

Thomas Mörsberger

Steuerung – Führungskompetenz = Formularismus

Zu einigen Ausgangspunkten neuer Bürokratisierung
in der Kinder- und Jugendhilfe

1 Zur Ausgangsthese

Die Überschrift dieses Kurzbeitrages besteht aus einer These. Sie ist sicher gewagt, pauschal und polemisch. Es wird behauptet, dass Steuerung ohne die Förderung von Führungskompetenz zu „Formularismus“ führt. Mit dem erfundenen Begriff des Formularismus soll pointierend ein Phänomen aufgegriffen werden, das in plastischer Weise symbolisiert, wie sich heutzutage bürokratische Strukturen nach außen darstellen. Man erkennt sie nicht mehr an technisch verstaubten Instrumentarien oder an provozierend langsamen Vorgehensweisen. Sie sind (fast) unsichtbar, indem sie per Computer vermeintlich effizient in Erscheinung treten, modern, blitzschnell, potenziell sogar durchschaubar. Um sie aber adäquat zu „füttern“, brauchen sie genormte Eingabeformen: Masken (!) oder eben Formulare. Auch in der Kinder- und Jugendhilfe.

Es wäre jedoch wohlfeil, pauschal mit dem Finger auf problematische Aspekte dieser Entwicklung im Sinne eines Bürokratisierungsprozesses zu zeigen. Wer will bestreiten, dass es auch in der Kinder- und Jugendhilfe entsprechende Tendenzen gibt, objektiv und insbesondere „gefühl“? Aber komplexe Organisationen kommen nun mal nicht ohne Bürokratie aus, also – wörtlich genommen – nicht ohne die Kraft bzw. Mächtigkeit der die Organisation tragenden Verwaltung.

Aber darum soll es hier nicht gehen. Auch nicht darum, dass es sich zur Arbeitserleichterung anbietet, anstelle frei formulierter Schreiben Formulare zu entwickeln. Sie sind praktisch, weil man sich kurz fassen kann, weil man an alle Punkte erinnert wird, zu denen etwas notiert werden soll und weil sie übersichtlich sind, zumindest für die Sachbearbeitung. Nein, auch hier wäre es wohlfeil, sich über die Rücksichtslosigkeit des Expertentums aufzuregen, die einem als Außenstehendem bei dem Versuch, ein Formular zu verstehen, allzu oft entgegenspringt, über sprachliche Unverständlichkeiten, offenkundige Gedankenlosigkeit oder falschen Perfektionismus (in Form überflüssiger Fragen).

Die Pointe dieser These liegt vielmehr in der Behauptung, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen der Tendenz, Vorgänge sach- und fachwidrig zu formalisieren und einer Art der Steuerung, die nicht dafür sorgt, dass in der Umsetzung sinnvoller Steuerungsansätze die notwendige Ausstattung und Kompetenz in der Führung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gewährleistet wird.

Insofern beschränkt sich dieser Beitrag aber auch, geht nicht auf die umfangreiche Literatur zu Steuerungsfragen ein, ebenso nicht auf aktuelle Initiativen, per Steuerung die verbreitete Kostenexplosion in der Kinder- und Jugendhilfe wieder in den Griff zu bekommen. Vielmehr sollen einige ausgewählte Aspekte aufgegriffen werden, von denen hier behauptet wird, dass sie bei Steuerungsfragen der Kinder- und Jugendhilfe zu wenig berücksichtigt bzw. falsch gewichtet werden. Dazu zählt auch und insbesondere die Frage der angemessenen (Personal-)Führungskompetenz, allerdings weniger bezogen auf die Methodik von Personalführung, sondern eher auf die Bedeutung,

die Fachlichkeit in der Kinder- und Jugendhilfe für Führungskompetenz hat bzw. haben sollte. Die eingangs formulierte These geht nämlich davon aus, dass eine Überhöhung von „Steuerungskonzepten“ bei Führungskräften maßgeblich dazu beiträgt, dass im Ergebnis weniger fachliche Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefördert wird als vielmehr eine Fixierung auf die korrekte Umsetzung formaler Vorgaben, dass sich „Formularismus“ breit macht.

