahr 2014 sorgten die Rechtsmediziner Saskia Guddat und Michael Tsokos für großes Aufsehen, als sie die Öffentlichkeit mit der Beobachtung konfrontierten, „Deutschland misshandelt seine Kinder“ (Tsokos/Guddat 2014). Ausgehend von der Beschreibung schockierender Fälle von Kindesmisshandlung und Kindstötung verwiesen die Autoren in ihrem Buch sowie im Rahmen zahlreicher medienwirksamer Auftritte u. a. auf die Jugendämter und Unzulänglichkeiten im deutschen Kinder- und Jugendschutzsystem als Teilursachen des Problems. Auch in der Medienberichterstattung über schwere Fälle von Kindesmisshandlung, Vernachlässigung oder Kindstötung wird nicht selten das zuständige Jugendamt als mitverantwortlich beschrieben, da die Fehlentwicklung in einer Familie aus Sicht einiger Akteure nicht rechtzeitig erkannt oder ein Kind nicht rechtzeitig dem Zugriff der Eltern entzogen wurde. So schrieb die „Berliner Zeitung“ zum Tod der zweijährigen Lilly im

Dr. Andreas Schwarz ist Akademischer Rat am Institut für Medien und Kommunikationswissenschaft der Technischen Universität Ilmenau. Seit 2006 ist er Geschäftsführer der Internationalen Forschungsgruppe Krisenkommunikation, seit 2015 Vorsitzender der ECREA-Fachgruppe Krisenkommunikation.

Jahr 2013: „Das Kind wurde, wenn man so will, unter den Augen von Nachbarn und des Jugendamtes zu Tode misshandelt“ (Bischoff 2016).

Aufgrund des hohen medialen und gesellschaftlichen Interesses, welches sich freilich in der Regel mehr auf tragische Einzelfälle und weniger auf damit verknüpfte gesellschaftliche

*Untersucht werden sollen die interne
Krisenkommunikation in deutschen
Jugendämtern sowie das in den
Medien vermittelte Bild von ihnen.*

Entwicklungen und systemische Probleme bezieht, sind deutsche Jugendämter regelmäßig aktive oder passive Akteure der öffentlichen Krisenkommunikation. Das stellt diese kommunalen Behörden intern und extern vor große Herausforderungen. Jugend-

amtsleiter_innen, zuständige Pressesprecher_innen und lokale politische Akteure müssen unter hohem Entscheidungs- und Handlungsdruck öffentlich Stellung beziehen. Darüber hinaus sind die zuständigen Mitarbeiter_innen im Kinderschutz erheblichen Belastungen sowie psychischem und emotionalem Stress ausgesetzt, der sich aus dem Zusammenspiel von öffentlichen Vorwürfen, der Tragik der Fälle und letztlich auch der Häufung von schweren Fällen von Kindeswohlgefährdung im Zuständigkeitsbereich ergibt. Sowohl die Berichterstattung der Medien als auch die Krisenkommunikation der Jugendämter bzw. zuständigen Kommunen hat einen potenziell starken Einfluss auf das Vertrauen der Bevölkerung in das deutsche Kinder- und Jugendschutzsystem. Diese Auswirkungen berühren aber ebenso direkt oder indirekt die Arbeit bzw. Arbeitsfähigkeit von Jugendämtern und Familienhelfer_innen, die nicht zuletzt auf die Unterstützung durch betroffene Familien sowie durch die lokale Politik im Hinblick auf Personal- und Ressourcenausstattung angewiesen sind.

Vor diesem Hintergrund wurde an der Technischen Universität Ilmenau ein Forschungsprojekt durchgeführt, das zwei wesentliche Ziele hatte: Erstens sollten die interne Situation der Krisenkommunikation in deutschen Jugendämtern sowie das in den Medien vermittelte Bild von Jugendämtern untersucht werden. Zweitens sollten aus den daraus gewonnen Erkenntnissen Praxisempfehlungen und Leitlinien für die interne und externe Krisenkommunikation von Jugendämtern im Kontext öffentlich skandalisierter Fälle von Kindeswohlgefährdung abgeleitet werden. Das Projekt wurde vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH), getragen von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in Kooperation mit dem Deutschen Jugendinstitut (DJI), aus Mitteln des Bundesministeriums für

Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert. Im vorliegenden Beitrag sollen einige wichtige Befunde aus den beiden Teilstudien zur Medienberichterstattung über Jugendämter bzw. schwere Fälle von Kindeswohlgefährdung sowie die Krisenkommunikation von Jugendämtern vorgestellt werden. Darüber hinaus werden einige Implikationen für die Kommunikationspraxis der Behörden diskutiert, die im Rahmen des Projekts in einem Leitfaden zusammengestellt wurden.

Krisenkommunikation und Berichterstattung über Kinder- und Jugendschutz

Die Forschung zu Risiko- und Krisenkommunikation hat sich längst zu einem zentralen Thema der internationalen Kommunikationswissenschaft entwickelt. Bislang standen hier aber eher die strategische Krisenkommunikation von Unternehmen oder die Risikokommunikation von Behörden im Kontext von Naturkatastrophen im Vordergrund (vgl. Coombs 2012; Schwarz/Seeger/Auer 2016). Das Thema Kinder- und Jugendschutz spielte hingegen kaum eine Rolle in der Disziplin.

Krisenkommunikation kann allgemein verstanden werden als ein Aushandlungsprozess zwischen betroffenen bzw. beteiligten Akteuren inklusive Medien im Kontext von Situationen, die als bedrohlich und Unterbrechung von Kontinuität wahrgenommen werden. Beobachter schreiben diesen Situationen intuitiv oder auch aus strategischen Gründen den Status einer Krise zu. Strategische Krisenkommunikation verweist auf das Kommunikationsmanagement von Organisationen zur proaktiven Prävention und Früherkennung von Krisen, Vorbereitung auf Krisen, akuten kommunikativen Bewältigung von Krisen und Nachbearbeitung bzw. Evaluation von Krisen und Krisenkommunikation (vgl. Schwarz 2015).

