



Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI)
Abt. Familie und Familienpolitik



**Deutsches Institut für Jugendhilfe und
Familienrecht e.V. (DIJuF)**

Projektbericht

„Pflegekinderhilfe in Deutschland – Teilprojekt 1 Exploration“

Projektlaufzeit 01.08.2005 – 31.07.2006

München und Heidelberg, den 28.07.2006

Projektbericht „Pflegekinderhilfe in Deutschland – Teilprojekt 1 Exploration“

Projektlaufzeit 01.08.2005 – 31.07.2006

Inhalt

1.	Ziele und Schwerpunkte	3
2.	Aktivitäten und Umsetzung der Forschungsvorhaben	5
3.	Erfahrungen und Ergebnisse	10
3.1	Internationaler Forschungsstand zur Ausgestaltung der Pflegekinderhilfe	10
3.2	Rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen der Pflegekinderhilfe in ausgewählten europäischen Staaten	12
3.3	Zur Grobanalyse des Ist-Standes der deutschen Praxis der Pflegekinderhilfe	15
3.3.1	Strukturerhebung 2006	15
3.3.2	Vollerhebung von Fallmerkmalen aller Pflegekindschaftsverhältnisse in vier Gebietskörperschaften in Deutschland	23
3.3.3	Gruppendiskussionen mit Mitarbeiter/innen ausgewählter Pflegekinderdienste und beteiligter Fachdienste	27
3.3.4	Standardisierte Befragung von Pflegeeltern zu psychischer Gesundheit und Verhaltensanpassung ihrer Pflegekinder	35
3.4	Kursorische Herausarbeitung relevanter Rechtsfragen und Rechtsprobleme in der deutschen Praxis der Pflegekinderhilfe	37
3.5	Expertisen zu Forschungsstrategien zur Förderung von Effektivität und Effizienz in der Kinder- und Jugendhilfe	44
3.6	Aspekte von Gender Mainstreaming und Integrationsfragen bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Pflegekinderbereich	45
4.	Schlussfolgerungen und Perspektiven	48
4.1	Strukturelle fachliche Herausforderungen der Pflegekinderhilfe	49
4.2	Fachliche Herausforderungen in der Einzelfallarbeit	51
4.3	Weiterentwicklung der deutschen Fachdiskussion	53
Anhang	1 Liste der Projektbeiräte/-innen	
	2 Erhebungsbogen Strukturerhebung 2006	
	3 Materialliste zur Strukturerhebung 2006	
	4 Erhebungsbogen Pflegeeltern CBCL	
	5 Erhebungsbogen Pflegeeltern Child Dissociative Checklist	
	6 Erhebungsbogen Fallrerhebung	
	7 Interviewleitfaden Gruppeninterviews	
	8 Länderbericht Niederlande	
	9 Länderbericht Schweden	
	10 Länderbericht Slowenien	

1 Ziele und Schwerpunkte

Mit Schreiben vom 22. bzw. 25.04.2005 beantragte das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF) gemeinsam mit dem Deutschen Jugendinstitut e.V. (DJI) beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die Förderung des Teilprojektes 1 (Laufzeit 01.08.2005 – 31.07.2006) eines insgesamt auf 3 ½ Jahre angelegten Gesamtprojektes „Pflegekinderhilfe in Deutschland“.

Ziel des Gesamtprojektes ist es,

- Probleme der Pflegekinderhilfe in Deutschland auf verschiedenen Ebenen (strukturell vs. bezogen auf die Fallarbeit)
- und an verschiedenen Schnittstellen (z.B. Jugendhilfe – Familiengericht) zu bestimmen,
- im Kontext internationaler Entwicklungen vertiefend zu analysieren und
- Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe in Deutschland
- sowie für die weitere Qualifizierung der Einzelfallarbeit zu entwickeln.

Maßgebend für das Gesamtprojekt ist die Frage, inwieweit und in welcher Weise in der Praxis der Pflegekinderhilfe das Kindeswohl im Mittelpunkt steht. Darüber hinaus sollen die unterschiedlichen Perspektiven und Interessen der Beteiligten und professionellen Helfer/innen einbezogen und differenziert herausgearbeitet werden. Um für alle Beteiligten in der Pflegekinderhilfe die Handlungs- und Rechtssicherheit zu erhöhen und dem Gesetzgeber Hinweise für eine Weiterentwicklung der Umsetzung und ggf. Gestaltung der rechtlichen Vorschriften in diesem Bereich zu geben, sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse erörtert werden. Aus den Ergebnissen sollen Schlussfolgerungen für qualitative Standards und Strukturen der fachlichen Arbeit mit allen Beteiligten im Hilfesystem gezogen werden. Die Befunde sollen für die Praxis aufbereitet werden, insbesondere über Veröffentlichungen und die Erstellung eines Praxishandbuches.

Das Gesamtprojekt gliedert sich in zwei Hauptabschnitte: Die mit dem 31.07.2006 abgeschlossenen Explorationsphase (Laufzeit 01.08. 2005 – 31.07.2006) und die mit Schreiben vom 31.05. bzw. 01.06.2006 vom DIJuF und DJI gemeinsam beim BMFSFJ beantragte Hauptphase (Laufzeit 01.08. 2006 – 31.12.2008). Für die **Explorationsphase** wurden in der an das BMFSFJ übermittelten Konzeption, die dem Zuwendungsbescheid vom 13.06.2005 zugrunde liegt, **folgende Ziele und Schwerpunkte** festgelegt:

- Aufarbeitung des internationalen Forschungsstandes zu Ausgestaltungen der Pflegekinderhilfe, die das Kindeswohl sichern und fördern, sowie elterliche Grundrechte möglichst weitgehend schützen. Dabei werden sowohl inhaltlich-fachliche, als auch organisatorische Aspekte verschiedener Ausgestaltungen der Pflegekinderhilfe berücksichtigt.
- eine Untersuchung von Rechtslage und Rechtsprechung im Pflegekinderbereich in ausgewählten ausländischen Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Staaten, in denen sozialwissenschaftliche Forschung zum Pflegekinderbereich vorliegt. Untersucht werden sollen im jeweiligen Ausland sowohl relevante Grundzüge des Familienrechts mit seiner Rechtsprechungspraxis (z.B. Sorgerechtsentzug, sorgerechtliche Befugnisse und Umgangskontakte während Pflegekinderhältnissen, Rückführung) als auch die sozialrechtlichen Grundlagen der Pflegekinderhilfe (z.B. Leistungsvoraussetzungen und -umfang, Beratungs- und Unterstützungsleistungen, Verfahrensvorgaben).
- Eine Grobanalyse des Ist-Standes der deutschen Praxis der Pflegekinderhilfe. Dabei soll an Weiterentwicklungen der Praxis an den Projektstandorten aus der Forschung des DJI zu Beginn der 1980er Jahre angeknüpft werden, es sollen aber auch weitere Jugendämter und Träger der freien Jugendhilfe befragt werden; hierbei sind Standorte aus den neuen Bundesländern zu berücksichtigen.
- eine kursorische Herausarbeitung von relevanten Rechtsfragen und Rechtsproblemen in der deutschen Praxis der Pflegekinderhilfe.

Als wissenschaftliches Hintergrundmaterial und zur Sicherung der Anschlussfähigkeit des Projektes an weitere Forschungsarbeiten sollten zwei Expertisen über Forschungsstrategien zur Förderung von Effektivität und Effizienz der Kinder- und Jugendhilfe erstellt werden.

2 Aktivitäten und Umsetzung der Forschungsvorhaben

Mit Zuwendungsbescheid vom 13.06.2006 wurde die Förderung des Teilprojektes 1 zum Gesamtprojekt „Pflegekinderwesen in Deutschland“ auf der Grundlage der beim BMFSFJ eingereichten Konzeption vom 20.04.2005 bewilligt. Die Verantwortung für das Teilprojekt wurde vom Deutschen Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF) und dem Deutschen Jugendinstitut e.V. (DJI) gemeinsam übernommen, wobei vom DJI die sozialwissenschaftliche Expertise, vom DIJuF die rechtswissenschaftliche Expertise eingebracht wurde.

Vom wissenschaftlichen Personal (insgesamt 2,5 Stellen, davon 0,5 Stellen aus Eigenmitteln des DJI, verteilt auf fünf Teilzeitkräfte) standen zu Projektbeginn am 01.08.2005 1,5 Stellen zur Verfügung. Zwei weitere Teilzeitkräfte traten zum 15.09.2005 bzw. 01.11.2005 ihren Dienst an.

Entsprechend dem Zuwendungsbescheid wurde ein Projektbeirat gebildet. Die Vorschlagsliste hierzu wurde dem BMFSFJ vorgelegt und mit Ergänzungen bewilligt. Die Liste der Beiratsmitglieder ist im Anhang enthalten. Die ersten beiden Tagungen des Beirates fand am 16.12.2005 und am 05.05.2006 im DJI in München statt

Die Ziele und inhaltlichen Schwerpunkte des Teilprojektes 1 (Exploration) wurden wie folgt umgesetzt:

1. Aufarbeitung des internationalen Forschungsstandes zur Pflegekinderhilfe.

Es wurde eine systematische datenbankgestützte Literaturrecherche zum internationalen Forschungsstand in der Pflegekinderhilfe im Zeitraum von 1967 bis heute durchgeführt. Die Recherche in mehreren Datenbanken (PsychInfo, NISC Child Welfare Data Base, Psyndex) wurde durch eine Literatursuche in Bibliographien (z.B. vfk Jugendhilfe Bibliographie) und in Literaturverzeichnissen von Übersichtsarbeiten ergänzt. Die aufgefundenen 1800 Literaturstellen wurden gesichtet und thematisch geordnet. Besonders relevant erscheinende Veröffentlichungen wurden beschafft. Ergebnisse der Literaturrecherche wurden in erste Projektveröffentlichungen zu Rückführung und Umgangsgestaltung eingearbeitet.

2. Untersuchung von Rechtslage und Rechtsprechung im Pflegekinderbereich in ausgewählten ausländischen Staaten

Ansatzpunkt für die Auswahl mehrerer Länder war der Stand der jeweiligen sozialwissenschaftlichen Pflegekinderforschung, um diese im Zusammenhang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen bewerten zu können. Unter diesem Aspekt fiel die Entscheidung auf England, Schweden und die Niederlande. Um auch den osteuropäischen

Staaten Aufmerksamkeit zu schenken, wurde Slowenien ausgewählt, das durch seine hohe Anzahl an Kindern in Pflegefamilien im Verhältnis zu Heimunterbringungen heraussticht und 2002 die wesentlichen Regelungen zur systematischen Durchführung von Maßnahmen für Pflegekinder in einem neuen Gesetz zusammengefasst hat. Für die Rechtslagenanalyse wurde eine Struktur erstellt, an der sich die Darstellungen der rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen der Pflegekinderhilfe in den einzelnen Ländern orientieren. Die einschlägige juristische Literatur aus Fachzeitschriften und den Bücherbeständen der Bibliotheken des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht (Hamburg) und für ausländisches und internationales Sozialrecht (München) wurde gesichtet und ausgewertet. Für Slowenien wurde außerdem eine Expertise vergeben. Die Ergebnisse wurden in vier Länderberichten dargestellt. Drei davon sind im Anhang enthalten, der vierte (England) befindet sich zur Zeit noch zum Gegenlesen bei einem Experten des großbritannischen Familienrechts.

3. Grobanalyse des Ist-Standes der deutschen Praxis der Pflegekinderhilfe

Zur angemessenen Erfassung von Problemen, aber auch Stärken der deutschen Praxis der Pflegekinderhilfe wurde ein multimethodischer Mehrebenenansatz gewählt. Vier Zugänge zum Feld wurden genutzt:

Strukturerhebung

Im Rahmen der bundesweiten Erhebung zu Strukturen in der deutschen Pflegekinderhilfe wurde ein fünfseitiger standardisierter Strukturfragebogen (siehe Anhang), an alle 624 deutschen Jugendämter übersandt. Inhaltliche Schwerpunkte des auf den Stichtag 01.01.2006 angelegten Strukturfragebogens waren: Häufigkeiten verschiedener Vollzeitpflegeformen, örtliche Betreuungszahlen, Schlüsselzahlverhältnisse, Höhe der Zahlungen für Erziehungsleistungen, bestehende Pflegeelterngruppen und –vereine, Zuständigkeitsregelungen z.B. für das Pflegeverhältnis und die Herkunftsfamilie, Werbung neuer Pflegeeltern, bestehende Gesamt- und Einzelkonzeptionen in der Pflegekinderhilfe. Ergänzende offene Fragen zielten auf örtlich wahrgenommene zentrale Themen in der Pflegekinderhilfe und Weiterentwicklungsbedarfe in der Praxis der Pflegekinderhilfe ab. Zugleich wurde um Übersendung lokal entwickelter Konzeptionen oder Praxismaterialien gebeten.

Der im Projekt entwickelte Strukturfragebogen wurde erprobt, den kommunalen Spitzenverbänden mit der Bitte um Unterstützung der Erhebung vorgelegt und an alle Jugendämter versandt. Die Umsetzung der Erhebung in den Kommunen verlief eher zögernd, nachdem die entsprechenden Begleitschreiben der Kommunalen Spitzenverbände, die eine Beteiligung an der Erhebung lediglich „anheim stellten“, z.T. sehr verspätet bei den Kommunen eintrafen, einzelne Spitzenverbände Niedersachsens sogar von einer Beteiligung

an der Strukturhebung abrieteten.

Die eingehenden Fragebögen wurden kontrolliert, in 50 Fällen wurde eine telefonische Nachbefragung zur Ergänzung fehlender Informationen vorgenommen. Bis Mitte Juli 2006 lagen 624 deutschen Jugendämtern 186 verwertbare Fragebögen vor. Die darin enthaltenen Daten wurden elektronisch erfasst und ausgewertet. 74 Gebietskörperschaften übersandten – neben den vielen Materialhinweisen in den Erhebungsbögen - zum Teil reichhaltiges Informationsmaterial zur Pflegekinderhilfe allgemein, zur Werbung von Pflegeeltern, zu Konzeptionen und Verfahrensvorgaben in der örtlichen Pflegekinderarbeit sowie zu örtlichen Zuständigkeitsregelungen und Delegationsvereinbarungen.

