

BEITRÄGE ZUR QUALITÄTSENTWICKLUNG IM KINDERSCHUTZ

6

EXPERTISE

Qualitätsindikatoren für den Kinderschutz in Deutschland

Analyse der nationalen
und internationalen Diskussion –
Vorschläge für Qualitätsindikatoren



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

BZgA

Bundeszentrale
für
gesundheitliche
Aufklärung



Deutsches
Jugendinstitut



EXPERTISE

BEITRÄGE ZUR QUALITÄTSENTWICKLUNG IM KINDERSCHUTZ

**Qualitätsindikatoren für den Kinderschutz
in Deutschland**

Analyse der nationalen
und internationalen Diskussion –
Vorschläge für Qualitätsindikatoren

Heinz Kindler

INHALT

VORWORT	6
1 EINLEITUNG	8
Qualität – Qualitätsindikatoren – Qualitätsstandards	9
2 ZIELE UND BESTANDTEILE DES KINDERSCHUTZSYSTEMS IN DEUTSCHLAND	13
Systemperspektive auf den Kinderschutz	14
Enges und weites Verständnis von Kinderschutz in Deutschland	15
Bestandteile des Kinderschutzes	17
Vorstrukturierungen von Prozessen im Kinderschutzsystem	20
Hauptziele des Kinderschutzsystems	22
3 WARUM WERDEN MEHRERE UNTERSCHIEDLICHE QUALITÄTSINDIKATOREN BENÖTIGT?	27
Einzelindikatoren führen in die Irre	28
Stellenwert des Aggregationsprinzips	31
4 INTERNATIONAL ENTWICKELTE SYSTEME VON QUALITÄTSINDIKATOREN IM KINDERSCHUTZ	34
Die Qualifikationsindikatoren des amerikanischen Systems der <i>Federal Child and Family Service Reviews</i>	35
Qualitätsindikatoren für das englische Kinderschutzsystem (Eileen Munro 2011)	38
Die Qualitätskriterien des <i>Council of Australian Governments</i> (2009)	41
Vergleich und Bewertung der internationalen Beispiele	42

5	STAND DER DISKUSSION IN DEUTSCHLAND UM QUALITÄTSINDIKATOREN IM KINDERSCHUTZ	44
	Die AFET-Standards einer qualifizierten und zuverlässigen Kinderschutzarbeit	45
	Der »Qualitätsrahmen« des <i>Institutes für soziale Arbeit e.V. (ISA)</i>	48
	Das Konzept des <i>Amtes für soziale Dienste Bremen</i>	50
	Vergleich und Bewertung der Konzepte	52
6	MÖGLICHE QUALITÄTSINDIKATOREN FÜR DEN KINDERSCHUTZ IN DEUTSCHLAND	55
	Qualitätsindikatoren für das Ziel »Prävention« durch frühe Unterstützungsangebote (Frühe Hilfen)	56
	Qualitätsindikatoren für den Schutz der von Gefährdung betroffenen Kinder und für die Gewährleistung einer positiven Entwicklung	58
	Qualitätsindikatoren für die Schaffung von guten Netzwerken Positiven Kooperationsbeziehungen im Kinderschutz	61
	Qualitätsindikatoren für die Beachtung der Partizipationsrechte von Kindern in Kinderschutzverfahren	62
	Qualitätsindikatoren für das Ziel, lokal ein Kinderschutzsystem zu Schaffen, das seine Wirkung reflektiert und sich somit optimiert	63
7	LITERATUR	65
8	ANHANG	71
	Arten möglicher Qualitätsindikatoren im Kinderschutz	72
	Fünf Ziele im Kinderschutz und mögliche Qualitätsindikatoren im Überblick	75



VORWORT

Seit 2008 befasst sich das Nationale Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) neben dem Schwerpunkt »Frühe Hilfen« auch mit dem Thema »Lernen aus problematischen Kinderschutzverläufen«. Hintergrund ist ein Beschluss der Regierungschefs der Länder und der Bundeskanzlerin anlässlich des 2. Kinderschutzgipfels am 2. Juni 2008. Darin wurde das NZFH beauftragt, in Abstimmung mit Bund und Ländern, »eine Plattform für einen regelhaften Erfahrungsaustausch zu problematisch verlaufenen Kinderschutzfällen« einzurichten (Beschlusstext siehe Homepage NZFH: www.fruehehilfen.de).

Die Diskussion um problematisch verlaufene Kinderschutzfälle und damit auch um Fehler im Kinderschutz ist in zweierlei Hinsicht eng mit der Debatte um Qualität und Qualitätsentwicklung im Kinderschutz verbunden:

- Mit Hilfe der Analyse von Fallverläufen können Schwachstellen und Risiken erkannt werden, die auf einen konkreten Qualitätsentwicklungsbedarf hinweisen.
- Für die Bewertung, ob ein Fall im Ergebnis oder im Verlauf problematisch ist, bedarf es im Hintergrund einer Vorstellung darüber, welchen Qualitätsanforderungen der Kinderschutz in Deutschland genügen soll.

Tragische Fälle, die öffentlich Aufmerksamkeit erregt haben, wie im Jahr 2006 der des zweijährigen Kevin oder in 2007 der der fünfjährigen Lea-Sophie, haben zu einer bisweilen sehr emotional geführten Debatte um Qualitätsentwicklung im Kinderschutz geführt. In dieser bis heute anhaltenden Debatte spielt die Forderung nach mehr Standards im Kinderschutz eine zentrale Rolle.

Dabei fällt auf, dass es sehr unterschiedliche und häufig nicht ausgesprochene Vorstellungen davon gibt, was genau unter einem Standard zu verstehen ist. Die einen definieren Standard im Sinne eines vereinheitlichten Verfahrens (vgl. die Debatte um den verpflichtenden Hausbesuch bei Verdacht einer Kindeswohlgefährdung), die anderen wiederum fokussieren auf die Verständigung über Mindest- oder Minimalstandards, die strukturell und fachlich eingehalten werden müssen (vgl. die Debatte um eine Fallzahlobergrenze für den Allgemeinen Sozialen Dienst). Schließlich gibt es auch noch die Definition, die Standards als Leitplanken oder Orientierungshilfen beschreibt, die einen Korridor vorgeben, innerhalb dessen sich die Kinderschutzarbeit bewegen muss.

In der Diskussion über Qualitätsentwicklung und Qualitätsstandards spielen auch Indikatoren, die den Grad der Zielerreichung abbilden, eine Rolle. Auch hier steht die Diskussion und vor allem die Konkretisierung, ähnlich wie beim Thema Wirkungsmessung in der Jugendhilfe, mehr oder weniger am Anfang. Unterstellt man nun, dass ein Standard erst zu einem Qualitätsstandard wird, wenn sich ein Zusammenhang zwischen Qualität und Standard nachweisen lässt, so wird deutlich, dass die Entwicklung von Standards eng mit der Entwicklung von Indikatoren verbunden sein muss.

In der bisherigen Debatte um Qualitätsstandards fehlt diese Perspektive jedoch mehrheitlich. So werden an vielen Stellen oder in vielen Jugendämtern – in der Absicht die Qualität zu steigern oder zu sichern – Vorgaben gemacht oder Instrumente und Verfahren als Standard eingeführt, ohne dass mit der entsprechenden Konsequenz auch evaluiert wird, ob sich dadurch die Qualität tatsächlich erhöhen oder zumindest sichern lässt. Neben der Evaluation von Abläufen und Verfahren kann die Entwicklung von Qualitätsindikatoren hier einen wertvollen Beitrag für einen systematischen und auf Dauer angelegten Prozess der Qualitätsentwicklung leisten.

Vor dem Hintergrund dieser Qualitätsdebatte hat das NZFH Herrn Dr. Heinz Kindler vom Deutschen Jugendinstitut e.V. (DJI) den Auftrag für die vorliegende Expertise zu Qualitätsindikatoren für den Kinderschutz in Deutschland gegeben.

Mit Inkrafttreten des §79a SGB VIII im Rahmen des Bundeskinderschutzgesetzes zum 01.01.2012, hat das Thema der vorliegenden Expertise noch mehr an Brisanz gewonnen. Unter der Überschrift »Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet der Gesetzgeber »die Träger der öffentlichen Jugendhilfe Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung ... weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen.«

Wir danken Herrn Dr. Heinz Kindler sehr für seine Analyse der nationalen und internationalen Diskussion und Vorschläge für Qualitätsindikatoren auf den verschiedenen Ebenen im Kinderschutzsystem in Deutschland und hoffen damit einen Beitrag zur weiteren Diskussion leisten zu können.

Nationales Zentrum Frühe Hilfen

1

EINLEITUNG: QUALITÄT – QUALITÄTSINDIKATOREN – QUALITÄTSSTANDARDS

AUFBAU DER EXPERTISE

Die Erörterung von Möglichkeiten eines indikatorengestützten Systems zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im kommunalen Kinderschutz geht von einer Bestimmung der Ziele des Kinderschutzsystems und einer Beschreibung seiner Bestandteile aus.

Das **Kapitel 2** unterscheidet zwischen einem Systemkern und einem weiter gefassten Verständnis des Kinderschutzsystems.

Das **Kapitel 3** begründet, warum Möglichkeiten der direkten Messung des Grades der Zielerreichung im Kinderschutz beschränkt sind, sodass mehrere Indikatoren benötigt werden, um eine aussagekräftige Einschätzung der Qualität im örtlichen Kinderschutzsystem vornehmen zu können.

Das **Kapitel 4** sichtet die deutsch- und englischsprachige Literatur zu Qualitätsindikatoren im Kinderschutz, bevor im **Kapitel 5** Vorschläge für ein indikatorengestütztes System zur Qualitätssicherung im kommunalen Kinderschutz und auf einer übergeordneten landes- oder bundesweiten Ebene entwickelt werden.

Die Expertise schließt mit einer Erörterung der weiterführenden Frage, inwieweit zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Festlegung von Qualitätsstandards im Kinderschutz sowie Bemühungen um Standardisierungen bei der Bearbeitung von Fällen einer möglichen oder tatsächlichen Kindeswohlgefährdung möglich und sinnvoll erscheinen (**Kapitel 6**).

Im Folgenden werden für eine grundlegende Orientierung zunächst die Begriffe **Qualität**, **Qualitätsindikator** und **Qualitätsstandard** erörtert.

QUALITÄT VON DER MESSTHEORIE ZUM PRAXIS- HANDELN

Geschichtlich gesehen war der Begriff »Qualität« in den Human- und Sozialwissenschaften zunächst stark auf messtheoretische Aspekte wissenschaftlichen Handelns bezogen und wurde in erster Linie eingesetzt, um Messungen auf Nominalskalenniveau zu charakterisieren, also Beschreibungen unterscheidbarer Muster ohne weitere Quantifizierung (und mit häufig allenfalls impliziten Wertungen). Wenn in der entwicklungspsychologischen

Bindungsforschung von Bindungsqualitäten die Rede ist, so sind damit unterscheidbare dyadische Muster gemeint, wie emotionale Belastungen eines Kindes, die von Kind und Bindungsperson reguliert und bewältigt werden (Grossmann/Grossmann 2006).

Mit dem alles andere als konfliktfrei verlaufenen Import aus den Betriebs- und Organisationswissenschaften (zur Übersicht vgl. Honig/Neumann 2004) wurde ein Qualitätsbegriff eingeführt, der stattdessen auf organisiertes Praxishandeln zielt. Nach einem in diesem Zusammenhang etablierten Begriffsverständnis ist »Qualität« als Grad des Erreichens bestehender Ziele bzw. des Erfüllens bestehender Anforderungen zu verstehen (ISO 9000: 2005).

Ein solcher Qualitätsbegriff impliziert, zumindest in Praxiszusammenhängen, ein Bemühen um Qualitätssicherung bzw. Qualitätsverbesserung. Dies setzt logischerweise voraus, dass die gegenwärtig erreichte Qualität sowie die intentionalen und nicht intentionalen Veränderungen in ihrer Qualität beschrieben werden können. Aus verschiedenen Gründen kann jedoch organisationspolitisch die Situation eintreten, dass Bestrebungen handelnder Personen, ihre mehr oder weniger konsensfähigen Überzeugungen zu guter Praxis in Prozessen der Organisationsentwicklung zu verwirklichen, unter die Überschrift von Qualitätssicherung bzw. Qualitätsverbesserung gestellt werden, ohne dass der tatsächliche Grad des Erreichens bestehender Ziele und der Erfüllung bestehender Anforderungen vorab und im Verlauf beobachtet wird. Ein solches Vorgehen kann aus wissenschaftlicher Sicht nicht als fundiert angesehen werden, da in diesem Fall tatsächliche Qualitätsverbesserungen, Stillstand oder de facto eintretende Rückschritte nicht unterschieden werden können und somit eine hohe Anfälligkeit für Ideologien besteht.

Diese Gefahr ist angesichts der Geschichte von Sozialarbeit, angewandter Psychologie und Psychiatrie zu betonen: Rückblickend lässt sich eine Vielzahl an Beispielen dafür finden, wie empirisch nicht überprüfte Überzeugungen, die nur durch fachlichen Konsens oder die Bezugnahme auf unsystematische Erfahrungen gerechtfertigt wurden, Klientinnen und Klienten sowie anvertrauten Kindern bzw. Jugendlichen erheblichen Schaden zugefügt haben (z.B. die »schwarze« Pädagogik in großen Teilen der Heimerziehung während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts).

GUTE PRAXIS IST VERBUNDEN MIT HUMANEN WERTEN

Gegenwärtige Vorstellungen guter Praxis sind wesentlich stärker von humanen Werten durchdrungen, wodurch das Risiko eklatanter Schädigungen von Kindern und Familien vermindert wird. Andererseits bieten positive Ziele sowie die Beachtung der Rechte von Klientinnen und Klienten allein keinen automatischen Schutz davor, ungeeignete oder weniger geeignete Empfehlungen zur Bewältigung von deren Problemen auszusprechen und diese hierdurch zu schädigen.

MEHRDIMENSIONALITÄT VON QUALITÄT

Der anwendungsbezogene Qualitätsbegriff in den Human- und Sozialwissenschaften, aber auch in den Betriebs- und Organisationswissenschaften, ist in der Regel mehrdimensional, da ganz überwiegend mehrere Ziele bzw. Anforderungen gleichzeitig zu beachten sind. Häufig beziehen sich einige Ziele bzw. Anforderungen auf den Herstellungsprozess, andere auf das Ergebnis.

Die Mehrdimensionalität von Qualität eröffnet die Möglichkeit von Spannungsverhältnissen oder Konflikten zwischen verschiedenen Zielen und Anforderungen, was ein In-Beziehung-Setzen (z.B. Aufwand und Ergebnis) oder Gewichten verschiedener Ziele und Anforderungen notwendig macht. Damit wird der Qualitätsbegriff notwendig komplex, und Versuche, ein für Steuerungszwecke hinreichendes Maß an Einfachheit zu erreichen, ohne übersimplifizierend zu werden, ziehen sich wie ein roter Faden durch die Qualitätsdiskussion. Von einer Übersimplifizierung wäre in diesem Zusammenhang dann zu sprechen, wenn das Erreichen wesentlicher Ziele bzw. Anforderungen in der gemessenen Qualität nicht oder nur sehr grob abgebildet werden würde (z.B. wenn im Kinderschutz die Frage der Sicherheit des Kindes nach einer Intervention ausgeblendet wird).

GEFAHR DER INSTRUMENTALISIERUNG VON QUALITÄT

Die hier angesprochenen Interessen von Leitung, die Organisation unter Rückgriff auf Qualitätseinschätzungen und Qualitätsziele zu steuern, deuten darauf hin, dass Qualität stets in der Gefahr steht, in horizontale, manchmal auch vertikale Konflikte innerhalb einer Organisation verstrickt und dabei instrumentalisiert zu werden.

Auch in den Außenbeziehungen einer Organisation bzw. in Systemen mit mehreren Organisationen kann es zu solchen Phänomenen kommen (z.B. Verweis auf Qualität zur Legitimation für Kosten oder als Begründung für zusätzliche geforderte Ressourcen), die stets die Gefahr bergen, Qualität nur zu behaupten oder nur ausschnitthaft bzw. verzerrt zu erheben. Vielfach besteht daher die Notwendigkeit, seriöse und unseriöse Argumentationen mit dem Qualitätsbegriff unterscheiden zu können.

Als Gradmesser gelten dabei die Ziele bzw. Anforderungen bei der Bestimmung der Qualität und der aussagekräftige Grad der gegenwärtigen Zielerreichung bzw. Erfüllung von Anforderungen bzw. die Grundlage der Befunde, inwieweit die vorgeschlagenen Veränderungen zu Qualitätssteigerungen führen sollen. Können hierzu keine klaren bzw. überzeugenden Angaben gemacht werden, handelt es sich vermutlich um eine unseriöse oder zumindest voreilige Argumentation.

WANDEL DER AUFFASSUNGEN VON QUALITÄT

Da sich die Bestimmung von Qualität auf gegenwärtig bestehende Ziele und Anforderungen bezieht, können sich durch Veränderungen bei Zielen und Anforderungen veränderte Einschätzungen von Qualität ergeben. Wurde beispielsweise die Aufgabe sozialer Arbeit früher noch stärker aus Vorstellungen von Not- und Überlebenshilfe abgeleitet, so wäre in dieser Zeit eine Grundversorgung von Klientinnen und Klienten mit dem Überlebensnotwendigen als Ausweis von Qualität zu akzeptieren gewesen.

Mit dem Aufkommen einer Aushandlungsethik und Vorstellungen von sozialer Arbeit als Dienstleistung gegenüber Klientinnen und Klienten ist jedoch die Frage nach deren Partizipation und gemeinsam erarbeiteter Hilfevorstellungen als Qualitätsdimension hinzugetreten. Wird zukünftig eine Anforderung formuliert, wonach Fachkräfte in ihren Vorschlägen gegenüber Klientinnen und Klienten empirisches Wissen über verschiedene Problemursachen und verschiedene Lösungsansätze einzubeziehen haben, wird sich daraus ein (nochmals) erweiterter und stärker an Medizin und Psychologie angenäherter Qualitätsbegriff in der sozialen Arbeit ergeben, der auch die wissenschaftliche Verantwortlichkeit bzw. Fundierung von Fachkraftvorschlägen gegenüber Klientinnen und Klienten im Aushandlungsprozess berücksichtigt.

QUALITÄTSINDIKATOREN

Qualitätsindikatoren bezeichnen Messgrößen, die den Grad der Zielerreichung bzw. des Erfüllens von Anforderungen bezogen auf ein Ziel bzw. eine Anforderung oder auf mehrere Ziele bzw. Anforderungen abbilden sollen. Je nach Art von Ziel bzw. Anforderung können sich Qualitätsindikatoren auf den Prozess oder das Ergebnis beziehen. Es ist auch möglich, dass für ein Ziel mehrere Qualitätsindikatoren formuliert werden – unter Umständen mit spezifischer Gültigkeit für verschiedene Ebenen oder Teile einer Organisation oder eines Systems.

Zentrales Gütekriterium für die Eignung eines Qualitätsindikators ist seine Validität oder Aussagekraft, d.h. inwieweit das, was gemessen werden soll, tatsächlich gemessen wird. Vor allem bei nicht direkt beobachtbaren, globalen oder komplexen Zielen (z.B. Förderung des Kindeswohls) ist die valide Messung des Grades der Zielerreichung eine alles andere als triviale Aufgabe, weshalb vergleichbare Probleme in den Human- und Sozialwissenschaften zur Entwicklung einer ausformulierten Validitätstheorie geführt haben (Lissitz 2009).

Ein häufiges Problem in der Praxis betrifft eine Selektion von Qualitätsindikatoren nicht nach geprüfter Validität, sondern nach leichter Zugänglichkeit bzw. geringem Aufwand bei der Erhebung (z.B. Anzahl bearbeiteter Fälle oder globale angegebene Zufriedenheit von Klientinnen und Klienten als einfache Qualitätsindikatoren). Unter Umständen entstehen hierbei stark vergrößerte oder gar verzerrte Vorstellungen gegenwärtig erreichter Qualität.

QUALITÄTSSTANDARD

Als Standards werden Orientierung bietende und zugleich mit einem gewissen Maß an Verbindlichkeit versehene Vorstellungen davon bezeichnet, wie Prozesse organisiert oder Prozessergebnisse bzw. Produkte gestaltet sein sollen. Verbindlichkeit kann dabei über Hierarchie und Macht (z.B. den Gesetzgeber) hergestellt werden oder aus Vereinbarungen innerhalb einer Fachcommunity erwachsen. Im schwächsten Fall beruht die Verbindlichkeit allein auf einem inneren Verpflichtungsgefühl handelnder Fachkräfte gegenüber einem als sinnvoll behafteten Standard.

STELLENWERT DER STANDARDS

Bei sehr starker Verbindlichkeit drohen Fachkräften bzw. handelnden Organisationen, die Standards verletzen, Sanktionen oder andere negative Konsequenzen. Auch bei starken Formen der Verpflichtung müssen existierende Standards und das tatsächliche Ausmaß ihrer Beachtung klar voneinander unterschieden werden. Inwieweit Letzteres geschieht, stellt eine empirische Frage dar. Standards können die untere Grenze nach akzeptabler Ergebnis- oder Prozessgestaltung angeben (Minimalstandards) oder regelhaft zu erreichende Formen der Ergebnis- bzw. Prozessgestaltung beschreiben.

IDEALTYPISCHES VORGEHEN BEI STANDARDS

Im Bereich angewandter Human- und Sozialwissenschaften geht der Festlegung von Standards idealtypisch ein Prozess der Diskussion und Prüfung verschiedener Vorschläge voraus, in dessen Rahmen auch Belege dafür gesammelt werden, warum das Fehlen von Standards in einem Bereich als Problem anzusehen ist. In der Praxis ist ein solcher idealtypischer Prozess häufig nur teilweise erkennbar. Beispielsweise wurde im April 2011 im *Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts* ein Standard für die Häufigkeit persönlicher Kontakte zwischen Vormund und Mündel formuliert. Vorausgegangen waren Berichte, die belegten, dass fehlende Standards örtlich zu Fallzahlen pro Vormund geführt sowie die Kontakte zwischen Vormund und Mündel nahezu verunmöglicht hatten, was in der Folge im Einzelfall zu einer fehlenden Gefahrenabwehr durch den Vormund geführt und damit zu einer Schädigung von Mündeln beigetragen hatte (Bremische Bürgerschaft Drucksache 16/1381).

ZUSAMMENHANG ZWISCHEN ZIELSETZUNG, PROZESS UND ERGEBNIS

Während ein Bedürfnis nach Festlegung eines Mindeststandards für die Fallzahl oder die Häufigkeit persönlicher Kontakte zum Mündel somit belegt erscheint, kann dies für die dann erfolgte Konkretisierung des neu eingeführten Standards nicht gelten (§ 1793 Abs. 1a: in der Regel monatliche Besuche). Hier wurden verschiedene mögliche Konkretisierungen weder vergleichend diskutiert noch in ihren Auswirkungen und ihrer Praktikabilität empirisch erprobt.

Standards können dann als Qualitätsstandards angesehen werden, wenn sie einen belegten oder zumindest plausiblen förderlichen Zusammenhang zum Grad der Zielerreichung oder der Erfüllung wesentlicher Anforderungen aufweisen. Dies ist bei Standards nicht notwendigerweise der Fall, da sie aufgrund ihres Effektes der Vereinheitlichung häufig auch deshalb gesetzt werden, um Bedürfnissen vonseiten der Leitung nach Information und Steuerung entgegenzukommen, ohne dass dadurch ernsthaft Qualitätsverbesserungen erwartet werden.

Die Formulierung von Qualitätsindikatoren und die Festlegung von Qualitätsstandards stehen in einem logischen Zusammenhang. Erst die Überprüfung von Zusammenhängen zwischen unterschiedlichen Praxis- oder Organisationsformen und Qualitätsindikatoren schafft eine empirische Grundlage für die Formulierung von Qualitätsstandards. Auf dieser Grundlage werden in entwickelten Humanwissenschaften, wie der Medizin, Qualitätsstandards für Diagnostik und Behandlung festgelegt.

In Anwendungsfeldern jüngerer Wissenschaften wird teilweise versucht, Qualitätsstandards auch ohne empirische Überprüfung ihrer Zusammenhänge zu Qualitätsindikatoren allein durch Konsensbildung unter Gruppen mehr oder weniger selektierter und repräsentativer Experten oder Fachkräfte zu bestimmen. Dies stellt allerdings ohne empirische Referenzpunkte ein prinzipiell fehleranfälliges Vorgehen dar. So hätte der ohne empirische Außenkriterien auch für Experten notwendige Rückgriff auf unsystematische Fallerfahrung oder konzeptuelle Überzeugungen bei Fachkräften einer früheren Generation vorhersehbar zu ganz anderen Punkten der Übereinstimmung geführt. Zum Umgang mit Vernachlässigung aus der Weimarer Zeit und davor liegen beispielsweise mehrere Arbeiten von Praktikern im Kinderschutz vor, die übereinstimmend die Erfahrung betonen, dass betroffenen Kindern und Jugendlichen allein durch Fremdunterbringung und strenge Disziplin ein später gelingendes Leben in der Gesellschaft ermöglicht werden könne (Galm u.a. 2010).

Zudem existieren in der deutschen Jugendhilfe auch aktuell große Unterschiede (z.B. im Hinblick auf die Anzahl von Fremdunterbringungen), die jeweils mit positiven Fallerfahrungen begründet werden. Das heißt: Einer Festlegung von Qualitätsstandards durch alleinige Kon-

sensbildung ohne empirische Referenzpunkte wohnt ein schwer bestimmbares Element von Willkür inne.

2

ZIELE UND BESTANDTEILE DES KINDERSCHUTZSYSTEMS IN DEUTSCHLAND

In der Einleitung wurden Qualitätsindikatoren bestimmt als Messgrößen, die über den Grad der Zielerreichung oder der Bewältigung wesentlicher Anforderungen eines Systems oder einer Organisation Auskunft geben. Um darauf aufbauend Qualitätsindikatoren für ein konkretes System oder eine konkrete Organisation formulieren zu können, ist es erforderlich, anzugeben, welche Bestandteile dieses System und dieser Organisation haben bzw. welche wesentlichen Ziele und Anforderungen vorhanden sind. Solche relevanten Fragen stehen im Mittelpunkt des **Kapitels 2**.

SYSTEMPERSPEKTIVE AUF DEN KINDERSCHUTZ

Eine Systemperspektive auf das Kinderschutzsystem ist in Deutschland bislang eher unüblich. Zwar wurde im Rahmen internationaler Projekte mehrfach versucht, das deutsche Kinderschutzsystem im Überblick zu beschreiben (vgl. dazu: Kindler/Borrmann 2012; Kindler 2011a; Wolff u.a. 2011; Hagemann-White/Meysen 2010).

Bislang fehlen jedoch hochrangig besetzte politische Initiativen, um das Kinderschutzsystem insgesamt und in der Verbindung zwischen den verschiedenen Teilen zu analysieren und somit auch besser zu koordinieren (z.B. die *Family Violence Initiative* in Kanada) sowie das Kinderschutzsystem in seiner Funktionsweise insgesamt zu beschreiben und zu bewerten (z.B. der *Munro-Report* in England, Department for Education 2011). International wurde zuletzt in einem von der UNICEF beauftragten und unter der Leitung von Fred Wulczyn und Deborah Daro erstellten Arbeitspapier ein allgemeiner Vorschlag für eine systemanalytische Perspektive auf Kinderschutzsysteme erarbeitet (Wulczyn u.a. 2010).

Die Abbildung 1 zeigt auf, wie ein Kinderschutzsystem wesentlich durch seine Ziele im Verhältnis zur tatsächlichen Situation von Kindern in der betreffenden Gesellschaft bestimmt wird: Das Kinderschutzsystem existiert eingebettet in übergeordnete soziale Sicherungs- und Versorgungssysteme und kann innerhalb dieser Systeme verschieden platziert und zugeschnitten sein. Schlüsselkomponenten und Elemente innerhalb des Systems sind

- **Strukturen** (Systemkomponenten und Beziehungen zwischen Akteuren),
- **Funktionen** (Aufgaben von verschiedenen Systemelementen, Fachkraftgruppen und Hierarchieebenen),
- **Kapazitäten** (Ressourcen und Infrastruktur),
- **»Kontinuum an Fürsorge-, Hilfe- und Schutzmaßnahmen«** (*continuum of care*), wobei hier die Definition, welche Kinder eines Schutzes bedürfen, als grundlegend und wesentlich herausgestellt wird,
- **»Prozeduren, denen das System folgt«** (*process of care*) mit Fallidentifikation, Gefährdungsabschätzung und Hilfe- bzw. Interventionsprozess als möglicherweise wesentlichen Teilen,
- **Mechanismen**, die fachliche Verantwortung und Qualität im System sichern sollen (z.B. Datensammlungen entlang von Qualitätsindikatoren, Qualitätsstandards, Forschung und Dissemination).

Die verschiedenen Schlüsselemente des Systems stehen in Wechselwirkung zueinander und können daher Veränderungen, Spannungen und/oder Veränderungen im Gesamtsystem bewirken

Während eine vollständige Systemanalyse (entsprechend dem Ansatz von Wulczyn u.a. 2010) für das deutsche Kinderschutzsystem den Rahmen dieser Expertise deutlich sprengen würde, sind für die Bestimmung von Qualitätsindikatoren zumindest folgende Punkte zu erörtern:

- Welches Begriffsverständnis von Kinderschutz ist vorherrschend, welche Kinder werden also als schutzbedürftig definiert bzw. der Schutz welcher Kinder soll durch das Handeln des Systems verbessert werden?
- Welches sind die zentralen Bestandteile des deutschen Kinderschutzsystems, an die sich dann Qualitätsindikatoren bzw. später Qualitätsstandards richten könnten – und zwar getrennt für bestimmte Bestandteile oder insgesamt für das Gesamtsystem?
- Welche Vorstrukturierungen für Prozesse, denen das Kinderschutzsystem bei der Fallbearbeitung folgt bzw. zu folgen hat (*processes of care*), lassen sich beschreiben?
- Welche zentralen Ziele des Kinderschutzsystems sind bereits festgelegt bzw. lassen sich beschreiben?

SYSTEMPERSPEKTIVE AUF EIN KINDERSCHUTZSYSTEM (ÜBERBLICK)

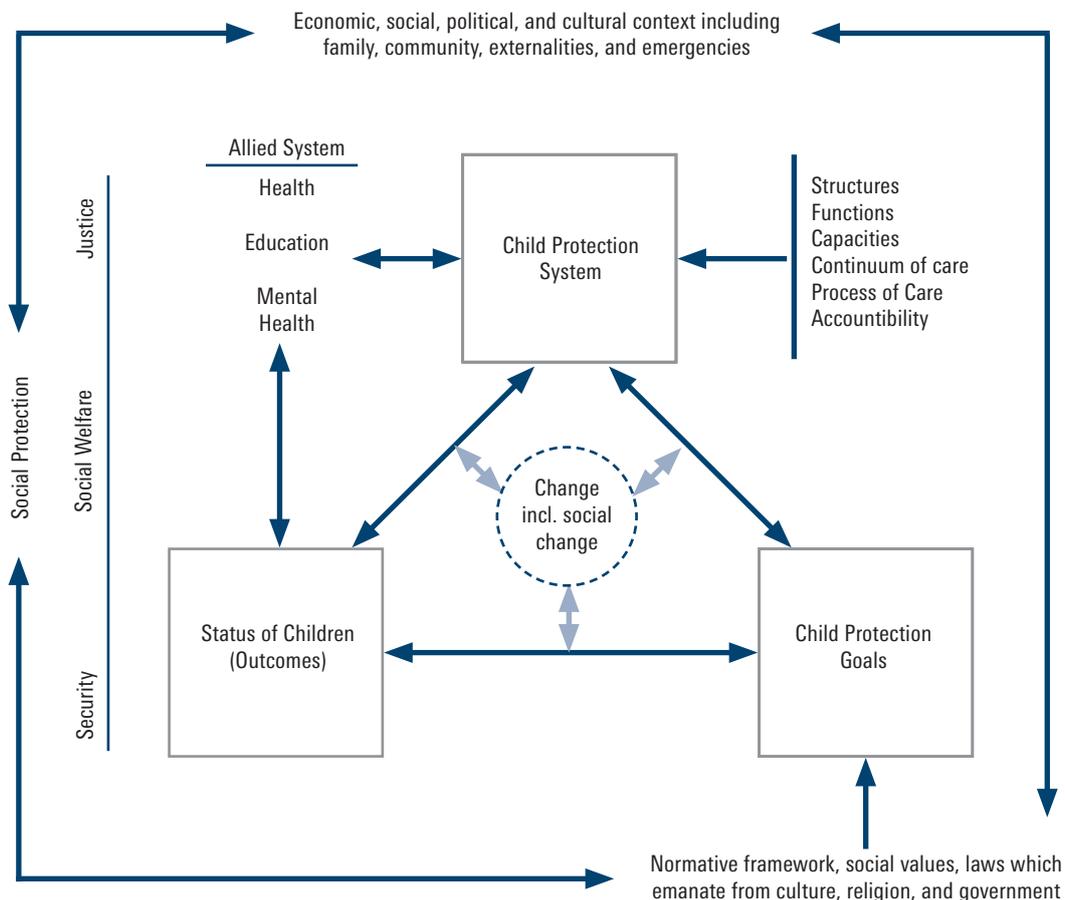


Abbildung 1

Quelle: Wulczyn et al., 2010, S. 19

ENGES UND WEITES VERSTÄNDNIS VON KINDERSCHUTZ IN DEUTSCHLAND

Kinderschutz im engen Sinn bedeutet: organisierte Aktivitäten, um Fälle von Kindeswohlgefährdung zu erkennen und zu handhaben.

Das *Handbuch Kindeswohlgefährdung* (Kindler u.a. 2006) beispielsweise folgt weitgehend einem solchen Begriffsverständnis. Kindeswohlgefährdung als rechtlicher Schlüsselbegriff im deutschen Kinderschutz (Coester 2008) umfasst dabei sowohl Fälle, in denen ein Kind im Verantwortungsbereich der Sorgeberechtigten bereits Misshandlung, Vernachlässigung oder Missbrauch erfahren musste und eine Wiederholung droht, als auch Fälle, in denen gegenwärtig eine erhebliche Gefahr erstmaliger Gefährdungsergebnisse sich abzeichnet. Diese beiden

Gruppen von Kindern werden vorrangig als schutzbedürftig definiert.

Organisierte Aktivitäten nach dieser Definition umfassen das Handeln fallzuständiger Fachkräfte einschließlich Reflexion und Dokumentation unter möglichst effektiver Nutzung der Ressourcen der Organisation bzw. der beteiligten Organisationen (z.B. Jugendamt und Familiengericht) sowie unter Einbezug betroffener Kinder, Eltern und anderer Beteiligter.

