

## 5 Prävention im sozialpolitischen Kontext

Der Präventionsbegriff ist Bestandteil diverser politischer Diskurse in den unterschiedlichsten Politikbereichen. Er findet sich in der Außen- und Sicherheitspolitik ebenso wie in Verbindung mit der Thematik „Innere Sicherheit“, spätestens seit der letzten Gesundheitsreform in der Gesundheitspolitik, in der Familienpolitik, der Bildungspolitik und der Jugendpolitik. Auf internationaler Ebene werden mittels Prävention Kriege, humanitäre Hilfe und die Bekämpfung von Kinderarmut legitimiert.

Prävention scheint ein probates politisches Argument und Legitimationsinstrument in diversen Kontexten zu sein. Inwiefern dies mit den implizit transportierten Begriffsverständnissen zusammenhängt und welche Charakteristika die hier genutzten Präventionsbegriffe ausmachen, wird im Folgenden zu klären sein. Dabei findet aufgrund der skizzierten Forschungsfrage eine Konzentration auf das sozialpolitische Begriffsverständnis unter Vernachlässigung der anderen Diskurse statt.<sup>19</sup>

Der Prävention im sozialpolitischen Kontext kommt eine dreifache Funktion zu, bzw. sie wird im Kontext dreier Strategien genutzt.

*Erstens* soll sich Prävention als sozialpolitisches Instrument rechnen bzw. rentieren. Insbesondere vor dem Hintergrund proklamierter leerer Kassen und des Um- und Abbaus des Sozialstaates kommt präventiven Maßnahmen eine neue Rolle zu. Sie sind nicht länger nur als zusätzliche Leistungen zu betrachten, die neben der klassischen Fallarbeit beispielsweise in Projektform stattfinden und lediglich dem guten Willen geschuldet und verpflichtet sind. Präventionsbemühungen manifestieren sich in der Aktivierung lokaler Gemeinschaften und dem Empowerment von Individuen (vgl. Kapitel 4.3). Sie erfüllen im Kontext des sozialen Investitionsstaates darüber hinaus aber auch andere Funktio-

---

<sup>19</sup> Diese durchaus erhebliche Verkürzung aus forschungspraktischen Gründen hat insbesondere zur Folge, dass der seit dem 11.09.2001 unter der Prämisse der Verhinderung von Terroranschlägen in den USA unter der Bush-Administration und zunehmend auch in Europa etablierte Präventionsbegriff keine Berücksichtigung finden kann. Die in diesem Zusammenhang zu verortende Veränderung des normativen Gehalts und der daraus hervorgehenden „präventiven“ Maßnahmen ist vor allem angesichts ihrer weit reichenden Konsequenzen interessant. Zudem scheint Prävention in diesen Diskursen und ihren rechtlichen Umsetzungen eine neue Qualität als Instrument politischer Legitimation zu erhalten, auf die an dieser Stelle lediglich ansatzweise hingewiesen werden kann.

nen: So werden traditionelle Sozialleistungen zunehmend als präventive Investitionen in Humankapital charakterisiert, woraus für die marktwirtschaftliche Logik folgerichtig der Anspruch entsteht, dass sich diese Investitionen als ertragreich erweisen.

*Zweitens* wird der Präventionsbegriff im sozialpolitischen Diskurs aktuell in Verbindung mit der Idee des (Kindes-)Schutzes benutzt. Prävention meint hier die Verhinderung, die Minimierung der Wahrscheinlichkeit des Auftretens oder zumindest die Beendigung einer Kindeswohlgefährdung. Sie beinhaltet Maßnahmen der Früherkennung von Fällen sowie die Ausweitung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten in Verdachtsfällen. Die Liste der möglichen Gefährdungen reicht dabei von Kinderarmut bis hin zu Misshandlungen und Vernachlässigungen, wie sie sich in diversen medial kommunizierten Fällen der letzten Zeit manifestieren.

Prävention wird *drittens* – und hierbei handelt es sich offenbar um ein ressortübergreifendes politisches Phänomen – als Legitimationsinstrument politischer Herrschaft eingesetzt. Sowohl die Verhinderung von Kriminalität als auch der Schutz des Kindeswohls sind politische Ziele, bei denen mit wenig Widerspruch zu rechnen ist. Die zugrunde liegende Moral bzw. die Vorstellungen von Recht und Unrecht sind derart gefestigt, dass eine Ablehnung durch die Wählerinnen und Wähler nicht zu befürchten ist. Dementsprechend kann Prävention als hegemoniales Instrument der Sicherung von Herrschaft verstanden werden.

Alle drei Funktionen des sozialpolitischen Gebrauchs des Präventionsbegriffs werden im Folgenden thematisiert und die entsprechenden Begriffsverständnisse sind in der entwickelten Heuristik zu verorten.

## 5.1 Prävention als Investition

„Der deutsche Sozialstaat befindet sich auf dem Weg von einer am Solidaritätsprinzip orientierten, Risiken und Lebensphasen abfedernden Wohlfahrtsgesellschaft hin zu einem in weiten Teilen privatisierten, an den Rationalitäten des kapitalistischen Marktes orientierten Sozialstaat.“ (Bock/Thole 2004, S. 9) Im Kontext der so konstatierten verstärkten Marktorientierung des Sozialstaates lassen sich eine Reihe von Entwicklungen beobachten, die insbesondere die Formen sozialstaatlicher Leistungen und deren politische Thematisierung betreffen. Während Dahme/Wohlfahrt 2005 generell von einer „Neuaufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft“ (S. 9) sprechen, diagnostiziert Galuske 2004 bezogen auf den sozialen Sektor einen Trend zur Vermarktlichung, der sich in vier Schlagwörtern manifestiert: Zu beobachten seien eine Deregulierung im Sinne der Befreiung der Märkte von einschränkenden Regularien, eine Ökonomisierung, die soziale Dienste unter Legitimi-

onsdruck hinsichtlich des Nachweises ihrer eigenen Effizienz setzt, eine Privatisierung im Sinne eines Rückbaus sozialstaatlicher Leistungen unter Betonung der individuellen Eigenverantwortung und eine Paternalisierung in Form der Verknüpfung von Leistungsgewährung und Leistungsverpflichtungen auf Seiten der leistungsempfangenden Personen. (vgl. Galuske 2004, S. 58) Die verstärkte Orientierung an marktwirtschaftlichen Prinzipien im sozialpolitischen Diskurs ist insgesamt keine neuartige Erscheinung, sondern manifestiert sich seit den 1990er Jahren beispielsweise in Modellen des New Public Management, die sich mittlerweile in nahezu allen sozialen Dienstleistungsbereichen finden und die die Forderung nach Qualität mit der nach Effektivität und Effizienz verbinden. Ihr Motor sind finanzielle Argumente und die propagierte Krise des Sozialstaates, die den Legitimationsdruck auf die Soziale Arbeit erhöhen.

Diese Ökonomisierungstendenzen führen im sozialpolitischen Diskurs zu einer veränderten Thematisierung von Sozialleistungen. Dies manifestiert sich rhetorisch in ihrer Interpretation als Sozialinvestitionen. Es handelt sich jedoch mitnichten lediglich um eine rhetorische Modifikation, sondern aus dem marktwirtschaftlichen Sprachgebrauch ergeben sich eine Reihe von Implikationen und Konsequenzen, die auf ein in elementaren Punkten verändertes Gesamtverständnis sozialstaatlicher Leistungen schließen lassen. In den Worten des ehemaligen Bundesfinanzministers Eichel sind öffentliche Investitionen generell als „wachstumsfördernde Ausgaben, die das Vermögen des Staates erhöhen und deren Nutzen – höheres Wachstum und Einkommen – auch zukünftigen Generationen zugutekommt“ (Eichel 2005, Die Zeit) zu begreifen. Sozialstaatliche Leistungen insbesondere in Form von monetären Sozialtransfers sind demnach auch als Investitionen zu verstehen, die nur dann als sinnvoll und gerechtfertigt erscheinen, wenn davon auszugehen ist, dass sie sich in absehbarer Zeit rentieren. Ist dies nicht zu erwarten, so sind die entsprechenden Objekte offenbar nicht investitionswürdig, zumal der Staat als Sozialinvestor in der Finanzkrise über ein begrenztes Kontingent von Ressourcen verfügt. Dieser Rhetorik folgend entsteht die Forderung nach Sozialtransfers mit investivem Charakter, um einer konsumtiven Versorgungsmentalität Vorschub zu leisten (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2005, S. 10). „Investing in people“, Kernstück der gesellschaftspolitischen Programmatik der europäischen Sozialdemokratie, steht nunmehr auch in Deutschland ganz oben auf der sozialpolitischen Agenda.“ (Lessenich, 2004, S. 469) Untrennbar verbunden mit der Logik der Investitionen ist dabei die Aktivierungslogik (vgl. Kapitel 4.3), zumal es erklärtes Ziel investiver Maßnahmen ist, die Eigenverantwortlichkeit der Individuen zu aktivieren, um auf diese Weise die Basis für eine möglichst hohe Rendite zu schaffen, die sich dann aus der Kombination von Investition und Eigeninitiative ergeben soll. Dementsprechend ist von einer „Doppelprogrammatik von Sozialinvestition und

Selbststeuerung“ (Lessenich 2005, S. 24) zu sprechen, in der beide Instrumente konstitutiv für einen sozialen Investitionsstaat sind.<sup>20</sup> Vorgezogen wird aus ökonomischen Interessen jedoch die sozialinvestive Dimension, da sie im Vergleich zur Aktivierungspolitik als kostengünstiger eingestuft wird. (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2005, S. 12)<sup>21</sup>

In dem hier untersuchten Zusammenhang ist die gleichzeitige bzw. überwiegend synonyme Verwendung der Schlagworte ‚Investition‘ und ‚Prävention‘ interessant. „Präventive und sozialinvestive Komponente“ (Dahme/Wohlfahrt 2005, S. 12) entsprechender Sozialstaatsmodelle ist es, in das Humankapital des oder der Einzelnen zu investieren, um auf diese Weise seine oder ihre Exklusion (insbesondere aus dem ersten Arbeitsmarkt) zu verhindern. „Investive Sozialpolitik will also neben dem Qualifikationsniveau vor allem die sozialen und kommunikativen Kompetenzen wie die Mobilitäts- und Arbeitsmarktchancen fördern und sich präventiv um Gruppen kümmern, die zu Sozialleistungsempfängern werden könnten oder sonst vermehrt sozialstaatliche Leistungen in Anspruch nehmen könnten.“ (ebd.) Erklärtes Ziel ist es folgerichtig, über „ein präventives und investives Verständnis wohlfahrtsstaatlicher Interventionen“ (Lessenich 2005, S. 24), „dem Abstieg von Bürgerinnen und Bürgern zum ‚Sozialfall‘ vorzubeugen und in deren Fähigkeit zum produktiven Umgang mit allfälligen Marktrisiken zu investieren“ (ebd.). Übersetzt in parteipolitische

<sup>20</sup> In diesem Sinne sind der Aktivierungsdiskurs und die Thematik der Sozialinvestitionen nicht als getrennte Diskurse zu betrachten – es handelt sich daher an dieser Stelle um eine rein analytische Trennung beider Debatten. Hintergrund ist der Umstand, dass insbesondere die Aktivierungsrhetorik verstärkt im disziplinären Kontext diskutiert bzw. kritisiert wurde und wird, während investive Sozialleistungen (noch) überwiegend Gegenstand des sozialpolitischen Diskurses bzw. politischer Programmatiken und Selbstdarstellungen sind. Insofern lassen sich die resultierenden Präventionsbegriffe als zwei getrennte verstehen, von denen einer eher disziplinär und der andere eher politisch zu verorten ist. Es bleibt jedoch eine analytische Trennung sowohl der Diskurse als auch der Präventionsbegriffe.

<sup>21</sup> Ein Beispiel für die politische Verknüpfung aus Aktivierungs- und Investitionslogik findet sich in der Politik des dritten Weges, wie sie vorrangig von Anthony Giddens entworfen wurde. Die Maxime des dritten Weges – „keine Rechte ohne Verpflichtungen“ (Giddens 1999, S. 81) – knüpft an die Idee des workfare an. Sie stellt sich als Kompromiss aus bedingungsloser Marktwirtschaft und dem klassischen Sozialstaat dar und verspricht Absicherung und Unterstützung für diejenigen, die nicht in der Lage sind zu arbeiten, während alle anderen nur dann ein Recht auf Sozialleistungen haben, wenn sie die entsprechende Gegenleistung erbringen und sich als produktiv im Interesse des allgemeinen Wohlstandes erweisen. „Der Staat spielt eine entscheidende Rolle als Investor in das ‚Humankapital‘ und die Infrastruktur, die für eine Unternehmenskultur unumgänglich sind.“ (Giddens 1999, S. 117) Entsprechende Sozialinvestitionen zielen auf eine Umverteilung der Chancen und sollen in erster Linie in den Bildungssektor fließen. Klassische Sozialtransfers werden dabei weitestgehend abgelehnt, weil sie zu Unehrlichkeit und egoistischem Verhalten verleiten. (vgl. Giddens 1999, S. 134) Das Ziel lautet daher „Investition in menschliches Kapital statt direkter Zahlungen“ (Giddens 1999, S. 137) – sozialstaatliche Leistungen sollen „so weit wie möglich auf eine Investition in Humankapital umgestellt werden“ (Giddens 1999, S. 143).

Programmatik bedeutet dies: „Wir erneuern damit den Sozialstaat und gestalten ihn so um, dass er wirtschaftliche Dynamik besser unterstützt ohne seine soziale Schutzfunktion zu verlieren. Darüber hinaus richten wir die sozialen Sicherungssysteme neu aus: Hin zu mehr Prävention, Aktivierung und Chancengleichheit, auch der Geschlechter. Damit schaffen wir die Voraussetzung für eine Politik der sozialen Gerechtigkeit und der Sicherung von Lebenschancen und Wohlstand.“ (Vorstand der SPD 2003, S. 22) Und: „Das Leitbild unserer Sozialpolitik für das 21. Jahrhundert ist der Vorsorgende Sozialstaat. Er befähigt die Menschen, ihr Leben selbstbestimmt zu meistern, indem er aktivierende, präventive und investive Ziele in den Mittelpunkt stellt.“ (Vorstand der SPD 2007, S. 15)

Deutlich wird, dass die Zukunftsperspektive, die sich aus dem Verständnis sozialstaatlicher Leistungen als Sozialinvestitionen ein Gleichklang mit präventiven Zielsetzungen ergibt. Die Investitionen sollen zum einen in anstrebender Perspektive (gesamtgesellschaftlichen) Wohlstand sichern, zum anderen sollen sie durch die Betonung des Humankapitals in verhindernder Intention sozialer Exklusion – hier insbesondere einem Scheitern auf dem Arbeitsmarkt – entgegenwirken. Beides soll über das Einleiten der gleichen investiven Maßnahmen bewirkt werden.