Fallerhebung

Für die anonyme Vollerhebung von Fallmerkmalen aller Pflegekindschaftsverhältnisse an vier Standorten wurde ein 14-seitiger Fallerhebungsbogen (siehe Anhang) entwickelt, der inhaltlich an die Fallerhebung des DJI von 1987 anknüpft und die Erhebungen von Erzberger (2003) in Niedersachsen und von Blandow (2004) zur Verwandtenpflege berücksichtigt. Folgende inhaltliche Schwerpunkte waren enthalten: Rechtliche und formale Einordnung des Pflegeverhältnisses, Gründe der aktuellen Fremdplatzierung, Sorgerechtsentzug, Zusammensetzung von Herkunfts- und Pflegefamilie, wirtschaftliche und soziale Situation von Herkunfts- und Pflegefamilie, Besuchskontakte und Rückführung, Maßnahmen der Erziehungshilfe in der Herkunftsfamilie, Bindungspersonen des Pflegekindes, Belastungen des Pflegekindes, Wechsel von Hauptbezugspersonen und besondere/belastende Ereignisse im Leben des Pflegekindes. Die Fallerhebung fand mit Stichtag 30.11.2005 an zwei Standorten der DJI-Erhebung von 1987 (Karlsruhe und Heide/Dithmarschen) und an zwei vergleichbaren Orten in den neuen Bundesländern (Stadt Halle/Saale und Ohre-Kreis) statt. Um Qualität und Verwertbarkeit der über die Mitarbeiter der Pflegekinderdienste erhobenen Informationen zu sichern, wurden alle an der Fallerhebung beteiligten MitarbeiterInnen im Ausfüllen der Fallerhebungsbögen geschult. Darüber hinaus wurden fehlende oder widersprüchliche Angaben im Fallerhebungsbogen telefonisch nachgefragt. Über ein Code-System wurde die Anonymität gesichert. Die ausgefüllten Fallerhebungsbögen wurden gesammelt und elektronisch erfasst. Zum 31.05.2006 konnten diese vorbereitenden Arbeiten zur statistischen Analyse abgeschlossen werden. Im nächsten Schritt erfolgte eine deskriptive Analyse der Daten.

Pflegeelternhebung

Da die standardisiert erhobene Problembelastung und Verhaltensanpassung von Pflegekindern ein Außenkriterium für die an die Pflegekinderhilfe gestellten Anforderungen darstellt und zudem für internationale Vergleiche genutzt werden kann, wurden an vier Orten (München, Nürnberg, Regensburg und Düsseldorf) Daten zur Problembelastung und

Verhaltensanpassung von Pflegekindern erhoben. Für die Erhebung wurden zwei Fragebögen ausgewählt, wobei ein Fragebogen (Elternfragebogen über das Verhalten von Kindern und Jugendlichen – CBCL) bereits in deutscher Übersetzung vorlag, ein zweiter Fragebogen (Fragebogen zur Belastung mit dissoziativen Symptomen) übersetzt und erprobt werden musste. In Zusammenarbeit mit den Pflegekinderdiensten wurden an vier Orten alle Pflegeeltern angeschrieben und um das Ausfüllen der Fragebögen gebeten. Zur Sicherung der Anonymität der Befragung erfolgte die Vorbereitung am DJI, Adressierung und Versand durch die jeweiligen Pflegekinderdienste. Die eingehenden Fragebögen wurden gesammelt, elektronisch erfasst und statistisch ausgewertet. Parallel wurden vergleichbare internationale Daten gesammelt und als Referenzrahmen für die Befunde der Untersuchung im Projekt verwandt.

Fachkräftebefragung

Zur qualitativen Problemerschließung in der Pflegekinderhilfe wurden Mitarbeiter/innen ausgewählter Pflegekinderdienste und an der Hilfe beteiligter Fachdienste in Gruppendiskussionen befragt. Für die Befragung wurde ein 3-seitiger Leitfaden entwickelt, der Schlüsselfragen zu den Themen Kooperation, Partizipation, Unterstützungspotenzial, Rückführung und Besuchskontakte enthielt. Um die aktuellen Problemlagen der Pflegekinderdienste zu erfassen, wurde der Fokus „Probleme in der praktischen Arbeit“ gesetzt, die inhaltlichen Themen legten die Diskussionsteilnehmer/innen selbst fest. Nach Erprobung des Leitfadens wurden insgesamt neun Gruppendiskussionen in sechs Städten und drei Landkreisen geführt. Bei der Auswahl wurden städtische (6) und ländliche (3) Gebietskörperschaften in den alten (5) und neuen (4) Bundesländern berücksichtigt. Auch wurden unterschiedliche Formen der Organisation des Pflegekinderdienstes (z.B. Pflegekinderdienst ist direkt beim ASD angesiedelt oder Auslagerung von Aufgaben an freie Träger der Jugendhilfe) einbezogen. An den Gruppendiskussionen nahmen zwischen zwei und zehn Fachkräften teil. An allen neun Standorten waren Mitarbeiter/innen der Pflegekinderdienste beteiligt, an sechs davon außerdem Mitarbeiter/innen unterschiedlicher Fachdienste (z.B. Allgemeiner Sozialer Dienst, Amtsvormundschaft) sowie Mitarbeiter/innen freier Träger. Je nach Gruppenstärke dauerten die Diskussionen zwei bis drei Stunden. Die Gruppendiskussionen wurden auf Band aufgenommen und transkribiert. Mit einer Inhaltsanalyse wurden die Problemschwerpunkte herausgearbeitet.

Im Kontext dieser Erhebungen ist festzustellen, dass die in der Explorationsphase des Projekts durchgeführten quantitativen und qualitativen Erhebungen und damit das nunmehr bereits ausgewertete und weiterhin verfügbare Datenmaterial deutlich über die im Projektantrag vom 22.04.2005 zugesagte Grobanalyse des Ist-Standes der deutschen Praxis der Pflegekinderhilfe hinausgehen.

4. Kursorische Herausarbeitung relevanter Rechtsfragen und Rechtsprobleme in der deutschen Praxis der Pflegekinderhilfe

Zur Herausarbeitung der Probleme in der Praxis der Pflegekinderhilfe wurde das Material aus den im Rahmen des Projekts durchgeführten Erhebungen nutzbar gemacht. Sowohl in der Strukturhebung als auch in den leitfadengestützten Gruppendiskussionen mit Mitarbeiter/inn/en der Pflegekinderdienste wurden die Probleme der Pflegekinderhilfe in der praktischen Arbeit abgefragt. Anhand der Ergebnisse der Vollerhebung von Fallmerkmalen konnten die benannten Aspekte z.T. bestätigt und veranschaulicht werden. Parallel dazu wurden die DIJuF-Rechtsgutachten der letzten Jahre sowie die aktuellen Veröffentlichungen in Fachzeitschriften rezipiert und quantitativ ausgewertet.

5. Expertisen zu Forschungsstrategien zur Förderung von Effektivität und Effizienz in der Kinder- und Jugendhilfe

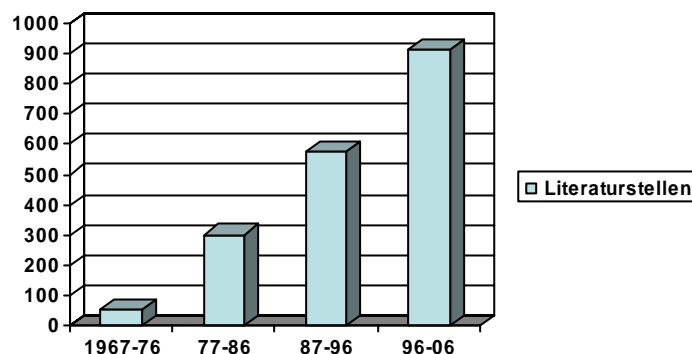
Für die Erstellung der Expertisen wurde eine Sichtung der internationalen Literatur zu Forschungsstrategien im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe vorgenommen. Es wurden Kooperationsvereinbarungen mit der Dartington Social Research Unit (England) und der Dokumentationsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Universität Dortmund geschlossen, von denen jeweils Teile der Expertisen übernommen wurden. Als Form der Bewertung der Forschungsqualität zur Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland im internationalen Vergleich wurde ein von Fraser (1991) bzw. Rosen et al. (1999) entwickeltes und im angloamerikanischen Raum angewandtes Bewertungsraster übersetzt und adaptiert. Im Anschluss wurde die in fünf Jahrgängen in fünf für die Jugendhilfe relevanten Zeitschriften enthaltenen Beiträge mittels dieses Schemas ausgewertet.

3 Erfahrungen und Ergebnisse

3.1 Internationaler Forschungsstand zur Ausgestaltung der Pflegekinderhilfe

Im Veröffentlichungszeitraum von 1967 bis 2006 wurden im Rahmen der systematischen datenbankgestützten Literaturrecherche insgesamt etwas mehr als 1800 Literaturstellen gefunden und gesichtet. Eine Aufschlüsselung nach Veröffentlichungszeitpunkten zeigt international ein rasch anwachsendes Forschungsinteresse im Bereich der Pflegekinderhilfe.

Anzahl der Literaturnachweise pro Dekade



Für die Praxis der Pflegekinderhilfe bedeutsame Schwerpunkte der veröffentlichten Forschung betreffen Entwicklungsverläufe und Beeinträchtigungen bei Pflegekindern, Fördermaßnahmen und Hilfen zur Erziehung bei betroffenen Pflegekindern, Sonderformen der Pflege (z.B. Verwandtenpflege), Rückführung und Umgang. Die nun verfügbare Literaturlage kann für die geplante Erstellung eines Handbuchs in der Hauptphase des Projekts oder für einzelne Veröffentlichungen nutzbar gemacht werden. Beispielsweise wurden für eine Forschungsübersicht zu empirisch begründeten Kriterien bei Entscheidungen über eine Rückführung von Pflegekindern die vorliegenden prospektiven Forschungsarbeiten zusammengestellt:

Prospektive Untersuchungen zu Vorhersagefaktoren einer erneuten Fremdunterbringung nach einer Rückführung			
Studie	N	Follow-up in Monaten	Vorhersagefaktoren
Festinger (1996)	210	12	Einschränkungen der Erziehungsfähigkeit, wenig tragfähige Eltern-Kind Beziehung, Problembelastung Eltern
Fraser et al. (1996)	57	12	wenig tragfähige Eltern-Kind Beziehung, Problembelastung Eltern, Problembelastung Kind
Bullock et al. (1998)	318	60	wenig tragfähige Eltern-Kind Beziehung, Problembelastung Eltern, Problembelastung Kind (Kriminalität), Eltern bereiten sich nicht auf Rückführung vor
Jones (1998)	445	9	Problembelastung Eltern, Problembelastung Kind
Terling (1999)	59	19 (im Mittel)	Einschränkungen der Erziehungsfähigkeit, Problembelastung Eltern

Bei einer getrennten Auswertung deutschsprachiger sozialwissenschaftlicher Veröffentlichungen zur Pflegekinderhilfe wurden 86 Literaturnachweise gefunden. Hierbei handelte es sich nur zu einem kleinen Teil (11%) um empirische Originalarbeiten. Es überwogen Übersichtsarbeiten und deskriptive Studien. Komplexere empirische Forschungsansätze (z.B. Interventionsstudien mit Kontrollgruppe, Längsschnittstudien, Studien mit Multimethoden- und Multiinformantenansatz, Studien mit multivariatem Analyseansatz) fehlten weitgehend. Vorliegende Forschungsübersichten konnten sich nahezu durchgehend nicht auf systematische Literaturrecherchen stützen und müssen daher in ihrem wissenschaftlichen Wert als eingeschränkt angesehen werden, da durch die selektive Literatúrauswahl ungewollt Verzerrungen der tatsächlichen Befundlage transportiert werden können. Besonders deutlich werden Lücken in der deutschsprachigen Pflegehilfeforschung durch eine Gegenüberstellung der Anzahl der international und in Deutschland vorliegenden Arbeiten zu einigen aktuellen Forschungsschwerpunkten:

Anzahl vorliegender Studien		
	International	Deutschland
Längsschnittstudien zur Bindungsentwicklung bei Pflegekindern	5	0
Epidemiologisch angelegte Studien zu Schulerfolg, Gesundheit und Verhaltensanpassung bei Pflegekindern	Mehr als 30	0
Studien zu Sichtweisen und Perspektiven von Pflegekindern	11	0
Verlaufsstudien nach Rückführungen	12	0
Studien mit Kontrollgruppe zu Interventionen in der Pflegekinderhilfe	Mehr als 30	0
Längsschnittliche oder multivariate Studien zu Auswirkungen von Besuchskontakten	14	1

Erste Ergebnisse aus der internationalen Literaturrecherche wurden in zwei Publikationen für die Fachdiskussion in Deutschland zugänglich gemacht.¹ Im Rahmen einer zusätzlichen Recherche wurden epidemiologisch orientierte Forschungen zur Verbreitung gesundheitlicher, psychischer und schulischer Beeinträchtigungen unter Pflegekindern in verschiedenen Ländern gesammelt, ausgewertet und zu deutschen Befunden, die im Rahmen des Projektes erhoben wurden, in Beziehung gesetzt.

¹ Kindler, Umgangskontakte bei Kindern, die nach einer Kindeswohlgefährdung in einer Pflegefamilie untergebracht werden. JAmt 2005, 541-546; Kindler/Lillig/Küfner, Rückführung von Pflegekindern nach Misshandlung bzw. Vernachlässigung in der Vorgeschichte: Forschungsübersicht zu Entscheidungskriterien. JAmt 2006, 9-17.

3.2 Rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen der Pflegekinderhilfe in ausgewählten europäischen Staaten

Eine nähere Betrachtung der für die Pflegekinderhilfe relevanten gesetzlichen Bestimmungen zeigte viele Übereinstimmungen, aber auch zahlreiche Unterschiede in den Rechtssystemen und Organisationsstrukturen der untersuchten Länder.

Folgende rechtliche Grundlagen der Pflegekinderhilfe finden sich in allen Rechtsordnungen gleichermaßen:

- a. Die Versorgung und Erziehung ist als primäres Recht der Eltern anerkannt und nur durch das Kindeswohl begrenzt.
- b. Der Staat hat einen besonderen Schutzauftrag, der ihn bei drohenden Gefahren für die kindliche Entwicklung zum Eingreifen verpflichtet.
- c. Die eigene Familie wird grundsätzlich als der beste Platz für eine gesunde Entwicklung des Kindes verstanden.
- d. Fremdunterbringungen sollen deshalb nach Möglichkeit vermieden und ambulante Maßnahmen vorrangig in Betracht gezogen werden.
- e. Die familiäre Unterbringung wird der institutionellen grundsätzlich vorgezogen, wenn dies auch nicht in allen Ländern gesetzlich verankert ist.
- f. Das Kind und die Eltern sind am Entscheidungsprozess der Fremdunterbringung zu beteiligen.
- g. Während der Fremdunterbringung sollen die persönlichen Bindungen zur Herkunftsfamilie durch Kontakte aufrechterhalten werden, sofern das Wohl des Kindes nicht entgegensteht.

In der konkreten rechtlichen Ausgestaltung lassen sich jedoch bedeutende Unterschiede feststellen. Im Folgenden sollen einzelne Aspekte herausgegriffen werden.