Ziel strategischer Krisenkommunikation ist es, den beobachtbaren bzw. hypothetisch zu erwartenden krisenbedingten Reputations- und Vertrauensverlust bei relevanten Anspruchsgruppen zu minimieren und damit den Handlungsspielraum zur Erreichung der strategischen Ziele der Organisation unter den gegebenen Bedingungen zu maximieren (vgl. Löffelholz/Schwarz 2008; Schwarz 2010). Darüber hinaus hat Krisenkommunikation das Ziel, Informationen und Verhaltensinstruktionen im Krisenkontext effektiv zu verbreiten, um Schaden von betroffenen Anspruchsgruppen abzuwenden und sie bei der

Krisenkommunikation hat u. a. das Ziel, Informationen und Verhaltensinstruktionen im Krisenkontext effektiv zu verbreiten.

*Studien in den USA, Australien
oder Deutschland haben mehrfach
auf die ambivalente Rolle der
Medien im Kinderschutz verwiesen.*

psychologischen Bewältigung der Krise zu unterstützen (vgl. Sturges 1994). Beide Funktionen der Krisenkommunikation, nämlich (1) der Schutz von Reputation sowie (2) der Schutz physischer, psychischer und materieller Unversehrtheit von Krisenakteuren, bedingen sich wechselseitig. Bezogen auf Jugendämter und ihre Arbeit im Kinder- und Jugendschutz bedeutet dies, dass öffentlich skandalisierte Fälle von Kindeswohlgefährdung die Reputation und die Vertrauenswürdigkeit von Jugendämtern gefährden. In Folge kann diese Form der Medienberichterstattung und/oder die fehlende bzw. unzulängliche Krisenkommunikation von Jugendämtern die Möglichkeiten und Handlungsspielräume im Kinderschutz einschränken. Dies betraf dann nicht nur die Leitungsebene der Behörden bzw. die politische Spitze, sondern ebenso die tägliche Arbeit vor Ort und mit den Familien, die beispielsweise aufgrund des beschädigten Rufs oder des Vertrauensmangels die Zusammenarbeit verweigern bzw. den Zugang erschweren (vgl. Schwarz 2018).

Studien in den USA, Australien, Großbritannien und in Deutschland haben mehrfach auf die ambivalente Rolle der Medien im Kinderschutz sowie die Notwendigkeit einer professionalisierten behördlichen Krisenkommunikation verwiesen (vgl. Cooper 2005; Enders 2013; Lonne/Gillespie 2014; Lonne/Parton 2014). Einerseits sorgen die Medien für wichtige Aufmerksamkeit, um Gefährdungen von Kindern und notwendige Schutzmaßnahmen bzw. fehlende öffentliche Investitionen zu thematisieren. Andererseits trägt die Krisenberichterstattung durch Schuldzuweisungen und fehlende Analyse gesellschaftlicher Ursachen bzw. rechtlicher Rahmenbedingungen im Kinderschutz zur Erosion von Reputation und Vertrauen in zuständige Behörden bei, was die Erfolgswahrscheinlichkeit der Arbeit von Familienhelfer_innen vor Ort oder die politische Unterstützung der Behörde beeinträchtigen kann. Die genannten Studien sind jedoch häufig von einer naiven Vorstellung der Arbeitsweise von Medien geprägt oder verzichten aufgrund disziplinärer Grenzen auf die Berücksichtigung kommunikationswissenschaftlicher Erkenntnisse der Risiko- und Krisenkommunikationsforschung.

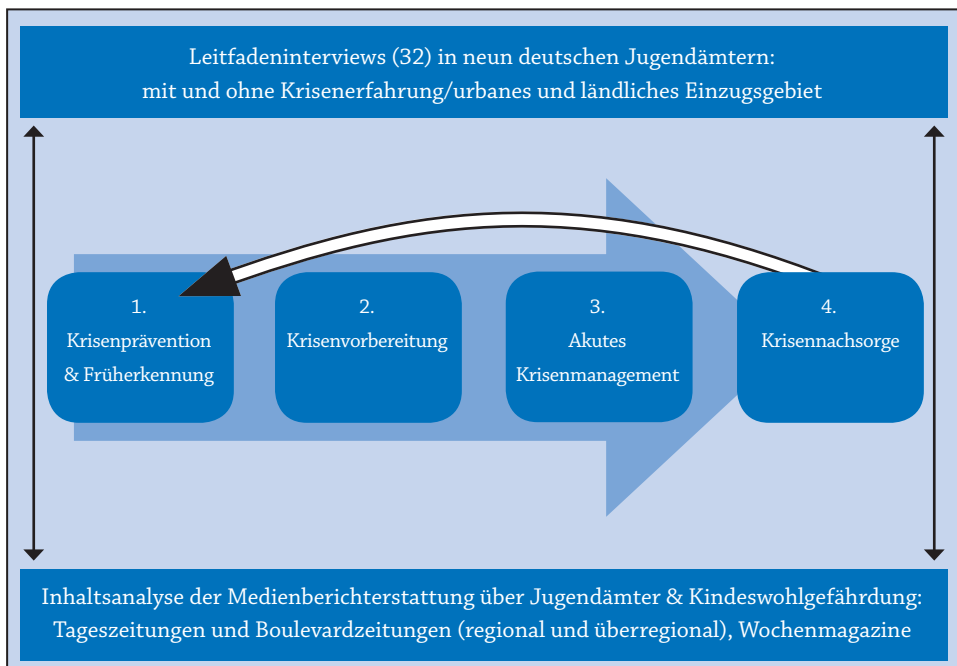
Das Untersuchungsdesign

Das Ilmenauer Forschungsprojekt zur Krisenkommunikation von Jugendämtern setzte sich aus zwei Teilstudien zusammen.

Zur Analyse der internen Situation der Jugendämter wurden 32 leitfadengestützte Interviews in neun Jugendämtern bzw. Kommunen verteilt auf ganz Deutschland zwischen 2013 und 2014 durchgeführt. Dabei wurden Jugendämter in ländlichen und urbanen Einzugsgebieten sowie Jugendämter mit und ohne Krisenerfahrung einbezogen, um Einblicke in verschiedene institutionelle Kontexte zu erhalten. Auf personeller Ebene wurden jeweils Jugendamtsleiter_innen und Mitarbeiter_innen im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) interviewt. Letztere übernehmen in der Regel operative Aufgaben im Kinderschutz vor Ort. Darüber hinaus wurden zuständige Pressesprecher einbezogen, die oftmals für die Öffentlichkeitsarbeit einer gesamten Kommune und damit u. a. für die Jugendämter zuständig sind.