Wird im engeren Sinn von Kinderschutz gesprochen, wird meist auf die Ebene der Fallarbeit Bezug genommen. Manchmal werden auch Aktivitäten, die auf die Sicherung oder Verbesserung der Rahmenbedingungen für diese Art von Fallarbeit abzielen (z.B. Abschluss von Kooperationsvereinbarungen), einbezogen, d.h. Maßnahmen, die Strukturen, Ressourcen und Qualitätssicherung im Sinn des oben beschriebenen Schemas (von Wulczyn

u.a. 2010) betreffen. Kinderschutz ist auch in einem engeren Sinn nicht auf Interventionen gegen den Willen der Sorgeberechtigten beschränkt. Doch im Unterschied zu einem weiten Verständnis von Kinderschutz besteht hier die prinzipielle Möglichkeit solcher Interventionen, wenn Alternativen, um bestehende Gefährdungen abzuwehren, nicht vorhanden sind bzw. nicht als Erfolg versprechend erscheinen.

Kinderschutz in einem weiten Sinn umfasst zusätzlich alle Formen psychosozialer Unterstützung von Familien, die darauf abzielen, einem Entstehen von Kindeswohlgefährdung vorzubeugen.

Einem solchen Begriffsverständnis folgt die Definition im *Fachlexikon der Sozialen Arbeit* (Pfeifer 2011). Gemeint sind in erster Linie alle Formen psychosozialer Unterstützung für Familien mit Schwierigkeiten bei der Erziehung bzw. Versorgung ihrer Kinder (Schone 2011). Teilweise werden auch psychosoziale Hilfen für Familien mit einbezogen, bei denen nur ein überdurchschnittliches Risiko besteht, solche Erziehungs- und Versorgungsprobleme auszubilden.

Zwar ist den Fachkräften in der Regel bewusst, dass es in der großen Mehrzahl der Familien, die eine solche Unterstützung erhalten, auch ohne Hilfen nicht zu Gefährdungseignissen in Form von Misshandlung, Vernachlässigung oder Missbrauch kommen würde. Andererseits besteht die zumindest in internationalen Studien (Prinz u.a. 2009; Reynolds u.a. 2009) bestätigte Hoffnung, dass entsprechende Hilfen in einem Teil der Fälle Gefährdung verhindern können und im Übrigen der Mehrzahl der anderen Familien, die diese Angebote in Anspruch nehmen, nützen. Kinder in Familien, die derartige psychosoziale Unterstützungsangebote erhalten, werden nicht unbedingt als schutzbedürftig angesehen, es wird aber als fachlich sinnvoll definiert, ihren Schutz zu verbessern.

Ein weites Verständnis von Kinderschutz ist in der deutschen Diskussion nicht unumstritten. Beispielsweise hat Reinhold Schone (2010) in Bezug auf Frühe Hilfen argumentiert, die Prävention von Kindeswohlgefährdung sei hier nicht nur ein zu enges fachliches Ziel, sondern könne auch abschreckend auf Familien wirken, die den Eindruck gewinnen könnten, sie würden als potenzielle »Kindesmisshandler« wahrgenommen.

Stellenweise werden im deutschen Kinderschutzdis-

kurs auch Stimmen laut, deren Verständnis von Kinderschutz über das hier dargestellte »weite Verständnis« noch hinausgeht und Ausweitungen einschließt, beispielsweise in Richtung Sozial- und Familienpolitik (z.B. Bekämpfung von Kinderarmut), in den Schutz vor Mediengewalt durch Kontrolle der Medien. In den Schutz vor sexuellem Missbrauch außerhalb der Familie durch eine stärkere Kontrolle bereits verurteilter Sexualstraftäter sowie in Schutzvorschriften für Institutionen (z.B. Einholung von Führungszeugnissen). Im Mainstream dominieren aber bislang familienbezogene Begriffsverständnisse.

VIELFALT DER KINDERSCHUTZ-BEGRIFFE

Im internationalen Vergleich ist die Vielfalt der Kinderschutzbegriffe im deutschen Diskurs bemerkenswert. Dies deutet auf ein (im Kern schwach gegen benachbarte Bereiche abgegrenztes) System hin, für das es entsprechend schwer ist, klare Ziele und Qualitätsindikatoren zu formulieren. Diese Situation ist historisch zu verstehen als Folge von Entwicklungsprozessen, die Kinderschutzaufgaben im engeren Sinne in Institutionen verortet haben und durchgängig weiter gefassten Aufgaben (Jugendamt, Familiengericht) nachgehen, sodass es keine starken institutionellen Interessen gab, die auf eine eindeutige Bestimmung des Gegenstandsbereichs »Kinderschutz« und eine Abgrenzung von allgemeineren Formen der Familienunterstützung (*family support*) oder von rein präventiven Hilfen dringen mussten.

Im internationalen Vergleich gibt es eine weitere, sichtbar werdende, allerdings in der Regel unausgesprochene Besonderheit des deutschen Begriffsverständnisses von Kinderschutz: Dies betrifft den Umstand, dass Jugendliche auf einem antisozialen Entwicklungsweg, deren Eltern bzw. Sorgeberechtigte nicht (angemessen) erzieherisch auf diesen Entwicklungsverlauf reagieren, im angloamerikanischen und skandinavischen Raum regelhaft, zumindest aber häufig, als gefährdet bzw. »schutzbedürftig« wahrgenommen werden und deshalb eine nicht unerhebliche Zielgruppe für Schutzmaßnahmen darstellen (Khadr u.a. 2011; Hicks/Stein 2010). Eine solche Wahrnehmung und Bereitschaft zu einem Kinderschutzhandeln wird in Deutschland bei dieser Altersgruppe erst andiskutiert (Lillig 2012; Verein für Kommunalwissenschaften 2011); ferner sind gerichtliche Schutzmaßnahmen für sie relativ selten (Münder u.a. 2000).

Diese Besonderheit bedeutet Folgendes: Obwohl sich die juristische Definition von Kindeswohlgefährdung in Deutschland klar auf die gesamte Gruppe der Minderjährigen und die gesamte Palette etablierter Gefährdungsformen bezieht, gibt es de facto einen Bias auf Minderjährige als Opfer von Gewalt und Missbrauch sowie auf jüngere Kinder als Opfer von Vernachlässigung. Chronische erzieherische Vernachlässigung bei bereits antisozial auffälligen Jugendlichen dagegen wird trotz schlechter Prognose von Fachkräften häufig anderen Bereichen der Jugendhilfe zugeordnet, beispielsweise der Jugendgerichtshilfe.

BESTANDTEILE DES KINDERSCHUTZSYSTEMS

Wird ein enges Begriffsverständnis von Kinderschutz zugrunde gelegt, so bilden Jugendämter und Familiengerichte in Deutschland den Kern der institutionellen Arrangements für die Bearbeitung von Fällen, in denen das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung geprüft oder in denen auf der Grundlage einer festgestellten Kindeswohlgefährdung gehandelt werden muss. Die beiden genannten Institutionen bilden den Kern des Kinderschutzsystems, weil ihnen vom Gesetzgeber exklusive und zentrale Rollen bei der Bearbeitung von Fällen einer möglichen oder tatsächlichen Kindeswohlgefährdung zugewiesen sind.

JUGENDÄMTER

Die Jugendämter haben als Institution die Aufgabe, Gefährdungsmittelungen nachzugehen und nach einer im eigenen Kompetenzbereich durchgeführten Gefährdungsabschätzung den Sorgeberechtigten Hilfen zur Erziehung, die zur Abwehr bestehender Gefahren geeignet sind, vorzuschlagen; werden diese beantragt, so sind sie zu bewilligen und die Hilfeerbringung ist über das Hilfeplanverfahren zu steuern. Weiterhin haben die Jugendämter die (allerdings nicht exklusive) Aufgabe, das Gericht anzurufen, wenn Sorgeberechtigte bei der Gefährdungsabschätzung nicht mitwirken oder sie Hilfen, die für die Abwehr bestehender Gefahren für erforderlich gehalten werden, nicht annehmen.

FAMILIENGERICHTE

Die Familiengerichte sind, abgesehen von dringenden Gefahrensituationen, in denen Jugendämter Kinder vo-

rübergehend in Obhut nehmen können, die einzige Institution, die Eingriffe in elterliche Sorgerechte beschließen kann. Damit haben die Familiengerichte zwar eine exklusive Rolle, sie werden aber nicht in jedem Fall einer vorliegenden Kindeswohlgefährdung benötigt, da in einem unbekanntem Prozentsatz an Fällen die Abwehr der bestehenden Gefahren durch eine freiwillige Inanspruchnahme von Hilfen gelingt, die den Eltern von den Jugendämtern angeboten wurden.

Das örtlich zuständige Jugendamt ist allerdings verfahrensrechtlich an jedem Fall zu beteiligen, in dem Hilfen zur Vermeidung einer möglichen Kindeswohlgefährdung erörtert (§ 157 FamFG) oder Eingriffe in Sorgerechte gerichtlich geprüft werden (§ 1666 BGB), auch wenn entsprechende Verfahren unter Umständen von einem Gericht selbst oder aufgrund von Mitteilungen Dritter eingeleitet werden (zur Aufgabenbeschreibung von Jugendämtern und Familiengerichten in Kinderschutzverfahren vgl. das Positionspapier der Ständigen Fachkonferenz 2 beim Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht 2010).

Beim Bekanntwerden möglicher Gefährdungsfälle und bei der Abklärung, inwieweit eine Gefährdung besteht und welche Hilfemaßnahmen bzw. rechtlichen Eingriffe erforderlich sind, sowie bei der Erbringung von Hilfe bzw. der Durchführung von Schutzmaßnahmen kann eine Vielzahl an weiteren Institutionen beteiligt sein. Mangels relevanter Fallgut- und Fallverlaufsanalysen fehlen hierfür zwar belastbare Zahlen aus großen Stichproben, jedoch deuten zumindest kleinere Studien darauf hin, dass ein substanzieller Anteil von Gefährdungsmittelungen, aber auch von Problemanzeigen für Frühe Hilfen oder für Hilfen zur Erziehung von anderen Institutionen kommt (Kindler 2013, 2011b).

KINDERTAGESEINRICHTUNGEN, SCHULEN, KLINIKEN UND POLIZEI

Diese Institutionen sind insbesondere für Gefährdungsmeldungen bedeutsam. Problemanzeigen mit dem Ziel der Einrichtung einer Frühen Hilfe kommen überproportional aus dem Bereich der Geburts- und Kinderkliniken sowie der niedergelassenen Pädiater und Pädiaterinnen. Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Kindertageseinrichtungen) haben beim Bekanntwerden möglicher Gefährdungsfälle bundesweit eine rechtlich festgelegte Rolle im deutschen Kinderschutzsystem. So sind sie über

Vereinbarungen zwischen Jugendamt und freiem Träger verpflichtet, gewichtigen Hinweisen auf eine Kindeswohlgefährdung bei von ihnen betreuten Kindern nachzugehen, eine Gefährdungseinschätzung vorzunehmen und die Sorgeberechtigten zur Inanspruchnahme von Hilfen (meist Hilfen zur Erziehung) zu ermutigen. Wenn eine Klärung der Situation oder eine Abwehr von Gefährdungen auf diesem Wege nicht gelingt, sind sie verpflichtet, das Jugendamt zu informieren (§ 8a Abs. 4 SGB VIII).

Da Hilfen zur Erziehung, sofern es sich nicht um Erziehungsberatung handelt, nur über das Jugendamt bewilligt werden können, kommt das Hinwirken auf die Inanspruchnahme von Hilfen häufig einer Ermutigung gleich, sich an das Jugendamt zu wenden.

Andere Stellen außerhalb der Jugendhilfe, wie etwa Schulen oder Kinderkliniken, unterliegen im Kinderschutz in der Phase der Aufdeckung und Hilfeanbahnung keinen vergleichbaren Pflichten, sind aber nach § 4 des *Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz* (KKG) aufgefordert, Hinweise auf eine Gefährdung mit den betroffenen Eltern und Kindern zu besprechen. Sie sind weiterhin befugt, das Jugendamt zu informieren, wenn ein solches Gespräch nicht möglich ist, zu risikoreich erscheint oder nicht erfolgreich ist. Inwieweit die im KKG genannten Gruppen von Fachkräften (z.B. Ärztinnen/Ärzte, Hebammen, Lehrkräfte und Fachkräfte an Beratungsstellen) an ihren Stellen die angetragenen Aufgaben im Kinderschutz annehmen und die eingeräumten Befugnisse nutzen, ist bislang unbekannt.

Die bisherigen Kooperationserfahrungen (Ziegenhain u.a. 2010) lassen Unterschiede vermuten, wonach einige Stellen, wie etwa Einrichtungen der Erwachsenenpsychiatrie und der Suchthilfe, die zumindest in anderen Staaten mit relativ vielen Fällen einer möglichen Kindeswohlgefährdung in Kontakt kommen, sich in Deutschland nur örtlich als Bestandteil des Kinderschutzsystems verstehen, während die Zusammenarbeit mit Schulen, Geburts- und Kinderkliniken bereits gefestigter erscheint.

Nach einer Gefährdungsmittelteilung können im folgenden Schritt der Fallbearbeitung verschiedene Einrichtungen der Jugendhilfe auf der Grundlage ihrer datenschutzrechtlichen Vorschriften (§ 65 SGB VIII) oder einzelfallbezogener Entbindungen der Schweigepflicht bzw. anderer Befugnis-Normen, relevante Informationen zur Abklärung des Verdachtes beitragen. Die entsprechenden Erkenntnisse laufen bei dem jeweilig zuständi-

gen Jugendamt bzw. Gericht zusammen, wo sie auch zusammenfassend bewertet werden.

Im gerichtlichen Verfahren können zudem Sachverständige verschiedener Professionen beauftragt werden. Örtlich beauftragen auch Jugendämter auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen und einer freiwilligen Mitarbeit der Sorgeberechtigten teilweise spezialisierte Stellen (z.B. eine Kinderschutzambulanz) mit einer Hilfestellung bei der fachlichen Bewertung von Gefährdungssituationen, wobei eine solche Bewertung in der Regel auch Vorschläge für geeignete Strategien zur Abwehr vorhandener Gefahren beinhaltet.

In welchem Ausmaß jedoch von Jugendämtern und Gerichten Einrichtungen innerhalb und außerhalb der Jugendhilfe bei Abklärungsprozessen einbezogen werden, ist nicht bekannt, auch nicht, wie häufig Sachverständige oder spezialisierte Beratungsstellen mit einer Hilfestellung bei der Bewertung von Gefährdungssituationen beauftragt werden. Zumindest spezialisierte Beratungsstellen dürften sich auch selbst als Bestandteil des Kinderschutzsystems sehen, da hier der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit liegt. Inwieweit dies auch für das Selbstbild von Sachverständigen zutrifft, ist ebenfalls nicht bekannt.

Bei der Durchführung von Schutzmaßnahmen wie der Erbringung von Hilfeleistungen zur Abwehr bestehender Gefahren können wiederum verschiedene Stellen beteiligt sein, wie Polizei, Gerichtsvollzieher, Vormünder, Kliniken sowie ärztliche bzw. psychotherapeutische Fachkräfte, Frauenhäuser und Beratungsstellen innerhalb sowie außerhalb der Jugendhilfe. Nahezu regelhaft werden vermutlich Hilfen zur Erziehung in ambulanter, teilstationärer oder die Herkunftsfamilie (zeitweise) ersetzender Form zur Abwehr bestehender Gefahren notwendig sein, weshalb in dieser Phase der Bearbeitung von Gefährdungsfällen freie Träger oder Pflegeeltern vielfach beteiligt sein werden. Hierzu liegt aber belastbares Zahlenmaterial bislang nicht vor.

Im internationalen Vergleich zählt es zu den Besonderheiten des deutschen Kinderschutzsystems, dass Hilfeebringer mit Ausnahme spezialisierter Beratungsstellen in der Regel über keine spezialisierten Konzepte zum Umgang mit misshandelnden oder vernachlässigenden Familien bzw. mit misshandelten, vernachlässigten oder missbrauchten Kindern verfügen; sie gehen vielmehr davon aus, dass generelle Hilfekonzepte auch in diesen Fällen angemessen und ausreichend wirksam sind.

ORGANISIERTE ELTERNGRUPPEN

Sie spielen im deutschen Kinderschutzsystem allenfalls am Rande in Form von Pflegeelternvereinigungen eine Rolle. Im Einzelfall können Eltern oder Elternteile zu Partnern des professionellen Kinderschutzsystems bei der Abschätzung von Gefährdung und der Abwehr vorhandener Gefahren werden. In anderen Fällen treten sie als Antagonisten auf oder entwickeln sich hierzu.

Als Sorgeberechtigte und zentrale Bezugspersonen betroffener Kinder haben sie nahezu durchgängig eine wichtige Rolle, was unter anderem Befunde zur Bedeutung der Haltung der Eltern für den Verlauf von Fremdunterbringungen zeigen (Strijker/Knorth 2009). Zudem verlangen der § 37 SGB VIII im Bereich der Jugendhilfe sowie das Prinzip der Verhältnismäßigkeit vor Gericht, dass im Fall von Gefährdung vorrangig, zumindest innerhalb eines angemessenen Zeitraumes, Anstrengungen unternommen werden, um die Erziehungsfähigkeit von Eltern wiederherzustellen, sofern diese zu entsprechenden Bemühungen bereit sind.

In welchem Umfang sich Eltern in Kinderschutzverfahren eher als Partner des professionellen Kinderschutzsystems erweisen, sich indifferent verhalten oder eher als Antagonisten auftreten, ist nicht bekannt. Zudem liegen nur wenige Befunde dazu vor, wovon es abhängt, welche Haltung Eltern einnehmen (z.B. Beachtung von Partizipationsrechten, Haltung der Fachkräfte). Organisierte Kindergruppen, auch in Form von Vereinigungen »Ehemaliger«, sind im deutschen Kinderschutzsystem bislang kaum in Erscheinung getreten. Einzige Ausnahme scheinen Vereinigungen ehemals in Heimen untergebrachter Erwachsener zu sein, die Opfer institutioneller Misshandlung bzw. institutionellen Missbrauchs geworden sind, und die nun unter anderem einen verbesserten Schutz von Kindern vor Übergriffen in jetzigen Einrichtungen fordern.

Im Einzelfall können Kinder oder Verfahrenspfleger und Verfahrenspflegerinnen als ihre rechtliche Vertretung im Gerichtsverfahren aufgrund ihrer Willensäußerungen oder (bei älteren Kindern) aufgrund ihrer Verweigerungsmacht erhebliche Bedeutung für die Hilfestellung bzw. für Schutzmaßnahmen gewinnen.

FAZIT

In Deutschland sind Jugendämter und Familiengerichte sowie (allerdings nur örtlich vorhandene) spezialisierte

Beratungsstellen als Bestandteile des Kinderschutzsystems anzusehen. Hinzu kommen Schulen sowie Beratungsstellen des Gesundheitsbereichs, die durch neue Soll-Vorschriften und Befugnis-Normen zur Zusammenarbeit mit der öffentlichen Jugendhilfe bei der Identifikation von Gefährdungsfällen aufgefordert sind. Inwieweit hier die aktuellen rechtlichen Änderungen (Meysen/Eschelbach 2012) mit ihren Vorläufern in einigen Bundesländern (Nothhafft 2009) zu einer verstärkten institutionellen Selbstwahrnehmung als Bestandteil des Kinderschutzsystems geführt haben und mit einem veränderten Schutzverhalten einhergehen, ist bislang nicht geklärt.

Bei der Klärung von Gefährdungslagen und der Durchsetzung von Schutzmaßnahmen sowie der Erbringung von Hilfen zur Abwehr vorhandener Gefahren kann im Einzelfall eine Vielzahl weiterer Institutionen bzw. Berufsgruppen beteiligt sein, die hier jedoch in der Regel nicht ihren Arbeitsschwerpunkt haben und die sich in unbekanntem Ausmaß selbst als Bestandteil des Kinderschutzsystems sehen oder von außen so gesehen werden.

Eine Sonderrolle kommt den freien Trägern in der Jugendhilfe zu, die bei der Identifikation und Klärung von Gefährdungslagen bei bereits betreuten Kindern bzw. Familien rechtlich klar mit einem eigenen Auftrag versehen sind, der im Hinblick auf die Information des Jugendamtes Freiheitsgrade aufweist, allerdings nicht um Gefährdungslagen vor dem Jugendamt zu verheimlichen, sondern um über zeitliche Spielräume und eine gute Beratung von Kindern bzw. Eltern gelingende weitere Hilfen über das Jugendamt einleiten zu können.

Bei der Abwehr festgestellter Gefahren kommt freien Trägern der Jugendhilfe ebenfalls häufig eine tragende Rolle zu, die sie bislang allerdings eher mit unspezifischen Hilfskonzepten füllen, sodass etwas unklar ist, inwieweit sich freie Träger an dieser Stelle tatsächlich als Teil eines professionellen Kinderschutzsystems und nicht vorrangig als Teil eines übergeordneten Hilfesystems sehen.

Eltern und Kinder sind keine Bestandteile des professionellen Kinderschutzsystems und es wäre etwas absurd für das Verhalten von Eltern, die aufgrund möglicher Gefährdung in das Blickfeld des Kinderschutzsystems geraten, Qualitätsindikatoren oder Qualitätsstandards im Kinderschutz formulieren zu wollen. Gleichwohl kommt der Frage, inwieweit Eltern und Kinder für eine Kooperation gewonnen werden, große Bedeutung für Fallverläufe zu. Dies ist einer der Gründe, warum die Partizipation

von Eltern und Kindern durch prozedurale Vorschriften abgesichert wurde.

VORSTRUKTURIERUNGEN VON PROZESSEN IM KINDERSCHUTZSYSTEM

VORGABEN FÜR FACHKRÄFTE DES JUGENDAMTES

Für den Prozess der Abklärung des Vorliegens oder Nicht-Vorliegens einer Kindeswohlgefährdung und der Auswahl von Maßnahmen zur Abwehr bestehender Gefahren enthält § 8a Abs. 1 SGB VIII spezifische Vorgaben für Fachkräfte des Jugendamtes, die unter anderem einen regelhaften Einbezug der Eltern (mit Ausnahmen) und des Kindes vorsehen; die Vorgaben fordern zudem die Inaugenscheinnahme des Kindes und seines persönlichen Umfeldes (mit Ausnahmen), das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte bei der Gefährdungsabschätzung sowie eine explizite Bewertung der Gefährdung mit einer Entscheidung zwischen verschiedenen Handlungsoptionen (z.B. Erstellung eines Hilfeplans, Anrufung des Gerichtes).

VORGABEN FÜR FREIE TRÄGER

Mit geringen Modifikationen gelten in Vereinbarungen entsprechend § 8a Abs. 4 SGB VIII für freie Träger analoge Vorschriften; doch anstelle eines Zusammenwirkens mehrerer Fachkräfte wird hierbei der Einbezug einer mit Gefährdungsfällen erfahrenen Fachkraft in einer beratenden Rolle gefordert. Statt der Handlungsoptionen des verbindlichen Anbietens von Hilfe zur Erziehung sind ein Hinwirken auf die Inanspruchnahme von Hilfen bzw. statt einer Anrufung des Gerichtes eine Gefährdungsmittteilung an das Jugendamt vorgesehen. Weiterhin entfällt die Pflicht zur Inaugenscheinnahme des Kindes und seines persönlichen Umfeldes.

VORGABEN FÜR FACHKRÄFTE

Bei Fachkräften an Arbeitsstellen außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe, wie Schulen oder Kliniken, findet sich in § 4 Abs. 3 des KKG ebenfalls im Bereich der Identifikation von Gefährdungsfällen eine schwache Vorstrukturierung. So ist die Befugnis zur Übermittlung einer Gefährdungsmittteilung an das Jugendamt daran gekoppelt, dass ein gewichtiger Anhaltspunkt für eine Kindeswohlgefährdung vorliegt und es zunächst versucht wurde, die Situ-

ation mit Eltern und Kind zu erörtern. Erst wenn dies misslingt, kann eine Information an das Jugendamt gehen, wobei (mit Ausnahmen) festgelegt wird, dass vorab die Betroffenen darauf hingewiesen werden müssen.

VORSCHRIFTEN ZUR JUGENDHILFEPLANUNG

Für den Prozess der Gewährung von Hilfen zur Erziehung, für Adjustierungen im Hilfeverlauf und für die Erfolgskontrolle gelten im Bereich der Jugendhilfe die unspezifischen Vorschriften – da alle Fälle mit beantragten und gewährten Hilfen zur Erziehung betreffenden Vorschriften zur Hilfeplanung, die eine Information, Beteiligung und Mitentscheidung von Eltern wie Kindern sowie eine fachlich kollegial abzusichernde Hilfeauswahlentscheidung und eine regelmäßige Verlaufskontrolle vorsehen. Die unspezifischen Vorschriften zur Hilfeplanung (§ 36 SGB VIII) fordern bei Empfehlungen an Eltern und bei Hilfeauswahlentscheidungen in keiner Weise eine Beachtung wissenschaftlicher Evidenz zur Wirksamkeit verschiedener Hilfeansätze sowie keinen Vorrang für wissenschaftlich geprüfte Hilfeformen im Rahmen elterlichen Wahlrechts. Bei Fällen von Kindeswohlgefährdung könnte dies aufgrund des Schädigungspotenzials wiederholter Gefährdungereignisse besonders problematisch sein und ungewollt die Anzahl an Kindern erhöhen, die wiederholte Gefährdungereignisse oder Fremdunterbringungen zur Sicherung ihres Schutzes erleben müssen.

RECHTLICHE ERFASSUNG DER BEDÜRFNISSE VON KINDERN

In der Bundesrepublik werden kaum belegbar wirksame, ambulante Hilfeformen in der Arbeit mit misshandelnden bzw. vernachlässigenden Eltern eingesetzt (Kindler/Spangler 2005). Ebenfalls problematisch könnte der Umstand sein, dass bei Fremdunterbringungen nach Gefährdungereignissen, rechtlich keine gründliche Erfassung von Behandlungs- und Förderbedürfnissen der Kinder vorgeschrieben ist – trotz hoher Grundraten psychischer Störungen und ungünstiger Bildungsverläufe bei betroffenen Kindern. Dies könnte ein Grund für örtlich hohe Raten psychiatrisch bzw. psychotherapeutisch unversorgter Kinder mit chronifizierenden Auffälligkeiten in Fremdunterbringung (Kindler u.a. 2011) sowie für teilweise bestehende Fehlzusweisungen der Platzierung und unzureichende Förderarrangements sein.

VORGABEN FÜR DIE (FAMILIEN-)GERICHTE

Auch die Verfahrensvorschriften, nach denen vor Gericht Entscheidungen über die Notwendigkeit von Sorgerechtsingriffen gefunden werden, sind überwiegend nicht spezifisch für Gefährdungsfälle. Für alle Angelegenheiten der Kindschaft, d.h. für alle Verfahren, die die Person und das Wohl eines Kindes direkt betreffen, ist beispielsweise das Recht, angehört zu werden, für die Sorgeberechtigten (§ 160 FamFG), für die betroffenen Kinder (§ 159 FamFG) und für das Jugendamt (§ 162 FamFG) rechtlich abgesichert, ebenso das Recht von Kindern auf eine gesonderte Interessenvertretung durch einen Verfahrenspfleger bzw. eine Verfahrenspflegerin (§ 158 FamFG). Zudem zählen Verfahren nach § 1666 BGB (Gerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls) zum Kreis derjenigen Verfahren, die vom Familiengericht vorrangig und beschleunigt behandelt werden müssen (§ 155 FamFG).

Als spezifisch für eine Gefährdung nennt das Gesetz explizit zwei Voraussetzungen (Tatbestandsmerkmale), deren gemeinsames Vorliegen die Notwendigkeit eines Sorgerechtsingriffes begründet (§ 1666 BGB: Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung plus eine fehlende Bereitschaft oder Fähigkeit der Sorgeberechtigten zur Abwehr bestehender Gefahren). Weiterhin nennt das Gesetz in § 1666 BGB verschiedene mögliche Arten von Sorgerechtsingriffen, wobei die Gerichte bei der Auswahl an das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gebunden sind. Dies gilt in besonderem Maße dann, wenn zum Mittel einer Trennung des Kindes von den Eltern gegen deren Willen gegriffen werden soll (§ 1666a BGB).

Gesetzlich geregelt ist schließlich, dass das Gericht bereits bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung mit den Eltern erörtern soll, welche Hilfen zur Gefahrenverhinderung geeignet sind (§ 157 FamFG). Zudem ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung zu prüfen.

Erfolgte Sorgerechtsingriffe müssen regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob sie weiterhin notwendig sind (§ 1696 BGB). Auch wenn das Gericht in einem entsprechenden Verfahren von einem Sorgerechtsingriff absieht, muss die Richtigkeit dieser Entscheidung vom Gericht mindestens einmal zu einem nachfolgenden Zeitpunkt überprüft werden.

VORGABEN FÜR DIE JUGENDHILFE

Im Bereich der Jugendhilfe und der fallbezogenen Zu-

sammenarbeit zwischen der Jugendhilfe und anderen Institutionen können örtlich ergänzende, rechtlich mehr oder weniger verbindliche weitergehende Strukturierungen von Bearbeitungsprozessen vorhanden sein, die etwa (organisationsintern) auf Dienstanweisungen beruhen können oder zwischen Institutionen auf der Grundlage von Vereinbarungen bzw. Verträgen. So kann es beispielsweise sein, dass Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) örtlich über eine Dienstanweisung verpflichtet sind, bestimmte Verfahren bei der Gefährdungsabschätzung anzuwenden, innerhalb festgelegter Zeiträume bestimmte Arbeitsschritte zu erledigen, mit bestimmten Vorgesetzten Rücksprache zu halten bzw. sie zu informieren oder bestimmte Dokumentationsvorlagen zu nutzen.

Eine bundesweite Übersicht darüber, welche ergänzenden Bestimmungen und Konkretisierungen innerhalb des in § 8a SGB VIII bzw. § 36 SGB VIII gesteckten Rahmens örtlich in der kommunal verfassten Jugendhilfe gelten, liegt jedoch nicht vor.

FAZIT

Spezifisch auf den Kinderschutz bezogene Vorstrukturierungen von Fallbearbeitungsprozessen existieren vor allem für den Bereich der Identifikation von Gefährdungsfällen. Damit dürfte es am leichtesten sein, für diesen Teil prozessbezogene Anforderungen zu formulieren.

Im Bearbeitungsprozess finden sich mindestens drei Stellen, an denen ein Bemühen um einen Einbezug von Eltern und Kind gefordert wird:

- Gefährdungsabschätzung nach § 8a SGB VIII bzw. Erörterung der Situation nach § 4 KKG
- Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII
- Anhörung im familiengerichtlichen Verfahren.

Hieraus lassen sich dann Qualitätsanforderungen für die Prozessgestaltung ableiten.

Weitere, möglicherweise überprüfbare Qualitätsanforderungen im Prozess beziehen sich auf die zumindest an zwei Stellen geforderte kollegiale Rücksprache (§ 8a SGB VIII, § 36 SGB VIII) sowie auf die an einer Stelle eingeräumte Möglichkeit zur Rücksprache mit einer insoweit erfahrenen Fachkraft (§ 4 Abs. 2 KKG). Beide Arten der Rücksprache sollen eine explizite und qualifizierte Bewertung des Vorliegens einer Kindeswohlgefährdung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bzw. des Vorlie-

gens der Tatbestandsmerkmale des § 1666 BGB und eine Beachtung von Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit ermöglichen.

HAUPTZIELE DES KINDERSCHUTZSYSTEMS

Die Untersuchung der Ziele des deutschen Kinderschutzsystems ist ein weiterer, notwendiger Schritt für die Formulierung von Qualitätsindikatoren. Donald Chambers und Kenneth Wedel (2005) beschreiben (in ihrem einflussreichen Buch über die Analyse von Sozialpolitik und sozialen Programme) Ziele als relativ globale oder generelle Aussagen über angestrebte soziale bzw. zwischenmenschliche Zustände.¹ Sie unterscheiden Ziele (*goals*) von ihren Konkretisierungen in Form von Zielvorgaben oder Zielvorstellungen (*objectives*) und heben hervor, dass die Vereinbarung von abstrakteren Zielen und von konkreten Zielvorstellungen bzw. Zielvorgaben in der Regel zwei getrennte, aber aufeinander aufbauende Schritte im politischen oder fachlichen Diskussionsprozess darstellen.² Weiterhin betonen sie, dass das Erbringen von sozialen Leistungen selbst in der Regel kein Ziel darstellen kann, da soziale Leistungen regelhaft kein Selbstzweck sind.

In ihrem Modell, aber auch in anderen Modellen sozialpolitischer Analyse, werden verschiedene Arten von Zielen unterschieden, die sich unter Umständen hierarchisch in Ober- und Unterziele oder zeitlich in kurz-, mittel- und langfristige Ziele einordnen lassen. Für eine potenziell

konsensfähige Formulierung von Qualitätsindikatoren dürften möglichst gut legitimierte, manifeste (d.h. offen ausgesprochene) Ziele die größte Bedeutung haben.

Die größte Legitimität bei der Festlegung und Formulierung von Zielen des Kinderschutzsystems kommt insbesondere den gesetzgebenden Körperschaften oder Gliederungen einer gewählten Exekutive zu, die dann als Orientierungspunkte bei der Abschätzung des Grades der Zielerreichung dienen können. Zur Recherche, ob solche Zielbestimmungen in Deutschland vorliegen, wurde eine Reihe von Gesetzesbegründungen und Regierungsvorlautbarungen auf Bundes- und Länderebene im Hinblick auf explizit für das Kinderschutzsystem formulierte Ziele hin gesichtet.³

KINDER VOR MISSHANDLUNG, VERNACHLÄSSIGUNG UND MISSBRAUCH SCHÜTZEN

Diese oberste Zielsetzung des Kinderschutzsystems wird als wichtiges Anliegen wiederholt benannt, was wenig überrascht. Das Ziel des Schützens von Kindern findet sich etwa auf Bundes- wie Landesebene vielfach in den Überschriften von Gesetzen, so etwa in neun Ländergesetzen und einem Bundesgesetz.

Weiterhin wurde »schützen« neben »fördern« und »beteiligen« als eines der Leitmotive des *Nationalen Aktionsplans: Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010* (BMFSFJ 2010) verwandt. Wird das Ziel »Kinder schützen« näher erläutert, so wird in Deutschland wiederholt betont, es gehe dabei sowohl darum, das Entstehen von

1 »A goal is a statement, in general and abstract terms, of desired qualities in human and social conditions« (Chambers/Wedel 2005, S. 62).

2 Im Bereich der Sozialpolitik wäre beispielsweise die Verringerung von Altersarmut bzw. die Abschwächung des prognostizierten Anstiegs von Altersarmut aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Teilzeittätigkeit in den Berufsbiografien vieler Menschen ein Ziel (*goal*). Eine öffentliche oder über die Sozialpartner finanzierte Zuschussrente könnte dagegen ein »objective«, also eine konkretisierende und, auch bei Konsens hinsichtlich des übergeordneten Ziels, eigenständig begründungspflichtige Zielvorgabe sein.

3 In die Recherche einbezogen wurden auf Bundesebene das *Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe* (BGBl 2005 I Nr. 52 S.2729) mit Begründung (BT-Drs. 15/3676), das *Gesetz zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls* (BGBl 2008 I Nr. 28 S. 1188) mit Begründung (BR-Drs. 550/07) sowie das *Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz)* (BGBl 2011 I, Nr. 70, S. 2975) mit Begründung (BT-Drs. 17/6252); weiterhin an Dokumenten der Exekutive auf Bundesebene der Nationale Aktionsplan: Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010 (BMFSFJ 2005) sowie der Abschlussbericht zum Aktionsplan (BMFSFJ, 2010), den im Bundeskabinett beratenen BMFSFJ-Bericht »Aktiver Kinderschutz – Entwicklung und Perspektiven« (BMFSFJ 2009) sowie die Berichte der BMJ-Arbeitsgruppe »Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls« (BMJ 2006, 2009) und schließlich der 13. Kinder- und Jugendbericht (BT-Drs. 16/12860). Für die Länderebene wurde auf eine aktuelle Analyse der in Ländergesetzen und ihren Begründungen enthaltenen Ziele zurückgegriffen (KJPP/DIJuF 2010).