Vorrangiges Ziel sozialinvestiver und damit (dem hier thematisierten Begriffsverständnis folgend) präventiver Leistungen ist die Sicherung bzw. der Ausbau der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit am Markt über Investitionen in das Humankapital bzw. in Employability. Damit wird die Positionierung des oder der Einzelnen am Arbeitsmarkt für nationales marktwirtschaftliches Fortkommen instrumentalisiert. „Der Staat investiert – so sein heutiges Selbstbild – in die ‚employability‘ (Beschäftigungsfähigkeit) seiner Bürger und Sozialtransfers sollen deshalb investiven Charakter haben und weniger konsumtiven Zwecken dienen.“ (Dahme/Wohlfahrt 2005, S. 10). Diese marktorientierte Investition konzentriert sich in erster Linie auf Bildung für die jüngere Generation bzw. auf Fort- und Weiterbildung für Personen, die bereits erwerbstätig sind, um deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu sichern bzw. zu erweitern. Beide Strategien verfolgen das Ziel einer „Erhöhung der Erwerbs- und Beschäftigungsquote“ (Lessenich 2005, S. 27) im Dienste der „Steigerung der kollektiven wie der individuellen Wettbewerbsfähigkeit“ (Dahme/Wohlfahrt 2005, S. 13). Daher resümiert Lessenich 2004 für sozialstaatliche Investitionen: „Die Interventionen des Wohlfahrtsstaates sind im Sinne von Investitionen in die Produktivität seiner Bürgerinnen und Bürger neu auszurichten – Investitionen, deren Erträge die individuelle und gesellschaftliche Wohlfahrt gleichermaßen zu steigern vermögen.“ (S. 470)

Sozialdemokratisch gewendet findet sich neben der Betonung der Wettbewerbsfähigkeit auch das Argument der Sicherung der Zukunftsfähigkeit unter dem Schlagwort der „Zukunftsinvestitionen“ (Vorstand der SPD 2007, S. 15), die – vornehmlich über Humankapital in Form von Bildung – nachhaltig Lebenschancen für die Einzelnen und unsere Gesellschaft“ (Vorstand der SPD 2001, S. 301) hervorbringen sollen. Ähnlich heißt es auch im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD: „Die Investitionen in Bildung und Forschung sind für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands von zentraler Bedeutung.“ (S. 46) Mit den Worten des derzeitigen Finanzministers, Peer Steinbrück, lässt sich daher formulieren: „Mit den sozialinvestiven Ausgaben müssen wir solche Ansätze in Deutschland stärken, die für die Zukunftsfähigkeit des Landes und die Zugangsgerechtigkeit maßgeblich sind.“ (Steinbrück 2003, Die Zeit)

Aus den so formulierten Zielen investiver bzw. präventiver Sozialleistungen – Employability, Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit, Humankapital und Wohlstand – ergeben sich Investitionsbereiche, die für das Erreichen dieser Ziele prädestiniert erscheinen. Bildung und Erziehung sind dabei an erster Stelle zu nennen, zumal sie als lukrativste Investitionen in Humankapital erscheinen. „Expenditures on education, whether by the state or households, have been treated as investment flows that build human capital.“ (Psacharopoulos 1995, S. 1) Augenfällig ist dabei, dass Fort- und Weiterbildungen im Diskurs hinter Investitionen in den ersten Bildungsweg zurücktreten – Kinder und Jugendliche scheinen als „Investitionsobjekte“ mit Zukunftspotential lukrativer als Personen, die bereits erwerbstätig oder gar arbeitslos sind. Zwar weisen Dahme/Wohlfahrt 2005 darauf hin, dass im Rahmen der präventiven Wendung Fort- und Weiterbildung ein (erneutes) „Fall-Werden“ verhindert soll (vgl. S. 12), dominierend in den politischen Diskursen ist aber eine Ausrichtung an der nachwachsenden Generation. „If we shift our sight further into the future, the obviously most effective preventive strategy is to invest heavily in the resources of our children today. Most contemporary welfare states fail to do this and, if uncorrected, they will pay a heavy price tomorrow.“ (Esping-Andersen 2002, S. 50) Folgt man Giddens und der Politik des dritten Weges, so ist „in den Bildungssektor zu investieren, [...] ein Muss für heutige Regierungen“ (Giddens 1999, S. 128). Bildung wird als die „Schlüsselgröße der [wirtschaftlichen, K.W.] Aufholjagd“ (Opielka 2004, S. 93) begriffen und ist damit zentraler Ort für Investitionen in Humankapital. Daher verwundert es wenig, dass die SPD im Entwurf für ein neues Grundsatzprogramm formuliert: „Die öffentlichen Ausgaben für Bildung müssen steigen. Sie müssen mit der wachsenden Bedeutung von Bildung Schritt halten. Bildungsausgaben müssen als Investitionen anerkannt werden. Investitionen in die Menschen müssen Priorität bekommen.“ (Vorstand der SPD 2007, S. 17) Einer guten Bildung wird nachhaltiges Potential zugesprochen, so dass

entsprechende Investitionen als besonders ertragreich eingestuft werden. Boden gewinnen derartige Forderungen zudem vor dem Hintergrund aktueller bildungspolitischer Debatten im Nachklang der Pisa-Studien. Zusammen mit aktuellen familienpolitischen Reformen zur Ausweitung der Kinderbetreuung und der Forderung nach mehr Chancengleichheit scheinen Investitionen in Bildung unumgänglich.

In diesem Kontext weitet sich der Fokus der Investitionen. Nicht allein Kinder und Jugendliche stehen im Zentrum des investiven bzw. präventiven Interesses, sondern zunehmend auch Familien insgesamt: „Familien sind die soziale Mitte der Gesellschaft. Sie pflegen verlässlich Zusammenhalt und Humanvermögen und sichern damit Lebensqualität und Wohlstand für alle [...]. Familienförderung ist eine Investition in die Zukunft, die Familien Rahmenbedingungen und Unterstützung bietet, diese Leistungen in der Familie und für die Gesellschaft in guter Weise zu erbringen.“ (BMFSFJ 2006a, S. 3) Unter Familienförderung werden dabei neben den erwähnten Bildungsinvestitionen insbesondere steuerliche Vorteile, aber auch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen verstanden. Dieser Aspekt findet seine Betonung derzeit vor allem im Kontext des Ausbaus von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren und der Reform des Elterngeldes. Hintergrund sind dabei weniger emanzipatorische Bestrebungen sondern vielmehr die allgegenwärtige Orientierung am Markt bzw. an der deutschen Wettbewerbsfähigkeit. Frauen, die zugunsten der Kinderbetreuung nicht erwerbstätig sind, werden als unausgeschöpftes Produktivitätspotential betrachtet, das es über entsprechende Investitionen in Elterngeld und Kinderbetreuung zu aktivieren gilt. „Wir können uns Geschlechterungleichheit vor dem Markt schlichtweg nicht mehr leisten.“ (Lessenich 2004, S. 474)

Ähnliches gilt für die Investitionen in Kinder und Jugendliche bzw. deren Bildung, die ebenfalls – so die These – weniger humanistischen Idealen als vielmehr einer Verwertungslogik am Markt folgen. „Sicher, wer würde nicht für Chancengleichheit im Bildungswesen votieren. Aber warum es wirklich geht, ist wohl eher die Tatsache, dass für die gealterten Gesellschaften von morgen Schulabbrecher oder gar Analphabeten – weil zwangsläufig minder oder gar nicht produktiv – ökonomisch nicht mehr tragbar sein werden.“ (ebd.) Zum Ausdruck kommt dies auch bei Esping-Andersen 2002, der mit Blick auf den angestrebten zukünftigen Wohlstand formuliert: „If we aim for a productive and socially integrated future society, our policy priorities should center on today’s children and youths. Solid investments in children now will diminish welfare problems among future adults.“ (S. 51)

Die Interpretation sozialstaatlicher Leistungen als präventive Sozialinvestitionen hat aus kritischer Distanz betrachtet mindestens zwei gravierende Konsequenzen:

Eine marktwirtschaftliche Blickrichtung auf Sozialtransfers und soziale Dienstleistungen beinhaltet eine „instrumentelle Perspektive auf junge Menschen“ (Opielka 2004, S. 216) und andere Personengruppen, in die investiert werden soll (hier vornehmlich Familien und Frauen). Sie verleitet zu Rechenexempeln, die renditeträchtige präventive bzw. investive Maßnahmen von weniger Erfolg versprechenden abgrenzen. „Once education is treated as an investment, the immediate natural question is: what is the profitability of this investment in order to compare it to alternatives?“ (Psacharopoulos 1995, S. 1) Zudem sind private Renditen (z.B. in Form entstehenden Privatvermögens) mit gesamtgesellschaftlichen Vorteilen zu verrechnen und Kompromisse bzw. Schwerpunktsetzungen zu finden. „Es geht um Frauen und Kinder – als Investitionsgüter“ (Lessenich 2004, S. 474) und um die bestmögliche Nutzung ihres Humankapitals im marktwirtschaftlichen Interesse.

Eine zweite Konsequenz ergibt sich aus der Klassifizierung von Personengruppen als mehr oder weniger investitionswürdig. „Investive Sozialpolitik ist notwendigerweise selektiv. Da Investitionen immer zielführend sein müssen (also nicht nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden), muss sozialpolitisch entscheidbar gemacht werden, in welche gesellschaftlichen Gruppen investiert werden soll und in welche nicht.“ (Dahme/Wohlfahrt 2005, S. 16f.) Erneut mit Peer Steinbrück formuliert klingt diese Selektivität dann folgendermaßen: „Soziale Gerechtigkeit muss künftig heißen, eine Politik für jene zu machen, die etwas für die Zukunft unseres Landes tun: die lernen und sich qualifizieren, die arbeiten, die Kinder bekommen und erziehen, die etwas unternehmen und Arbeitsplätze schaffen, kurzum, die Leistung für sich und unsere Gesellschaft erbringen. Um die – und nur um sie – muss sich Politik kümmern.“ (Steinbrück 2003, Die Zeit) In der Entscheidung über die Vergabe investiver Mittel kommt es so zur Verteilung von Chancen, in der jene bevorzugt werden, von denen man sich das größte Renditepotential verspricht. Dies sind, wie gesagt, vorwiegend Kinder, Jugendliche und Frauen und weniger Personen, die bereits erwerbstätig sind oder es waren – sprich ältere oder arbeitslose Menschen. Gerade von letzteren wird im Zuge der Hartz-Reformen viel Aktivität und Eigenverantwortung gefordert und erwartet, mit weit reichenden Investitionen können sie jedoch kaum rechnen. „Während für die nicht-erwerbstätigen Teile der Bevölkerung – Frauen und Kinder – derzeit das sozialinvestive Moment bzw. die Logik des Förderns im Vordergrund steht, werden die erwerbslosen Bevölkerungsgruppen in erster Linie zum Gegenstand politischer Vornahmen in selbststeuernder Absicht, sprich zu Objekten einer Logik des Forderns.“ (Lessenich 2005, S. 27)

2004 bezeichnet Lessenich dies als die „produktivistische Reinterpretation des wohlfahrtsstaatlichen ‚Generationenvertrags‘“ (S. 475), die sich in der Logik „die Erwerbslosen von heute fördern, die Erwerbstätigen von morgen fördern“ (ebd.) manifestiert. Durch diese Etikettierung von Menschen und Personengruppen, die ihre Umsetzung auch in der Erbringung Sozialer Dienste findet, entsteht die Rechtfertigung für den sozialen Anschluss bestimmter Gruppen und die Legitimation für soziale Ungleichheiten. „Eine in diesem Sinne konsequent durchgeführte soziale Investitionspolitik muss den integrativen und würdebasierten Anspruch des alten Sozialstaats, der in den Sozialstaatspostulaten festgeschrieben ist, aufgeben und wäre das Einfallstor für eine selektive Sozialpolitik, der nicht mehr alle gesellschaftlichen Gruppen gleich viel wert sind.“ (Dahme/Wohlfahrt 2005, S. 17) Zugespitzt formuliert stellt sich die Selektivität investiver und damit präventiv verstandener Sozialleistungen folglich als „sozialdarwinistisches Muster“ (Cremer-Schäfer 2006, S. 171) dar.

Der sozialpolitische Präventionsbegriff, der sich aus der Logik des sozialen Investitionsstaates ergibt, verfolgt in erster Linie das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit. Eine Exklusion vom Arbeitsmarkt soll verhindert werden, um in Zukunft wirtschaftlich bestehen zu können. Die Arbeitsmarktfähigkeit des Einzelnen soll über frühzeitige Investitionen in Bildung, Erziehung und Familie gesichert bzw. aufgebaut werden, so dass er oder sie in der Lage sein wird, einen produktiven Beitrag zum gesamtgesellschaftlichen Wohlstand bzw. zu einer florierenden Wirtschaft zu leisten. Durch die Betonung dieser Zukunftsperspektive ergibt sich ein stark anstrebender Charakter des Präventionsbegriffs – ganz im Sinne einer Investitionslogik wird eine möglichst hohe Rendite angestrebt. Die Umsetzung entsprechender Maßnahmen folgt einem rein kausal orientierten Schema, das von der Prämisse ausgeht, dass die richtigen Investitionen zum richtigen Zeitpunkt in die richtigen Individuen eine positive Entwicklung im Sinne der angestrebten Ziele bewirken werden. Bevölkerungsgruppen, in die zu investieren weniger ertragreich scheint, werden ausgegrenzt.

Demzufolge liegt – in der Logik der entwickelten Heuristik – in diesem sozialpolitischen Kontext ein überwiegend kausal-anstrebender Präventionsbegriff vor.

