

Gernot Graeßner

Plädoyer für eine kommunalpolitische Intervention des Kinderschutzes

Aktiver Kinderschutz versteht sich heute als gestaltender Kinderschutz. Zweifelsfrei ist es weiterhin erforderlich, daß Kinderschutz praktische Hilfe für Familien in Notsituationen leistet. Die Arbeit zahlreicher ehrenamtlich und hauptberuflich tätiger Mitarbeiter/-innen des Deutschen Kinderschutzbundes und anderer Organisationen des Kinderschutzes trägt dazu bei, daß Not und Gewalt in Familien vermindert, häufig auch verhindert wird. Kinderschutz geht aber über eine Konzentration auf einzelne besonders problematische Fälle weit hinaus und verlangt, daß diejenigen Organisationen und Institutionen, die die Sache der Kinder zu der ihrigen gemacht haben, in politische Prozesse eingreifen. Daß dies gelingen kann, zeigt die Entwicklung der letzten Jahre. Die Einrichtung von Kinderbeauftragten auf der Bundesebene, teilweise auch auf landes- und kommunalpolitischer Ebene, sind deutliche Zeichen dafür, daß Probleme der Kinder im politischen System stärker als früher Beachtung finden, auch wenn die Wirksamkeit dieser Instrumente noch nicht voll entfaltet ist.

Das politische System handelt freilich in diesem Punkt nicht aus sich heraus, sondern reagiert mit seinen Möglichkeiten aufgrund des organisierten Handelns von Bürger/-innen und Vereinen des Kinderschutzes. Diese artikulieren die Interessen von Kindern gegenüber der Politik; sie sorgen dafür, daß kinderpolitischen Problemen Aufmerksamkeit geschenkt wird; sie achten darauf, daß diesen in der Konkurrenz mit anderen politischen Zielen und Aufgaben ein Stellenwert beigemessen wird, der eine politische Verarbeitung angemessen ermöglicht; sie überprüfen die Ergebnisse, die als Resultat dieser Problemverarbeitung vorgelegt werden im Hinblick auf ihre ursprüngliche Zielsetzung und ihre Wirksamkeit; sie denken darüber nach, ob neue Initiativen zu ergreifen sind und weitere Initiativen begonnen werden müssen.

So entsteht ein Kreislauf politischen Handelns, in dem die Trägerorganisationen des Kinderschutzes, insbesondere der Deutsche Kinderschutzbund mit

seinen zahlreichen örtlichen Verbänden eine besondere Verantwortung haben, die mit einem spezifischen Instrumentarium des Vorgehens und der (Selbst-) Darstellung wahrgenommen werden kann.

Eine besondere Bedeutung kommt der kommunalen Ebene zu: die Mißachtung des Kindes äußert sich vielfach im Kleinen, auch wenn sie im Großen ihre Ursache haben mag. Änderungen auf der örtlichen, regionalen Ebene wirken direkt und können zudem beispielgebend für überregionale Zusammenhänge sein. Instrumente und Rahmenbedingungen kommunalpolitischen Handelns für die Interessen von Kindern sind das Thema dieses Beitrages. Er möchte damit die methodisch-systematische Seite des organisierten Engagements für Kinder beleuchten und Hinweise für kommunalpolitische Eingriffsmöglichkeiten durch Träger des Kinderschutzes aufzeigen.

Kinder leben - wie alle Menschen heute - in einer Gesellschaft der Risiken (U. Beck). Risiken hat es für Menschen immer gegeben, die technisch-ökonomische Entwicklung hat es allerdings mit sich gebracht, daß menschenbewirkte Risiken das tägliche Leben in erhöhtem Maße beeinflussen. Dabei sind die damit verbundenen tatsächlichen Gefahren bei ihrem Entstehen vielfach kaum bekannt, ihre Einschätzung bleibt oft zunächst Experten überlassen. Das Tragen der Folgen von Risiken und die Auseinandersetzung mit Gefahren sind hingegen kaum begrenzt. Die politische Beurteilung dieser Risiken ist zunehmend weniger nur die Sache von Experten, die vielfach fachlich, aber interessengebunden handeln, sondern der Bevölkerung selbst, die unter dem Eindruck ihrer Betroffenheit agiert. Bürger und Bürgerinnen in einer parlamentarischen Demokratie haben ein Recht auf Information, Einsicht und Partizipation, ein Recht, welches allerdings nicht von allein durch die Regeln des politischen Systems hinreichend zugestanden ist, sondern im demokratischen Diskurs der Interessen ständig neu und offensiv erkämpft werden muß.

