

4 Qualität im Kinderschutz

Der „Fall Kevin“ aus dem Jahre 2006, bei dem ein zweijähriger Junge aus Bremen, welcher bereits im Kontakt zum Jugendamt stand, zu Tode kam, wird als „Wendepunkt“ (Hauß/Schrapper 2025: 209; Biesel/Urban-Stahl 2022: 397) im politischen und fachlichen Diskurs zum Kinderschutz angesehen. Der Fall erregte bundesweit mediale und politische Aufmerksamkeit und rückte strukturelle Mängel sowie defizitäre professionelle Praxis und die Frage nach der Qualität und Wirksamkeit des Kinderschutzes in den Fokus (vgl. Biesel/Urban-Stahl 2022: 381). Dabei war Kevin keineswegs der erste Fall, der auf Fehler im Kinderschutzsystem hinwies. Bereits in den Jahren zuvor waren vergleichbare Tragödien Anlass zur Diskussion: So etwa der Tod von Laura-Jane in Osnabrück (1996), von Pascal in Saarbrücken (2001) oder von Jessica in Hamburg (2005). Auch diese Fälle wurden zum Anlass einer intensiven fachlichen Auseinandersetzung über Verantwortung, professionelles Handeln und strukturelle Bedingungen im Kinderschutz genommen (vgl. Restemeier/Mörsberger 1997; DIJuF 2004). Ab 2006 gewinnen jedoch Initiativen und Projekte, welche das Ziel verfolgen, aus den begangenen Fehlern zu lernen an Bedeutung (vgl. Hauß/Schrapper 2025: 209): die Gründung des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH) im Jahr 2007, die Verabschiedung des Bundeskinderschutzgesetzes im Jahre 2012¹⁷ und verschiedene wissenschaftliche Projekte und Publika-

17 Mit der Einführung des § 79a SGB VIII im Rahmen des BKiSchG 2012 – „Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe“ – kam die gesetzliche Verpflichtung für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe „Grundsätze und Maßstäbe für die

tionen (siehe u. a. Biesel 2011; Wolff et al. 2013; Gerber/Lillig 2018). In dem Forschungsprojekt „Aus Fehlern lernen – Qualitätsmanagement im Kinderschutz“ (Wolff et al. 2013a) sieht das NZFH (2018: 6) „den Startschuss für eine wissenschaftlich fundierte Auseinandersetzung mit dem Handlungsfeld des Kinderschutzes in Deutschland“.

Folgende Fälle schwerer Kindeswohlverletzungen, insbesondere Fälle von sexualisierter Gewalt wie in Bergisch Gladbach 2019, in besonderer Schwere in Lügde 2019 und in Münster 2020, zogen weitere Konsequenzen und Untersuchungen nach sich: Die Gründung des Landespräventionsrates 2020 und der Enquetekommission des niedersächsischen Landtages 2022 sowie des bis heute tätigen Parlamentarischen Untersuchungsausschusses in Nordrhein-Westfalen (vgl. Hauß/Schrappner 2025: 210).

Ein daran anknüpfendes, aktuelles Beispiel von Bestrebungen der Qualitätsentwicklung, ist das Projekt „Qualitätsentwicklung im jugendamtlichen Kinderschutz gemäß § 8 Landeskinderschutzgesetz“, durchgeführt vom Deutschen Jugendinstitut e.V. (DJI), dem Institut für soziale Arbeit e.V. (ISA) und der Bundesarbeitsgemeinschaft Kinderschutzzentren. Ein zentrales Ziel des 2022 verabschiedeten Landeskinderschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (LKG-NRW) ist die Qualitätsentwicklung im Kinderschutz mit einem Fokus auf die Verfahren zur Einschätzung möglicher Kindeswohlgefährdungen im Rahmen des § 8a SGB VIII (vgl. Witte et al. 2024: 6).

Anknüpfend an die kurze Genese des Diskurses um Fehler und Qualität im Kinderschutz sowie den vergangenen getroffenen und aktuellen Bestrebungen der Qualitätsentwicklung, wird in *Kapitel 4.1* behandelt, wie Qualität in der Sozialen Arbeit im Allgemeinen und im Besonderen im Kinderschutz verhandelt und verstanden wird. Daran anschließend eröffnet sich in *Kapitel 4.2* der Diskurs um Qualitätsentwicklung im Kinderschutz, um Fehler zu vermeiden und einen qualitativen Kinderschutz weiterzuentwickeln und zu sichern. In der

Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung [in allen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe] weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen.“

Besprechung des Diskurses um Qualitätsentwicklung drängt sich der prozessierende Widerspruch zur Standardisierung auf, welcher in *Kapitel 4.3* ausgeführt wird. Abschließend soll die These hergeleitet werden, dass Standardisierungsbemühungen, welche zumeist mit Qualitätsentwicklungsverfahren einhergehen, nur sehr bedingt dazu taugen, die Qualität des Kinderschutzes zu entwickeln und damit die gesetzten Ziele „besser“ zu verwirklichen.

4.1 Zum Begriff der Qualität

Die Frage nach der „Güte pädagogischer Praxis“ (Honig/Neumann 2004: 255) stellte sich bereits vor dem Aufkommen der Qualitätsdebatte in der Pädagogik (vgl. ebd.). Neu war jedoch die Übernahme eines Qualitätsbegriffs aus der betriebswirtschaftlichen Managementlehre, die „die Überprüfung und Bewertung der Verwirklichung von Ansprüchen“ (ebd.) in den Mittelpunkt rückte. Mit der Einführung des New Public Managements Ende der 1990er-Jahre wurde die Kinder- und Jugendhilfe nicht länger primär als staatliches Angebot der Daseinsfürsorge verstanden, sondern zunehmend als marktförmig organisierte Dienstleistung (vgl. Ackermann/Rätz 2024: 43). In der Folge breiteten sich ökonomische Rationalitäten und Steuerungsprozesse aus, und die Qualitätsfrage wurde zum zentralen Instrument, um Leistungen nachzuweisen, Finanzierung zu rechtfertigen und somit die Existenz von Trägern zu sichern (vgl. Flösser 2002: 972). Die damit einhergehende Auslagerung sozialer Dienstleistungen auf freie und privatgewerbliche Träger führte zur Etablierung eines Marktes, in dem Träger in Konkurrenz zueinander gesetzt wurden und Qualität zum Maßstab des Wettbewerbs avancierte (vgl. ebd.; Olk 2018: 407). Diese Verschiebung markierte zugleich eine qualitative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Das Soziale wurde zunehmend dem Ökonomischen untergeordnet und verlor dadurch an Eigenwert (vgl. Butterwegge 2019: 60 f.). Der Sozialsektor selbst wurde schließlich als wirtschaftlich lohnendes Geschäftsfeld entdeckt (vgl. Bühler 2017: 218).