Dazu soll zunächst der Steuerungsbegriff thematisiert werden und seine Verwendung in den unterschiedlichen Zusammenhängen, dabei vielleicht weniger in seiner positiven Definition als vielmehr als Abgrenzungskriterium in der Analyse normativer Vorgaben. Und noch etwas voreweg: Die weiteren Ausführungen basieren auf keinen statistischen Untersuchungen, sondern sind erwachsen aus Beobachtungen in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe. Sie können nur Plausibilität beanspruchen und ggf. Anstoß sein.

2 Steuerung als Begriff für zentrale Funktionen, auch in der Kinder- und Jugendhilfe

Der Begriff der Steuerung ist in Technik und Organisation kein neuer Begriff, seine praktische Bedeutung hat sich aber deutlich verändert. Originär kennt man ihn aus der Nautik, der Kunst des Navigierens von Schiffen. Man denkt an den „Steuermann“, und immer, wenn etwas „aus dem Ruder“ zu laufen droht, steht die Frage im Raum, ob „das Steuer nicht herum geworfen“ werden sollte. Dass der Begriff der Steuerung in technologischen Zusammenhängen zu einer zentralen Kategorie geworden ist, hat mit der Entwicklung in diesen Bereichen zu tun: was früher von Menschenhand bestimmt wurde, wo immer wieder in Produktionsabläufe eingegriffen werden musste, sind zunehmend „Steuerungssysteme“ entwickelt worden, bestimmen sie die Produktionsabläufe ganzer Maschinenhallen. Steuerung passiert in diesen Zusammenhängen inzwischen schon so, dass unter Umständen die Vorgaben und Veränderungen an einem Schaltpult in Ludwigshafen eingegeben werden, die Maschinen in Texas, Shanghai oder Tokio plangemäß nach diesen Vorgaben laufen, sekundengenau geschaltet.

Im politischen Raum wurde der Begriff in den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts populär, stand für ungebremste Fortschrittsgläubigkeit. Als diesbezüglich erste Zweifel aufkamen, verlor dieser Begriff auch prompt an Bedeutung. Sein Erscheinen und Verschwinden gleicht einer Wellenbewegung, die aber je nach Arbeitsbereich auch ungleichzeitig verläuft. Aktuell ist man vorsichtig, ihn zu verwenden, dominiert doch allgemeine Skepsis hinsichtlich der Möglichkeit, Entwicklungsprozesse (zudem „nachhaltig“) zu steuern. Die Komplexität der Einflussfaktoren ist jedenfalls im Makrobereich der Politik so groß, dass man inzwischen etwas bescheidener auftritt und nicht mehr so großspurig agiert mit der Ankündigung, Entwicklungen in diesem oder jenem Bereich „steuern“ zu wollen oder auch nur zu können. Das gilt insbesondere für den Bereich des Finanzwesens, tendenziell aber auch in kleineren Sektoren, nicht zuletzt im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.

Den Versuch in den 90er Jahren, die Kinder- und Jugendhilfe geradezu modellhaft per „Neuer Steuerung“ vom Kopf auf die Füße zu stellen, darf man wohl als gescheitert ansehen. Übrig geblieben sind einige begriffliche Erinnerungsposten, die für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe Fremdkörper waren – und wohl auch bleiben – wie z. B. „Produkte“, „Kennzahlen“, „Fachbereiche“ oder „Kundenorientierung“, und natürlich sind für die Finanzverwaltung und -planung Instrumentarien eingeführt worden, die in den dafür zuständigen Zentralabteilungen bis heute als

hilfreich gelten (ironischerweise galten nach dem ursprünglichen Konzept Neuer Steuerung just diese Zentralabteilungen als anachronistisch).

Der eigentliche und zentrale Ansatz dieses „Projektes“ aber ist so gut wie verschwunden, nämlich der Anspruch auf eine Verknüpfung verschiedener Steuerungselemente, insbesondere hinsichtlich fachlicher und finanzieller Aspekte. Damals sollten neue Gestaltungsspielräume geschaffen werden. Tatsächlich aber wurden – pointierend gesagt – in der erklärten Absicht, Bürokratie abzubauen, insbesondere neue Formulare entwickelt – in einem Umfang wie nie zuvor.

Mittlerweile ist es um das Thema „Neue Steuerung“ stiller geworden. Ohnehin hängt ja nach demokratischem Verständnis jedem „Steuerungsmodell“ etwas Anrüchiges an, nämlich der Verdacht, dass hier ohne ausreichende Legitimation der eine steuert und der andere gesteuert wird, drängt sich das gedankliche Schema des Befehlens und Gehorchens auf. Aber faktisch wird natürlich in Politik, Wirtschaftsleben und Verwaltung gesteuert, mit oder ohne Konzept, in neuer oder traditioneller Form. Aber in welchem Gewand und in welchen Zusammenhängen?

