

Ingo Bode
Hannu Turba

Organisierter Kinderschutz in Deutschland

Strukturdynamiken
und Modernisierungsparadoxien

 Springer VS

Ingo Bode
Hannu Turba

Organisierter Kinderschutz in Deutschland

Strukturdynamiken
und Modernisierungsparadoxien



Springer VS

Organisierter Kinderschutz in Deutschland

Ingo Bode • Hannu Turba

Organisierter Kinderschutz in Deutschland

Strukturdynamiken und
Modernisierungsparadoxien



Springer VS

Prof. Dr. Ingo Bode
Hannu Turba

Universität Kassel
Kassel
Deutschland

ISBN 978-3-658-03353-8 ISBN 978-3-658-03354-5 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-03354-5

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Lektorat: Dr. Cori Mackrodt, Daniel Hawig

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Vorwort

Vorliegendes Buch ist Ergebnis des Laborierens an einer dreifachen Herausforderung. Die erste liegt in der Erschließung eines zerklüfteten und mit zahlreichen Vorurteilen kontaminierten Terrains, und zwar mit dem Werkzeugkasten einer sozialwissenschaftlichen Disziplin, die um dieses Terrain gerne einen Bogen macht und das Geschäft denen überlässt, die zuvorderst an guter (sozial)pädagogischer Praxis oder in sich stimmigem (Sozial-)Recht interessiert sind. Der (organisations)soziologische und zugleich sozialpolitikbewusste Blick auf den real existierenden Kinderschutz, der uns bei dieser Felderschließung geleitet hat, erscheint sicher ungewohnt und für viele Protagonisten des Feldes sicherlich auch fremdartig; insofern sind von diesem Blick inspirierte Gehversuche in diesem Terrain nie eine leichte Aufgabe. Zum zweiten wirkt ein solcher Zugang auf den organisierten Kinderschutz aber auch überaus nüchtern: Es geht gewissermaßen um die Dekonstruktion einer Praxis, die tagtäglich damit befasst ist, an die Substanz gehende menschliche Katastrophen zu bearbeiten oder zu verhindern – was bei vielen das Gefühl hervorrufen mag, dass hier einem akademischen Defätismus gefolgt wird, den diese Katastrophen letztlich kalt lassen. Der Schein trügt, doch lässt er sich schwerlich verhindern. Drittens gestaltet sich eine auf soziologisches Aufklärungswissen konzentrierte Vermessung des fraglichen Terrains in gewisser Weise als „mission impossible“: Zu dynamisch ist das Feld, zu verzweigt sind seine Instanzen und Akteure, und zu lokal verlaufen relevante Prozesse und Strukturbildungen, als dass sich Aussagen über das, was Kinderschutz ausmacht und antreibt, stets hieb- und stichfest machen lassen. Vieles ist permanent im Fluss und wird grundverschieden gedeutet – und so lassen sich bei der Begehung des Feldes letztlich nur bestimmte, formgebende Grundbewegungen erfassen.

Heraus kommt eine möglicherweise als überkomplex empfundene Analyse eines ebenso überkomplex wirkenden Untersuchungsgegenstands. Und doch ist eine analytisch-soziologische Gesamtschau auf diesen Gegenstand überfällig – gerade weil es in Politik, Öffentlichkeit und anwendungsorientierter Wissenschaft

sehr häufig normativ, emphatisch oder auch empört zugeht; und weil, so anmaßend es klingen mag, nur der nüchterne Blick auf das fragliche Terrain die Augen dafür öffnet, dass die Bäume des organisierten Kinderschutzes nicht in den Himmel wachsen können – was v. a. dann erkennbar wird, wenn der Blick nicht nur auf diese Bäume, sondern auf den ganzen Wald, sprich: die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Triebkräfte hinter seiner Entwicklung, gerichtet ist.