Niederlande

In der niederländischen Interventionspraxis spiegelt sich ein familienorientierter Hilfeansatz und eine traditionelle Zurückhaltung des Staates wider. Hilfe bzw. Schutz soll grundsätzlich so schnell und räumlich nah wie möglich gewährt werden und möglichst wenig in die Rechte der Eltern eingreifen (sog. „so-so-so-Politik“, vgl. ss. 5 (4), 31 (4) WK). Dieser Ansatz wirkt sich auch auf die Arbeit der sozialpädagogischen Fachkräfte aus, die die Versorgung des Kindes durch seine Familie regelmäßig einer Fremdunterbringung vorziehen, auch wenn die Bedingungen in der Herkunftsfamilie nicht ideal sein mögen. In der letzten Zeit jedoch macht

sich ein Umdenken bemerkbar, das die Entwicklung einer langfristigen Lebensperspektive für das Kind („permanency planning“) in den Vordergrund fachlichen Handelns stellt.

Auch auf die Freiwilligkeit der Hilfestellung wird großer Wert gelegt. Die Unterbringung in einer Pflegefamilie gegen den Willen der Eltern ist in der Regel nur nach vorangegangenem Sorgerechtsentzug möglich. Einen teilweisen Sorgerechtsentzug kennt die niederländische Rechtsordnung nicht. Eine Einschränkung der elterlichen Sorge wird über das Institut der sog. „Schutzaufsicht“ erreicht, im Rahmen derer ein Familienbeistand die Familie des Kindes durch verbindliche Weisungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützt und gemeinsam mit ihnen die Erziehungsbedingungen zu verbessern versucht. Die Schutzaufsicht ist auf den Verbleib des Kindes in der Herkunftsfamilie gerichtet und belässt die Verantwortung für die Versorgung und Erziehung des Kindes so weit wie möglich bei den Eltern. Durch Weisungen kann der Familienbeistand flexibel auf die Dynamik des Hilfeprozesses und situationsabhängige Bedürfnisse reagieren.

England

Der englische Gesetzgeber verfolgte mit der Neuregelung im Children Act 1989 die Absicht, staatliche Interventionen auf das zum Schutz des Kindes erforderliche Maß zu minimieren. Er statuiert ausdrücklich, dass das Gericht nur dann eingreifen soll, wenn dies für das Kind besser ist, als gar keine Anordnung zu erlassen (sog. „Minimal-Intervention-Prinzip“, s. 1(5) CA 1989). Elterliche Erziehungsrechte sollten so weit wie möglich unangetastet bleiben, um Emotionen der Beteiligten aus dem Hilfeprozess zu nehmen und ihre Zusammenarbeit auf eine gleichwertige Grundlage zu stellen. Der Children Act 1989 sieht daher ein grundsätzlich neues Modell des Kinderschutzes vor, bei dem die örtliche Jugendbehörde das Sorgerecht neben den Eltern innehaben kann (ss. 2 (6), 33 CA). Um trotz der fortdauernden elterlichen Verantwortung die notwendigen Hilfe- und Schutzmaßnahmen ergreifen zu können, wurde mit dem „residence order“, dem „contact order“, dem „prohibited-step-order“ und dem „specific-issue-order“ ein flexibles System an Interventionsmöglichkeiten geschaffen.

Zur Unterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie erlässt das Gericht eine Aufenthaltsanordnung („residence order“) zu Gunsten der Pflegepersonen, die festlegt, wie viel Zeit das Kind mit ihnen verbringen kann und sie mit den notwendigen sorgerechtlichen Befugnissen ausstattet. Die Eltern bleiben weiterhin Inhaber der elterlichen Sorge, dürfen sich mit deren Ausübung aber nicht in Widerspruch zur gerichtlichen Anordnung setzen. Erst wenn die Durchführung der Hilfemaßnahmen durch das Verhalten der Eltern behindert wird, kann durch gesonderte gerichtliche Entscheidung eine weitergehende Beschneidung des elterlichen Sorgerechts erfolgen.

Schweden

Im Fokus der schwedischen Vorschriften steht das Kind. Dies wird insbesondere an den Formulierungen des Sorge- und Umgangsrechts deutlich, die nicht vom Recht der Eltern sprechen, sondern vom Bedürfnis des Kindes nach Kontakt mit seinen Eltern und von der elterlichen Verantwortung gegenüber dem Kind und dessen Interessen.

Durch diesen kindzentrierten Ansatz können Eingriffe des Staates in das Familienleben leichter legitimiert werden. Die Schwelle für Fremdplatzierungen scheint deutlich niedriger zu liegen, auch weil das ambulante Hilfeinstrumentarium in Schweden nicht sonderlich ausgeprägt ist. Insbesondere temporäre Fremdunterbringungen scheinen häufiger und früher als Option betrachtet zu werden. Es gibt ein breites Angebot an sog. „Kontaktfamilien“, eine Hilfevariante, bei der Personen aus dem sozialen Nahraum die Familie auf freiwilliger Basis unterstützen und entlasten und das Kind auch mal ein Wochenende bei sich aufnehmen. Für die Herausnahme aus der Familie bestehen weitreichende Rechte. Soll diese gegen den Willen der Eltern geschehen muss das Verwaltungsgericht eine Fürsorgeanordnung erlassen. Die elterliche Sorge verbleibt während des Pflegeverhältnisses grundsätzlich bei den Eltern. Zur Zurückdrängung eines Herausgabeverlangens zur Unzeit kann das Gericht ein Herausnahmeverbot für bestimmte Zeit anordnen. Vorläufig kann ein solches auch durch das Sozialamt ausgesprochen werden, bedarf allerdings einer gerichtlichen Bestätigung.

Die Notwendigkeit der Hilfestellung muss regelmäßig überprüft werden. Ziel der Pflegekinderhilfe ist die Rückführung in die Familie. Ein „Permanency Planning“ gibt es nicht. Das Gesetz trifft keine Aussage darüber, wie weiter verfahren werden soll, wenn eine Rückführung des Kindes nicht in Betracht kommt. Jedoch schreibt es nach dreijährigem Bestehen des Pflegeverhältnisses eine gesonderte Prüfung vor, ob das Wohl des Kindes eine Übertragung der Personensorge auf die Pflegeeltern erfordert (Kap. 6 § 8 SoL bzw. § 13 Abs. 4 LVU). Dies ermöglicht eine gewisse rechtliche Verfestigung der Beziehungen zwischen Kind und Pflegefamilie. Jedoch wird davon kaum Gebrauch gemacht werden, solange wenigstens ein Elternteil zur Erziehung des Kindes geeignet erscheint.

Slowenien

Die Pflegschaft ist in Slowenien als eigenes familienrechtliches Institut ausgestaltet, das eine vorübergehende Perspektive zur Versorgung und Erziehung des Kindes bietet und primär unter dem Blickwinkel der Wahrnehmung staatlicher Erziehungsverantwortung gesehen zu werden scheint. Sie ist auf Zeit und auf Rückführung des Kindes in die Herkunftsfamilie angelegt. Wenn eine solche von vornherein ausgeschlossen wird (z.B. in Missbrauchsfällen), wird die Adoption häufig als vorzugswürdig gegenüber einem langjährigen Pflegeverhältnis mit unsicherer Perspektive erachtet. Rechtliche Probleme ergeben sich dabei nicht, weil die

Einwilligung der Eltern in die Adoption des Kindes mit dem gerichtlichen Sorgerechtsentzug entbehrlich wird.

Wenn auch die Jugendhilfe in der Republik Slowenien in den letzten Jahren zahlreiche Veränderungen erfahren hat, und insbesondere das Gesetz zur Durchführung der Pflegschaft von 2002 die Situation erheblich verbessert hat, ist im Vergleich zu den westeuropäischen Ländern immer noch ein Rückstand festzustellen. Insbesondere fehlen therapeutische Pflegefamilien für Kinder mit besonderen Bedürfnissen, die in der Praxis der slowenischen Jugendhilfe bislang meist in Heimen untergebracht werden.

Signifikant erscheint insbesondere auch, dass nach geltendem Recht die Pflegschaft vom Sozialamt angeordnet und notfalls auch gegen den Willen der Eltern durchgesetzt werden kann, ohne dass ein Gericht eingeschaltet werden müsste. Die Mitarbeiter des Sozialamts haben häufig keine juristische Ausbildung, die Entscheidungsverantwortung steht im Widerspruch zur fachlichen Beratungs- und Unterstützungsfunktion. Das Kind ist im behördlichen Verfahren bedeutend schlechter gestellt, weil dort weder seine Anhörung noch die Einholung einer fachlichen Stellungnahme vorgeschrieben ist. Durch die anstehende Familienrechtsreform sollen zwar viele Befugnisse auf das Gericht verlagert werden, die organisatorische Zuständigkeit des Sozialamts für die Anordnung der Pflegschaft soll allerdings zunächst weiterhin bestehen bleiben.

Die Untersuchung der familien- und sozialrechtlichen Grundlagen der Pflegekinderhilfe in ausländischen Staaten zeigt einige interessante Ansätze, die allerdings einer vertieften Untersuchung der Rechtspraxis bedürfen, um Praktikabilität und mögliche Vorteile der Regelungsmodelle beurteilen zu können.

3.3 Zur Grobanalyse des Ist-Standes der deutschen Praxis der Pflegekinderhilfe

3.3.1 Strukturhebung 2006

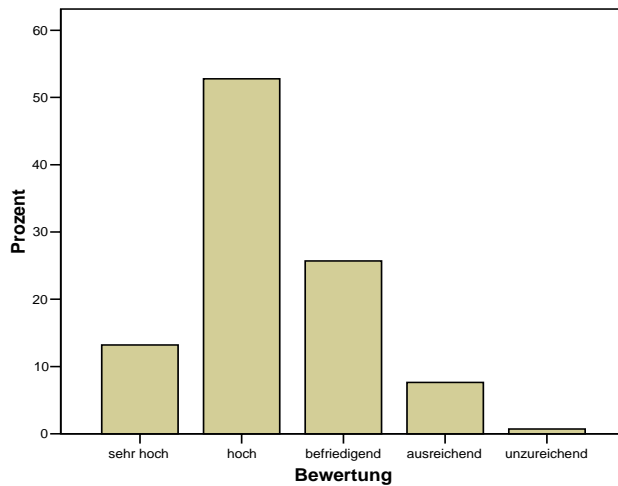
Die im Rahmen der Explorationsphase eingegangenen und verwertbaren Strukturfragebögen von rund einem Drittel der deutschen kommunalen Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt zeichnen zusammenfassend folgendes Erscheinungsbild der deutschen Pflegekinderhilfe:

Zuständigkeit und Qualität

In Hinblick auf die Zuständigkeitsverteilung für die **Betreuung der Pflegekinder, Pflegepersonen und Pflegefamilien** wird der Allgemeine Soziale Dienst mit 16,1%, der Pflegekinderdienst mit 84,9%, Erziehungs- und Familienberatungsstellen mit 8%, freie Jugendhilfeträger mit 8,6% und sonstige Leistungsanbieter mit 1,1% als zuständige soziale

Dienste benannt. Hinsichtlich der Gesamtbewertung der Qualität der Betreuungsarbeit mit Pflegekind und Pflegepersonen zeigt sich folgendes Bild:

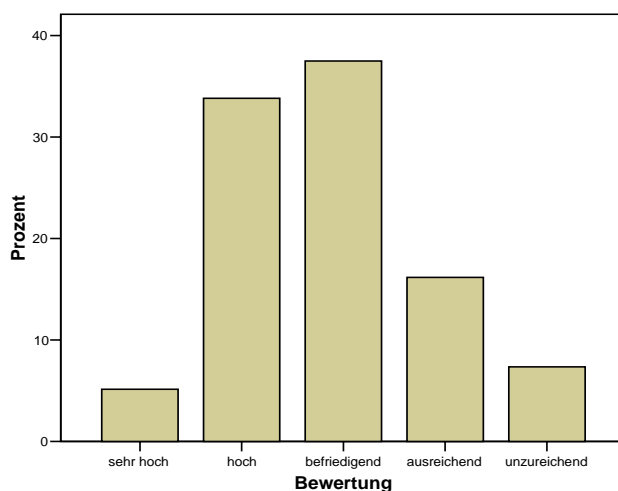
Zufriedenheit mit der Qualität der Arbeit mit den Pflegefamilien



Demgegenüber wird unter Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung für die **Betreuung der Herkunftsfamilien** der Allgemeine Soziale Dienst zu 71,5%, der Pflegekinderdienst mit 49,5%, freie Jugendhilfeträger mit 7,5%, Familien- bzw. Erziehungsberatungsstellen mit 5,4% und sonstige Leistungsanbieter mit 2,2% als zuständige Dienste benannt. Daraus lässt sich u.a. schließen, dass in einer Reihe von Kommunen mehrere Dienste für Personen aus der Herkunft des Kindes zuständig sind bzw. die Zuständigkeit für die Herkunftsfamilie während des Hilfeverlaufes vom ASD zum Pflegekinderdienst wechselt.

Hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Qualität der Arbeit mit den Herkunftsfamilien bzw. Personen aus dem familiären Netz des Pflegekindes ergeben sich folgende Bewertungen:

Zufriedenheit mit der Arbeit mit den Herkunftsfamilien



Der Anteil der ab „befriedigend“ benannten Bewertungen ist erkennbar höher als vorausgehend bei der Bewertung der Qualität der Arbeit mit Pflegekind und -familie.

Für die **Öffentlichkeitsarbeit** erweist sich zu rund 70% der Pflegekinderdienst und nur zu rund 3% der ASD zuständig. Eine ähnliche Zuständigkeitsverteilung ergibt sich in Hinblick auf die **Werbung von Pflegepersonen**. Hier wird der Pflegekinderdienst mit rund 83% und der ASD mit rund 4% genannt. In diesem Zusammenhang wäre im Kontakt mit einzelnen Kommunen abzuklären, in welcher Form der für die Pflegekinderarbeit hauptzuständige ASD die Öffentlichkeit über diesen Hilfebereich informiert und ggf. neue Pflegepersonen anwirbt. Als verantwortlich für die **Fortbildung der Pflegepersonen** wird der ASD zu rund 1%, der Pflegekinderdienst zu rund 71% genannt. Nachdem jedoch die freien Jugendhilfeträger mit rund 25%, die Familien- und Erziehungsberatungsstellen mit rund 7% und sonstige Leistungsträger mit rund 20% genannt werden, ist davon auszugehen, dass in einer ganzen Reihe von Kommunen mit einer Hauptzuständigkeit des ASD für die Pflegekinderhilfe die Aufgaben der Aus- und Weiterbildung der Pflegepersonen an freie Jugendhilfeträger und weitere Leistungsanbieter delegiert werden.

Ähnlich gestaltet sich die Zuständigkeitsverteilung in Hinblick auf die **Gruppenarbeit mit den Pflegepersonen und -familien**. Die Verantwortung liegt hier nur mit rund 4% beim ASD, mit rund 52% beim Pflegekinderdienst und wird in rund 31% der Kommunen delegiert.