Die mittlerweile in der Politik festzustellende Einsicht in die Unumkehrbarkeit mancher mit kaum kalkulierbaren Risiken verbundenen Entwicklungen (etwa Atomenergie, Umweltbelastungen etc.) ist nicht allein das Verdienst von Expertenratschlägen, sondern auch der freilich fachlich gut begründeten Durchsetzungsfähigkeit von Bürgerinitiativen und der mit ihnen verbundenen politischen Netzwerke zu verdanken.

Auch Kinder gehen heute durch den Menschen selbst produzierte Risiken und Gefahren ein, die Themen der Kinderschutztage des Deutschen Kinderschutzbundes (DKSB) der letzten Jahre z.B. zeigen es. Kinder gehen das Risiko ein, durch die heute üblichen Verkehrsverhältnisse besonders in den Städten und Gemeinden in erhöhtem Maße Schaden zu nehmen. Sie gehen

das Risiko ein, durch eine teilweise bereits in irreparabler Zerstörung befindliche Umwelt ihr Recht auf Gesundheit vorenthalten zu bekommen. Die Verschmutzung der Luft, des Wassers und der Nahrungsmittel zeigen es. Kinder gehen das Risiko ein, in ihrer grundgesetzlich verankerten freien Entfaltung der Persönlichkeit gehindert zu werden, weil Wohnungen, Schulen, Freizeitmöglichkeiten nicht ihren Entwicklungsbedürfnissen entsprechen. Alle diese Risiken werden zwar von ihrer Struktur her nicht regional bestimmt, wirken sich aber für Kinder in ihren konkreten Lebenszusammenhängen des Wohnens, des Lernens, des Spielens, der Auseinandersetzung mit ihresgleichen, der Verkehrswege usf. direkt oder indirekt aus. Da Politik heute eine Politik der Wechselwirkungen ist, kann nur gelten: Aktiver Kinderschutz heißt Einmischung in die Gestaltung der kommunalen Lebenssituation für Kinder.

Kommunalpolitik hat sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Sie ist großräumiger geworden (Gebietsreform) und infolge technischer Entwicklungen wesentlich komplizierter und abhängig von Entscheidungen, die nicht auf kommunaler Ebene fallen. Kommunen haben heute eine Reihe von Pflichtaufgaben zu erfüllen, die sie früher nicht oder nur freiwillig zu übernehmen hatten. Sie sind finanziell und organisatorisch mit der Landes- und Bundespolitik verflochten (Mittelzuweisungen, Steuerreform, Wohnungs-, Verkehrs-, Sozialpolitik u.a.m.), wodurch ihr Handlungsspielraum eher eingeschränkt wurde. Zugleich sehen sie sich - mit Recht - hohen Erwartungen ihrer Bürger/-innen gegenüber, die die Erfüllung ihrer Lebensqualität (Gesundheitsvorsorge, Freizeit, Sport, Kultur, Bildung etc.) auch und in erster Linie als Aufgabe einer leistungsfähigen kommunalen Politik und Verwaltung ansehen. Dabei ist Kommunalpolitik keine Feierabendbeschäftigung mehr, sondern mit einer zeitlichen Belastung für Ratsmitglieder zumindest in größeren Städten von 30 bis 40 Stunden pro Woche zu einer nahezu freizeitverzehrenden Aufgabe geworden; eine Aufgabe, die überdies wegen der damit verbundenen fachlichen Qualifikationserfordernisse zudem stark arbeitsteilig und teilweise (semi-)professionell betrieben wird. Ratsmitglieder, die von ihren Wählern auf der Straße oder in der Gastwirtschaft angesprochen werden können, gibt es kaum noch, es regiert der "Time-Manager". Termine mit Kommunalpolitikern müssen erkämpft und sorgfältig vorbereitet werden. Nicht immer geraten Bürger und Bürgerinnen dabei an diejenigen, die für ihr spezielles Anliegen zuständig sind und ein offenes Ohr haben. Die Sachorientierungen können hinter andere, oft nicht transparente handlungsleitende Motive zurücktreten. Die Undurchschaubarkeit kommunalpolitischer Zu-

