

## Einleitung

---

Am 1. Juli 1998 traten weitreichende Änderungen im Bürgerlichen Gesetzbuch sowie im Kinder- und Jugendhilfegesetz in Kraft. Im Zentrum dieser sogenannten Kindschaftsrechtsreform standen die rechtlichen Änderungen durch das Kindschaftsrechtsreformgesetz und das Beistandschaftsgesetz. Das „neue Kindschaftsrecht“ wurde nötig, weil die bestehenden gesetzlichen Regelungen nicht mehr den gesellschaftlichen Realitäten entsprachen. Im Kern ging es bei der Reform um erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten, wenn Eltern von minderjährigen Kindern sich trennen oder scheiden lassen, beziehungsweise wenn Kinder außerhalb einer Ehe geboren werden. Die Jugendhilfe, besonders die Jugendämter, sind mit Inkrafttreten der Reformgesetze vor neue und veränderte Aufgaben gestellt worden. Den Jugendämtern kam und kommt, so die zentrale These, eine Schlüsselposition bei der Implementation der reformierten Gesetze zu. Das Inkrafttreten des neuen Kindschaftsrechts brachte neue Anforderungen und Probleme mit sich. Im Kontext veränderter Aufgabenwahrnehmung in Jugendämtern nach dem neuen Kindschaftsrecht, geht es um die Frage, „wie“ die ExpertInnen in Jugendämtern das neue Kindschaftsrecht verwirklichen beziehungsweise implementieren. Um dieser Frage nachgehen zu können, wurden JugendamtsmitarbeiterInnen befragt (leitfadengestützte ExpertInneninterviews). Ziel der vorliegenden Untersuchung ist die theoriegeleitete Rekonstruktion der spezifischen Art und Weise, in der das neue Kindschaftsrecht in die Jugendhilfepraxis eingeflossen ist.

Die Analyse der Aufgabenwahrnehmung in der Kinder- und Jugendhilfe nach dem neuen Kindschaftsrecht erfolgt aus der Perspektive der Implementationsforschung. Die Implementationsperspektive wurde gewählt, da sie besonders geeignet ist, um die komplexen (politischen) Prozesse von Gesetzgebung und Realisierung des Gesetzgebungsergebnisses in spezifischen Handlungsfeldern, unter Beachtung der unterschiedlichen Akteure, systematisch zu erfassen.

Die Implementationsperspektive birgt allerdings auch Nachteile: Die Prozesse und Formen staatlicher Steuerung durch Recht können im steuerungstheoretischen Implementationskontext zwar erfasst und unterschieden werden, es besteht aber die Gefahr, bestimmte Grundprobleme staatli-

cher Steuerung auszublenken. Steuerungstheoretischen Analysen zur Implementation von Recht gehen in der Regel von einer inhärenten „Gemeinwohlorientierung“ des Staates beziehungsweise staatlichen Handelns aus. Für die vorliegende Untersuchung würde dies bedeuten, den Willen des Gesetzgebers als positives Ziel zu setzen, welches im Sinne des Gemeinwohls möglichst ohne Reibungsverluste zu implementieren sei. Aus einer solchen Perspektive wäre es nicht möglich, staatliche Interessen der Herrschaftssicherung und des Machterhaltes zu erfassen, die neben oder sogar über dem Gemeinwohl stehen können. Erst wenn der Blick auf Implementationsprozesse durch macht- und herrschaftssensible Ansätze ergänzt wird, können „nicht-gemeinwohlorientierte Interessen“ des Staates erkannt werden, die auch bei der Gestaltung von Recht zum Tragen kommen. Mit dem Kindschaftsrecht versuchte der Staat von jeher familiäre Lebensformen im Sinne seiner Interessen zu beeinflussen. Die Interessen und Leitbilder, denen der Staat folgt, sind veränderlich und im historischen Kontext zu interpretieren.

Zwischen staatlicher Gesetzgebung und familialen Lebensformen besteht eine Wechselwirkung: Zum einen versucht der Staat mit dem Steuerungsmittel „Recht“ familiäre Lebenszusammenhänge zu beeinflussen, zum anderen erzeugt die gesellschaftliche Veränderung familialer Lebensformen Reformdruck auf bestehende Gesetze. Folglich führen die Veränderung des Staates beziehungsweise staatlicher Interessen ebenso zu Rechtsreformen wie die Veränderung dessen, was als „Familie“ von Männern, Frauen und Kindern gelebt wird.