3 Steuerung per Gesetzgebung

Wenn früher Gesetze entworfen und beraten wurden, war von einer möglichen oder gewollten Steuerungsfunktion nicht die Rede, hat man jedenfalls im Jurastudium bis Mitte der 70er Jahre davon so gut wie nichts gehört, allenfalls in rechtssoziologischen Seminaren, die keine Prüfungsrelevanz hatten. Heute ist von dieser Funktion zwar geradezu inflationär die Rede, aber es stellt sich schon die Frage, ob sie tatsächlich immer in den Blick genommen wird. So kann es sein, dass bei der Entwicklung neuer Arbeitsansätze oder organisatorischer Veränderungen zwar von „Steuerung“ gesprochen wird, es in Wahrheit aber vorrangig um Deklarationen und Zielbeschreibungen geht, weltanschauliche Grundfragen und symbolische Wirkungen, nicht aber um wirkliches Steuern.

Gemeint ist mit Steuerung ein „Managementhandeln, bei dem Personen versuchen, aus der Beobachtung von Vorgängen in einer Organisation und deren Umfeld auf eine reflektierte und systematische Weise Gestaltungs- und Veränderungsimpulse in die Organisation hineinzutragen, die Auswirkungen dieser Impulse zu beobachten und zu reflektieren und aus dieser Reflexion neue Impulse zu setzen“ (Merchel)¹. Es wird also ausgegangen von einem reflexiven Verständnis von Steuerung, mit dem die einzelnen Aufgaben angegangen werden. Auch wenn es um gesetzliche Vorgaben zum Zwecke der „Steuerung“ geht, wird im Weiteren diese Definition zugrunde gelegt.

Es seien drei aktuelle Neuregelungen beispielhaft angesprochen:

3.1 Das Betreuungsgeld

Mit der Regelung, Eltern, die ihre Kinder nicht in eine vorschulische Einrichtung schicken, ein Betreuungsgeld zu zahlen, soll ein Zeichen gesetzt werden. Es soll ein Gegengewicht geschaffen werden gegen die tatsächliche oder vermeintliche Tendenz, dass Erziehung zu Hause nicht angemessen gewürdigt wird. Eltern, die ihre Kinder nicht in eine staatliche Kindertagesstätte geben,

1 W. Böttcher, J. Merchel, Einführung in das Bildungs- und Sozialmanagement, UTB 2010.

können ab August 2013 pro Monat 100, ab April 2014 dann 150 Euro erhalten. Sie können auf eine Barauszahlung verzichten und diese für die spätere Ausbildung ihrer Kinder anlegen. Wenn sie sich für diese Variante entscheiden, bekommen sie einen Bonus von 15 Euro pro Monat. Das gleiche gilt für Eltern, die das Betreuungsgeld für die private Altersvorsorge der Kinder einsetzen.

Es soll hier nicht auf das Für und (allgemein dominante) Wider eingegangen werden, sondern nur gefragt werden, inwieweit es hier tatsächlich um eine Würdigung von Erziehungstätigkeit geht oder nicht vielmehr, aber verdeckt, um eine Möglichkeit, vergleichsweise teure Plätze in Tageseinrichtungen einsparen zu können. Aus fachlicher Sicht ist nämlich die faktische Steuerung das eigentliche Problem. Es ist absehbar, dass viele Eltern, die tagsüber zwar zu Hause, aber nur begrenzt erziehungsfähig sind, leicht der Versuchung erliegen werden, das Betreuungsgeld in Anspruch zu nehmen, aber damit ihren Kindern wichtige Entwicklungschancen vorenthalten, was ohne den „Anreiz“ des Betreuungsgeldes nicht passieren würde.

Worin liegt hier also in Wahrheit die „Steuerung“? Wohl zuerst in einer Minderung der Nachfrage, der Kostenentwicklung in diesem Sektor (in einem anderen Bereich werden allerdings in einigen Jahren die Kosten für schlecht ausgebildete Schüler steigen!). Ob nun die offiziell als Motiv angekündigte „Wahlfreiheit“ signifikant dadurch erweitert bzw. Erziehung zu Hause angemessen gewürdigt wird, darf bezweifelt werden.