In den Interviews wurden die Themen Prävention von Krisen, Vorbereitung auf Krisen, Umgang mit Krisen sowie Lernfortschritte in der kommunikativen Bewältigung von Krisen angesprochen. Damit wurden sämtliche Phasen im Prozess der Krisenkommunikation berücksichtigt (vgl. Abb. 1). Inhaltlich wurden u. a. relevante organisatorische Voraussetzungen und Strukturen, die vorhandenen Instrumente der Krisenkommunikation und die häufig genutzten Kommunikationsstrategien im Krisenfall erfragt.

Abbildung 1:
Untersuchungsdesign



Die Untersuchung der Medienberichterstattung erfolgte auf Basis einer quantitativen Inhaltsanalyse von 1007 Artikeln, die zwischen 2009 und einschließlich 2013 in überregionalen und regionalen Tageszeitungen sowie Nachrichtenmagazinen erschienen sind und einen substanziellen Bezug zu Jugendämtern als Akteure herstellten. In der Kategorie der überregionalen Medien wurden die „Süddeutsche Zeitung“ (SZ), die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), die „Bild“, die „tageszeitung“ (taz), „Die Zeit“ sowie die Wochenmagazine „Der Spiegel“, „Stern“ und „Focus“ untersucht. Darüber hinaus wurden 13 regionale Tageszeitungen in die Analyse einbezogen. Deren Auswahl konzentrierte sich auf die Kommunen, in denen Interviews mit den zuständigen Jugendämtern geführt wurden. Als Instrument für die quantitative Inhaltsanalyse wurde ein umfangreiches Codebuch entwickelt und von einer Gruppe geschulter Codierer auf die 1007 als relevant identifizierten Medienbeiträge angewendet. Das Kategoriensystem berücksichtigte u. a. zentrale Akteure, Darstellung und Bewertung von Krisenfällen im Kinderschutz, Ursachen- und Verantwortungszuschreibungen in Krisenfällen sowie die öffentliche Reaktion und Bewertung der Jugendämter im Krisenkontext. Die relevanten Dimensionen beider Teilstudien wurden aus Erkenntnissen und Ansätzen der Krisenkommunikationsforschung abgeleitet (u. a. Framing, Attributionstheorie und Situational Crisis Communication Theory). Entsprechend der Ziele des Forschungsprojekts wurde die Analyse der Berichterstattung mit Bezug zu Jugendämtern mit den Aussagen der interviewten Jugendamtsmitarbeiter_innen und Pressespecher_innen verglichen, um Kongruenzen und Verzerrungen in der wechselseitigen Wahrnehmung zwischen Medien und Jugendämtern zu identifizieren. Solche Erkenntnisse helfen dabei, den tatsächlichen Handlungsbedarf für die Öffentlichkeitsarbeit bzw. Krisenkommunikation im Kontext von Kinder- und Jugendhilfe zu bestimmen. Die Details zu Anlage und Methode der Untersuchungen finden sich im veröffentlichten Forschungsbericht (vgl. Schwarz et al. 2017).

Krisenkommunikation in deutschen Jugendämtern: Die Innensicht

Im folgenden Abschnitt werden ausgewählte Befunde der Interview-Studie vorgestellt. Diese beziehen sich hauptsächlich auf die sogenannte Vorkrisenphase, in der Organisationen Strukturen und Instrumente etablieren, um Krisen rechtzeitig zu erkennen bzw. zu verhindern oder sich darauf vorzubereiten.

Die Personalsituation im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Krisenkommunikation der Jugendämter ist je nach Kommune sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Interviews haben gezeigt, dass dies keineswegs eindeutig von Größe, Einzugsgebiet oder allgemeiner Ausstattung der Behörden abhängig ist. In einem Fall war die Öffentlichkeitsarbeit als Stabsstelle mit vier Personen organisiert. In einem anderen Fall gab es nur eine(n) Pressesprecher_in ohne Stellvertreterregelung, die/der für ein Jugendamt mit weit mehr als 600 Mitarbeiter_innen zuständig war. Diese Pressesprecher_innen sind in der Regel nicht ausschließlich für das Jugendamt, sondern für deutlich breitere Aufgabengebiete der Kommunalverwaltung oder sogar die Kommune insgesamt zuständig. Mehrheitlich wurde daher in den Interviews darauf verwiesen, dass für die speziellen und oft schwierigen Themenfelder der Jugendämter eine eigene Pressestelle gerechtfertigt wäre. Darauf verwies auch der/die folgende Jugendamtsleiter_in:

Für die Jugendämter führen die schweren Fälle von Kindesmisshandlung häufig zu öffentlich thematisierten Krisen.

„Wir würden uns aber eigentlich insgesamt für das Jugendamt auch eine eigene [Presse-]Stelle wünschen. Und glauben auch, dass von den Themen, die da sind, die öffentlichkeitswirksamen, auch mal gut eine Stelle ausfüllen könnten. Die kriegen wir aber nicht.“ Die Analyse der Personalsituation hat deutlich gemacht, dass es vor Ort häufig an Personal in der Öffentlichkeitsarbeit fehlt, das über ausreichend Zeit für und Expertise hinsichtlich Themen des Kinderschutzes und Krisenkommunikation allgemein verfügt. Damit ließe sich auch erklären, warum im Krisenfall Jugendämter häufig darauf verzichten, öffentlich auf Krisenberichterstattung oder Vorwürfe des Behördenversagens zu reagieren. Zuweilen ziehen sie sich dabei auch auf datenschutzrechtliche Regelungen als Begründung zurück.