In den Bereichen „Staat“ und „Familie“ ist es in den letzten Jahrzehnten zu weitreichenden Veränderungen gekommen. Die Ehe ist nicht mehr die einzige Form von Familie/Elternschaft und der Staat entwickelt sich zunehmend vom „sozialdemokratisch-keynesianischen Interventionsstaat“ zu einer Formation, die man vorerst als „neoliberalen Steuerungsstaat“ beschreiben kann. Die Leitbilder des Staates wandeln sich und haben sich gewandelt: Während der „sozialdemokratisch-keynesianische Wohlfahrtsstaat“ „hoheitlich“ oder „leistend“ sozialpolitisch intervenierte, verändert sich der sozialpolitische Gestaltungswille im „neoliberalen Steuerungsstaat“ zur „Aktivierung“ des als selbstverantwortlich betrachteten Bürgers. Der staatliche Rückzug aus als schwer steuerbar angesehenen Gesellschaftsbereichen wie der Familie, lässt sich am neuen Kindschaftsrecht deutlich nachzeichnen.

Gleichwohl setzt der Staat seine Interessen weiterhin auch im Bereich familialer Lebensformen durch. Es sind die veränderten Formen der staatlichen Einflussnahme, die für die folgenden Ausführungen zentral sind.

In Form von Recht bestimmt der Staat die Rahmenbedingungen für die Gestaltung familialer Lebensformen, die mit den Interessen des Staates kompatibel sind. Die Entwicklungen des Staates lassen sich insbesondere

an der veränderten Sozialpolitik nachzeichnen. Am neuen Kindschaftsrecht wird eine Umorientierung des Staates sichtbar, die dem Leitbild eines „aktivierenden“ Staates folgt. Die entsprechende Sozialpolitik richtet sich auf „Aktivierung“ und „Responsibilisierung“. Zentraler Anknüpfungspunkt für die „aktivierende“ Sozialpolitik ist die Elternverantwortung.

Das neue Kindschaftsrecht kann erst vor dem Hintergrund staatlichen Wandels als Quelle neuer Benachteiligungen und Risiken erkannt werden. Am Beispiel der Implementation des neuen Kindschaftsrechts im aktuellen gesellschaftlichen Zusammenhang lassen sich neue Konfliktfelder aufzeigen. „Verantwortung“ erweist sich als zentraler Begriff, der einerseits die Rücknahme öffentlicher Verantwortung im Sinne einer sozialen Verantwortung des Staates bezeichnet und andererseits als private Verantwortung den BürgerInnen zugemutet und angedient wird. Im Kontext des neuen Kindschaftsrechts sind die JugendamtsmitarbeiterInnen als zentrale Akteure an der Implementation beteiligt. An den empirisch rekonstruierten Handlungsorientierungen der JugendamtsmitarbeiterInnen des ASD und der Beistandschaft wird deutlich, dass die bestehenden administrativen Handlungsspielräume wenig zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Verantwortung genutzt werden. Vielmehr ist zu beobachten, dass die JugendamtsmitarbeiterInnen im Sinne der aktuellen Sozialpolitik an der Zuschreibung privater Verantwortung mitwirken. Die JugendamtsmitarbeiterInnen befinden sich an einer „Scharnierstelle“ zwischen Staat und Familie. Ihre Professionalität muss sich im Spannungsfeld zwischen den veränderten sozialpolitischen Vorgaben und den Wünschen bzw. auch den Nöten der BürgerInnen erweisen.

Im Untersuchungskontext wurde von dem weitergefassten kindschaftsrechtlichen Begriff des Gesetzgebers ausgegangen,<sup>1</sup> der über ein rein familienrechtliches Verständnis des Kindschaftsrechts hinausgeht. Der Schwerpunkt der Reform lag zwar im BGB, aber es wurden auch begleitende Verfahrensrechte (ZPO und FGG) sowie Regelungen im Kinder- und Jugendhilferecht reformiert. Das „neue Kindschaftsrecht“ als „politisches Programm“ in der Kinder- und Jugendhilfe stellt im Untersuchungskontext ein forschersches Konstrukt dar, das mehrere Gesetze umfasst, jedoch nicht die Gesamtheit der reformierten Gesetze mit einbezieht (vgl. Teil II).

Zentrale Bedeutung für eine an der Implementationsforschung orientierte Herangehensweise hat die begriffliche Kategorie des „Programms“. Das zu implementierende Programm wird zum Maßstab der empirischen Analyse. Es bestimmt Handlungsziele, legt AdressatInnen sowie für die Ausführung Zuständige im sogenannten Implementationsfeld fest und strukturiert die Beziehung zwischen ihnen und weiteren Akteuren vor. Das Implementationsfeld des neuen Kindschaftsrechts und das Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe sind nicht deckungsgleich. Sie überschneiden

sich in den Bereichen, in denen die Änderungen des neuen Kindschaftsrechts den Handlungskontext der Kinder- und Jugendhilfe betreffen. Die organisatorischen Strukturen und professionellen Handlungsorientierungen in der Kinder- und Jugendhilfe beeinflussen die Implementation des neuen Kindschaftsrechts (vgl. Teil III).