3.2 Der Warnschussarrest

Durch das am 7. September 2012 verkündete „Gesetz zur Erweiterung der jugendgerichtlichen Handlungsmöglichkeiten“ haben Jugendrichter in Zukunft die Möglichkeit, zusätzlich neben einer gemäß § 21 JGG zur Bewährung verhängten Jugendstrafe einen so genannten Warnschussarrest zu verhängen. Die Einschätzung der Fachwelt ist ziemlich eindeutig: Der Schuss geht wohl nach hinten los. Der gedankliche Ansatz für diese Regelung ist zwar nachvollziehbar: Jugendliche sollen rechtzeitig merken, dass sie auf dem falschen Weg sind, sollen durch mildes Strafen (auf Bewährung) nicht dazu verleitet werden, die drohenden Folgen einer kriminellen Karriere zu übersehen. Die in der Gesetzesbegründung angegebenen Motive sind aber das eine, die „Steuerungsfunktion“ dieser Regelung das andere. Offenkundig geht es hier nämlich darum, entgegen allen kriminologischen Erkenntnissen in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, es werde nun endlich unverzüglich auf Straftaten reagiert und den jugendlichen Tätern rechtzeitig Paroli geboten. Dabei ist durch diese Regelung keineswegs eine Beschleunigung gesichert, wird auch nicht sichergestellt, dass dieser Arrest pädagogisch adäquat betreut wird. Insofern kann man kaum von einer Steuerungsfunktion sprechen, sondern eher von einer Reaktion.

3.3 Der Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung gem. § 8a SGB VIII

Seit Inkrafttreten des KICK wird Kinderschutz mitunter geradezu gleichgesetzt mit der Regelung in § 8a SGB VIII. Ja, dieser nun gesetzlich formulierte Schutzauftrag hat einen wichtigen Schub für die Weiterentwicklung des Kinderschutzes bewirkt. Aber leider nicht immer in die richtige Richtung. Ein neues Schubladendenken breitet sich aus, eine Absicherungsmentalität, formulargerechtes Vorgehen gewinnt oftmals die Überhand. Das hat auch damit zu tun, dass einige zentrale Begrifflichkeiten in § 8a SGB VIII zu Missverständnissen geradezu einladen. Allzu schnell wird z. B. der Begriff der Kindeswohlgefährdung in der „Tradition“ des Familienrechts interpretiert,

wird Bezug genommen auf die Rechtsprechung zu § 1666 BGB. Dort geht es aber wesensmäßig um die Schwelle, wann ins Elternrecht eingegriffen werden darf. Zudem ist die Interpretation des Begriffs, der Funktion der Justiz folgend, auf definierbare Zeitpunkte bezogen – nämlich den Zeitpunkt einer gerichtlichen Entscheidung. Die Kinder- und Jugendhilfe ist aber anders konstruiert. Hier geht es bei Gefährdungen um Anknüpfungspunkte – originär nicht für Eingriffe in Rechtspositionen, sondern um die Gestaltung von Hilfen, die zudem fast immer prozessorientiert ablaufen, auf Dauer angelegt sein sollten, maßgeblich an der Wirkung orientiert, nicht daran, ob Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind, um eingreifen zu dürfen. Man sollte davon ausgehen, dass die „Anhaltspunkte“ des § 8a SGB VIII – wegen des Regelungszusammenhangs und in systematischer Gesetzesauslegung – auf den akuten Schutz- und Hilfebedarf zu beziehen sind, nicht auf die Schwelle des § 1666 BGB und schon gar nicht im Sinne allgemeiner Gefahrenabwehr.