Gesamtkonzeptionen für die Pflegekinderhilfe

Auf das Vorhandensein schriftlicher Gesamtkonzeptionen zur Pflegekinderarbeit weisen 37,6% der Kommunen hin. 39,2% der Kommunen arbeiten auf der Grundlage mündlicher Gesamtkonzeptionen zur Pflegekinderhilfe. Es bleibt einer differenzierten Auswertung der vorhandenen Daten in der Hauptphase des Projekts überlassen, eine Bewertung der Umsetzung einzelner der im Fragebogen benannten 22 Regelungsbereiche herauszuarbeiten.

In Hinblick auf die Beteiligung der verschiedenen Dienste an der Erstellung dieser Gesamtkonzeptionen ergibt sich folgende Verteilung:

ASD	mit	34,9%
PKD	mit	60,8%
Jugendhilfeplanung	mit	11,8%
Freie Träger	mit	11,3%
Pflegevereine	mit	3,2%
Einzelne Pflegepersonen	mit	4,3%
Sonstige	mit	13,4%

Verabschiedet wurde die Gesamtkonzeption in einer für die Pflegekinderarbeit verbindlichen Form durch:

Kommunalpolitik	zu	18,3%
Amtsleitung	zu	36,6%
Referatsleitung	zu	10,7%
Sachgebietsleitung	zu	24,2%
Sachbearbeitung	zu	16,7%

Schlüsselzahlen in der Pflegekinderhilfe

Schlüsselzahlen wurden bei dieser Erhebung nur erhoben, soweit die Betreuung der Pflegekinder und Pflegefamilien von einem Pflegekinderdienst hauptverantwortlich durchgeführt wird. Im Zusammenhang mit der Auswertung der verwertbaren Fragebögen und den korrigierten Daten aus der telefonischen Nacherhebung bei einer Reihe von Gebietskörperschaften ergab sich für 142 Kommunen folgende Übersicht:

1:16 bis 1:30 ²	13,4%
1:32 bis 1:40	15,5%
1:41 bis 1:50	23,2%
1:51 bis 1:60	17,6%
1:61 bis 1:70	7,8%
1:71 bis 1:80	7,7%
1:82 bis 1:90	3,6%
1:93 bis 1:200	4,2%

Über den Richtwert von **1:35**, der vom Deutschen Jugendinstitut im „Handbuch Beratung im Pflegekinderbereich“ (1987)³ empfohlen wurde, liegen damit **80,3%** der antwortenden Kommunen. **47,2%** der antwortenden Gebietskörperschaften mit einem spezialisierten Pflegekinderdienst liegen selbst über dem recht großzügig gefassten Richtwert von **1:50** des Deutschen Städte- und Landkreistages von 1986⁴. In der Projekthauptphase soll, bezogen auf die unterschiedlichen Organisationsstrukturen in der Pflegekinderarbeit, den Grenzen fachlicher Qualität und personeller Belastbarkeit vertiefte Aufmerksamkeit geschenkt werden. In einer Reihe von Gesprächen mit Fachkräften aus den Kommunen mit Hauptzuständigkeit des ASD für die Pflegekinderarbeit, entstand mitunter der Eindruck, dass sich die fachliche Präsenz der ASD-Mitarbeiter/innen in der Betreuung der Pflegestellen aufgrund des vielfältigen Aufgabenumfanges im ASD in der Praxis eher reaktiv als aktiv erweist und somit auch hier in einer Reihe von Gebietskörperschaften von ebenfalls ungünstigen Schlüsselzahlverhältnissen ausgegangen werden muss.

² volle Fachkraftstelle zur Zahl der betreuten Pflegekinder.

³ Deutsches Jugendinstitut Hg. (1987) Handbuch Beratung im Pflegekinderbereich, Weinheim und München: Juventa.

⁴ Deutscher Städtetag (1986) „Pflegekinder-Hinweise und Empfehlungen.“ DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Reihe D, Heft 20 sowie gleichlautend: Deutscher Landkreistag (1986) „Pflegekinder-Hinweise und Empfehlungen.“ Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 32.

Bestehende Zusammenschlüsse von Pflegepersonen

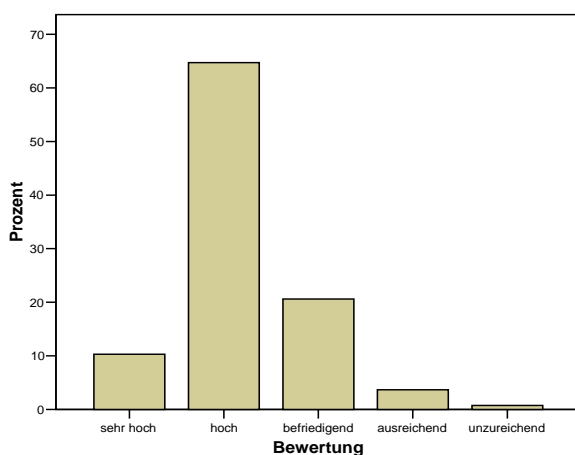
Gerade im Zusammenhang mit problematischen Schlüsselzahlgrößen nehmen Gruppen und Vereine von Pflegepersonen im Sinne abrufbarer Netzwerk- und Selbsthilferessourcen vielfach auch eine die Fachkräfte in den verantwortlichen Diensten entlastende Rolle (Beratung, Vertretungshilfen, Kleidertausch usw.) wahr. Den Daten der Strukturhebung zufolge bestehen in rund 21% der Kommunen entsprechende Zusammenschlüsse von Pflegepersonen in der Bereitschaftspflege, in rund 25% im Tagespflegebereich und in rund 53% der Kommunen im Bereich der Vollzeitpflege.

Federführung im Hilfeplanverfahren

Rund 63% der 136 antwortenden Kommunen weisen dem Pflegekinderdienst die Federführung im Hilfeplanverfahren bei bestehenden Vollzeitpflegeverhältnissen zu, den Allgemeinen Sozialen Dienst hingegen sehen nur 57% in dieser Schlüsselrolle. In diesem Zusammenhang ist bei einem Teil der Kommunen von Regelungen auszugehen, die eine gemeinsame bzw. geteilte Federführung im Rahmen des Hilfeplanverfahrens beinhalten. So gibt es z.B. eine Reihe von Kommunen, in denen die Federführung auf den Pflegekinderdienst übertragen wird, wenn das Pflegeverhältnis mehr als zwei Jahre besteht bzw. wenn im Hilfeplanverfahren festgestellt wird, dass die Unterbringung in der Pflegefamilie auf Dauer angelegt ist.

Im Hinblick auf die Zufriedenheit mit der erbrachten Qualität in den familienpflegerlevanten Hilfeplanverfahren, für das in rund 30% der Orte auch eine schriftliche Konzeption zum Verfahren vorliegt, zeigt sich folgende Bewertungsverteilung:

Zufriedenheit mit der erbrachten Qualität in der Hilfeplanung



Aufwand für die Erziehungsleistung in verschiedenen Vollzeitpflegeformen

Die nachfolgenden Angaben sind **unter dem Vorbehalt** zu betrachten, dass sich die Angaben bei einer nicht geringen Zahl der Nennungen mit höheren Pflegevergütungen

vermutlich nicht nur auf den reinen Beitrag für die Erziehungsleistung der Pflegepersonen beschränken, sondern auch die materiellen Aufwendungen zur Deckung des Lebensunterhalts (z.B. Kosten der Verpflegung, Sonderbedarf an Kleidung, Mehraufwand für Fahrten mit dem Kind) erfassen

Die Angaben der monatlichen Zahlungen für die Erziehungsleistung in der **Bereitschaftspflege** bewegen sich in einer Bandbreite von € 150,00 bis hin zu einem Monatsentgelt von rund € 2.500 für die Erziehungsleistung in der Bereitschaftspflege. Im Hinblick auf die **Kurzzeitpflege** wird eine Bandbreite von monatlich € 180 bis zu € 690 erkennbar. Ähnlich sind die Angaben zu den **zeitlich begrenzten und auf Dauer angelegten Vollzeitpflegeformen**. Sie lassen ebenfalls eine Bandbreite von € 180 bis € 670 erkennen. Demgegenüber bewegen sich die Leistungen für **Familienpflege nach § 35a SGB VIII** im Bereich von € 185 bis zu € 960 monatlich.

Zentrale Fragen der Pflegekinderhilfe

Im Rahmen des ansonsten standardisierten Fragebogens wurden zwei offene Fragen gestellt:

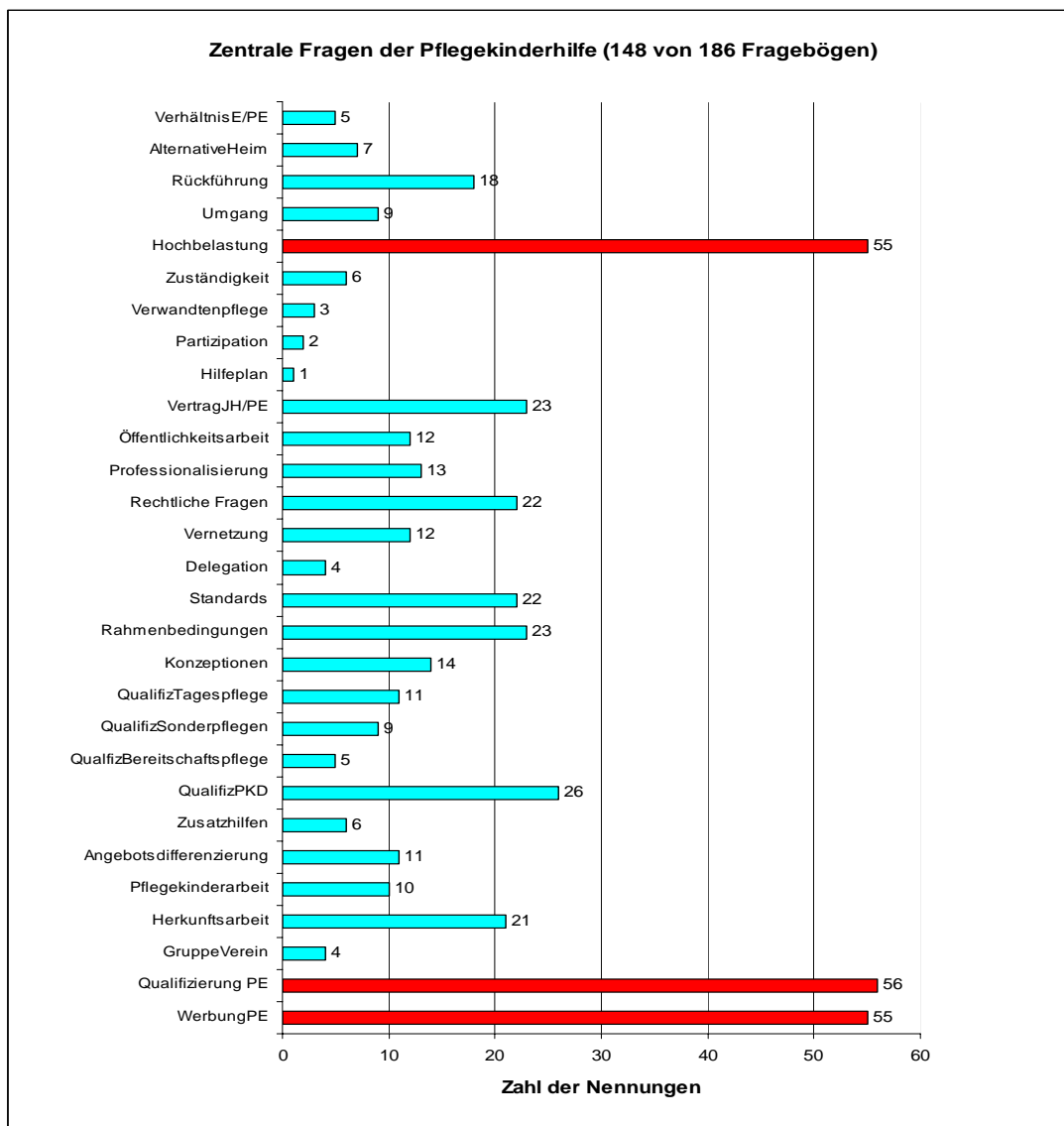
1. Was sind aus Ihrer Sicht die zentralen Fragen der Pflegekinderhilfe in den nächsten 10 Jahren?

2. In welchen Bereichen muss die Pflegekinderarbeit in Ihrem Zuständigkeitsbereich weiterentwickelt werden?

Bei der zweiten Frage wurden die Kommunen um Anmerkungen zur Schwerpunktsetzung hinsichtlich der örtlich notwendigen Weiterentwicklungen in der Pflegekinderhilfe auf kurz-, mittel- und langfristige Sicht gebeten.

Anhand der nachfolgenden Grafik ist erkennbar, dass die Gewinnung (geeigneter) Pflegefamilien (Information, Werbung, Auswahl, Vorbereitung usw.) wie auch deren Qualifizierung (fachliche Begleitung, Fortbildung, Gruppenarbeit, Supervision usw.) von nahezu der Hälfte der an der Erhebung beteiligten Kommunen als die zentralen Fragen der Pflegekinderhilfe wahrgenommen werden.