Abbildung 9: Prävention als Investition

<b>Argumentations- logik</b>	<b>Kausallogik</b>	<b>Finallogik</b>
<b>Normativität</b>		
<b>Verhindernd (negativ)</b>	Verhinderung einer logischen, negativen Entwicklung	Risikobearbeitung
<b>Anstrebend (positiv)</b>	<b>Bewirken einer logi- schen, positiven Entwicklung</b>	Förderung / Ermöglichung

## 5.2 Kinderschutz als Prävention

In den letzten Monaten erregten die medialen Dokumentationen dramatischer Fälle der Vernachlässigung und Misshandlung von Kindern das Interesse bzw. die Empörung der Öffentlichkeit. Kaum eine Großstadt, die nicht bereits mit „ihrem“ Fall in die Schlagzeilen geraten ist – Fälle, die meist mit dem Vornamen des betroffenen Kindes deklariert und von den unterschiedlichsten Gruppen und Institutionen diskutiert werden (als wohl derzeit bekanntestes Beispiel sei der „Fall Kevin“ aus Bremen erwähnt). Das öffentliche Interesse ist dabei immer wieder sehr groß und so konstatiert bereits der nationale Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ der Bundesregierung 2005: „Auf kaum ein Thema reagiert die Öffentlichkeit in Deutschland so sensibel wie auf den Schutz von Kindern vor Missbrauch, Ausbeutung und Gewalt.“ (S. 27) Diese Sensibilität verbunden mit und vermittelt durch das enorme Medieninteresse mögen ein Grund für die sozialpolitische Aktualität und Attraktivität des Themas Kinderschutz und Verhinderung von Kindeswohlgefährdung sein. Auf einer empirischen Datenbasis, welche möglicherweise einen Anstieg der Fälle von Kindeswohlgefährdung belegen würde, fußt die Brisanz des Themas dabei aber faktisch nicht. Vielmehr ist zu konstatieren: „Seriöse Aussagen zum Ausmaß der Kindesvernachlässigung sowie der psychischen Kindesmisshandlung in Deutschland können bislang nicht getroffen werden. Repräsentative Studienergebnisse fehlen, wären jedoch im Hinblick auf die Prävention und Hilfeplanung dringend notwendig.“ (Galm et al 2007, S. 34) Damit bleibt jenseits der politi-

schen Diskurse auch zunächst offen, ob es sich bei Kindeswohlgefährdungen dem medial vermittelten Eindruck folgend um ein zunehmendes gesellschaftliches Problem handelt, oder ob sich lediglich die öffentliche Wahrnehmung verändert hat. Es fehlen schlicht die entsprechenden Erhebungsinstrumente, die der vermuteten Dunkelziffer und den definitorischen Unklarheiten und fehlenden Abgrenzungen im Umgang mit den Begriffen Kindeswohlgefährdung, Vernachlässigung und Misshandlung gerecht werden könnten. (vgl. ebd.)

Im Zentrum politischer Aktivität steht die Auseinandersetzung mit dem Schutzauftrag des Staates gegenüber Kindern und Jugendlichen bei (drohenden) Gefahren für ihr Wohl – das so genannte staatliche Wächteramt bzw. die öffentliche Verantwortung. Die Relevanz dieses Schutzauftrages zeigte sich in der jüngeren Vergangenheit insbesondere im Rahmen strafrechtlicher Verfahren gegen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Jugendhilfeträgers, in denen der Umfang der persönlichen strafrechtlichen Verantwortung im Falle schwerwiegender Vernachlässigungen von Kindern (mit Todesfolge) im jeweiligen Verantwortungsbereich zu klären war und ist.<sup>22</sup> Jenseits dieser Verfahren wird diskutiert, inwiefern der Staat seinem Wächteramt nachkommt, nachkommen muss und nachkommen kann. In diesem Zusammenhang verdeutlichte Bundesfamilienministerin von der Leyen im Rahmen von Presseerklärungen und im Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung bzw. dem Fokus: „Wir haben eine gemeinsame Verantwortung für Kinder, die es von Anfang an schwer haben in ihrem Leben. [...] In Fällen, in denen gegen den Willen der Eltern interveniert werden muss, um das Kindeswohl zu sichern, ist der Staat in seinem Wächteramt gefordert.“ (BMFSFJ 2006d) Dabei müsse die öffentliche Verantwortung so organisiert werden, dass „es keine Lücke mehr in der Verantwortlichkeit geben kann“ und „dass zu jedem Zeitpunkt jemand für das Kind verantwortlich ist“ (BMFSFJ 2006b). Greifbar wird das Wächteramt in der Formel des Kindesschutzes, der sich z.B. im Kontext von Kindeswohlgefährdung überwiegend als Schutz der Kinder und Jugendlichen vor ihren eigenen Eltern bzw. Erziehungsberechtigten darstellt. „Es gibt Eltern, die sind völlig unfähig dazuzulernen. Und dort müssen die Kinder geschützt werden.“ (BMFSFJ 2006c)

Rhetorisch zeigt sich in den hier thematisierten sozialpolitischen Debatten eine synonyme Verwendung der Begriffe (Kindes-)Schutz und Prävention im Sinne des Vorbeugens, Verhinderns und nötigenfalls Beendens von Gefährdungen des Kindeswohls. So heißt es beispielsweise im aktuellen Koalitionsvertrag: „Wir bekämpfen Kindesmisshandlung und -vernachlässigung nachhaltig, indem wir die Prävention stärken“ (CDU, CSU und SPD 2005, S. 122) und insbeson-

---

<sup>22</sup> Die entsprechenden Verfahren stellen einen Begründungszusammenhang für rechtliche Reformen, insbesondere bei der Weiterentwicklung des Sozialgesetzbuchs (SGB) VIII dar – vgl. Kapitel 5.2.1.

dere im Kontext rechtlicher Reformen zum Kinderschutz wird das Credo „Prävention statt Reparatur“ (S. 124) propagiert.<sup>23</sup>

Der sozialpolitisch diskutierte und angestrebte Kinderschutz verfolgt mehrere Zielsetzungen. So heißt es noch im nationalen Aktionsplan 2005: „Wer Gewalt vorbeugen will, muss [...] vor allem die materiellen Ressourcen von Familien stärken [...] und die soziale Integration von Familien fördern.“ (BMFSFJ 2005, S. 29) Damit werden soziale Strukturen, die das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen nachhaltig zu prägen scheinen, thematisiert und finanzielle Ressourcen von Familien als entscheidende Rahmenbedingungen fokussiert. Diese Stoßrichtung verändert sich jedoch in der großen Koalition und unter einer neuen Ministerin dahingehend, dass insbesondere die elterliche Verantwortung und Erziehungskompetenz Gegenstand von Überlegungen zum Kinderschutz werden. Ganz im Sinne einer aktivierenden Logik geht es darum, elterliche Erziehungskompetenz im Interesse des Kindeswohls zu stärken. (vgl. CDU, CSU und SPD 2005, S. 115) Vor allem in Familien, in denen das Risiko einer Kindeswohlgefährdung aus den unterschiedlichsten Gründen als hoch eingestuft wird (s.u.), soll das elterliche Erziehungsverhalten trainiert und verbessert werden. „Zudem werden Eltern, die unter hoch belastenden Bedingungen leben, speziell geschult. Ihre Beziehungs- und Erziehungskompetenz soll gestärkt werden.“ (BMFSFJ 2006d)

Diese Arbeit an der Erziehungskompetenz in den Familien ist in den politischen Debatten zum Kinderschutz logisch vorrangig, sie tritt in den entsprechenden Veröffentlichungen und Konzeptionen jedoch zugunsten der Betonung staatlicher Interventionen und Interventionsmöglichkeiten in Umsetzung des Wächteramtes bei bereits bestehenden Kindeswohlgefährdungen in den Hintergrund.<sup>24</sup> Dieser Umstand mag dem medialen Interesse an besonders dramatischen tragischen Fällen, der immer wieder betonten öffentlichen Verantwortung, aber auch dem Umstand geschuldet sein, dass gerade in diesem stark intervenativen Bereich (der jedoch trotzdem als präventiv im Hinblick auf ein Fortbestehen der Kindeswohlgefährdung deklariert wird) ein Verbesserungs- bzw. Erweiterungsbedarf staatlichen Handelns diagnostiziert wird.

Allgegenwärtig in der sozialpolitischen Debatte zu einem verbesserten Kinderschutz ist die Frage, für welche Familien das Risiko einer Kindeswohlge-

---

<sup>23</sup> Die Weiterführung dieser Rhetorik zeigt sich insbesondere auf konzeptioneller Ebene im Rahmen der Sozialen Frühwarnsysteme, die gerade in Bezug auf den Präventionsbegriff aktiv nach begrifflichen Alternativen suchen, jedoch ohne dass sich dies übergreifend durchsetzen könnte – vgl. dazu ausführlich Kapitel 5.2.2.

<sup>24</sup> Dies zeigt sich unter anderem in der Logik der Sozialen Frühwarnsysteme und in den rechtlichen Neuerungen in Form des §8a SGB VIII – vgl. Kapitel 5.2.

fährdung besonders groß ist – also die Frage danach, auf welche Familien sich die Aufmerksamkeit konzentrieren muss.

Generell werden Familien mit kleinen Kindern fokussiert, da Kinder in diesem Alter als besonders wehrlos erscheinen und damit verglichen mit größeren Kindern und Jugendlichen eher als potentielle Opfer in Frage zu kommen scheinen. Zudem sind es insbesondere Kinder unter drei Jahren, die dadurch, dass sie sich fast ausschließlich im familialen Kontext bewegen und noch keine Regeleinrichtungen besuchen, wenig öffentliche bzw. professionelle Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Außerdem wird in den entsprechenden Konzeptionen (vgl. Soziale Frühwarnsysteme, Kapitel 5.2.2) mit Verweisen auf Bildungs- und Entwicklungstheorien auf die elementare Bedeutung elterlichen Beziehungs- und Erziehungsverhaltens in der frühen Kindheit und deren mögliche Auswirkungen hingewiesen. Da es sich jedoch als schwierig erweist, Eltern mit sehr kleinen Kindern zu erreichen, wird unter anderem an dieser Stelle der Diskussion die besondere Bedeutung interdisziplinärer Vernetzung für die Prävention von Kindeswohlgefährdungen betont. So heißt es im nationalen Aktionsplan der Bundesregierung: „Besonders wichtig ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitssektor und der Kinder- und Jugendhilfe.“ (BMFSFJ 2005, S. 28) Gleichzeitig fordert Ministerin von der Leyen, entsprechende Vernetzungen sollten „die Systemgrenzen zwischen Gesundheitssystem und Jugendhilfe überwinden“ (BMFSFJ 2007b), da gerade das Gesundheitswesen über „gesundheitliche Prävention schon während der Schwangerschaft“ (BMFSFJ 2006d) in der Lage sei, alle (werdenden) Mütter zu erreichen und damit sensibel für mögliche Gefährdungen des Kindeswohls sei. „Und wir mussten uns fragen, wie wir diese Problemfamilien früh genug finden. Meine Antwort darauf ist: Wir finden sie bei der Geburt. Jede werdende Mutter nutzt das Gesundheitswesen, damit ihr bei Schwangerschaft und Geburt geholfen wird.“ (BMFSFJ 2006b) Dementsprechend gelte es, Synergieeffekte zu nutzen und den Informationsfluss zwischen Gesundheitssektor und Kinder- und Jugendhilfe zu verbessern. „Die Entwicklung einer gemeinsamen Sprache, insbesondere zwischen Gesundheit und Sozialpädagogik bei der Risikodefinition und -erkennung ist ein wichtiger Baustein.“ (BMFSFJ 2006d) Die Forderung nach institutionalisierten Vernetzungsformen – in der Semantik des Koalitionsvertrages die „Verzahnung gesundheitsbezogener Leistungen und Jugendhilfeleistungen“ (CDU, CSU und SPD 2005, S. 115) – und etablierter Kooperation auch innerhalb des Systems der Jugendhilfe selbst findet sich demzufolge auch in den konzeptionellen Umsetzungen dieser politisch formulierten Zielsetzungen (vgl. Soziale Frühwarnsysteme, Kapitel 5.2.2).

Zusätzlich zu der angestrebten interdisziplinären Kooperation im Dienste des Kindesschutzes wird dieser aber auch als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

verstanden, zumal das Wahrnehmen von Kindeswohlgefährdungen im privaten und lokalen Kontext über die staatliche Aufmerksamkeit hinaus als unverzichtbar eingeschätzt wird. Daher ist im Koalitionsvertrag weitergehend die Rede von einer „Verzahnung gesundheitsbezogener Leistungen und Jugendhilfeleistungen sowie zivilgesellschaftlichem Engagement“ (ebd.) und im nationalen Aktionsplan der Bundesregierung manifestiert sich dieser Gedanke konkret in dem Aufruf: „In den Nachbarschaften soll die Zivilcourage gestärkt werden. Wer Gewalt von Eltern gegenüber ihren Kindern wahrnimmt, darf nicht wegsehen“ (BMFSFJ 2005, S. 28)

Neben dieser umfassenden Herangehensweise, die zunächst alle Mütter bzw. Familien mit kleinen Kindern in den Blick nimmt, werden politisch jedoch auch immer wieder unterschiedliche Risikofaktoren diskutiert, die als ursächlich für das Zustandekommen von Kindeswohlgefährdungen deklariert werden. Die Palette möglicher Faktoren ist dabei breit gefächert: Sie zeigt sich beispielsweise in öffentlichen Diskursen darüber, ob Familien aus den neuen Bundesländern ihre Kinder eher oder häufiger vernachlässigen als Familien aus den westlichen Bundesländern – eine Debatte, die von Jörg Schönbohm angestoßen und von Christian Pfeiffer weitergeführt wurde (vgl. Paul 2005, *Die Zeit*), aber auch in Äußerungen eben dieses Christian Pfeiffers darüber, inwiefern Familien aus unteren sozialen Schichten ein anderes Erziehungsverhalten hätten als Familien, die der Mittelschicht angehören. So zitiert *Die Zeit* Pfeiffer: „In der Mittelschicht ändert sich das Erziehungsverhalten, dort gibt es keine Ohrfeigen mehr, wird nicht mehr übers Knie gelegt.’ In der Unterschicht dagegen werde vermehrt geschlagen. Pfeiffer: ‚Ein von Armut betroffener Hauptschüler hat ein fünfmal so hohes Risiko, zu Hause geschlagen zu werden, wie ein Gymnasiast.“ (Kirbach 2006, *Die Zeit*) Neben diesen eher plakativen Schuldzuschreibungen werden oft modernisierungstypische Veränderungen im sozialen Gefüge für eine wachsende Überforderung und Hilflosigkeit der Eltern verantwortlich gemacht. So stellt Klaus Hurrelmann im Zeit-Interview fest: „Die Netzwerke, die früher vielleicht helfen konnten – Großeltern, Onkel, Tanten, Nachbarn – existieren praktisch nicht mehr.“ (Hurrelmann 2006, *Die Zeit*) Außerdem ist zu beobachten, dass die Rede von besonders belasteten Familien mit vielfältigen Problemen ist, die insbesondere der staatlichen Unterstützung bedürften. So beschreibt Ministerin von der Leyen in der Presseerklärung vom 03.11.2006: „Besonders in hoch belastenden Lebenslagen kann es zu Überforderungen kommen, die schnell in Katastrophen münden“ (BMFSFJ 2006d) und fordert, indem sie vermeintliche Risikofaktoren subsumiert: „Die Kinder müssen tagsüber raus aus der Familie, sie müssen andere Kinder erleben und weg vom Fernseher. Die Eltern müssen in Arbeit gebracht werden, damit sie auch wieder soziale Kontakte aufbauen können und sich ihre ganzen Aggressionen nicht

gegen das Kind entladen“ (BMFSFJ 2006b). Die Studie „Strategien der Gewaltprävention im Kindes- und Jugendalter“ des Deutschen Jugendinstitutes kommt zusammenfassend im Hinblick auf mögliche Ursachen von Kindeswohlgefährdung zu dem Schluss: „Merkmale der familialen Lebenswelt wie Armut, Alleinerziehendenstatus, kinderreiche Familie oder jugendliche Mutter sind für sich genommen schwach vorhersagestarke Risikofaktoren, die jedoch im Zusammenspiel und insbesondere in der kumulierenden Wirkung mit vorhersagekräftigen Risikofaktoren von Bedeutung sind.“ (Galm et al 2007, S. 36) Ähnlich formuliert Schone 2006: „Risikoeinschätzungen erfordern daher die Sammlung relevanter Informationen, die man benötigt, um daraus abgeleitet fallbezogene Hypothesen über die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Schädigungen für das Kind/den Jugendlichen (Prognosen) abzuleiten.“ (S. 113)