Die Handlungsorientierungen der JugendamtsmitarbeiterInnen werden für zwei kindschaftsrechtlich relevante Situationen nachgezeichnet: Trennung und Scheidung von Eltern mit minderjährigen Kindern und die Geburt von Kindern außerhalb der Ehe. Die Handlungsorientierungen werden anhand von Handlungsmaximen, Leitbildern, Selbstpositionierungen und Haltungen verdeutlicht, die sich auf die Interpretation der Gesetze, das Selbstbild und das AdressatInnenbild beziehen (vgl. Teil IV). Die befragten JugendamtsmitarbeiterInnen haben Interpretationen zu den reformierten Gesetzen geleistet, kindschaftsrechtlich relevante Situationen gedeutet und Selbstpositionierungen vorgenommen, aus denen sich zum Teil spezifische „Modulationen“ der reformierten Gesetze beziehungsweise der Gesetzgeberintentionen ableiten lassen.

Die Möglichkeiten der JugendamtsmitarbeiterInnen zur Einflussnahme auf die Eltern haben sich durch die Kindschaftsrechtsreform grundlegend geändert, weil die AdressatInnen der Leistungen nicht mehr „automatisch“ per Gesetz Kontakt zum Jugendamt aufnehmen müssen. Dies gilt für Eltern in Scheidungsfällen wie auch für unverheiratete Mütter nach Kindesgeburt, denn die Trennungs- und Scheidungsberatung und die Beistandschaft sind nun freiwillige Leistungsangebote für die AdressatInnen. Eine Folge des verstärkten Angebotscharakters der Trennungs- und Scheidungsberatung, wie auch der Beistandschaft, ist der deutliche Rückgang (über 50%) der Inanspruchnahme von Leistungsangeboten. Die zentrale These ist, dass die Aufgabenwahrnehmung der JugendamtsmitarbeiterInnen (ASD und Beistandschaft) nach dem neuen Kindschaftsrecht von 1998 hauptsächlich auf die Aktivierung von Elternverantwortung nach Trennung und Scheidung sowie nach Kindesgeburt außerhalb der Ehe abzielt. Die starke „Elternorientierung“ des Kindschaftsrechts erschwert dabei zunehmend eine Berücksichtigung der Interessen von Kindern und Jugendlichen.

Für eine umfassende Sicht auf die Implementation des reformierten Kindschaftsrechts sind die wechselseitigen Zusammenhänge von Staat und Familie, die jene Reformen hervorgebracht haben und gleichzeitig den Rahmen für die Implementation bieten, zentral. Der Staat als Gesetzgeber und Träger/Initiator von Wohlfahrt ist im kindschaftsrechtlichen Implementationskontext von besonderer Bedeutung. Die Ausführungen zu gesellschaftlichen Zusammenhängen von Staat, Familie und Recht im ersten Teil dienen als analytischer Kontext für die Zuordnung der Kindschaftsrechtsthematik aus der Implementationsperspektive (vgl. Teil II), für die

Analyse des Implementationsträgers „Jugendamt“ (vgl. Teil III) und der Dateninterpretation (vgl. Teil IV).

Im ersten Teil (Teil I) geht es um die theoretische Rahmung des Themas, wobei die gesellschaftlichen Zusammenhänge von Staat, Familie und Recht sowie die Entwicklungen der Sozialpolitik zentral sind. Die sozialpolitische Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe wird im Kontext des veränderten Sozialstaats beschrieben. Die Ausführungen dienen als analytische Folie für eine Zuordnung der Kindschaftsrechtsthematik und der Dateninterpretation. Anschließend wird die Implementationsperspektive dargelegt und mit der methodischen Anlage der Untersuchung verknüpft.

Der zweite Teil (Teil II) bezieht sich auf den gesetzlichen Handlungsrahmen „neues Kindschaftsrecht“. Im Mittelpunkt stehen die Veränderungen in der „Gesetzesphilosophie“, die historische Entwicklung des Kindschaftsrechts, der Gesetzgebungsprozess und das Reformergebnis. Aus dem politischen Prozess der Gesetzgebung (Programmentwicklung) lassen sich Merkmale des Programms „neues Kindschaftsrecht“ ableiten.