Das Jugendamt ist seinem Wesen nach hilfeorientiert. Diese Orientierung ist eine Erfolgsgeschichte, weil sich erwiesen hat, dass auch und gerade in Erziehungsfragen Menschen eher dort wirkungsvoll zu erreichen sind, wo sie Probleme *haben*, als dort, wo sie ein Problem *sind*. Das gilt im Prinzip auch für Fälle von Kindeswohlgefährdung, da sie meist mit Überforderungssymptomen zusammenhängen. Die Gefahr besteht, dass bei einer Fehlinterpretation des § 8a SGB VIII weniger an den klassischen Anknüpfungspunkten von Hilfeprozessen (konkreter Hilfebedarf) gearbeitet wird, sondern vielmehr an Tatbestandsmerkmalen des Familienrechts (Eingriffsschwelle Kindeswohlgefährdung) bzw. des Polizei- bzw. Ordnungsrechts (allgemeine Gefahrenabwehr). Missverständnisse passieren auch hinsichtlich anderer Regelungselemente des § 8a SGB VIII. Seit dem Inkrafttreten des § 8a SGB VIII im Jahre 2005 haben die Jugendämter gem. Abs. 2 (seit der Novellierung des SGB VIII durch das Bundeskinderschutzgesetz jetzt gem. Abs. 4) in Vereinbarungen mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten sicherzustellen, „dass deren Fachkräfte den Schutzauftrag ... in entsprechender Weise wahrnehmen und ... eine insoweit erfahrene Fachkraft hinzuziehen“. In der Praxis wurde dem meist in der Form entsprochen, dass Jugendämter die Träger von Einrichtungen und Diensten aufgefordert haben, eine von ihnen entworfener Vereinbarung zu unterschreiben, oftmals in der Form eines Formularvertrages. Bei solcher Vorgehensweise ist also offenbar für den Kinderschutz die Erwartung, dass das Jugendamt die Inhalte der Vereinbarung vorgibt. Das aber stellt das rechtliche Konstrukt des § 8a Abs. 2 (jetzt Abs. 4) SGB VIII auf den Kopf, denn eigentlich gibt diese Regelung den Freien Trägern neue Gestaltungsmöglichkeiten, die sie nutzen könnten. Aber eben auch sollten. Anstatt auf die öffentlichen Träger zu warten, die immerhin verpflichtet sind, entsprechende Vereinbarungen abzuschließen. Und dann muss es kein Formularvertrag werden! Das Gesetz hatte aber durchgängig solche Wirkung; fachlich gebotene Gestaltungsspielräume wurden bzw. werden nur selten gesucht.

4 Steuerung in der Fachabteilung einer Kommune

Verbreitet ist in etlichen Kommunen die Praxis, die Gesamtkonzeption von Abteilungen als „Steuerungskonzeption“ o. ä. zu überschreiben. Regelmäßig werden dann auch verbindliche Arbeitsgruppen eingerichtet, in denen der – „datengestützte“ – Entwicklungsprozess durch ein Team von Fachkräften aus dem betreffenden Bereich begleitet wird, durch das nicht zuletzt auch das erforderliche Controlling gesichert wird.

Natürlich werden mit solchen Konzepten neue Informations- und Kooperationsnetze geschaffen, werden neue, oft sehr dynamische Entwicklungen angestoßen. Was aber bedeuten solche Konzepte der Steuerung für die gleichwohl installierte Behördenhierarchie? Sind die Verantwort-

lichkeiten sinnvoll verteilt und insgesamt geklärt? Und insbesondere stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich aus solchen Strukturentwicklungen ergeben, wenn nicht sichergestellt ist, dass insbesondere die einzelnen „Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter“ in ihren alltäglichen Fragen alleine gelassen sind, weil man unter der Überschrift „flache Hierarchie“ keine Gruppenleiter mehr kennt und die Fallentwicklungen nicht mehr überschaubar sind? Ist da nicht die notwendige Konsequenz, dass in formalisierter Form (noch mehr) dokumentiert werden muss als von der Sache her erforderlich ist? Besteht da wirklich genügend Gelegenheit, in der notwendigen Ruhe und mit kollegialer Beratung Fallentwicklungen im Blick zu halten? Besteht genug Gelegenheit, dass hier Qualifizierung in der Praxis geschieht oder ist zwar alles unter Kontrolle (zentral), aber bleibt kein Raum für Reflexion in der alltäglichen Situation?

Die „Neue Steuerung“ ging davon aus, dass mehr Entscheidungskompetenz auf die untere Ebene verlagert wird, da dort auch die größte Nähe zum Problem gegeben ist. Mittlerweile hat man den Eindruck, dass in vielen Verwaltungen längst ein anderes, heimliches „Steuerungsmodell“ dominiert, nach dem es insbesondere wichtig ist, dass auf der Führungsebene alle wichtigen Datenströme zusammen kommen, um gegenüber der Behördenspitze, der Politik und den Medien gegenüber schnell und datenangereichert informiert werden kann. Das mag für die Finanzplanung unerlässlich sein, für eine qualifizierte Arbeit mit Familien können sich dann aber wegen der notwendig folgenden Schematisierung – fachlich betrachtet – die Prioritäten gefährlich verschieben.