Die Interviews haben auch gezeigt, dass die kommunalen Pressesprecher_innen zwar wichtige Akteure in der Krisenkommunikation von Jugendämtern sind, Journalist_innen aber häufig eher ein Interesse daran haben, mit den Jugendamtsleiter_innen direkt zu sprechen: „[...] Da gerade in Krisenfällen Anfragen immer wieder direkt auch beim Jugendamt landen [...], führt es im Ausnahmefall auch dazu, dass ich zum Beispiel Interviews gebe“ (Interview mit der Jugendamtsleitung). Dies unterstreicht die Notwendigkeit, Jugendamtsleiter_innen stärker für Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit zu schulen. Insbesondere die interviewten Vertreter_innen der Behördenleitung und der Pressestellen sprachen sich für die verstärkte Nutzung

von Weiterbildungsangeboten zum Thema Krisenkommunikation aus. Die vorhandenen Angebote können aus Zeitgründen bzw. wegen Personalmangel im eigenen Zuständigkeitsbereich aber oft nicht genutzt werden.

Für die Jugendämter führen die schweren Fälle von Kindesmisshandlung häufig auch deswegen zu öffentlich thematisierten Krisen, weil bei Medien oder in der Bevölkerung unrealistische Erwartungen vorherrschen, die der Komplexität der Aufgaben, den rechtlichen Rahmenbedingungen und der gesell-

Für die Vorbereitung auf nicht mehr zu verhindernde öffentliche Krisen sind aus anderen Praxisfeldern typische Instrumente bekannt.

schaftlichen Entwicklung in vielen Kommunen nicht gerecht werden (vgl. Cooper 2005; Lonne/Parton 2014). Wichtig wäre daher die Schaffung eines realistischeren Verständnisses für die Zuständigkeiten, Arbeitsweisen und Regeln, nach denen Jugendämter han-

deln bzw. handeln müssen. Dies kann im Rahmen professioneller und aufklärender Öffentlichkeitsarbeit von Jugendämtern geschehen, die auch substanziell über Risiken und problematische Entwicklungen in Kommune und Gesellschaft informiert. Es bedarf also einer geeigneten Risikokommunikation, mit der die Öffentlichkeit und das konkrete Umfeld von Jugendämtern darüber aufgeklärt wird, welche Chancen nutzbar sind und v. a. welche Risiken im Kinder- und Jugendschutz bestehen. Im Rahmen der Interviews in deutschen Jugendämtern wurde jedoch deutlich, dass die meisten Jugendamtsleiter_innen nicht mit dem Konzept „Risikokommunikation“ vertraut sind oder es missverständlich verwenden. Gleichwohl sind sich Jugendamtsvertreter_innen der verzerrten Vorstellungen in der Gesellschaft bewusst. Häufig scheint hier angenommen zu werden, Jugendämter wären in der Lage jeglichen Fall von Kindeswohlgefährdung rechtzeitig zu erkennen bzw. zu verhindern. Solche Erwartungen können im Krisenfall zu verstärkten Schuldzuschreibungen in Richtung Jugendamt führen. Diese Erwartungshaltungen in der Gesellschaft sind zum Teil hausgemacht, da einige Kommunikationsmaßnahmen in der Vergangenheit zu einseitig auf die Chancen in Kinder- und Jugendhilfe verwiesen und zu stark auf positive Imagepflege gesetzt haben, anstatt die Gesellschaft auch aktiv auf problematische Entwicklungen und Risiken im Kinder- und Jugendschutz aufmerksam zu machen. Eine jugendamtsübergreifende Risikokommunikation zu diesen Themen wäre daher eine geeignete Strategie, um der zum Teil übersteuerten öffentlichen Skandalisierung von Krisenfällen im Kinderschutz entgegen zu wirken.

Für die Vorbereitung auf nicht mehr zu verhindernde öffentliche Krisen sind aus anderen Handlungs- und Praxisfeldern der Krisenkommunikation typische Instrumente bekannt, die sich als wichtige Elemente eines strategischen Krisenmanagements erwiesen haben (vgl. Schwarz/Löffelholz 2014). Der Einsatz dieser Instrumente in den befragten Jugendämtern ist aber eher gering ausgeprägt. In den meisten Fällen wird offenbar kein Krisenkommunikationsplan eingesetzt (nicht zu verwechseln mit dem institutionalisierten internen Meldeverfahren, das in den meisten Jugendämtern angewendet wird). Lediglich zu den Zuständigkeiten im Krisenfall liegen in einigen Fällen Pläne bzw. verbindliche Absprachen vor. Im Krisenfall greifen die Jugendämter offenbar meist auf ad-hoc-Festlegungen zurück. Hier ließen sich auch keine wesentlichen Unterschiede zwischen krisenerfahrenen und krisenunerfahrenen Jugendämtern erkennen. Mehrheitlich bewerteten die Befragten Krisenkommunikationspläne jedoch als ein nützliches Instrument. Krisenteams, die im Ernstfall die Krisensituation betreuen und den Informationsfluss nach außen steuern, kommen in Jugendämtern durchaus zum Einsatz. Über deren Zusammensetzung und Zuständigkeiten gibt es aber meist nur mündliche Absprachen. Diesen Absprachen zufolge bestehen die Mitglieder der Krisenteams häufig aus Verwaltungsspitze, Leitungsebene des Jugendamts, Pressesprecher_in und fallabhängig den betroffenen Mitarbeiter_innen des ASD. Medien- und Krisentrainings zur aktiven Vorbereitung auf Krisensituationen kommen in den Jugendämtern offenbar kaum oder gar nicht zum Einsatz.