Nach Merchel (2013: 17) ist der vormals kritisch geführte Diskurs zur Ökonomisierung weitgehend abgeklungen; maßgeblich durchgesetzt hat sich die Position, dass es eines eigenständigen Qualitätsdiskurses bedarf, der die Eigenheiten der Sozialen Arbeit berücksichtigt. Zugleich verweisen aktuell Ackermann und Rätz (2024: 44) in Anlehnung an Frasers Analyse zur Krise der Care-Arbeit im Kapitalismus daraufhin, dass die ökonomische Ausrichtung sozialer Dienstleistungen weiterhin maßgeblich dazu beiträgt, dass Qualität im Feld immer wieder unter Druck gerät. Dies zeigt sich in strukturellen Engpässen: Fachkräfte kämpfen um angemessene Löhne, Stellen in der Jugendhilfe bleiben unbesetzt, notwendige Angebote können nicht aufrechterhalten werden. Um diese Defizite auszugleichen, wird zunehmend auf gering qualifiziertes Personal zurückgegriffen (vgl. ebd.).

Trotz des weiterhin kritisch geführten Diskurses hat sich Qualität als „empirische Kategorie der sozialen Wirklichkeit“ (Honig/Neumann 2004: 254) in der Sozialen Arbeit flächendeckend etabliert. Köpp und Neumann (2003) unterscheiden dabei drei Dimensionen des Qualitätsbegriffs: (1) eine deskriptiv-analytische Dimension, die auf die Beschaffenheit eines Gegenstands oder Sachverhalts zielt, (2) eine evaluative Dimension, die dessen Bewertung anhand bestimmter Kriterien ermöglicht, und (3) eine operative Dimension, die auf die Herstellung und Veränderung eines Sachverhalts ausgerichtet ist (vgl. ebd.: 138).

In Hinblick auf die evaluative Dimension betont Merchel (2013: 41), dass ein Qualitätsbegriff notwendigerweise auf Wertimplikationen zurückgreifen muss; er sei „[o]hne eine Verständigung darüber, nach welchen ethischen und normativ begründeten Maßstäben man in einer Gesellschaft mit Menschen [...] umgehen sollte [...] nicht zu führen.“ Damit zeigt sich Qualität als ein konstruktiver und prozesshafter Begriff, dessen Bestimmung nicht ohne normative Bezugspunkte möglich ist (vgl. ebd.; Kindler 2013: 10). Ähnlich wie beim Begriff des Kindeswohls handelt es sich folglich nicht um eine objektiv messbare Kategorie.

Obleich Qualität – sowohl in theoretischer Konzeption als auch in praktischer Rezeption – stets in Relation zu den Erwartungen ver-

standen wird, die an einen Gegenstand herangetragen werden (vgl. Honig/Neumann 2004: 268; Merchel 2013: 42), findet bislang eine evaluative Dimension, die ohne normative Bezugspunkte und Wertungen wie „gut“ oder „schlecht“ auskommt, nur geringe Beachtung. Vorstellbar wäre eine Bewertung danach, inwieweit ein Gegenstand oder eine Maßnahme dem zuvor definierten Zweck dient – ohne zwingend auf eine ethisch-normative Auseinandersetzung darüber zurückzugreifen, wie „man in einer Gesellschaft mit Menschen [...] umgehen sollte“ (Merkel 2013: 41). Eine ausschließliche Ausrichtung an moralischen Maßstäben verkürzt, dass Qualität in der Sozialen Arbeit immer auch eine sozial- und ordnungspolitische Dimension beinhaltet, die auf staatliche Zielsetzungen und institutionelle Funktionen bezogen ist. In diesem Sinne gilt es, Qualität nicht nur normativ, sondern ebenso im Hinblick auf ihren politisch-institutionellen Charakter zu greifen.

Unterstrichen wird der relative und konstruktive Charakter des Qualitätsbegriffs der Sozialen Arbeit durch die Frage, aus welcher Perspektive dieser betrachtet wird. Nach Merchel (2013: 41) lassen sich dabei mindestens drei Perspektiven erkennen: (1) die Perspektive der Adressat:innen, (2) die Perspektive der Leistungserbringer und (3) die Perspektive der Profession. Der skizzierten Mehrdimensionalität ist es dabei geschuldet, dass sich an den verschiedenen Zielen und Anforderungen ein Spannungsverhältnis eröffnet (vgl. Kindler 2013: 10): In Abhängigkeit der jeweiligen Perspektiven auf eine Leistung kann die Bewertung der Qualität deutliche Unterschiede, bis hin zu widersprüchlichen Einschätzungen aufweisen. Qualität wird somit auch zu einer Interessens- und Machtfrage. So kann etwa eine enge Dokumentationspflicht von Seiten der Verwaltung als Beitrag zur Sicherung von Qualität verstanden werden, während Fachkräfte dieselbe Praxis als Einschränkung professioneller Handlungsspielräume wahrnehmen und Adressat:innen diese als Misstrauenssignal oder Kontrollinstrument erleben. Anknüpfend daran bemerkt Merchel (2013: 44), dass „sicherlich diejenigen Interessenträger die größten Machtpotenziale aktivieren, die über die wichtigsten Ressourcen zum Bestand einer Ein-

richtung verfügen.“ Ein Aushandeln und Gewichten der verschiedenen Anforderungen und Ziele wird notwendig (vgl. Kindler 2013: 10).