Wir haben uns an die o. g. Herausforderungen herangewagt und den Versuch unternommen, Einheit und Vielfalt des deutschen Kinderschutzsystems (organisations)soziologisch begreifbar zu machen, v. a. im Hinblick auf seine paradoxen Entwicklungsdynamiken, die – wie wir argumentieren – mit Kinderschutz selbst häufig wenig zu tun haben und Anlass dafür bieten, die viel beklagten Versäumnisse der Praxis in so mancher Hinsicht als Systemproblem zu interpretieren. Das Resultat dieses Versuchs mag jeder selbst beurteilen – aber es ist uns wichtig zu sagen, dass es ein Lernergebnis ist, zu dem zahlreiche Experten des Feldes maßgeblich beigetragen haben. Ohne die Bereitschaft vieler Interviewpartner, „Kontaktmakler“ und Kollegen (die weibliche Form ist immer eingeschlossen), uns auf einem langen und verschlungenen Erkenntnisweg zu unterstützen, wäre dieses Buch in der Tat unmöglich gewesen. Den Jugendämtern, die sich zur Teilnahme an der Studie ebenso bereit erklärt haben wie die vielen Akteure aus anderen Bereichen des Kinderschutzsystems (freie Träger, Gesundheitseinrichtungen, Polizei und Gerichtsbarkeit etc.) wollen wir an dieser Stelle deshalb ausdrücklich danken. Sie sollen hier anonym bleiben, aber alle haben uns wertvolle Stunden ihrer Arbeitszeit geopfert und im Grunde jene Substanz geliefert, aus der diese Studie entstanden ist. Wir wollen auch nicht unerwähnt lassen, dass die Untersuchung ihren Ausgangspunkt in einem Kooperationsprojekt mit Kollegen der Bergischen Universität Wuppertal (Doris Bühler-Niederberger, Lars Alberth, Steffen Eisentraut) genommen hat und auf arbeitsteilig erhobene Daten sowie gemeinsam diskutierte Ideenbestände zurückgreifen konnte. Aufgrund unterschiedlicher Feldzugänge konnten diese Daten und Ideenbestände letztlich nicht in ein gemeinsames Werk münden – aber wir sind uns dessen bewusst, dass vorliegendes Buch ohne die Wuppertaler Impulse um einiges ärmer wäre. Danken wollen wir auch der Deutschen Forschungsgemeinschaft für eine dreijährigen Projektförderung sowie jenen Kollegen, die unsere Arbeit am Institut für Sozialwesen der Universität Kassel begleitet und bei der Fertigstellung dieser Publikation tatkräftig Unterstützung geleistet haben: Zu nennen sind hier insbesondere Sandra Diederich, Grit Eckelmann, Nicole Gaubatz, Hilde Turba sowie Mitglieder der Forschungsgruppe „Kindeswohl und Sozialintervention“ am genannten Institut.

Wir sind der festen Überzeugung, dass das legitime Anliegen, den organisierten Kinderschutz in Deutschland praktisch näher an das heranzuführen, was sein ge-

sellschaftliches Mandat ist – nämlich die Vermeidung von Vernachlässigung und Misshandlung im Kindesalter sowie, allgemeiner, die Verbesserung der Lebensbedingungen der aufwachsenden Generation –, deutlich gewinnen kann, wenn man einen Schritt zurücktritt und die in gesamtgesellschaftliche Transformationen eingebetteten „Prozesse des Organisierens“ gründlich in Augenschein nimmt – und zwar *vor* dem Nachdenken über gute bzw. bessere Praxis. Die PraktikerInnen und ExpertInnen des Feldes werden letztlich die einzigen sein, die das Schutzversprechen, welches die Moderne dem gesellschaftlichen Nachwuchs gegeben hat, wenn auch nicht vollständig einlösen, so aber doch zielführend(er) ausbuchstabieren können – uns bleibt die Hoffnung, dass der soziologische Blick dabei wertvolle Hilfe leistet.