sammenhänge wird zu einem Problem für die handelnden Bürger und Bürgerinnen, die sich dann hilflos zurückgewiesen fühlen.

Dabei ist die Seite der gewählten Vertreter nur die eine Seite der Medaille der Kommunalpolitik: die andere ist die Seite der Verwaltung, die je nach Länderverfassung nicht allein als Fachverwaltung funktioniert, sondern sich auch als politische Verwaltung versteht - ähnlich wie in Bund und Ländern. Die Komplexität der kommunalen Verwaltung verlangt nach Spezialkompetenzen, die zunehmend durch eine Akademisierung der Verwaltungslaufbahnen sichergestellt werden soll. Und dennoch: vorhandene Kompetenzen allein können vielfach die anstehenden Sachfragen nicht ausreichend lösen, sondern müssen von außen "geliehen" werden. Expertengutachten z.B. in Verkehrs-, Schul-, Ansiedlungs- und Wirtschafts-, Sozial-, oder Umwelt- und Abfallwirtschaftsfragen etc. werden in Auftrag gegeben, bevor der Rat entscheidet. Teilweise gehören diese Gutachten zum Stil der politischen Auseinandersetzung, ohne daß durch eine hinreichende Qualität diese Ratsschlüsse zum Gradmesser der Entscheidung werden können. Wenig bekannt ist allerdings darüber, daß Gutachten zur Situation von Kindern in einer Stadt oder Gemeinde vergeben worden wären. Diese kurze Skizze soll zeigen, daß aktiver Kinderschutz im kommunalen Raum auf veränderte Bedingungen stößt, auf die er eingehen muß, wenn er sich in die Gestaltung der kommunalen Verhältnisse in für Kinder interessen- und zugleich sachgerechter Weise einmischen will. Kinderschutz-Organisationen haben heute die Chance, sich ihrerseits als Experten in der Vertretung der Belange von Kindern darzustellen.

Es ist zu überlegen, was dazu gehört, wenn Kinderschutz sich heute in kommunale Politik einmischt. Obschon die Bürgerinitiativ-Bewegungen und die rechtlichen Änderungen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene dazu beigetragen haben, daß sich die Scheu vor Politik zugunsten eines Anspruchs auf Partizipation gewandelt hat, führen dennoch das Gefühl der Einflußlosigkeit, des Nicht-ernstgenommen-werdens, manchmal auch der allgemeine Politik- und Parteien-Verdruß dazu, auf eine aktive Gestaltung von Politik zu verzichten. Allerdings: Es gibt eine Vielzahl von Erfahrungen im Kinderschutz, die belegen, daß eine Auseinandersetzung, Einflußnahme oder Beratung im politischen Raum durchaus eine direkte und dauerhafte Wirkung auf die Lebensverhältnisse in der Kommune haben kann. Dies zeigen Erfolge bei der Durchsetzung von Tempo 30 in Wohngebieten, bei der Gründung von integrativen Einrichtungen von behinderten und nichtbehinderten Kindern, bei der Durchsetzung von Auflagen für Betriebe mit umweltbeeinträchtigenden

Produktionsanlagen, bei der Finanzierung von Stellen für Sozialarbeiter im Kinder- und Jugendbereich, bei der Durchsetzung von Frauen-, Mädchen- und Kinderhäusern u.v.a.m. Diese Erfolge, die Kinderschutzarbeit zweifellos aufzuweisen haben, haben jedoch Voraussetzungen, die im Selbstverständnis und der internen Struktur von Kinderschutz-Organisationen liegen.