Kindeswohlgefährdung zu verhüten, als auch darum, schon entstandene Gefährdungen abzuwenden bzw. zu beenden.

In den Gesetzestexten bzw. Regierungsdokumenten dominiert ein »weites« Verständnis von Kinderschutz. So wird etwa in der Einleitung des Entwurfs eines *Gesetzes zur Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls* (BR-Drs. 550/07) ausgeführt, »dass Prävention das beste Mittel ist, um Kinder effektiv vor Gefährdungen zu schützen« (S. 2). Gelingende Prävention nicht, müsse der Staat die Pflege und Erziehung von Kindern sicherstellen, wobei er sich um eine Wiederherstellung der elterlichen Erziehungsfähigkeit bemühen sowie die Bedingungen für ein gesundes Aufwachsen des betroffenen Kindes schaffen müsse.⁴

Analog dazu beschreibt der Artikel 1 § 1 Abs. 3 des *Bundeskinderschutzgesetzes* die Ziele des Kinderschutzsystems folgendermaßen:

»Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft ist es, soweit erforderlich, Eltern bei der Wahrnehmung ihres Erziehungsrechts und ihrer Erziehungsverantwortung zu unterstützen, damit

- 1. sie im Einzelfall dieser Verantwortung besser gerecht werden können,**
- 2. im Einzelfall Risiken für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen frühzeitig erkannt werden und**
- 3. im Einzelfall eine Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen vermeiden oder, falls dies im Einzelfall nicht mehr möglich ist, eine weitere Gefährdung oder Schädigung abgewendet werden kann.«**

(BGBL 2011 I Nr. 70 S. 2975)

Werden die »Prävention von Kindeswohlgefährdung« und die »Abwendung weiterer Gefährdung bzw. Schädigung bei eingetretener Kindeswohlgefährdung« als zwei Hauptziele des deutschen Kinderschutzsystems identifiziert, so konnte unterhalb dieser beiden Hauptziele in

keinem der überprüften Dokumente eine systematische Ausarbeitung von Unterzielen aufgefunden werden, wohl aber einzelne Qualifizierungen.

Im Hinblick auf die Prävention von Kindeswohlgefährdung wurde in den vergangenen Jahren besonders die Entwicklung »Früher Hilfen« in den Mittelpunkt gerückt (BMFSFJ 2009). Frühe Hilfen zielen auf eine »verbesserte primäre Prävention für Eltern und Kinder vom vorgeburtlichen Alter bis zum Alter von ca. drei Jahren, deren Lebenssituationen durch hohe Belastungen und vielfältige und/oder schwerwiegende Risiken gekennzeichnet ist« (BMFSFJ 2006). Dabei geht es insbesondere um folgende vier Teilziele einer verbesserten Prävention durch Frühe Hilfen:

- Einen systematischen Zugang insbesondere zu belasteten Familien finden.
- Risiken frühzeitig und systematisch erkennen, diese zu den Ressourcen der Familie in Beziehung setzen und darauf aufbauend den Hilfebedarf spezifizieren.
- Passgenaue Hilfen entwickeln und Familien für diese Hilfen gewinnen.
- Hilfeverläufe steuern und im Ergebnis Risiken bzw. Belastungen abbauen sowie die Resilienz des Kindes bzw. der Familie stärken.

WEITERE GEFÄHRDUNG BZW. SCHÄDIGUNG BEI EINGETRETERER KINDESWOHLGEFÄHRDUNG ABWENDEN

Dieses Ziel soll vorrangig durch eine Förderung bzw. Wiederherstellung der elterlichen Erziehungsfähigkeit erreicht werden, wie mehrfach ausgeführt (BR-Drs. 550/07, S. 5). Gelingt dies nicht, so soll nach § 37 SGB VIII vonseiten der Jugendhilfe »mit den beteiligten Personen eine andere, dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen förderliche und auf Dauer angelegte Lebensperspektive erarbeitet werden«.

Allerdings wurde wiederholt darauf hingewiesen (BMJ 2009, S. 45), dass das Familienrecht auch nach

⁴ »Der Staat muss daher nach Möglichkeit zunächst versuchen, durch helfende, unterstützende, auf Herstellung oder Wiederherstellung eines verantwortungsgerechten Verhaltens der natürlichen Eltern gerichteten Maßnahmen sein Ziel zu erreichen. Er ist aber nicht darauf beschränkt, sondern kann, wenn solche Maßnahmen nicht genügen, den Eltern die Erziehungs- und Pflegerechte vorübergehend und sogar dauernd entziehen; in diesen Fällen muss er zugleich positiv die Lebensbedingungen für ein gesundes Aufwachsen des Kindes schaffen (BVerfGE 24, 119 (144/145))« (BR-Drs. 550/07, S. 5).

längerer und stabiler Fremdunterbringung keinen generellen Vorrang einer dauerhaften Lebensperspektive des Kindes vor einer Rückführung zu den leiblichen Eltern kennt, wenn diese als Sorgeberechtigte die Herausgabe des Kindes beispielsweise aus einer Pflegefamilie begehren. Aus Sicht des Familienrechts kommt es hier nicht auf die kindeswohl dienlichste Lösung an. Vielmehr kann bei Pflegekindern ein Verbleib in der Pflegefamilie nach § 1632 Abs. 4 BGB nur angeordnet werden, wenn und solange die Rückführung die hohe Schwelle einer Kindeswohlgefährdung nimmt, also mit ziemlicher Sicherheit zu einer erheblichen Schädigung des Kindes führt (Bundesgerichtshof, FamRZ, 1956, S. 350).

Im Ergebnis ist daher unklar, welchen Stellenwert im Kinderschutz von Deutschland das Ziel einer dauerhaften Lebensperspektive für Kinder hat, die nach Gefährdungsereignissen fremduntergebracht werden mussten und bei deren Eltern eine Wiederherstellung ihrer Erziehungsfähigkeit zunächst nicht gelungen ist.

Weitere (allerdings nur vereinzelt auffindbare) Aussagen, die das Ziel einer Abwendung weiterer Gefährdung bzw. Schädigung bei eingetretener Kindeswohlgefährdung näher qualifizieren, betreffen beispielsweise eine verstärkte Beachtung der Gefährdungsform »Vernachlässigung« (BMFSFJ 2005, S. 29) sowie Hilfen bei der Verarbeitung von Gefährdungserfahrungen für betroffene Kinder (BMFSFJ 2005, S. 28).

An einer, allerdings nicht regierungsamtlichen Stelle im *13. Kinder- und Jugendbericht* wird explizit das Ziel formuliert, die Prävalenz und Inzidenz von Kindeswohlgefährdung in der Bundesrepublik in den nächsten fünf Jahren zu senken (BT-Drs. 16/12860, S. 262).

QUERSCHNITTZIELE

Neben diesen näheren, wenngleich offenkundig unsystematischen Qualifizierungen zu den beiden Hauptzielen »Prävention von Kindeswohlgefährdung« und »Abwendung weiterer Gefährdung bzw. Schädigung bei eingetretener Kindeswohlgefährdung« finden sich in den analysierten Materialien einige Querschnittziele, die sowohl

für den Bereich der Prävention als auch für den Bereich der Intervention von Bedeutung sein können. Dabei treten folgende Ziele bzw. Themen deutlich hervor:

- **Frühere Identifikation von Gefährdungen (Intervention) oder Risiken (Prävention) im Leben von Kindern durch eine Erhöhung der Teilnahmekquoten an Kindervorsorgeuntersuchungen und durch den Aufbau von Netzwerkstrukturen im Kinderschutz**

Mehr als die Hälfte der Bundesländer nennen in ihren Kinderschutzgesetzen entsprechende Ziele (KJPP Ulm/DIJuF 2010), wobei Vernetzung manchmal weniger unter dem Aspekt einer früheren Fallidentifikation, als vielmehr einer reibungsloseren Anbahnung von Hilfen gesehen wird.

- **Beachtung der Partizipationsrechte von Eltern und Ausbau der Partizipation von Kindern**

Getragen von dem Gedanken, dass eine Stärkung bzw. Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit von Eltern deren Beteiligung und Mitwirkung erfordert, wird die Bedeutung einer Beachtung der Partizipationsrechte von Eltern gefordert. Im Hinblick auf Kinder ist seltener von deren Partizipation die Rede; vor allem der Abschlussbericht zum *Nationalen Aktionsplan: Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010* formuliert hier jedoch das Ziel einer verstärkten und durch eigene Rechtsansprüche besser verankerten Beteiligung von Kindern (BMFSFJ 2010, S. 57)

- **Förderung des Lernens aus Fehlschlägen im Kinderschutz**

»Die systematische Suche nach Fehlern im Kinderschutz ist eine wesentliche Grundlage, um den Kinderschutz in Deutschland nachhaltig zu verbessern« (BMFSFJ 2009, S. 15).

- **Aufbau eines Monitoring-Systems zur Erfassung der Häufigkeit bestimmter Risiken und/oder der Anzahl bekannt werdender Gefährdungsfälle in Deutschland mit dem Ziel, auf Veränderungen in der Häufigkeit (z.B. Anstieg**

5 Im Bundesrecht wird die Verpflichtung zum Aufbau von Netzwerkstrukturen in § 3 KKG weder mit dem Ziel einer früheren Identifikation von Risiken noch mit dem Ziel einer rascheren Entdeckung von Gefährdung verbunden, sondern mit der Annahme, hierdurch könne auf der Fallebene die Wirksamkeit von Hilfen durch Überwindung der Grenzen und Nachteile einzelner Leistungssysteme erhöht werden (BT-Drs. 17/6256, S.15). Alle diese Begründungen für Vernetzung sind plausibel, empirisch ist für Deutschland bislang keine der erhofften Wirkungen auf der Fallebene belegt.

bestimmter Formen von Gefährdung) fachlich reagieren zu können

Ein entsprechendes Monitoring-System wird etwa im 13. *Kinder- und Jugendbericht* gefordert (BT-Drs. 16/12860, S. 41), ebenso im Abschlussbericht zum *Nationalen Aktionsplan: Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010* (BMFSFJ 2010, S. 19). Der im Bundeskabinett beratene BMFSFJ-Bericht *Aktiver Kinderschutz – Entwicklung und Perspektiven* stellt fest: »Für die weitere Qualifizierung des Kinderschutzes insgesamt erscheint eine verbesserte Datenbasis unerlässlich. Notwendig sind insbesondere belastbare Daten über das Ausmaß von Kindesvernachlässigung und -misshandlung in Deutschland« (BMFSFJ 2009, S. 27). Die im Rahmen des *Bundeskinderschutzgesetzes* geänderten §§ 98 und 99 des SGB VIII verlangen nun erstmals die Erhebung von Daten zum Helffeld in der Jugendhilfe bekannt werdender Fälle von Gefährdung im Rahmen der Bundesjugendhilfestatistik, um damit zumindest für den Aspekt der Einschätzungspraxis und Informationsquellen der öffentlichen Jugendhilfe eine bundesweite Datengrundlage zu schaffen (BT-Drs 17/6256, S. 29).

KULTUR- UND RELIGIONSENSIBLER KINDERSCHUTZ

Im internationalen Vergleich sind die für das deutsche Kinderschutzsystem erkennbaren beiden Hauptziele »Prävention von Kindeswohlgefährdung« und »Abwendung weiterer Gefährdung bzw. Schädigung bei eingetretener Kindeswohlgefährdung« nicht ungewöhnlich. Allerdings scheint Deutschland auf der Ebene erklärter Ziele nicht so sehr durch die von der WHO (2004) formulierten Einschränkung betroffen zu sein, dass weltweit häufig Präventionsanstrengungen gegenüber vordringlich erscheinenden Interventionen vernachlässigt werden.

Bemerkenswert an den für Deutschland offiziell formulierten Zielen des Kinderschutzsystems ist, dass zwei Ziele, die international häufig eine gewichtige Rolle spielen oder zumindest erwähnt werden, in den analysierten Dokumenten völlig fehlen. Diese beiden Punkte betreffen das Ziel eines kultur- und religionssensiblen Kinder-

schutzes und das mit dem Wert sozialer Gerechtigkeit assoziierte Ziel annähernd gleicher Chancen für Eltern und Kinder, in allen Landesteilen qualifizierte Hilfe und Schutz zu erfahren.

Das Ziel eines kultur- und religionssensiblen Kinderschutzes bezieht sich auf das Monitoring und gegebenenfalls auf die Korrektur von sichtbar werdenden Benachteiligungen von Kindern und Familien aus Migrantengruppen oder Minderheiten (z.B. Sinti und Roma) im Hinblick auf die Wahrnehmung von Risiken und Gefährdungen, die Bereitschaft zu Investitionen in Hilfen, die Schwellen für Eingriffe in elterliche Sorgerechte und die Ermöglichung zur Entwicklung einer kulturellen und/oder religiösen Identität entsprechend den Wünschen der Sorgeberechtigten auch bei Kindern in Fremdunterbringung.

Im Hinblick auf beide Ziele können für Deutschland Probleme bei der Zielerreichung mangels qualifizierter Daten derzeit weder belegt noch ausgeschlossen werden.⁶ Dass beide Aspekte in der deutschen Zieldiskussion bislang fehlen, könnte damit zu tun haben, dass sie nur bei einem datengestützten Blick auf den Kinderschutz als System sichtbar werden können.

FAZIT

Für das deutsche Kinderschutzsystem lassen sich fünf Ziele mit Anspruch auf weitgehende Konsensfähigkeit formulieren:

- Verhütung des Entstehens von Kindeswohlgefährdung durch Unterstützungsangebote insbesondere für belastete Familien mit passgenauen Hilfen, die wirksam Risiken abbauen bzw. Schutzfaktoren aufbauen können und die über die Prävention von Kindeswohlgefährdung hinaus sowohl Familien als auch deren Kinder fördern.
- Schutz von Kindern, die durch Gefährdung betroffen sind, anhand von Interventionen, die die Gefährdung zuverlässig abwenden und betroffenen Kindern im weiteren Verlauf eine möglichst sichere und positive Entwicklung ermöglichen, vorrangig durch eine Unterstützung der Eltern bei der Erziehung und Versorgung des Kindes, notfalls aber auch durch eine sichere

⁶ Vielversprechende Lokaldaten für einige Aspekte der Kultur- und Religionssensibilität wurden allerdings kürzlich im Rahmen des Projektes »Migrationssensibler Kinderschutz« vorgelegt (Teupe 2012).

- und positive Versorgung bzw. Erziehung außerhalb des Elternhauses.
- Schaffung von Netzwerken, Kooperationsbeziehungen und öffentlichem Bewusstsein, wodurch gewährleistet wird, dass Unterstützungsangebote insbesondere belasteten Familien möglichst systematisch und frühzeitig, also vor dem eventuellen Eintreten einer Gefährdung, unterbreitet werden und Fälle mit möglicherweise bereits eingetretener Gefährdung möglichst zuverlässig und rasch, aber ohne ein unnötiges Verbauen von Hilfezugängen überprüft werden.
 - Durchgehende Beachtung der Partizipationsrechte von Eltern und Kindern, Wahrung der Verhältnismäßigkeit bei Interventionen sowie Einhaltung weiterer Vorgaben zur Strukturierung von Arbeitsprozessen im Kinderschutz.
 - Schaffung der Grundlagen für ein Kinderschutzsystem, das seine Wirkungen reflektieren und darauf aufbauend daran arbeiten kann, schädliche Effekte zu mindern bzw. abzustellen und positive Wirkungen im Sinne der ersten vier (oben genannten) Ziele zu verbessern.

WIE ABER STEHT ES MIT DEM GELD UND DER FRAGE NACH DEN KOSTEN

Da Kinderschutz nicht das einzige zu verfolgende gesellschaftliche bzw. staatliche Ziel darstellt und die verfügbaren Mittel begrenzt sind, werden Ausgaben für den Kinderschutz zumindest legitimationsbedürftig. Zwar kann der Kinderschutz im Sinne eines engen Begriffsverständnisses (Schutz bei bereits eingetretener Kindeswohlgefährdung) aufgrund seiner Grundrechtsrelevanz Vorrang vor vielen anderen gesellschaftlichen bzw. staatlichen Zielen beanspruchen.

Doch bei der Frage, wie viel nach einer Beendigung von Misshandlung, Vernachlässigung oder Missbrauch in die Förderung der Lebenschancen eines betroffenen Kindes investiert wird, mehr noch bei Zielen der Prävention, Vernetzung oder des Systemlernens, stellen sich Kostenfragen von ernüchternder Deutlichkeit. Als manifestes Ziel werden Kostentransparenz und Kosteneffizienz bezogen auf das deutsche Kinderschutzsystem in den analysierten Dokumenten gleichwohl durchgängig nicht angesprochen. Deshalb wird Kosteneffizienz in dieser Expertise nicht als Zieldimension berücksichtigt.

Im weiteren Verlauf der Kinderschutzdiskussion

und der gesellschaftlichen Entwicklung wird jedoch eine stärkere Berücksichtigung ökonomischer Aspekte notwendig, einschließlich der durch Vernachlässigung, Misshandlung und Missbrauch verursachten Folgekosten (Bromfield u.a. 2011; Corso/Fertig 2010).

3

WARUM WERDEN MEHRERE UNTERSCHIEDLICHE QUALITÄTSINDIKATOREN BENÖTIGT?

EINZELINDIKATOREN FÜHREN IN DIE IRRE

Auf der Suche nach möglichst einfachen Indikatoren für das Funktionieren des deutschen Kinderschutzesystems ist es verführerisch, einzelne Aspekte herauszugreifen und als zentral zu behandeln, etwa die Anzahl der pro Jahr ergriffenen Schutzmaßnahmen, die Anzahl der von Frühen Hilfen bzw. Hilfen zur Erziehung erreichten Kinder und Familien oder die Gesamtsumme der eingesetzten finanziellen Mittel.

Solchen Zahlen wird in der Öffentlichkeit ein Nachrichtenwert zugebilligt, beispielsweise den in vielen großen Tageszeitungen erscheinenden Meldungen zu den jährlichen Mitteilungen des Statistischen Bundesamtes über die Zahl der Inobhutnahmen, der Sorgerechtsentzüge, der Fremdunterbringungen und der Hilfen zur Erziehung.⁷ Auch der im Bundeskabinett beratene BMFSFJ-Bericht *Aktiver Kinderschutz – Entwicklung und Perspektiven* (BMFSFJ 2009) führt solche Zahlen an, ohne sie jedoch mit Blick auf die Qualität des Kinderschutzesystems in Deutschland zu interpretieren. Dies ist auch richtig, da die Anzahl ergriffener Schutzmaßnahmen oder die Anzahl bekannt werdender Gefährdungsfälle für sich genommen keine Schlussfolgerungen in diese Richtung erlauben. Dafür lassen sich im Wesentlichen drei Gründe anführen:

1) Bei Kindesmisshandlung, Vernachlässigung und innerfamiliärem sexuellen Kindesmissbrauch handelt es sich um teilweise verdeckte soziale Probleme, d.h. Probleme mit erheblichem Dunkelfeld,⁸ deren Inzidenz und Prävalenz, also deren Rate jährlich neu auftretender bzw. zu einem Zeitpunkt bestehender Fälle, zudem in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Entwicklungen variiert.⁹

Daraus folgt, dass eine steigende Zahl an Schutzmaßnahmen bei gleichbleibender Definition von Gefährdung bzw. unveränderter Eingriffsschwelle auf eine abnehmende Diskrepanz zwischen Hell- und Dunkelfeld hindeuten kann (was heißen würde, dass Gefährdungsfälle häufiger entdeckt werden, und daher einen positiven Effekt darstellen würden); dies könnte jedoch auch auf eine steigende Inzidenz bzw. Prävalenz von Gefährdung hinweisen könnte. Letzteres würde bedeuten, dass die Gesellschaft bei der Prävention von Kindeswohlgefährdung eher versagt. Besonders negativ müsste die Bewertung im Hinblick auf den Schutz betroffener Kinder dann ausfallen, wenn die Prävalenz schneller zunehmen würde als die Anzahl der Schutzmaßnahmen, da dann de facto ein geringerer Anteil von Kindern mit Gefährdungserfahrungen Schutz erfahren würde.

2) Schutzmaßnahmen, wie etwa Inobhutnahmen oder Fremdunterbringungen, stellen insofern zweischneidige Schwerter dar, als sie nicht notwendigerweise nur oder vorrangig positiv wirken, sondern vielmehr selbst eine Belastungswirkung für Kinder entfalten können (z.B. Traumatisierung aufgrund einer plötzlichen Herausnahme).

Solche Belastungswirkungen können manchmal unvermeidlich sein. Je häufiger sie aber auftreten, desto problematischer muss die Ausgestaltung solcher Schutzmaßnahmen beurteilt werden. Dies gilt insbesondere in dem Maße, in dem zunächst ergriffene Schutzmaßnahmen sich im weiteren Verlauf als unnötig erweisen oder von Gerichten nicht bestätigt werden.

3) Schutzmaßnahmen können je nachdem, ob die Partizipationsrechte von Eltern bzw. Kindern und die

7 Beispielsweise folgten auf die unter der Überschrift »Mehr Inobhutnahmen durch Jugendämter im Jahr 2009« stehende Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 246 vom 13.07.2010 Meldungen in der *Süddeutschen Zeitung* (»Gefahrenzone Familie«, SZ vom 13.07.2010), in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* (»Jugendämter greifen häufiger in Familien ein«, FAZ vom 13.07.2010), in der *Welt* (»Schutz für Kinder«, vom 14.07.2010) und in der *Frankfurter Rundschau* (»Schutz für gefährdete Jugendliche«, FR vom 14.07.2010).

8 Eine Dunkelfeldstudie zur aktuellen Prävalenz von Kindeswohlgefährdung in Holland (Euser u.a. 2010) berichtete beispielsweise vor Kurzem eine Rate von 1:9 zwischen Gefährdungsfällen, die im Kinderschutzesystem bekannt werden, und nicht bekannt werdenden Gefährdungsfällen. Eine mit derselben Methodologie in den USA durchgeführte Untersuchung fand dort eine Rate von 1:3 zwischen »entdeckten« und »nicht entdeckten« Gefährdungsfällen (Testa/Poertner 2010, S. 36).

9 Beispielsweise zeigen Hell- und Dunkelfelddaten aus den USA seit 1993 eine deutliche Abnahme von Fällen sexuellen Missbrauchs und körperlicher Kindesmisshandlung, während Fälle von Kindesvernachlässigung auf hohem Niveau stagnieren (für eine Erörterung vgl. Jones u.a. 2006).

Verhältnismäßigkeit gewahrt oder nicht gewahrt werden, Anhaltspunkte für ein erfolgreiches Kinderschutzhandeln sein, aber auch Anhaltspunkte für ein übermäßig ängstliches oder übermäßig eingriffsorientiertes Vorgehen von Fachkräften.

DIE ANZAHL DER SCHUTZMASSNAHMEN IST KEIN ALLEIN GEEIGNETER QUALITÄTSINDIKATOR

Ohne kontextualisierende Informationen bzw. ohne Anbindung an andere Indikatoren kann die Anzahl der Schutzmaßnahmen kein geeigneter und schon gar kein allein geeigneter Qualitätsindikator für das Kinderschutzsystem sein. Zusatzinformationen können jedoch wichtige Bedeutung haben:

- Das Zahlenverhältnis zwischen »entdeckten« Fällen einer tatsächlichen Gefährdung und dem Dunkelfeld der im Kinderschutzsystem nicht sichtbar werdenden Fälle oder der Anteil derjenigen Fälle, die im Nachhinein betrachtet erst sehr spät bekannt geworden sind.
- Der Anteil der Kinder, die nach einer Kinderschutzintervention traumatische Belastungsreaktionen zeigen sowie der Anteil der Fälle, in denen eine Inobhutnahme nach einigen Tage ohne nachfolgende ambulante Hilfe bzw. ohne gerichtlichen Eingriff beendet wird.
- Der Anteil der Gefährdungsfälle, bei dem in angemessener Weise versucht wurde, die Eltern für eine Mitarbeit zu gewinnen, und in dem die Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen gewahrt wurde.

Als globaler Indikator für den Grad der Zielerreichung im Kinderschutzsystem scheidet die Anzahl der Schutzmaßnahmen zudem auch deshalb aus, weil manche wichtigen Ziele dann ausgeblendet bleiben würden. Vor allem das Ziel, das Entstehen von Kindeswohlgefährdung möglichst zu verhindern, kann damit nicht erfasst werden. Die Anzahl der Schutzmaßnahmen kann aber sehr wohl einen Eindruck von der Aktivität bzw. Belastung des Systems vermitteln. Dies gilt vor allem, wenn Zeitreihen erstellt und zur Anzahl der verfügbaren Personalressourcen ins Verhältnis gesetzt werden. Zudem können im interkommunalen Vergleich deutliche Abweichungen nach oben oder unten zumindest Anlass für Nachfragen sein.

Der sehr beschränkte Nutzen eines Einzelindikators wiederholt sich im Hinblick auf die Summe der eingesetzten finanziellen Mittel. Hier finden sich im Praxis-

diskurs und in der Literatur mehrere Denkmuster. Das vermutlich häufigste Denkmuster geht von einem prinzipiell positiven Zusammenhang zwischen Ressourceneinsatz bzw. aufgewandten finanziellen Mitteln und dem Grad der Zielerreichung im Kinderschutz aus, sodass angenommen wird, mehr Mittel würden nahezu automatisch zu mehr Qualität führen. In der Praxis nimmt dieser Gedankengang allerdings nicht selten die Form an, dass angesichts gestiegener Fallzahlen eine Erhöhung der Mittel allein deshalb für erforderlich gehalten wird, um die Qualität zumindest konstant zu halten.

Ein zweiter Gedankengang betrachtet die fallbezogene Qualität aufgrund von Fachwissen bzw. Berufsethik der Fachkräfte und/oder Standards der Organisation als weitgehend statisch, sodass eine durch administrative Vorgaben erreichte höhere Zahl an bearbeiteten Fällen (höherer Output) bei gleichbleibendem Mitteleinsatz mit einer Qualitätssteigerung auf Organisationsebene gleichzusetzen ist.

Bei einem dritten Gedankengang, meist vor dem Hintergrund finanzieller Notlagen, wird die Verringerung finanzieller Aufwendungen oder zumindest die Deckelung des Ausgabenanstiegs selbst zu einem zentralen, von der Fallbearbeitung weitgehend abgelösten Qualitätsindikator auf der Ebene der Organisation. Betroffen von einem solchen Denkansatz ist weniger der durch den § 8a SGB VIII stark verregelte und mit unbedingten Pflichten versehene Bereich der Aufnahme und Überprüfung eingehender Gefährdungsmeldungen als vielmehr Prävention und Hilfe nach Gefährdungsereignissen.

FAZIT

Empirisch liegen aus dem Bereich des Kinderschutzes bislang nur vereinzelte Untersuchungen zu Auswirkungen verknappter bzw. ausgeweiteter finanzieller Ressourcen vor. Klar ist, dass Fachkräfte zwar bei einem guten Organisationsklima einen Teil empfundener Überlastung in Folge von Ressourcenmangel durch kollegiale Unterstützung abzufedern versuchen (Yoo 2002); dennoch wachsen die indirekten Kosten für die betroffene Kinderschutzorganisation vor allem aufgrund von Kündigungen und Krankmeldungen (Steen 2011; NCCD 2006).

Es gibt Hinweise, dass bei eklatantem Ressourcenmangel vor allem als weniger gefährlich eingeschätzte Fälle oder Fälle mit eher chronischen Gefährdungsprozessen weniger gründlich bzw. konsequent bearbeitet

werden – z.B. Fälle mit chronischer Vernachlässigung, in denen es bislang aber keine akut für ein Kind gefährlichen Ereignisse gegeben hat (Steen 2011; NCCD 2006).

Die Masse der Befunde zu Zusammenhängen zwischen Ressourceneinsatz und verschiedenen Aspekten von Qualität bei öffentlichen oder teilweise öffentlichen Dienstleistungen kommt jedoch aus dem Gesundheitsbereich, also aus einem Feld, in dem für »Nutzer« ebenfalls häufig sehr viel auf dem Spiel steht, aber gleichzeitig ein großer Druck existiert, die ausufernden Kosten zu begrenzen. Die Befunde aus dem Gesundheitsbereich zeigen klar, dass Rankings nach Sparsamkeit bzw. Effizienz beim Mitteleinsatz und nach Qualität in der Patientenversorgung nicht dieselben Rankinglisten ergeben (Hvenegaard u.a. 2011), kostengünstige Voraussetzungen also nicht als globaler Qualitätsindikator oder pars pro toto Indikator für verschiedene Aspekte der Qualität fungieren können.

Darüber hinaus zeigen sich komplexe (d. h. nur teilweise statistisch signifikante, teils positive, teils negative), aber häufig nur schwache Zusammenhänge zwischen Mitteleinsatz und Qualität, die darauf hindeuten, dass ein vermehrter Mitteleinsatz manchmal, aber nicht automatisch, zu Qualitätsverbesserungen führt (Jha u.a. 2009; Hill 2006; Aiken u.a. 2002); in manchen Situationen können gleichzeitig Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen erreicht werden (Clement u.a. 2008).

Die genannten Befunde sind umso beeindruckender, als im Gesundheitswesen deutlich bessere Chancen bestehen, vorhandene Zusammenhänge zwischen Mitteleinsatz und Qualität sichtbar zu machen, da bei Vergleichen die Möglichkeit einer Adjustierung nach dem Schweregrad anfänglich bestehender Erkrankungen bei den behandelten Patienten besteht, während in der Jugendhilfe bislang keine Verfahren existieren, um den Fallschweregrad bzw. den vorhersehbaren Hilfeaufwand zu Hilfebeginn einzuschätzen, sodass Vergleiche zwischen Jugendämtern, die sich in der Zusammensetzung der versorgten Familien immer auch etwas unterscheiden, mit erheblich größeren statistischen Unsicherheiten behaftet sind.

Geht es, wie beim Kinderschutz, vorrangig nicht um finanzielle Ziele, so ist bei dieser Befundlage davon auszugehen, dass die relevanten Qualitätsaspekte nicht oder nicht sehr gut durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen erfasst werden können. Allerdings sind Situationen vorstellbar, in denen die Verfügbarkeit von Ressourcen indirekt etwas über die Qualität im Kinderschutz aussagt, wenn

die verfügbaren Ressourcen unter eine kritische Schwelle fallen oder wenn zusätzliche Mittel dafür eingesetzt werden könnten, um ein bestimmtes Angebot mit belegter, die Qualität erhöhender Wirkung zu finanzieren.

Ungeeignet zur Erfassung der Qualität des Kinderschutzsystems erscheinen aber nicht nur einzelne, sich in der Wahrnehmung leicht in den Vordergrund drängende Aspekte, wie die beiden besprochenen Beispiele, sondern auch Systeme mit mehreren Qualitätsindikatoren, die sich aber nur oder hauptsächlich auf eine Informationsquelle stützen. Das ist leicht zu verstehen, wenn es um Eltern als alleinige Informationsquelle geht und die Eltern dann beispielsweise gebeten werden, einzuschätzen, ob sie nach einer Gefährdungsmeldung mit der Kontaktaufnahme durch das Jugendamt und den angebotenen Hilfen zufrieden waren oder ob sie ihr Erziehungsverhalten positiv verändert haben und das betreffende Kind bei ihnen jetzt sicher ist.

Das Problem ist hier weniger, dass Eltern als Gruppe betrachtet solche Fragen prinzipiell nicht beantworten könnten. Vielmehr ergibt sich die Schwierigkeit aus dem Umstand, dass realistische Antworten mancher Eltern und idealisierende oder andersartig verzerrte Antworten anderer Eltern ohne Außenkriterien nicht voneinander unterschieden werden können und zumindest bei Eltern, die ein Kind misshandelt, vernachlässigt oder missbraucht haben, mit einer relativ hohen Grundrate an Personen mit erheblichen Wahrnehmungsverzerrungen gerechnet werden muss.

Empirisch zeigt sich dies unter anderem in mehreren Jugendhilfestudien, die schwache bis nicht existente Zusammenhänge zwischen positiven Rückmeldungen von Klientinnen und Klienten über erreichte Veränderungen und entsprechende Einschätzungen der Fachkräfte berichtet haben (Vossler 2004). Speziell im Kinderschutz wurden in einer Untersuchung mit mehr als 400 Familien, in denen es zu Gefährdungseignissen gekommen war, die Eltern gebeten, ihre Zufriedenheit mit durchgeführten ambulanten Hilfen zur Erziehung und den erreichten Veränderungen einzuschätzen (Trotter 2008). Im weiteren Verlauf wurden erneute Gefährdungseignisse und notwendig werdende Fremdunterbringungen als Außenkriterium für den Erfolg von Beratung und Familienhilfe erhoben. Es zeigten sich zwar statistisch signifikante, aber nur sehr schwache Zusammenhänge zwischen einer höheren elterlichen Zufriedenheit und dem selteneren

Auftreten einer Gefährdung bzw. einer später seltener notwendig werdenden Fremdunterbringung,¹⁰ sodass im Ergebnis elterliche Einschätzungen zum Erreichen wesentlicher Ziele, zumindest bei dieser Gruppe von Eltern, als relativ fehleranfällig angesehen werden müssen.

FEHLERRISIKEN

Zwar abgeschwächt, aber in prinzipiell vergleichbarer Weise müssen auch bei einem ausschließlichen Vertrauen in Urteile von Fachkräften aus der sozialen Arbeit Fehler Risiken angenommen werden. Diese Schlussfolgerung ergibt sich aus drei Befundsträngen verschiedener Studien:

- Die persönlichen Einstellungen zu Herausnahmen als Schutzmaßnahme und zu Fremdunterbringungen bei einem Teil der Fachkräfte bezüglich der Beurteilung von Fällen und der Auswahl einer Interventionsstrategie waren vorhersagekräftiger als die konkreten Fallmerkmale (Davidson-Arad/Benbenishty 2010, 2008). Zudem hatten auch traumatische Belastungserlebnisse von Fachkräften in ihrer Arbeit Einfluss auf ihre Einschätzungen, ohne dass sie sich dessen jedoch unbedingt bewusst waren (Regehr u.a. 2010a, 2010b).
- Damit übereinstimmend zeigten sich zwischen Fachkräften (Strobel u.a. 2008; Baird u.a. 1999) sowie zwischen Teams von Fachkräften (Pothmann/Wilk 2009) große Unterschiede in der Beurteilung identischer Fälle im Hinblick auf Gefährdung oder empfehlenswerte Interventionen, was durch strukturierte Einschätzungshilfen abgemildert, aber nicht aufgehoben werden konnte.
- Vor allem unstrukturierte Einschätzungen von Fachkräften, d.h. Einschätzungen ohne validierte Einschätzungshilfe, im Hinblick auf verschiedene Fallmerkmale, wie etwa psychische Verfassung bzw. Therapiebedürftigkeit eines Kindes, zeigten das Auftreten erneuter Gefährdungseignisse auf sowie den weiteren Hilfeverlauf bzw. eine geringe bis allenfalls mittlere Übereinstimmung mit dem tatsächlichen weiteren Verlauf und mit Außenkriterien (z.B. ärztliche Diagnose oder Ergebnis eines standardisierten Elternfragebogens zu Verhaltensauffälligkeiten) (Kinder u.a. 2011; Schmidt u.a. 2002).