Letztlich kann das aber sicherlich nur vor Ort und je nach den speziellen Rahmenbedingungen geprüft und bewertet werden.

5 Widersprüchliche Erwartungen an die Institution Jugendamt

Nur begrenzt beeinflussbar sind durch solche Konzeptionen aber Faktoren, die zu tun haben mit den Erwartungen durch Politik, Öffentlichkeit und Medien. So stehen Jugendämter seit langer Zeit unter erheblichem, insbesondere widersprüchlichem Erwartungsdruck. Seit jeher leidet das Jugendamt an seinem Image. Zu früheren Zeiten hat man sich damit abgefunden, hatte das Negative sogar eine Funktion: Man konnte ab und an wirkungsvoll mit seinem Eingreifen drohen. Inzwischen ist die Idee bürgerfreundlicher Verwaltung auch bei den Jugendämtern angekommen. Man will zudem aus den negativen Schlagzeilen der Presse heraus und ist auch aus funktionalen Gründen an einem positiven Image interessiert: Wir brauchen die Bereitschaft zur Mitarbeit bei den Familien. Während früher eher defensiv agiert wurde im Hinblick auf Öffentlichkeitsarbeit, finden sich in den heutigen Jugendämtern Unmengen von Medien, Flyern und anderen Materialien, die kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Gleichwohl scheint die Rolle des Sündenbocks auf die Stirn geschrieben zu sein. Stößt heutzutage Kindern oder Jugendlichen etwas zu, mögen zunächst auch Lehrer, Ärzte und Psychologen im Kreuzfeuer der Kritik stehen. Diese Kritik mündet aber oft im nirgendwo, während das Jugendamt greifbar bleibt, sich offenbar dazu anbietet, sei es für Kritik am Handeln oder auch am Unterlassen.

Aber wie steht es denn um die Frage, was Sache des Jugendamts ist, seine Aufgabe? Offiziell ist das wohl klar: Kindern und Jugendlichen und ihren Familien soll bei Bedarf geholfen werden. Allerdings gibt es eine weitere, relativ offizielle Aufgabe aktuell, nämlich zu sparen. Vielleicht gibt es aber noch weitere, allerdings heimliche Aufträge, die kommunikationstheoretisch betrachtet auf das Image sogar einen stärkeren Einfluss haben (können) als die offiziellen. Ob-

wohl traditionellerweise das Jugendamt immer wieder mit besonders schwierigen familiären Konstellationen konfrontiert ist, selten etwas sieht von den Schokoladenseiten des Lebens, so ist die Kommunalpolitik seit langer Zeit sehr bemüht darum, das Jugendamt als eine Institution darzustellen, die beweist, „dass unsere Stadt sauber ist, familienfreundlich und nicht zuletzt kinderfreundlich“. Was bedeutet es dann für das Image des Jugendamts, wenn – vielleicht auch nur in Einzelfällen – die Realität eine ganz andere ist? Vielleicht gibt es da einen heimlichen weiteren Auftrag, nämlich sich als Prügelknabe in die Bresche zu werfen und Schuld zu übernehmen. Dem spielt die „alte Krankheit“ der Sozialarbeit und Sozialpädagogik in die Hände, allgemein zu verkünden, dass man „fast alles könne“.

Vom „Kinderschutz“ ist hauptsächlich dann die Rede, wenn „etwas Schlimmes“ passieren könnte, die Eltern es offenbar nicht verhindern können oder wollen. Oder sie sogar selbst die Gefahr darstellen. Das aber engt den Blickwinkel möglicher Aktivitäten zugunsten des Schutzes von Kindern deutlich ein. Kinderschutz wird zu einem Spezialistenthema, obwohl es in diesem Sinne gar keine Spezialisten gibt bzw. geben kann. Schützende Funktionen sind vielfältig verteilt, „Kinderschutz“ aber ist dann die fiktive Instanz, die jedenfalls dafür sorgen sollte, „dass nichts passiert“. Da wird schon mit dem Begriff eine Erwartung erzeugt, die regelmäßig enttäuscht wird, enttäuscht werden muss.