Die erste Voraussetzung besteht darin, Politikbereitschaft zu entwickeln. Die Kommunalpolitik kann nicht länger als die Sache der anderen angesehen werden, sondern als die eigene, direkte Sache, die die Kinderschutz-Organisationen und die in ihnen arbeitenden Personen angeht. Kommunalpolitik wird somit als Feld für Kinderschutz-Arbeit verstanden.

Die zweite Voraussetzung besteht darin, daß Kinderschutz-Organisationen das kommunalpolitische Engagement nicht nur einzelnen ihrer Mitglieder überlassen, sondern als Gruppen kommunalpolitische Veränderungen im Interesse von Kindern anstreben.

Politik, die nur auf einzelnen Schultern liegt, läuft schnell Gefahr, die Akzeptanz durch die eigenen Mitglieder zu verlieren, weil sie nicht transparent zu machen ist.

Die dritte Voraussetzung: Keine Scheu, im Interesse des Kindes innerhalb der eigenen Gruppe unterschiedliche Positionen zu benennen und unterschiedliche Standpunkte zu vertreten. Interne Auseinandersetzungen sind - wenn sie sachorientiert und solidarisch ausgetragen werden - äußerst produktiv, um neue Probleme zu erkennen und neue Wege ihrer Lösung zu gehen. Die Ausklammerung von Konflikten ist hingegen nur scheinbar der einfachere Weg, da die Leistungsmöglichkeiten der Gruppe nicht ausgeschöpft werden.

Die vierte Voraussetzung besteht in der Bereitschaft, eine gute Informationsgrundlage herzustellen. Kinderschutz-Mitarbeiter sind Experten in Sachen Kinder, sei es aus eigener Lebenserfahrung oder fachlicher Kompetenz oder einer Mischung von beidem. Für kommunalpolitische Arbeit reicht es aber nicht aus, sich selbst informiert zu fühlen. Expertentum besteht auch in der Fähigkeit, Informationen in einem größeren Zusammenhang zu sehen, spezielle Informationen auszuwählen und problemangemessen bewerten zu können. Informationen im Bereich der weit gefächerten Aufgaben des Kinderschutzes erstellen zu können und für Ansprechpartner in Politik und Verwaltung aufbereiten zu können, ist für die Einflußnahme auf die Kommunalpolitik von größtem Wert.

Fünfte Voraussetzung: Die Informationen müssen in die richtigen kommunalpolitischen Kommunikationskanäle gelangen, um wirksam werden zu können. Es ist also wichtig zu wissen, welche Institutionen und Personen in

den anstehenden Fragen kompetent sind und kommunalpolitisch "Macht" besitzen. Hierzu gehört die Kenntnis über die Struktur der Fachausschüsse des Rats ebenso wie über den Aufbau der Verwaltung. Das institutionelle Wissen ist allerdings zu ergänzen durch das tätige Erforschen des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses. Hierzu gehören Kenntnisse über die Entscheidungsträger und ihre Einbindung in die kommunalpolitische Interessenstruktur. Die Kenntnis über das Beziehungsgeflecht zwischen Parteien, Verbänden, Kirchen, Vereinen, Bürgerinitiativen und den Medien spielt hier eine Rolle.

Die sechste Voraussetzung besteht in der Bereitschaft, im Widerstreit der Kommunalpolitik eine klare - wenn auch nicht parteipolitisch festgelegte - Handlungsweise zugunsten von Kindern nach außen darzustellen und dies nicht nur von Fall zu Fall, sondern in Kontinuität. Kommunalpolitik ist auf verlässliche Partner angewiesen, qualifizierter Kinderschutz tritt kommunalpolitisch somit nicht nur als Fordernder auf, sondern auch als Ratgeber.