Ausgehend von der Komplexität des Qualitätsbegriffs hat sich in der Sozialen Arbeit aus pragmatischen Gründen die Differenzierung des Begriffs in die Ebenen der (1) *Strukturqualität*, (2) *Prozessqualität* und (3) *Ergebnisqualität* anknüpfend Donabedian (1966) durchgesetzt (vgl. ebd., zit. n. Dahme/Wohlfahrt 2018: 1239; siehe auch Merchel 2013: 46; NZFH 2018: 42; Kadera 2019: 139). Die Ebene der *Strukturqualität* beschreibt die Rahmenbedingungen der sachlichen, finanziellen, technischen und personellen Ausstattung. Die Ebene der *Prozessqualität* beschreibt neben dem direkten Kontakt zu den Adressat:innen die Vorgänge, welche mit der Leistungserbringung einhergehen, jedoch keinen direkten Kontakt zu den Adressat:innen ausmachen, wie beispielsweise die Planung von Hilfsangeboten, Falldokumentation oder die Kooperation mit Dritten. Eine hervorgehobene Rolle erhalten dabei sogenannte „Schlüsselprozesse“, welche wiederkehrende Abläufe beschreiben, die einen hohen Einfluss auf die Qualität der Leistung haben. Entsprechend beinhalten sie ein besonderes Potenzial für die Herstellung und Weiterentwicklung von Qualität; gleichermaßen kommen hier jedoch Mängel ebenso stark zum Tragen. Die Ebene der *Ergebnisqualität* orientiert sich vor allem an der Frage des „Outcomes“, also daran, welche nachweisliche Wirkung eine Leistung mit sich gebracht hat. (Vgl. Merchel 2013: 50)

In Anlehnung an die International Organisation of Standardization definiert Kindler (2013) im Rahmen einer Expertise des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH) Qualität im Kinderschutz als den „Grad des Erreichens bestehender Ziele bzw. des Erfüllens bestehender Anforderungen“ (ISO 9000: 2005, zit. n. Kindler 2013: 9). Weitere Definitionen von Qualität im Kinderschutz, die unterschiedliche Ebenen und Perspektiven berücksichtigen, bewegen sich in eine ähnliche Richtung (vgl. u. a. Biesel/Urban-Stahl 2022: 383). Ausgehend von Gesetzesbegründungen und Regierungsverlautbarungen auf Bundes- und Länderebene leitet Kindler (2013: 25–26) fünf Hauptziele des Kinderschutzes ab: (1) die Verhütung des Entstehens von Kindeswohl-

gefährdung, (2) die Abwendung bestehender Gefährdungen, (3) die Schaffung tragfähiger Netzwerke von Unterstützungsangeboten, (4) die Achtung der Partizipationsrechte von Eltern und Kindern sowie (5) die kontinuierliche Reflexion und Evaluation des Kinderschutzsystems. Um beurteilen zu können, ob und in welchem Maße Qualität im Kinderschutz erreicht wird, schlägt Kindler darüber hinaus die Verwendung von Qualitätsindikatoren vor, die „Hinweise auf den Grad der Erreichung von zentralen Zielen im Kinderschutz geben“ (ebd.: 56). Jedem der genannten Hauptziele sind dabei jeweils fünf Indikatoren zugeordnet, die es ermöglichen sollen, den erreichten Qualitätsgrad mess- und überprüfbar zu machen (vgl. ebd.).

Vor dem Hintergrund der skizzierten theoretischen und begrifflichen Fundierungen lässt sich Qualität im Kinderschutz nicht als statisches, universell definierbares Merkmal oder gar als ontologisches Moment begreifen, sondern vielmehr als relationales, kontextabhängiges und machtvormittels Konstrukt. Sie entfaltet sich in der gelingenden Umsetzung normativer Zielsetzungen innerhalb professionellen Handelns, die gleichermaßen aus sozialstaatlicher Verantwortungslogik wie aus fachlichen und ethischen Imperativen hervorgehen. Orientiert ist Qualität im Kinderschutz dabei an zentralen Zielsetzungen, wie sie Kindler (2013: 25–26) beschreibt: dem präventiven Schutz vor Kindeswohlgefährdung, der Abwendung bestehender Gefährdungslagen, der Sicherung partizipativer Rechte sowie der Förderung systemischer Reflexion. Qualität zeigt sich somit im Zusammenspiel von strukturellen Voraussetzungen, prozessualer Gestaltung und erzielten Ergebnissen – stets eingebettet in das Spannungsverhältnis unterschiedlicher Perspektiven und Interessen.

Ausgehend von der Relationalität und Mehrdimensionalität des Qualitätsbegriffs stellt sich die Frage, wie Qualität im Kinderschutz nicht nur beschrieben, sondern im praktischen Handeln auch hergestellt, gesichert und fortentwickelt werden kann. Qualitätsentwicklung erscheint dabei als ein Prozess, der sowohl auf fachlicher Ebene – durch Professionalisierung und methodische Reflexion – als auch auf institutioneller und politischer Ebene zu bewältigen ist. Sie ist damit

untrennbar verbunden mit Erwartungen an Wirksamkeit und Transparenz. Im folgenden Abschnitt wird daher in den Blick genommen, mit welchen Verfahren und Strategien Qualitätsentwicklung im Kinderschutz umgesetzt wird, welche Herausforderungen und Ambivalenzen sich dabei zeigen und welche Konsequenzen dies für die professionelle Praxis hat.

4.2 Qualitätsentwicklung im Kinderschutz

Frühere Deutungen von Qualitätsmängeln verstanden Fehler im Kinderschutz vor allem als individuelles Versagen einzelner Fachkräfte (vgl. Biesel/Urban-Stahl 2022: 387). Neuere Untersuchungen weisen jedoch darauf hin, dass sie weniger auf individuelles Fehlverhalten zurückzuführen sind, sondern vielmehr als „Resultat unhinterfragter Routinen und blinder Flecken“ (Biesel/Wolff 2014: 34) innerhalb des Systems verstanden werden müssen. Entsprechend lassen sich Qualitätsmängel auf unterschiedlichen Ebenen verorten (vgl. Wolff et al. 2013a: 15 f.): auf Ebene der Fachkräfte etwa durch fehlende Qualifikationen oder methodische Kompetenzen, auf Teamebene durch unklare Verantwortungsstrukturen, auf Organisationsebene durch unzureichende Ressourcen oder unklare Verfahren sowie auf Ebene der interorganisationalen Zusammenarbeit durch mangelnde Absprachen und fehlende Vernetzung.