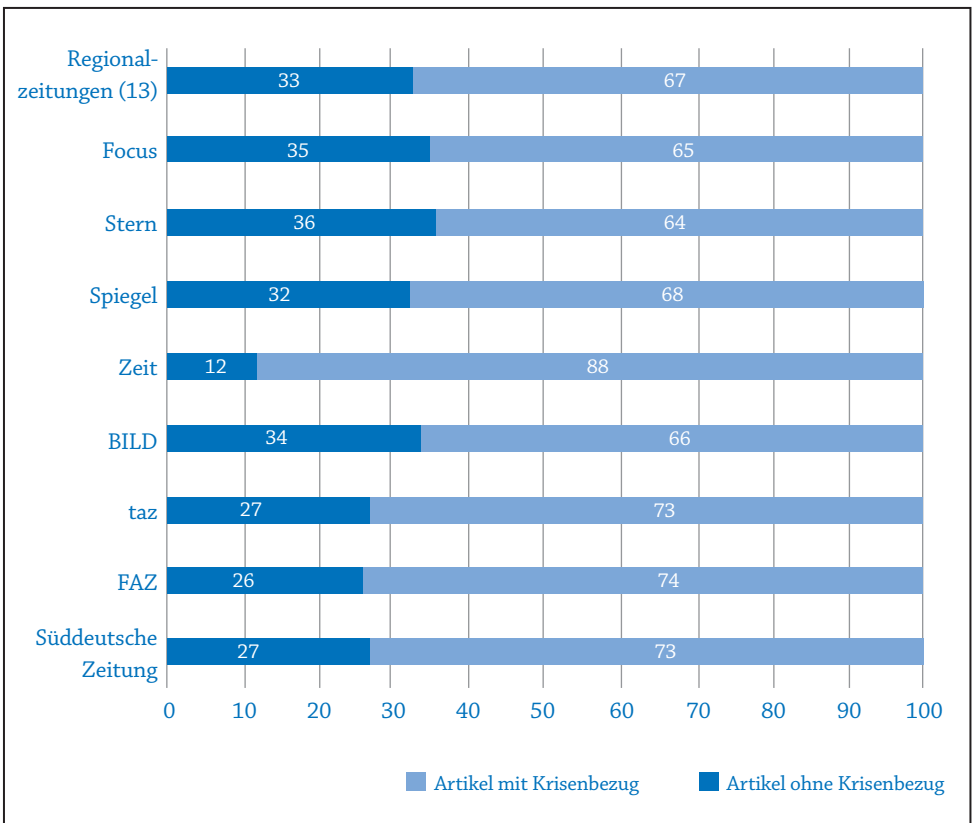
In lediglich zwei von neun interviewten Jugendämtern bzw. Kommunen war eine Weiterbildung bzw. ein Inhouse-Seminar geplant. Selbst krisenerfahrene Jugendämter verwiesen darauf, dass aus der Krisenerfahrung resultierende Vorhaben, wie Krisen- oder Medientrainings, in Vergessenheit gerieten. Als Gründe wurden mangelnde Zeitressourcen genannt. In einigen Behörden wurde aber auch einseitig auf die Zuständigkeit der Pressestelle oder gar die völlig ausreichende eigene Krisenerfahrung verwiesen.

Jugendämter und Kindeswohlgefährdung: Die Sicht der Medien

Von 2009 bis 2013 wurden 1.007 Artikel mit Bezug zu Jugendämtern in den analysierten Medien publiziert. In den überregionalen Medien (55 Prozent aller Artikel) entfiel der größte Anteil auf die SZ (16 Prozent), gefolgt von FAZ (13 Prozent) und „Bild“

(11 Prozent). Im Zeitverlauf der fünf Untersuchungsjahre zeigte sich ein deutlicher Anstieg im Jahr 2012 von zuvor jeweils unter 180 Artikeln pro Jahr auf dann 304 Artikel in 2012. Der Anteil der Krisenberichterstattung lag im Jahr 2012 bei 42 Prozent, während dieser Anteil in den übrigen Jahren jeweils 32 Prozent nicht überstieg.¹ Die genauere Analyse zeigt, dass dies der Effekt von Krisen und Einzelfällen schwerer Kindesmisshandlung bzw. Vernachlässigung mit hoher medialer Aufmerksamkeit war. Insbesondere der Fall der zweijährigen Maya, die im Elternhaus verdurstete, und der Fall der elfjährigen Chantal, die an einer Methadonvergiftung im Haus der drogenabhängigen Pflegeeltern starb, wurden in dieser Zeit medial thematisiert. In beiden Fällen wurden schwere Vorwürfe gegen das zuständige Jugendamt erhoben. Insgesamt lag der Anteil an Krisenberichterstattung mit Jugendämterbezug bei 303 Artikeln bzw. 30 Prozent. Innerhalb der überregionalen Medien war der Krisenbezug jeweils in der Boulevardzeitung „Bild“ (34 Prozent)

Tabelle 1:
Artikel über Jugendämter nach Krisenbezug und Medium (in Prozent)



1 $\chi^2(4) = 33,4; p < 0,05$

und in den Wochenmagazinen „Spiegel“ (32 Prozent), „Focus“ (35 Prozent) und „Stern“ (36 Prozent) am höchsten (vgl. Tabelle 1). Für jeden Artikel wurde der relative Stellenwert bzw. die Thematisierung des Jugendamts gemessen am Gesamtumfang des Beitrags erhoben. In der Gesamtberichterstattung räumten die meisten Artikel den Jugendämtern einen geringen (39 Prozent) oder einen mittleren Stellenwert (35 Prozent) und nur 26 Prozent einen hohen Stellenwert ein. Betrachtet man hier nur die Artikel mit Krisenbezug, dann steigt der Anteil der Beiträge mit hohem Stellenwert der Jugendämter auf 40 Prozent. D.h. im Krisenfall nehmen Journalisten deutlich stärker Bezug auf die zuständigen Behörden als in der Routineberichterstattung über jugendamtsrelevante Themen.² Dieser Befund unterstreicht, wie wichtig eine angemessene Krisenkommunikation von Jugendämtern im Ernstfall ist. Dies betrifft auch das Jugendamt als Ansprechpartner für Journalist_innen. Als Quelle des Beitrags werden Jugendämter im Krisenkontext nur in 12 Prozent der Fälle und in Routinezeiten sogar nur in 8 Prozent der Beiträge explizit genannt.³

Teil der Analyse war auch die von den Medien zugeschriebene Rolle des Jugendamtes im Kontext des berichteten Geschehens. Jugendämter werden in Normalzeiten am häufigsten in ihrer Rolle als Helfer (37 Prozent) oder Experten für eigene Fälle (18 Prozent) thematisiert. Im Krisenkontext treten Jugendämter hingegen primär als passiv Beschuldigte (49 Prozent) oder aktiv Beschuldigte (26 Prozent), und erst dann als Helfer (24 Prozent) in Krisenfällen auf. Passiv bedeutet in diesem Zusammenhang, Jugendämter werden dafür kritisiert, zu wenig getan zu haben, und aktiv steht für die Zuschreibung eines Fehlverhaltens von Jugendämtern bzw. Mitarbeiter_innen im Kontext eines Falls schwerer Kindeswohlgefährdung.