Dabei ist diese Erwartung auch eine politische Gefahr. Es ist wohl kein Zufall, dass die verstärkte Aufmerksamkeit für „Kinderschutzfälle“ einher geht mit aktuellen Bestrebungen, Rechtsansprüche auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe einzuschränken. In der Kommunalpolitik ist angekommen, dass die Konsequenzen aus misslungener Hilfe sehr teuer werden können. Statt deswegen in die Qualität rechtzeitig ansetzender Hilfen und früher Problemerkennung zu investieren, entwickelt sich die Versuchung, sich auf die „Extremfälle“ zu konzentrieren und an anderer Stelle dafür einzusparen. Wer sich in den Mechanismen von Traumafolgen auskennt, kann nur warnen: Eine solche Politik würde sehr teuer werden, kann dramatische Folgen haben, ganz abgesehen von den verpassten Lebenschancen und dem Leid, das sie für den Einzelfall nicht verhindert und insofern mit zu verantworten hat.

6 Kontrolle und weitere missverständliche Begrifflichkeiten der Kinder- und Jugendhilfe

Seit langem spielt der Begriff der Kontrolle in der Kinder- und Jugendhilfe eine große Rolle, meist als Gegensatz (miss-)verstanden zu Hilfe. Kontrolle ist aber auch eine zentrale Kategorie im Zusammenhang mit Steuerungsfragen. Auch hier bedarf es genauer Betrachtung, inwieweit nicht angesichts widersprüchlicher Erwartungen an die Kinder- und Jugendhilfe Kontrollfunktionen vermischt werden, also solche, die Teil des methodischen Handelns mit Klientinnen und Klienten sind und solchen, die den Steuerungsprozess ermöglichen sollen. Welche Auswirkungen sind da zu bedenken für die Führungskompetenz? Ist sichergestellt, dass die in Hilfeprozessen wichtige (Selbst-)Kontrolle nicht dadurch erschwert wird, dass sie in schematisierter Form zur Vorgabe wird für Datensammlungen, für Erfolgsmeldungen, nicht aber bezogen auf die Interaktion zwischen Helfer und Klient, sondern zwischen Helfer und Institution.

Im deutschen Sprachgebrauch wird der Begriff Kontrolle in der Regel als Fremdkontrolle, ja insbesondere Fremdbestimmung verstanden (anders als die englische Ableitung „controlling“). Aber wir kennen den Begriff Kontrolle auch im deutschen Sprachgebrauch als etwas, was selbst-

bestimmt geschieht, wenn man z. B. auf Vereinbarungsbasis erneut zum Arzt geht, „zur Kontrolle“. Für die Kinder- und Jugendhilfe ebenso wie für den Kinderschutz stellt sich die Frage, warum so selten „Kontrolle“ in der Arbeit mit Klientinnen und Klienten in der Weise verstanden und angeboten wird, das ihnen auf Wunsch gewissermaßen eine Rückmeldung gegeben wird für das, was sie tun, wie sie es tun, ob es gut oder weniger gut ist. Könnte es sein, dass wir uns in „Kinderschutzfällen“ von vornherein gar nicht vorstellen können, dass zum Beispiel Eltern ein Interesse daran haben, in diesem Sinne sich zu kontrollieren bzw. Kontrolle, sprich: Rückmeldung zu erfahren? Jedenfalls erscheint es notwendig, dem Missverständnis vorzubeugen, dass Kontrolle per se einen Eingriff in die Rechtsposition Betroffener darstellt. Einen solchen Eingriff – mit entsprechendem Legitimationsbedarf – stellt Kontrolle nur dann dar, wenn sie ohne oder gegen den Willen des Betroffenen erfolgt.

7 Steuerung durch Software für Sozialarbeiter?

In den Medien war kürzlich zu lesen, dass durch einzelne Großstädte nun umfassende Computerprogramme entwickelt bzw. gekauft würden, durch die alle formalisierbaren Vorgänge schnell und vernetzt verarbeitet werden können. Was ist die Steuerungsfunktion solcher technischer Veränderungen?