In diesem Sinne beschreiben Biesel und Urban-Stahl (2022: 388) eine wechselseitige Beeinflussung von Fachkraft und Organisation:

Fachkräfte werden in ihrem Denken und Handeln einerseits von unhinterfragten Routinen und blinden Flecken in Organisationen beeinflusst. Andererseits wirken sie durch ihr Handeln auf ihre Organisationen ein und erschaffen damit (un-)bewusst Kulturen, die anfällig für schwerwiegende Fehler im Kinderschutz sein können. Sie stehen so gesehen in einer Wechselbeziehung zu ihrer Organisation. Sie sind von ihr beeinflusst, gestalten sie aber auch mit.

Auf ein solches, mehrdimensionales, nicht individualisiertes Verständnis über das Entstehen von Qualitätsmängeln satteln sich in jüngerer

Vergangenheit und aktuell verschiedene Ansätze und Projekte auf, diese zu beheben und die Qualität im Kinderschutz weiter auszubauen.

Ein Beispiel für einen solchen systemisch orientierten Ansatz ist die im Rahmen des Projekts „Aus Fehlern lernen. Qualitätsmanagement im Kinderschutz“ (Wolff et al. 2013a) entwickelte „Dialogische Qualitätsentwicklung“. Ziel des Projekts war es, die kommunale Kinderschutzpraxis nicht nur wissenschaftlich zu untersuchen, sondern zugleich im Austausch mit den beteiligten Akteuren weiterzuentwickeln (vgl. Wolff et al. 2013b: 9). Im Zentrum stand die Frage, wie Fachkräfte, Leitungspersonen und Eltern gemeinsam Qualitätsstandards reflektieren und verbessern können, um aus Fehlern zu lernen und die Kinderschutzpraxis nachhaltiger abzusichern.

Methodisch wurden hierzu zwölf regionale „Kinderschutz-Cluster“ (ebd.) gebildet, die multiprofessionell zusammengesetzt waren. Beteiligt waren u. a. Vertreter:innen der öffentlichen und freien Jugendhilfe, des Gesundheitswesens, der Polizei, der Justiz sowie Eltern. Kernstück bildeten „Qualitätsentwicklungswerkstätten“, die als interaktive Foren dienten, in denen Verfahren analysiert, Defizite identifiziert und gemeinsam Entwicklungsperspektiven erarbeitet wurden. (Vgl. ebd.: 9–10) Zwar setzte das Verfahren auch auf die Veränderung technischer Praktiken – also Instrumente, Verfahren, Handlungsweisen und Methoden – betonte jedoch insbesondere die Bedeutung dynamischer Interaktion und Partizipation für die Weiterentwicklung von Qualität (vgl. ebd.: 34). Die Ergebnisse des Projektes heben hervor, dass Qualität im Kinderschutz nicht primär über die Implementierung weiterer standardisierter Verfahren zu sichern ist, sondern durch dialogische Prozesse, die Reflexivität, Fehleroffenheit und Verständigung zwischen den beteiligten Professionen fördern (vgl. Wolff et al. 2013a: 272 f.).

Ein weiteres Vorhaben ist das bereits erwähnte, aus dem § 8 LKG-NRW gewachsene, Projekt QUEK (Qualitätsentwicklung im jugendamtlichen Kinderschutz in Nordrhein-Westfalen). Das Qualitätsentwicklungsverfahren speist sich aus zwei Teilen (vgl. Kindler et al. 2024: 19–20): Erstens sollen im Rahmen einer gemeinsamen „Fallanalyse“ durch Mitarbeitende und Leitungskräfte des Jugendamtes sowie einem

Analyseteam – bestehend aus Mitarbeitenden des Projekts QUEK – Themen identifiziert werden, welche für die Qualitätsentwicklung von Bedeutung sind. Der zweite Teil der „Strukturanalyse“ sieht vor, die sogenannte Strukturqualität des Jugendamtes anhand unterschiedlicher Datenquellen zu analysieren und wiederum darin Stärken und Verbesserungspotenziale zu entdecken. Im Rahmen der „Strukturanalyse“ werden die von den Jugendämtern verwendeten Dienstanweisungen, Arbeitshilfen und Einschätzungsbögen mit den Empfehlungen der Landesjugendämter Nordrhein-Westfalen abgeglichen und standardisiert ausgewertet. Die Ergebnisse und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Qualitätsentwicklungsverfahrens werden den Jugendämtern anschließend in Form eines Berichtes zur Verfügung gestellt – inwieweit diese Empfehlungen umgesetzt werden, obliegt dabei jedoch den Jugendämtern. Das Vorhaben zeigt sich als „gemeinsame Qualitätsentwicklung auf der Grundlage ausgewiesener wissenschaftlicher Expertise“ (Schrapper/Kindler/Witte 2024: 73). In diesem Verfahren wird also sowohl die Bedeutung und die Perspektive der Fach- und Leitungskräfte gestärkt als auch das Handeln und im Besonderen die Verfahrensweise an aktuellen fachlichen Standards abgeglichen.

Ein Ansatz zur Behebung von Qualitätsmängeln, der nicht unmittelbar in der Profession verortet ist, sind Forderungen nach der Einrichtung einer sogenannten „Fachaufsicht“ (Biesel/Urban-Stahl 2022: 394). Darunter wird die Überprüfung der zweckmäßigen Durchführung und Erledigung der Aufgaben einer nachgeordneten durch eine übergeordnete Instanz verstanden (vgl. Biesel/Messmer 2019: 433). Solche Forderungen wurden insbesondere nach dem Bekanntwerden von Fällen sexualisierter Gewalt wie im Fall Lügde 2019 erneut laut (vgl. Hauß/Schrapper 2025: 210). Die mit der Aufarbeitung beauftragte Kommission kam in ihrem Abschlussbericht jedoch zu dem Ergebnis, dass die Einführung einer Fachaufsicht in der Praxis kaum realisierbar sei (vgl. Meysen 2020: 35, zit. n. Hauß/Schrapper 2025: 210).