Kommunalpolitik ist das Zusammenspiel des Rates mit seinen Fachausschüssen und der Verwaltung mit ihren Fachausschüssen. Dieses Zusammenspiel wird beeinflusst durch überörtliche und örtliche Interessen von Verbänden, Verwaltungen und Wirtschaft. Die lokale Öffentlichkeit, die durch die Medien, Parteien, Vereine und die Bürger und Bürgerinnen repräsentiert werden, nimmt Einfluß auf die Regeln und die Ergebnisse dieses Zusammenspiels. Es entsteht ein Netzwerk von Kommunikation; letzten Endes entscheidet der Platz in diesem Netzwerk, ob kommunalpolitische Wirksamkeit erzielt werden kann. Dabei ist es wichtig, die Entscheidungsebenen der Kommunalpolitik zu erreichen.

Als formal zuständige Entscheidungspositionen in der Kommunalpolitik gelten vor allem die Führungskräfte der Ratsfraktionen, Ausschußvorsitzende und Fraktionsvorsitzende auf Bezirksebene; auf der Seite der Verwaltung sind Entscheidungspositionen die Dezernenten bzw. Referenten (je nach Bundesland mit unterschiedlichen Bezeichnungen), z.T. auch die Amtsleiter. Diese Entscheidungspersonen vermitteln nicht nur in einem frühen Stadium zwischen Rat und Verwaltung, sondern setzen die Prioritäten des kommunalpolitischen Handelns und Planens. Es kommt also darauf an, in diese Entscheidungsprozesse eingreifen zu können, um kommunalpolitisch wirksam zu werden. Darüber hinaus sind Entscheider der Kommunalpolitik außerhalb der Zuständigkeit von Rat und Verwaltung vor allem in Parteivorständen zu sehen, die je nach Parteienstruktur und persönlichem Einfluß auf kommunalpolitische Entwicklungen im Grundsatz wie im Detail Einfluß nehmen.

Medienvertreter und Repräsentanten wichtiger Gruppierungen aus Wirtschaft und Verbänden sind zusätzlich hinzuzuzählen, oftmals bestehen auch Doppel- und Mehrfach-Funktionen bzw. personelle Verflechtungen bis hin zu kleinen Zirkeln, auf die sich die Entscheidungskompetenz konzentriert. Kommunalpolitische Aktivitäten des Kinderschutzes erhöhen in der Regel ihre Wirksamkeit, wenn sie an der Analyse dieser Entscheidungsstrukturen ansetzen, da die Personen ihrerseits über Informationen, Entscheidungskompetenz und Durchsetzungsvermögen verfügen. Hiermit ist ausdrücklich nicht eine Anpassung an diese mitunter problematischen Strukturen gemeint, sondern ein methodischer Ansatz zur Erhöhung kommunalpolitischer Wirksamkeit des Kinderschutzes.

Die Eingriffsmöglichkeiten auf kommunalpolitische Entscheidungen hängen ab von den Kommunikationszusammenhängen, die dem Kinderschutz zugänglich sind. Wenn dieser Zugang sich nicht nur zufällig ergeben soll, ist eine systematische Erarbeitung erforderlich. Konkret heißt dies:

- Aufbau eines Informationssystems über Entscheidungsstrukturen,
- Aufbau eines Informationssystems über Entscheidungsverfahren,
- Aufbau von Verfahren des Zugangs zu den kommunalpolitischen Entscheidungsträgern,
- Festlegung der eigenen Ziele,
- Entwicklung von Instrumenten der Thematisierung von kommunalpolitisch bedeutsamen Problemen von Kindern,
- Entwicklung von Strategien zur Intervention,
- Aufbau eines Planungsinstrumentes der Intervention, das den Prozeßcharakter von Kommunalpolitik berücksichtigt,
- Aufbau einer Kooperationstruktur bzw. eines Netzwerkes der Unterstützung in Parteien, Verwaltung, Medien, Verbänden, Initiativen etc.,
- Entwicklung von Instrumenten zur Herstellung eines "günstigen Klimas" für Themen des Kinderschutzes,
- Entwicklung eines Kontroll-Instrumentes, um sich die Möglichkeit der Vergewisserung des eigenen Standes zu geben,
- Entwicklung von Instrumenten der Rückkoppelung an die eigene Mitgliedschaft zur Absicherung und Erhöhung der Effektivität des eigenen Handelns,
- zeitliche und sachliche Planung von Öffentlichkeitsarbeit zur Verdeutlichung, Beförderung und Darstellung von Positionen und Vorhaben der Kinderschutz-Arbeit.