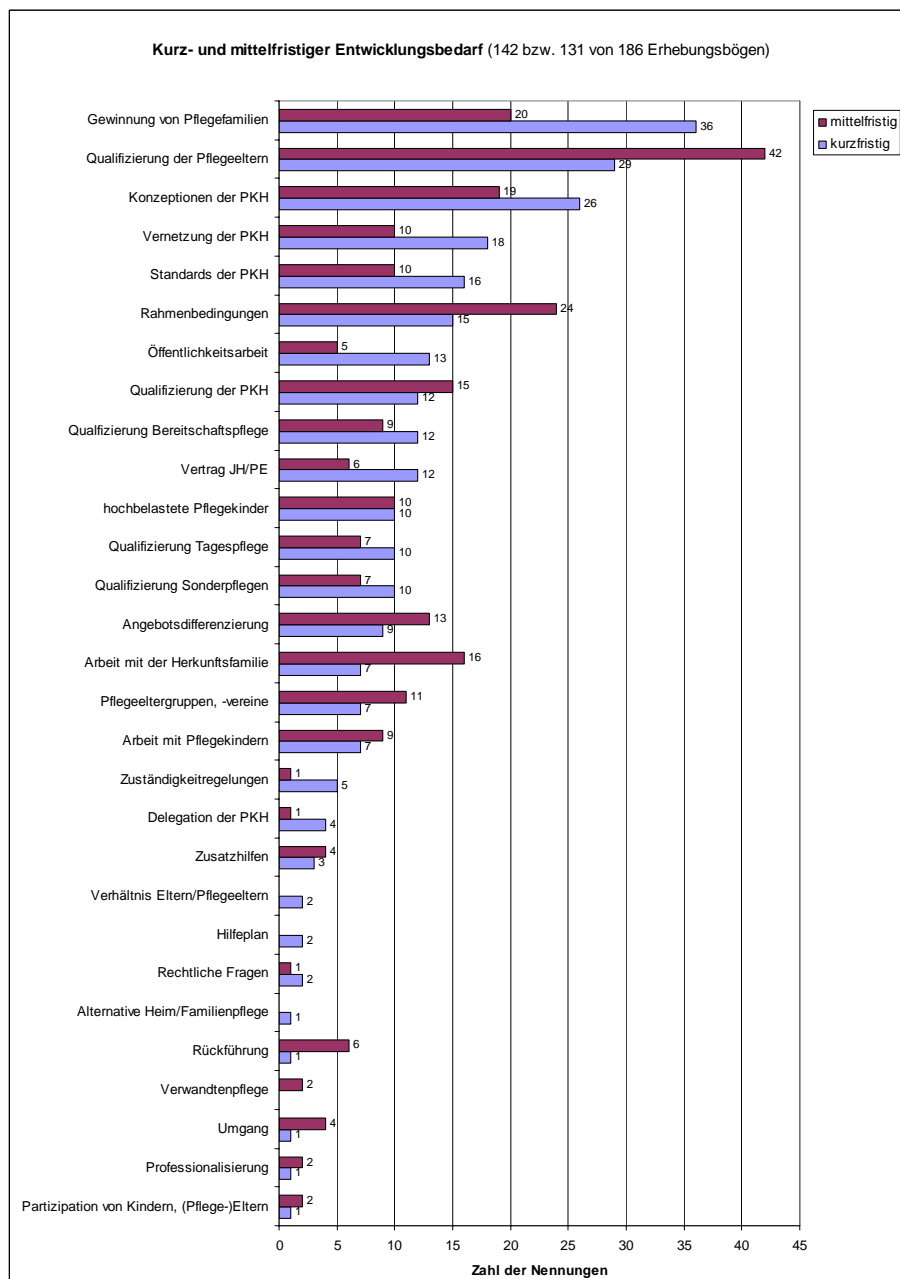
In vielen Anmerkungen zu den offenen Fragen wird dies in Verbindung mit steigenden Anforderungen an Pflegefamilien gebracht. Auffällig sind in diesem Kontext Hinweise, dass immer schwierigere Kinder und Jugendliche (traumatisiert, vorgeschädigt, verhaltensauffällig usw.) mit zum Teil längerfristigem ambulanten Hilfenvorlauf zur Vermittlung in Pflegefamilien anstehen.



Den oben genannten Themenbereichen folgend, wenn auch in einer deutlich geringeren Anzahl an Nennungen, werden Fragestellungen aufgeführt hinsichtlich der Qualifizierung der Pflegekinderhilfe insgesamt, der Vertragsgestaltung zwischen Dienst und Pflegeeltern, der Rahmenbedingungen und Standards sowie der Arbeit mit den Herkunftseltern bzw. -familien. Interessant erweist sich in diesem Zusammenhang auch, welche Bereiche seitens der Kommunen selten aufgegriffen werden. Hierzu gehören z.B. Themen wie die Partizipation der betroffenen Kinder und Erwachsenen, die Verwandtenpflege, die Delegation der Pflegekinderhilfe und Bereiche wie die Arbeit mit Pflegeelterngruppen und -vereinen – Themen, die an anderer Stelle vielfach im Mittelpunkt von Fachdiskussionen stehen.

Bezüglich der offenen **Frage 2** nach der **kurz- und mittelfristigen Weiterentwicklung der**

örtlichen Pflegekinderhilfe⁵ bestätigt sich der Vorrang der Notwendigkeit, geeignete Pflegepersonen und -familien zu gewinnen und die Pflegepersonen für die wachsenden Anforderungen zu qualifizieren.



Während beim „kurzfristigen“ Entwicklungsbedarf die Gewinnung von Pflegeeltern deutlich vor dem Qualifizierungsbedarf rangiert, erweist sie sich „mittelfristig“ als nachrangig gegenüber dem Qualifizierungsbedarf.

Das Thema „hochbelastete Kinder und Jugendliche“ wird im Rahmen der zweiten Fragestellung deutlich seltener benannt. Es ist jedoch zu vermuten, dass über die Schwerpunktsetzung Gewinnung und Qualifizierung von Pflegeeltern eine erhöhte

⁵ Auf eine Auswertung der wenigen Hinweisen zu den „längerfristig“ erforderlichen Weiterentwicklungen wurde verzichtet.

Erwartungshaltung hinsichtlich der Angebotslage mit einfließt.

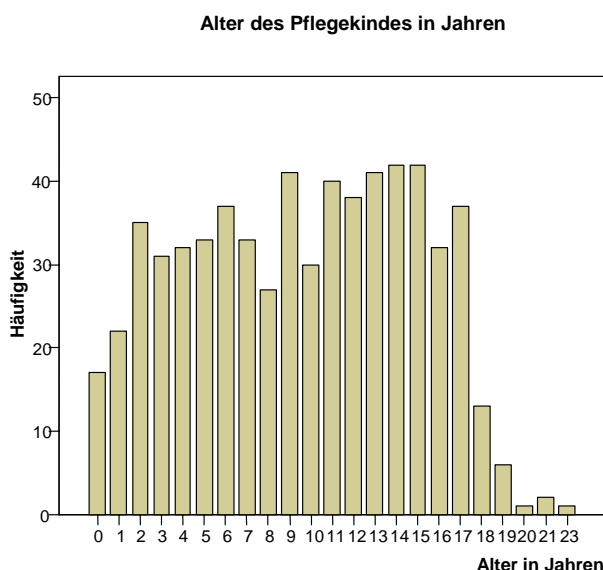
Weitere Schwerpunkte hinsichtlich einer kurz- und mittelfristigen Weiterentwicklung der Pflegekinderhilfe lassen sich vor allem in den Bereichen Konzeption, Rahmenbedingungen, Arbeit mit den Herkunftsfamilien und Vernetzung der Pflegekinderhilfe ausmachen.

Im Rahmen einer differenzierten Detailauswertung können die Strukturdaten sowohl mit den Einzelfall- und Pflegekinderdaten als auch mit den Daten der Regionaldatenbank verknüpft werden. Weiterhin besteht die Möglichkeit mit Einverständnis von Kommunen eine vertiefte Aufbereitung modellhafter Arbeitsansätze vorzunehmen.

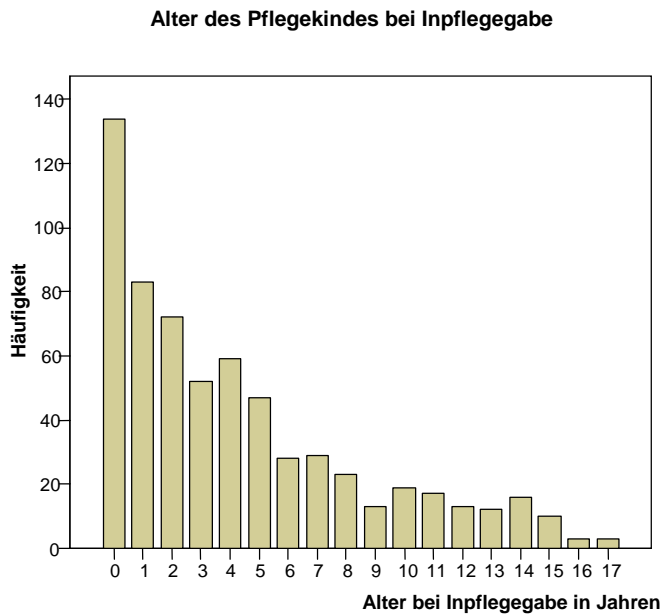
3.3.2 Vollerhebung von Fallmerkmalen aller Pflegekindschaftsverhältnisse in vier Gebietskörperschaften in Deutschland

Die Vollerhebung von Fallmerkmalen aller Pflegekindschaftsverhältnisse fand mit Stichtag 30.11.2005 an den Standorten Karlsruhe, Heide/Dithmarschen, Halle/Saale und Ohre-Kreis statt. Für 90% der bei den Jugendämtern bekannten Pflegekinderverhältnisse wurde ein Fallerhebungsbogen ausgefüllt. In die Analyse konnten insgesamt 633 Pflegekinderverhältnisse einbezogen werden. Diese 633 Pflegekinder stammten aus 554 Herkunftsfamilien und lebten in 468 Pflegefamilien. 158 Pflegekinder waren mit mindestens einem Geschwisterkind in der Pflegefamilie untergebracht, wobei bis zu vier Geschwisterkinder in einer Pflegefamilie lebten. Von den erfassten Pflegeeltern lebten 359 mit einem Pflegekind, 77 Pflegeeltern mit zwei Pflegekindern und 32 Pflegefamilien mit drei oder mehr (maximal sechs) Pflegekindern.

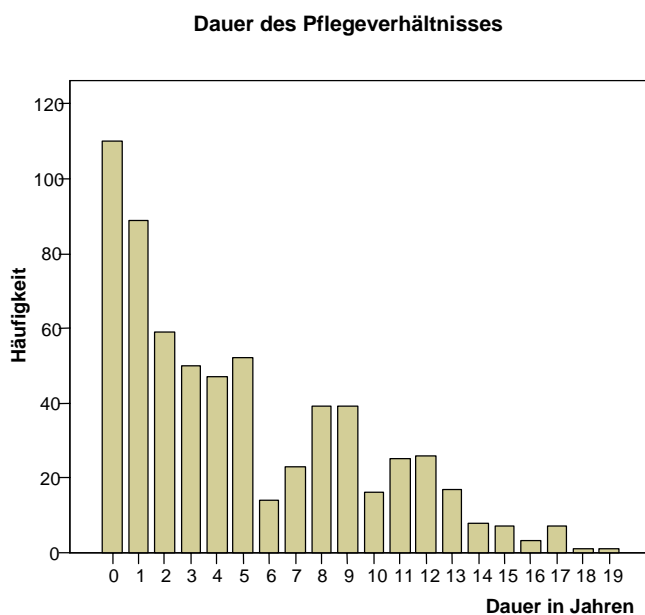
Das mittlere Alter der Pflegekinder zum Erhebungszeitpunkt lag bei zehn Jahren. Die nachfolgende Abbildung beschreibt die Altersverteilung der Pflegekinder in Jahren.



Zum Zeitpunkt der Inpflegegabe waren die Kinder durchschnittlich vier Jahre und vier Monate alt. Die Altersverteilung zum Zeitpunkt der Inpflegegabe ist folgender Abbildung zu entnehmen:



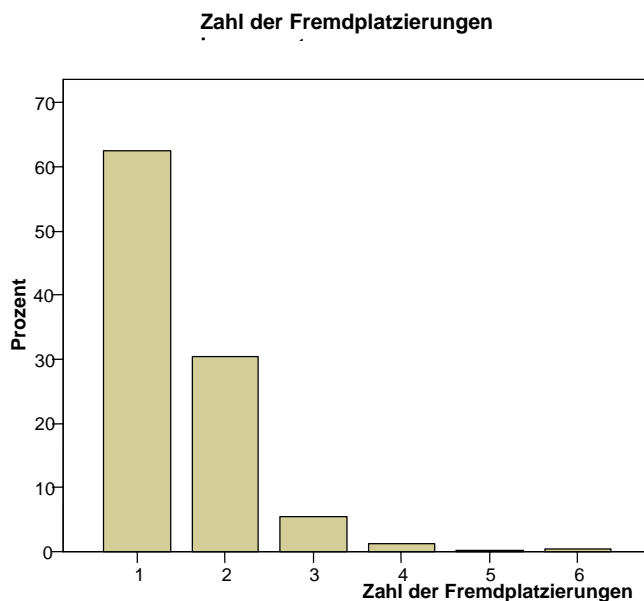
Die mittlere Dauer der Pflegeverhältnisse lag zum Zeitpunkt der Erhebung bei fünf Jahren und vier Monaten. Die Verteilung der Dauer der Pflegeverhältnisse in Jahren ist folgender Abbildung zu entnehmen:



Während die Zahl der Pflegeverhältnisse in Karlsruhe seit 1987 konstant geblieben ist, hat sich die Zahl der Pflegeverhältnisse in Heide/Dithmarschen nahezu verdoppelt (1987: 141

PV, 2005: 265 PV). Ursachen und Bedingungen dieser Entwicklung sind noch nicht untersucht.

Die untersuchten Pflegeverhältnisse waren überwiegend auf Dauer angelegt. Nur 11% der Pflegeverhältnisse waren zeitlich befristet. Dementsprechend niedrig ist die Zahl geplanter Rückführungen (6,5%). Im Rahmen der Stichtagserhebung wurden in 2005 erfolgte Rückführungen oder Abbrüche von Pflegeverhältnissen nicht erhoben. Wie folgende Abbildung zeigt, lebten aber 37% der Pflegekinder bereits in der zweiten Fremdplatzierung:



Der Anteil der bei den Jugendämtern bekannten Verwandtschaftspflegen lag über die vier Untersuchungsorte hinweg bei durchschnittlich 20%. Überwiegend (70%) hatten hierbei Großeltern die Pflege eines Enkelkindes übernommen, zu 30% fungierten Tanten bzw. Onkel als Pflegeeltern. In den Orten Karlsruhe und Heide/Dithmarschen hatte der Anteil der Verwandtenpflegen in 1987 bei 29% gelegen und war in 2005 leicht auf 22% gesunken.

Die berichtete **wirtschaftliche Situation** der Herkunftsfamilien blieb – wie 1987 – unverändert ungünstig, wobei Sozialhilfebezug bzw. der Bezug von ALG II überwogen. Demgegenüber war die berichtete wirtschaftliche Situation der Pflegeeltern deutlich besser, hier fielen weniger als 5% in die Kategorie „Sozialhilfebezug bzw. ALG II“.

1987 waren in 50% der Pflegekindverhältnisse in Karlsruhe und Heide/Dithmarschen ein Sorgerechtsentzug vorausgegangen. Nunmehr war dieser Anteil auf 34% in 2005 gesunken. In den Untersuchungsorten der neuen Bundesländern lag der Anteil der Fälle mit Sorgerechtsentzug bei durchschnittlich 48%.

Bei 512 der insgesamt 633 Pflegeverhältnisse wurden zu Beginn des Pflegeverhältnisses Kontakte mit der Herkunftsfamilie geplant (81%). Aber nur 342 Pflegekinder hatten zum Erhebungszeitpunkt tatsächlich Kontakt zur leiblichen Mutter (58%). Von den 464 Pflegekindern mit Geschwistern in der Herkunftsfamilie hatten 294 Kinder Kontakt zu diesen (63%). Kontakte zum leiblichen Vater fanden seltener statt. 120 Pflegekinder hatten Kontakt zum leiblichen Vater (46%).

Faktoren, die zur Fremdplatzierung geführt oder beigetragen hatten, haben sich in Karlsruhe und Heide/Dithmarschen seit 1987 in der Häufigkeit ihrer Nennungen deutlich verändert. Hervorzuheben sind hier die Verdopplung der Nennung „Alleinerziehender Elternteil“ und die deutliche Zunahme der Nennung „Be- und Erziehungsprobleme“ von 28% in 1987 auf 48% in 2005.