Auch die Evaluation einer solchen Fachaufsicht, der „Jugendhilfeinspektion“ verweist auf dieses Spannungsfeld (vgl. Biesel/Messmer 2019: 444–447): Während die Steuerungsgruppe und politische Gremien

die Fachaufsicht vor allem als Instrument parlamentarischer Kontrolle schätzen, zeigen sich erhebliche Defizite in Bezug auf fachliche Unterstützung und Weiterentwicklung der Praxis. Fach- und Leitungskräfte im ASD erleben die Inspektion überwiegend als Kontrollinstanz, die sich auf die Einhaltung von Standards konzentriert, ohne dabei zur Verbesserung von Handlungsprozessen beizutragen. Noch kritischer bewerten Mitarbeitende der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe die Inspektion, da sie kaum als Ressource für Qualitätsentwicklung wahrgenommen wird.

Damit wird deutlich: Fachaufsicht steht exemplarisch für die Spannung zwischen einer Orientierung an Kontrolle und einer an Unterstützung – eine Spannung, die für die Qualitätsentwicklung im Kinderschutz zentral bleibt.

Im Anschluss an dieses Spannungsfeld, beschreibt das NZFH (2018: 13) als „wichtige[n] Strang der fachlichen Debatte zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz“ die „Verbesserung und Qualifizierung diagnostischer Prozesse.“ Demnach ist ein vermehrter „Einsatz von Leitlinien, Protokollen, Verfahren und Instrumenten [...] zur Standardisierung der diagnostischen Prozesse im Kinderschutz, insbesondere im Kontext der Gefährdungseinschätzung“ (ebd.: 13) zu verzeichnen. Ausgehend von dem aktuellen Stand der Forschung ist es jedoch schwierig veritable Aussagen über den Nutzen und die Wirksamkeit solcher Instrumente zu treffen (vgl. ebd.: 14). Anknüpfend an die in den Kapiteln 3.1.1, 3.1.2 und 4.1 von Kindler (2013; 2014; 2018) dargestellte Position der Evidenzbasierung, resümiert das NZFH, dass ein deutliches Desiderat über die Wirksamkeit von Maßnahmen im Kinderschutz zu erkennen ist und spricht sich entsprechend für eine Intensivierung der Forschungsbemühungen sowie der „Wirkungsorientierung und Evidenzbasierung als Zugänge zur Qualitätsentwicklung aus.“ (ebd.: 44)

Die skizzierten Vorhaben zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz zeigen, dass dabei unterschiedliche Schwerpunkte verfolgt werden: So wird sowohl auf die Partizipation und gemeinsame Reflexion der beteiligten Akteure gesetzt als auch die bestehenden Verfahrens-

weisen und Strukturdaten anhand gesetzter fachlicher Standards abgeglichen. Teilweise wird versucht, Qualität primär als Frage externer Kontrolle und Rechenschaftspflicht zu bearbeiten. Gemeinsam wird damit sichtbar, dass Qualitätsentwicklung nicht auf eine einheitliche Logik zurückzuführen ist, sondern verschiedene – teils widersprüchliche – Rationalitäten umfasst. An diesem Punkt setzt die grundlegende Kritik an, die insbesondere die mit Standardisierung verbundenen Spannungsfelder in den Blick nimmt.

Während die Entwicklung eines systematischen Qualitätsmanagements in der Sozialen Arbeit oftmals als Ausdruck fachlicher Weiterentwicklung (und Professionalisierung) verstanden wird, bleibt der Diskurs nicht ohne grundlegende Kritik, welche sich insbesondere an der mit dem New Public Management einhergehenden Transformation des Wohlfahrtsstaates und der Veränderung des Verständnisses von Qualität entfaltet (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2018: 1236). Dahme und Wohlfahrt (2018) argumentieren, dass die Implementierung eines solchen Qualitätsverständnisses und entsprechende Maßnahmen zur Herstellung dieser für die Soziale Arbeit ungeeignet ist und den grundlegenden sozialstaatlichen Charakter der Sozialen Arbeit verkennt. Insbesondere die Übertragung des Prinzips der „Kundenorientierung“ verfehle das in Kapitel 4.1 beschriebene Spannungsverhältnis, welches sich an den unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Interessen der Beteiligten an der Dienstleistung eröffnet. Die Soziale Arbeit – so auch der Kinderschutz – ist nicht ausschließlich durch ein binäres Verhältnis von Anbieter:in und Nachfrager:in geprägt, sondern durch ein komplexes Zusammenwirken von rechtlichen, fachlichen, ethischen und institutionellen Ansprüchen, die sich nicht ohne Weiteres auf marktförmige Steuerungsmodelle übertragen lassen. (Vgl. ebd.)

Als „Besonderheit der Qualität sozialer Dienstleistungen“ (ebd.: 1242) heben Dahme und Wohlfahrt (2018) hervor, dass diese für jede*n Adressat:in unmittelbar neu erstellt werden. Entsprechend können die Produktionsbedingungen und damit die Ergebnisqualität nie vollständig reproduziert werden (vgl. ebd.). Durch den entscheidenden Anteil, welchen Adressat:innen sozialer Dienstleistung für den „Produk-

tionsprozess“ sozialer Dienstleistungen innehaben, wird eine Standardisierung erschwert (vgl. ebd.). Dem notwendigen Zusammenwirken von Leistungserbringer:in und Adressat:in geschuldet, wirkt nicht nur der*die Leistungserbringer:in auf den*die Adressat:in, sondern der*die Adressat:in auch auf den*die Leistungserbringer:in ein. Vor diesem Hintergrund kommen Dahme und Wohlfahrt (2018: 1242) zu dem Schluss:

Bei personenbezogenen Dienstleistungen hängt der Erfolg der Dienstleistungserstellung deshalb davon ab, wie sich die wechselseitige Beziehung zwischen Leistungserbringer und Nachfrager gestaltet und in welcher Form und in welchem Umfang sie sich aktiv beeinflussen lässt.