Auch wenn nur ein Teil dieser Befunde die Zielerreichung im engeren Sinn betrifft, wird doch deutlich, dass auch bei Fachkraftbeurteilungen mit Einschränkungen der Aussagekraft (Validität) gerechnet werden muss. Noch zusätzliche Fehlerrisiken scheinen dann aufzutreten, wenn Fachkräfte mit Erfolgsbewertungen (z.B. der Beurteilung des verbesserten Schutzes eines Kindes in der Familie) zugleich ihre eigene Arbeit beurteilen oder wenn es im Berichtssystem eingebaute Anreize gibt, die fehlerhafte Angaben begünstigen (z.B. wenn die Fachkräfte, um für »ihre« Klientinnen und Klienten eine bestimmte Hilfe bewilligt zu bekommen, zunächst ein bestimmtes Ausmaß an Gefährdung berichten müssen, um dann nach der Hilfe regelmäßig deutliche Verbesserungen in der Sicherheit des Kindes festzustellen (Lyle/Graham 2000).

Trotz der mitunter eingeschränkten Aussagekraft von Fachkräfteeinschätzungen zielt die Argumentation aber keinesfalls darauf ab, die Einschätzungen von Fachkräften oder auch von Eltern als wertlos darzustellen. Das sind sie sicher nicht. Aber für die Entwicklung eines Systems von Qualitätsindikatoren im Kinderschutz ist es notwendig, sich darüber Gedanken zu machen, wie der Grad der Zielerreichung im Hinblick auf die wichtigsten Ergebnisdimensionen möglichst aussagekräftig (valide) erhoben werden kann.

STELLENWERT DES AGGREGATIONS-PRINZIPIES

Ein Lösungsansatz für Situationen, in denen kein »Königsweg« im Sinn einer privilegierten Informationsquelle für zu messende Merkmale (hier der Grad der Zielerreichung im Kinderschutzsystem) zur Verfügung steht, besteht im Rückgriff auf das messtheoretische »Prinzip der Aggregation« (zur Einführung vgl. Rushton u.a. 1983). Die Grundidee dabei ist, dass mehrere, für sich genommen fehleranfällige Informationen aus verschiedenen Quellen für ein zu messendes Merkmal zusammengenommen ein »runderes«, d.h. zuverlässigeres und aussagekräftigeres Bild ergeben als die einzelnen Quellen. Dies gilt nicht nur für die Kombination verschiedener Infor-

¹⁰ Die entsprechenden Korrelationskoeffizienten lagen bei $r = -.14$ bzw. $r = -.13$ für den Zusammenhang zu erneuten Gefährdungseignissen bzw. zu später notwendig werdenden Fremdunterbringungen, was den schwachen Effekten nach Jacob Cohen (1969) entspricht.

mationsquellen, die etwas beizutragen haben, auch wenn sie fehleranfällig sind, sondern auch für die Kombination verschiedener eingeschränkt aussagekräftiger Erhebungsmethoden (z.B. Befragung von Fachkräften und/oder Eltern sowie Auswertung auf der Grundlage von Akten).

Das Aggregationsprinzip gilt, weil zufällige und systematische Verzerrungen in der Regel nicht alle Indikatoren gleichermaßen betreffen und daher das Gesamtbild nicht bestimmen können. Anders formuliert: durch die Kombination verschiedener Indikatoren sinkt die Gefahr einer Fehleinschätzung auch dann, wenn jeder einzelne Indikator nur eine sehr beschränkte Aussagekraft besitzt.

Das Aggregationsprinzip hat in der Praxis vielfältige Anwendung gefunden. Es liegt etwa den Realkennzeichen in der Aussagepsychologie (Greuel u.a. 1998) zugrunde und war ein wichtiges Argument bei der grundsätzlichen Anerkennung dieser Methode zur Unterscheidung von erlebnisbegründeten und erfundenen Zeugenaussagen durch den Bundesgerichtshof (BGH, Urteil vom 30. Juli 1999–1 StR 618/98).

Mit der Umsetzung der Idee, mehrere unterschiedliche Qualitätsindikatoren zu erheben, wäre ein Aufwand verbunden, dessen Rechtfertigung sich nicht allein aus der Fehleranfälligkeit einzelner Informationsquellen und einzelner Statistiken ergibt. Vielmehr werden mehrere Indikatoren auch deshalb benötigt, weil die Ziele des Kinderschutzsystems inhärent vielfältig sind und/oder der Grad der Zielerreichung bei formulierten Zielen nicht direkt beobachtet werden kann:

- Nicht direkt beobachtet werden kann in der Praxis, inwieweit es gelingt, das Entstehen von Kindeswohlgefährdung zu verhüten, da (außerhalb kontrollierter Wirksamkeitsstudien) prinzipiell nicht festgestellt werden kann, wie viele Gefährdungsfälle ohne präventive Hilfen aufgetreten wären. Beobachtet werden kann dagegen, inwieweit es durch präventive Hilfen gelingt, Risiken abzubauen bzw. Schutzfaktoren aufzubauen; dieser Aspekt des Präventionsziels ist jedoch inhärent vielfältig, da verschiedene Ausgangslagen und verschiedene Risiken bzw. Schutzfaktoren berücksichtigt werden müssen.
- Nicht direkt beobachtet werden kann, inwieweit es insgesamt gelingt, von Gefährdung betroffene Kinder zu schützen, da Dunkelfeldstudien nur mit hohem Aufwand und nicht überall durchgeführt werden können, sodass zumindest lokal unbekannt bleibt,

wie viele Gefährdungsfälle unentdeckt bleiben. Bei Kindern, deren Familien Hilfen zur Erziehung erhalten oder deren Schutz schon einmal durch eine Intervention gewährleistet werden sollte, kann es sein, dass eventuelle erneute Gefährdungsvorfälle mit größerer Wahrscheinlichkeit wahrgenommen werden würden, sodass über die Sicherheit dieser Gruppe von Kindern auch eher Aussagen möglich sind.

- Im Hinblick auf das Teilziel der Förderung einer positiven Entwicklung bei Kindern nach Gefährdung spielen verschiedene Aspekte eine Rolle (psychische und körperliche Gesundheit, Beziehungsfähigkeit und soziale Teilhabe, Bildungsverlauf), sodass hier von einer inhärenten Vielfalt des Teilziels auszugehen ist. Zudem muss ohne experimentelle Studien ein gewisses Maß an Unsicherheit darüber in Kauf genommen werden, in welchem Ausmaß positive Effekte erreichbar sind. In einer Studie zu Pflegekindern wurde beispielsweise für Deutschland eine im Vergleich zum Durchschnitt aller schulpflichtigen Kinder achtfach erhöhte Sonderschulquote von 26% gefunden (Kindler 2011c). Zugleich wurde festgestellt, dass die Förderung des Schulerfolgs von Pflegekindern in Deutschland kaum Gegenstand von Praxisprojekten, Modellversuchen oder auch nur Fachdebatten ist, während dieser Thematik in einigen anderen Ländern großes Gewicht beigemessen wird und es auch tatsächlich gelungen ist, die Bildungsverläufe von Pflegekindern positiv zu beeinflussen. Dies deutet auf ein Qualitätsproblem in der deutschen Jugendhilfe hin, sofern ein möglichst großer Schulerfolg als wesentliches zu erreichendes Teilziel definiert wird. Zugleich muss es als gegenwärtig unbekannt hingenommen werden, in welchem Ausmaß durch verstärkte fachliche Anstrengungen der Schulerfolg von Pflegekindern gefördert werden könnte. Lässt sich beispielsweise die Sonderschulquote maximal um 1%, um 5% oder um 10% drücken? Obwohl die Auslotung der Grenzen positiver Veränderbarkeit kindlicher Entwicklungsverläufe offenkundig von Bedeutung für die Bewertung des gegenwärtigen Grades der Zielerreichung ist, können sich solche Erkenntnisse doch nur sehr beschränkt aus einem Monitoring von Qualitätsindikatoren ergeben, da hierdurch (und auch das nur bei qualifizierten Vergleichen verschiedener Gebietskörperschaften)

maximal Erkenntnisse über Unterschiede innerhalb der Grenzen gegenwärtig üblicher Praxis gewonnen werden können. Weitergehende Erkenntnisse bezüglich neuer Interventionsideen, die dann möglicherweise in der Zukunft einmal gängige Praxis werden, können zunächst nur durch ergänzende Modellversuche und Interventionsstudien erhoben werden.

- Der Grad der Zielerreichung kann zwar prinzipiell beobachtet werden, insbesondere mit Blick auf die Vernetzung und auf möglichst frühzeitige präventive Hilfeangebote sowie auf die möglichst raschen und zuverlässigen Reaktionsweisen bezüglich von Gefährdungsanzeichen. Zu den Prozessen der Fallidentifikation, die hier Gegenstand des dritten aufgelisteten Ziels des Kinderschutzsystems sind, existieren jedoch mehrere, teilweise eigenständige Teilziele (z.B. Identifikation von unterstützungsbedürftigen Familien versus Umgang mit Gefährdungsmeldungen); dementsprechend müssen dann zunächst einmal mehrere Indikatoren erhoben werden, auch wenn unter Umständen später ein integrierender Index für diesen Bereich gebildet werden kann, wie bei den anderen Zielen des Kinderschutzsystems.
- Nicht direkt beobachtet und beurteilt werden kann die Wahrung der Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in elterliche Sorgerechte, was den vierten Zielbereich der Wahrung von Rechten und Möglichkeiten der Beteiligung betroffener Eltern und Kinder im Verfahren betrifft. Hierbei handelt es sich um einen alle Fallumstände berücksichtigenden juristischen Maßstab auf hoher Abstraktionsebene. Im Hinblick auf Partizipation muss zumindest zwischen der Beteiligung von Eltern und von Kindern unterschieden werden, weshalb mehrere Indikatoren dafür benötigt werden.
- Für den fünften Zielbereich, der die Schaffung von Lerngrundlagen für die Verbesserung und Weiterentwicklung des deutschen Kinderschutzsystems betrifft, ist nach dem bisherigen internationalen Diskussionsstand (zur Übersicht vgl. Kindler 2010, 2007) von mehreren relevanten Teilzielen auszugehen, die von einem Monitoring-System für bekannt werdende Gefährdungsfälle entsprechend der Empfehlung der WHO (2004) über Ansätze des Fehlerlernens (Gerber 2011) bis hin zur Etablierung einer qualitativ guten Interventionsforschung reichen. Entsprechend

besteht auch in diesem Bereich die Notwendigkeit, mehrere Qualitätsindikatoren zu erheben, die dann allerdings unter Umständen zu einem Index zusammengefasst werden können.

FAZIT

Aufgrund der facettenreichen Natur der Ziele des Kinderschutzsystems, die zum Teil nur indirekt über mehrere Arten von Hinweisen erfasst werden können, sowie aufgrund von Fehlerrisiken bei einem allzu großen Vertrauen in bestimmte Informationsquellen und/oder Erhebungsmethoden erscheint es geboten, Systeme von Qualitätsindikatoren zu diskutieren, die den Grad der Zielerreichung mittels mehrerer unterschiedlicher Indikatoren erfassen, die sich auf verschiedene Methoden und Informationsquellen stützen.

4

INTERNATIONAL ENTWICKELTE SYSTEME VON QUALITÄTSINDIKATOREN IM KINDERSCHUTZ

Eine Anfang 2011 durchgeführte Internetrecherche mit dem Stichwort *child protection* in Kombination mit den Stichworten *quality indicators*, *outcome measures* sowie *performance indicators* in *Google Scholar* erbrachte für jede Kombination der Suchbegriffe hunderte bis tausende an Einträgen. Eine immerhin substanzielle Minderheit von 30 bis 80 dieser Einträge erwies sich als relevant für den Gegenstand dieser Expertise (bei der Kombination der Suchbegriffe *child protection* und *outcome measures* traf dies nur für eine kleine Minderheit der Treffer zu).

Zugleich erbrachte eine parallele Recherche in Datenbanken mit veröffentlichter wissenschaftlicher Literatur (z.B. PsychInfo) weniger als ein Dutzend relevante Veröffentlichungen, von denen einige allerdings von großer Bedeutung waren (Poertner u.a. 2008; Courtney u.a. 2004; Tilbury 2002).

Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass sich die Diskussion um Qualitätsindikatoren im Kinderschutz bislang überwiegend, aber nicht ausschließlich im Bereich der Grauen Literatur abspielt, in diesem Fall meist bestehend aus Berichten und Stellungnahmen von Ministerien, Kinderschutzorganisationen und eher praxisorientierten Forschungseinrichtungen.

Auswahl der Qualitätsindikatoren

In diesem Kapitel werden drei, aus der internationalen Literatur entnommene Beispiele von Systemen der Qualitätsindikatoren im Kinderschutz vorgestellt. Eine vollständige Übersicht über alle in der Literatur vorzufindenden Indikatoren-Systeme wird nicht angestrebt. Tatsächlich finden sich in Ländern, die bereits Systeme von Qualitätsindikatoren im Kinderschutz anwenden oder zumindest diskutieren, meist mehrere Verbesserungsvorschläge oder frühere Versionen dieser Indikatoren. Ausgewählt wurden folgende Qualitätsindikatoren:

- Qualitätsindikatoren im US-amerikanischen System der *Federal Child and Family Services Reviews*
- Qualitätsindikatoren für das englische Kinderschutzsystem, die eine Weiterentwicklung und Revision der dort bereits bestehenden Qualitätsindikatoren darstellen, und von Eileen Munro (2011) vorgeschlagen wurden
- Indikatoren für eine Verbesserung des Kinderschutzsystems, die von *Council of Australian Governments* (2009) benannt wurden.

Neben der Vorstellung der gewählten Qualitätsindikatoren wird dabei jeweils in gesonderten Absätzen die Einbettung dieser Indikatoren in den jeweiligen nationalen Kinderschutzdiskurs zumindest kurz erläutert.

DIE QUALITÄTSINDIKATOREN DES AMERIKANISCHEN SYSTEMS DER »FEDERAL CHILD AND FAMILY SERVICE REVIEWS«

Das US-amerikanische Kinderschutz- und Jugendhilfesystem hat sich unter gesellschaftlichen Bedingungen einer im Vergleich zu kontinentaleuropäischen Verhältnissen wesentlich weniger ausgeprägten sozialstaatlichen Orientierung und einer stärkeren Betonung der Rechtspositionen von Individuen gegenüber dem Staat entwickelt (zur Einführung vgl: Myers 2006; McGowan 2005; Waldfoegel 1998).

Auf der Ebene der Bundesstaaten ist ein vielfältiges System entstanden, das insgesamt im Verhältnis zu Deutschland wesentlich stärker auf die Sammlung und Überprüfung von Gefährdungsmeldungen und gegebenenfalls auf erfolgende Schutzmaßnahmen reduziert ist, während präventive Hilfen zur Erziehung erst allmählich an Bedeutung gewinnen. Als Gesamtsystem erscheint das US-amerikanische Kinderschutzsystem aus einer mitteleuropäischen Perspektive wenig attraktiv, zugleich sind von den USA mehrfach weltweit einflussreich gewordene Impulse für den Kinderschutz ausgegangen (Garbarino/Giliam 1980; Kempe 1962). Auch wurde dort ein großer Teil der gegenwärtig methodisch aussagekräftigsten Studien im Feld durchgeführt (Olds 2010).

Das System der *Federal Child and Family Service Reviews* ist vor dem Hintergrund einer Bundesgesetzgebung (Social Security Act 1994; Government Performance Act 1993) entstanden, die für Bundesprogramme, in deren Rahmen Mittel an Bundesstaaten überwiesen wurden, die Entwicklung von Kriterien zum Ergebnis-Monitoring forderte. Spezifisch für den Kinderschutz wurde im 1997 verabschiedeten *Adoption and Safe Families Act* (ASFA) der Auftrag erteilt, solche Kriterien für den Bereich des Kinderschutzes und der Kinder- und Jugendhilfe zu entwickeln.

Gesteuert und organisiert vom *Children's Bureau* im *US Department of Health and Human Services* wur-

den Kriterien für die Bewertung des Kinderschutz- und Jugendhilfesystems auf der Ebene der einzelnen Bundesstaaten entwickelt, in einem Teil der Bundesstaaten erprobt (zum Vorgehen und den dabei geführten Fachdiskussionen vgl: Milner u.a. 2001) und schließlich in einer ersten Runde in den Jahren 2000 bis 2004 bundesweit angewandt.¹¹ Die Teilnahme war verpflichtend für alle Bundesstaaten, die Zuschüsse der Bundesregierung nicht verlieren wollten.

Orientiert an den drei Hauptzielen *Safety*, *Permanence* und *Well-Being*, wurden für jeden Review Daten aus drei Quellen gesammelt:

- Administrative Datenbanken auf der Ebene der Bundesstaaten (die in den USA relativ weit entwickelt sind)
- Analyse einer kleinen Anzahl an Fallakten
- Interviews mit Leitungskräften im Kinderschutz- und Jugendhilfesystem.

Ursprünglich war geplant, die Ergebnisse vor dem Hintergrund älterer Befunde zum jeweiligen Kinderschutzsystem zu bewerten. Dies ließ sich jedoch nicht in einer vergleichbaren Weise umsetzen, sodass einige nationale Referenznormen festgelegt wurden.¹² Wenn das Ergebnis eines Bundesstaates bezogen auf die formulierten Qualitätsindikatoren und Normen als nicht zufriedenstellend beurteilt wurde, was in der ersten Runde der Reviews bei allen Bundesstaaten der Fall war, hatte dieser einen *Program Improvement Plan* (PIP) zu formulieren und umzusetzen.

Für die zweite Runde der Reviews von 2007 bis 2010 wurden die verwandten Qualitätsindikatoren in einem Diskussionsprozess überarbeitet, insbesondere wurden für eine Reihe von Qualitätsindikatoren Indices gebildet, d.h. mehrere verschiedene Datensätze quantitativ zusammengefasst, um eine breitere und fairere Grundlage für Vergleiche zu erreichen (McDonald/Testa 2010). Zudem wurde die Anzahl analysierter Fälle und die Bandbreite interviewter Personen (jetzt auch Klientinnen und Klienten) erweitert.

In der zweiten Runde der Reviews (2007–2010) wurden sieben auf administrative Datensätze und die Fallanalysen aufbauende, vom *Children's Bureau* als ergebnisorientiert bezeichnete Qualitätsindikatoren sowie sieben weitere, vorrangig auf Interviews und Fallanalysen gestützte, als systembezogen bezeichnete Qualitätsindikatoren verwandt.

Gegenwärtig hat in den USA die Diskussion um Qualitätskriterien und Erhebungsmethoden für die dritte Runde der *Child and Family Service Reviews* begonnen.

DIE QUALITÄT DES KINDERSCHUTZSYSTEMS

Im Rahmen der ergebnisorientierten Indikatoren soll ein Eindruck von der Qualität des Kinderschutzsystems durch Befunde zu folgenden Indikatoren entstehen:

Kinder sind, zuerst und vorrangig, vor weiterer Misshandlung und Vernachlässigung geschützt

(safety indicator 1)

Um das Erreichen dieses Ziels zu bewerten, werden Daten zu drei Bereichen zusammengetragen und integriert:

- Reaktionszeit auf eingehende Gefährdungsmeldungen
- Anzahl der Kinder, die nach einem bestätigten Gefährdungereignis im nächsten halben Jahr ein weiteres bestätigtes Gefährdungereignis erleben
- Anzahl der Kinder, die in Pflegefamilien oder Heimen weitere Gefährdung erfahren.

Wenn möglich und angemessen, können Kinder zu Hause verbleiben und sind dort vor Gefährdung geschützt

(safety indicator 2)

Dieser Indikator berücksichtigt die in den Fallanalysen sichtbar werdenden Anstrengungen eines Bundesstaates, um die Sicherheit und Gefährdungsrisiken bei Kindern, die nach einer Gefährdungsmeldung bei den Eltern verbleiben, einzuschätzen, gegebenenfalls Pläne zum Abbau von Risiken und der Erhöhung der Sicherheit zu entwickeln, entsprechende Hilfen anzubieten und den Fallverlauf zu beobachten.

11 Die Ergebnisse dieser ersten Runde an »Child and Family Service Reviews« (2001–2004) können auf der Homepage vom Children's Bureau abgerufen werden: www.acf.hhs.gov/programs/cb/cwmonitoring/results/index.htm.

12 Beispielsweise wurde im Bereich »Safety« als Norm festgelegt, dass nach einer als bestätigt eingeschätzten ersten Gefährdungsmeldung bei maximal 6,1% dieser Kinder innerhalb des nächsten halben Jahres eine weitere, wiederum als bestätigt eingeschätzte Gefährdungsmeldung eingehen dürfte.

Kinder erleben Kontinuität und Stabilität in ihrer Lebenssituation (permanency indicator 1)

Der Grad der Zielerreichung wird für diesen Indikator über eine Integration von Befunden zu sechs Fallaspekten gemessen. Einbezogen werden in erster Linie Daten zur Häufigkeit, mit der Kinder in Fremdunterbringung innerhalb eines Jahres zwei oder mehr Platzierungen erleben oder im Jahr nach einer Rückführung eine erneute Fremdunterbringung erleben müssen, sowie die Anstrengungen des Bundesstaates, durch angebotene Hilfen Zusammenbrüche von Platzierungen zu vermeiden und Rückführungen erfolgreicher zu gestalten.

Einbezogen werden bei diesem Indikator auch Befunde dazu, wie häufig Rückführungen in weniger als einem Jahr erreicht werden bzw. wenn dies nicht möglich ist, wie viele Kinder in Fremdunterbringung innerhalb von weniger als 24 Monaten adoptiert werden¹³ oder (bei Jugendlichen) in angemessener Weise auf ein eigenständiges Leben vorbereitet werden.

Die Kontinuität von Familienbeziehungen wird gewährleistet (permanency indicator 2)

Auch hier handelt es sich um einen Index, in den Daten und Einschätzungen zu sechs Aspekten eingehen, die vor allem berücksichtigen, inwieweit Kinder in räumlicher Nähe zu den Eltern und zusammen mit Geschwistern platziert und inwieweit Umgangskontakte mit Eltern und Verwandten ermöglicht und gefördert werden.

Familien werden in ihrer Fähigkeit, die Bedürfnisse der Kinder zu erfüllen gestärkt (well-being indicator 1)

Die Zielerreichung wird hier über folgende Aspekte eingeschätzt:

- Anzahl und Qualität von Fachkraftkontakten zu Kindern und Eltern
- Einbezug der Eltern in die Hilfeplanung (*case planning*)
- Anstrengungen des Bundesstaates, Hilfebedürfnisse von Kindern, Eltern und Pflegeeltern systematisch einzuschätzen sowie entsprechende Hilfen anzubieten.

Kinder erhalten angemessene Unterstützung für positive Bildungsverläufe (well-being indicator 2)

Für diesen Qualitätsindikator wird erhoben, inwieweit vor allem Kinder in Fremdunterbringung in ihrem Bildungsverlauf gefördert werden.

Kinder werden medizinisch und therapeutisch gut versorgt (well-being indicator 3)

Für diesen Qualitätsindikator wird eingeschätzt, inwieweit Kinder, die fremduntergebracht sind oder deren Familien ambulante Hilfen erhalten, systematisch auf körperliche und psychische Krankheiten hin untersucht werden und dann gegebenenfalls Behandlung bzw. Therapie erhalten.

Für weitere, sogenannte Systemfaktoren zu Kinderschutz und Jugendhilfe in den einzelnen Bundesstaaten wurden Indikatoren formuliert, zu denen eher qualitativ Ergebnisse auf der Grundlage von Inspektionen gewonnen werden:

- Ist der Kinderschutzdienst (eine staatliche Behörde zur Aufnahme und Überprüfung von Gefährdungsmeldungen und gegebenenfalls der Anrufung des Gerichts) lokal mit Hilfeorganisationen vernetzt, um eine koordinierte Hilfeplanung (*case planning*) zu ermöglichen?
- Existiert auf der Ebene des Bundesstaates ein gut integriertes Computersystem, um zu jedem Zeitpunkt für jedes Kind in Fremdunterbringung den rechtlichen Status, die demografischen Merkmale, den Lebensmittelpunkt und die Hilfeziele identifizieren zu können?
- Existieren Standards zum Schutz von Kindern in Fremdunterbringung, bestehend aus Regeln bei der Rekrutierung, Ausbildung und Begleitung von Pflege- und Adoptiveltern sowie einer Überprüfung auf einschlägige Vorstrafen?
- Gibt es für jeden Fall einen schriftlichen, mit der Familie entwickelten Hilfeplan mit regelmäßigen Hearings, an denen die Eltern teilnehmen können?
- Gibt es ein Qualitätssicherungssystem, das der Entwicklung und Implementierung von Qualitätsstandards dient?

¹³ Adoptionen, auch gegen den Willen der leiblichen Eltern, sind in den USA gängige Praxis, wenn Herkunftseltern nach Gefährdungseignissen innerhalb eines bestimmten Zeitraums ihre Erziehungsfähigkeit nicht wiederherstellen können.

- Gibt es eine große Bandbreite an Hilfen, die angeboten werden können, damit Familien zusammenbleiben oder Kinder auf eine Adoption vorbereitet werden können? Wird bei Hilfen die gesamte Bandbreite körperlicher, seelischer und bildungsbezogener Bedürfnisse von Kindern berücksichtigt?
- Werden vom Bundesstaat Trainings für Fachkräfte im Kinderschutz und in der Jugendhilfe sowie zum Berufseinstieg und kontinuierlich angeboten, ebenso Trainings für Pflege- und Adoptiveltern?

FAZIT

Da die Ergebnisse der einzelnen Bundesstaaten in den *Child and Family Service Reviews* über die *Program Improvement Plans* (PIP) in einen Prozess der Qualitätsverbesserung eingebunden sind, war es keine allzu große Überraschung, dass viele Bundesstaaten von der ersten zur zweiten Runde der Reviews ihre Ergebnisse moderat verbessern konnten. Dieses Ergebnis wurde generell positiv aufgenommen; dennoch ist eine kritische Diskussion über die Schwächen und die Aussagekraft des derzeitigen Review-Systems entstanden (McDonald/Testa 2010; Courtney u.a. 2004):

Zu den dabei angemerkten Problemen zählt etwa der Umstand, dass bislang im Hinblick auf körperliche und psychische Gesundheit, Bildung und soziale Beziehungen von Kindern eher professionelle Aktivitäten als die tatsächlichen Entwicklungsergebnisse bei den Kindern erhoben werden.

Weiterhin wurde darauf hingewiesen, dass nur für einen Teil der Indikatoren auf große administrative Datensätze zurückgegriffen werden kann. Fehlen größere Datensätze, wächst die Bedeutung exemplarischer Fallanalysen, deren Repräsentativität und Aussagekraft aufgrund der viel kleineren Stichprobengröße allerdings unklar sei.

Breiten Raum nimmt die Diskussion über die Sinnhaftigkeit letztlich willkürlich gesetzter Zeitgrenzen ein (z.B. Rückführung innerhalb eines Jahres). Das Gleiche gilt für Spannungsverhältnisse zwischen einzelnen Indikatoren und mögliche Fehlanreize innerhalb des Systems (z.B. können vermehrte ambulante Hilfen, um Kinder in Familien zu halten, bei häufigem Misserfolg indirekt zu insgesamt mehr schwer belasteten Kindern führen und sich damit als kontraproduktiv erweisen).

Schließlich wurde auch darauf hingewiesen, dass innerhalb des Review-Systems mittel- und langfristige Effekte im Leben von Kindern, zu deren Schutz interveniert wird, nicht erfasst werden. Zumindest diesem Einwand wurde mittlerweile jedoch Rechnung getragen, indem eine repräsentative Längsschnittstudie mit Kindern in der Jugendhilfe gestartet wurde (*National Survey of Child and Adolescent Well-Being*), die im Längsschnitt wesentlich detailliertere Analysen erlaubt, als dies im Rahmen der Reviews möglich war. Zudem wurde ein System der Nachbefragung für Jugendliche installiert, die Formen der Fremdunterbringung heraus ins Erwachsenenleben starten (*Chafee National Youth in Transition Database*).

QUALITÄTSINDIKATOREN FÜR DAS ENGLISCHE KINDERSCHUTZSYSTEM (EILEEN MUNRO 2011)

England hat bereits eine längere Geschichte sogenannter *Performance Indicators*, die – jährlich erhoben – Parlament und Bürgern Einblick gewähren sollen, wie gut die lokale Verwaltung und der Staat ihre Aufgaben erfüllen – und dies auch im Bereich des Kinderschutzes. Hierzu wurden seit den 1990er-Jahren verschieden benannte Systeme konstruiert, die als *Best Value Performance Indicators* oder *Performance Assessment Framework* bezeichnet wurden. Im Hintergrund steht ein Regierungsmodell, in dem die zentral gesteuerte Überprüfung örtlicher Praxis (*Inspections*) eine erhebliche Bedeutung besitzt sowie *Audits*, also Vertrauen sichernde Maßnahmen große und vielfältige Verbreitung erfahren haben (Power 1997).

Das zuletzt im Einsatz befindliche (allerdings 2010 von der damals neu ins Amt gekommenen Regierung in Großbritannien weitgehend gestoppte) Indikatoren-System der *National Indicators* wurde 2007 erstmals unter diesem Namen erhoben. Gegliedert nach fünf Leitzielen,¹⁴ die für Kinder verwirklicht werden sollten, enthielt das *National Indicator Set* unter der Zielbestimmung *Staying safe* eine Reihe von Indikatoren, die sich mehrheitlich darauf bezogen, wie schnell Fälle einer möglichen Gefährdung bearbeitet wurden¹⁵ bzw. ob die Bearbeitung in Übereinstimmung mit zeitlichen Vorgaben erfolgte.¹⁶

Einzelne Indikatoren betrafen die Anzahl der Kinder, die durch Misshandlung oder andere Formen von (auch außerfamiliärer) Gewalt verletzt wurden,¹⁷ sowie

die Häufigkeit von Fällen, in denen wiederholt Schutzmaßnahmen ergriffen werden mussten, also anfängliche Schutzbemühungen nicht erfolgreich bzw. nicht nachhaltig waren.¹⁸

Zusätzlich zum (teilweise freiwilligen) *National Indicator Set* existierte ein System von Inspektionen, die in einem Turnus von drei Jahren teilweise, aber auch unangekündigt, vom *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (Ofsted) zusammen mit weiteren Organisationen¹⁹ durchgeführt wurden und die im letzten Berichtszeitraum (2009/2010) 29 regionale staatliche Kinderschutzdienste betrafen.

Die Ergebnisse dieser Inspektionen wurden jährlich vom *Her Majesty's Chief Inspector* (HMCI) dem Parlament übermittelt (Ofsted 2010a). Zugrunde lag ihnen eine Analyse lokaler Berichte und Dokumente zum Kinderschutz, eine Analyse ausgewählter Fälle sowie Interviews bzw. Surveys mit Fach- und Führungskräften bzw. Eltern und Kindern als Nutzern. Die Analyse erfolgte nach einem *framework* (Ofsted 2010b), das unter anderem getrennte Bewertungen (in Notenform) für Folgendes vorsah:

- Ergebnisse von Schutzbemühungen
- Qualität von Einschätzungen und der Kontaktgestaltung mit Familien
- Qualität von Hilfeplanung und Aktenführung
- Management im Kinderschutz (Personalentwicklung, Nutzerbeteiligung, Ressourcenentwicklung)
- Verfahren zur Qualitätssicherung
- Kooperation mit anderen Institutionen.

Genauere Kriterien oder Normen für die Bewertung wurden nicht angegeben. Es wurde aber eine Gesamtbewertung der Arbeit der örtlichen Kinderschutzbehörden vorgenommen, wobei von den 29 Inspektionen, über

deren Ergebnisse zuletzt berichtet wurde (Ofsted 2010a), ein Ort als *outstanding*, neun Orte als *good*, weitere neun Orte als *satisfactory* und zehn Orte als *inadequate* bewertet wurden.

Das in England entstandene System von Erhebungen und Einschätzungen mit dem Ziel, Klarheit über den Grad der Zielerreichung im Kinderschutzsystem zu gewinnen, hat im Land selbst wiederholt erhebliche Kritik erfahren. So hat beispielsweise Lord Laming in einem von der Regierung beauftragten Bericht zur Weiterentwicklung des nationalen Kinderschutzsystems Folgendes ausgeführt:

»The performance indicators currently in use for the safeguarding of children are inadequate for this task. Discussion with local authorities suggested that this was because of concerns that current indicators focus on processes and timescales, are not helpful in creating shared safeguarding priorities amongst statutory partners, are unclear in their impact upon positive outcomes for children and young people, and do not drive improved services.« (Lord Laming 2009, S. 15)

Entsprechend der Forderung des Berichts sollte ein neues System von Indikatoren entwickelt werden. Für die Inspektionen wurde eine sorgfältigere Auswahl der Inspektorenteams nach Erfahrung und Qualifikation im Kinderschutz empfohlen. Der nach dem Wechsel im Auftrag der neuen Regierung erstellte und veröffentlichte Bericht von Eileen Munro (2011) zum Stand und zur Weiterentwicklung des englischen Kinderschutzsystems betont die Bedeutung von Qualitätsindikatoren, warnt jedoch vor der Vorstellung, Qualität und positive Systementwicklung würden sich im Kinderschutz allzu einfach oder eindeutig messen lassen.²⁰

Demzufolge wird ein System teils national einheitlich erhobener, teils lokal entwickelter und eingesetzter Indi-

14 Übernommen aus dem »Green Paper« (einer Art Politikkonzept) unter dem Titel »Every Child Matters« lauten diese Ziele »being healthy«, »staying safe«, »enjoying and achieving«, »making a positive contribution« und »economic well-being«.

15 National Indicator (NI) 59: Percentage of initial assessments for children's social care carried out within 7 working days of referral.

16 NI 67: Percentage of child protection cases which were reviewed within required timescales.

17 NI 70: Hospital admissions caused by unintentional and deliberate injuries to children and young people.

18 NI 65: Percentage of children becoming the subject of a Child Protection Plan for a second or subsequent time.

19 Vgl. Children's Act 2004, Section 20: »Joint Area Assessment«.

20 »(P)erformance data are crucially important in managing the provision of effective services but should not be treated as unambiguous indicators of performance« (Munro 2011, S. 49).

katoren vorgeschlagen, die nicht nur der Information der Öffentlichkeit, sondern auch als Feedback für Management und Fachbasis dienen sollen. Als Rohentwurf wird eine Reihe von Indikatoren für folgende Bereiche vorgeschlagen (vgl. Tab. 1):

- Ergebnisse (*outcomes*)
- Beschäftigte (*workforce*)
- Zeitabläufe (*timelines*)
- Schutzpläne (*plans*)
- Fallfluss (*flow*)
- Hilfe- und Schutzaktivitäten (*activities*)
- Nutzererfahrungen (*user experiences*).