Die Analyse der medialen Zuschreibung von Ursachen für Krisen im Kinderschutz unterschied drei Hauptkategorien: interne Ursachen im Jugendamt, Ursachen bei externen Akteuren (z. B. Eltern) und gesellschaftliche Umstände. Die Befunde zeigten, dass in 58 Prozent aller Artikel im Krisenkontext Jugendämter zumindest als eine Teilursache für das Auftreten der Kindeswohlgefährdung genannt wurden. In 23 Prozent der Fälle wurde das Jugendamt sogar überwiegend als alleinige

2 $\chi^2(2)=98,5; p<0,05$

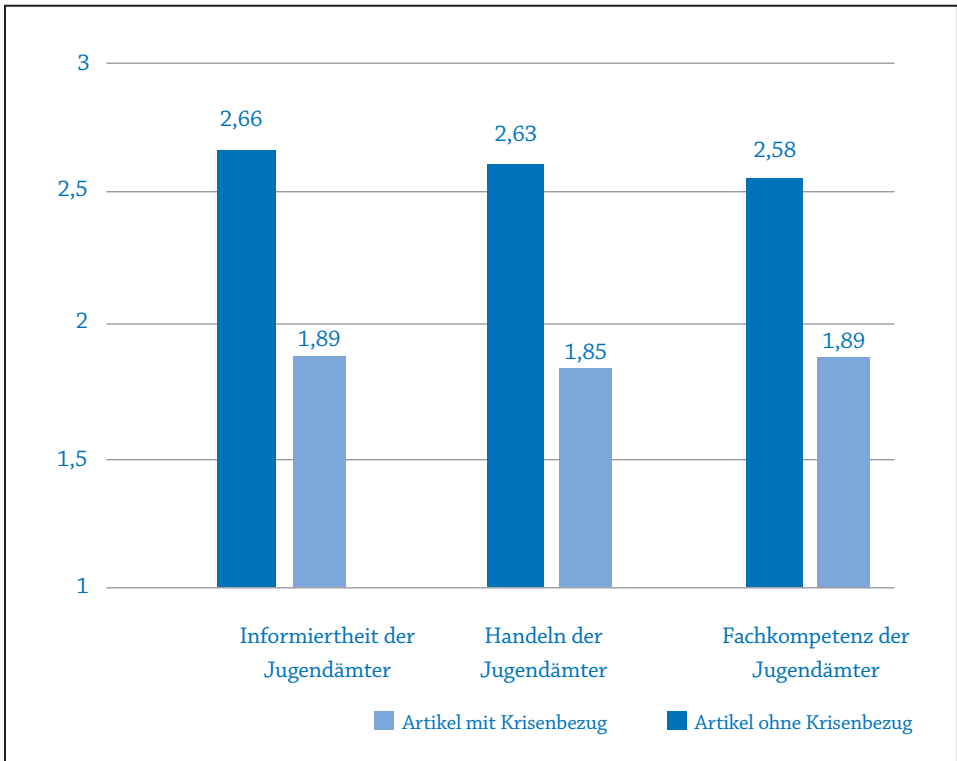
3 $\chi^2(1)=4, p<0,05$

Ursache benannt. Nur 10 Prozent der Beiträge thematisierten neben Jugendämtern und externen Akteuren auch gesellschaftliche Umstände und Entwicklungen als Ursache.

Erhoben wurde auch die Bewertung der Jugendämter im Hinblick auf ihre Informiertheit, ihr Handeln und ihre Fachkompetenz. Dies wurde auf einer Skala von positiv (1), ambivalent (2) bis negativ (3) gemessen. Im Gesamtdurchschnitt wurden Jugendämter eher ambivalent bewertet (Mittelwerte von 2,2 bis 2,4). Vergleicht man Artikel mit und ohne Krisenbezug, wird deutlich, dass Krisensituationen zu deutlich negativeren Bewertungen führen. Im Krisenkontext liegen die mittleren Bewertungen der Informiertheit (2,7), des Jugendämterhandelns (2,6) und der Fachkompetenz (2,6) jeweils im negativen Spektrum der Skala, während die Bewertungen im Routinekontext bei jeweils 1,9 liegen (vgl. Tabelle 2).⁴

Ein ähnlicher Zusammenhang ergibt sich beim Vergleich der Ursachenzuschreibung und Bewertung. Werden die Krisen internen Ursachen in Jugendämtern zugeschrieben, fallen die

Tabelle 2:
Mittlere Bewertung der Jugendämter nach Krisenbezug (Mittelwerte)



4 T-Tests, $p < 0,05$

Bewertungen der Jugendämter signifikant negativer aus als wenn dies nicht der Fall ist.⁵ Umgekehrt sind die Bewertungen des Jugendamts im Hinblick auf Informiertheit und Handeln etwas weniger negativ, wenn Ursachen externen Akteuren (z. B. Eltern) zugeschrieben werden.⁶ Für die Bewertung der Fachkompetenz ergab sich kein solcher Zusammenhang. Dies bestätigt Befunde der Krisenkommunikationsforschung, wonach interne Ursachen- bzw. Verantwortungszuschreibungen negative Auswirkungen auf die Reputation betroffener Organisationen haben (vgl. u. a. Coombs/Holladay 2004; Schwarz 2010).