Trotz dieser Erweiterung des Blickwinkels bleibt jedoch in diesem Zusammenhang die Suche nach und das Identifizieren von (möglichen) Ursachen konstitutiv und die Forderung nach standardisierten Verfahren der Risikoeinschätzung ist elementar. Derartige Verfahren werden als entscheidender Faktor der Verbesserung des Kindesschutzes deklariert und ihre Einführung vehement gefordert. „Erforderlich ist die (Weiter-)Entwicklung und Verbreitung valider Einschätzverfahren, die den jeweiligen Berufsgruppen und Arbeitsfeldern angemessen sind.“ (Galm et al 2007, S. 48) Entsprechende Verfahren, die über die Kooperation u.a. mit dem Gesundheitssektor entwickelt werden sollen, sind daher auch in den rechtlichen Neuerungen verankert und damit aus sozialpolitischer Sicht elementar für den Kindesschutz. Sie sollen Risikogruppen bestimmen, auf die sich sozialpädagogische Aktivitäten dann fokussieren können, um so möglichst frühzeitig Kindeswohlgefährdungen wahrnehmen zu können. Diese Bestimmung von Risikofaktoren und -gruppen führt weg von der Adressierung aller Familien mit kleinen Kindern unter drei Jahren und hin zu einer Selektivität entsprechender Konzeptionen, die gleichzeitig als Stigmatisierungsprozess zu verstehen ist, indem Familien aus bestimmten sozialen Milieus, aus bestimmten Regionen oder aber Familien in besonderen Lebenslagen in den Verdacht geraten, möglicherweise ihre Kinder zu vernachlässigen.

Damit sind die Eckpunkte der sozialpolitischen Debatte zum Thema Kindesschutz als Form von Prävention umrissen:

Es handelt sich um die Auseinandersetzung mit dem staatlichen Schutzauftrag gegenüber Kindern und Jugendlichen bzw. dem staatlichen Wächteramt. Neben der Stärkung der elterlichen Erziehungskompetenz werden insbesondere staatliche Interventionsmöglichkeiten und -rechte diskutiert. Gefordert werden standardisierte Verfahren der Risikoeinschätzung in Kooperation mit dem Gesundheitssektor und ggf. anderen Institutionen wie der Polizei. Daher wird die Prävention von Kindeswohlgefährdung als institutionenübergreifende bzw.

gesamtgemeinschaftliche Aufgabe verstanden, die über Vernetzung und etablierte Kooperationsstrukturen umzusetzen ist. Sie richtet sich dabei insbesondere an solche Familien, bei denen auf der Grundlage entsprechender Einschätzungsverfahren das Risiko einer Kindeswohlgefährdung als besonders hoch eingestuft wird.

Bevor das hier skizzierte Präventionsverständnis jedoch in der entwickelten Heuristik verortet wird, sollen zur Veranschaulichung und weiteren Annäherung an den Präventionsbegriff zwei Umsetzungskontexte der sozialpolitischen Debatten thematisiert werden – die rechtlichen Neuregelungen zum Kinderschutz im Rahmen des SGB VIII und die konzeptionellen Umsetzungen u.a. in Form der Sozialen Frühwarnsysteme. Beide Diskurse haben entscheidende Konsequenzen unter anderem für das in der empirischen Untersuchung fokussierte Arbeitsfeld der Hilfen zur Erziehung und sind als Hintergrund für die professionelle Auseinandersetzung mit dem Terminus Prävention zu begreifen.

### *5.2.1 Rechtliche Grundlagen des Kinderschutzes*

Das Thema Kindeswohlgefährdung findet seine rechtliche Fixierung im staatlichen Wächteramt bzw. in der Verpflichtung des Staates, Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen. Aus heutiger Sicht entscheidend sind in diesem Zusammenhang die §§ 1661 und 1666 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) und die diversen Regelungen des SGB VIII bzw. des KICK (Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz).

Im historischen Rückblick konstatiert Peters 1968 eine für die „Gesetzesänderungen deutlich werdende Tendenz, den fürsorgerischen Eingriff vor zu verlagern“ (S. 115), die er anhand diverser Beispiele der (Sozial-)Gesetzgebung nachzeichnet. So sieht das preußische Zwangserziehungsgesetz von 1878 noch vor, dass Zwangserziehungsmaßnahmen und damit Eingriffe in die Familie erst dann angezeigt seien, wenn sich ein Kind im Alter zwischen sechs und zwölf Jahren einer strafbaren Handlung schuldig gemacht habe. Die möglichen familialen oder sozialen Hintergründe derartiger Taten waren dabei nicht von Interesse. Sinn und Zweck entsprechender Maßnahmen war die „Verhütung weiterer sittlicher Verwahrlosung“ (ebd.) – eine, soweit in diesem Kontext möglich, präventive Zielsetzung. Demgegenüber sah im weiteren Verlauf das BGB die Notwendigkeit von Fürsorgeerziehung auch dann gegeben, wenn (noch) keine Straffälligkeit des Kindes oder Jugendlichen vorlag. Im Zentrum stand hier der Schutz vor dem „verderblichen Einfluss“ (ebd.) der Eltern, so dass erstmals von Kinderschutz im heutigen Sinne, wenn auch unter den damaligen Prämissen, gesprochen werden kann. Die Orientierung am Strafrecht wurde zugunsten „intentional-erzieherischer Maßnahmen“ (ebd.) relativiert. Ähnlich gestalten

sich die rechtlichen Vorgaben des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes, die mittels pädagogischer Maßnahmen auf die „Beseitigung der Verwahrlosung wegen Unzulänglichkeit der Erziehung der Eltern“ (ebd.) zielen. Den Abschluss dieser Hinwendung zur Verhinderung von Kindesvernachlässigung bzw. im heutigen Sprachgebrauch der Prävention von Kindeswohlgefährdung bildet aus Peters' Sicht das Jugendwohlfahrtsgesetz, das bereits Maßnahmen ermöglicht, die das Ziel haben, „Fürsorgeerziehung Jugendlicher zu vermeiden“ (ebd.), soweit diese von Verwahrlosung bedroht sind und dies über Unterstützung bzw. Kontrolle der Eltern sicherzustellen versucht.

An dieser rechtlichen Entwicklung zeigt sich mithin nicht nur die Betonung der Prävention von Vernachlässigung und Kindeswohlgefährdung, sondern auch eine „Vorverlagerung des fürsorgerischen Eingriffs“ (ebd.), womit deutlich wird, dass Maßnahmen des Kinderschutzes grundsätzlich einen kontrollierenden Aspekt in Bezug auf elterliches Erziehungsverhalten beinhalten (müssen). Dies geht auch heute noch konform mit den sozialpolitischen Debatten zum Thema Kindeswohlgefährdung, welche die staatliche Kontrolle elterlichen Erziehungsverhaltens und falls notwendig auch staatliche Interventionen auf der Basis von Risikoeinschätzungen als legitime Mittel der Prävention im Interesse des Kinderschutzes deklarieren.

Relevant für das Thema Kindeswohlgefährdung aus heutiger Sicht ist das in § 1661 BGB festgeschriebene Recht des Kindes auf eine gewaltfreie Erziehung: Misshandlungen und Entwürdigungen sind hiernach zwar verboten, sie ziehen aber nur insofern Konsequenzen nach sich, als dass das Familiengericht in Verstößen eine Gefährdung des Kindeswohls sieht und entsprechende Entscheidungen trifft. Die Voraussetzungen für diese Anrufung des Familiengerichts bestimmt § 1666 BGB, der auch für den öffentlichen Jugendhilfeträger als konstitutiv im Umgang mit Fällen von Kindeswohlgefährdung zu betrachten ist. Er lässt eine Anrufung des Gerichts auch gegen den Willen der Eltern zu und hat damit einen stark intervenierenden Charakter. Jedoch gilt für diese Rechtsgrundlage wie auch für alle anderen rechtlichen Grundlegungen zu dieser Thematik: „Kindeswohlgefährdung' ist kein beobachtbarer Sachverhalt, sondern ein rechtliches und normatives Konstrukt. Es handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff“ (Schone 2006, S. 112). Daher ist es „unvermeidbar, dass die zur Sicherung des Kindeswohls beauftragten Personen immer auch ihre eigenen, wesentlich durch gesellschaftliche Norm- und Wertvorstellungen geprägten weltanschaulichen, politischen, alltagstheoretischen, schichtspezifischen Vorstellungen von Familie, Erziehung und Kindeswohl zum Maßstab ihres Handelns machen.“ (Schone 2006, S. 113) Vor diesem unbestimmten rechtlichen Hintergrund erscheint die konzeptionelle Forderung nach fundierten Risikoein-

schätzverfahren im Sinne einer Absicherung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nachvollziehbar und konsequent.

Die strafrechtliche Grundlage für die Ahndung von Misshandlungen und Vernachlässigungen von Kindern – wie sie auch immer festgestellt wurden – findet sich in § 225 des Strafgesetzbuches – derartige Taten fallen unter die „Misshandlung von Schutzbefohlenen“.

Im Zuge der Weiterentwicklung des Jugendhilferechts wurden im Jahr 2004 das „Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (TAG)“ und im Jahr 2005 das „Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK)“ vom deutschen Bundestag verabschiedet. Beide Gesetze sind in großen Teilen deckungsgleich – insbesondere hinsichtlich ihrer Neuerungen zum Kinderschutz. Bei den Neuerungen handelt es sich um ein Paket von Änderungen, die auf einen besseren Schutz von Kindern und Jugendlichen durch die Institutionen der Jugendhilfe abzielen. Sie ersetzen bzw. erweitern die bisherige Rechtsgrundlage aus diversen Gründen. So spricht beispielsweise Münder 2006 in der Kommentierung des neuen § 8a SGB VIII von der „Notwendigkeit, vor dem Hintergrund strafrechtlicher Verfahren gegen Sozialarbeiter und spektakulärer Fälle von Kindeswohlgefährdung den Schutzauftrag des Jugendamtes gesetzlich eindeutig zu formulieren.“ (S. 165) Somit wird deutlich, dass es nicht allein die neue Qualität der Sensibilität gegenüber Kindeswohlgefährdungen und der Wille, dem Auftrag des Wächteramtes nachzukommen, sind, die zu einer veränderten Gesetzgebung führten. Vielmehr sah sich der Gesetzgeber auch gegenüber den im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe tätigen Personen in der Pflicht, da – unter anderem in strafrechtlichen „Verfahren wegen einer sog. Garantenstellung von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern“ (BMFSFJ 2004, S. 11) – die Frage zu klären war, inwiefern einzelne Fachkräfte für die Folgen von Kindesvernachlässigungen und -misshandlungen zur Verantwortung gezogen werden können und müssen.

Der andere für die gesetzlichen Neuerungen angeführte Grund betrifft das Wesen des 1991 in Kraft getretenen KJHG, das den Sozialleistungscharakter der Hilfen betont und diese, anders als die von Peters skizzierten vorangegangenen Gesetzgebungen, als Angebote der Unterstützung für Eltern bzw. Kinder und Jugendliche unter der Prämisse der Freiwilligkeit interpretiert. Dazu heißt es in der Gesetzesbegründung des BMFSFJ 2004: „Abgesehen davon, dass Hilfe und Kontrolle im Bereich sozialer Arbeit ohnehin nicht streng voneinander getrennt werden können und die strukturelle Ambivalenz der Erziehungshilfe nicht aufgelöst werden kann, kann das Jugendamt sich nicht darauf beschränken, Leistungen nur ‚auf Antrag‘ bzw. auf Nachfrage zu gewähren, sondern muss – jedenfalls bei Anhaltspunkten für eine Gefährdung des Kindeswohls – von Amts wegen tätig werden, um sodann eine eigenverantwortliche Entschei-

dung darüber treffen zu können, ob einer (drohenden) Gefährdung des Kindeswohls besser durch Hilfen mit der und für die Familie oder aber eine Anrufung des Familiengerichts begegnet werden kann.“ (S. 10) Somit macht der Gesetzgeber deutlich, dass die Intention des Kindesschutzes zwar auch schon vor den Neuregelungen konstitutiv für die Jugendhilfe war, jedoch einer Explizierung bedurfte, die dazu führen soll, den Dienstleistungscharakter zu relativieren.

Die eingeführten rechtlichen Veränderungen umfassen diverse Paragraphen: Die Zusammenführung der ehemaligen §§ 42 und 43 im neuen § 42 des SGB VIII regelt Fälle der Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen. Notwendig wurde dies insbesondere aufgrund der Tatsache, dass zuvor die Herausnahme von Kindern direkt von den Eltern bzw. Erziehungsberechtigten in einer rechtlichen Grauzone stattfand. Daher formulierte der Gesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung: „Eine ausdrückliche Befugnis des Jugendamtes, ein Kind oder einen Jugendlichen im Fall einer akuten Kindeswohlgefährdung vom Personensorgeberechtigten selbst wegzunehmen, besteht [...] nach geltendem Recht nicht.“ (BMFSFJ 2004, S. 34) Und: „Im Hinblick auf einen effektiven Kindesschutz ist die Differenzierung danach, ob das Kind zur Abwendung einer akuten Kindeswohlgefährdung dritten Personen oder den Sorgeberechtigten selbst wegzunehmen ist, nicht sachgerecht.“ (ebd.) Aus diesem Grund wurden die Befugnisse des öffentlichen Jugendhilfeträgers dahingehend erweitert.