Tabelle 1

PERFORMANCE INDICATORS NACH EILEEN MUNRO

Bereich	Indikatoren
Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Straftaten gegen Kinder • Anzahl der Krankenhauseinweisungen von Kindern aufgrund von beabsichtigten und unbeabsichtigten Verletzungen • Anzahl der Kinder, die Hilfen erhalten und angeben, sie würden sich zu Hause, in der Schule und in der Nachbarschaft sicher fühlen
Beschäftigte	<ul style="list-style-type: none"> • Zahl unbesetzter Stellen, Stellenwechsel und Krankenstand • Durchschnittliche Anzahl der Fachkraftwechsel seit Fallbeginn im Kontakt mit Kindern • Durchschnittliche Fallzahl pro Fachkraft • Surveyangaben von Fachkräften zur Arbeitsbelastung, Zeit mit Klienten, Qualität von Supervision und Unterstützung • Angaben von Kooperationspartnern
Zeitabläufe	<ul style="list-style-type: none"> • Durchschnittliche Anzahl der Werkzeuge bis die Entscheidung fällt, ob ein Kind als schutzbedürftig (<i>in need</i>) eingestuft wird • Durchschnittliche Anzahl der Tage bis über einen Schutzplan (<i>child protection plan</i>) oder ein Verfahren zur Fremdunterbringung eines Kindes (<i>care proceeding</i>) entschieden ist
Schutzpläne	<ul style="list-style-type: none"> • Prozentsatz der Kinder mit Kinderschutzplänen in den vergangenen 12/24 Monaten, die erneut an die Jugendhilfe verwiesen werden • Prozentsatz der Kinder mit Kinderschutzplänen für zwei Jahre oder länger • Prozentsatz der Kinder mit zwei Kinderschutzplänen innerhalb von zwei Jahren • Anzahl der Kinder mit Kinderschutzplänen pro 10.000
Fallverläufe	<ul style="list-style-type: none"> • Prozentsatz der Meldungen bzw. Fälle mit Gefährdungseinschätzung, die nachfolgend in Hilfen münden • Prozentsatz der Meldungen, bei denen Kinder zwar gegenwärtig nicht als schutzbedürftig (<i>in need</i>) beurteilt werden, aber präventive Hilfen eingesetzt werden
Hilfe- und Schutzaktivitäten (einige Kriterien ausgelassen)	<ul style="list-style-type: none"> • Rate der Gefährdungseinschätzungen pro 10.000 Kinder • Häufigkeit von körperlicher, psychischer oder sexueller Misshandlung sowie Vernachlässigung unter Kindern, die als schutzbedürftig beurteilt werden • Prozentsatz der Meldungen von der Polizei, aus dem Gesundheitswesen, dem Bildungsbereich und aus anderen Quellen • Anzahl der Meldungen bezogen auf Eltern mit Problemen im Bereich psychische Gesundheit, Sucht oder Partnerschaftsgewalt
Nutzererfahrungen	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Kinder in Hilfen, die der Aussage zustimmen, dass die Fachkräfte ihren Sichtweisen zugehört haben • Anzahl der Eltern in Hilfen, die der Aussage zustimmen, dass die Fachkräfte ihren Sichtweisen zugehört haben

Quelle: Munro 2011 S. 139ff.

Inspektionen werden als »key component of an overall system of performance improvement« (ebd. S. 47) angesehen; dabei wird jedoch vorgeschlagen, sie stärker kollegial anzulegen sowie im Verhältnis zur Einhaltung von Verfahrensvorschriften mehr Wert darauf zu legen, dass die Hauptziele des Kinderschutzsystems (d.h. die Sicherheit und positive Entwicklung von Kindern) erreicht werden. Dafür wird es als notwendig angesehen, den gesamten Weg von Kindern bzw. Jugendlichen durch das Kinderschutzsystem sowie die tatsächlichen Entwicklungsergebnisse zu betrachten.

DIE QUALITÄTSKRITERIEN DES COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS (2009)

Die Ausgangslage in Australien bildeten unterschiedliche Kinderschutzsysteme, die sich in den Bundesstaaten entwickelt hatten. In einem mehrere Jahre umfassenden Prozess wurde jedoch an der Vergleichbarkeit der Kinderschutzstatistik (Australian Institute of Health and Welfare 1999), der Analyse der verschiedenen Prioritäten und Qualitätskriterien in den Bundesstaaten (Australian Institute of Health and Welfare 2006) und an der Formulierung einer bundesweiten, ganz Australien umfassenden Kinderschutzstrategie (Bromfield/Holzer 2008) gearbeitet.

VOM COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS (2009) FORMULIERTE ZIELE UND ERFOLGSINDIKATOREN

Tabelle 2

Ziel	Erfolgsindikatoren
Kinder leben in sicheren und unterstützenden Familien sowie Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> • Positivere Einstellungen in der Bevölkerung gegenüber Kindern • Kinder geben an, mehr Wertschätzung in der Gemeinde zu erleben • Steigende Beteiligung von Kindern bei Verfahren, die sie betreffen
Kinder und Familien erhalten angemessene und frühzeitige Hilfe	<ul style="list-style-type: none"> • Steigender Anteil schwangerer Frauen erhält Schwangerenvorsorge • Sinkender Anteil Neugeborener mit geringem Geburtsgewicht • Zunehmende Anzahl von Familien, die Frühe Hilfen erhalten • Steigende Anzahl 3-Jähriger aus Risikofamilien erhält frühe Förderung • Abnehmender Anteil 4- bis 14-Jähriger mit psychischen Störungen
Risiken für Misshandlung und Vernachlässigung werden angegangen	<ul style="list-style-type: none"> • Abnehmender Anteil von Kindern, die mit einem Erwachsenen mit Suchtproblemen im Haushalt leben • Abnehmender Anteil von Kindern, die in einem Haushalt leben, in dem Gewalt vorkommt • Zunehmender Anteil von Kindern, deren Eltern bei psychischen Krankheiten Hilfe in Anspruch nehmen
Kinder, die misshandelt oder vernachlässigt wurden, erhalten die Hilfe die sie benötigen um zukünftig sicher und positiv aufzuwachsen	<ul style="list-style-type: none"> • Steigender Anteil an Kindern in staatlicher Obhut, die nationale Normen für Lesen und Rechnen erreichen • Sinkende Rate an Kindern in staatlicher Obhut, die eine Klasse wiederholen müssen • Sinkende Rate an Pflegeeltern, die ihre Tätigkeit abbrechen
Kinder der Aborigines wachsen sicher und unterstützt in ihren Familien und Gemeinden auf	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau der überdurchschnittlichen Quote von Kindern aus Aborigines-Familien mit bestätigten Gefährdungsfällen bzw. in Fremdunterbringung • Steigender Anteil der Kinder aus Aborigines-Familien, die frühe Förderung erhalten
Sexueller Missbrauch wird verhindert und Überlebende erhalten angemessene Unterstützung	<ul style="list-style-type: none"> • Sinkende Rate an Kindern, bei denen eine sexuell übertragbare Krankheit festgestellt wird • Sinkende Zahl an Kindern, bei denen sexueller Missbrauch festgestellt wird

Folgende Kernelemente zeichnen eine gemeinsam tragfähige Kinderschutzstrategie aus:

- Ausbau früher präventiver Hilfen
- Ziel stabiler Fürsorge- und Bindungsbeziehungen von Kindern in Fremdunterbringung
- Stärkere Betonung einer auf das Kind zentrierten Praxis im Kinderschutz.

Im Jahr 2009 wurde vom *Council of Australian Governments* eine Agenda zur landesweiten, koordinierten Verbesserung des Kinderschutzes verabschiedet (Council of Australian Governments 2009). Im Rahmen dieser Agenda wurden sechs vordringlich angestrebte Ziele formuliert und zugleich 29 Indikatoren für die Verbesserung sowie sechs unterstützende Indikatoren benannt, die teilweise auf bereits bestehenden statistischen Erhebungen aufsetzen, teilweise aber auch neu zu entwickelnde Datenerhebungen nötig machen (vgl. Tab. 2, S. 41)

VERGLEICH UND BEWERTUNG DER INTERNATIONALEN BEISPIELE

Die dargestellten internationalen Beispiele für Systeme von Qualitätsindikatoren zeigen eine Bandbreite von Ansätzen.

Bei zwei Beispielen (*USA, Australien*) sind die Indikatoren auf explizit formulierte Ziele bezogen, einmal eher (*England*) nach Bereichen gegliedert. Zwar werden durchgängig multiple Indikatoren formuliert, aber nur im Beispiel aus den Vereinigten Staaten werden hieraus integrative Indizes gebildet, im Fall von England und Australien bleibt es den Nutzern überlassen, aus verschiedenen Indikatoren ein Gesamtbild zu formen.

Die für England vorgeschlagenen Kriterien haben teilweise eher beschreibenden Charakter und werden deshalb erst im Vergleich über mehrere Jahre hinweg zu Anhaltspunkten für einen zunehmenden, stagnierenden oder sich verschlechternden Grad der Zielerreichung im Kinderschutzsystem.

Bei den für Australien formulierten Indikatoren wird eine relativ starke Orientierung am *Public Health Modell* sichtbar, d.h. es werden vielfach Anhaltspunkte auf Populationsebene formuliert. Trotz aller Unterschiede tauchen einige Ideen für Qualitätsindikatoren mehrfach auf, so etwa die Idee, die Sicherheit von Kindern, die bereits

einmal Gefährdung erleben mussten, sei ein wichtiger Anhaltspunkt für die Fähigkeit des Systems, Kinder zu schützen. Ebenfalls mehrfach genannt werden die Partizipation von Eltern und Kindern als prozessorientiertes Qualitätskriterium, der Versorgungsgrad belasteter Familien mit frühen oder zumindest präventiven Hilfen und die Förderung der Bildungsverläufe von Kindern, die in Obhut des Staates aufwachsen. Generell werden auf das Kind bezogene Qualitätskriterien befürwortet, obwohl sich deren Anzahl in den drei Beispielen deutlich unterscheidet. Es ist zu betonen, dass hier nur eine Auswahl der auffindbaren Systeme von Qualitätsindikatoren vorgestellt wurde. So gibt es etwa auch Entwürfe aus Kanada oder aus Neuseeland.

Da es sich überwiegend um Graue Literatur, d.h. nicht in wissenschaftlichen Zeitschriften oder Büchern veröffentlichte Vorschläge handelt, die in allen Beispielen in der Landessprache verfasst waren, ist es möglich, dass weitere Vorschläge aus nicht englischsprachigen Ländern existieren, die aber noch nicht aufgefunden werden konnten.

In der herangezogenen Literatur gibt es überwiegend eine prinzipielle Befürwortung und wenig grundsätzliche Kritik am Einsatz von Qualitätsindikatoren, um den Grad der Zielerreichung im Kinderschutz einschätzen zu können. Es gibt aber sehr wohl Kritik an der Ausrichtung bestimmter Systeme von Qualitätskriterien oder an einzelnen Kriterien (Munro 2011). Vor allem im Hinblick auf eine starke Ausrichtung an Verfahrensvorschriften und schnellen Entscheidungsprozessen wird kritisiert, dass solche Kriterien leicht zu Ersatzzielen für eine qualitativ gute Kinderschutzarbeit werden können, ein Prozess der als *Goal Replacement* bezeichnet wird.

Unter einer wissenschaftlichen Perspektive fällt auf, dass im Großteil der Literatur der Formulierung von Qualitätskriterien keine systematische Erörterung der Frage vorgeschaltet ist, welche (methodischen) Anforderungen an gut geeignete Qualitätsindikatoren oder Indikatoren-Systeme gestellt werden müssen. Entsprechend wirken vor allem die Vorschläge aus Australien und England eher als pragmatische und plausible Ideensammlungen.

Es wurde nur eine Veröffentlichung identifiziert, die bezogen auf den Kinderschutz Qualitätskriterien für Systeme von Qualitätsindikatoren formuliert: John Poertner u.a. (2008) schlagen folgende sieben Qualitätskriterien für Systeme von Qualitätsindikatoren vor:

- Das Set an Indikatoren sollte leicht verständlich sein.
- Es sind so wenige Indikatoren wie möglich und nötig zu messen.
- Für jeden prinzipiell sinnvollen Indikator werden Nutzen und Kosten bzw. Aufwand gegeneinander abgewogen.
- Die Indikatoren haben den ganzen möglichen Weg von Kindern durch das Kinderschutzsystem abzudecken.
- Die Indikatoren sollten keine oder möglichst wenig Anreize für ungewollte negative Effekte oder einen Imageschaden für das Kinderschutzsystem beinhalten.
- Das Set an Indikatoren zeigt Veränderungen im Grad der Zielerreichung an und ist dabei möglichst wenig anfällig für Manipulation.
- Das Set an Indikatoren balanciert eventuell vorhandene Wertkonflikte aus.

5**QUALITÄTSINDIKATOREN IM KINDERSCHUTZ –
STAND DER DISKUSSION IN DEUTSCHLAND**

Der Kinderschutz ist nur einer von mehreren Bereichen, in denen in Deutschland zunehmend intensiver über Qualität, Qualitätsindikatoren und Qualitätsstandards im Bereich sozialer Versorgungssysteme diskutiert wird. Altenpflege, Kindertagesbetreuung und Schule sind weitere Beispiele. In bestimmten Bereichen – beispielsweise in der Altenpflege oder partiell in der Jugendhilfe, in denen vielfach Menschen mit eingeschränkter Durchsetzungsfähigkeit und Fähigkeit zum Selbstschutz versorgt werden – sind an geeigneten Kriterien ausgerichtete Untersuchungen zur Qualität gesetzlich vorgeschrieben (SGB XI § 115); über eine sinnvolle Ausgestaltung dieser Vorschrift hat eine intensive Fachdiskussion eingesetzt (Möller u.a. 2010; Möller/Zieres 2010).

KINDERTAGESBETREUUNG

Im Bereich der Kindertagesbetreuung hat sich ein breiter Qualitätsdiskurs entfaltet (Deutsches Jugendinstitut 2009; Esch u.a. 2006): Dabei werden sowohl (wie bei Dienstleistungen üblich) Aspekte der Zufriedenheit von Kindern, Eltern und Beschäftigten, als auch Zusammenhänge zwischen bestimmten Qualitätsmerkmalen und Bildungseffekten berücksichtigt (Burger 2010; Duncan u.a. 2003) und in Qualitätskriterien umgesetzt (Tietze/Lee 2009).

SCHULE

Mit Blick auf die Qualität von Schule hat Deutschland schließlich über PISA und andere internationale Leistungsvergleichsstudien die Veränderungsmacht empirischer Ergebniskriterien erfahren (Zlatkin-Troitschanskaia 2011) und dabei auch deren Begrenzung und Notwendigkeit der Ergänzung kennengelernt, da diese weder alle relevanten Zielbereiche von Schule abdecken noch für sich genommen Aufschluss über geeignete Möglichkeiten der Verbesserung geben.

JUGENDHILFE

In der deutschen Jugendhilfe wurde der Qualitätsdiskurs anfänglich stark von einem Dienstleistungsverständnis bestimmt, und zwar im Sinn einer Betonung der mit Klientinnen und Klienten gemeinsam erfolgenden Zieldefinition und Herstellungsleistung, sowie im späteren

Verlauf von (vermuteten) strukturellen und prozessualen Voraussetzungen positiver Wirkung her verstanden (Beckmann u.a. 2004). Vor diesem Hintergrund hat sich die Qualitätsdiskussion im Kinderschutz entfaltet.

BEISPIELSHAFTHE KONZEPTE

Für die folgende Analyse werden drei Beiträge zu dieser Diskussion vorgestellt und erörtert:

- Arbeitshilfe des Bundesverbandes für Erziehungshilfe e. V. (AFET) unter dem Titel »Standards einer qualifizierten und zuverlässigen Kinderschutzarbeit« (AFET 2007)
- »Qualitätsrahmen Kinderschutz« des Institutes für soziale Arbeit e. V. (ISA) in der Entwurfsfassung vom 20.05.2010
- Konzept des Amtes für soziale Dienste Bremen und des Kronberger Kreises zur Qualitätssicherung und Risikomanagement in der Kinderschutzarbeit (2010).
- Alle drei Konzepte werden zunächst kurz beschrieben und dann vordringlich auf drei Fragen hin analysiert:
- Inwieweit wird explizit formuliert und erläutert, welche Ziele für das Kinderschutzsystem angenommen werden?
- Wie werden formulierte Empfehlungen oder vorgeschlagene Qualitätsstandards begründet?
- Werden Qualitätsindikatoren vorgeschlagen oder sind Standards so formuliert bzw. erläutert, dass sich Qualitätsindikatoren leicht ableiten lassen?

DIE AFET-STANDARDS EINER QUALIFIZIERTEN UND ZUVERLÄSSIGEN KINDERSCHUTZARBEIT

Das von einer Arbeitsgruppe²¹ beim AFET unter dem Titel »Standards einer qualifizierten und zuverlässigen Kinderschutzarbeit« erarbeitete Papier soll zentrale Leitfragen zur Gestaltung der Kinderschutzarbeit in Jugendämtern und kommunalen sozialen Diensten möglichst konkret und eindeutig beantworten. Die insgesamt vorgeschlagenen 28 Standards werden fünf Arbeitsprozessen bzw. Querschnittsthemen zugeordnet. Zusätzlich werden (hier nicht weiter beschriebene) Kriterien für die Zu-

21 Mitglieder der Arbeitsgruppe waren Frau von Pirani, Herr Bänfer, Herr Rebbe, Herr Schrappner, Herr Theißen und Herr Wurzel.

Tabelle 3

AFET-STANDARDS FÜR DIE KINDERSCHUTZARBEIT

Arbeitsprozess / Querschnittsthema	Standards (teilweise gekürzt)
Zugang und Kontakt	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendamt und Soziale Dienste sind in der Bevölkerung bekannt • Die Sozialen Dienste sind erreichbar • Die Zusammenarbeit mit Dritten ist zuverlässig und abgestimmt • Die Verteilung von Aufgaben und Verantwortung zwischen Jugendamt und freien Trägern ist geklärt • Kinder und Bezugspersonen werden beteiligt • Ein Beschwerdemanagement ist entwickelt • Sächliche und personelle Ausstattung sowie personale Kompetenz ermöglichen einen wirkungsvollen Kinderschutz
Diagnose und Verstehen	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendamt und Soziale Arbeit arbeiten mit qualifizierten Verfahren und Instrumenten sozialpädagogischer Diagnostik • Die Fachkräfte verfügen über berufliche Qualifikationen, bilden sich fort und nutzen Formen reflexiver Selbstvergewisserung • Die Leitung beteiligt die Fachkräfte an der Weiterentwicklung von Arbeitskonzepten und der Organisation • Die politisch Verantwortlichen tragen eine Kultur von Verantwortlichkeit, Verständigung, Sorgfalt und Fehler-freundlichkeit mit
Realisierung von Schutzmaßnahmen und Hilfen	<ul style="list-style-type: none"> • Prozesse der Hilfeplanung bauen auf den Ergebnissen der Diagnostik auf und verbinden Beratung, Unterstützung und Schutz • Das Jugendamt bringt Bedarfslagen in die Jugendhilfeplanung, ein um ausreichende Ressourcen sicherzustellen • Der öffentliche Träger schließt aussagekräftige Vereinbarungen mit freien Trägern zum Schutzauftrag • Das Jugendamt arbeitet mit dem Familiengericht vertrauensvoll zusammen, ist sich aber seiner eigenständigen Position bewusst • In Zusammenarbeit mit Vormündern nimmt der Soziale Dienst seine Beratungsaufgaben wahr • Das Jugendamt nimmt Kinder in Obhut, wenn eine dringende Gefahr nicht anders abgewandt werden kann
Verfahrenssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumente und Vorgehensweisen zur Gefährdungseinschätzung sind unter größtmöglicher Beteiligung der Fachkräfte entstanden • Neue Fachkräfte werden eingewiesen • Alle Fachkräfte sind auf das vereinbarte Organisationshandeln verpflichtet • Die Mitarbeitenden sind fachlich in der Lage, die Standards umzusetzen • Instrumente und Verfahren werden regelmäßig überprüft • Abläufe und Entscheidungen werden nachvollziehbar dokumentiert • Die Leitungskräfte überprüfen die vereinbarten Verfahrensstandards
Evaluation und Risikomanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendamt und Soziale Dienste erfassen systematisch Erfahrungen mit Schutzmaßnahmen • Das Jugendamt fördert eine offene Fehlerkultur, um aus unerwünschten Ereignissen zu lernen • Das Jugendamt sorgt dafür, dass alle Maßnahmen zum Kinderschutz langfristig evaluiert werden • Jugendamt und Soziale Dienste entwickeln eine Kommunikationskultur, die einen Austausch über Controlling und Evaluation gewährleistet

schnitte von Aufgabenbereichen und Organisationseinheiten, die Personalausstattung und die Ausstattung mit Sachmitteln formuliert (vgl. Tab. 3).

Eine Stärke der AFET-Arbeitshilfe ist es, dass für jeden Standard mehrere Bausteine oder Umsetzungsschritte explizit benannt werden. Auch wenn dies in der Handreichung selbst nicht geschieht, würden sich hieraus teilweise Qualitätsindikatoren ableiten lassen. Beispielsweise sind zum Standard »das Jugendamt nimmt Kinder in Obhut, wenn eine dringende Gefahr nicht anders abgewandt werden kann«, folgende fünf Punkte aufgelistet:

- 1) Der Soziale Dienst schätzt eine unmittelbare Kindeswohlgefährdung in ihrem Bedrohungsgrad ein und entscheidet über eine sofortige Inobhutnahme des Kindes zur Abwendung der bedrohlichen Situation.
- 2) Der Soziale Dienst setzt die Entscheidung, das Kind zu seinem Schutz anderweitig unterzubringen, nach Bedarf mit Unterstützung anderer Institutionen (z.B. Polizei oder Ordnungsamt) auch gegen den Willen der Personensorgeberechtigten durch. Die zu ergreifenden vorläufigen Maßnahmen dienen ausschließlich der unmittelbaren Abwehr akuter körperlicher oder seelischer Gefährdungen.
- 3) Nach der Krisenintervention erarbeitet der Soziale Dienst im Rahmen der Hilfeplanung mit den Eltern eine weitere Perspektive für das Kind mit dem Ziel, Bedingungen zu schaffen, die eine Rückkehr des Kindes in die Herkunftsfamilie möglich machen.
- 4) Verweigern die Eltern auf Dauer die Zustimmung, wird der Soziale Dienst zum weiteren Schutz des Kindes ein familiengerichtliches Verfahren einleiten, sodass eine dauerhafte Unterbringung des Kindes außerhalb des Elternhauses möglich wird.
- 5) Der Soziale Dienst hat die Federführung und leitet für weitere intensive Hilfen die notwendige Hilfeplanung ein.

Aus dem ersten Punkt ließe sich möglicherweise als überprüfbares Kriterium ableiten, wie durchgängig in Fallakten mit Inobhutnahme eine unmittelbare Gefährdung klar und nachvollziehbar beschrieben wird. Abgeleitet aus dem dritten Punkt ließe sich eventuell analysieren, wie häufig nach einer Inobhutnahme in der Einschätzung von Fachkräften und Eltern konstruktive Gespräche gelingen. Der vierte Punkt könnte vielleicht Anlass für einen Indikator geben, der erhebt, wie oft in familiengerichtlichen

Verfahren nach einer Inobhutnahme die vom Jugendamt vorgebrachten Argumente das Gericht überzeugen – es folgt also den Empfehlungen des Jugendamtes.

Die AFET-Arbeitshilfe bezieht sich nur auf einen Teil des Kinderschutzsystems, nämlich – wie im Titel angegeben – auf Jugendämter und kommunale Soziale Dienste. Ziele des Kinderschutzsystems werden nicht explizit formuliert, es lässt sich anhand der formulierten Standards jedoch vermuten, dass (bis auf Frühe Hilfen zur Verhinderung von Gefährdung) alle wesentlichen Zielbereiche einbezogen werden, allerdings die Teilziele »Partizipation von Kindern« und »Verhältnismäßigkeit von (vorgeschlagenen) Eingriffen« sowie »Vernetzung über die Grenzen der Jugendhilfe hinaus« nur am Rande.

Die formulierten Standards werden jedoch nicht begründet und es wird auch nicht gesagt, wie sie zustande gekommen sind; es ist zu vermuten, dass sie im Konsens von der betreffenden Arbeitsgruppe verabschiedet wurden. Gerade im internationalen Vergleich sticht ins Auge, dass bei den Standards zwar Verfahren und Vorgehensweisen, nicht aber Ergebnisse, insbesondere auch bezüglich der Kinder, das Thema sind. Möglicherweise ist dies eine unbeabsichtigte Folge der gewählten Gliederung: doch auch hier hätte man beispielsweise ein besonderes Augenmerk auf das Vermeiden von Traumatisierungen bei Inobhutnahme oder die Verpflichtung zu einer gründlichen Diagnostik und zum Erheben von Bildungsbedürfnissen bei Kindern nach Gefährdungseignissen als Standard formulieren können.

Befunde, denen zufolge in der deutschen Jugendhilfe wesentliche Anteile von Gefährdung betroffener Kinder auch nach einer Fremdunterbringung therapeutisch nicht ausreichend versorgt und problematische Bildungsverläufe weit verbreitet sind, wurden erst nach oder um die Veröffentlichung der Standards herum publiziert (Kindler u.a. 2011; Schmid 2007).

Hervorzuheben ist, dass systematische Fallauswertungen und regelmäßige Überprüfungen von Verfahren als Standard gefordert werden, allerdings werden hierfür keine Kriterien benannt (z.B. Befunde zur Wirksamkeit oder Aussagekraft). Damit bleibt offen, welche Informationen zur Verbesserung der Aussagekraft üblicher sozialpädagogischer Diagnostik bzw. der Verbesserung der Wirksamkeit von Hilfen zur Erziehung und damit zur Weiterentwicklung der vorgeschlagenen Standards beitragen können.

DER »QUALITÄTSRAHMEN KINDERSCHUTZ« DES INSTITUTES FÜR SOZIALE ARBEIT E.V. (ISA)

Im Konzept werden eingangs Grundbegriffe (z.B. Standard) erklärt und Modelle des Qualitätsmanagements (z.B. Common Assessment Framework) kurz vorgestellt. Vor diesem Hintergrund sind (allerdings ohne klare Herleitung) zehn Qualitätsdimensionen für den kommunalen

Kinderschutz benannt. Auf Ziele des Kinderschutzesystems wird jedoch nicht explizit eingegangen. Für alle zehn Qualitätsdimensionen werden Ziele, Operationalisierungen und Beispiele für eine gelingende Umsetzung in tabellarischer Form dargestellt (vgl. Tab. 4). Auf welchem Weg die Tabellen zustande gekommen sind, bleibt jedoch unklar.

Tabelle 4

QUALITÄTSDIMENSIONEN UND ZIELE IM QUALITÄTSRAHMEN »KINDERSCHUTZ« DES INSTITUTS FÜR SOZIALE ARBEIT E. V.

Qualitätsdimension	Ziele ²²
Frühe Hilfen	<ul style="list-style-type: none"> • Interdisziplinäre Zusammenarbeit wird koordiniert • Interdisziplinäre Zusammenarbeit ist systematisch und verbindlich geregelt • Es gibt eine Zusammenarbeit mit den örtlichen Geburtskliniken • Es gibt eine Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt • Es gibt eine Zusammenarbeit mit niedergelassenen Ärzten und Ärztinnen • Durchführung von U-Untersuchungen • Besuchsdienst für Neugeborene • Angebote Früher Hilfe
Bearbeitung von Fällen	<ul style="list-style-type: none"> • Standardisiertes und qualifiziertes Meldeverfahren • Qualifizierte Hausbesuche zu zweit • 24 Stunden Erreichbarkeit • Einbindung der nächsten Leitungsebene bei Kinderschutzfällen • Einbindung der Sorgeberechtigten • Kollegiale Beratung wird qualifiziert genutzt • Unkomplizierter Zugang zu Supervision bei besonderen Dynamiken • Regelmäßige Fallüberprüfungen
Entwicklung von Kindern	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklungspsychologische Kenntnisse und Bewertungsschema zu kindlicher Entwicklung vorhanden • Orientierungsraster für gewichtige Anhaltspunkte vorhanden • Ein möglichst evaluiertes, umfassendes Diagnoseverfahren ist vorhanden • Vereinheitlichte Begrifflichkeiten im Bereich der Risikoeinschätzung • Risikoeinschätzungsinstrument erfüllt mehrere benannte Mindeststandards (z. B. wissenschaftlich fundierte Indikatoren)
Gefährdungssituationen bei Kindern	<ul style="list-style-type: none"> • Spezifische Vorgehensweisen bei Gewalt gegen Kinder und Bewusstsein von den Folgen beobachteter Partnerschaftsgewalt für Kinder • Spezifische Vorgehensweisen bei (vermuteter) sexueller Gewalt gegen Kinder • Diagnose und Handlungskonzept(e) für Vernachlässigung • Erkennen von und Angebote für Fälle mit mangelnder Förderung des Kindes • Spezifische Kenntnisse der Fachkräfte oder Verfahren zur Bewertung der Folgen psychischer Erkrankungen von Eltern und abgestimmte Handlungsketten mit psychiatrischen Einrichtungen

²² Gegenüber dem Originaldokument wurden Ziele teilweise umformuliert, um klärende Angaben aus der im Original nebenstehenden Operationalisierung miteinzubeziehen.

Qualitätsdimension	Ziele
Qualifizierte Beratung und Klärung	<ul style="list-style-type: none"> • Schneller und einfacher Zugriff freier Träger auf »insoweit erfahrene Fachkräfte« nach § 8a SGB VIII • »Insoweit erfahrene Fachkräfte« können zügig und qualifiziert beraten • Es gibt Vereinbarungen zur Qualifizierung von »insoweit erfahrenen Fachkräften« • Die Qualität der Beratung durch »insoweit erfahrene Fachkräfte« wird gesichert und weiterentwickelt
Kooperationen	<ul style="list-style-type: none"> • Es gibt schriftliche Vereinbarungen gemäß § 8a Abs. 2 SGB VIII • Es gibt analoge Vereinbarungen mit Schulen / Schulträgern • Ordnungs- / Sicherheitsbehörden sind in Abläufe bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung eingebunden • Es stehen ausreichend spezifische Angebote der Jugendhilfe zur Verfügung • Es stehen ausreichend spezialisierte Diagnostikeinrichtungen zur Verfügung • Für den Gefährdungsbereich hilfreiche Angebote der Gesundheitshilfe sind aktiviert • Niedergelassene Kinderärzte und Kinderärztinnen sind in das Netzwerk eingebunden • Für die Förderdiagnostik stehen ausreichend Einrichtungen zur Verfügung
Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Medien werden regelmäßig über Kinderschutzthemen unterrichtet • Es gibt ein Konzept für den Umgang mit Medien • Die Kommune betreibt eine offensive Medienarbeit • Kenntnisse bzgl. Krisenkommunikation sind vorhanden
Beschwerdemanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Sorgeberechtigte werden über Möglichkeit der Beschwerde informiert • Sorgeberechtigte können sich an eine Ombudsperson wenden • Beratung für Kinder nach § 8 SGB VIII ist möglich und Kinder werden darüber informiert
Personalentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Die Anzahl der Fachkräfte im Kinderschutz entspricht einer formellen und standardisierten Personalbemessung • Fallzahlen sind festgelegt, Kriseneinsätze sind möglich • Regelmäßige Weiterbildung der Mitarbeiter im Kinderschutz • Es gibt Weiterbildung zum internen Kinderschutz in Einrichtungen • Regelmäßiger Austausch bzw. Fortbildung der Kooperationspartner • Regelmäßige Anforderung erweiterter polizeilicher Führungszeugnisse • Fortbildungen bezüglich Qualitätsmanagement
Qualitätsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassendes Qualitätsmanagement und kontinuierlicher Verbesserungsprozess sind eingeführt • Schlüsselprozesse im Kinderschutz sind beschrieben • Es liegen verbindliche Dienstanweisungen zum Kinderschutz vor • Alle Prozesse werden auf das Risiko einer fehlerhaften Anwendung hin eingeschätzt • Fehler können ohne Furcht vor Sanktionierung angesprochen werden • Dienst- und Fachaufsicht überprüfen die Einhaltung der Vorgaben im Kinderschutz • Alle Prozesse sind im Hinblick auf die Gewährleistung des Datenschutzes überprüft • Für Kinderschutzfälle gibt es Dokumentationsstandards und eine besondere Kennzeichnung • Es gibt einen Krisenplan für den Fall, dass ein Kind massiv zu Schaden kommt • Kinderschutz in Einrichtungen ist Bestandteil von Qualitätsvereinbarungen mit den Trägern • Das Personaltableau wird im Hinblick auf die Aufgaben im Kinderschutz von der Leitung regelmäßig überprüft und angepasst

Das Konzept des Institutes für Soziale Arbeit e. V. (ISA) ist deutlich auf viele der spezifischen Herausforderungen und Anforderungen im Kinderschutz hin formuliert. So werden etwa Frühe Hilfen als eigenes Thema behandelt und spezifische Konzepte für den Umgang mit verschiedenen Gefährdungsformen verlangt. Hier sind ebenfalls die einzelnen genannten Qualitätsstandards weder hergeleitet noch begründet. Auch wenn sie in vielen Fällen Plausibilität bzw. Augenschein-Validität für sich in Anspruch nehmen, wird ein positiver Zusammenhang zum Schutz von Kindern, der Prävention von Gefährdung und dem Gefühl von Eltern und Kindern, beteiligt zu werden, mehr unterstellt als geprüft. Jedenfalls sind entsprechende Erhebungen nicht als Standard vorgesehen. Es wird auch kein Monitoring der Entwicklung von Kindern nach Schutzinterventionen gefordert. Die Qualitätsdimension »Entwicklung von Kindern« bezieht sich nahezu ausschließlich auf kindliche Entwicklungsmerkmale und Risikobedingungen unmittelbar nach einer eingegangenen Gefährdungsmittelteilung.

Wie schon bei den AFET-Standards einer qualifizierten und zuverlässigen Kinderschutzarbeit würden die angegebenen Operationalisierungen der hier formulierten Standards häufig die Beurteilung erleichtern, ob der Standard als erfüllt angesehen werden kann.

DAS KONZEPT DES AMTES FÜR SOZIALE DIENSTE BREMEN UND DES KRONBERGER KREISES ZUR QUALITÄTSSICHERUNG UND RISIKO-MANAGEMENT IN DER KINDERSCHUTZARBEIT

Aus mehreren multiprofessionell besetzten Qualitätsentwicklungswerkstätten, die unter Leitung von Prof. Reinhart Wolff in Bremen stattgefunden hatten, ging eine Arbeitsgruppe hervor, die – unterstützt vom Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung e. V. – dieses Konzept verfasst hat (Amt für soziale Dienste & Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung 2010, S. 7).

Im Vergleich zu den ersten beiden Beispielen wird hier deutlich ein anderer Schwerpunkt gesetzt: Regelungen, Verfahren und Verfahrensabläufe sowie Dienstanweisungen werden für eine Verbesserung des Kinderschutzes als nicht ausreichend bzw. unwirksam angesehen; der

Schwerpunkt liegt vielmehr auf Haltungen und auf einer geteilten Kultur des Umgangs mit den Anforderungen im Kinderschutz.