Kassel, im April 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Kinderschutz als gesellschaftliches Projekt: Kontext und Konzept einer soziologischen Feldanalyse	15
2.1	Probleme ohne Ende: Sozialisationskrisen für Kinder und in Familien	16
2.2	Ein großes Ziel, verschlungene Wege: Die institutionelle Einbettung des Kinderschutzes in Deutschland	28
2.3	Ein Regisseur, mehrere Protagonisten und viele Logiken: Kinderschutz als Gegenstand organisierten Handelns	42
3	Die sozialpolitische Bearbeitung von Kindeswohlgefährdung: ein komplexes Regelwerk im Wandel	61
3.1	Im Dschungel der Regelwerke: Meta-Normierungen im Kinderschutz	63
3.2	Die Umsetzung vor Ort: Regionale Konkretisierungen und ihre Variabilität	90
3.3	„Preiswert, sicher und flexibel“ – Regulierungstrends im Kinderschutz und ihre Hintergründe	136
4	Organisierter Kinderschutz vor Ort – Praktiken und Trends heute ...	167
4.1	Kinderschutz „in action“: Kernprozesse, lokale Verhältnisse und die Herausforderungen des Alltags	169
4.1.1	Kinderschutz idealtypisch: Kernprozesse und Standardverfahren	169
4.1.2	Kinderschutz lokal: Dynamische Organisationsverhältnisse und Problemhorizonte vor Ort	173
4.1.3	Gelebte Komplexität: Typische Impressionen aus dem Organisationsalltag	217

4.2	Kinderschutz paradox: „institutional work“ in widerspruchsträchtigen Konstellationen	233
4.2.1	Flexibel und verlässlich: Gewährleistung des Kinderschutzes mit prekären Ressourcen	237
4.2.2	Passgenau und nach Patentrezept: Komplexitätsreduktion im (re)organisierten ‚Alltagschaos‘	280
4.2.3	Gemeinsam und einsam: Kooperation und Vernetzung in diffusen Kontexten	319
4.3	Dauerbaustelle Kinderschutz: Improvisation als Normalzustand	352
5	Strukturdynamiken und Modernisierungsparadoxien im organisierten Kinderschutz: Resümee und Ausblick	361
Anhang	371
Literatur	373

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1	Institutionelle Logiken, Kodierungen und Strukturdynamiken ...	58
Abb. 3.1	Interventionsablauf bei Kindeswohlgefährdung (nach § 8a SGB VIII).	74
Abb. 3.2	Institutionelle Logiken im deutschen Kinderschutz heute	158
Abb. 4.1	Die Organisationslandkarte von Kinderschutzsystemen	177
Abb. 4.2	Lokale Konstellation im Referenzsetting	179
Abb. 4.3	Organisationale Verarbeitung von Sicherheits- und Flexibilitätserwartungen	278
Abb. 4.4	Organisationale Verarbeitung von Kontrollansprüchen	317
Abb. 4.5	Organisationale Verarbeitung von Kooperations- und Vernetzungsansprüchen	351

Tabellenverzeichnis

Tab. 1.1	Interviews und Beobachtungen nach Typ und Setting	7
Tab. 2.1	Das gesellschaftliche Projekt Kinderschutz und seine Operationalisierung	59
Tab. 3.1	Analyseaspekte bezüglich der Meta-Normierung des Kinderschutzes	64
Tab. 3.2	Institutionelle Rolle und Doktrin wesentlicher Funktionsbereiche im Kinderschutz	89
Tab. 3.3	Analyseaspekte bei der Durchleuchtung der regionalen Regelwerke	95
Tab. 3.4	Gesamtschau der lokalen Settings	134

Kinderschutz ist seit Längerem ein „heißes“ Thema in Politik und Gesellschaft. Die zahlreichen Medienberichte über kritische Ereignisse in Familien und das (angebliche) Versagen zuständiger Instanzen erregen regelmäßig die Gemüter derer, die sich urteilsfähig fühlen – und dies ist im Zweifel jeder Zeitbeobachter. Die Gesetzgebung scheint rastlos, eine Reforminitiative reiht sich an die andere. Entsprechend sind wissenschaftliche Abhandlungen zum Kinderschutz in ihrer Zahl und Vielfalt kaum noch überschaubar; nicht wenig von dem, was sie vorgetragen, wiederholt sich.