Im dritten Teil (Teil III) wird der Fokus auf den institutionellen Handlungsrahmen und das Implementationfeld des neuen Kindschaftsrechts gerichtet. Bei der Betrachtung der Programmverwirklichung des neuen Kindschaftsrechts durch die Jugendämter als Implementationsträger, geht es weniger um den vertikalen Weg durch Bund, Länder und Kommunen, als vielmehr um die Bedingungen und Beziehungen im sogenannten Implementationfeld, das heißt um die Aufspaltung von Zuständigkeiten und das Zusammenwirken der zuständigen Institutionen sowie die Inanspruchnahmebereitschaft der AdressatInnen. Jugendämter werden als zentrale Implementationsträger analysiert, die von fachlich-professionellen und bürokratisch-organisationsbezogenen Handlungszusammenhängen geprägt sind. Familiengerichte sind zwar ebenso Implementationsträger für das Kindschaftsrecht, erfahren im Untersuchungskontext aber lediglich als Kooperationspartner der Jugendämter Beachtung.

Im Mittelpunkt des vierten und letzten Teils (Teil IV) steht die empirisch rekonstruierte Aufgabenwahrnehmung in Jugendämtern nach dem neuen Kindschaftsrecht. Aufgabenwahrnehmung ist hier im doppelten Sinne als Erkennen der Aufgaben und als praktische Verwirklichung der Aufgaben zu verstehen. Die Jugendamtsaufgaben werden mit den Begriffen Information, Kooperation, Beratung, Vermittlung und Mitwirkung sowie Beratung, Beistandschaft und Beurkundung systematisiert. Die Beratungskontexte werden für „Trennung und Scheidung“ und „Kindesgeburt außerhalb der Ehe“ rekonstruiert. Da es sich nicht um eine Vergleichsuntersuchung „vor“ und „nach“ der Reform handelt, geht es um die von den JugendamtsmitarbeiterInnen wahrgenommenen Veränderungen durch die Kindschaftsrechtsreform und die Kompatibilität ihrer Handlungsorientierungen mit den reformierten Regelungen. Für die Ergebnisse der Untersuchung kann nicht der Status „abschließender Befund“ erhoben werden, da

es zum Befragungszeitpunkt zu früh war, die Implementation als abgeschlossen zu betrachten. Folglich handelt es sich eher um eine „Momentaufnahme“ in einem komplexen Veränderungsprozess. Die Erfassung themenspezifischer Spektren von Deutungen und Selbstzuordnungen der Befragten sowie deren Praxen der Rechtsverwirklichung stehen im Mittelpunkt dieser Momentaufnahme. Die Handlungsorientierungen von JugendamtsmitarbeiterInnen werden kontextübergreifend betrachtet und als Neujustierung staatlich-öffentlicher und familial-privater Verantwortung thematisiert. Abschließend werden die Ergebnisse einer neuen Regulierungsstruktur zugeordnet: „Regieren aus der Distanz“.

Die Ergebnisse der Untersuchung beziehen sich auf drei „Vergleichsebenen“: Vergleich der Aufgabenwahrnehmung in Jugendämtern mit den Regelungen des neuen Kindschaftsrechts (Ebene I): Es liegt eine Vielzahl von kleinteiligen Ergebnissen und konkreten Gestaltungsbeispielen vor, mit denen die praktische Verwirklichung der Gesetzesänderungen in Jugendämtern sichtbar wird. Auf dieser Ebene zeigt sich, wie die Rechtsänderungen praktisch wirksam geworden sind (vgl. Teil IV). Vergleich der Handlungsorientierungen in Jugendämtern nach dem neuen Kindschaftsrecht (Ebene II): Themen- oder regelungsbereichsbezogen ließen sich unterschiedliche und ähnliche Handlungsorientierungen, Haltungen und Erfahrungen der JugendamtsmitarbeiterInnen typisieren. Die Vergleichsdimensionen wurden aus dem Datenmaterial rekonstruiert. Insbesondere an den rekonstruierten Handlungsmaximen, Selbstverständnissen und AdressatInnenbildern wird deutlich, dass die unterschiedlichen Handlungstendenzen der Akteure die Implementation des neuen Kindschaftsrechts beeinflussen (vgl. Teil IV).

Theoriegeleitete Kontextualisierung der Aufgabenwahrnehmung in Jugendämtern (Ebene III): Mit der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung in Jugendämtern erfolgt eine Neujustierung staatlich-öffentlicher und familial-privater Verantwortung. Am Beispiel „neues Kindschaftsrecht“ werden veränderte Formen gesellschaftlicher Regulation oder Steuerung aufgezeigt, die sich als „Regieren aus der Distanz“ bezeichnen lassen (vgl. Teil I und Teil IV).