Das Konzept verfolgt das Ziel, aufzuzeigen, »in welchen Bereichen die Kinderschutzorganisationen sicherstellen müssen, dass sich sowohl die Leitungskräfte als auch die Mitarbeiter/-innen konsequent an den Standards orientieren und messen« (ebd. S. 14). Solche Standards, im Konzept auch als Eckpunkte bezeichnet, werden für sieben Bereiche bzw. Ebenen formuliert, wobei jeweils vorgeschaltet Hintergründe und typische »Fehler« beschrieben werden (vgl. Tab. 5).

Das Konzept des Amtes für soziale Dienste Bremen und des Kronberger Kreises geht auf einige Bereiche wesentlich ausführlicher ein als die beiden anderen oben dargestellten Konzepte, beispielsweise auf den Umgang mit »Kinderschutzkrisen« oder Beschwerden. Zudem werden bei mehreren Themen, die sich prinzipiell auch in den Entwürfen des AFET und des Instituts für soziale Arbeit (ISA) finden, deutlich andere Akzente gesetzt, beispielsweise im Hinblick auf die Kultur des Umgangs miteinander in »Kinderschutzorganisationen« (z.B. Jugendamt) sowie im Hinblick auf die Gestaltung des Kontaktes zu Familien, in denen es zu Vernachlässigung, Misshandlung oder Missbrauch gekommen ist.

Das Konzept des Amtes für soziale Dienste Bremen und des Kronberger Kreises betont hier einen dialogischen Ansatz und ist von der Hoffnung durchdrungen, Konflikte seien bei einem solchen Zugang in der Regel lösbar. Möglicherweise gleitet das Konzept hier etwas in ein idealisierendes und zu harmonisches Bild ab; es ist vermutlich kein Zufall, dass es sich hier um das einzige der drei Konzepte handelt, in dem das Verhältnis zu den Familiengerichten nicht prominent thematisiert wird.

Wie bei den anderen beiden analysierten Konzepten werden Ziele des Kinderschutzsystems nicht explizit formuliert und Zusammenhänge zum Grad der Zielerreichung entsprechend nicht zum Ausgangspunkt für die Formulierung von Standards gemacht. Vermutlich wurden die Standards im Konsens festgelegt, ausdrückliche Angaben hierzu finden sich jedoch nicht.

Ebenso fehlen Begründungen der Standards, diese sind also reine Setzungen bzw. Behauptungen. Bei einigen formulierten Standards besteht die Möglichkeit der Überprüfung. Wird beispielsweise festgelegt, dass Fachkräfte und Teams in Belastungssituationen beson-

STANDARDS IM KONZEPT DES AMTES FÜR SOZIALE DIENSTE BREMEN UND DES KRONBERGER KREISES ZU »QUALITÄTSSICHERUNG UND RISIKOMANAGEMENT IN DER KINDERSCHUTZARBEIT«

Tabelle 5

Standards für...	
die Kinderschutzorganisation	<ul style="list-style-type: none"> • Die Organisation verfügt über ein umfassendes Konzept der QS und des RM • Die Organisation verfügt über ein aktives Konzept der QS und des RM • QS und RM haben eine programmatische und fachlich-strukturelle Basis • Klare Verantwortungsstrukturen des Leitungsmanagements sichern die Prozesse der QS und des RM • Es gibt ein geeignetes Repertoire an Methoden und Verfahren in der QS und im RM • Dokumentation und Evaluation der Prozesse sind eine sichere empirische Basis für QS und RM • Klare und dialogische Kommunikationsstrukturen sind die Basis für eine gelingende Praxis und die Weiterentwicklung von Prozessen der QS und des RM
die Fachkräfte und Teams	<ul style="list-style-type: none"> • Es gibt eine abgestimmte Personalentwicklung • Die Fachaufsicht wird umfassend wahrgenommen • Bei Belastungssituationen werden Fachkräfte und Teams besonders unterstützt • Teamkulturen werden gefördert, untersucht und gepflegt • Fachliche Konflikte und Kontroversen werden thematisiert und geklärt • Vorhandene Aufgaben und Strukturen sind bekannt und fachliche Standards werden umgesetzt
im Hilfesystem	<ul style="list-style-type: none"> • QS und RM werden als gemeinsame Netzwerkaufgabe begriffen • Für QS und RM werden die benötigten Ressourcen zur Verfügung gestellt • Konflikte und Meinungsverschiedenheiten werden als Lernchance begriffen • Intersystemische Praxis der QS und des RM erhält die nötige politische Rückendeckung
auf der Ebene der Fallarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Das im Vorfeld des Kinderschutzes bestehende Negativ-Image wird korrigiert • Im Vorfeld wird gezielt über Ziele, Programme und Methoden des Kinderschutzes informiert • Kindeswohlgefährdungsmeldungen werden rund um die Uhr fachlich zuverlässig erfasst und abgeklärt. Den Meldern wird mit Offenheit, Zuwendung und Anerkennung für ihren Beitrag zum Kinderschutz begegnet und sie werden unterstützt, selbst Hilfe zu leisten • Alle Prozessbeteiligten (insbesondere Kinder) werden im Erstkontakt allparteilich, zugewandt und solidarisch – je nach Situation in allangemessenen Settings – einbezogen • Differenzierte multiperspektivische und multidisziplinäre Problemkonstruktionen und Gefährdungseinschätzungen werden dialogisch zusammen mit den Betroffenen und wichtigen Partnern – unter Nutzung fachlich anerkannter und praktikabler Anamnese- und Diagnoseverfahren – im Fallzugang und Erstkontakt begonnen und im Weiteren umfassend vertieft, um dann im Fallverlauf immer wieder konkretisiert und erweitert zu werden • In der Fallarbeit werden alle wichtigen Fachkräfte mit ihren Erfahrungen und Kompetenzen einbezogen und beteiligt, denn Hilfe gelingt nur als Ko-Produktion • Fallarbeit im Kinderschutz verfügt über ausreichende personelle, zeitliche und materielle Ressourcen • Fallarbeit im Kinderschutz wird kontinuierlich reflektiert • Gute Fallarbeit im Kinderschutz beruht auf einer realistischen Hilfeplanung, einer zuverlässigen und zugänglichen Dokumentation und einer empirischen Hilfeprozess- und Ergebnisforschung

Standards für...	
bei Kinderschutzkrisen	<ul style="list-style-type: none"> • In schweren Kinderschutzkrisen und bei folgenschweren Fehlern wird ad-hoc eine interne Unterstützungs- und Klärungsgruppe gebildet und eine Qualitätssicherungsgruppe berufen • Die Beziehungs- und Strukturkonflikte werden systematisch untersucht • Alle Kinderschutzkrisen und -fehler, bei denen Kinder zu Schaden oder beinahe zu Schaden gekommen sind, werden umfassend untersucht • Die Erforschung von schweren Kinderschutzfehlern erfolgt durch multiprofessionelle Teams unter Einbeziehung externer Experten
in der Zusammenarbeit mit Familien	<ul style="list-style-type: none"> • OS und RM werden als partnerschaftliche Aufgaben verstanden • Dialogische und partnerschaftliche Zusammenarbeit sichert den kritischen Umgang mit Hilfeprozessfehlern • Gefährdungs- und Risikoeinschätzungen erfolgen gemeinsam mit der Familie
bei Kinderschutzbeschwerden	<ul style="list-style-type: none"> • Es wird ein Verfahren für das Beschwerdemanagement entwickelt und eingeführt • Die Bearbeitung erfolgt mit Offenheit und sachkundigem Interesse • Beschwerden werden im Team, mit der Leitung, den Kooperationspartnern und der Familie kommuniziert • Die Rückmeldung an den Beschwerdeträger ist unverzichtbar • Die Beschwerden werden regelmäßig fallübergreifend ausgewertet und als Chance für die Qualitätsentwicklung begriffen

Quelle: Amt für soziale Dienste Bremen & Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung e. V 2010.

ders zu unterstützen sind, könnte dies rückblickend bei den Beschäftigten abgefragt werden. Das Gleiche gilt für Standards im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Familien, beispielsweise den »allparteilichen, zugewandten und solidarischen« Einbezug aller Prozessbeteiligten im Erstgespräch oder die Forderung, Gefährdungs- und Risikoeinschätzungen sollten gemeinsam mit der Familie erfolgen. Hier ließen sich Wahrnehmungen der Familien erheben. Bei anderen vorgeschlagenen Standards ist es nicht so leicht, Möglichkeiten einer Operationalisierung zu erkennen, beispielsweise beim Standard, die Fallarbeit im Kinderschutz »kontinuierlich zu reflektieren«.

VERGLEICH UND BEWERTUNG DER KONZEPTE

Im Vergleich der dargestellten Konzepte zeigen sich, neben eindeutig bestehenden **Unterschieden**, auch einige bemerkenswerte **Übereinstimmungen**, von denen aufgrund mangelnder Herleitungen der Standards allerdings unklar bleiben muss, ob sie sich mehr zufällig eingestellt

haben oder auf ähnlichen Quellen bzw. Erfahrungen beruhen.

ÜBEREINSTIMMUNGEN

- In allen drei Konzepten wird eine durchgängige und leichte Erreichbarkeit als Qualitätsmerkmal des Kinderschutzes angesehen.
- In allen drei Konzepten wird eine aktive Rolle der Fachaufsicht empfohlen, weiterhin wird durchgängig vorgeschlagen, Fehlschläge im Kinderschutz als Lernchance zu nutzen. Gleiches gilt für eine qualifizierte Nutzung kollegialer Beratung, die als Grundlage für Qualität in der Fallarbeit eingeschätzt wird.
- Ausreichende Ressourcen und eine gute Vernetzung werden, wenn auch mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad, ebenfalls übereinstimmend als unverzichtbare Voraussetzungen für Qualität im Kinderschutz beurteilt.
- Alle drei Konzepte nennen schließlich die Beteiligung von Eltern und Kindern als Qualitätsstandard – allerdings sind hier die Akzentuierungen und verwandten Begriffe so unterschiedlich, dass es sich vermutlich eher um einen Bereich von Dissens als von Konsens handelt.

UNTERSCHIEDE

Im Verhältnis zu den Konzepten von AFET bzw. dem Institut für Soziale Arbeit blendet der Entwurf des Amtes für Soziale Arbeit Bremen solche Schutzansprüche von Kindern gegenüber Eltern aus, die nur durch eine Schutzintervention gelöst werden können.²³ Stattdessen wird eine Form der Beziehungsgestaltung zu den Sorgeberechtigten als Standard festgelegt, deren zentrale Charakterisierungen als »dialogisch«, »zugewandt«, »solidarisch« oder »allparteilich« in den anderen beiden Konzepten fehlen.

An dieser Stelle lässt sich fragen, ob mit dem Wort »Standard« (das nur in einem der Konzepte definiert wird) möglicherweise unterschiedliche Dinge gemeint sein könnten – von »Minimalstandard« über »guter Regelfall« bis »maximal positiv formulierter Maßstab«.

Andere Punkte, an denen Unterschiede zwischen den drei Vorschlägen für Qualitätsstandards im deutschen Kinderschutz relativ klar hervortreten, betreffen beispielsweise die Anforderungen an Instrumente und Einschätzungshilfen im Kinderschutz²⁴, die Anforderungen an Schutzkonzepte sowie angebotene Hilfen²⁵ und schließlich die Bedeutung von Frühen Hilfen.

Die Unterschiede zwischen den vorgeschlagenen Qualitätsstandards liefern geradezu ein sehr gutes Argument dafür, warum es nur beschränkt sinnvoll ist, für den Kinderschutz allein über Konsensgruppen und ohne Bezug zu empirischen Indikatoren den Grad der Zielerreichung von Standards festzulegen. Selbst wenn ein solcher Konsens gelänge, ist er ohne empirischen Korrekturmechanismus doch in hohem Maße ideologiefähig und

die resultierenden Standards wären entsprechend nicht sehr belastbar. Allerdings können gerade sichtbar werdende Unterschiede in Überzeugungen, was denn einen »guten« Kinderschutz ausmacht, ein sehr lohnender Ansatzpunkt für empirische Forschung sein. So wäre es reizvoll zu prüfen, ob die für Bremen formulierten Standards dort zu veränderten Wahrnehmungen behördlichen Handelns bei Eltern in Kinderschutzfällen geführt haben und zu positiveren oder problematischeren Ergebnissen von Hilfen für Kinder.²⁶

Ein zweiter wesentlicher Grund, warum empirische Ergebniskriterien benötigt werden, ergibt sich aus dem Umstand, dass in den von Fachkräften und Experten wahrgenommenen Wirklichkeitsausschnitten unter Umständen wesentliche und zielrelevante Probleme unsichtbar bleiben. Empirische Studien am Deutschen Jugendinstitut e.V. (DJI) in den letzten Jahren haben Folgendes aufgezeigt:

- In einer ersten Stichprobe waren die ambulanten Schutzkonzepte bezüglich des substanziellen Anteils der Fälle nicht ausreichend, um weitere bedeutsame Ereignisse an Misshandlung oder Vernachlässigung zu verhindern.²⁷
- In einer anderen Stichprobe wurden in Anrufungen des Familiengerichts bei einem bedenklichen Anteil der Fälle nicht einmal alle Tatbestandsmerkmale des § 1666 BGB explizit behandelt.²⁸
- In einer dritten Stichprobe erhielten nennenswerte Anteile der (nach Gefährdungsereignissen in Pflegefamilien platzierten) psychisch belasteten Kinder

23 Das heißt nicht, dass solche Situationen oder Formen konfliktreicher Intervention ausgeschlossen werden, sie werden nur nicht erwähnt.

24 Im AFET-Konzept wird nur gefordert, dass der diagnostische Zugang alle »wesentlichen« Quellen für sozialpädagogische Diagnostik berücksichtigen müsse (Fakten, Selbstdeutungen der Betroffenen und Hilfesgeschichte) und die Erarbeitung bzw. Überprüfung unter Einbezug der Fachkräfte erfolgen. Weitere Qualitätsmerkmale werden nicht genannt. Im Konzept des Instituts für Soziale Arbeit (ISA) wird gefordert, nur evaluierte diagnostische Verfahren sollten eingesetzt werden. Im Konzept des Amtes für Soziale Dienste Bremen wird von »fachlich anerkannten« und »praktikablen« Verfahren gesprochen, wobei die im Konzept genannten Beispiele für Verfahren zeigen, dass eine Evaluation, also Befunde zur Aussagekraft und Zuverlässigkeit, nicht als notwendige Voraussetzung für fachliche Anerkennung angesehen werden.

25 Im AFET-Konzept wird gefordert, dass Hilfen dem festgestellten Bedarf entsprechen bzw. zum Abbau vorhandener Risiken geeignet sein müssen; wie diese Entsprechung oder Eignung jedoch festgestellt werden soll, bleibt offen. Im Konzept des Institutes für Soziale Arbeit wird gefordert, dass spezifische Angebote für die verschiedenen Gefährdungsformen bereitgehalten werden sollen. Wirkungsnachweise werden nicht gefordert. Im Konzept des Amtes für Soziale Dienste Bremen ist von Hilfen zur Erziehung relativ wenig die Rede. Allerdings wird gefordert, dass Hilfen auf der Grundlage multiperspektivischer Problemkonstruktionen mit individuellen und flexiblen Hilfezielen sowie unter Einbezug der Hilfeprozess- und Ergebnisforschung formuliert werden müssten. Diese legen nahe, dass nicht so sehr Eltern und Kindern individualistisch Veränderungen abfordert werden sollten, sondern dass vielmehr an den Lebensumständen gearbeitet werden sollte (S. 46).

keine angemessene therapeutische Versorgung und es bildeten sich somit hohe Raten chronifizierender psychischer Störungen heraus.²⁹

Würden solche Befunde als Hinweise auf spezifische Qualitätsprobleme im Kinderschutzsystem akzeptiert, wären darauf bezogen qualitätsfördernde, spezifische Standards sinnvoll. Dies können die analysierten Vorschläge, die nicht auf empirische Qualitätsindikatoren zurückgreifen konnten, jedoch nicht leisten.

26 Zu den Ergebnissen eines in mancherlei Hinsicht ähnlichen Modellversuchs in Kanada vgl. Cameron u.a. 2011.

27 Strobel u.a. 2008.

28 Kindler u.a. 2008.

29 Kindler u.a. 2011, S. 209ff.

6

MÖGLICHE QUALITÄTSINDIKATOREN FÜR DEN KINDERSCHUTZ IN DEUTSCHLAND

Qualitätsindikatoren sollen Hinweise auf den Grad der Erreichung von zentralen Zielen im Kinderschutz geben (vgl. **Kapitel 2**). Wie im **Kapitel 3** erläutert, werden hierfür pro Ziel in der Regel mehrere Indikatoren benötigt, um ein einigermaßen abgerundetes und zuverlässiges Bild zu erhalten. Grund dafür ist der Umstand, dass der Grad der Erreichung für die wichtigsten Ziele in der Regel nicht direkt beobachtet bzw. nicht mit einem einzelnen Indikator umfassend gemessen werden kann, sodass eine Annäherung über mehrere, methodisch vielfältige Indikatoren versucht werden muss.

Qualitätsindikatoren lassen sich verschieden ordnen, etwa nach Bereich, Methode oder Informationsquelle. Die nachfolgende Darstellung ordnet jedem der fünf identifizierten Hauptziele des deutschen Kinderschutzsystems mehrere Indikatoren zu³⁰. Angesichts des gegenwärtigen internationalen und nationalen Diskussionsstandes kann es sich dabei nur um einen Entwurf handeln.

Die von John Poertner u.a. (2008) geforderte Sparsamkeit – das heißt: das Ziel, aussagekräftige Beschreibungen mit so wenigen Indikatoren wie möglich zu erreichen – wird dabei noch unzureichend berücksichtigt, da erst nach Praxiserprobungen eine Entscheidung darüber fallen sollte, welche Indikatoren verzichtbar erscheinen bzw. welche Indikatoren nur mit einem unvertretbar hohem Aufwand erhoben werden können. Die Jugendhilfestatistik und Justizstatistik in ihrer gegenwärtigen Form dokumentieren zwar Aktivitäten des jeweiligen Systems, sind aber nicht auf die Erfassung von Qualität hin ausgelegt³¹, sodass in jedem Fall einige zusätzliche Erhebungen notwendig sind, was jedoch mit Aufwand und Kosten verbunden ist.

Das vorrangige Ziel ist, die Qualität des Kinderschutzsystems auf lokaler Ebene beschreiben zu können.

Qualitätsindikatoren für das Kinderschutzsystem auf Landes- oder Bundesebene bzw. auf Team- oder Einzel-fallebene müssten jedoch anders aussehen.

Im Folgenden wird jeder vorgeschlagene Indikator kurz erläutert.

QUALITÄTSINDIKATOREN FÜR DAS ZIEL »PRÄVENTION« DURCH FRÜHE UNTERSTÜTZUNGSANGEBOTE (FRÜHE HILFEN)

Ungeachtet des Umstandes, dass Frühe Hilfen nicht nur dem Ziel der Prävention von Kindeswohlgefährdung dienen, wäre ein solcher Effekt doch zweifellos zentral beabsichtigt. Hierfür werden folgende fünf Qualitätsindikatoren vorgeschlagen:

1) Das lokale Vorhandensein eines oder mehrerer Unterstützungsangebote für belastete Eltern mit Säuglingen bzw. Kleinkindern ohne bereits bestehende Erziehungsschwierigkeiten oder mit Erziehungsschwierigkeiten, die spezifisch für das Säuglings- und Kleinkindalter sind

Der Weg zum angestrebten Effekt muss damit beginnen, dass entsprechende Angebote überhaupt gemacht werden. Da Frühe Hilfen keine mit einklagbaren Leistungsansprüchen versehene Pflichtleistung der Jugendhilfe oder eines anderen Sozialgesetzbuches darstellen, ist die Frage bedeutsam, ob solche Angebote lokal überhaupt vorhanden und prinzipiell sinnvoll sind, wobei die Betonung des Unterstützungscharakters der Maßnahmen reine Begrüßungsbesuche oder Ähnliches von einer Wertung bei diesem Punkt ausschließt.

30 Eine andere Gliederung nach Arten von Indikatoren findet sich mit Beispielen und einer kurzen Erwägung zu Vor- und Nachteilen im Anhang.

31 Dies ergibt sich vor allem aus dem Umstand, dass Maßnahmen bzw. Verfahren weitgehend kontextfrei, also ohne Eingangsvoraussetzungen und weiteren Verlauf gezählt werden. Durch den Umbau der Jugendhilfestatistik wird es in absehbarer Zeit zwar möglich sein, die Anzahl der Gefährdungsmeldungen und der als Kindeswohlgefährdung eingestuften Fälle zu erheben, jedoch sagt diese Anzahl wenig über die Qualität des Kinderschutzsystems aus. Teilweise wurde versucht, über interkommunale Vergleichsringe einen Einblick in Gewährungspraktiken zu erhalten, jedoch stellt sich hier das Problem einer fehlenden Risikoadjustierung, d.h., da die in den Jugendämtern A und B versorgten Familien sich in unbekanntem Ausmaß unterscheiden, können Unterschiede in den bewilligten Hilfen nur zu einem unbekanntem Teil auf Unterschiede in der Gewährungspraxis der Jugendämter A und B zurückgeführt werden.

32 Tatsächlich zeigen die Zahlen der Kinder- und Jugendhilfestatistik eine anhaltende Unterrepräsentation von Säuglingen und Kleinkindern bei den Hilfen zur Erziehung. Beispielsweise beträgt die Quote der Inanspruchnahme für Hilfen zur Erziehung im aktuellsten Länderbericht für Nordrhein-Westfalen für Kinder im ersten Lebensjahr 130 pro 10.000 und im 2. Lebensjahr 198 pro 10.000, während die Quote der Inanspruchnahme für alle unter Achtzehnjährigen bei 263 pro 10.000 liegt (Schilling u.a. 2011 S. 13).

Die Kinder- und Jugendhilfe war vor der Diskussion um Frühe Hilfen nur mäßig³² darin erfolgreich, Eltern mit bereits bestehenden, aber für das Säuglings- und Kleinkindalter spezifischen Erziehungsschwierigkeiten (vor allem frühkindlichen Regulationsstörungen) zu erreichen sowie frühe Regulationsstörungen bei mehrfach belasteten Eltern eine auslösende Bedingung für Gefährdungseignisse sein zu können.³³ Insofern erscheint es inhaltlich begründet, auch solche Angebote hier zu (be)werten.

Etwas schwieriger ist die Frage, zu entscheiden, inwieweit Angebote für alle Eltern mit Säuglingen und Kleinkindern oder nur Angebote für belastete Gruppen im Hinblick auf die Prävention von Kindeswohlgefährdung gezählt werden sollten – beispielsweise für Jugendliche Mütter, soziökonomisch benachteiligte Eltern, Eltern mit »Startschwierigkeiten« im Beziehungsaufbau zum Kind. Die Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass sich nach epidemiologischen Forschungen³⁴ die Mehrzahl der frühen Gefährdungen in einer relativ kleinen Gruppe von Familien mit mehrfach belasteten Eltern ereignet, diese aber offene Angebote weniger häufig nutzen und vergleichsweise schlecht in ihnen gehalten werden können, sodass sie in der Regel besondere Unterstützungsformate benötigen. Demnach ist es sinnvoll, an dieser Stelle vorrangig spezifische Angebote für belastete Eltern zu zählen.

2) Das Investment in Frühe Hilfen pro 1.000 Kinder in den ersten drei Lebensjahren

In Ergänzung des ersten Kriteriums sollte nach Möglichkeit auch dieses zweite Kriterium berechnet werden. Zwar garantiert ein hohes Investment in keiner Weise hohe Qualität, aber umgekehrt werden im Bereich Früher Hilfen örtlich zwar Projekte geschaffen, die jedoch so minimal finanziert sind, dass (selbst bei gegebener Wirksamkeit im Einzelfall) ein auf der Populationsebene sichtbarer präventiver Effekt ausgeschlossen erscheint.

Sinnvoller wäre ein risikoadjustiertes Investment, also ein Investment pro 1.000 Kinder im Alter bis zu drei Jahren, deren Eltern unterstützungsbedürftig erscheinen. Ein solches Investment kann jedoch nur in denjenigen Kommunen berechnet werden, in denen eine systematische Zusammenarbeit mit den Geburtskliniken besteht und dort Vorgehensweisen installiert sind, nach denen routinemäßig bei Geburten zumindest darüber nachgedacht wird, ob ein Unterstützungsbedarf durch Frühe Hilfen besteht.³⁵

3) Die Qualität der Kooperationsbeziehungen mit zentralen Netzwerkpartnern im Bereich Früher Hilfen

Frühe Hilfen können nur wirken, wenn sie diejenigen Eltern auch tatsächlich erreichen, bei denen Unterstützungsleistungen einen kritischen Unterschied ausmachen könnten. Case-Flow-Analysen deuten darauf hin, dass hierfür bei einem erheblichen Teil der Fälle Kooperationspartner erforderlich sind, die Kontakt zu belasteten Eltern haben und die bereit sowie in der Lage sind, betreffende Eltern anzusprechen und zur Inanspruchnahme von Hilfen ermutigen bzw. sie dabei begleiten können.

Wie diese Kooperationspartner (vermutlich an den meisten Orten vor allem Geburtskliniken, Schwangerschaftsberatungsstellen Kinderärztinnen und Kinderärzte) das Angebot Früher Hilfen und die Responsivität des Systems bei Fallzuweisungen beurteilen, dürfte daher von hoher Bedeutung für die Effektivität Früher Hilfen auf Populationsebene sein. Idealerweise können solche Haltungen in mehrjährigen Abständen möglichst durch externe Befragungspersonen mittels kurzer, schriftlich angekündigter und anonymisiert ausgewerteter Telefoninterviews erhoben werden, was unter Umständen zugleich einen Anlass bieten könnte, um Informations- und Schulungsbedarfe abzufragen.³⁶

33 Reijneveld u.a. 2004.

34 Parrish u.a. 2011; Wu u.a. 2004.

35 Im Ortenaukreis hat eine risikoepidemiologische Erhebung an allen Geburtskliniken ergeben, dass bei 4% der Geburten die Eltern drei oder mehr relevante Belastungen aufweisen und daher vermutlich von Frühen Hilfen profitieren könnten (Ziegenhain u.a. 2011).

36 Prinzipiell ist es auch möglich, die Anzahl der aus verschiedenen Bereichen überwiesenen Familien zu zählen. Allerdings hat ein solches Vorgehen den Nachteil, dass unbekannt bleibt, ob Überweisungen mangels geeigneter Fälle oder aus Unkenntnis bzw. Vorbehalten unterblieben sind. Prozentauswertungen sind hier eher ungeeignet, da es dann zu Konkurrenzen mit Selbstmeldern oder Überweisungen aus dem Bereich der Jugendhilfe herauskommt, die aber ebenfalls erwünscht sind, sodass ein hoher Prozentanteil an Überweisungen durch Kooperationspartner kein Anzeichen für ein besonders gut funktionierendes System Früher Hilfen ist.

4) Die Wirksamkeitsbelege für eingesetzte Hilfekonzepte

In den letzten Jahren haben immer mehr Befunde³⁷ gezeigt, dass wenig ausgearbeitete und nicht durch Lernzyklen mit empirischer Wirksamkeitskontrolle gegangene Hilfekonzepte im Durchschnitt allenfalls schwache Effekte erzielen. Mit besser ausgearbeiteten und geprüften Hilfekonzepten kann jedoch mehr für und mit Klientinnen und Klienten erreicht werden. Dieses Faktum ist demnach als Qualitätsindikator anzusehen, inwieweit Hilfekonzepte eingesetzt werden, für die Wirksamkeitsbelege vorliegen.

Wie gut vorliegende Wirksamkeitsbelege sind, lässt zumindest grob auf einer für die Jugendhilfe entwickelten Skala von Jan Veerman und Tom van Yperen (2007)³⁸ einschätzen. Bei offen angelegten Systemen Früher Hilfen, die Eltern in sehr verschiedene Angebote weitervermitteln, können in Workshops relevante Fallgruppen gebildet werden³⁹, um zu erörtern und abzuwägen, welche Hilfekonzepte hierfür passend sind. Es ist kein realistisches Ziel für die Praxis, Wirksamkeitsbelege ohne Kooperation mit Wissenschaft und ohne Forschungsmittel selbst zu erarbeiten. Realistisch ist aber, sich um einen lokalen Einsatz geprüfter Konzepte zu bemühen und für eine sorgfältige Implementierung zu sorgen.

5) Eine abnehmende Anzahl an Inobhutnahmen oder strittigen, d.h. gerichtlich durchgesetzten Fremdunterbringungen in den ersten drei Lebensjahren

Aufgrund sogenannter Surveillance-Effekte⁴⁰ sollte nicht ohne Weiteres erwartet werden, dass Frühe Hilfen zu sin-

kenden Raten von Hilfen zur Erziehung oder Kindeswohlgefährdungen bei Kindern in den ersten drei Lebensjahren führen. Allerdings ist zu erwarten, dass krisenhafte Zuspitzungen eher abgefangen und Eltern auch eher davon überzeugt werden können, einen ernsthaften Versuch zu unternehmen, und sie so zu unterstützen, dass das Kind bei ihnen verbleiben kann. Daher sollten zumindest die Zahlen für Inobhutnahmen und strittige Herausnahmen zurückgehen. Sinnvoll gezählt werden kann dies allerdings nur bei einer großen versorgten Bevölkerung. Falls im Rahmen interkommunaler Vergleichsringe Zahlen aus anderen Kommunen zur Verfügung stehen, kann dies die Bewertung entsprechender Zahlen wesentlich erleichtern.

QUALITÄTSINDIKATOREN FÜR DEN SCHUTZ DER VON GEFÄHRDUNG BETROFFENEN KINDER UND FÜR DIE GEWÄHRLEISTUNG EINER POSITIVEN ENTWICKLUNG

Ohne Zweifel haben Kinder Anspruch auf Schutz vor Vernachlässigung, Misshandlung und Missbrauch. Wie gut dieser Anspruch vonseiten des Kinderschutzesystems eingelöst wird, ist auf der Ebene aller Familien in der Bevölkerung nur mittels aufwendiger Dunkelfeldstudien zu klären, womit der Grad der Zielerreichung im Hinblick auf dieses zweite Hauptziel des Kinderschutzesystems praktisch nicht direkt zu messen ist.

* **Rate der Kinder bzw. Familien, bei denen es nach einer bekannt gewordenen Kin-**

37 Für Forschungsübersichten vgl.: van Yperen 2005; Nation u.a. 2003.

38 Dabei werden fünf Stufen mit zunehmender methodischer Aussagekraft unterschieden: (a) *Deskriptiv*, d.h. es liegt zumindest ein Konzept vor, in dem Indikation und Hilfehandeln beschrieben werden; (b) *Theoretisch*, d.h. für ein Interventionskonzept kann auf plausible Verknüpfungen mit Grundlagenforschung und zustimmende Einschätzungen von Experten im Feld verwiesen werden; (c) *Indikativ – schwach*, d.h. es liegen zumindest Feldstudien vor, die zeigen, dass mit einer Intervention Ziele und Zufriedenheit bei den Klientinnen und Klienten erreicht werden können; (d) *Indikativ – stark*, d.h. positive Veränderungen im Verlauf einer Intervention lassen sich durch quasiexperimentell arbeitende oder normbezogene (z.B. standardisierte Einschätzungen der Belastung durch Verhaltensauffälligkeiten nutzende) Studien zeigen; (e) *Kausal* und *anwendbar*: Die Wirkung und Anwendbarkeit einer Intervention wird durch randomisierte Kontrollgruppenstudien und Effizienzstudien belegt.

39 Vgl. Kindler 2011b.

40 Von Surveillance-Effekten wird dann gesprochen, wenn Frühe Hilfen unter anderem den Effekt haben, dass in der Familie bestehende Probleme aufgrund von Fachkraft-Kontakten und/oder mehr Vertrauen zum Hilfesystem eher bekannt werden als bei Familien, die nicht an Frühen Hilfen teilnehmen, d.h. bei hohen Dunkelfeldzahlen kann es sein, dass selbst durch prinzipiell wirksame (wenngleich nicht zu 100% wirksame) Frühe Hilfen nur die Anzahl der unerkannten Kindeswohlgefährdungen sinkt, nicht aber die Zahl der bekannt werdenden Fälle.

deswohlgefährdung kurz- oder mittelfristig erneut zu Gefährdungsmeldungen bzw. bestätigten Gefährdungseignissen kommt

Dieser Qualitätsindikator findet sich (nicht überraschend) in allen drei untersuchten internationalen Indikatoren-Systemen. Als gesellschaftlich zu garantierender Minimalstandard gilt, dass das Kinderschutzsystem nach bekannt gewordenen Gefährdungseignissen fachlich qualifizierte Anstrengungen unternimmt, um betroffene Kinder und Geschwister vor weiteren Gefährdungseignissen zu schützen.

Zugleich ist aufgrund eingeleiteter Schutz- und Hilfe-maßnahmen die Wahrscheinlichkeit moderat erhöht, dass erneute Gefährdungseignisse bekannt werden. In einer Untersuchung⁴¹ in zwei deutschen Großstädten konnte gezeigt werden, dass erneute, bekannt gewordene Gefährdungsmeldungen und Gefährdungseignisse einigermaßen reliabel aus Fallakten herausgelesen werden können. Da es sich hier um einen als zentral anzusehenden Qualitätsindikator handelt, ist der mit der regelmäßigen Ziehung und Auswertung einer Stichprobe an Gefährdungsfällen verbundene Aufwand vermutlich vertretbar. Die Rate sollte bezogen auf all diejenigen Familien berechnet werden, bei denen nach einem Gefährdungseignis mindestens ein Kind verbleibt bzw. ein Kind neu hineingeboren wird. Eine so berechnete Rate wäre auch gegenüber der örtlich sehr unterschiedlichen Quote der Fremdunterbringung nicht verzerrt.

*** Erreichbarkeit des Kinderschutzsystems für Personen, die eine Gefährdungsmeldung machen wollen**

Die Erreichbarkeit für und der professionelle Umgang mit Menschen, die eine Gefährdungsmeldung machen wollen, ist ein wichtiger Aspekt der Qualität des Kinderschutzsystems – zumal eine entsprechende Mitteilung häufig ein unverzichtbarer erster Schritt für Schutz- und Hilfe-maßnahmen ist. Gefährdungseignisse sind verhältnismäßig selten und häufig verborgen, sodass die Möglichkeiten des Kinderschutzsystems, solche Ereignisse ohne Hinweis aus dem alltäglichen Umfeld eines Kindes wahrzunehmen, beschränkt sind.

*** Fachliche Fundierung von Gefährdungseinschätzungen und Hilfe- bzw. Schutzkonzepten**

Die fachliche Fundierung von Gefährdungseinschätzungen sowie von Hilfe- bzw. Schutzkonzepten hat mehrere, auch unterschiedliche Aspekte – je nach im Raum stehender Gefährdungsform. Das macht die Einschätzung kompliziert. Allerdings deuten die internationalen Erfahrungen darauf hin, dass eine vor allem auf die formale Einhaltung von Verfahrensbestimmungen gerichtete Beurteilung die Qualität eher unterminiert als fördert. Demnach ist vorzuschlagen, einen Index zur fachlichen Fundierung zu bilden, der eine Auswahl wichtiger Aspekte berücksichtigt.