Und doch besteht, wenn es heute um die Organisation des Kinderschutzes geht, einiges an Aufklärungsbedarf: Wie das (deutsche) Kinderschutzsystem¹ funktioniert, welche Kräfte in ihm wirken, und v. a. wie seine jüngere Entwicklung zu deuten ist, wird in vielen Analysen nur schemenhaft erkennbar. Vielmehr sind es Rechtsdiskussionen, „Fehleranalysen“ und Optimierungskonzepte, die im Zentrum des Schrifttums stehen. Gewiss sind diese pragmatischen Perspektiven dort hilfreich, wo es um die Ausgestaltung bzw. Fortentwicklung jenes Instrumentariums geht, mit dem eine gegebene Gesellschaft „ihre Kinder“ schützen will. Praktiker² brauchen konkrete Anhaltspunkte, wenn darauf hingewirkt werden soll, dass brutale und potenziell nachhaltig wirkende Störungen im Sozialisationsprozess von Aufwachsenden vermieden bzw. rasch behoben werden. Allerdings kann es dabei nützlich sein, einen Schritt zurückzutreten und sich zu vergegenwärtigen, wie eine

¹ Um es gleich an dieser Stelle kenntlich zu machen: Wir nutzen den Begriff des Systems hier und im Weiteren als Metapher und *nicht* im unmittelbaren Nachvollzug eines spezifischen Paradigmas der soziologischen Theorie. Der Begriff hat den Vorteil, auf eine größere Gesamtheit von Institutionen und Organisationen zu verweisen, deren Ordnung zugleich gewissen Regelmäßigkeiten unterliegt – und auf *systematisch* auftretende Veränderungstendenzen und Probleme im täglichen Interventionsgeschehen.

² Der Einfachheit halber benutzen wir in diesem Buch meist die männliche Form zur Bezeichnung beider Geschlechter.

bestimmte Gesellschaft unter Gegenwartsbedingungen diese Selbstverpflichtung angeht und welche Kräfte auf den Kinderschutz einwirken – auch *von außen* und *ohne* Hinzutun derer, die ihn tagtäglich organisieren.

Genau dieses Ziel verfolgt dieses Buch. Es versteht sich als eine *soziologische Aufklärung* über die Realität des organisierten Kinderschutzes, indem es dessen Systemzustände illustriert und die „hidden agenda“ jener Veränderungen beleuchtet, die sich bezüglich dieser Realität seit Anfang der 1990er Jahre beobachten lassen. Dabei konzentrieren sich die Darstellungen auf die Adressatengruppe kleiner Kinder (zwischen 0 und 6 Jahren). Deren Situation unterscheidet sich qualitativ von jener, die etwa Jugendliche in der Pubertät erleben: Die Betroffenen werden ausschließlich als „Opfer“ (und nicht als „Täter“) Objekt staatlicher Interventionen, können sich nur sehr begrenzt artikulieren und befinden sich in einer Entwicklungsphase, in der grundlegende Weichenstellungen für den weiteren Lebensweg vorgenommen werden.

Wir sprechen von *organisiertem Kinderschutz* in zweierlei Hinsicht: Einerseits beleuchten wir die Art und Weise, wie ein gegebenes Gemeinwesen sein Schutzsystem institutionell ausgestaltet und weiterentwickelt – also den Modus, in dem Kinderschutz gesamtgesellschaftlich organisiert wird. Andererseits tragen wir dem Umstand Rechnung, dass die entsprechenden Interventionen – gerade im Bereich von Humandienstleistungen, die den Kern des Systems bilden – ihre konkrete Gestalt erst in Zusammenhängen organisierter Praxis annehmen. Dabei betrachten wir sämtliche Instanzen, die mehr oder weniger direkt mit Fragen der Kindeswohlgefährdung befasst sind bzw. werden: also nicht nur Jugendämter und Träger sozialer Hilfe, sondern auch Gesundheitseinrichtungen, Gerichte oder Polizeibehörden – wobei sich der Blick immer auch auf die je spezifischen Vorgaben richtet, die deren jeweiliges Handeln anleiten. Es ist diese „doppelte Organisationsbasis“³ des Kinderschutzsystems, die den zentralen Ansatzpunkt unserer Untersuchung darstellt.