Bei den Initiatoren dieser Programme heißt es, sie seien insbesondere dazu da, die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter zu entlasten. Außerdem sei es erleichternd für die Fachkräfte, wenn ihnen im PC-Programm die einzelnen Abläufe und Kriterien übersichtlich und gut handhabbar erkennbar seien. Es geht hier nicht um die Bewertung solcher Programme, sondern nur um die Formulierung von Rückfragen: Werden hier die Vorgaben für die Arbeit mit Familien nicht allzu sehr schematisiert und damit fragwürdig? Inwieweit werden die Verwaltungsabläufe auf Dauer für die zuständigen Sachbearbeiter undurchsichtig, nachdem sie nicht mehr mit Aktenunterlagen zu den einzelnen Abteilungen laufen müssen? Führt die Erfüllung von Programmanforderungen unter Umständen zu einem neuen Wertekatalog, steht die Beziehungsarbeit mit Klientinnen und Klienten nicht mehr im Vordergrund, sondern das vorformulierte Dokumentieren und Verwalten?

In anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung berichtet man sich immer wieder davon, dass die Entwicklung des Computers zwar für manche alteingesessenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Überforderung darstelle, dass bei den meisten aber festzustellen sei, dass sie sich hauptsächlich an den Vorgaben des Programms orientieren und weniger geprägt sind durch die Beziehungsarbeit mit Klientinnen und Klienten. Insofern bedeuten solche Programme auch eine De-Qualifizierung, sofern man nicht dafür sorgt, dass die Strukturen der PC-Programme für die fachlich Verantwortlichen beherrschbar bleiben.

8 Verantwortung und Vernetzung

Im Zusammenhang mit den spektakulären Fällen von Kindesmisshandlung bzw. -vernachlässigung in den letzten Jahren wird allenthalben gefordert, alle verantwortlichen Stellen müssten „vernetzt werden“. Dass die Entwicklung von Hilfenetzen für den Kinderschutz von elementarer Bedeutung ist, dürfte Gemeingut sein. Mitunter führt die Erwartung nach mehr Vernetzung aber auch zu einer Bürokratisierung dieses Ansatzes, verleitet zu einem Abschieben von Verantwortung. Insbe-

sondere kommt es für die fachliche Qualität von Netzen nämlich darauf an, dass sie nicht übergestülpt, sondern von den beteiligten Stellen aufgebaut und gepflegt werden. Vielleicht sollte man deshalb weniger von der Notwendigkeit des Ver-Netzens und öfter von den Chancen des Er-Netzens sprechen (auch wenn dieser Begriff im Duden – noch – nicht zu finden ist).

9 Statt unrealistischer Erwartungen eine Kultur des Lernens fördern, auch und insbesondere aus Fehlern

Es bedarf einer Entwicklung von „Risikokultur“. Obwohl es statistisch gewiss um ein Vielfaches höher ist, wegen einer Unachtsamkeit im Straßenverkehr mit dem Strafrichter in Berührung zu kommen, gibt es eine verbreitete Tendenz, die Verantwortlichkeit abzuschieben und möglichst jedes Risiko zu vermeiden, dass ein Kind spektakulär zu Schaden kommen könnte. Wie es dem Kind langfristig ergeht, wenn die Verantwortung immer nur weiter- bzw. abgeschoben wird, wird oft zu wenig in den Blick genommen. Besonders überzeugend am Konzept einer „Risikokultur“ bzw. „risk management“ ist ihre rigorose Bezugnahme auf die Tatsache, dass Menschen nun einmal nicht fehlerlos sind und Strategien der Risikominimierung weniger appellhaft orientiert sind, sondern es die Möglichkeit von Fehlern als normal beschreibt.

In der Personalentwicklung bzw. Führungskultur könnten und sollten vielleicht entsprechende Zeichen gesetzt werden, indem z. B. mit Beförderung in Zukunft nur noch rechnen kann, wer sich mutig der Offenlegung von Fehlern und „Beinahe-Unfällen“ stellt, während keine Karrierechancen der haben sollte, der vermeintlich tadellos arbeitet. Zugegeben: das wäre für die Tradition deutscher Verwaltungen eine kleine Revolution. Und klingt wie ein Chaos-Konzept, mag aber auch zu verstehen sein als eine Form neuer Steuerung zur Qualifizierung von Führungskräften, die fachlich und in ihrer Grundeinstellung geeignet sind für dieses Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe. Für die Offenlegung von Fehlern mag dann auch ruhig ein Formular benutzt werden.

Verf.: Thomas Mörsberger, Rechtsanwalt, Rotenbleicher Weg 65, 21335 Lüneburg, E-Mail: ra-moersberger@t-online.de