Im Mittelpunkt steht die fachliche Seite der Gefährdungseinschätzung und der Hilfe- bzw. Schutzplanung, während die Kontaktgestaltung zu Kind und Familie, die zweifellos ebenfalls einen fachlichen Aspekt des Handelns der Fachkräfte darstellt, im Zielbereich »Partizipation« berücksichtigt wird. Hierfür sind fünf Aspekte zu berücksichtigen, die in ein- oder mehrjährigen Abständen bei einer Stichprobe von mindestens 30 Akten von Fällen mit Gefährdungsmeldung auf einer Skala von 0 bis 4⁴² eingeschätzt und gleichgewichtet aggregiert werden:

- Inwieweit werden bei Fällen mit einem im Raum stehenden sexuellen Missbrauch die prinzipiell zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Verdachtsklärung⁴³ angemessen genutzt und zusammenfassend abgewogen?
- Inwieweit werden bei Fällen mit belegter oder wahrscheinlicher Misshandlung bzw. Vernachlässigung die sechs wichtigsten Faktoren für das Wiederholungsrisiko⁴⁴ in der Akte erkennbar geprüft und zusammenfassend abgewogen?
- Inwieweit liegt in Fällen mit belegter oder wahrscheinlicher Gefährdung dem vorgeschlagenen Hilfe- oder Schutzkonzept eine nachvollziehbare Fallanalyse zugrunde, die eine Hypothese über Ursachen des elterlichen Verhaltens und der elterlichen Bereitschaft bzw. Fähigkeit zur Mitarbeit beinhaltet?
- Inwieweit wird in Anrufungen des Gerichts nachvoll-

41 Strobel u.a. 2008.

42 0: Im Fall nicht anwendbar, 1: nicht überzeugend/nicht nachvollziehbar; 2: ansatzweise überzeugend/nachvollziehbar; 3: sehr überzeugend/nachvollziehbar.

43 Vgl. Unterstaller 2006.

44 Vgl. Kindler 2006.

ziehbar auf beide Tatbestandsmerkmale des § 1666 BGB eingegangen?

- Inwieweit wird nach Fremdunterbringungen in der Akte explizit herausgearbeitet, welche »Barrier«⁴⁵ vor einer Rückführung zu den Eltern abgebaut werden müssten?

* **Förderliche organisationale Rahmenbedingungen für die Bearbeitung von Gefährdungsfällen**

Alle deutschen Vorschläge für Standards im Bereich Kinderschutz verweisen auf die förderliche oder belastende Bedeutung der organisationalen Rahmenbedingungen für die Qualität des Kinderschutzhandelns der Fachkräfte. In der Bandbreite der Vorschläge wird sichtbar, dass sowohl »harte« Faktoren (z.B. Fallbelastung pro Vollzeitstelle) als auch organisationskulturelle Faktoren für bedeutsam eingeschätzt werden. Da diese Faktoren sehr unterschiedlich erhoben werden können, ist eine Entscheidung notwendig, ob alle ausgewählten Aspekte auf ein einheitliches Mess- bzw. Prüfniveau gebracht werden sollen, was in der Regel bei einigen Aspekten mit Genauigkeitsverlusten verbunden ist. Um die Übersichtlichkeit der Qualitätsindikatoren zu wahren, wird dies hier aber trotzdem vorgeschlagen.

Es wird empfohlen mindestens sechs Aspekte mit »ja«/»nein« zu berücksichtigen:

- Entspricht die Personalausstattung dem Ergebnis einer aktuellen Personalbemessungsuntersuchung?
- Geben in einer anonymen Befragung weniger als 35% der Fachkräfte an, dass sie sich meist oder dauerhaft überfordert fühlen?
- Geben in einer anonymen Befragung weniger als 35% der Fachkräfte an, dass sie sich bei kollegialen Fallberatungen mehr Struktur oder ein besseres Beratungsklima wünschen?
- Geben bei einer anonymen Befragung weniger als 35% der Fachkräfte an, dass sie mehr Anleitung bzw. Rücksprachemöglichkeit mit der Leitung wünschen?
- Geben in einer anonymen Befragung weniger als 35%

der Fachkräfte an, dass sie sich mehr Fallsupervision zu Gefährdungsfällen wünschen?

- Liegt die gemeinsame Seitenanzahl aller Dienstanweisungen zu Gefährdungsfällen noch unter 30 Seiten?

* **Sicherung positiver Entwicklungsverläufe von Kindern, für die nach Gefährdungserfahrungen ein Amtsvormund bestellt bzw. eine Pflegschaft eingerichtet wurde**

Erfahrungen von Vernachlässigung, Misshandlung und Missbrauch beeinträchtigen das Leben betroffener Kindern nachhaltig. Daher bemisst sich die Qualität des Kinderschutzsystems auch daran, inwieweit es gelingt – über die Abwendung weiterer Gefährdung hinaus – Bedingungen für eine positive Entwicklung betroffener Kinder zu schaffen. Während eine routinemäßige Erhebung der Entwicklungsverläufe aller Kinder nach Gefährdung allein aufgrund der meist bei den Eltern verbleibenden Sorgerechte sehr kompliziert wäre, besteht diese Möglichkeit eher bei Kindern, für die eine Amtsvormundschaft bzw. Pflegschaft eingerichtet wurde.

Zugleich ist unbestritten, dass es sich hier um eine Gruppe von Kindern handelt, für die eine besondere öffentliche Verantwortung besteht. Für ein routinemäßiges jährliches, eventuell an das Hilfeplangespräch anzubindendes Screening werden folgende drei Indikatoren vorgeschlagen:

- Rate der Kinder, die in einem standardisierten Fragebogenverfahren⁴⁶ von den Pflegeeltern bzw. der Bezugserzieherin/dem Bezugserzieher als klinisch auffällig eingestuft werden und bei denen keine Psychotherapie eingeleitet ist oder läuft.
- Rate der schulpflichtigen Kinder, bei denen im letzten Zeugnis oder Zwischenzeugnis erhebliche Leistungsprobleme deutlich werden bzw. es sich dort abzeichnet, dass kein qualifizierender Schulabschluss erreicht werden kann und obendrein keine Nachhilfe erfolgt.
- Rate der Kinder mit zwei oder mehr Aufenthaltswechseln in den vergangenen fünf Jahren.

45 Vgl. Kindler u.a. (011, S. 642ff.

46 Leicht anzuwenden und kostenlos zu beziehen ist etwa die deutsche Fassung des *Strengths and Difficulties Questionnaire* (SDQ) (»Fragebogen zu Stärken und Schwächen«).

47 Für eine Forschungsübersicht vgl. Kindler 2010.

QUALITÄTSINDIKATOREN FÜR DIE SCHAFFUNG VON GUTEN NETZWERKEN UND POSITIVEN KOOPERATIONSBEZIEHUNGEN IM KINDERSCHUTZ

Einerseits ist dem Konzept des Amtes für Soziale Arbeit Bremen darin zuzustimmen, dass Kinderschutz häufig nur in der Zusammenarbeit mehrerer Stellen und, nach Möglichkeit, mit der Familie gelingt; andererseits deutet die Befundlage⁴⁷ darauf hin, dass vereinbarte oder nur auf einer fallübergreifenden Ebene gelebte Kooperationen in Gefahr stehen, ohne Effekt auf der Fallebene zu bleiben. Dementsprechend war es bei der Formulierung der vorgeschlagenen Qualitätskriterien für diesen Bereich wichtig, einen Fallbezug herzustellen und dabei nicht nur auf die Identifikation von Gefährdungsfällen, sondern auch auf Kooperationen im Verlauf der weiteren Bearbeitung zu achten. Im Folgenden werden dazu fünf Indikatoren vorgeschlagen:

- * **Im Jugendamt oder in einem Netzwerkremium gibt es einen – auf der Evaluation von Kooperationsvereinbarungen oder aus problematisch verlaufenen Kinderschutzfällen bzw. einer Fachkraftumfrage entstandenen – Plan, welche Institutionen wie neu oder besser in die Zusammenarbeit im Kinderschutz eingebunden werden sollen**

Nach vielfach positiv verlaufenen Bemühungen um die Gründung von Netzwerken im Kinderschutz steht die Praxis jetzt überwiegend vor der Herausforderung, die Zusammenarbeit fallpraktisch möglichst gut wirksam werden zu lassen und noch vorhandene Lücken im Netzwerk zu schließen – Lücken, die beispielsweise häufig die Erwachsenenpsychiatrie oder niedergelassene Fachärztinnen und Fachärzte betreffen. Hierauf zielt folgender Qualitätsindikator:

- * **Anteil der Gefährdungsmitteilungen durch Netzwerkpartner pro Jahr, bei denen die Überprüfung durch das Jugendamt keine vorliegende Kindeswohlgefährdung ergibt**

Ist dieser Anteil an falsch als positiv eingeschätzten Meldungen sehr hoch, kann dies auf unzureichende gemeinsame Grundlagen beim Verständnis von Gefährdung oder den beim Netzwerkpartner herrschenden Eindruck hindeuten, dass es eine Gefährdung brauche, um die Aufmerksamkeit des Jugendamtes zu gewinnen. Diese Kennzahl ist auch deshalb wichtig, weil bei hohen Werten im zeitlichen Verlauf mit einer abnehmenden Kooperationsbereitschaft der Netzwerkpartner zu rechnen ist. Da alle Ämter nach § 98 SGB VIII Gefährdungsmeldungen bereits statistisch erfassen⁴⁸, ist diese Kennzahl relativ leicht zu berechnen.

- * **Anteil der Träger für ambulante Hilfen zur Erziehung, die mindestens ein positiv auf Wirksamkeit hin überprüftes Hilfekonzept für Vernachlässigung oder Misshandlung anbieten**

Die im europäischen Vergleich in Deutschland hohe Anzahl an Kindern, die nach Gefährdung fremduntergebracht werden, hat eine Ursache vermutlich in Unsicherheiten bezüglich der Wirkung ambulanter Hilfen in diesen Fällen bzw. im Fehlen spezialisierter Hilfekonzepte nach Gefährdung.

Aufgrund der Vorrangigkeit einer Wiederherstellung der elterlichen Erziehungsfähigkeit vor einer Fremdunterbringung ist die Weiterentwicklung ambulanter Hilfen in diesem Bereich wichtig. Sie kann aber nur in Kooperation mit den Trägern gelingen. Inwieweit Träger hier Angebote machen bzw. Jugendämter hier auf Weiterentwicklung drängen, könnte daher ein fallbezogen sehr wichtiger Indikator für eine planerische Zusammenarbeit sein.⁴⁹

- * **Anteil der Pflegeeltern, die sich mehr fachliche Vorbereitung und Begleitung wünschen**
- Jüngere Kinder, die nach Gefährdungsereignissen nicht bei wenigstens einem Elternteil verbleiben können, werden meist in Pflegefamilien untergebracht, wobei der Verlauf dieser Platzierung häufig große Bedeutung für die weitere Entwicklung der Kinder hat. Soweit bekannt fühlt sich ein substanzieller Anteil der Pflegeeltern fachlich durch den Pflegekinderdienst des Jugendamtes bzw.

48 Vgl. Wohlgemuth 2009.

49 Als Maßstab dafür, ob es sich um ein empirisch geprüftes Hilfekonzept handelt, wird Stufe d) und darüber im Einteilungsraster von Veerman/van Yperen (2007) vorgeschlagen (vgl. Fußnote 36).

einen damit beauftragten Träger fachlich nicht ausreichend begleitet.

Eine verbesserte Zusammenarbeit mit Pflegeeltern kann daher ein auf Fallebene wichtiger Qualitätsindikator für das Kinderschutzsystem sein, wobei vorge schlagen wird, schriftliche anonyme Erhebungen nur in mehrjährigen Abständen durchzuführen, um Raum für Veränderung zu lassen. Dieser Qualitätsindikator ist im Übrigen auch deshalb wichtig, weil Pflegeeltern, die sich gut unterstützt fühlen, häufig weitere Pflegefamilien werben und die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Pflegefamilien eine wichtige Systemressource für den Schutz gefährdeter Kinder darstellt.

*** Anteil der Anrufungen des Familiengerichtes pro Jahr, die mit einer Ablehnung vom Jugendamt angestrebter Schutzmaßnahmen enden**

Im Verhältnis zwischen Familiengericht und Jugendamt, die beide gemeinsam den institutionellen Kern des Kinderschutzsystems bilden, kann ein hoher Anteil an Anrufungen, in denen das Gericht vom Jugendamt angestrebte Sorgerechtsingriffe ablehnt, einen ernsthaften Hinweis auf Störungen in der Zusammenarbeit darstellen. Zwar ergibt sich daraus nicht unmittelbar die Erkenntnis, worauf diese Probleme resultieren und ob etwa eine Schulung bezüglich der Argumentation vor Gericht ein geeignetes Gegenmittel sein könnte. In jedem Fall aber handelt es sich um eine Information mit Fallrelevanz, da es sehr schwer sein kann, nach einer gescheiterten Anrufung des Gerichts weiter mit Familien zu arbeiten.

QUALITÄTSINDIKATOREN FÜR DIE BEACHTUNG DER PARTIZIPATIONSRECHTE VON ELTERN UND KINDERN IN KINDERSCHUTZVERFAHREN

Partizipationsrechte von Eltern und Kindern sind im Verfahren nach § 8a SGB VIII und im familiengerichtlichen Verfahren nach § 1666 BGB nicht nur verbrieft; es liegt auch im Interesse der Fachkräfte, die Eltern und Kinder zur Partizipation zu ermutigen, da deren Haltungen zum einen für die Beurteilung der Situation wichtig sind und zum anderen eine tatsächlich gelingende Mitwirkung an Hilfeprozessen wesentlich erleichtert, wenn sie nicht (wie

bei ambulanten Hilfen) sogar deren Voraussetzung ist.

Methodisch ist gelingende Partizipation allerdings nicht ganz einfach zu erfassen, da taktisch wenig offene Verhaltensweisen bzw. ein Nutzen von Partizipationschancen, um Probleme zu verdecken, bei Eltern ebenso vorkommen wie aufseiten der Fachkräfte intransparente oder beschuldigende Haltungen, die Partizipation erschweren.

Im Folgenden werden dazu vier Indikatoren vorgeschlagen:

*** Anteil von Gefährdungsfällen, in denen Äußerungen der Sorgeberechtigten zu ihrer Beurteilung der Gefährdungssituation in der Akte dokumentiert sind**

Für mehrere der vorangegangenen Qualitätsindikatoren ist es erforderlich, eine aktuelle Stichprobe von etwa 30 Gefährdungsfällen zu ziehen. Es wird vorgeschlagen, diese Akten auch danach auszuwerten, inwieweit darin Äußerungen der Sorgeberechtigten zu ihrer Beurteilung der Gefährdungssituation dokumentiert sind. Auch wenn solche Äußerungen unter Umständen widersprüchlich oder schwankend sind, ist die Dokumentation solcher Äußerungen doch zumindest ein Zeichen dafür, dass

- die Eltern Gespräche als Raum, in dem sie sich äußern können, verstanden haben;
- über das im Mittelpunkt stehende Thema einer möglichen Gefährdung gesprochen wurde;
- die Äußerungen der Eltern für die Fachkraft wichtig genug waren, um sie zu dokumentieren.

*** Anteil von Gefährdungsfällen, in denen Vorschläge der Sorgeberechtigten zur Erhöhung der Sicherheit des Kindes dokumentiert sind**

Inwieweit es gelingt, eine positive Bereitschaft zur Mitwirkung zu fördern bzw. aufrecht zu erhalten, kann eher gemessen werden, wenn Akten nach dokumentierten Lösungsvorschlägen von Eltern durchsucht werden und zwar auch dann, wenn ein grundsätzlicher Dissens hinsichtlich der Beurteilung der Gefährdungssituation besteht, da manche Sorgeberechtigten – auch wenn sie keine Gefährdung sehen – trotzdem bereit sind, an einer kooperativen Lösung mitzuarbeiten.

Es ist zwar naheliegend, dass die Rate der Fälle mit solchen dokumentierten Vorschlägen kaum in die Nähe von 100% geraten kann, aber unterhalb solch überzoge-

ner Erwartungen spiegeln höhere Werte eine partizipationsfreundlichere Praxis.

- * **Anteil der Gefährdungsfälle mit über fünfjährigen Kindern, in denen aus der Akte klar hervorgeht, dass die Fachkraft einen Versuch unternommen hat, dem Kind den Ablauf bzw. geplante Schutzmaßnahmen zu erklären und ein Beratungsangebot zu machen**

Kinder können nur partizipieren, wenn ihnen das Geschehen erklärt wird. Während entsprechende Informationen den Sorgeberechtigten kaum je vorenthalten werden, entsteht bei Kindern leicht die Situation, dass sie keine, sehr bruchstückhafte oder nur sehr verzerrte Informationen haben. Deshalb ist ein Gespräch, das vorrangig der Information des Kindes dient, häufig eine Voraussetzung, die eine Partizipation des Kindes überhaupt erst ermöglicht bzw. begünstigt.

Ein solcher Indikator ist auch insofern mit Blick auf die Partizipation von Kindern besser geeignet, da manche Kinder aus verschiedenen Gründen keine Angaben zu ihrer Wahrnehmung einer eventuellen Gefährdung machen wollen; somit können dann unter Umständen keine entsprechenden Äußerungen dokumentiert werden.

- * **Vorhandensein von Fortbildungsangeboten für Fachkräfte zum Themenbereich »Gespräche mit Eltern bzw. Kindern über Gefährdung«**

Die Exploration von Kindern zu eventuellen Gefährdungserlebnissen ist vor allem bei einem möglichen sexuellen Missbrauch häufig entscheidend; sie stellt jedoch zugleich aufgrund des Risikos einer suggestiven Beeinflussung des Kindes und/oder vorhandener Ängste bzw. Belastungsgefühle, die Kinder von einer Äußerung abhalten kann, eine große fachliche Herausforderung dar. Da solche Befragungen nur in einem kleinen Teil der Fälle sinnvoll an Sachverständige bzw. an die Polizei abgegeben werden können, ist es für die Qualität von Gesprächen

mit Kindern häufig von Bedeutung, ob Fachkräfte hierzu Schulung erhalten haben und über Wissen verfügen.

QUALITÄTSINDIKATOREN FÜR DAS ZIEL, LOKAL EIN KINDERSCHUTZSYSTEM ZU SCHAFFEN, DAS SEINE WIRKUNG REFLEKTIERT UND SICH SOMIT OPTIMIERT

Viele Möglichkeiten zur Verbesserung des Kinderschutzes sind eher Landes- oder Bundesaufgabe (z.B. Bereitstellung von Forschungsmitteln). Jedoch existieren auch Ansätze, die lokal genutzt werden können und sollen. Ziel ist es, die Bedingungen für ein lokal lernendes und sich verbesserndes Kinderschutzsystem zu schaffen.

Zur Frage, inwieweit solche Voraussetzungen örtlich bereits vorhanden sind, werden im Folgenden vier Indikatoren vorgeschlagen.

- * **Es gibt ein System von Qualitätsindikatoren im Kinderschutz, die regelmäßig überprüft werden**

Die Qualitätsindikatoren dienen der fundierten Eindrucksbildung, wie gut Ziele im Kinderschutz lokal erreicht werden. Die örtlich genutzten Indikatoren können aus den Vorschlägen in dieser Expertise übernommen oder aus den analysierten Systemen von Qualitätsstandards abgeleitet werden. Die Überprüfung soll regelmäßig, aber in längeren Abständen erfolgen, beispielsweise alle zwei oder drei Jahre) erfolgen, um Raum für Verbesserungen zu lassen. Zentral ist die Diskussion der Ergebnisse in Teams.

- * **Bei einigen Formen von Hilfen zur Erziehung wird standardmäßig Zielerreichung erhoben**

Verfahren⁵⁰ der standardmäßigen Erhebung der Zielerreichung bei Hilfen zur Erziehung vermitteln einen syste-

⁵⁰ Beispielsweise das internetbasierte PädZi-Tool, das im Rahmen eines Modellversuchs von einem Projektteam der Universität Ulm (Prof. Jörg Fegert) zusammen mit dem Christlichen Jugenddorfwerk e. V. (CJD) in der Schweiz entwickelt und erprobt wurde, um bei stationär untergebrachten Jugendlichen Ziele für die Fallarbeit festlegen zu können und den Grad der Zielerreichung in regelmäßigen Abständen erheben und die Hilfeplanung einbringen zu können (Lutz u.a. 2008). In dem Verfahren wird der Grad der Zielerreichung auf acht generellen pädagogischen Zieldimensionen (z.B. Sozialverhalten oder Verantwortungsübernahme) sowie auf drei individuell festzulegenden Zieldimensionen auf einer jeweils siebenstufigen Skala eingeschätzt. Zudem wird festgelegt, welcher weitergehende Grad an Zielerreichung innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens für realistisch gehalten wird.

matischen Eindruck von Erfolgen bzw. Misserfolgen, wobei sowohl eine relativ durchgängige Zielerreichung (im Hinblick auf die Hebung des Anspruchsniveaus) als auch ein häufiges Scheitern an Zielen Anlass für konzeptuelle Weiterentwicklungen sein müssen. Zwar dient dieser Indikator nicht allein der Verbesserung des Kinderschutzsystems, doch dabei sind positive Effekte auch für Kinder nach einer Gefährdung zu erwarten.

*** Es gibt ein Verfahren zur Analyse problematischer Verläufe in Kinderschutzfällen**

Verfahren zur Analyse von Fehlschlägen im Kinderschutz sind in vielen Ländern regelhafte Praxis und werden auch in den analysierten drei deutschen Systemen von Kinderschutzstandards durchgängig vorgeschlagen.

Gleichwohl ist die Unsicherheit noch groß, wie problematische Verläufe im Kinderschutz methodisch so analysiert werden können, dass nicht Rechtfertigung und Schuld, sondern ein gemeinsamer Lerngewinn im Mittelpunkt steht (Gerber 2011). Da in der Praxis stehende Fachkräfte jedoch besonders leicht aus eindrücklichen Fällen lernen, könnten sich solche Fallanalysen zu einem kraftvollen Instrument der Verbesserung des Kinderschutzsystems herausbilden.

*** Zugänglichkeit von Fallsupervision zu Gefährdungsfällen und Fortbildung zu Gefährdungsthemen**

Fallsupervision und Fortbildung stellen etablierte und unverzichtbare Instrumente dar, um die Kompetenz von Fachkräften im Kinderschutz zu stärken. Beide Instrumente sind in hohem Maße sinnvoll, da Fachkräfte mit sehr unterschiedlichen Kompetenzprofilen in den Kinderschutz einsteigen und dort mit einer großen Bandbreite an unterschiedlichen Graden der Fallschwierigkeit befasst werden.

Zudem können Einschränkungen der Beziehungsfähigkeit bei Eltern nicht nur Kindeswohlgefährdendes Verhalten begünstigen, sondern auch Störungen in der Zusammenarbeit mit Fachkräften bewirken, sodass auch bei erfahrenen Fachkräften manchmal beziehungsreflektierende Angebote, die die professionelle Distanz fördern, sinnvoll sind.⁵¹

Die Zugänglichkeit von Fortbildung und Supervision kann verschieden gemessen werden. Eine Möglichkeit ist es, die Anzahl der Supervisionen zu Gefährdungsfällen und die Anzahl der Fortbildungstage zu Gefährdungsthemen bezogen auf die Anzahl der Fachkräfte anzugeben. In manchen Ämtern ist es auch möglich, die verfügbaren Mittel pro Fachkraft pro Jahr anzugeben.

Es wird empfohlen, gemeinsame Fortbildungen mit Kooperationspartnern zu Gefährdungsthemen separat zu zählen, da das Mittel der institutionenübergreifenden Angebote in einer Reihe von Projekten in Deutschland und international von den Teilnehmenden positiv bewertet wurde.

51 Vgl. Brosius 2009.

7

LITERATUR

A

- AFET – Bundesverband für Erziehungshilfen** (2007): Standards einer qualifizierten und zuverlässigen Kinderschutzarbeit. Eine Orientierung für Leitungskräfte in Jugendämtern und Sozialen Diensten. AFET-Arbeitshilfe 2/2007. Hannover
- Aiken L./Clarke S./Sloane D./Sochalski J./Silber J.** (2002): Hospital Nurse Staffing and Patient Mortality, Nurse Burnout, and Job Dissatisfaction. In: *Journal of the American Medical Association* (JAMA), H. 288, S. 1987–1993
- Amt für Soziale Dienste Bremen & Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung** (2010): Qualitätssicherung und Risikomanagement in der Kinderschutzarbeit. Bremen
- Australian Institute of Health and Welfare** (1999): Comparability of child protection data. Canberra: Australian Institute of Health and Welfare
- Australian Institute of Health and Welfare** (2006): Child protection and out-of-home care performance indicators. Canberra: Australian Institute of Health and Welfare

B

- Baird, Christopher/Wagner, Dennis/Healy Theresa/Johnson, Kristen** (1999): Risk Assessment in Child Protective Services: Consensus and Actuarial Model Reliability. In: *Child Welfare*, 78. Jg., S. 723–748
- Beckmann, Christof/Otto, Hans-Uwe/Richter, Martina/Schrödter, Mark** (2004): Qualität in der Sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle. Wiesbaden
- Bromfield, Leah/Holzer, Prue** (2008): A national approach for child protection. Canberra: Australian Institute of Health and Welfare
- Bromfield, Leah/Holzer, Prue/Lamont, Alister** (2011): The economic cost of child abuse and neglect. Melbourne: National Child Protection Clearinghouse
- Brosius, Klaus** (2009): Vorschläge zu einem indikatorengestützten System zur Qualitätssicherung im jugendamtlichen Kinderschutz aus supervisorischer Sicht. Expertise. München
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2005): Nationaler Aktionsplan für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010. Berlin
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2009): Aktiver Kinderschutz – Entwicklung und Perspektiven. Berlin
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (2010): Perspektiven für ein kindergerechtes Deutschland. Abschlussbericht des Nationalen Aktionsplans »Für ein kindergerechtes Deutschland 2005–2010«. Berlin
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Brosius Klaus** (2009): Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme. Aktionsprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Schutz von Kleinkindern, zur Früherkennung von Risiken und Gefährdungen und zur Implementierung effektiver Hilfesysteme. Berlin

BMJ – Bundesministerium für Justiz (2006): Arbeitsgruppe »Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB« Abschlussbericht vom 17. November 2006. Berlin: BMJ.

BMJ – Bundesministerium für Justiz (2009): Arbeitsgruppe »Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB« Abschlussbericht vom 14. Juli 2009 www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Abschlussbericht_der_Arbeitsgruppe_Familiengerichtliche_Massnahmen_bei_Gefaehrdung_des_Kindeswohls_1666_BGB.pdf?__blob=publicationFileBurger, Kaspar (2010): How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. In: *Early Childhood Research Quarterly*, 25. Jg., 140–165

C

- Cameron, Gary/Hazineh, L./French, Karen/Freymond, Nancy/Preyde, Michèle/Gebotys, Bob/DeGeer, Ian/Quosai, Trudy** (2011): The impacts of accessible child protection services on services, jobs and families. In: *Children and Youth Services Review*, 33. Jg., S. 945–954
- Chambers, Donald/Wedel, Kenneth** (2005): *Social Policy and Social Programs. A Method for the Practical Public Policy Analyst* (4th Ed.). Upper Saddle River: Peason
- Clement, Jan P./Valdmanis, Vivian G./Bazzoli, Gloria J./Zhao, Mei/Chukmaitov, Askar** (2008): Is more better? An analysis of hospital outcomes and efficiency with a DEA model of output congestion. In: *Health Care Management Science*, H. 11, S. 67–77
- Coester, Michael** (2008): Inhalt und Funktionen des Begriffs der Kindeswohlgefährdung – Erfordernis einer Neudefinition? In: *Das Jugendamt*, 81. Jg. S. 1–9
- Cohen, Jacob** (1969): *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. New York: Academic Press
- Corso, Phaedra S./Fertig, Angela R.** (2010): Economic Impact of Child Maltreatment in the United States: Are the Estimates Credible? In: *Child Abuse and Neglect*, 34. Jg., S. 296–304
- Courtney, Mark E./Needell, Barbara/Wulczyn, Fred** (2004): Unintended consequences of the push for accountability: the case of national child welfare performance standards. In: *Children and Youth Services Review*, 26. Jg., S. 1141–1154

D

- Davidson-Arad, Bilhad/Benbenishty, Rami** (2008): The role of workers' attitudes and parent and child wishes in child protection workers' assessments and recommendation regarding removal and reunification. In: *Children and Youth Services Review*, 30. Jg., S. 107–121
- Davidson-Arad, Bilhad/Benbenishty, Rami** (2010): Contribution of child protection workers' attitudes to their risk assessments and intervention recommendations: A study in Israel. In: *Health and Social Care in the Community*, 18. Jg., S. 1–9
- Department for Education** (2011): *The Munro Review of Child Protection. Final report*. London: The Stationary Office

Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2009): Quantität braucht Qualität. Agenda für den qualitativ orientierten Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige. München

Duncan, Greg J./NICHD Early Child Care Research Network (2003). Modeling the Impacts of Child Care Quality on Children's Preschool Cognitive Development. In: *Child Development*, 74. Jg., S. 1454–1475

E

Esch, Karin/Klaudy, Elke Katharina/Micheel, Brigitte/Stöbe-Blossy, Sybille (2006): Qualitätskonzepte in der Kindertagesbetreuung. Ein Überblick. Wiesbaden

Euser, Eveline M./Ijzendoorn, Marinus H. van/Prinzie, Peter/Bakermans-Kranenburg, Marian J. (2010): Prevalence of child maltreatment in the Netherlands. In: *Child Maltreatment*, 15. Jg., S. 5–17

G

Galm, Beate/Hees, Katja/Kindler, Heinz (2010): Kindesvernachlässigung – verstehen, erkennen und helfen. München

Garbarino, James/Gilliam, Gwen (1980): *Understanding Abusive Families*. Lexington: Lexington Books, Mass.