In ähnlicher Weise kritisiert Trede (2018: 1246), dass individuell gestaltete Hilfen und Interventionen sowie die Einzigartigkeit jedes Falls als Charakteristika des Handelns in der Sozialen Arbeit im Widerspruch zu den Zielsetzungen von Qualitätsmanagementsystemen stehen, Prozesse zu standardisieren. Qualitätsmanagementsysteme und sozialpädagogische Fachlichkeit stünden demnach in einem Spannungsverhältnis, „weil sich Erstere auf die Optimierung von *Organisationen*, Letztere jedoch auf die Verbesserung der Professionalität der handelnden *Fachkräfte* beziehen.“ (ebd., Herv. i. O.) Auch Merchel (2013: 64) weist darauf hin, dass einem Verständnis von Standardisierung als von der ausführenden Person unabhängige Erbringung von Dienstleistungen in der gleichen Weise, in der Sozialen Arbeit aufgrund der Individualität und nötigen situationsadäquaten Flexibilität Grenzen gesetzt sind.

Damit wird ein grundlegendes Spannungsfeld sichtbar: Qualitätsentwicklung im Kinderschutz ist eng mit Prozessen der Standardisierung verknüpft. Diese können einerseits Transparenz schaffen, Nachvollziehbarkeit sichern und eine Orientierung an fachlichen Standards fördern. Andererseits bergen sie das Risiko, professionelle Urteilskraft und notwendige Flexibilität zu beschneiden und in der Praxis als Kontrollmechanismus zu wirken. In diesem Sinne spricht Stein (2020: 91 f.) davon,

dass sich der Schutz von Kindern und Jugendlichen durch die Entwicklung der ausdifferenzierten Regelwerke, der Kontroll- und Prozessorientierung [...], des Kostendrucks auf die ASD-Fachkräfte mittels machtvoller digitaler

Führungs- und Steuerungstechniken (JUS IT) im dialektischen Sinne in seine Negation verkehrt. (ebd.)

Vor diesem Hintergrund richtet sich das folgende Kapitel 4.3 auf die Ambivalenzen der Standardisierung im Kinderschutz.

4.3 Standardisierung im Kinderschutz

Ausgehend von der ab dem Jahr 1990 durchgeführten Ökonomisierung der Sozialen Arbeit, stellte sich in den folgenden Jahren die Frage, wie personenbezogene soziale Dienstleistungen gesellschaftspolitisch und fachlich sinnvoll unter der ökonomischen Perspektive sachgerecht reguliert werden können. Die Frage der Steuerung ist dabei eng mit der Frage nach Standards verbunden, die über die Einführung von schriftlich fixierten Prozessabläufen sowie mitunter umfangreichen Formularwerken versucht, sozialarbeiterische Handlungen zu strukturieren und beurteilbar zu machen. (Vgl. Hansen 2010: 7–9)

Für die Soziale Arbeit bestehen unterschiedliche Bedeutungen für den Begriff des Standards. Je nachdem, welche Dimension der Qualität zum Gegenstand gemacht wird, kann der Begriff des Standards Auskunft über die *standardmäßig* vorausgesetzte Ausstattung einer Einrichtung gemeint sein – Dimension der Strukturqualität – oder es werden *Standards* sozialpädagogischen Handelns beschrieben – Dimension der Prozessqualität (vgl. Merchel 2013: 63). In der Dimension der Ergebnisqualität sollen Standards eine Auskunft über das Erreichen erwünschter und angestrebter Ziele ermöglichen und überprüfbar machen (vgl. ebd.). In diesem Sinne definiert Kindler (2013: 11) Standards als „Orientierung bietende und zugleich mit einem gewissen Maß an Verbindlichkeit versehene Vorstellungen davon [...], wie Prozesse organisiert oder Prozessergebnisse bzw. Produkte gestaltet sein sollen.“ Standards sollten nach Kindler (ebd.: 12) nur dann als *Qualitätsstandards* angesehen werden – also als messbarer Indikator über die Qualität des Kinderschutzes – wenn sie in einem nachweislichen oder plausiblen Zusammenhang zu dem Grad der Zielerreichung oder der Erfüllung wesentlicher Anforderungen stehen. Dies ist bei Standards nicht grundsätzlich

gegeben, da diese auch häufig implementiert werden, um Leitungsfunktionen sowie Informationsgewinnung und Steuerung zu ermöglichen, ohne dass daraus ein positiver Effekt auf das zuvor von Kindler (siehe Kapitel 4.1) dargestellte Verständnis von Qualität zu erkennen ist (vgl. ebd.).

Für die Praxis der Sozialen Arbeit weist Hansen (2010: 59) auf mehrere grundlegende Grenzen der Standardisierbarkeit hin: Erstens seien personenbezogene Dienstleistungen immateriell, sodass ihre Güte stets von der jeweiligen Perspektive abhängt. Zweitens erschwert das *uno-actu-Prinzip* – das gleichzeitige Stattfinden von Produktion und Konsumtion – eine nachträgliche Wirkungsanalyse. Drittens werden soziale Dienstleistungen in Koproduktion zwischen Fachkraft und Adressat:in erbracht. Und viertens führt die Einzigartigkeit der Lebensverhältnisse dazu, dass auch die erbrachten Leistungen einzigartig bleiben und sich nur schwer in standardisierte Vorgaben fassen lassen.