Im Dienste des Kindesschutzes in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe steht der neue § 72a SGB VIII. Er sieht vor, dass Personen, die in diesem Arbeitsfeld tätig sind, hinsichtlich möglicher einschlägiger Vorstrafen zu überprüfen sind – vor der Einstellung bzw. in regelmäßigen Abständen während der Beschäftigung. Dazu heißt es in der Gesetzesbegründung: „Um einen umfassenden Schutz der Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten, bedarf es aber nicht nur einer Intervention nach einer bereits begangenen Straftat, sondern auch einer effektiven Prävention. Erforderlich sind daher Maßnahmen, die verhindern, dass einschlägig vorbestrafte Personen überhaupt im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe arbeiten können.“ (BMFSFJ 2004, S. 39) Dass diese Kontrolle nicht lückenlos sein kann und wird, macht unter anderem die Arbeiterwohlfahrt (AWO) in ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf mit dem Hinweis darauf deutlich, dass auch das polizeiliche Führungszeugnis nur rechtskräftige Verurteilungen und keine Verdachtsfälle aufzeigt. (vgl. AWO 2004, S. 13)

„Hinsichtlich einer Datenerhebung bei Dritten waren die Befugnisse im Kontext von Kindeswohlgefährdungen zu eng.“ (BMFSFJ 2004, S. 36) Vor diesem Hintergrund und im Sinne der angestrebten effektiveren Vernetzung zwischen den Institutionen der Jugendhilfe wurden außerdem einige Paragraphen, die den Datenschutz betreffen, verändert, bzw. die (weitestgehend ano-

nymisierte) Weitergabe von Daten in begründeten Verdachtsfällen der Kindeswohlgefährdung wurde erleichtert. Dies betrifft § 62, § 64 und § 65 SGB VIII.

Das eigentliche Kernstück im Rahmen der rechtlichen Bemühungen um einen effektiveren Kinderschutz ist jedoch der neu eingeführte § 8a „*Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung*“ des SGB VIII. „Mit der Regelung in § 8a SGB VIII erfährt das staatliche Wächteramt durch die Kinder- und Jugendhilfe und die herausgehobene Verantwortung des Jugendamts in seiner Zuständigkeit bei Kindeswohlgefährdung eine stärkere Betonung.“ (Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe (AGJ) 2007, S. 129) Als Verfahrensvorschrift angelegt „beschreibt § 8a, auf welche Weise Fachkräfte bei Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und bei Trägern von Einrichtungen und Diensten im Zuge der Wahrnehmung ihrer jeweils individuellen Aufgaben mit gewichtigen Anhaltspunkten einer Kindeswohlgefährdung und bereits verdichteten Gefährdungseinschätzungen umzugehen haben.“ (Münder 2006, S. 165) Er ist eingeordnet in die „Allgemeinen Vorschriften“ und damit „integraler Bestandteil jeder Hilfestellung nach dem SGB VIII“ (ebd.). „Mit der Einführung des § 8a – zumal in die allgemeinen Vorschriften des SGB VIII – ist nunmehr endgültig außer Frage gestellt, was auch zuvor schon kaum zweifelhaft sein konnte: die kindeswohlschützende Rolle, die der Kinder- und Jugendhilfe allenthalben zukommt.“ (Kunkel 2006, S. 115)

Im Wortlaut heißt es in der neuen Rechtsgrundlage:

#### § 8a – Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung

- (1) Werden dem Jugendamt gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen bekannt, so hat es das Gefährdungsrisiko im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte abzuschätzen. Dabei sind die Personensorgeberechtigten sowie das Kind oder der Jugendliche einzubeziehen, soweit hierdurch der wirksame Schutz des Kindes oder Jugendlichen nicht in Frage gestellt wird. Hält das Jugendamt zur Abwendung der Gefährdung die Gewährung von Hilfen für geeignet und notwendig, so hat es diese den Personensorgeberechtigten oder den Erziehungsberechtigten anzubieten.
- (2) In Vereinbarungen mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten, die Leistungen nach diesem Buch erbringen, ist sicherzustellen, dass deren Fachkräfte den Schutzauftrag nach Absatz 1 in entsprechender Weise wahrnehmen und bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos eine insoweit erfahrene Kraft hinzuziehen. Insbesondere ist die Verpflichtung aufzunehmen, dass die Fachkräfte bei den Personensorgeberechtigten oder den Erziehungsberechtigten auf die Inanspruchnahme hinwirken, wenn sie diese für erforderlich halten, und das Jugendamt informieren, falls die angenommenen Hilfen nicht ausreichend erscheinen, um die Gefährdung abzuwenden.

(3) Hält das Jugendamt das Tätigwerden des Familiengerichts für erforderlich, so hat es das Gericht anzurufen; dies gilt auch, wenn die Personensorgeberechtigten oder die Erziehungsberechtigten nicht bereit oder in der Lage sind, bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos mitzuwirken. Besteht eine dringende Gefahr und kann die Entscheidung des Gerichts nicht abgewartet werden, so ist das Jugendamt verpflichtet, das Kind oder den Jugendlichen in Obhut zu nehmen.

(4) Soweit zur Abwendung der Gefährdung das Tätigwerden anderer Leistungsträger, der Einrichtungen der Gesundheitshilfe oder der Polizei notwendig ist, hat das Jugendamt auf die Inanspruchnahme durch die Personensorgeberechtigten oder die Erziehungsberechtigten hinzuwirken. Ist ein sofortiges Tätigwerden erforderlich und wirken die Personensorgeberechtigten oder die Erziehungsberechtigten nicht mit, so schaltet das Jugendamt die anderen zur Abwendung der Gefährdung zuständigen Stellen selbst ein.

§ 8a Abs. 1 SGB VIII setzt die politisch geforderte Kooperation und Vernetzung im Interesse des Kindesschutzes sowie das Bestreben nach der Identifizierung verlässlicher Risikofaktoren rechtlich um. Vorgesehen ist ein kooperatives Verfahren zwischen mehreren Fachkräften, die im Falle des Vorliegens eines Verdachtes auf Kindeswohlgefährdung zu einer begründeten Risikoeinschätzung gelangen sollen. Voraussetzung sind „gewichtige Anhaltspunkte“ für eine Gefährdung. „Das sind konkrete Hinweise oder ernst zu nehmende Vermutungen über eine Gefährdung.“ (Münder 2006, S. 167) Erst dann ist das Jugendamt zum Tätigwerden verpflichtet. „Umgekehrt ergibt sich aus der Vorschrift auch explizit, dass die Fachkräfte im Jugendamt nicht verpflichtet sind, überall eine Gefährdung von Kindern zu vermuten. [...] Keine staatliche Institution kann Kinder und Jugendliche ‚umfassend‘ vor Gefahren für ihr Wohl schützen.“ (ebd.) Dementsprechend kann aus der Garantenstellung auch nicht ohne Weiteres eine Schuld der in der Jugendhilfe Tätigen abgeleitet werden, falls es doch zu Kindeswohlgefährdungen kommt. Als fachlicher Mindeststandard ist jedoch das kollegiale Verfahren der Einschätzung des Risikos einzuhalten. Freie Träger sollen daran teilnehmen, soweit sie an dem Fall beteiligt sind, und zusätzlich kann und soll soweit nötig und sinnvoll unter der Voraussetzung des angezeigten Datenschutzes externe Beratung oder Supervision in Anspruch genommen werden. „Die Risikoabschätzung im Kontext von Kindeswohlgefährdung ist Bestandteil eines professionellen Diagnose- und Verstehensprozesses.“ (Münder 2006, S. 169) An diesem Prozess sollen soweit möglich auch die Familien beteiligt werden. Ein Umgehen der Erziehungsberechtigten ist zwar rechtlich möglich, aber in der Logik des KICK lediglich als Ausnahme zu betrachten. Vorrang hat die Beteiligung der Eltern, Informationsgewinnung über Dritte ist aufgrund des Rechts des Jugendamtes auf Informationsbeschaffung jedoch möglich und ggf. nötig. (vgl. Münder 2006, S. 170) Angestrebt wird eine fundierte Einschät-

zung des Risikos und soweit nötig das Angebot entsprechender Hilfen an die Eltern.

§ 8a Abs. 2 SGB VIII besagt, dass auch die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe eine „Mitverantwortung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen“ (Münder 2006, S. 171) haben. In welcher Form und nach welchen Verfahrensabläufen sie dieser nachzukommen haben, soll in Vereinbarungen mit dem jeweiligen öffentlichen Träger festgelegt werden. „Die in der Kinder- und Jugendhilfe tätigen Fachkräfte verbindet somit das Ziel, [...] die eigenen Möglichkeiten der Hilfe zu nutzen, um frühzeitig (erste) Gefährdungsanzeichen zu erkennen, um den betroffenen Kindern und deren Familien den Zugang zu weiterführenden Diagnose- und Hilfeangeboten zu eröffnen bzw. zu erleichtern und um allen Beteiligten (Eltern, Kind, Jugendlicher, Fachdienst, Jugendamt, etc.) als Ansprech- und Kooperationspartner zur Verfügung zu stehen.“ (Münder 2006, S. 171f.). Dass diese zu treffenden Vereinbarungen zwischen öffentlichem und freien Trägern nicht in Form von „klaren Rechtsgrundlagen entbehrenden und von unbestimmten Rechtsbegriffen geprägten Pauschalverpflichtungen“ (AWO 2004, S. 10) sondern als verfahrenserleichternde und präzisierende Vereinbarungen getroffen werden sollen, macht die AWO in ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf deutlich. Der Idee einer effektiven Vernetzung im Interesse des Kindesschutzes kann demnach nur entsprochen werden, wenn die beteiligten Instanzen auf einer sicheren Grundlage und in Kenntnis dessen, was zu welchem Zeitpunkt notwendig ist, handeln können.

Mit dem Familiengericht bildet das Jugendamt in Folge des § 8a Abs. 3 SGB VIII eine „Verantwortungsgemeinschaft zur Sicherung des Kindeswohls“ (Münder 2006, S. 176). Es ist weiterhin zur Anrufung des Gerichts und ggf. zur Inobhutnahme des Kindes oder Jugendlichen verpflichtet und auch das Einschalten von Polizei und Gesundheitshilfe ist in begründeten Fällen möglich. (vgl. § 8a Abs. 4 SGB VIII)

Mit diesen neuen gesetzlichen Regelungen entspricht der Gesetzgeber einer beobachteten Verschiebung der „Wahrnehmung professioneller Arbeit im Kinderschutz [...] von einer solidarischen Hilfe für vielfach belastete Kinder und Familien hin zur Kontrolle abweichenden Verhaltens. Das Klima beim Schutz von Kindern und Jugendlichen ist rauer geworden für die Jugendhilfe.“ (Münder 2006, S. 183, im Original teilw. hervorgehoben) Die Verdeutlichung des staatlichen Wächteramtes im Interesse der Verhinderung bzw. Prävention von Kindeswohlgefährdungen hat demnach Konsequenzen für die Jugendhilfe: „Sie [die Jugendhilfe, K.W.] setzt sich selbst unter positiven Erfolgsdruck, denn sie will gefährdeten Kindern und Jugendlichen helfen. Doch auch der Erwartungsdruck von ‚außen‘ ist gestiegen.“ (Münder 2006, S. 184) Eine Betonung des Schutzauftrages und der Versuch, Verfahren der Risikoeinschätzung sowie des Um-

gangs mit Risiken verbindlich vorzuschreiben und zu standardisieren, sollen damit zum einen den Fachkräften Sicherheit auch hinsichtlich ihrer eigenen Verantwortung für den Kindesschutz geben, sie erhöhen aber gleichzeitig auch die Erwartungen und den Rechtfertigungsdruck.

Einen ganz anderen Schluss aus der Gesetzesnovellierung zieht Kunkel aus dem Umstand, dass § 8a SGB VIII als allgemeine Vorschrift Eingang in das KJHG gefunden hat und somit der Schutz vor Kindeswohlgefährdung konstitutiv für das gesamte Gesetz ist. Er resümiert: „Es empfiehlt sich daher, den Sach- und Normbereich des staatlichen Wächteramtes unterhalb der ‚Eingriffsschwelle des Staates‘ als ‚Präventionsbereich des staatlichen Wächteramtes‘ zu charakterisieren. Durch diese Begrifflichkeit wird klargestellt, worum es ausschließlich geht: um Prävention etwa im Wege von HzE gem. §§ 27ff.“ (Kunkel 2006, S. 119, im Original teilw. hervorgehoben) Damit werden alle Leistungen des SGB VIII und insbesondere die erzieherischen Hilfen unter die Prämisse der Verhinderung von Kindeswohlgefährdungen gestellt, und der Dienstleistungscharakter wird nicht nur, wie in der Gesetzesbegründung angeführt, für besondere Fälle relativiert, sondern schlicht hinfällig. Dementsprechend formuliert Kunkel weiter: „Die Verwirklichung des im staatlichen Wächteramt angelegten und aus ihm resultierenden Schutzauftrags vollzieht sich infolgedessen im Präventionsbereich des staatlichen Wächteramts durch präventive, erziehungs- und entwicklungsichernde Hilfe = Schutzverwirklichung durch Hilfe. Im Interventionsbereich des staatlichen Wächteramts wird der Schutzauftrag dagegen durch eingreifende Maßnahmen umgesetzt = Schutzverwirklichung durch (staatliche) Intervention.“ (S. 119)

Eine derartige Dominanz des Schutzauftrages ist zumindest diskussionswürdig, zumal andere Kommentare, wie oben skizziert, lediglich von einer Stärkung des Wächteramtes gegenüber dem Dienstleistungsgedanken und damit vom allgegenwärtigen Doppelten Mandat der Jugendhilfe sprechen. Die Vermutung, dass es durch die Neuerungen zu einer veränderten öffentlichen Wahrnehmung des Jugendamtes mit wieder erstarktem Kontrollcharakter kommen könnte, äußert sich jedoch auch in den Stellungnahmen zur Novellierung des SGB VIII: „Es ist zu befürchten, dass Eltern, aber auch junge Menschen selbst, mit den Institutionen der Jugendhilfe zunehmend (wieder) stärker Kontrolle und Eingriff statt Beratung, Unterstützung und Hilfe verbinden. Dies würde sich wiederum erheblich kontraproduktiv auch auf die Möglichkeiten der Jugendhilfe im Sinne eines effektiven Kinderschutzes auswirken.“ (AFET 2004, S. 3) Ähnlich formuliert die AWO in ihrer Stellungnahme: „Voraussichtlich wird es aber auch zur Konsequenz haben, dass sich das Jugendamt in der öffentlichen Wahrnehmung im Gemeinwesen wieder stärker zu einer kontrollierend-sanktionierenden Institution hin entwickeln kann.“ (S. 7)

Trotz dieser Bedenken trifft die Idee der Verbesserung des Kindesschutzes aber auch im Rahmen der Stellungnahmen zu der Novellierung auf eine breite Unterstützung und die „Operationalisierung der Eingriffsschwelle“ (AFET 2004, S. 3) bei Kindeswohlgefährdungen wird – schon im Interesse der Fachkräfte vor Ort – als dringend notwendig eingestuft. Lediglich die Verortung des § 8a SGB VIII unter den „Allgemeinen Vorschriften“ sorgt teilweise für Irritationen, zumal es sich um ausformulierte Verfahrensregeln handelt (vgl. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen 2004, S. 1f.).