Gerber, Christine (2011): Lernen aus problematischen Kinderschutzverläufen als Bestandteil eines Qualitätsmanagementkonzeptes im Kinderschutz. In: Freese, Jörg/Göppert, Verena/Paul, Mechtild (Hrsg.): *Frühe Hilfen und Kinderschutz in den Kommunen*. Wiesbaden, S. 249–261

Greuel, Luise/Offe, Susanne/Fabian, Agnes/Wetzels, Peter/Fabian, Thomas/Offe, Heinz/Stadler, Michael (1998): Glaubhaftigkeit der Zeugenaussage. Theorie und Praxis der forensisch-psychologischen Begutachtung. Weinheim

Grossmann, Karin/Grossmann, Klaus E. (2006): *Bindungen – das Gefüge psychischer Sicherheit*. Stuttgart

H

Hagemann-White, Carol/Meysen, Thomas (2010): Report on Germany. Report prepared for the EU Commission project «Feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to standardise national legislation on gender violence and violence against children». Utrecht: Human European Consultancy

Hicks, Leslie/Stein, Mike (2010): *Neglect Matters. A multi-agency guide for professionals working together on behalf of teenagers*. London: Department for Children, Schools and Families

Hill, Carolyn J. (2006): Casework job design and client outcomes in welfare-to-work offices. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16. Jg., S. 263–288

Honig, Michael-Sebastian/Neumann Sascha (2004): Wie ist »gute Praxis« möglich? Pädagogische Qualität als Gegenstand erziehungswissenschaftlicher Forschung. In: Beckmann, Christof/Otto, Hans-Uwe/Richter, Martina/Schrödter, Mark (Hrsg.): *Qualität in der Sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle*. Wiesbaden, S. 251–281

Hvenegaard, Anne/Arendt, Jacob/Street, Andrew/Gyrd-Hansen, Dorit (2011): Exploring the relationship between costs and quality: Does the joint evaluation of costs and quality alter the ranking of Danish hospital departments? In: *European Journal of Health Economics*, 12. Jg., S. 541–551

I

International Organisation of Standardization (2005): *Quality management systems – Fundamentals and vocabulary (ISO 9000: 2005)*. Geneva

ISA – Institut für soziale Arbeit e. V. (ISA) (2010): *Qualitätsrahmen »Kinderschutz«*. Entwurf – Stand 20.05.2010. Münster

J

Jha, Ashish/Orav, John/Dobson, Allen/Book, Robert A./Epstein, Arnold (2008): Measuring Efficiency: Association of Hospital Costs and Quality of Care. In: *Health Affairs*, 28. Jg., S. 897–906

Jones, Lisa M./Finkelhor, David/Halter, Stephanie (2006): Child maltreatment trends in the 1990s: Why does neglect differ from sexual and physical abuse? In: *Child Maltreatment*, 11. Jg., S. 107–120

K

Kempe, Henry C./Silverman, Frederic/Steele, Brandt F./Droegemueller, William/Silver, Henry K. (1962): The battered child syndrome. In: *Journal of the American Medical Association (JAMA)*, H. 181, S. 17–24

Khadr, Sophie N./Viner, Russell M./Goddard, Andrea (2011): Safeguarding in adolescence: under-recognised and poorly addressed. In: *Archives of Disease in Childhood*, 96. Jg., S. 991–994

Kindler, Heinz (2006): Wie können Misshandlungs- und Vernachlässigungsrisiken eingeschätzt werden? In: Kindler, Heinz/Lillig, Susanna/Blüml, Herbert/Meysen, Thomas/Werner, Annegret (Hrsg.): *Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)*. München, S. 440–452

Kindler, Heinz (2007): *Kinderschutz in Deutschland stärken. Analyse des nationalen und internationalen Forschungsstandes zur Kindeswohlgefährdung und die Notwendigkeit eines nationalen Forschungsplanes zur Unterstützung der Praxis. Eine Expertise im Auftrag des Informationszentrums Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung (IZKK)*. München

Kindler, Heinz (2010): *Empirisch begründete Strategien zur Verbesserung des deutschen Kinderschutzsystems*. In: Suess, Gerhard J./Hammer, Wolfgang (Hrsg.): *Kinderschutz. Risiken erkennen, Spannungsverhältnisse gestalten*. Stuttgart, S. 234–260

Kindler, Heinz (2011a): *National Case Study: Germany. Report prepared for the Project »Child Protection Systems: An International Comparison of Good Practice«*. Bern: Bern University of Applied Sciences

Kindler, Heinz (2011b): *Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojektes »Frühe Hilfen« im Rems-Murr-Kreis*. München

Kindler, Heinz (2011c): Pflegekinder: Sorgerechtsituation und Ergebnisqualität in der Pflegekinderhilfe. Ergebnisse aus dem Projekt »Pflegekinderhilfe« von DJI und DJJuF. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 59. Jg., S. 410–422

Kindler, Heinz (2013): Gefährdungsmittelungen und Schutzmaßnahmen, Hilfen sowie Verletzungen von Kindern ein Jahr später. Eine Analyse basierend auf Daten aus zwei westdeutschen Jugendämtern. München

Kindler, Heinz/Borrmann, Stefan (2012): Prominent Facets of Child Protection in Germany. In: Hämaläinen, Juha/Littlechild, Brian/Chytil, Old ich/Sramatá, Miriam/Jovelin, Emmanuel (Hrsg.): *Evolution of Child Protection and Child Welfare Policies in Selected European Countries*. Ostrava: European Research Institute for Social Work, S. 161–180

Kindler, Heinz/Helming, Elisabeth/Meysen, Thomas/Jurczyk, Karin (2011): *Handbuch Pflegekinderhilfe*. München. www.dji.de/pkh

Kindler, Heinz/Lillig, Susanna/Blüml, Herbert/Meysen, Thomas/Werner, Annegret (2006): *Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)*. München. www.dji.de/asd

Kindler, Heinz/Pluto, Liane/Strobel, Bettina (2008): *Kinderschutz im Jugendamt der Hansestadt Lüneburg. Abläufe, Kommunikationswege und Handlungskriterien*. München

Kindler, Heinz/Spangler, Gottfried (2005): Wirksamkeit ambulanter Jugendhilfemaßnahmen bei Misshandlung bzw. Vernachlässigung. In: *Kindesmisshandlung und -vernachlässigung*, 8. Jg., S. 101–116

Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie/Psychotherapie Ulm/Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (2010): Abschlussbericht der Evaluation des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit (LKindSchuG). Ulm/Heidelberg

L

Lillig, Susanna (2012): Wege zur Beurteilung von Gefährdungen im Jugendalter. Eine Arbeitshilfe des Informationszentrums Kindesmisshandlung/Kindesvernachlässigung (IZKK). München

Lissitz, Robert W. (2009): *The concept of validity. Revisions, New Directions, and Applications*. Charlotte: IAP

Lord Laming (2009): *The Protection of Children in England: A Progress Report*. London: The Stationary Office

Lutz, Kerstin/Kleinrahn, Rita/Kölch, Michael/Fegert, Jörg M./Keller, Ferdinand (2008): Entwicklung und psychometrische Eigenschaften von Zielerreichungsskalen zur Qualitäts- und Veränderungsmessung im pädagogischen Setting. In: *Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie*, 57. Jg., S. 292–300

M

McDonald, Tom/Testa Mark F. (2010): Outcomes Monitoring in Child Welfare. In: Testa, Mark F./Poertner, John (Hrsg.): *Fostering Accountability. Using Evidence to Guide and Improve Child Welfare Policy*. Oxford: Oxford University Press, S. 101–135

McGowan, Brenda G. (2005): Historical evolution of child welfare services. In: Mallon, Gerald P./Hess, Peg McCartt (Hrsg.): *Child welfare for the twenty-first century*. New York: Columbia University Press, S. 10–46

Meysen, Thomas/Eschelbach, Diana (2012): *Das neue Bundeskinderschutzgesetz*. Baden-Baden

Milner, Jerry/Mitchell, Linda/Hornsby, Will (2001): The Child and Family Service Review: A Framework for Changing Practice. In: *Journal of Family Social Work*, H. 6, S. 5–18

Möller, Johannes/Panhorst, Heidi/Zieres, Gundo (2010): Qualitätsberichterstattung für ambulante Pflegedienste. Anspruch und Realität. In: *Gesundheitsökonomie und Qualitätsmanagement*, 15. Jg., S. 185–191

Möller, Johannes/Zieres, Gundo (2010): Zur Transparenz der Qualität von Pflegeeinrichtungen. In: *Gesundheitsökonomie und Qualitätsmanagement*, H. 15, S. 39–44

Münder, Johannes/Mutke, Barbara/Schone, Reinhard (2000): *Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Professionelles Handeln in Kindeswohlverfahren*. Münster

Munro, Eileen (2011): *The Munro Review of Child Protection. Final Report. A child-centered system*. London: Department for Education

Myers, John (2006): *Child Protection in America. Past, Present, and Future*. Oxford: Oxford University Press

N

Nation, Maury/Crusto, Cindy/Wandersman, Abraham (2003): What works in prevention: Principles of effective prevention programs. In: *American Psychologist*, 58. Jg., S. 449–456

NCCD – National Council on Crime and Delinquency (2006): *Relationship between Staff Turnover, Child Welfare System Functioning and recurrent Child Abuse*. Houston: Cornerstones for Kids

Nothhafft, Susanne (2009): *Landesgesetzliche Regelungen im Bereich des Kinderschutzes bzw. der Gesundheitsfürsorge*. München

O

Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted) (2010a): *The Annual Report of Her Majesty's Chief Inspector for Education, Children's Services, and Skills 2009/2010*. London: The Stationery Office

Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted) (2010b). *Inspections of safeguarding and looked after children services. Framework for inspection and guidance for local authorities and partners*. London: The Stationery Office

Olds, David L. (2010): The Nurse-Family Partnership. In: Lester, Barry M./Sparrow, Joshua D. (Hrsg.): *Nurturing Children and Families: Building on the Legacy of T. Berry Brazelton*. Hoboken: Wiley, S. 192–203

P

- Parrish, Jared W./Young, Margaret B./Perham-Hester, Katherine A./Gessner, Bradford D.** (2011): Identifying Risk Factors for Child Maltreatment in Alaska. A Population-Based Approach. In: *American Journal of Preventive Medicine*, 40. Jg., S. 666–673
- Pfeifer, U.** (2011): Kinderschutz. In: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge* (Hrsg.): *Fachlexikon der sozialen Arbeit*. 7. Aufl. Baden-Baden, S. 500–501
- Poertner, John/Moore, Terry/MacDonald, Thomas P.** (2008): Managing for Outcomes: The Selection of Sets of Outcome Measures. In: *Administration in Social Work*, 32. Jg., S. 5–22
- Pothmann, Jens/Wilk, Agathe** (2009): Wie entscheiden Teams im ASD über Hilfebedarf? Untersuchung zur Gegenüberstellung von Strukturen, Prozessen und Ergebnissen des Fallmanagements kommunaler sozialer Dienste und sich daraus ergebende Konsequenzen für Praxisentwicklung. Abschlussbericht für die Stiftung Jugendmarke. Dortmund: Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund.
- Power, Michael** (1997): *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press
- Prinz, Ronald J./Sanders, Matthew R./Shapiro, Cheri/Whitaker, Daniel J./Lutzker, John R.** (2009): Population-based prevention of child maltreatment: The U.S. Triple P System Population Trial. In: *Prevention Science*, 10. Jg., S. 1–12

R

- Regehr, Cheryl/Bogo, Marion/Shlonsky, Aron/LeBlanc, Vicky** (2010a): Confidence and Professional Judgment in Assessing Children's Risk of Abuse. In: *Research in Social Work Practice*, 20. Jg., S. 621–628
- Regehr, Cheryl/LeBlanc, Vicky/Shlonsky, Aron/Bogo, Marion** (2010b): The influence of clinicians' previous trauma exposure on their assessment of child abuse risk. In: *Journal of Nervous and Mental Disease*, H. 198, S. 614–618
- Reijneveld, S./van der Wal, M./Brugman, E./Sing R./Verloove, V. S.** (2004): Infant crying and abuse. In: *Lancet*, H. 364, S. 1340–1342
- Reynolds, Arthur J./Mathieson, Lindsay C./Topitzes, James W.** (2009): Do Early Childhood Interventions Prevent Child Maltreatment? In: *Child Maltreatment*, 14. Jg., S. 182–206
- Rushton, Philippe J./Brainerd, Charles J./Pressley, Michael** (1983): Behavioural Development and Construct Validity: The Principle of Aggregation. In: *Psychological Bulletin*, 94. Jg., S. 18–38

S

- Schilling, Matthias/Fendrich, Sandra/Pothmann, Jens/Wilk, Agathe** (2011): HZE Bericht 2011. Gewährung und Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen. Datenbasis 2009. Erste Ergebnisse. Münster/Köln/Dortmund
- Schmid, Marc** (2007): Psychische Gesundheit von Heimkindern. Eine Studie zur Prävalenz psychischer Störungen in der stationären Jugendhilfe. Weinheim/München

Schmidt, Martin/Schneider, Karsten/Hohm, Erika/Pickartz, Andrea/Macsenaere, Michael/Petermann, Franz/Flosdorf, Peter/Hözl, Heinrich/Knab, Eckart (2002): Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe. Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 219. Stuttgart

Schone, Reinhold (2010): Kinderschutz – zwischen Frühen Hilfen und Gefährdungsabwehr. In *IzKK-Nachrichten*, H. 1, S. 4–7

Schone, Reinhold (2011): »Frühe Hilfen« und »Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung« – Plädoyer für eine fachliche und begriffliche Differenzierung. In: *Freese, Jörg/Göppert, Verena/Paul, Mechtild* (Hrsg.): *Frühe Hilfen und Kinderschutz in den Kommunen*. Wiesbaden, S. 17–33

Ständige Fachkonferenz 2 »Familienrecht und Soziale Dienste im Jugendamt« im Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) e. V. (2010): Zur Situation, Perspektiven und Entwicklungsbedarf verlässlicher Qualitätsstandards und klarer Rollengestaltung im familiengerichtlichen Verfahren im Kinderschutz. Positionspapier. Heidelberg

Steen, Julie A. (2011): An Exploratory Study of the Relationship Between Child Protection System Stressors and Case Outputs. In: *Administration in Social Work*, 35. Jg., S. 46–59

Strijker, Johan/Knorth, Eric J. (2009): Factors Associated With the Adjustment of Foster Children in the Netherlands. In: *American Journal of Orthopsychiatry*, 79. Jg., S. 421–429

Strobel, Bettina/Liel, Christoph/Kindler, Heinz (2008): Validierung und Evaluierung des Kinderschutzbogens. Ergebnisbericht. München

T

Teupe, Ursula (2012): Familien mit und ohne Migrationshintergrund im Kinderschutz – Zentrale Befunde einer Vollerhebung der Kinderschutzverdachtsfälle. In: *Jagus, Birgit/Sievers, Britta/Teupe, Ursula* (Hrsg.): *Migrationssensibler Kinderschutz*. Ein Werkbuch. Frankfurt am Main, S. 37–92

Tietze, Wolfgang/Lee, Hee-Jeong (2009): Ein System der Evaluation, Verbesserung und Zertifizierung pädagogischer Qualität von Kindertageseinrichtungen in Deutschland. In: *Altgeld, Karin/Stöbe-Blossey, Sybille* (Hrsg.): *Qualitätsmanagement in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung*. Perspektiven für eine öffentliche Qualitätspolitik. Wiesbaden, S. 43–62

Tilbury, Clare (2002): Performance measurement in child protection. In: *Australian Social Work*, 55. Jg., S. 136–146

Trotter, Chris (2008): What Does Client Satisfaction Tell Us About Effectiveness? In: *Child Abuse Review*, 17. Jg., S. 262–274

U

Unterstaller, Adelheid (2006): Wie kann ein Verdacht auf sexuellen Missbrauch abgeklärt werden? In: *Kindler, Heinz/Lillig, Susanna/Blüml, Herbert/Meysen, Thomas/Werner, Annegret* (Hrsg.): *Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)*. München, S. 430–438

V

- Veerman, Jan/Yperen, Tom A. van** (2007): Degrees of freedom and degrees of certainty. A developmental model for the establishment of evidence-based youth care. In: *Evaluation and Program Planning*, 30. Jg., S. 212–221
- Verein für Kommunalwissenschaft (VfK)** (2011): Frühe Hilfen auch für Jugendliche? Gilt der Schutzauftrag § 8a SGB VIII bis zur Volljährigkeit? Tagungsdokumentation. Berlin
- Vossler, Andreas** (2004): Eine Erziehungsberatung kann man so, so, oder auch so sehen...! Die Ergebnisse einer multiperspektivischen und multimodalen Evaluationsstudie. In: *Hundsatz, Andreas/Menne, Klaus* (Hrsg.): *Jahrbuch für Erziehungsberatung*. Weinheim, S. 257–274

W

- Waldfoegel, Jane** (1998): *The future of child protection*. Cambridge: Harvard University Press
- Wohlgemuth, Katja** (2009): *Kommunale Strategien des Umgangs mit Mitteilungen zu möglichen Kindeswohlgefährdungen. Expertise für die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik*. Dortmund
- Wolff, Reinhard/Biesel, Kay/Heinitz, Stefan** (2011): Child Protection in an Age of Uncertainty: Germany's Response. In: *Gilbert, Neil/Parton, Nigel/Skivenes, Marit* (Hrsg.): *Child Protection Systems. International Trends and Orientations*. New York: Oxford University Press, S. 183–203
- World Health Organisation (WHO)** (2004): *Preventing violence. A guide to implementing the recommendations of the World report on violence and health*. Geneva.
- Wu, Samuel.S./Ma, Cheng-Xing/Carter, Randolph L./Ariet, Mario/Feaver, Edward A./Resnick, Michael B./Roth, Jeffrey** (2004): Risk factors for infant maltreatment. A population-based study. In: *Child Abuse & Neglect*, 28. Jg., S. 1253–1264
- Wulczyn, F./Daro, D./Fluke, J./Feldman, S./Glodek, C./Lifada, K.** (2010): *Adapting a Systems Approach to Child protection: Key Concepts and Considerations*. Working Paper. New York: United Nations Children's Fund (UNICEF)

Y

- Yoo, John** (2002): The Relationship between Organizational Variables and Client Outcomes: A Case Study in Child Welfare. In: *Administration in Social Work*, 26. Jg., S. 39–61
- Yperen, Tom A. van** (2005): Hoe effectief is de jeugdzorgpraktijk? In: *Kind en Adolescent*, 26. Jg., S. 254–257

Z

- Ziegenhain, Ute/Schöllhorn, Angelika/Künster, Anne K./Hofer, Alexandra/König, Cornelia/Fegert, Jörg M.** (2010): *Modellprojekt »Guter Start ins Kinderleben«*. Werkbuch Vernetzung. Köln: Nationales Zentrum Früher Hilfen (NZFH).

Ziegenhain, Ute/Thurn, Eleonore/Künster, Anne K./Besier, Tanja/Roudil d' Anjou, Verena/Böttinger, Ulrich/Fegert, Jörg M./Renner, Ilona/Kindler, Heinz (2011): Frühe Risiken für eine potenzielle Kindeswohlgefährdung – eine Untersuchung in den Geburtskliniken des Ortenaukreises. In: *Das Jugendamt*, 84. Jg., S. 377–382

Zlatkin-Troitschanskaia, Olga (2011): *Stationen Empirischer Bildungsforschung. Stationen und Traditionslinien*. Wiesbaden

8

ANHANG

ARTEN MÖGLICHER QUALITÄTSINDIKATOREN IM KINDERSCHUTZ

1) EINHALTUNG GESETZLICHER BZW. ÖRTLICH GÜLTIGER VORSCHRIFTEN BEI DER BEARBEITUNG VON GEFÄHRDUNGSFÄLLEN

BEISPIELE:

- Rate mit dokumentiertem Einbezug des Kindes bei der Gefährdungsabschätzung nach § 8a SGB VIII
- Rate mit nachvollziehbar dokumentierter Abschätzung des Gefährdungsrisikos nach § 8a SGB VIII.

VORTEILE/NACHTEILE:

relativ gute Zugänglichkeit durch Aktenanalysen; weitgehend konsensfähig; nur vermuteter Zusammenhang zur eigentlich interessierenden Ergebnisqualität; anfällig für Formalisierung und Instrumentalisierung zum Selbstschutz.

2) ZUVERLÄSSIGKEIT DES SCHUTZES VON KINDERN NACH BEKANNTWERDEN EINER GEFÄHRDUNG

BEISPIELE:

- Anzahl der Fälle mit Eingang weiterer Gefährdungsmeldungen nach Bekanntwerden einer Gefährdung
- Anzahl der Fälle mit bekannt werdendem erneutem Gefährdungsvorfall in der Familie nach erster Gefährdungsmeldung.

VORTEILE/NACHTEILE:

inhaltlich zentraler Aspekt; moderat gute Zugänglichkeit über Aktenanalysen und Gespräche mit fallzuständigen Fachkräften; da Fallverlauf eine Zeit lang beobachtet werden muss, etwas träge Kriterien; anfällig für Surveillance-Effekte; für sich genommen natürlich unzureichend, da primäre Prävention von Kindeswohlgefährdung und Belastungseffekte von Schutzhandeln nicht erfasst werden.

3) FÖRDERUNG POSITIVER ENTWICKLUNGSVERLÄUFE BEI KINDERN NACH GEFÄHRDUNGSERFAHRUNGEN

BEISPIELE:

- Bildungssituation von Kindern nach Gefährdungserfahrungen
- Psychische Gesundheit/Verhaltensanpassung von Kindern nach Gefährdungserfahrungen.

VORTEILE/NACHTEILE:

inhaltlich ebenfalls zentral, insbesondere bei Kindern unter Pflegschaft; Zugänglichkeit relevanter Information in Akten teilweise gut, teilweise sind gezielte Datenerhebungen nötig; sehr träge Kriterien; Bewertung in erster Linie im zeitlichen Verlauf oder vergleichend möglich.

4) MÖGLICHT WEITGEHENDE VERMEIDUNG NEGATIVER FOLGEN VON KINDERSCHUTZHANDELN

BEISPIELE:

- Anteil nach Gefährdung fremdplatzierter Kinder mit zwei oder mehr Wechseln des Aufenthaltsortes
- Anzahl der Fälle mit vom Gericht rückgängig gemachter Fremdunterbringung
- Anzahl der Kinder mit sekundären Traumatisierungen infolge Herausnahme.

VORTEILE/NACHTEILE:

inhaltlich ebenfalls zentral; relevante Information überwiegend schwer zugänglich, teilweise überhaupt erst Methodenentwicklung erforderlich; Bewertung in erster Linie im zeitlichen Verlauf oder vergleichend möglich.

5) QUALITÄT SOZIALPÄDAGOGISCHEN HANDELNS IN GEFÄHRDUNGSFÄLLEN

BEISPIELE:

- Quote bei der Gefährdungsabschätzung berücksichtigter relevanter Risikofaktoren
- Rate der Fälle mit nachvollziehbar formulierten sozialpädagogischen Hypothesen über Gefährdungsursachen
- Rate an Fällen mit Einsatz empirisch gestützter Hilfekonzepte
- Rate an Fällen mit Anrufung des Gerichtes bei denen die Tatbestandsmerkmale des § 1666 BGB nachvollziehbar herausgearbeitet wurden
- Rate an Fällen mit Fremdunterbringung bei denen im Hilfeplangespräch die abzubauenen Barrieren vor einer Rückführung explizit formuliert werden.

VORTEILE/NACHTEILE:

konsensfähige oder in der Literatur etablierte Indikatoren überwiegend nicht verfügbar und teilweise auch nur schwer vorstellbar, wenn dann Beurteilung nur mittels high-inference-Maßen möglich, daher für Selbstevaluation eher zu kompliziert; Zusammenhang zur Ergebnisqualität nur teilweise belegt, trotzdem Qualitätsindikatoren in diesem Bereich unverzichtbar, da tatsächliche Ergebnisindikatoren (2–4) nicht unter vollständiger Kontrolle der Fachkräfte bzw. Jugendhilfe.

6) LOKALE ANSTRENGUNGEN ZUR QUALITÄTSSICHERUNG IM KINDERSCHUTZ

BEISPIELE:

- Anteil supervidierter Gefährdungsfälle
- Fortbildungstage pro Fachkraft
- Berichtete Wertschätzung für und Verfügbarkeit bzw. Ausgestaltung von kollegialen Beratungen.

VORTEILE/NACHTEILE:

weitgehend konsensfähige Indikatoren möglich, aber nur indirekte, bislang allenfalls schwach belegte Zusammenhänge zur Ergebnisqualität.

7) QUALITÄTSBEGÜNSTIGENDE AUSGESTALTUNG/ POSITIONIERUNG DER ORGANISATION

BEISPIELE:

- Gefährdungsfälle pro Vollzeitfachkraftstelle
- Berichtete Führungskultur im Hinblick auf Gefährdungsfälle
- Verfahren zur rückblickenden Analyse fehlgeschlagener Gefährdungsfälle.

VORTEILE/NACHTEILE:

in der Literatur etablierte Indikatoren vorhanden; Wirkung auf Ergebnisqualität allerdings hochgradig indirekt, jedoch erste empirische Belege.

8) QUALITÄT VON KOOPERATIONSBEZIEHUNGEN IM KINDERSCHUTZ

BEISPIELE:

- Berichtete wechselseitige Wertschätzung und Kompetenzzuschreibung der teilnehmenden Stellen an der Vernetzung
- Kohärenz und Dichte des Netzwerkes
- Anteil gelungener Fallübergaben von Netzwerkpartnern an Jugendamt.

VORTEILE/NACHTEILE:

Netzwerkanalyse ist eine wissenschaftlich etablierte Methodik; gesonderte Datenerhebung erforderlich; Methodik für Selbstevaluation etwas kompliziert; Zusammenhang zu Ergebnisqualität weitgehend spekulativ.

9) QUALITÄT PRIMÄRPRÄVENTIVER ANSTRENGUNGEN ZUR VERHINDERUNG VON KINDESWOHLGEFÄHRDUNG

BEISPIELE:

- Systematischer Zugang zu Familien mit erhöhtem Risiko
- Einsatz eines empirisch gestützten Präventionskonzeptes.

VORTEILE/NACHTEILE:

Relevanz des Bereichs empirisch gut begründbar; bisherige Evaluationen auf Durchführbarkeit/Akzeptanz beschränkt; wirkungsrelevante Kriterien und Bezugsgrößen stehen überwiegend noch nicht zur Verfügung; gesonderte Datenerhebungen erforderlich.

FÜNF ZIELE IM KINDERSCHUTZ UND MÖGLICHE QUALITÄTSINDIKATOREN IM ÜBERBLICK

I. Ziel der Prävention von Kindeswohlgefährdung durch frühe Unterstützungsangebote (Frühe Hilfen)

Qualitätsindikatoren	Erläuterung
I.I. Das lokale Vorhandensein eines oder mehrerer Unterstützungsangebote für belastete Eltern mit Säuglingen bzw. Kleinkindern ohne bereits bestehende Erziehungsschwierigkeiten oder mit Erziehungsschwierigkeiten, die spezifisch für das Säuglings- und Kleinkindalter sind.	Zählung spezifischer Angebote für belastete Eltern; Keine Wertung reiner Begrüßungsbesuche o. Ä.
I.II. Das Investment in Frühe Hilfen pro 1.000 Kinder im Alter von 0-3 Jahren	Risikoadjustiertes Investment: Investment pro 1.000 Kinder im Alter von 0-3 Jahren, deren Eltern unterstützungsbedürftig erscheinen – nur in denjenigen Kommunen möglich, in denen eine systematische Zusammenarbeit mit den Geburtskliniken besteht und Vorgehensweisen installiert sind, nach denen routinemäßig bei Geburten zumindest darüber nachgedacht wird, ob ein Unterstützungsbedarf durch Frühe Hilfen besteht.
I.III. Die Qualität der Kooperationsbeziehungen mit zentralen Netzwerkpartnern im Bereich Früher Hilfen	Beurteilung des Angebotes Früher Hilfen und die Responsivität des Systems bei Fallzuweisungen durch die Kooperationspartner (v. a. Geburtskliniken, Kinderärzte und -ärztinnen und Schwangerschaftsberatungsstellen) als Hinweis für Effektivität Früher Hilfen. In mehrjährigen Abständen, möglichst durch externe Befragungspersonen, mittels kurzer, schriftlich angekündigter Telefoninterviews, die anonymisiert ausgewertet werden. Evtl. mit Abfrage des Informations- und Schulungsbedarfs verbinden.
I.IV. Die Wirksamkeitsbelege für eingesetzte Hilfenkonzepte	Bildung von Fallgruppen und Diskussion der für sie passenden Hilfenkonzepte in Workshops. Lokaler Einsatz von wissenschaftlich evaluierten und geprüften Konzepten.
V. Eine abnehmende Anzahl an Inobhutnahmen oder strittigen, d. h. gerichtlich durchgesetzten Fremdunterbringungen im Altersbereich 0-3 Jahre	Zählung von Inobhutnahmen und strittigen Herausnahmen (sollten zurückgehen). Sinnvoll gezählt werden kann dies allerdings nur bei einer großen versorgten Bevölkerung.

II. Ziel des Schutzes von Gefährdung betroffener Kinder und der Gewährleistung einer nachfolgend möglichst sicheren und positiven Entwicklung

Qualitätsindikatoren	Erläuterung
II.I. Rate der Kinder bzw. Familien, bei denen es nach einer bekannt geworden Kindeswohlgefährdung kurz- oder mittelfristig erneut zu Gefährdungsmeldungen bzw. bestätigten Gefährdungseignissen kommt	Anzahl erneut, bekannt gewordene Gefährdungsmeldungen und Gefährdungseignisse. Lässt sich einigermaßen reliabel aus Fallakten herausgelesen. Dazu regelmäßige Ziehung und Auswertung einer Stichprobe an Gefährdungsfällen. Bezogen auf die Qualität ambulanter Hilfe- und Schutzkonzepte: Berechnung der Rate bezogen auf all diejenigen Familien, bei denen nach einem Gefährdungseignis mindestens ein Kind verbleibt bzw. ein Kind neu hineingeboren wird (Rate wäre so auch gegenüber der örtlich sehr unterschiedlichen Fremdunterbringungsquote unverzerrt).

II.II

Erreichbarkeit des Kinderschutzsystems für Personen, die eine Gefährdungsmitteilung machen wollen

II.III.

Fachliche Fundierung von Gefährdungseinschätzungen und Hilfe- bzw. Schutzkonzepten

Bildung eines Indexes zur fachlichen Fundierung, der in ein- oder mehrjährigen Abständen bei einer Stichprobe von mindestens 30 Akten von Fällen mit Gefährdungsmeldung auf einer Skala von 0 bis 4 eingeschätzt und gleichgewichtet aggregiert wird:

- (a) Inwieweit werden bei Fällen mit einem im Raum stehenden sexuellen Missbrauch die prinzipiell zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Verdachtsklärung angemessen genutzt und zusammenfassend abgewogen?
- (b) Inwieweit werden bei Fällen mit belegter oder wahrscheinlicher Misshandlung bzw. Vernachlässigung die sechs wichtigsten Faktoren für das Wiederholungsrisiko in der Akte erkennbar geprüft und zusammenfassend abgewogen?
- (c) Inwieweit liegt in Fällen mit belegter oder wahrscheinlicher Gefährdung dem vorgeschlagenen Hilfe- oder Schutzkonzept eine nachvollziehbare Fallanalyse zugrunde, die eine Hypothese über Ursachen des elterlichen Verhaltens und ihrer Bereitschaft bzw. Fähigkeit zur Mitarbeit beinhaltet?
- (d) Inwieweit wird in Anrufungen des Gerichts nachvollziehbar auf beide Tatbestandsmerkmale des § 1666 BGB eingegangen?
- (e) Inwieweit wird bei Fremdunterbringungen herausgearbeitet, welche »Barrieren« vor einer Rückführung zu den Eltern abgebaut werden müssten?

Eine vor allem auf die formale Einhaltung von Verfahrensbestimmungen gerichtete Beurteilung der Qualität unterminiert eher als dass sie fördert.

II.IV.

Förderliche organisationale Rahmenbedingungen für die Bearbeitung von Gefährdungsfällen

Erhebung folgender Faktoren:

- (a) Entspricht die Personalausstattung dem Ergebnis einer aktuellen Personalbemessungsuntersuchung?
- (b) Geben in einer anonymen Befragung weniger als 35% der Fachkräfte an, dass sie sich meist oder dauerhaft überfordert fühlen?
- (c) Geben in einer anonymen Befragung weniger als 35% der Fachkräfte an, dass sie sich bei kollegialen Fallberatungen mehr Struktur oder ein besseres Beratungsklima wünschen?
- (d) Geben bei einer anonymen Befragung weniger als 35% der Fachkräfte an, dass sie mehr Anleitung bzw. Rücksprachemöglichkeit mit der Leitung wünschen?
- (e) Geben in einer anonymen Befragung weniger als 35% der Fachkräfte an, dass sie sich mehr Fallsupervision zu Gefährdungsfällen wünschen?
- (f) Liegt die gemeinsame Seitenanzahl aller Dienstabweisungen zu Gefährdungsfällen noch unter 30 Seiten?

Mindestens sechs dieser Aspekte sollten mit »ja / nein« berücksichtigt werden.

II.V.

Sicherung positiver Entwicklungsverläufe von Kindern, für die nach Gefährdungserfahrungen ein Amtsvormund bestellt wurde

Routinemäßiges jährliches, eventuell an das Hilfeplangespräch anzubindendes Screening. Folgende drei Indikatoren werden vorgeschlagen:

- (a) Rate der Kinder, die in einem standardisierten Fragebogenverfahren von den Pflegeeltern bzw. der Bezugserzieherin / dem Bezugserzieher als klinisch auffällig eingestuft werden und bei denen keine Psychotherapie eingeleitet ist oder läuft.
- (b) Rate der schulpflichtigen Kinder, die im letzten Zeugnis oder Zwischenzeugnis als hinsichtlich der Versetzung gefährdet eingeschätzt wurden und die keine Nachhilfe erhalten,
- (c) Rate der Kinder mit zwei oder mehr Aufenthaltswechseln in den vergangenen fünf Jahren.

III. Ziel der Schaffung von guten Netzwerken und positiven Kooperationsbeziehungen im Kinderschutz

Qualitätsindikatoren	Erläuterung
<p>III.I. Es gibt im Jugendamt oder in einem Netzwerkmitglied einen auf der Evaluation von Kooperationsvereinbarungen oder aus problematisch verlaufenen Kinderschutzfällen bzw. einer Fachkraftumfrage entstandenen Plan, welche Institutionen wie neu oder besser in die Zusammenarbeit im Kinderschutz eingebunden werden sollen</p>	
<p>III.II. Anteil der Gefährdungsmeldungen durch Netzwerkpartner pro Jahr, bei denen die Überprüfung durch das Jugendamt keine vorliegende Kindeswohlgefährdung ergibt</p>	<p>Auswertung der Meldungen: Ist der Anteil falsch positiver Meldungen sehr hoch, kann dies auf unzureichende gemeinsame Grundlagen beim Verständnis von Gefährdung oder den bei Netzwerkpartnern herrschenden Eindruck, es brauche eine Gefährdung um die Aufmerksamkeit des Jugendamtes zu gewinnen, hindeuten.</p>
<p>III.III. Anteil der Träger für ambulante Hilfen zur Erziehung, die mindestens ein positiv auf Wirksamkeit hin überprüfbares Hilfskonzept für Vernachlässigung oder Misshandlung anbieten</p>	<p>Auswertung der Hilfeangebote: Inwieweit Träger Angebote machen bzw. Jugendämter auf eine Weiterentwicklung drängen, könnte ein fallbezogener sehr wichtiger Indikator für eine planerische Zusammenarbeit sein.</p>
<p>III.IV. Anteil der Pflegeeltern, die sich mehr fachliche Vorbereitung und Begleitung wünschen</p>	<p>Durchführung einer schriftlichen anonymen Erhebung in mehrjährigen Abständen, um Raum für Veränderung zu lassen.</p>
<p>III.V. Anteil der Anrufungen des Familiengerichtes pro Jahr, die mit einer Ablehnung vom Jugendamt angestrebter Schutzmaßnahmen enden</p>	

IV. Ziel der Beachtung der Partizipationsrechte von Eltern und Kindern in Kinderschutzverfahren

Qualitätsindikatoren	Erläuterung
<p>IV.I. Anteil von Gefährdungsfällen, in denen Äußerungen der Sorgeberechtigten zu ihrer Beurteilung der Gefährdungssituation in der Akte dokumentiert sind</p>	<p>Für mehrere der vorangegangenen Qualitätsindikatoren ist es erforderlich, eine aktuelle Stichprobe von etwa 30 Gefährdungsfällen zu ziehen. Es wird vorgeschlagen, diese Akten auch danach auszuwerten, inwieweit in der Akte Äußerungen der Sorgeberechtigten zu ihrer Beurteilung der Gefährdungssituation dokumentiert sind.</p>
<p>IV.II. Anteil von Gefährdungsfällen, in denen Vorschläge der Sorgeberechtigten zur Erhöhung der Sicherheit des Kindes dokumentiert sind</p>	<p>Inwieweit es gelingt, eine positive Mitwirkungsbereitschaft zu fördern bzw. aufrecht zu erhalten, kann eher gemessen werden, wenn Akten nach dokumentierten Lösungsvorschlägen von Eltern durchsucht werden und zwar auch dann, wenn ein grundsätzlicher Dissens hinsichtlich der Beurteilung der Gefährdungssituation besteht.</p>

IV.III.

Anteil der Gefährdungsfälle mit über 5-Jährigen Kindern, in denen aus der Akte klar hervorgeht, dass die Fachkraft einen Versuch unternommen hat, dem Kind den Ablauf bzw. geplante Schutzmaßnahmen zu erklären und ein Beratungsangebot zu machen

IV.IV.

Vorhandensein von Fortbildungsangeboten für Fachkräfte zum Themenbereich »Gespräche mit Eltern bzw. Kindern über Gefährdung«

V. Ziel, lokal ein Kinderschutzsystem zu schaffen, das seine Wirkung reflektiert und besser wird

Qualitätsindikatoren

Erläuterung

V.I.

Es gibt ein System von Qualitätsindikatoren im Kinderschutz, die regelmäßig überprüft werden

Regelmäßige Überprüfung in längeren Abständen (z. B. alle zwei oder drei Jahre), um Raum für Verbesserungen zu lassen. Zentral ist die Diskussion der Ergebnisse in Teams.

V.II.

Bei zumindest einigen Formen von Hilfen zur Erziehung wird standardmäßig Zielerreichung erhoben

V.III.

Es gibt ein Verfahren zur Analyse problematischer Verläufe in Kinderschutzfällen

V.IV.

Zugänglichkeit von Fallsupervision zu Gefährdungsfällen und Fortbildung zu Gefährdungsthemen

Die Zugänglichkeit von Fortbildung und Supervision kann verschieden gemessen werden. Eine Möglichkeit ist es, die Anzahl der Supervisionen zu Gefährdungsfällen und die Anzahl der Fortbildungstage zu Gefährdungsthemen bezogen auf die Anzahl der Fachkräfte anzugeben. In manchen Ämtern ist es auch möglich, die verfügbaren Mittel pro Fachkraft pro Jahr anzugeben. Es wird empfohlen, gemeinsame Fortbildungen mit Kooperationspartnern zu Gefährdungsthemen separat zu zählen, da das Mittel der Institutionen übergreifenden Angebote in einer Reihe von Projekten in Deutschland und international von den Teilnehmenden positiv bewertet wurde.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH)
in der Bundeszentrale für
gesundheitliche Aufklärung (BZgA)
Direktorin: Prof. Dr. Elisabeth Pott
Ostmerheimer Str. 220
51109 Köln
www.bzga.de
www.fruehehilfen.de

Autor:

Dr. Heinz Kindler

Redaktion:

Christine Gerber

Gestaltung:

Lübbecke | Naumann | Thoben, Köln

Druck:

Bonifatius GmbH Druck – Buch – Verlag
Karl-Schurz-Straße 26
33100 Paderborn

Auflage:

1.5.12.13

Alle Rechte vorbehalten.

Diese Publikation wird von der BZgA kostenlos abgegeben. Sie ist nicht zum Weiterverkauf durch die Empfängerin oder Empfänger an Dritte bestimmt.

Bestellung:

BZgA
51101 Köln
Fax: 0221-8992-257
E-Mail: order@bzga.de

Bestellnummer: 16000137