Nach Einschätzung der Mitarbeiter der Pflegekinderdienste wiesen fast die Hälfte der Pflegekinder Entwicklungsverzögerungen bzw. Schulleistungsprobleme auf. 37% der Pflegekinder wurden als emotional auffällig eingeschätzt.

Aus der Fallerhebung lassen sich mehrere für die Pflegekinderhilfe bedeutsame Vertiefungsfragen ableiten. Diese betreffen insbesondere die sehr hohe Anzahl auf Dauer angelegter Pflegeverhältnisse, aber auch die relativ hohe Anzahl an Kindern mit einer Geschichte mehrerer Fremdplatzierungen. Weiterhin deutet die Häufigkeit, mit der Pflegekinder den Kontakt zur Herkunftsfamilie verlieren, auf einen Forschungs- und Handlungsbedarf in diesem Bereich hin.

3.3.3 Gruppendiskussionen mit Mitarbeiter/innen ausgewählter Pflegekinderdienste und beteiligter Fachdienste

Zur Problemerschließung in der praktischen Arbeit der Pflegekinderdienste wurden Gruppendiskussionen mit Mitarbeiter/innen neun ausgewählter Pflegekinderdienste und beteiligter Fachdienste in sechs Städten und drei Landkreisen in Ost- und Westdeutschland geführt. Die Gruppendiskussionen wurden ausgewertet und inhaltliche Problempunkte herausgearbeitet. Diese werden in den folgenden Abschnitten beschrieben und mit beispielhaften Zitaten belegt:

- Zusammenarbeit des Pflegekinderdienstes mit dem ASD
- Zusammenarbeit mit den Familiengerichten
- Verlagerung von Aufgaben an freie Träger der Jugendhilfe
- Zuständigkeitsregelung nach § 86 Abs. 6 SGB VIII
- Elternrecht vor Kinderrecht
- Rückführung vs. Dauerpflege
- Begleitung von Herkunftseltern
- Werbung und Qualifizierung von Pflegeeltern und deren gestiegene Anforderungen
- Qualitätssicherung in der Verwandtenpflege
- Ressourcenknappheit.

Zusammenarbeit mit dem ASD

In den Gruppendiskussionen wurde die Zusammenarbeit des Pflegekinderdienstes mit dem ASD, den Familiengerichten und den freien Trägern der Jugendhilfe thematisiert. Die Zusammenarbeit mit dem ASD wird häufig als nicht unterstützend erlebt, was auf ein unterschiedliches Verständnis für Klienten und ihre Lebenswelten zurückgeführt wird.

H: „...weil ich aufgrund meiner Kenntnis, was hier für Kinder erforderlich ist, ´ne andere Sichtweise habe oder einen anderen Fokus habe, im Gegensatz zum Mitarbeiter vom ASD, der aufgrund seiner Tätigkeit andere Schwerpunkte hat. Und das ist manchmal schwer zu vermitteln oder, dem Kollegen schwer zu vermitteln ich sage ‚und was weißt du darüber?‘ ne und wenn der sagt ‚nichts habe ich gar nicht gekuckt‘ dann sag ich ‚ne das muss ich doch

jetzt wissen' und, naja, das fällt dem Kollegen dann schwer zu verstehen, wieso das für mich so ganz wichtig ist in meiner Arbeit.“ (Interview 2, 465-471)

Der ASD vertritt aus Sicht der teilnehmenden PKD-Mitarbeiter/innen überwiegend die Interessen der Herkunftseltern, während der Pflegekinderdienst eher auf die Pflegeeltern konzentriert ist. Wenn eine zufriedenstellende Zusammenarbeit dennoch stattfindet, ist sie der Initiative einzelner Personen zuzuschreiben: *H: „... und ich denk der Austausch für mich mit den Kollegen im ASD Kind bezogen oder auf diese Formalie oder für bestimmte Rückfragen, ist genauso bunt ja wie die Mitarbeiter sind. Also, das eine ist organisiert, wie das Miteinander stattzufinden hat und wie die Fallbearbeitung geregelt ist, und das andere ist eben bunt, das heißt, ich könnte Ihnen jetzt fünf, ne, Problembereiche aufzählen und sagen ne und könnte Ihnen auch viel Positives berichten, vom Miteinander aber das hängt dann für mich aus meiner Sicht mit den Menschen zusammen, wie sie engagiert sind und wie sie Dinge einschätzen.“ (Interview 2, 455-462)*

Werden Aufgaben ausgelagert, so kommt dies der Zusammenarbeit zwischen ASD und Pflegekinderdienst zugute. Hier übernehmen die freien Träger eine Brückenfunktion in der Kommunikation zwischen beiden Diensten.

Zusammenarbeit mit den Familiengerichten

In den Gruppendiskussionen wurde mehrfach bedauert, dass die angestrebte Zusammenarbeit der PKD mit den Familiengerichten oft nicht zustande kommt. Es wird eine mangelnde Bereitschaft der Richter/innen zur Zusammenarbeit wahrgenommen. *A: „Ganz allgemein kann man sagen, dass unsere Richter noch nicht in die Thematik eingestiegen sind, was bedeutet ein Pflegekind, mit all dem, was da dran hängt.“ (Interview 8, 803) B: „Dass wir also so den fachlichen Austausch mit den Richtern sehr suchen, immer wieder gesucht haben, und das so ganz schwierig ist...“ (Interview 8, 807) A: „Also wir haben, wir haben versucht, nach langen Jahren mal wieder einen Anlauf zu machen, vor drei Jahren oder wann das war, wo wir versucht haben so eine Art Jour fixe zu machen, einmal im Jahr alle halbe Jahre, mit den Richtern zusammen, wir sind glaube ich mit sehr viel Wohlwollen rangegangen und sehr viel Überlegungen, so wie können wir das Verhältnis entkrampfen, wie können wir also im Vorfeld sage ich mal nicht Standards festlegen, aber zumindest Verfahrenswege einschlagen, die nicht den Einzelfall betreffen, sondern die unsere Zusammenarbeit betrifft. Wir haben die Erfahrung gemacht oder ich habe die gemacht, Ihr könnt mich sicherlich da unterstützen, dass zunächst die ersten Gespräche so und eigentlich bis zum Ende, begonnen indem wir uns so ein bisschen wie im Tribunal vorkamen, dass man sämtliche Einzelfälle, die in irgendeiner Weise nicht richtig gelaufen sind, aus Sicht der*

Richter oder wo unter- wo wir da unterschiedliche fachliche Auffassungen vertreten haben, dass die uns erst mal vorgeknallt wurden.“ (Interview 5, 2412 – 2425)

Nach Ansicht der Befragten führt fehlende Einsicht in die Lebenswelt der Pflegefamilien und der Rückzug der Richter/innen auf die Position von Grundsatzurteilen mitunter zu praxisferner Urteilsfindung:

D: „Da fehlt es irgendwas, so an Verständnis für die besondere Situation von Pflegekindern.“ (Interview 8, 393). F: „Also sie ziehen sich auf Grundsatzurteile mehr oder weniger zurück und stützen sich darauf, die aus unserer Sicht eben vielleicht schon überholt sind, also die Praxis überholt, so, und darauf ziehen sie sich zurück und müssen sie natürlich auch ein Stück weit, muss man so sehen.“ (Interview 8, 861) A: „Gut, was wir auch immer wieder feststellen, dass auch die Richter wirklich die Pflegekinder vergleichen mit Scheidungskindern. Dass sie nicht nachvollziehen können, was das für ein Kind bedeutet, praktisch zwischen zwei Familien zu leben. Die setzen das gleich mit 'das ist doch egal, wenn ein Kind bei geschiedenen Eltern lebt'. Das ist auch einmal da und einmal da. Das können die, diese Problematik, also bei unseren Richtern kommt das nicht an. Die haben es nach wie vor irgendwo nicht richtig verstanden und da setzen sie halt gleich.“ (Interview 8, 347-353)

Werden in Sorgerechtsverfahren Gutachter einbezogen, so wird deren Ausführungen eine höhere Priorität eingeräumt als der Beurteilung des PKD. Damit werden in vielen Verfahren – aus Sicht der befragten PKD – die Interessen der Pflegekinder unzureichend berücksichtigt. Langwierige Sorgerechtsverfahren werden als besonders belastend beschrieben: A: *„Und das ist für uns die größte Schwierigkeit, die wir eigentlich haben, da sitzen die Kinder in Bereitschaftspflegestellen, sitzen viel zu lang...“ (Interview 6, 686).*

Verlagerung von Aufgaben an freie Träger der Jugendhilfe

Die Zusammenarbeit mit freien (privaten) Trägern wird in den Diskussionen meist als sehr zufriedenstellend beschrieben. Die Träger übernehmen Aufgaben, die weder der Pflegekinderdienst noch der ASD leisten können. Die freien Träger haben einen geringeren Verwaltungsaufwand, können so flexibler reagieren und auch einen kritischen Blick von außen einbringen.

F: „Positiv find ich also im Hinblick auf das Pflegekinderwesen, dass wir eine Struktur außerhalb der Verwaltung haben, die es also erstens möglich macht, flexibel zu reagieren, flexibler als eine Verwaltung unter Umständen, und der es dann auch möglich ist, sage ich mal, konstruktiv kritisch auch mal Sachen zu hinterfragen, auf Sachen zu schauen.“ (Interview 8, 97)

Bei einer Verlagerung von Aufgaben der PKD an freie Träger geht nach Ansicht der teilnehmenden PKD-Mitarbeiter/innen oft die Nähe zu den Familien verloren. Verstärkt wird diese Entwicklung, wenn der PKD keine ausführlichen Berichte von den freien Trägern erhält und selbst keinen persönlichen Kontakt zu den Pflegefamilien aufrechterhalten kann. Da die Fallverantwortung meistens beim ASD liegt, ist ein intensiver Informationsfluss zwischen den beteiligten Diensten des Pflegeverhältnisses dringend notwendig. Die PKD befürchten zudem, dass die zunehmende Verlagerung ihrer Aufgaben an freie Träger ihren Fachdienst in seinem Bestand gefährdet.

Zuständigkeitsregelung nach § 86 Abs. 6 SGB VIII

Die Regelung zur örtlichen Zuständigkeit bei Dauerpflegeverhältnissen nach § 86 Abs. 6 SGB VIII wurde in fast allen Gruppendiskussionen als Problem eingebracht. Die momentane Regelung wirkt sich sehr ungünstig auf die Arbeit der PKD aus, vor allem erschwert sie die Werbung von Pflegeeltern, die in umliegenden Kommunen leben. Städtische Pflegekinderdienste haben oftmals das Problem, ihren Bedarf an Pflegefamilien aus strukturellen Gründen nicht im Stadtgebiet decken zu können. Sie sind bei der Vermittlung von Pflegekindern auf Familien aus umliegenden Gemeinden angewiesen. Die betroffenen Kommunen verweigern jedoch mittlerweile aus Kostengründen diese Vermittlung. Hier entsteht die absurde Situation, dass Kinder in Familien vermittelt werden könnten, wenn die Übernahme der Betreuung des Pflegeverhältnisses anders geregelt wäre:

G: „Irgendwann haben die natürlich festgestellt, nach zwei Jahren bekommen sie ja die Betreuung und haben, kriegen also die Betreuungskosten, also personale Kosten nicht erstattet, sondern nur tatsächlich die Kosten erstattet, für das Pflegegeld im weitesten Sinne mit Beihilfen, und dann haben die natürlich irgendwann gesagt, jetzt ist Schluss, wir können nicht mehr...“ (Interview 2, 241)

Im Zusammenhang mit § 86 Abs. 6 SGB VIII wurden die fehlenden Standards in der Pflegekinderhilfe bemängelt. Der Wechsel in der Zuständigkeit des Jugendamtes gefährdet auch die kontinuierliche Betreuung der Pflegefamilie. Es ist für die Familien schwer verständlich, wenn sich durch den Zuständigkeitswechsel die Betreuungsintensität, die Höhe des Pflegegeldes oder die Art der Hilfen verändert, ungünstigenfalls verschlechtert. Je nach Wohnort gestaltet sich die Hilfe anders, was den Pflegeeltern willkürlich erscheint. Die gegenwärtige Zuständigkeitsregelung erscheint besonders dann ungünstig, wenn Jugendämter, die nicht zusammenarbeiten, die Geeignetheit von Pflegefamilien unterschiedlich beurteilen: *A: „Ja obwohl da müssen wir gucken, ob wir dann uns verständigen, das kann man ja auch, aber es ist natürlich auch ein Problem für uns, dass hier Kinder hin vermittelt werden, die wir nie in diese Familien vermittelt hätten, ja von*

außerhalb und die Verantwortung kommt uns dann zu. Und da kriege ich echt so einen Hals da denke ich ‚ja toll‘ wir geben der Familie keinen, ne und dann wird von außen irgendwo belegt.“ (Interview 6, 1691-1697)

Elternrecht vor Kinderrecht

In der Diskussion um Besuchsrechte und Rückführungen geraten die Pflegekinder selbst aus Sicht der PKD immer wieder aus dem Blickfeld. Die PKD sehen sich selbst oft als die einzigen Vertreter des Kindeswohls im Verfahren. *D: „Na und manchmal haben wir wirklich das Gefühl, dass wir die einzigen, sind die dann mal sagen, wie geht`s dem Kind damit.“ (Interview 3,1505)*

Die Stärkung der Elternrechte wird vor allem der Einführung des KJHG und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zugeschrieben: *G: „Das ist schon auch ein Problem, dieses KJHG, das schon sehr stark die Rechte der Eltern festgeschrieben hat, das ist das, was ich am Anfang gemeint hab, wie ich vor zwanzig Jahren gearbeitet hab, das Kind hat hier seine Beziehungen und seine Bindungen und das ist ein hohes Gut und das stellen wir über alles andere, und da hat sich was verändert, auch durch das KJHG. Da sagen wir jetzt, da sind die leiblichen Eltern, das ist ein hoher Anspruch, den die Eltern haben. Es sind nun mal die leiblichen Eltern und das steht über allem.“ (Interview 4, 1724-1730)*

Besuchskontakte wurden vor allem im Zusammenhang mit dem notwendigen Betreuungsaufwand thematisiert. Sollen Besuchskontakte gelingen, müssen sie auch intensiv vor- und nachbereitet werden. Dies trägt stark zur Konfliktreduzierung zwischen Pflege- und Herkunftseltern bei. Weder ASD noch PKD verfügen über die dafür notwendigen personellen Kapazitäten: *B: „... so die ersten zwei Jahre müssen ja die Besuchskontakte erst mal angeleiert werden, das machen wir oder ich zumindest sehr häufig gemeinsam mit den Pflegeeltern und den leiblichen Eltern, so dass also da nicht Konflikt entstehen, die aus dem Ruder laufen.“ (Interview 2, 652) F: „... weil das muss begleitet werden, und das bedeutet zusätzliche Kosten, weil wir können’s ja nicht machen.“ (Interview 3, 1299)*

Rückführung vs. Dauerpflege

Das Thema Rückführung wurde in den Diskussionen unterschiedlich intensiv aufgegriffen. Teilweise wurde die Auffassung vertreten, dass aus gesetzlichen Gründen eine Rückführung immer in Betracht gezogen werden muss, selbst in Fällen, wo sie situationsbedingt eigentlich nicht in Frage kommt: *G: „Ja, weil das ist jetzt, ich war früher, wie ich mal`s arbeiten angefangen hab, wie ich mit Pflegefamilien zu tun hatte, war es ein Argument, nach ein, zwei*

Jahren zu sagen, es ist eine Beziehungskontinuität entstanden und man kann Kinder nicht einfach rausreißen. Und das hat sich heute gesetzlich geändert, aber mich schmerzt das nach wie vor. Und das ist so, dass man sagt, o. k. die Rückführung ist vom Gesetzgeber her gewollt und angestrebt, d. h. dass wenn man spürt, dass das Kind sich da wohl fühlt, muss das Kind so gestärkt werden, dass es das sagen muss.“ (Interview 4, 393-399) D: „Ich finde es wichtig dass Pflegeverhältnisse vorher entschieden werden, da ist eine Rückkehroption – oder nicht. Man kann nicht Kinder in Pflegefamilien integrieren und nach fünf Jahren gucken, aha Moment, jetzt sind die Herkunftseltern auf dem Stand, und jetzt kannst Du zurück ...“ (Interview 5, 1238).