Ebenso aus der Forschung bekannt sind typische Muster rhetorischer Strategien der Krisenkommunikation von Organisationen. Entsprechende Typologien sind relativ umfangreich und beinhalten u. a. Strategien wie Konfrontation, Verleugnung, Sündenbock, Rechtfertigung oder Entschuldigung (vgl. z. B. Coombs 2012). Experimentelle Studien haben gezeigt, dass sich diese Strategien in drei Cluster gruppieren lassen, die sich nach dem Grad der von einer Organisation übernommenen Krisenverantwortung unterscheiden (vgl. Coombs/Holladay 2004). Mit sogenannten „Verleugnungsstrategien“ (deny) wird die (Mit) Verantwortung für eine Krise in der Regel vollständig bestritten und/oder anderen Akteuren zugeschrieben. Mit „Abschwächungsstrategien“ (diminish) sollen die wahrgenommenen Auswirkungen der Krise oder die Kontrolle der Organisation über die Krisenursachen herabgesetzt werden. Krisenverantwortung wird hier nur partiell übernommen. „Wiederaufbaustrategien“ (rebuild) setzen auf die Anerkennung der Krise und die Verantwortungsübernahme durch die Organisation, z. B. durch Entschuldigungen oder Kompensationsangebote. In der Medieninhaltsanalyse wurden die von Journalist_innen zitierten Krisenkommunikationsstrategien der Jugendämter erhoben und den genannten drei Kategorien zugeordnet. In 22 Prozent der 303 Artikel mit Krisenbezug wurden die Jugendämter mit Verleugnungsstrategien in Zusammenhang gebracht, 18 Prozent verwiesen auf Abschwächungsstrategien und nur 3 Prozent auf Strategien des Wiederaufbaus. Am häufigsten wurden Krisen also nicht als solche anerkannt oder die Jugendämter verwiesen auf andere Akteure als Hauptverantwortliche („Sündenbock“-Strategie). Aus der Krisenkommunikationsforschung ist be-

5 T-Tests, $p < 0,05$

6 T-Tests, $p < 0,05$

kannt, dass solche Rhetoriken in Abhängigkeit von der Krisensituation eher zur Verschlechterung als zur Verbesserung der Reputation einer Organisation beitragen (vgl. Coombs/Holladay 2004; Schwarz 2015). Empfohlen werden vielmehr Strategien der Abschwächung oder zur Differenzierung der Krisenursachen und – sollte dies den Tatsachen entsprechen – auch das Einräumen eigener Fehler bzw. die öffentliche Übernahme moralischer (Mit)Verantwortung. Ein Zusammenhang zwischen den zitierten Krisenkommunikationsstrategien und der medialen Bewertung der Jugendämter konnte jedoch nicht statistisch erhärtet werden. Journalist_innen lassen sich bei Bewertungen offenbar eher von den eigenen oder jugendamtsexternen Ursachen- und Verantwortungszuschreibungen leiten als von der Rhetorik der Jugendämter. Allerdings ist bei der Inhaltsanalyse zu beachten, dass diese aufgrund der Selektionsleistung von Journalist_innen ggf. nicht vollständig die Krisenkommunikation der Jugendämter abbildet.

Fazit: Implikationen für Krisenkommunikation und Kinderschutz

Als wir die Jugendamtsmitarbeiter_innen und Pressesprecher_innen mit Krisenerfahrung (vier von neun Jugendämtern) nach ihrer Einschätzung der eigenen Krisenkommunikationspraxis im Ernstfall fragten, bewerteten drei Jugendämter ihren kommunikativen Umgang mit Krisen als positiv und gelungen. Auch wenn zum Teil durchaus differenzierte Betrachtungen von Ursachen und Fehlern im Kontext von Krisenfällen ausgemacht werden konnten, so ist die positive Selbstbeschreibung angesichts der Befunde unserer Medienanalyse kritisch zu sehen. In den Medien wird die Krisenkommunikation von Jugendämtern sowie das Handeln und die Kompetenz der Jugendämter eher ambivalent oder negativ bewertet. Auch die zitierten Kommunikationsstrategien lassen begründete Zweifel an der Professionalität der Krisenkommunikation zu.

Weiterhin haben Jugendamtsmitarbeiter_innen und Pressesprecher_innen den Eindruck, dass über Jugendämter primär negativ berichtet wird, ihnen meist die Schuld zugeschrieben wird und unrealistische Erwartungen an sie gestellt werden. Diese Vorstellung ist aber bezogen auf alle analysierten Medien nur teilweise zutreffend. Denn die Medienbeiträge thematisierten auch substanziell das Handeln der Täter_innen in den betroffenen Familien, während das (unterlassene) Handeln der Jugendämter meist nur als eine von mehreren Ursachen benannt

wurde. Dennoch spielen gesellschaftliche Einflussfaktoren kaum eine Rolle in der medialen Ursachenanalyse, was sicher auch der ereignisbetonenden Logik und den Selektionsprogrammen des tagesaktuellen Journalismus geschuldet ist. Wichtig ist auch die Erkenntnis, dass 70 Prozent der Berichterstattung über Jugendämter eben nicht im Krisenmodus stattfinden. Die Themenanalyse hat gezeigt, dass es durchaus eine umfangreiche und differenzierte Mediendarstellung regional und überregional gibt, die verschiedene Themen und Leistungen der Jugendämter in der Kinder- und Jugendhilfe aufgreift und die Rolle der Behördenmitarbeiter_innen als Helfer_innen bzw. Expert_innen betont.

Das Jugendamt muss sich noch stärker als kompetenter Ansprechpartner in Fragen des Kinderschutzes für Journalist_innen etablieren.

Gleichwohl ist es wahrscheinlich, dass die negativen Schlagzeilen zu schweren Fällen von Kindeswohlgefährdung sowohl der Bevölkerung als auch den Jugendamtsmitarbeiter_innen länger im Gedächtnis bleiben und das Bild von Jugendämtern stärker prägen als die alltägliche Öffentlichkeitsarbeit.

Auch wenn zu dieser Frage noch mehr Forschung nötig ist, lässt sich doch bereits jetzt folgern, dass eine professionelle und strategisch konzipierte Krisenkommunikation zunehmend bedeutsames Element in deutschen Jugendämtern sein sollte, um das Bild der Kinder- und Jugendhilfe nicht ausschließlich den Interpretationen und Zuschreibungen externer Akteure oder Medien zu überlassen. Dafür muss sich das Jugendamt noch stärker als kompetenter Ansprechpartner in Fragen des Kinderschutzes für Journalist_innen etablieren, auch um das Vertrauen bzw. die Unterstützung der Bevölkerung, in der Politik und in anderen Bereichen nicht unnötig zu verlieren. Als ersten Schritt in diese Richtung entwickelten wir als Ergebnis der Studie einen frei zugänglichen Leitfaden zur Konzeption und Umsetzung von Krisenkommunikation für Behörden und Kommunen, die im Kinderschutz aktiv sind (vgl. Schwarz et al. 2016).