Eine derartig systematisierte Kommunikation ist umso wirksamer, wenn sie in Einklang mit den Fähigkeiten, Interessen und Wünschen der im Kinder-

schutz engagierten Personen steht. Diese repräsentieren den Kinderschutz. Sie haben in der kommunalpolitischen Auseinandersetzung eine besondere Chance auf Aufmerksamkeit, wenn sie sich als Experten des Kinderschutzes kontinuierlich und glaubhaft darstellen können. Kommunalpolitik ist heute angewiesen auf Bürgerinnen und Bürger, die sich sachkompetent für einen bestimmten Problembereich engagieren. Wenn es gelingt, diese Sachkompetenz in kommunalpolitisch wichtigen Entscheidungsgruppen nahezubringen, besteht die Möglichkeit erhöhten Erfolges.

Zusammenfassend: Aktiver Kinderschutz kann sich nicht auf ein distanziertes Beobachten kommunalpolitischer Prozesse beschränken, sondern versteht sich als Teil kommunalpolitischer Gestaltung. Der vielfach gesehene Nachteil, daß Kinderschutz damit seine politische "Unschuld" aufgibt und seine "objektive" Rolle in Sachen Kinder verliert, wird wettgemacht zugunsten der Möglichkeit, in der Tat parteiisch - aber über Parteigrenzen hinweg für Kinder direkt und erkennbar mitwirken zu können. Dabei ist die politische Wirksamkeit heute nicht allein durch eine Zugehörigkeit zu Parteien und politischen Entscheidungs-Zirkeln alleine gegeben, sondern durch den Nachweis klarer Vorstellungen, nachvollziehbarer interner Entscheidungsstrukturen und -prozesse und erwiesener Sach- und Fachlichkeit. Überzeugend wirkt in der Politik eine konzeptionell begründete, methodisch angelegte, positiv agierende und kontinuierlich verfolgte Kinderschutz-Arbeit. Politik zur Achtung des Kindes und zur Durchsetzung der Rechte von Kindern kann sich nicht nur auf wenige Politikfelder in einer Kommune beschränken, sondern berücksichtigt den auf Wechselwirkungen beruhenden Gesamtzusammenhang der Kommunalpolitik. Kinderschutz-Politik im kommunalen Bereich zeichnet sich somit dadurch aus, daß aus der Sicht der Lebenssituation die Gesamtpolitik zur Diskussion gestellt wird. Fachlichkeit und methodisches Vorgehen führen zu realistischen Handlungsoptionen. Politische Forderungen und Vorschläge seitens des Kinderschutzes können (und sollten in der Regel) sich zwar auf konkrete, genau benennbare politische Vorhaben beziehen, müssen aber zugleich die Bedeutung der Berücksichtigung von Kinder-Interessen für den Gesamtzusammenhang kommunalpolitischer Prozesse deutlich machen. Kinder benötigen im kommunalpolitischen Raum dringend eine Lobby, welche sich explizit für ihre Interessen und Bedürfnisse einsetzt. Diese kann sich direkt in den bestehenden politischen oder politisch wirksamen Institutionen einbringen, aber auch dadurch, daß die Organisationen des Kinderschutzes auf einer sowohl informierten als auch engagierten Weise als Politikberater in Anspruch genommen werden. Wenn dies auf qualifizierte Weise

unter Einschluß effektiver Methoden - ausgehend von den Wünschen und Interessen der agierenden Personen - geschieht, kann Kinderschutz noch mehr als bisher auch auf kommunaler Ebene präventiv zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern beitragen.