Das Vorhaben, Soziale Arbeit über Standards zu steuern, ist damit ein „dilemmatisches Geschäft“ (ebd.: 162), welches sich in einem Spannungsfeld zwischen Standardisierung einerseits und der notwendigen Autonomie und Flexibilität professionellen Handelns andererseits bewegt. Vor diesem Hintergrund stellt Hansen (2010: 12) die Frage: „wie viel Standardisierung die Soziale Arbeit verträgt [...]“

Im Gegensatz zum kritisch geführten Diskurs über die Einführung von Standards in der Sozialen Arbeit insgesamt zeigt sich im Kinderschutz eine deutliche Tendenz zur Etablierung von Verfahrensstandards und standardisierten Instrumenten zur Risikoeinschätzung (vgl. Hansen 2010: 10; Herrmann 2012: 203). Damit wird Standardisierung hier in besonderer Weise als Mittel verstanden, komplexe Entscheidungsprozesse abzusichern und fachliches Handeln nachvollziehbar zu machen. So sehen Bastian und Schrödter (2015: 204 f.) Standardisierungen in der Einschätzung des Gefährdungsrisikos in Form von digitalen oder analogen Assessment Tools als Möglichkeit, Ermessensspielräume von Fachkräften zu fokussieren und die notorisch knappen Ressourcen gezielt einzusetzen. Insoweit besteht durch Standardisierung die Möglichkeit einer Professionalisierung der Kinderschutzpraxis (vgl.

ebd.). Zugleich ist bislang empirisch nicht belegt, inwieweit diese Verfahren tatsächlich zu einer Verbesserung der Qualität im Kinderschutz beitragen (vgl. NZFH 2018: 16). Es bleibt also offen, ob der mit ihrer Einführung verbundene Anspruch eingelöst werden kann.

Trotz umfänglicher Bemühungen der Standardisierung im Kinderschutz, zeigt sich schon bei der Ausübung des staatlichen Wächteramtes eine solche ambivalente Situation. Zum einen kodifiziert der Gesetzgeber den Begriff des Kindeswohls absichtsvoll in der gegebenen Unbestimmtheit und trägt damit der Individualität und Komplexität der Lebenssituation und -vorstellungen von Eltern und Kindern Rechnung. Umgekehrt wird zunehmend versucht, dieser Unbestimmtheit und Komplexität durch eine Standardisierung zu begegnen (vgl. Dahmen/Kelle 2020: 11). In der Praxis zeigen beispielhaft Assessment Tools den Versuch des Umgangs mit eben dieser ambivalenten Situation von notwendigerweise interpretativen Bestimmungen des Kindeswohls – und der beschriebenen, in den Instrumenten enthaltenen Forderung interpretativer Leistungen der anwendenden Fachkraft – und dem Vorhaben, per Standardisierung eine objektive Erfassung und Bewertung der Situation zu ermöglichen (vgl. Ackermann 2020a: 34).

Die damit verbundenen Ambivalenzen lassen sich in einer doppelten Perspektive verdeutlichen: Auf der einen Seite verspricht Standardisierung Transparenz und Nachvollziehbarkeit, unterstützt Fachkräfte durch strukturierte Verfahren, dient als Absicherung gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit und ermöglicht eine gewisse Vergleichbarkeit. Standards können zudem Orientierung schaffen und so zur Professionalisierung beitragen. Auf der anderen Seite stößt dieser Anspruch schnell an Grenzen: Das Kindeswohl bleibt ein unbestimmter Rechtsbegriff, der sich nicht vollständig standardisieren lässt; Verfahren wie die Einschätzung des Gefährdungsrisikos erfordern weiterhin eine interpretative Leistung, die sich nicht auf formalisierte Vorgaben reduzieren lässt. Prozessbeschreibungen greifen damit, wie Merchel (2013: 65) betont, nicht die „Tiefendimension“ sozialpädagogischer Qualität. Hinzu kommt die Kontrollfunktion, die mit Standards verbunden ist.

Daran anknüpfend formuliert Munro (2011: 137) in dem vielzitierten „Munro-Review“ einen „Teufelskreis“ von unbeabsichtigten Folgen einer zunehmenden Standardisierung in der Kinder- und Jugendhilfe. Es zeigt sich, dass zu viele Vorgaben und Kontrolle der Praxis zu Arbeitsunzufriedenheit führen und das Selbstwertgefühl und das Verantwortungsbewusstsein von Fachkräften abnehmen; dies hat wiederum die ungewollte Folge, dass es zu mehr Arbeitsausfällen und Krankmeldungen kommt; diejenigen, die weiterhin arbeiten, müssen dann wiederum eine größere Anzahl an Fällen bearbeiten und haben so weniger Zeit für die einzelnen Fälle und die Beziehungsarbeit zu den Kindern und Familien, sodass sich mit der Zeit die Qualität der Ergebnisse der Kinder- und Jugendhilfe verschlechtert, was sich wiederum auf die Zufriedenheit der Fachkräfte auswirkt. Munro sieht diesen Teufelskreis sich weiter verschärfen, durch die zusätzlich anfallende Dokumentationsarbeit, welche wiederum das Verhältnis von verfügbarer Zeit, Beziehungsarbeit und Qualität negativ bedingt. Aus der wachsenden Unzufriedenheit der Fachkräfte erwachse so eine hohe Fluktuation, sodass die Qualität weiter sinkt. (Vgl. ebd.)

Gerade im Hinblick auf die Grenzen der Standardisierbarkeit in der Sozialen Arbeit und die Vielzahl unterschiedlicher Anforderungen, Interessen und Perspektiven, die im Kinderschutz zusammentreffen, „erscheinen Versuche managerialistischer *Rationalisierung* hier besonders spektakulär“ (Bode 2012: 177, Herv. i. O.). Vor dem Hintergrund der in Kapitel 4.1 aufgezeigten, teils widersprüchlichen Wahrnehmungen von Qualität durch die jeweiligen Akteure – Träger, Fachkräfte und Adressat:innen – wird zudem deutlich, dass auch die Festlegung von Standards nicht neutral ist, sondern immer eine Frage von Interessen und Macht. Standards strukturieren Verfahren – doch entscheidend bleibt, wessen Interessen sie absichern und welche Perspektiven dabei unberücksichtigt bleiben.

Auf diese Interessens- und Machtfrage verweist Merchel (2005: 178 f.) mit dem Hinweis, dass formulierte „Mindeststandards“ zwar auf der einen Seite ein Mindestmaß an Qualität sichern, umgekehrt jedoch als Höchstgrenze ausgelegt und damit als Argument angeführt werden

können, dass nicht mehr Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen, da ja bereits der Standard erreicht sei. Wo auf der einen Seite ein Interesse an einem möglichst effizienten Ressourceneinsatz respektive möglichst geringer Kosten besteht, werden dadurch umgekehrt die Ressourcen beschnitten, welche ein qualitatives Hilfsangebot überhaupt erst ermöglichen sollen. Was als Standard reicht oder reichen muss zeigt sich hier auch als eine ökonomische Frage.