### 5.2.2 Konzeptionelle Umsetzungen des Kindesschutzes

Neben der Novellierung des SGB VIII hat die Bundesregierung im Interesse eines effektiven Kindesschutzes eine Reihe von Projekten im Kinder- und Jugendhilfebereich initiiert, welche die politischen Maximen und Ideen in diesem Kontext in die Praxis umsetzen sollen.

Gebündelt werden fast alle Projekte, die das Ziel der Verhinderung von Kindeswohlgefährdungen verfolgen, unter dem Titel „Soziale Frühwarnsysteme“. Es handelt sich mithin um je regional spezifische Umsetzungen der Maxime Kindesschutz, die das Bestreben einer rechtzeitigen Wahrnehmung von Gefährdungen verbindet. Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Thüringen beispielsweise führen unter dem Titel „Guter Start ins Kinderleben“ eine Reihe von Projekten durch, die jeweils auf Früherkennung von Risiken und „rechtzeitige“ Unterstützung von Familien abzielen. In Niedersachsen werden ähnliche Projekte unter dem Titel „Pro Kind“ umgesetzt.

In Nordrhein-Westfalen fanden im Modellzeitraum 2001 bis 2004 im Rahmen des Modellprojektes „Soziale Frühwarnsysteme NRW“ an sechs Standorten Projekte statt, die sich unter anderem auf biographische Übergänge in Familien konzentrierten, die möglicherweise Konfliktpotential beinhalten könnten (Übergang zur Elternschaft, Übergang in Schule, etc.). An einem anderen Standort ebenfalls in NRW fand eine enge Kooperation mit so genannten Familienhebammen statt – eine Vernetzung mit dem Gesundheitssektor, wie sie sozialpolitisch im Interesse der Sicherung des Kindeswohls angestrebt wird. Konstitutiv für alle Einzelprojekte im Rahmen des Modellprojektes ist die Konzentration auf das Kindeswohl, dessen Sicherung über den Dreischritt *Wahrnehmen – Warnen – Handeln* umgesetzt werden soll. Diese konzeptionelle

Grundlage soll im Folgenden kurz veranschaulicht und im Hinblick auf ihre Verbindung zum sozialpolitischen Präventionsverständnis analysiert werden.<sup>25</sup>

Soziale Frühwarnsysteme grenzen sich im Gegensatz zum sozialpolitischen Sprachgebrauch vom Präventionsbegriff ab. Sie lehnen den Terminus auf Grund der mit ihm verbundenen Problematiken explizit ab, indem sie auf seine Entgrenzung und die fehlende Nachhaltigkeit von Projekten hinweisen, die unter diesem Label in den 1990er Jahren umgesetzt wurden. „Die Frage, die sich stellt, ist, wie kann Soziale Arbeit Kinder und Familien frühzeitiger erreichen, bevor Krisen und Probleme manifest werden, ohne dabei jedoch die Fallstricke vieler Präventionskonzepte der 90er Jahre zu wiederholen.“ (Wagenblaus 2004, S. 4) Ziel ist es also, sich mit den Frühwarnsystemen von eben diesen vermeintlich gescheiterten Projekten zu distanzieren, was sich als diffizil erweist, weil die Ergebnisse der Sozialen Frühwarnsysteme politisch dann wiederum vielfach unter dem Schlagwort Prävention verhandelt werden und auch in der Projektdarstellung selbst an einigen Stellen auf den Begriff zurückgegriffen wird. Die in diesen Projekten verfolgten Zielsetzungen können daher trotz des sich unterscheidenden Sprachgebrauchs auf die hier entwickelte Heuristik bezogen werden (s.u.). Doch zunächst soll auf die Logik der Frühwarnsysteme eingegangen werden.

Unter dem Schlagwort *Wahrnehmen* wird in erster Linie eine Sensibilisierung derjenigen Fachkräfte im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe verstanden, die möglicherweise mit Fällen von Kindeswohlgefährdung konfrontiert werden könnten. Ziel ist es, ihnen fundierte Einschätzverfahren an die Hand zu geben, um das Risiko mit Sicherheit zu bestimmen. „Um den Fehler des zielungenauren Gießkannenprinzips vieler Präventionsangebote nicht zu wiederholen, sollte zunächst anhand ausgewählter Indikatoren eine qualifizierte Wahrnehmung des Problems erfolgen. Das heißt, es musste anhand von beobachtbaren Indikatoren eine Problembeschreibung erfolgen.“ (Wagenblaus 2004, S. 10f.) „Frühwarnsysteme, die eine Zielgruppe mit bestimmten Risiken fokussieren, setzen ein systematisches Erkennen relevanter Risikofaktoren auf der Grundlage eines möglichst umfassenden Zugangs zur Population voraus.“ (Galm et al 2007, S. 44) Es handelt sich folglich um ein gezieltes Vorgehen, das sich nicht auf Hilfe und Unterstützung für Familien insgesamt bezieht – denn das würde unter das beschriebene Gießkannenprinzip fallen –, sondern versucht, über (geeignete) Indikatoren, Familien zu identifizieren, deren Risiko für Vernachlässigung und Kindeswohlgefährdung besonders hoch ist. Daraus lässt sich schließen: „Die meisten Ansätze sind selektiv angelegt, das heißt, der Unterbreitung von Hilfen

---

<sup>25</sup> Aufgrund der Tatsache, dass die Bundesländer grundsätzlich ähnliche Konzeptionen entwickelt haben, sich NRW aber dezidiert zum Präventionsbegriff positioniert, findet an dieser Stelle eine Konzentration auf die Sozialen Frühwarnsysteme in NRW statt.

geht ein Prozess voraus, der Familien mit erhöhten Misshandlungs- und Vernachlässigungsrisiken als Zielgruppe zu erkennen versucht.“ (Galm et al 2007, S. 43) Grundlegend für die Logik Sozialer Frühwarnsysteme in NRW ist somit die Vorstellung, dass bestimmte ursächliche Risikofaktoren in den Familien eine Vernachlässigung oder Kindeswohlgefährdung auslösen oder zumindest begünstigen. Diesen Prozess gilt es mittels geeigneter frühzeitiger Interventionen zu unterbrechen. Die entsprechenden, möglichst abgesicherten und validen Indikatoren und Risikofaktoren werden als vielfältig beschrieben und können sowohl personelle als auch strukturelle Faktoren beinhalten. „Materielle Belastungen (Armut), soziale Belastungen (Isolation), persönliche Belastungen der Eltern (ungewollte Schwangerschaft, Sucht, eigene Deprivationserfahrungen), familiäre Belastungen (anhaltende Paarkonflikte) oder auch ‚Merkmale‘/ Besonderheiten des Kindes, die Eltern überfordern oder ablehnen (z.B. Behinderungen), sind Risikofaktoren für das Entstehen von Vernachlässigung.“ (BMFSFJ/DJI 2006, S. 8) Es gilt, diese Faktoren in den Familien wahrzunehmen, was einen Zugang zu den Familien voraussetzt.

Diesen Zugang sollen zum einen Regeleinrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sicherstellen. So sollen beispielsweise Eltern verpflichtet werden, die ärztlichen Untersuchungen (die so genannten U-Untersuchungen) ihres Kindes beim Eintritt in den Kindergarten nachzuweisen. Den dort tätigen Fachkräften käme dementsprechend eine kontrollierende Funktion zu. „Mit dieser Maßnahme soll der Kindergarten mehr als bisher die tatsächliche Inanspruchnahme der Vorsorgeuntersuchungen prüfen und für eine vorbeugende präventive Aufgabe weiter sensibilisiert werden. In den Kindertageseinrichtungen ist die gesundheitliche Entwicklung der Kinder zu beobachten.“ (MGFFI 2007, S. 5) Auch Schulen bzw. Lehrer und Lehrerinnen sollen in ähnlicher Form sensibilisiert werden und Aufgaben des Kinderschutzes wahrnehmen. „Die Landesregierung wird Lehrerinnen und Lehrer qualifizieren und stärken, Vernachlässigung von Kindern wahrzunehmen und entsprechend zu reagieren. [...] Ziel ist es, die Schulen schrittweise in ein umfassendes Hilfesystem einzubinden.“ (MGFFI 2007, S. 9) Es handelt sich bei der Maxime Wahrnehmen somit um die breit angelegte Sensibilisierung von Fachkräften aus dem Sozial- und Bildungssektor, die im Interesse des Kinderschutzes zusammenarbeiten sollen, um auf die beschriebenen Risiken frühzeitig aufmerksam zu werden. Frühzeitig deshalb, weil diese Risikofaktoren – so die Idee der Frühwarnsysteme – eine negative Entwicklung zulasten des Kindes oder Jugendlichen auslösen, die möglichst früh gestoppt bzw. in eine positive Richtung umgelenkt werden soll. „Rückblickend wird oftmals deutlich, welche Entwicklung in vielen kleinen Schritten stattgefunden hat und wie viele Warnhinweise es im Vorfeld gegeben hat, ohne dass jedoch ein Hilfesystem aktiv geworden ist.“ (MGSFF 2005, S. 11) Diese Entwicklung

soll durch Frühwarnsysteme durchbrochen werden, wozu herkömmliche Jugendhilfeleistungen – so die Argumentation – oft nicht in der Lage sind. Ein späteres Eingreifen verursacht im Sinne dieser Logik somit nicht nur eine Gefährdung des Kindes oder Jugendlichen sondern auch höhere Kosten für intensivere Maßnahmen. (vgl. ebd.) Im Sinne einer doppelten Vermeidung oder Verhinderung von Kosten und Gefahren grenzt sich die Frühwarnlogik damit von anderen Hilfezugängen ab.

Ein weiterer Weg des Zugangs zu Familien, der notwendig ist, um den beschriebenen Wahrnehmungsprozess in Gang zu setzen, ist zum anderen der Zugang über den Gesundheitssektor im Sinne der politisch angestrebten Verzahnung und Vernetzung. „Über eine engere Verzahnung von Gesundheitshilfe und Kinder- und Jugendhilfe, die verbesserte Erkennung von psychosozialen Risiken und die Bereitstellung geeigneter Hilfen soll vorhandenen Gefahren von Vernachlässigung bzw. Misshandlung entgegen gewirkt und eine gesunde körperliche, psychische und soziale Entwicklung betroffener Kinder gefördert werden.“ (BMFSFJ/DJI 2006, S. 9) „Vorwiegend im Bereich des Gesundheitssystems besteht die Möglichkeit eines eher systematischen und/oder breiten Zugangs zu allen Familien [...]. Diese Vorgehensweise wird kaum als stigmatisierend wahrgenommen. [...] Allgemeine Screeningverfahren zur Erkennung von möglichen Risiken setzen idealerweise auf der Ebene der [...] systematischen Zugänge zu Familien im medizinischen System an.“ (BMFSFJ/DJI 2006, S. 72) Damit wird das Gesundheitssystem gleichsam als Türöffner für den Kinderschutz benutzt, da es einen Zugang zu nahezu allen Familien bietet. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern derartige Screeningverfahren nicht dem Generalverdacht gegenüber Eltern geschuldet sind und demnach durchaus Stigmatisierungspotential haben.