Auch wenn die Rückführung als besonderer Schwerpunkt der Arbeit des PKD beschrieben wurde, wurde nur von wenigen vollzogenen Fällen berichtet: D: *„Na ja, die Tatsache ist doch, dass es wirklich in wenigsten Fällen ne Rückführung gibt.“ (Interview 3, 627)*

Vollzeitpflege wurde in den Diskussionen fast immer mit Dauerpflege gleichgesetzt, da im Vorfeld schon zahlreiche ambulante Hilfen, wie Sozialpädagogische Familienhilfe, erfolglos gewährt wurden: H: *„... wenn dann entschieden wurde, ne, das hat alles nicht gereicht und das Kind muss getrennt werden vom Elternhaus, ist für mich die Wahrscheinlichkeit doch sehr groß, dass es dann eine Dauerunterbringung wird.“ (Interview 2, 513)*

Zeitlich befristete Familienpflege wird als Bereitschaftspflege nur zur Klärung der Perspektive eines Pflegeverhältnisses eingesetzt: G: *„Es ist ja auch in der Regel so, wenn wir in Vollzeitpflege in Dauerpflege vermitteln, dann ist die Perspektive geklärt. Vorher für die Perspektivklärung, wo geht's denn hin, vermitteln wir in die Bereitschaftspflege eine zeitlich befristete Form.“ (Interview 8, 170)*

Vor dem Hintergrund des gegenwärtigen fachlichen Diskurses wird zwar zu Beginn eines Pflegeverhältnisses die Rückkehroption offen gehalten, stillschweigend wird aber von der Dauerhaftigkeit ausgegangen: H: *„Für mich ist das so, darf ich ja offiziell nichts sagen, ne, ist meine private Meinung, (...) also ich denke wenn ein Baby untergebracht wird und die Eltern es nicht leisten in ganz relativ kurzer Zeit, mit Unterstützung, ne zu Hause ihre Situation wieder zu stabilisieren, ist es für mich eine Unterbringung auf Dauer.“ (Interview 2, 535-541)*

Begleitung von Herkunftseltern

Die Herkunftseltern werden in den befragten PKD sehr unterschiedlich behandelt. Teilweise wird ihre Hilfsbedürftigkeit erkannt, doch kann die notwendige Unterstützung nicht angeboten werden, teilweise wird die aktive Kooperation der Herkunftseltern eingefordert. Grundsätzlich ist die Arbeit an der Erziehungsfähigkeit der Herkunftseltern ein randständiges Thema. Entweder wird sie ausschließlich als Aufgabe des ASD gesehen oder als sehr schwierig und

nicht leistbar eingestuft: E: „... wenn ich das könnte, würde ich irgendwo etwas machen, dass Herkunftseltern besser aufgefangen werden.“ (Interview 2, 1216) C: „... und die Eltern haben kein Interesse oder ja kommen nicht zu den Hilfeplangesprächen oder möchten auch hinterher kein Gespräch führen mit uns und so, dann fallen die auch hinter rüber.“ (Interview 6, 508) E: „Ja, so dieser Anspruch, die Erziehungsfähigkeit zu verbessern, das ist ja nicht so einfach, gell. Grad wenn das Kind nicht mehr da ist, dann ist das ja ein sehr theoretisches Unternehmen.“ (Interview 4, 592)

Werbung und Qualifizierung von Pflegeeltern

Die Anforderungen an Pflegefamilien sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen, weil Kinder in ihren Herkunftsfamilien heute größeren Belastungen ausgesetzt sind. Auch werden höhere Erwartungen und zusätzliche Aufgaben an die Pflegefamilien herangetragen, etwa die Zusammenarbeit mit den Herkunftseltern. Vor allem zu hohe Erwartungen des ASD an die Pflegeeltern und deren Wahrnehmung als Leistungserbringer ist aus Sicht der PKD problematisch: B: „Na ja, was jetzt auch so oft ist, dass Pflegefamilien mehr als Leistungserbringer, erbringen eine Leistung und da erwarten wir, dass die Leistung gebracht wird.“ D: „Ja und das dokumentiert natürlich auch den Anspruch.“ (Interview 3, 1763, 1766)

Das führte dazu, dass es schwierig ist, ausreichend viele und qualifizierte Pflegeeltern zu werben. Mangelnder Wohnraum und hohe Lebenshaltungskosten erschweren die Werbung in den Städten zusätzlich. Weil Pflegeeltern nicht zur Fortbildung zu verpflichten sind, können die PKD nur beratend tätig werden. Bemerkenswerterweise bilden sich auch hier hauptsächlich diejenigen Eltern fort, die bereits ausreichend qualifiziert sind.

Qualitätssicherung in der Verwandtenpflege

Die Verwandtenpflege wurde von den Befragten überwiegend als ungünstig beurteilt. Verwandte sind oft zu sehr in das Beziehungsgeflecht der Herkunftsfamilie verwickelt. Ihre Geeignetheit wird kaum überprüft, spezifische Schulungen gibt es nicht und sie sind schwerer zur Zusammenarbeit zu motivieren: L: „... wir haben schon einige Male auch Verwandtenpflege. Das erlebe ich nochmals als meistens komplizierter.“ E: „Und wir suchen die Verwandtenpflegeeltern ja nicht aus.“ (Interview 4, 772, 802) B: „Sie haben die Kinder irgendwann mal übernommen von, also Enkelkinder oder nahe Verwandte, und sind bedingt geeignet gewesen, und mit denen ist doch etwas schlechter zu arbeiten. Sie sehen nicht wirklich unsere Anforderung an pädagogische Ausbildung oder weitere Entwicklungsunterstützungen, sie sind eben Oma oftmals, und das ist für uns oftmals ziemlich schwierig, da auch in die richtige Richtung zu bringen. Manchmal sind sie sogar

dann noch vom Gericht bestellte Vormunde, und praktisch in Dreierposition sozusagen, also Oma, Vormund und Pflegeoma und das ist schwer zu handeln. Und sie wollen eigentlich nur Oma sein, und die anderen beiden haben sie irgendwie dazu bekommen.“ (Interview 7: 102-11)

Ressourcenknappheit

Immer wieder und nicht überraschend wurde die angespannte Haushaltslage und die damit verbundene Ressourcenknappheit der Pflegekinderdienste thematisiert. Sie steht einer intensiven Pflegekinderarbeit im Wege. Bei betreuungsintensiven Aufgaben, wie der Begleitung von Besuchskontakten und der Arbeit mit Herkunftseltern, müssen Abstriche hingenommen werden. *F: „Ich denk im Hilfeplan wird ja, ne ausgearbeitet was heißt oder welche Kontakte und wie sollen die stattfinden, und ich denke, dann ist das genau das Thema, weil das muss begleitet werden, und das bedeutet zusätzliche Kosten, weil wir können's ja nicht machen, das ist einfach. Sicherlich, punktuell kann man mal was begleiten, kann man auch mal dabei sein, aber das ist punktuell, das ist nichts, was man jetzt im größeren Umfang machen kann, weil das einfach die Kapazität nicht zulässt.“ (Interview 3, 1297-1303) E: „Und viel mehr als wir ihnen geben können und bieten können. Also das muss man ehrlicherweise schon sagen. Die Herkunftseltern richtig gut zu begleiten, ist aus Kapazitätsgründen überhaupt nicht möglich.“ (Interview 4, 141-142)*

Mit den Gruppendiskussionen konnte ein breites Spektrum an Expertenwissen erfasst werden. Aus der Problemerschließung in der praktischen Arbeit des Pflegekinderwesens ergibt sich weiterer Forschungsbedarf:

Organisationsstrukturen in der Pflegekinderhilfe haben sich in vielfältige Richtungen entwickelt. Aufgaben des Pflegekinderdienstes werden teilweise oder ganz an freie Träger der Jugendhilfe delegiert, Spezialdienste werden aufgelöst. Von den neun befragten Pflegekinderdiensten ist lediglich einer als klassischer Fachdienst organisiert, der alle Aufgaben selbst ausführt. Alle anderen lagern Teile oder die Mehrzahl der Aufgaben an freie Träger aus. In der zweiten Projektphase sollen anhand der genannten Problemfelder unterschiedliche Organisationsstrukturen analysiert werden. Der Fokus soll dabei auf gelungene Beispiele gerichtet werden. Diese sollen herausgearbeitet und für die Praxis so aufbereitet werden, dass sie Anregungen zur Optimierung der Pflegekinderarbeit bieten können.

Die Bedürfnisse der Kinder werden nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt. Die Befragung von Pflegekindern zu ihrem Selbstbild, ihrer wahrgenommenen Situation, ihren

Beziehungen und den wahrgenommenen Kontakten zu Fachkräften bringt Erkenntnisse, die nicht sekundär aus den Beurteilungen von Erwachsenen ableitbar sind. In der zweiten Phase sollen Pflegekinder ab der mittleren Kindheit befragt werden. Weitere Erkenntnisse sind aus der Befragung von Leiter/innen von Pflegekindergruppen zu erwarten.

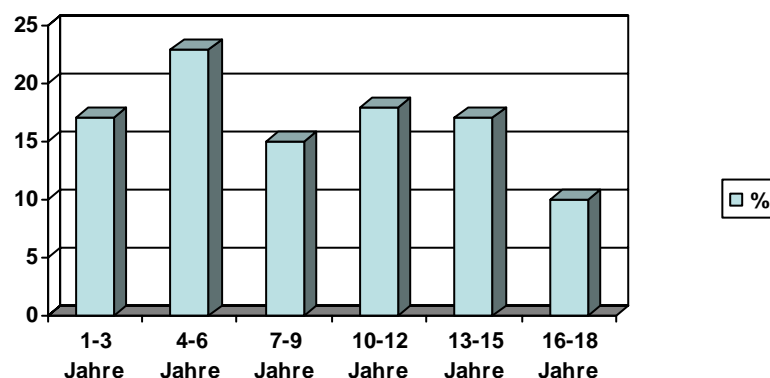
Herkunftseltern brauchen eine effektivere Betreuung. Einzelne Kommunen bieten bereits eine intensive Betreuung der Herkunftseltern an. Ihre Erfahrungen sollen in der zweiten Phase gebündelt, ausgewertet und anderen Kommunen zur Verfügung gestellt werden.

3.3.4 Standardisierte Befragung von Pflegeeltern zu psychischer Gesundheit und Verhaltensanpassung ihrer Pflegekinder

In der Erhebung wurden an vier Orten (München, Nürnberg, Ingolstadt und Düsseldorf) bei Pflegeeltern mittels standardisierter Fragebögen (siehe Anlage) Daten zur Problembelastung und Verhaltensanpassung erhoben. Von den 1052 ausgegebenen und 464 zurückgesandten Fragebögen waren 427 Fragebögen verwendbar (Rücklaufquote 40,6%). Die durchgeführte Studie ist damit die bislang umfangreichste, international vergleichbare empirische Forschungsarbeit zum Thema Problembelastung und Verhaltensanpassung bei Pflegekindern in Deutschland.

Die in die Untersuchung einbezogenen Kinder waren zu 47% Mädchen. Mit Ausnahme des späten Jugendalters und des Vorschulalters waren alle Altersgruppen annähernd gleich stark vertreten.

Prozentverteilung Altersgruppen



Im Ergebnis zeigte sich, dass die in die Untersuchung einbezogenen Pflegekinder nicht durchgehend als hochbelastete Gruppe angesehen werden können. Immerhin zur Hälfte wiesen die untersuchten Kinder aber in der Beschreibung durch die Pflegeeltern bedeutsame Beeinträchtigungen in einem oder mehreren Bereichen (psychische Gesundheit, körperliche

Gesundheit, schulische Entwicklung) auf. In nachfolgender Tabelle werden die Befunde etwas genauer aufgeschlüsselt:

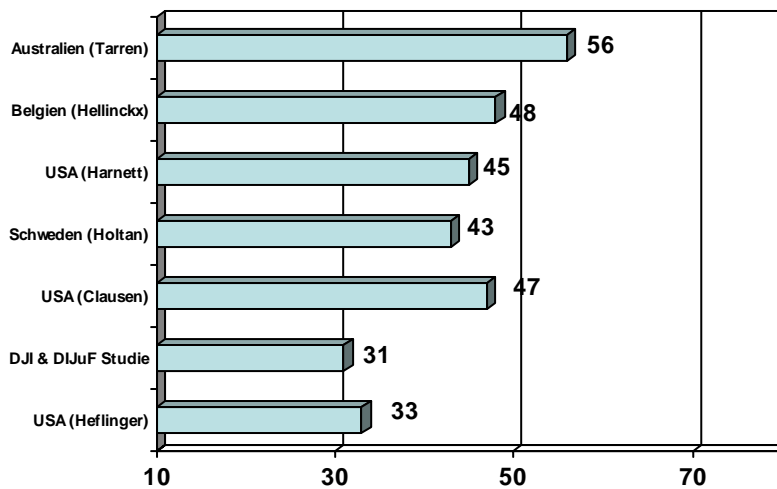
Problembelastung bei Pflegekindern	
<u>Klinisch bedeutsame Verhaltensauffälligkeit</u>	
Externalisierung (nach außen gerichtetes Problemverhalten)	30,9 %
Internalisierung (nach innen gerichtetes Problemverhalten)	39,4 %
Gesamt	31,1 %
<u>Schulschwierigkeiten</u>	
Sonderbeschulung	18,4 %
Mindestens eine Klassenwiederholung	19,9 %
Lernschwierigkeiten	48,6 %
Mindestens eine angegebene Schulschwierigkeit	56,4 %
<u>Gesundheitliche Probleme</u>	
Behinderung / chronische Erkrankung	24,6 %
Klinisch relevante psychosomatische Beschwerden	12,1 %
Mindestens bei einem der beiden Punkte gesundheitliche Probleme	31,5 %

Da im Teilbereich der in klinisch bedeutsamen Ausmaß geschilderten Verhaltensauffälligkeiten Vergleichszahlen für die Grundgesamtheit aller Kinder in Deutschland vorliegen, lässt sich sagen, dass die Häufigkeit vermutlich behandlungsbedürftiger Verhaltensstörungen im Verhältnis zur Grundgesamtheit aller Kinder in Deutschland mindestens verdoppelt erscheint. Pflegekinder stellen mithin eine besonders vulnerable Untergruppe der Kinder und Jugendlichen einer Gesellschaft dar, deren Versorgung und Förderung gesichert werden muss, wenn ihre Entwicklungschancen gewahrt werden sollen.