Zu Beginn unseres Forschungsprojekts im Jahr 2012 meldeten die Jugendämter 16 875 Fälle von akuter Kindeswohlgefährdung, 2016 waren es 21 571 Fälle (vgl. Statistisches Bundesamt 2017). Kindeswohlgefährdung liegt in einer Situation vor „in der eine erhebliche Schädigung des körperlichen, geistigen oder seelischen Wohls des Kindes/Jugendlichen bereits eingetreten ist oder mit ziemlicher Sicherheit zu erwarten ist und diese Situation von den Sorgeberechtigten nicht abgewendet wird oder werden kann“ (Statistisches Bundesamt 2017, S. 3). Dahinter verbergen sich tragische Einzelschicksale wie

das des drei Monate alten Jamie-Dean, der von seinem Vater schwer verprügelt wurde und den Rest seines Lebens schwerstbehindert bleiben wird. Die Arbeit von Familienhelfer_innen und Jugendämtern ist daher von zentraler Bedeutung. Unter rechtsstaatlichen Bedingungen sind diese Behörden jedoch substanziell auf die Unterstützung in der Bevölkerung und der betroffenen Familien selbst angewiesen. Daher sollte der Wert eines guten Rufs bzw. die Verhinderung eines zu großen Vertrauensverlusts im Krisenfall nicht unterschätzt werden. Professionelle Risiko- und Krisenkommunikation kann daher nach unserer Überzeugung ein wichtiger Beitrag sein, um die Wirksamkeit von Kinder- und Jugendschutzmaßnahmen zu verbessern.

Literatur

- Bischoff, Katrin (2016): *Gewalt an Kindern in Berlin. Kurz vor Lillys Tod zog das Jugendamt die Helfer ab.* Berliner Zeitung vom 15.2. <http://www.berliner-zeitung.de/23576868>.
- Coombs, W. Timothy (2012): *Parameters for crisis communication.* In: Coombs, W. Timothy/Holladay, Sherry J. (Hg.): *The Handbook of Crisis Communication.* Chichester, S. 17-53.
- Coombs, W. Timothy/Holladay, Sherry J. (2004): *Reasoned Action in Crisis Communication: An Attribution Theory-Based Approach to Crisis Management.* In: Millar, Dan P./Heath, Robert (Hg.): *Responding to Crisis. A Rhetorical Approach to Crisis Communication.* Mahwah, NJ, S. 95-115.
- Cooper, Lindsay D. (2005): *Implications of Media Scrutiny for a Child Protection Agency.* In: *Journal of Sociology & Social Welfare*, 32. Jg., H. 3, S. 107-121.
- Enders, Sonja (2013): *Das Jugendamt im Spiegel der Medien. Zerrbild zwischen Verantwortung und Versagen?* Weinheim.
- Löffelholz, Martin/Schwarz, Andreas (2008): *Die Krisenkommunikation von Organisationen. Ansätze, Ergebnisse und Perspektiven der Forschung.* In: Nolting, Tobias/Thießen, Ansgar (Hg.): *Krisenmanagement in der Mediengesellschaft. Potenziale und Perspektiven in der Krisenkommunikation.* Wiesbaden, S. 21-35.
- Lonne, Bob/Gillespie, Kerri (2014): *How do Australian Print Media Representations of Child Abuse and Neglect Inform the Public and System Reform?* In: *Child Abuse & Neglect*, 38. Jg., H.5, S. 837-850.
- Lonne, Bob/Parton, Nigel (2014): *Portrayals of Child Abuse Scandals in the Media in Australia and England: Impacts on Practice, Policy, and Systems.* In: *Child Abuse & Neglect*, 38. Jg., H. 5, S. 822-836.
- Schwarz, Andreas (2010): *Krisen-PR aus Sicht der Stakeholder. Der Einfluss von Ursachen- und Verantwortungszuschreibungen auf die Reputation von Organisationen.* Wiesbaden.

- Schwarz, Andreas (2015): *Strategische Krisenkommunikation von Organisationen*. In: Fröhlich, Romy/Szyszka, Peter/Bentele, Günter (Hg.): *Handbuch der Public Relations. Wissenschaftliche Grundlagen und berufliches Handeln*. Wiesbaden, S. 1001-1016.
- Schwarz, Andreas (2018): *Krisen in der Kinder- und Jugendhilfe. Befunde und Anregungen zur Krisenkommunikation von Jugendämtern*. In: *Unsere Jugend*, H.1, S. 29-38.
- Schwarz, Andreas/Löffelholz, Martin (2014): *Krisenkommunikation. Vorbereitung, Umsetzung, Erfolgsfaktoren*. In: Zerfaß, Ansgar/Piwinger, Manfred (Hg.): *Handbuch Unternehmenskommunikation. Strategie – Management – Wertschöpfung*. Wiesbaden, S. 1303-1319.
- Schwarz, Andreas/Seeger, Matthew/Auer, Claudia (2016): *Significance and Structure of International Risk and Crisis Communication Research: Toward an Integrative Approach*. In: Schwarz, Andreas/Seeger, Matthew/Auer, Claudia (Hg.): *The Handbook of International Crisis Communication Research*. Chichester, S. 1-10.
- Schwarz, Andreas et al. (2017): *Die Krisenkommunikation von Jugendämtern in Deutschland. Befunde zur Medienberichterstattung und strategischen Kommunikation insbesondere im Kontext schwerer Fälle von Kindeswohlgefährdung*. Ilmenau.
- Schwarz, Andreas et al. (2016): *Krise im Jugendamt. Leitfaden zur strategischen Krisenkommunikation für Kommunen*. Herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen in der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. http://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Publikation_NZFH_Krise_im_Jugendamt.pdf.
- Statistisches Bundesamt (2017): *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Gefährdungseinschätzungen nach § 8a Absatz 1 SGB VIII*. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/Gefaehrdungseinschaetzungen5225123167004.pdf?__blob=publicationFile.
- Sturges, David L. (1994): *Communicating through Crisis: A Strategy for Organizational Survival*. In: *Management Communication Quarterly*, 7. Jg., H.3, S. 297-316, DOI/10.1177/0893318994007003004.
- Tsokos, Michaki/Guddat, Saskia (2014): *Deutschland misshandelt seine Kinder*. München.

Alle Internetquellen zuletzt aufgerufen am 17.6.2018.