Vor die Klammer dieser Untersuchung ziehen wir eine grundlegende Arbeitshypothese: nämlich die Überlegung, dass jedes Instrumentarium, mit dem eine gegebene Gesellschaft Sozialisationsprozesse von Kindern bzw. in Familien zu beeinflussen versucht, *Wirkungsgrenzen* hat. Gemessen am offiziellen „Universalanspruch“, als kritisch geltende, mit Gewalt und Vernachlässigung einhergehende Sozialisationsprozesse auszuschalten, steht jedes Kinderschutzsystem vor einer strukturellen Überforderung. Die oft beklagte Zielverfehlung des organisierten Kinderschutzes, welche meist in Katastrophensituationen erkennbar und thematisiert wird, mag immer *auch* mit Borniertheiten bzw. Defiziten bestimmter Verantwortlicher oder

³ Zu diesem Begriff und weiteren Implikationen vgl. Bode (2013a: 35 ff.).

Organisationskonzepte zusammenhängen. Bei nüchterner Betrachtung muss jedoch konzediert werden, dass organisierte soziale Hilfe hier nicht selten hilflos ist.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Einschätzung macht es aus den eingangs genannten Gründen aber durchaus Sinn, die den Kinderschutz betreffenden „Systemzustände“ und deren dynamische Entwicklung zum Gegenstand einer auf institutionelle und organisationale Dimensionen ausgerichteten soziologischen Feldanalyse zu machen. Denn aus einer solchen Analyse kann man Wichtiges darüber lernen, was den Kinderschutz antreibt und woran jede systematische Zustandsveränderung ansetzen müsste. Von besonderem Interesse sind dabei jene Orientierungen, die, bildlich ausgedrückt, über den Köpfen der Akteure (Amtsleiter, Sozialarbeiter, Familienrichter usw.) schweben und – mit bestimmten Brechungen – in organisiertes Handeln (Hilfeentscheidungen, Maßnahmengestaltung etc.) übersetzt werden. Unsere Studie durchleuchtet deshalb einerseits die Sinnstrukturen gesetzlicher bzw. formal verbindlicher Regelwerke, in denen wiederum bestimmte gesellschaftliche Erwartungen verwurzelt sind, und andererseits deutungs- und handlungsleitende Orientierungsmuster, die dem „Prozess des Organisierens“⁴, z. B. als etablierte Steuerungskonzepte oder kollektive Selbstbilder, vorausgehen – etwa in Ämtern, bei Maßnahmeträgern oder auf Seiten einzelner Professionen.

Fokussiert werden mithin zum einen *institutionelle Regulierungen* als organisationsübergreifend bzw. „systemweit“ ausgebildete Handlungsanweisungen. Diese Anweisungen sind – wie wir zeigen werden – mit *mehreren* institutionellen Logiken⁵ durchsetzt und fungieren als kognitive Landkarten bzw. Routenpläne für die verschiedenen Beteiligten. Entsprechende Karten und Pläne (z. B. ein spezifisches Verständnis von Fachlichkeit in der Jugendhilfe) sind Realitäten, auf die sich die Akteure des Feldes stets beziehen (müssen). Gewiss wirken solche Akteure hier und da an der Ausgestaltung regulativer Vorgaben mit – einmal in der Welt, bilden diese Normen aber ein hartes Datum. Die institutionellen Logiken hinter ihnen stecken Korridore kollektiven Handelns ab, welche die Beteiligten, zumindest was die *Marschrichtung* betrifft, nicht ohne weiteres verlassen können.

Allerdings bieten sich Möglichkeiten, in diesen Korridoren eigensinnig vor(an) zugehen: In der Tat können, gleichsam im Schatten des Gesetzes, Kinderschutz „organisierende“ Akteure Deutungs- und Handlungsmuster entwickeln, die auf eine kreative Interpretation vorgegebener Marschrouten verweisen.⁶ Symptoma-

⁴ Im Sinne von Karl E. Weick (1979).

⁵ Vgl. Thornton et al. (2012); auf diese Theorie mittlerer Reichweite zur Deutung von Strukturen und Prozessen in Organisationen der Gegenwartsgesellschaft gehen wir im zweiten Kapitel ausführlicher ein.

⁶ Dieser Aspekt wird seit einiger Zeit in Konzepten der „institutional work“ stark gemacht (Lawrence & Suddaby 2006). Mehr dazu unten sowie – ausführlicher – im zweiten Kapitel.