Über die Definition von Standards scheint das Tor geöffnet, dass fachfremde Interessen Einzug in die Soziale Arbeit erhalten und eine Überprüfung – insbesondere im ökonomischen Sinne – erst ermöglichen (vgl. Hansen 2010: 16). Werden entsprechend Standards gesetzt, ist das mit der Erwartung verbunden, die Qualität sozialer Dienstleistungen zu beeinflussen und steuerbar zu machen. Unter dem Begriff des „Managerialismus“ (Bode 2012: 175) werden solche Versuche verstanden, soziale Interventionen durch geregelte und häufig kennzifferngesteuerte Art und Weise zu steuern (vgl. ebd.). Nach Bode (ebd.: 193) ist die Attraktivität solcher Vorgehensweisen nicht das Ergebnis einer fachlichen Einsicht, „denen zu Folge stärker berechnende Steuerung eine bessere Bearbeitung [der] Problemlagen erlaub[t]“, sondern besteht vor allem darin „wohlfahrtsstaatliche Interventionen effizienter oder auch billiger zu machen [...]“ (ebd.: 194)

Standardisierung würde, so Flösser und Westheide (2016: 1133), über die Zerlegung der Arbeitsprozesse, der Normierung der Handlungsweisen und einer separaten Bewertung durch Leistungsbemessung verfolgt werden; insoweit sei von einer „Taylorisierung der Arbeitsabläufe in den sozialen Organisationen [...]“ (ebd.) zu sprechen, also einer Teilung des Arbeitsprozesses in kleine Einheiten, welche eine schnellere und präzisere Arbeitsweise und die Bewertung und Kontrolle dieser ermöglichen soll. Aktuelle, in Dienstanweisungen und Instrumenten festgeschriebene Verfahrensabläufe oder von digitalen Dokumentationssystemen geforderten Arbeitsschritte legen Zeugnis von der Durchsetzung einer solchen „Taylorisierung“ ab. Ausgehend von dem großen Anteil, welche die Adressat:innen der Sozialen Arbeit als Ko-Produzent:innen für die Dienstleistungserbringung haben, können die

Ergebnisse und Wirkungen der Dienstleistungen *kein* Gegenstand der Standardisierung sein und so konzentrieren sich die Vorhaben auf organisationsbezogene Voraussetzungen (vgl. ebd.: 1134). So merkt Merchel (2013: 65) an, dass Standardisierungsbemühungen Bestrebungen der Qualitätsentwicklung auf die Vorgabe von Handlungsanweisungen verkürzen und dadurch einen entscheidenden Teil der Qualität Sozialer Arbeit verpassen würden.

Mit Verweis auf die mit dem Neuen Steuerungsmodell bestehenden Hoffnung, Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe effektiver und effizienter umzusetzen, betont Bode (2012: 194), dass der auf den Kinderschutz einwirkende Rationalisierungsdruck „mithin einen politökonomischen Hintergrund [hat], der weit über die Problematik knapp(gehalten)er Kassen hinausweist.“ Damit wird ein Einspruch gegen die, oder zumindest Ergänzung zu der bisherig dargestellten These formuliert, dass Bestrebungen nach Qualität und Qualitätsentwicklungen als Reaktion auf vergangenen Fehlern im Kinderschutz zu verstehen sind. Durch das Hervorheben ökonomischer, seit dem Neuen Steuerungsmodell bestehender Organisationsweisen, wird der politökonomische Gehalt von Steuerungs- und Standardisierungsbemühung in der Sozialen Arbeit und im Kinderschutz deutlich. Insoweit resümiert Bode (ebd.: 197), „dass die Quellen des institutionellen und (dann auch) organisationalen Wandels mit dem eigentlichen Gegenstand des Organisationsfeldes (Kinderschutz) und seinen Entwicklungen oft nur wenig zu tun haben.“ Demnach lassen sich

[d]ie Dynamiken des Sozialsektors im Allgemeinen und des organisierten Kinderschutzes im Besonderen [...] nur dann adäquat ergründen, wenn das, was gleichsam hinter dem Rücken der relevanten (Organisations-)Akteure gesamtgesellschaftlich vonstatten geht, mit Beobachtungen zur konkreten Steuerungspraxis analytisch verknüpft wird. (ebd.: 198)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Standardisierungen im Kinderschutz in fachlicher Begründung in erster Linie dem Zweck dienen, Verfahren zu strukturieren und damit insbesondere im Rahmen der Risikoeinschätzung für Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Absicherung zu sorgen. Auf diese Weise kann zugleich die Qualität

überprüft und die Wirkung Sozialer Arbeit messbar gemacht sowie gezielt verbessert werden.

Gleichzeitig treten jedoch deutliche Grenzen der Standardisierbarkeit in der Sozialen Arbeit hervor. Die Einzigartigkeit der Lebenslagen, die notwendige Ko-Produktion zwischen Fachkraft und Adressat:innen sowie die unmittelbare situative Gestaltung sozialpädagogischer Prozesse lassen sich nur bedingt in standardisierte Vorgaben überführen. Durch eine zunehmende Dokumentations- und Rechenschaftspflicht entsteht zudem ein formeller Druck, das eigene Handeln und dessen Verschriftlichung an Standards auszurichten, was mitunter Ressourcen bindet. Standards können so lediglich oberflächliche Strukturen vorgeben, ohne die für die Qualität des professionellen Handelns maßgebliche „Tiefendimension“ (Merchel 2013: 65) zu erfassen.

Darüber hinaus verweist die Einführung von Standards auf einen politökonomischen Gehalt, der über die fachlichen Begründungen hinausweist. Standardisierungen sind somit nicht nur als Mittel der Qualitätssicherung, sondern ebenso als Instrument der Steuerung, Rationalisierung und Kostenkontrolle zu verstehen. Damit wird sichtbar, dass Standards nicht allein im Interesse fachlicher Weiterentwicklung, sondern zugleich Ausdruck ökonomischer und politisch exekutierter Rationalitäten sind, die den Kinderschutz wesentlich mitprägen.