Das Gesundheitssystem soll im Sinne der Frühwarnsysteme außerdem in den Prozess der Entwicklung von Indikatoren zur Risikoeinschätzung einbezogen werden. „Dazu bedarf es einer Verständigung der verschiedenen Akteure über gemeinsame Bewertungskriterien von ‚Normalzuständen‘, Indikatoren für das, was als kritische, problematische bzw. krisenhafte Entwicklung anzusehen ist, über Schwellenwerte für eine ‚Frühwarnung‘ sowie gemeinsamer, verbindlicher Handlungsstrategien.“ (ISA 2006, S. 2) Die Beteiligung von Fachkräften des Gesundheitswesens wird dabei als Weiterentwicklung im Dienste des Kinderschutzes begriffen. „Bislang hat jedes Hilfesystem eigene Kriterien für die Wahrnehmung und Beurteilung kindlicher und familialer Lebensbedingungen entwickelt, die eine Verständigung untereinander erschweren. Die jeweiligen Beobachtungen werden in der Regel nicht systematisch zusammengetragen, sondern verbleiben innerhalb der einzelnen Systeme. Daraus folgt die zweite Grundüberlegung des Modellprojektes, nämlich die der Interdisziplinarität.“

(Wagenblass 2004, S. 9) Sie soll sicherstellen, dass ein umfassender und abgesicherter Risikenkatalog entwickelt wird, wobei das Gesundheitssystem unter anderem die entsprechenden Daten liefern soll. „Ausschlaggebend ist in jedem Fall [...] Validität in Bezug auf die sichere Identifizierung von Familien mit psychosozialen Risiken, die eine Gefährdung des Kindeswohls bedeuten können.“ (BMFSFJ/DJI 2006, S. 73)

An das Wahrnehmen schließt sich die Maxime *Warnen* an. „Damit Beobachtungen und Informationen nicht verloren gehen, sollen im Rahmen des sozialen Frühwarnsystems verbindliche durch Kontrakte geregelte Verfahren entwickelt werden, die klären, wer die Beobachtung und Information an wen weitergibt und welche Reaktionen auf die Wahrnehmung einer Krise/Abweichung folgen soll.“ (Wagenblass 2004, S. 11) Damit entspricht die konzeptionelle Umsetzung des Kindesschutzes weitgehend den rechtlichen Neuerungen, zumal dort Kontrakte zwischen den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe vorgesehen sind, die regeln sollen, welche Verfahren im Falle von Kindeswohlgefährdungen einzuhalten sind. Diese Vorgaben werden konzeptionell insofern erweitert, als dass auch interdisziplinäre Kooperationsverfahren vorgesehen sind, in denen eine Warnung beispielsweise vom Gesundheitssektor an die Jugendhilfe weitergegeben werden soll.<sup>26</sup> „Damit die Früherkennung riskanter Entwicklung insbesondere in der frühen Kindheit gelingen kann, müssen alle beteiligten Personen und Institutionen bei Wahrung des Datenschutzes neue Formen der Zusammenarbeit und des Austausches entwickeln.“ (Wagenblass 2004, S. 9) Die konkrete Ausgestaltung des Warnprozesses fällt je nach Projekt unterschiedlich aus, zumal potentiell Regeleinrichtungen, wie Schulen und Kindertagesstätten, Fachkräfte aus dem Gesundheitswesen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jugendhilfe involviert sind. Darüber hinaus wird in Anlehnung an die sozialpolitischen Debatten eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit und im weitesten Sinne eine Kooperation mit ihr angestrebt. Zivilgesellschaftliches Engagement als Wahrnehmungs- und Warninstanz soll über soziale Kontrolle auf die Familien aufmerksam machen, die sonst möglicherweise übersehen würden. „Wirksamer Kinderschutz ist aber nicht allein durch Maßnahmen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu erreichen. Hierzu bedarf es einer Sensibilisierung der gesamten Gesellschaft. Kinderfreundlichkeit darf keine Leerformel sein, sie muss von allen gesellschaftlichen Kräften und jedem Einzelnen konkret praktiziert werden.“ (MGFFI 2007, S. 12)

In Bezug auf das „*Handeln*“ als drittem Kernelement der Sozialen Frühwarnsysteme bleiben viele Fragen offen. Welche Maßnahmen und Interventi-

---

<sup>26</sup> Als Beispiel sei hier die sich mittlerweile in verschiedenen Bundesländern etablierende Praxis erwähnt, Familien, die die U-Untersuchungen nicht wahrgenommen haben, aus dem Gesundheitssektor heraus an die Jugendämter zu melden.

onen stattfinden sollen, ergibt sich aus der konzeptionellen Umsetzung vor Ort und variiert je nach Ausgestaltung des Projektes. Vielfach wird hierbei auf klassische Jugendhilfeangebote und nötigenfalls auf die Anrufung des Familiengerichts sowie die anderen Maßnahmen, die das novellierte Kinder- und Jugendhilferecht eröffnet, zurückgegriffen.

In Bezug auf die Selbstdarstellung der Frühwarnsysteme interessant ist dabei der Umgang mit dem Dualismus von Freiwilligkeit und Zwang. Zum einen wird die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme der Hilfen durch die Eltern in den Vordergrund gestellt. „Das soziale Frühwarnsystem versteht sich explizit als Hilfe und nicht als eine neue Form der sozialen Kontrolle. [...] Die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme steht im Vordergrund, insofern ist das Vertrauen der Familie eine zentrale Voraussetzung beim Aufbau eines sozialen Frühwarnsystems.“ (MGSFF 2005, S. 18) Demnach wird betont, dass eine Zusammenarbeit mit den Eltern fokussiert wird, die vielfach den Maximen der Aktivierung folgt. „Die Familien erfahren in solchen Projekten, dass sie kompetent sind, aktiv eine Veränderung ihrer Lebenssituation bewirken und Krisen meistern können. Mit diesem Zugang wird den Familien in dem sozialen Frühwarnsystem nicht mehr die Rolle eines passiven Hilfeempfängers, sondern die aktiv gestaltender, kompetenter Subjekte zugeschrieben.“ (MGSFF 2005, S. 13) Genau aus dieser Aktivierungslogik ergibt sich aber zum anderen auch die Verpflichtung zur Aktivität – hier zu einem das Kindeswohl nicht (länger) gefährdendem Verhalten –, da ansonsten, ähnlich wie in der Workfare-Logik, kein Anspruch mehr auf Unterstützung und Hilfe besteht. Daher heißt es: „Dem Prinzip der Freiwilligkeit sind jedoch Grenzen gesetzt, wo bei den Familien keine Einsicht in notwendige Veränderungen besteht. Verbindliche Vereinbarungen, auch in Form von Auflagen gegebenenfalls in Kombination mit Sanktionen, sind dann notwendig, um das Wohlergehen der Kinder in den Familien sicher zu stellen.“ (BMFSFJ 2006/DJI, S. 74) Auf Grund der so diagnostizierten Weigerung mancher Familien zur Aktivität zieht auch der Abschlussbericht zu den Sozialen Frühwarnsystemen in NRW ein in dieser Hinsicht kritisches Fazit: „Kritisch anzumerken bleibt am Schluss, dass es trotz aller Bemühungen und Erprobung neuer Zugangswege, Konzepte und Kooperationsformen auch einem sozialen Frühwarnsystem nicht gelingen wird, alle riskanten Entwicklungen bei Familien oder in Sozialräumen frühzeitig zu bearbeiten. Meist verweigern die Familien vorbeugende Hilfe, die nach Ansicht der Fachleute die Hilfe am meisten brauchen würden.“ (MGSFF 2005, S. 19)

Insgesamt findet sich in den Sozialen Frühwarnsystemen in NRW die konzeptionelle Umsetzung der sozialpolitischen Ideen ihrer Initiatoren und Initiatorinnen wieder. Ideen einer allgemeinen Unterstützung und Hilfe für Familien – beispielsweise in Form von so genannten Elternbegleitbüchern (vgl. MGFFI

2007, S. 5) – finden sich lediglich am Rande. Sie treten in den Hintergrund zugunsten der Idee einer umfassenden, auf Indikatorenkatalogen basierenden Kontrolle von Familien mit kleinen Kindern, zu denen der Zugang im optimalen Fall über das Gesundheitssystem oder Instanzen sozialer Kontrolle sichergestellt wird. Grundlage ist eine Verständigung über Normalzustände und Abweichungen, die dann standardisierte Vorgehensweisen des Wahrnehmens und interdisziplinären Warnens ermöglichen.

Kindesschutz in den aktuellen bundesdeutschen sozialpolitischen Debatten – verhandelt unter dem Label der Prävention bzw. Verhinderung von Kindeswohlgefährdungen – steht in der Tradition kontrollierender Präventionsansätze. Unter Verweis auf das staatliche Wächteramt liegt die Zielsetzung darin, über veränderte rechtliche Rahmenbedingungen negative Entwicklungen im Zeichen einer Kindeswohlgefährdung frühzeitig wahrzunehmen. Voraussetzung dafür ist die Entwicklung standardisierter Risikoeinschätzverfahren. Dafür soll in interdisziplinärer Kooperation eine Verständigung darüber erfolgen, was als familiärer Normalzustand und was als Abweichung zu verstehen ist. Damit ist nicht nur eine normative Grundlage für den hier verhandelten Präventionsbegriff gesetzt, die breite Zustimmung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen verhindert auch, dass Alternativen zu oder die Emanzipation von derartigen Idealbildern möglich erscheinen. Ausgehend davon können Indikatoren für eine Kindeswohlgefährdung entwickelt werden.

Maßnahmen der Jugendhilfe richten sich entsprechend an die Familien, die bei dieser „Rasterfahndung“ bzw. den Screenings auffällig geworden sind. Zwar wird angeführt, dass die ursächlichen Faktoren sowohl struktureller (Armut, mangelnde soziale Integration, etc.) als auch personeller (Sucht, Depression, etc.) Natur sein können, die entsprechenden Interventionen setzen aber bei der Familie direkt an. Eine Verbesserung der sozialen (Infra-)Strukturen im Sinne einer strukturellen Prävention scheint höchstens zweitrangig.

Durch die Betonung der Bedeutung zivilgesellschaftlichen Engagements im Kontext von Kindesschutz werden Strategien sozialer Kontrolle angestrebt, die einer Verdichtung des Netzes der Wahrnehmung dienlich sein sollen.

Mit der Fokussierung auf die Verhinderung von Gefährdungen für das Kindeswohl dominiert in dem hier verhandelten Präventionsbegriff eindeutig die verhindernde Dimension. Ein positives Gegenbild mag implizit über ein Idealbild von Familie bestehen, wird aber kaum thematisiert. Zudem dominiert die Vorstellung kausaler Zusammenhänge. Dies zeigt sich in der Suche und Identifikation von Risikofaktoren und Schwellenwerten, die als ursächlich für familiäre Krisen und Kindeswohlgefährdungen betrachtet werden. Standardisierungen von Verfahren sind ausdrücklich angestrebt und sollen Sicherheit in Bezug auf eine lückenlose Wahrnehmung von Gefährdungen geben – hier wird eine Orien-

tierung an Reaktionsketten erkennbar, die nur bei einer kausalen Argumentation sinnhaft sein können. Interventionen und Maßnahmen der Jugendhilfe auf der Basis dieser Verfahren wird gleichzeitig eine positive Wirkung im Sinne der Beendigung der negativen Entwicklung bzw. der Initiierung einer positiven Entwicklung zugeschrieben.

In der Heuristik lässt sich Prävention als Verhinderung von Kindeswohlgefährdung und als Kinderschutz dementsprechend als kausal-verhindernder Begriff verorten.

Abbildung 10: Kinderschutz als Prävention

<b>Argumentationslogik</b>	<b>Kausallogik</b>	<b>Finallogik</b>
<b>Normativität</b>		
<b>Verhindernd (negativ)</b>	<b>Verhinderung einer logischen, negativen Entwicklung</b>	Risikobearbeitung
<b>Anstrebend (positiv)</b>	Bewirken einer logischen, positiven Entwicklung	Förderung / Ermöglichung

### 5.3 Prävention als parteipolitisches Instrument

Der Präventionsbegriff im Kontext aktueller und damit nicht länger klassisch wohlfahrtsstaatlicher sozialpolitischer Diskurse hat wie bereits dargestellt eine normative Komponente bzw. er folgt normativen Setzungen, die die Basis für Differenzierungen innerhalb der Gesellschaft bieten. Anhand ihrer wird es möglich, Menschen danach zu unterscheiden, ob sie des staatlichen Schutzes, der Fürsorge, Hilfe und Unterstützung bedürfen, oder ob sie das Recht auf staatliche Unterstützung verwirkt haben und somit als (unzumutbare) Belastung der Allgemeinheit deklariert werden.

Aufgrund dieser Segregationsprozesse ermöglicht Prävention – zugespitzt formuliert – in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen „Gut“ und „Böse“ bzw. zwischen „Freunden“ und „Feinden“. Dass es sich hierbei jedoch um mehr handelt, als um eine moralische Setzung – nämlich offenbar auch um

politisch gesteuerte Prozesse im Interesse der Gunst der Wähler und Wählerinnen – soll im Folgenden skizziert werden.

Zunächst zu den „Guten“: Jugendliche bzw. insbesondere *Kinder* und Kleinkinder werden sozialpolitisch als die gesellschaftliche Gruppe charakterisiert, die den besonderen Schutz des Staates in Form des staatlichen Wächteramtes benötigt. Eine breite Zustimmung der Öffentlichkeit ist gewiss, geht es doch darum, Kinder vor einem Umfeld (in der Majorität der Fälle in Person der Eltern) zu beschützen, das sie vernachlässigt, verwahrlosen lässt und ggf. sogar misshandelt. Die breite gesellschaftliche Ablehnung derartigen Elternverhaltens – unabhängig von potentiell ursächlichen Faktoren und Hintergründen – stützt sich auf ein zwar diffuses aber dennoch scheinbar übergreifendes Konzept einer guten Erziehung, das sich unter anderem aus der Abgrenzung zu entsprechenden Fällen ergibt. Interventionen und Maßnahmen in diesen Familien unter der *Maxime* des Kindesschutzes sind demzufolge relativ komplikationslos legitimierbar und erfahren öffentliche Unterstützung. Die Verhinderung von Kindeswohlgefährdungen geschieht damit zwar (in erster Linie) im Interesse des Kindes, entsprechende sozialpolitische Debatten können sich aber auch einer breiten öffentlichen Unterstützung gewiss sein und sind damit Garant für eine positive politische Selbstdarstellung im überwiegenden Teil der wählenden Bevölkerung.

Der Bildungsbereich stellt die zweite Ebene dar, die eine Verbindung zwischen der Zielgruppe Kinder und Jugendliche und sozialpolitischen Präventionsbestrebungen ermöglicht. Präventive Investitionen in Bildung – insbesondere im Elementarbereich – werden als Investitionen in Humankapital verstanden, die sich zu einem späteren Zeitpunkt rechnen bzw. als profitabel erweisen sollen. Begründet werden entsprechende Maßnahmen mit der Verantwortung gegenüber Kindern und Jugendlichen und deren Bedeutung für Zukunft und Wohlstand. (vgl. Kap 5.1) Ähnliche Argumentationen werden im Kontext der Förderung und Unterstützung von *Familien* und insbesondere *Frauen* angeführt. Familien – stilisiert als das Idealbild gesellschaftlichen Zusammenlebens – werden nicht nur als Reproduktionsinstanz sondern unter den richtigen Bedingungen als idealer Ort des Aufwachsens für Kinder und Jugendliche verstanden. Sie fungieren als Wertevermittler und sind Ort sozialen Lernens. Demnach werden präventive Investitionen in Familien als Investitionen in Zukunft verstanden. Ähnlich wie bei der Fokussierung auf Kinder ist zudem davon auszugehen, dass entsprechende politische Aktivitäten auf eine breite öffentliche Zustimmung stoßen – insbesondere bei denjenigen, die diese Lebensform ebenfalls favorisieren. Mögliche ökonomische Interessen, die diesen Investitionen in Humankapital zugrunde liegen, stehen im öffentlichen Diskurs zwar eher im Hintergrund, sie werden über die Zustimmung zur Familienförderung aber quasi gleich mit legitimiert. Gleiches gilt bei der bereits im Kontext des Sozialen Investitions-

staates beschriebenen Unterstützung von Frauen bei der Vereinbarung von Familie und Beruf. Auch sie sichert – zumindest in weniger konservativ orientierten Bevölkerungsgruppen – eine breite Zustimmung, folgt jedoch einer ökonomischen Argumentationslogik, die die emanzipatorische Komponente zumindest begleitet wenn nicht überlagert. Frauen, die sich überwiegend der Familie und weniger der Erwerbsarbeit widmen, werden als ungenutztes Produktivitätspotential verstanden. Es resultieren volkswirtschaftliche Nachteile insbesondere vor dem Hintergrund eines hohen Bildungsgrades und damit intensiver staatlicher Investitionen in das Humankapital dieser Frauen.

Es lässt sich somit konstatieren, dass Prävention – verstanden als Schutz, Unterstützung und Investition in Humankapital – die Gruppen definiert, die als schutzbedürftig und investitionswert betrachtet werden. Dabei handelt es sich zum einen um Kinder und Jugendliche bzw. Familien aufgrund ihrer Bedeutung für eine Zukunft in Wohlstand, zum anderen um Frauen, in die mit Blick auf ihr Produktionspotential investiert wird. Die hier skizzierten grundlegenden ökonomischen Maximen und die damit verbundene Verwertungslogik bezogen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen werden nicht skandalisiert, sondern sie treten in den Hintergrund. Im Vordergrund steht der Präventionsgedanke, verknüpft mit Zielen wie Hilfe, Unterstützung und Zukunftsorientierung. In diesem Sinne definiert Prävention nicht nur die „Guten“, sie legitimiert gleichsam nebenbei auch bestimmte wirtschaftliche Interessen und sichert eine breite öffentliche Unterstützung und damit Wählerstimmen. Diese öffentliche Zustimmung soll zudem erweitert werden durch die „Versorgung derer, die noch nicht oder nicht mehr zur Arbeitskraft gehören, deren Lebensbedingungen aber von den Aktiven beachtet werden“ (Cremer-Schäfer 2006, S. 162). Deutlich wird der Unterschied zwischen Investitionen mit Aussicht auf Rentabilität und der Versorgung, wie sie jenseits der beschriebenen Zielgruppen im Sozialsystem stattfindet. Menschen, die nicht mehr als produktiv im Sinne des Einbringens von Arbeitskraft gelten, werden, um dem öffentlichen Interesse genüge zu tun, soweit notwendig versorgt. Damit scheinen sie sozialpolitisch weniger attraktiv als die, in die es sich zu investieren lohnt.

Die Fortsetzung dieser Selektionsprozesse zeigt sich in der durch den moralischen Präventionsbegriff ermöglichten Beschreibung der „Bösen“ bzw. der von der Norm abweichenden, unproduktiven Bevölkerungsgruppen.

In der Logik des aktivierenden Sozialstaates wird Prävention selbst zur moralischen Maxime. Gestützt auf das Konzept der rationalen Wahl und auf die daraus resultierende Idee der je individuellen Verantwortung für die eigene Lebenssituation wird Vorsorge – beispielsweise über Investitionen in das eigene Humankapital in Form von Bildung – zur Pflicht und wer dieser Pflicht nicht nachkommt verliert seinen oder ihren Anspruch auf staatliche Unterstützung.

(vgl. Kapitel 4.3) „Der aktivierende Staat knüpft damit Soziales Helfen in einer bislang in Wohlfahrtsstaaten nicht gekannten Form an konformes Verhalten.“ (Dahme/Wohlfahrt 2003, S. 19) Konformes Verhalten definiert sich dabei in erster Linie über Erwerbsarbeit bzw. Nützlichkeit für das Gemeinwohl. Für den Fall der *Arbeitslosigkeit* wird die Aktivität der betroffenen Personen gefordert. Aktiv und eigenverantwortlich soll jeder Versuch unternommen werden, die Situation der Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen schnellstmöglich zu beenden. Bei mangelnder Aktivität sind entsprechende Interventionen vorgesehen. „In der Logik solcher ‚life politics‘ liegt es, dass auf individuelle Lebensstilentscheidungen, die mit herrschenden Wert- und Moralvorstellungen in Konflikt geraten, gemeinwohlbegründete Interventionen folgen können.“ (Dahme/Wohlfahrt 2003, S. 20) Initiiert durch „Prozesse der Neudefinition ethischer Standards oder bisher gültiger Erklärungs- und Begründungsmuster durch den aktivierenden Staat“ (ebd.) werden Aktivität und Eigenverantwortung zu moralischen Maximen im Interesse des Gemeinwohls, und Personen, die sich in dieser Hinsicht nicht konform verhalten, werden zu Gefährdungen des Gemeinwohls. Interventionen und Zwangsmaßnahmen gegen sie scheinen daher aus Sicht der konformen – hier der arbeitenden – Bevölkerung gerechtfertigt, auch wenn sie wiederum mit Kosten verbunden sind. „Die Repressiv- oder Kontrollfunktion staatlicher Herrschaft ist insofern von der Verschlinkungs-, ‚Kur‘ ausgeklammert, da die Dialektik von Eigenverantwortung und Workfare notwendigerweise eine gesteigerte Kontroll- und Sanktionsfunktion auf Seiten der Verwaltung mit sich bringt.“ (Dahme/Wohlfahrt 2003, S. 19) Moralisch gerechtfertigt sind mithin nicht nur diese (Zwangs-)Maßnahmen gegen die arbeitslosen „Inaktiven“ sondern auch deren sozialer Ausschluss, da sie mit ihrem selbst gewählten, abweichenden Verhalten dem Staat und mittelbar auch den einzelnen Steuerzahlern und Steuerzahlerinnen wirtschaftlichen Schaden zufügen. „Der Ausschluss ist nach der neuen Doktrin durchaus gerecht, wenn der Hilfesuchende nicht kooperiert.“ (Dahme/Wohlfahrt 2003, S. 21) Die entsprechende politische Argumentation lautet in den Worten Peer Steinbrücks aus dem Jahr 2003: „Die Gesellschaft hat ein Recht darauf, dass jeder das in seinen Kräften Stehende tut, um auf Leistungen der Allgemeinheit nicht angewiesen zu sein.“ (Steinbrück 2003, Die Zeit) Für den Fall, dass durch unmoralisches Verhalten staatliche Leistungen über Gebühr beansprucht werden, gelten daher Kürzungen und andere Zwangsmaßnahmen nicht nur als gerechtfertigt, sondern als im Interesse des Gemeinwohls notwendig. Denn, so argumentiert Steinbrück weiter: „Unterschiede in Einkommen und Vermögen sind gerecht, solange sie auf eigener Leistung beruhen.“ (ebd.)

Durch die Aufstellung bzw. bewusste Neudefinition der Maximen Prävention, Eigenverantwortung und Aktivität werden sozialpolitisch Idealvorstellungen

und Konformitätserwartungen produziert, die dann Maßnahmen gegen Personen mit non-konformem Verhalten rechtfertigen. Legitimiert wird dies alles über das Gemeinwohl. Wer aktiv ist, arbeitet und Steuern zahlt, soll geschützt werden vor Menschen, die inaktiv sind und das System sozialer Sicherungen ausnutzen. Mit einem breiten öffentlichen Einvernehmen ist zu rechnen, zumal die Last der Sozialabgaben für viele hoch ist und das Gefühl des Ausgenutzt-Werdens über das Bild des oder der faulen, inaktiven Arbeitslosen bewusst gestützt wird. Wirtschaftliche Interessen im Sinne von Einsparungen im Sozialsystem werden hier wiederum überdeckt bzw. durch die breite Zustimmung zu den entsprechenden Maßnahmen hinterrücks mit legitimiert.

In eine ähnliche Richtung zielen auch Maßnahmen der Kriminalprävention. Auch sie entwickeln ein Feindbild – hier das der *kriminellen Person*, die ebenfalls gegen moralische Prinzipien verstößt und deren Taten ausschließlich in ihrer eigenen Verantwortung liegen. Dabei muss es sich nicht um strafrechtlich relevantes Verhalten handeln, dem Feindbild entsprechen auch Individuen, die gegen lokal herrschende Normalitätsvorstellungen verstoßen. (vgl. Kapitel 4.3) Auch hier basieren Etikettierungsprozesse auf der Idee der rationalen Wahl, die nahe legt, dass abweichendes Verhalten ein bewusst gewähltes ist, so dass soziale Faktoren in den Hintergrund treten.

Beide Feindbilder, das des inaktiven Arbeitslosen und das des Kriminellen, lehnen sich an gesellschaftliche Normalitätsvorstellungen an, die entweder traditionell verankert oder politisch inszeniert sind. Sie betonen die Notwendigkeit eigenverantwortlicher Prävention und verbinden Versäumnisse in diesem Bereich mit entsprechenden Maßnahmen der Aktivierung oder des Ausschlusses. Hinsichtlich der öffentlichen Akzeptanz ist in beiden Fällen mit Peters 1998 zu konstatieren: „Solche Beschwörungen und Forderungen können auf breite Zustimmung rechnen. Es werden keine wahlergebnisrelevanten Interessen verletzt.“ (S. 16)

Somit wird über die Maxime der Prävention nicht nur definiert, wer staatlicher Unterstützung legitimerweise bedarf, sondern auch wer den Anspruch auf entsprechende Leistungen verwirkt und eine Gefährdung für das Gemeinwohl darstellt. Mit Blick auf die Eingängigkeit der Feindbilder, die sich aus der Non-Konformität gegenüber moralischen Setzungen ergibt, und vor dem Hintergrund der daraus resultierenden öffentlichen Zustimmung kann Prävention auch hier – neben der Durchsetzung anderer (ökonomischer) Interessen – als Mittel zur Gewinnung der Gunst der Wählerinnen und Wähler verstanden werden.

Der hier skizzierte Präventionsbegriff ergibt sich aus verschiedenen sozialpolitischen Debatten. Er verfolgt neben den inhaltlichen Zielen der einzelnen Diskurse immer auch das Interesse politischer Selbstdarstellung. Als Mittel dazu dienen Bilder von richtigem und falschem Verhalten, von Gut und Böse – im-

mer unter der Maxime, dabei die Zustimmung breiter Bevölkerungsteile zu erlangen bzw. keine Interessen relevanter Gruppen zu verletzen. Damit dient Prävention dem Zweck, die eigene politische Situation und die eigenen Herrschaftsinteressen zu manifestieren bzw. auszuweiten. Sie ist in diesem Fall weniger auf inhaltliche politische Zielsetzungen der einzelnen Debatten (wie beispielsweise Kinderschutz oder Wettbewerbsfähigkeit) bezogen, sondern ist auf einer Art politischer Metaebene ein Instrument zur Durchsetzung parteipolitischer Interessen. Dieses politisch übergeordnete Präventionsverständnis ist somit als kausal-anstrebend im Sinne des Bewirkens einer angestrebten Entwicklung (in diesem Fall zufrieden stellender Wahlergebnisse) zu charakterisieren.

Abbildung 11: Prävention als parteipolitisches Instrument

<b>Argumentations- logik</b> <b>Normativität</b>	<b>Kausallogik</b>	<b>Finallogik</b>
<b>Verhindernd (negativ)</b>	Verhinderung einer logischen, negativen Entwicklung	Risikobearbeitung
<b>Anstrebend (positiv)</b>	<b>Bewirken einer logischen, positiven Entwicklung</b>	Förderung / Ermöglichung

#### 5.4 Zwischenfazit: Prävention im sozialpolitischen Diskurs

Der sozialpolitische Präventionsbegriff in den aktuellen Diskursen erscheint auf den ersten Blick vielfältig, zumal er in unterschiedlichen Kontexten jeweils unterschiedliche Implikationen enthält. Übergreifendes Merkmal dieses Präventionsverständnisses ist jedoch die kausale Argumentationslogik. Die Vorstellung, bestimmte Entwicklungen und Prozesse durch moralische Setzungen und gezielte Interventionen beeinflussen zu können, ist konstitutiv – und das muss sie im Kontext von Herrschaft und Macht wohl auch sein. Dementsprechend verfolgen präventive Strategien meistens mehrere Ziele im verhindernden oder anstrebenden Sinne.

Die Idee des Sozialen Investitionsstaates, die Prävention als Investitionsform interpretiert, liefert für den politischen Kontext die anstrebende Variante kausal gedachter Prävention. Aus einer (rein) ökonomischen Argumentationslogik heraus werden Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlicher bzw. gesellschaftlicher Wohlstand angestrebt. Konsequenterweise ergibt sich daraus die Investition in Humankapital, allerdings nur bei den Bevölkerungsgruppen, die als investitionswürdig klassifiziert werden. Das sind insbesondere Gruppen, die zukünftig auf dem Arbeitsmarkt bestehen sollen, um so einen produktiven Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit zu leisten – Kinder und Jugendliche bzw. deren (Aus-)Bildung. Außerdem wird in Familien und, mit Blick auf die Zielgruppe Frauen, in die Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf investiert, um das Produktionspotential der Frauen besser nutzen zu können. Andere Zielgruppen – verstanden als weniger renditeträchtige Investitionsobjekte – werden entsprechend nicht gefördert.

Der Schutz von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl auf der Basis des staatlichen Wächteramtes liefert die verhindernde Dimension des sozialpolitischen Präventionsverständnisses. Im Sinne einer rein kausalen Logik geht es um die Wahrnehmung negativer Entwicklungen in Familien auf der Grundlage standardisierter Verfahren der Risikoeinschätzung. Diese sind jedoch nur nach einer (interdisziplinären) Verständigung darüber notwendig, was als Normalzustand und was als Abweichung zu definieren ist bzw. wo die Grenzen und Schwellenwerte liegen. Breit angelegte Screenings sollen dann die Kontrolle ermöglichen und auf Familien mit einem erhöhten Risiko aufmerksam machen, um so Kindeswohlgefährdungen zu verhindern.

Sowohl die anstrebende als auch die verhindernde Komponente dieses kausalen Präventionsverständnisses stehen ohne Zweifel im Dienste parteipolitischer Interessen der Sicherung von Wählerstimmen und Herrschaft. Diese hegemoniale Färbung des Begriffs zeigt sich in dem Bestreben, entweder durch die Setzung moralischer Maximen (z.B. im aktivierenden Staat) oder durch die Bezugnahme auf allgemein anerkannte Normen (z.B. der Schutz von Kindern vor Gefahren für ihr Wohl oder die Missbilligung kriminellen Verhaltens) die Zustimmung bzw. Gunst großer Wählergruppen zu erlangen. Auf diese Weise wird die eigene Herrschaft legitimiert und möglichst über die nächste Legislaturperiode hinaus verlängert bzw. gefestigt. Diese Instrumentalisierung des Präventionsbegriffs auf einer parteipolitischen Metaebene erscheint im sozialpolitischen Kontext konstitutiv.