Werden die Zahlen dieser Untersuchung von DJI und DIJuF zu Verhaltensauffälligkeiten bei Pflegekindern in Deutschland zu methodisch ähnlich gewonnenen internationalen Befunden an Pflegekindern in Beziehung gesetzt, so zeigt sich eine im unteren Drittel der internationalen Befunde liegende Rate an behandlungsbedürftig erscheinenden Verhaltensauffälligkeiten. Dies ist zunächst als ein positives Ergebnis zu werten und spricht für die Qualität der Pflegekinderhilfe und Jugendhilfe in Deutschland.

Prozentanteil Pflegekinder mit klinisch relevanter Verhaltensauffälligkeit

(nur Studien mit gleichem Fragebogen, Pflegeeltern als Informanten)



Es stellen sich aber weitergehende Fragen, die in der Hauptphase aufgegriffen werden sollen. Diese Fragen betreffen eine genauere Analyse von Ursachen und Formen der Belastung bei Pflegekindern sowie die Auswahl möglichst wirksamer Unterstützungsangebote für betroffene Kinder. Weiterhin wird in der internationalen, zumeist angloamerikanischen Literatur überwiegend die Haltung vertreten, dass sich die Raten erheblicher Verhaltensauffälligkeiten bei Pflegekindern in den vergangenen Jahren sukzessive erhöht hätten. Einen ähnlichen Eindruck berichten Fachkräfte aus der Bundesrepublik. Hier wird möglicherweise eine strategische Herausforderung für die Pflegekinderhilfe sichtbar: Sie muss sich für den Umgang mit einer wachsenden Anzahl schwer oder mehrfach belasteter Kinder qualifizieren.

3.4 Kursorische Herausarbeitung relevanter Rechtsfragen und Rechtsprobleme in der deutschen Praxis der Pflegekinderhilfe

Rechtliche Fragen sind nach ersten Ergebnissen der schriftlichen Befragung der Gebietskörperschaften ein zentrales Thema der Pflegekinderarbeit in den nächsten zehn Jahren. Auch in den leitfadengestützten Gruppendiskussionen mit Mitarbeiter/innen von Pflegekinderdiensten und ASD wurden eine Reihe von Rechtsproblemen in der Pflegekinderhilfe benannt. Neben den fachlichen Anforderungen werden die rechtlichen Implikationen über Entscheidungen der Familiengerichte und über die Leistungsgewährung in Zeiten knapper Kassen immer relevanter. Insoweit kristallisieren sich vier zentrale Fragestellungen heraus, denen weiter nachzugehen ist:

§ 86 Abs. 6 SGB VIII

Die Regelung zur örtlichen Zuständigkeit bei Dauerpflegeverhältnissen nach § 86 Abs. 6 SGB VIII bereitet der Praxis massive Probleme. Sie ist Anlass für unzählige rechtliche Auseinandersetzungen.⁶ In etlichen Regionen werden zwischen den Kommunen – vom Gesetz abweichende und damit gesetzeswidrige – Absprachen zur anderweitigen Zuständigkeitsregelung getroffen.⁷ Teilweise wird deutlich, dass Anlass für die Streitigkeiten um die Abgabe der Zuständigkeit neben den fiskalischen Implikationen und der Frage der Arbeitsbelastung auch inhaltliche Differenzen über die fachliche Ausgestaltung von Pflegekinderverhältnissen, insbesondere über Fragen der Umgangskontakte oder die Rückführung sind.⁸ Gegen den gesetzlich angeordneten Zuständigkeitswechsel werden folgende Gründe angeführt:

- Mit dem Zuständigkeitswechsel ist auch immer ein Wechsel der Betreuungsperson für Kind und Pflegefamilie verbunden. Dies ist sowohl im Hinblick auf die Kontinuität des Hilfeprozesses als auch auf die Ausübung des Wächteramts bedenklich, weil das im Verlauf der Hilfe entstandene Verhältnis von fallzuständigen Jugendamt und Pflegefamilie abgebrochen wird und ein neues Jugendamt die Aufgaben wahrnehmen muss, das nicht mit den Personen, den Hintergründen und der Entwicklung der Hilfe vertraut ist.⁹
- Für das neu zuständig werdende Jugendamt bedeutet die Regelung des § 86 Abs. 6 SGB VIII u.a., dass es die Beratung, Betreuung und Überwachung von Pflegefamilien übernimmt, die es nicht selbst ausgewählt, vermittelt und begleitet hat. Da der Zuständigkeitswechsel kraft Gesetzes erfolgt, tritt das zuständig gewordene Jugendamt in die bestehenden Rechtsverhältnisse zu den personensorgeberechtigten Eltern sowie zu den Pflegeeltern ein, ohne Einfluss auf deren Gestaltung nehmen zu können. Selbst wenn es die Einschätzungen über die Geeignetheit der Pflegeeltern etc. nicht teilt, ist es im Hinblick auf den Kontinuitätsgrundsatz an die Einschätzungen des bisher zuständigen Jugendamts gebunden, wenn nicht neue Umstände hinzutreten oder nachweisbar schwerwiegende Gefahren für das Kindeswohl vorliegen.¹⁰

⁶ DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2006, 184; JAmt 2006, 31; JAmt 2006, 29; JAmt 2005, 420; JAmt 2005, 403; JAmt 2005, 240; JAmt 2004, 581; JAmt 2004, 322; JAmt 2004, 314; JAmt 2003, 408; JAmt 2003, 404; JAmt 2003, 186; JAmt 2003, 140; JAmt 2003, 75; JAmt 2002, 18; DAVorm 2000, 405; DAVorm 2000, 400; OVG NW JAmt 2006, 95; BGH JAmt 2005, 35; OLG Stuttgart NJW 2003, 3419.

⁷ Hierzu etwa DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2003, 408.

⁸ DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2006, 184.

⁹ Münder u.a., in: Frankfurter Kommentar zum SGB VIII, 5. Aufl. 2006, § 86 Rn. 16; Blandow, Pflegekinder und ihre Familien, 2004, S. 94.

¹⁰ BGH JAmt 2005, 35 (39); DIJuF-Rechtsgutachten, JAmt 2002, 18 ff.

- Außerdem fällt mit dem Zuständigkeitswechsel ein erhöhter Betreuungsaufwand an, weil die fallzuständig gewordene Fachkraft erneut persönlichen Kontakt zu dem Pflegekind herstellen muss. Mit seiner Entscheidung vom 21.10.2004 hat der BGH¹¹ das Erfordernis eines „Antrittsbesuchs“ festgelegt. Das zuständig gewordene Jugendamt soll die Pflegefamilie innerhalb einer angemessenen Frist von wenigen Wochen nach Eintritt der Zuständigkeit in ihrer Wohnung aufsuchen, um zu prüfen, ob sie eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen förderliche Erziehung gewährleistet, auch wenn damit eine erhöhte Belastung für die Pflegefamilie einhergeht, die durch den Kontrollbesuch in ihrer Privatsphäre erneut gestört wird.
- Die Kosten für diese zusätzlich Arbeit müssen die zuständig gewordenen Jugendämter zum Teil selbst tragen. Zwar sieht § 89 a SGB VIII die Pflicht zur Kostenerstattung durch den ursprünglich zuständigen Träger vor, jedoch gleicht dies im Wesentlichen nur die Pflegegeldleistungen aus. Die Verwaltungskosten hingegen, zu denen die Sach- und Personalkosten des übernehmenden Jugendamts zählen, sind nach § 109 S. 1 SGB X nicht zu erstatten.¹² So muss das nach § 86 Abs. 6 SGB VIII zuständige Jugendamt beispielsweise die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Beratungs- und Unterstützungsleistungen gegenüber den Beteiligten sowie der Hilfeplanaufgaben entstehenden Personalkosten selbst tragen.¹³
- Insgesamt führt dies zu einer Mehrbelastung der Landkreise im Verhältnis zu den Städten. Insbesondere Kreisjugendämter am Rand von Ballungsgebieten und Großstädten haben es oft mit einer Vielzahl von Pflegefamilien zu tun, auf deren Betreuung sie weder konzeptionell, personell noch finanziell eingerichtet sind.¹⁴
- Im Hinblick darauf verweigern viele Städte aus Rücksichtnahme auf die umliegenden Landkreise die Vermittlung von Pflegekindern, wie die Rückmeldung aus der praktischen Arbeit zeigt. Dies ist insbesondere für die städtischen Jugendämter problematisch, die aufgrund der strukturellen Gegebenheiten auf Familien aus den umliegenden Gemeinden angewiesen sind, um den bestehenden Bedarf an Pflegefamilien zu decken.¹⁵

¹¹ BGH Ur. v. 21.10.2004 – III ZR 254/03, JAmt 2005, 35 ff.

¹² vgl. Wiesner, in: ders., SGB VIII, 3. Aufl. 2006, § 86 Rn. 40; Roesler, in: Jung (Hrsg.), SGB VIII, 2006, § 89 f Rn. 6; DIJuF-Rechtsgutachten 2001, 86.

¹³ Vgl. EuG 33, 189; 44, 35 und 45, 139.

¹⁴ Blandow, a.a.O., S. 94 m.V.a. Erzberger, Strukturen der Vollzeitpflege in Niedersachsen, 2003; vgl. auch DIJuF-Rechtsgutachten 2003, S. 408.

¹⁵ G: „Also vielleicht muss man erklären wie, wie wir es vorher hier hatten das heißt wir haben einfach immer die Landkreise umliegend angefragt, habt ihr eine geeignete Pflegefamilie für das bestimmte Kind und dann wurden unsre (....). Irgendwann haben die natürlich festgestellt, nach zwei Jahren bekommen sie ja die Betreuung und haben, kriegen also die Betreuungskosten also personale Kosten nicht erstattet, sondern nur

- Die unterschiedlichen Zuständigkeiten für Herkunftsfamilie und Kind bedeuten einen hohen Koordinierungsaufwand für die Praxis und mögen auch eine Entfremdung des Kindes von den Herkunftseltern begünstigen.¹⁶
- Schließlich bereitet es der Praxis Probleme, dass es keine einheitlichen Standards für die Betreuung und Bezahlung von Pflegeeltern gibt. Wenn die Pflegesätze am Wohnort der Pflegeeltern höher sind, muss das abgebende Jugendamt im Rahmen seiner Kostenerstattungspflicht nach zwei Jahren mehr Geld für das Kind zahlen als für die Pflegekinder im eigenen Zuständigkeitsbereich.

Bei aller Kritik darf nicht übersehen werden, dass die Regelung eine wichtige Aufgabe erfüllt. Durch den Wechsel der Zuständigkeit kann eine ortsnahe Beratung, Begleitung und Kontrolle durch die Fachkräfte des Jugendamts gewährleistet werden.¹⁷ Die Beteiligung von Kindern, Pflegepersonen und Herkunftseltern am Hilfeprozess (§ 36 SGB VIII), deren Bedarf an Beratung und Unterstützung (§§ 37, 38 SGB VIII) sowie die Gewährung wirtschaftlicher Leistungen (§ 39 SGB VIII) stellen hohe Anforderungen an eine Neuregelung der örtlichen Zuständigkeit.

Umgang

Nicht unbedingt überraschend, aber zweifellos weiter im Zentrum der Aufmerksamkeit steht die Frage nach dem Ausschluss bzw. der Einschränkung von Umgangskontakten. Durch die Kindschaftsrechtsreform 1998 wurde das Recht von Kindern und Eltern auf Umgang miteinander gesetzlich verankert. Besuchskontakte sind einzuschränken oder gänzlich auszuschließen, wenn sie dem Kindeswohl widersprechen. Dies wird insbesondere bei traumatisierten Kindern häufig der Fall sein. Vor dem Hintergrund, dass Pflegeeltern zunehmend hoch traumatisierte Kinder vermittelt werden¹⁸, wird die gesetzliche Vermutung der § 1626 Abs. 3 BGB (Kindeswohldienlichkeit des Kontakts mit den Eltern) teilweise für nicht sachgerecht für Pflegekinder gehalten und für ihre Abschaffung bzw. eine differenziertere Regelung plädiert.¹⁹

tatsächlich die Kosten erstattet für das Pflegegeld im weitesten Sinne mit Beihilfen und dann haben die natürlich irgendwann gesagt, jetzt ist Schluss, wir können nicht mehr.“ (Interview 2, 236-243)

¹⁶ Struzyna, Qualität und Kinderschutz in Familienpflege, ZfJ 2005, S. 105.

¹⁷ Ausführlich hierzu Struzyna, a.a.O., S. 104.

¹⁸ Vgl. Blandow, a.a.O., S. 199.

¹⁹ so die Empfehlungen an die Gesetzgebung des 16. Deutschen Familiengerichtstags, vgl. ZKJ 2006, 41; Salgo, Gesetzliche Regelungen des Umgangs und deren kindgerechte Umsetzung in der Praxis des Pflegekinderwesens, ZfJ 2003, 362.

Neuen Schwung hat das Thema Umgang durch die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte²⁰ erfahren. In der Praxis wird vermehrt eine (zu) elternfreundliche Spruchpraxis und in Anlehnung daran eine rückläufige Eingriffsbereitschaft von Jugendämtern und Familiengerichten wahrgenommen.²¹ Insbesondere durch die Ausführungen zur Bedeutung der Weiterentwicklung der familiären Bindungen im Fall Görgülü wurde der Anschein erweckt, dass eine Tendenz zur Priorisierung der biologischen Herkunft gegenüber der sozialen Elternschaft vorherrsche. Nach Beobachtungen einzelner werden in der nationalen Gerichtsbarkeit vermehrt Umgangskontakte angeordnet und die Sozialisation in der Pflegefamilie dabei häufig nur unzureichend berücksichtigt.²²

Nach den Fallerhebungen wird in mehr als 3/4 aller Pflegeverhältnisse die Aufrechterhaltung des Kontakts zur Herkunftsfamilie im Rahmen der Hilfeplanung vorgesehen. Aber nur in etwa der Hälfte der Fälle werden dann auch tatsächlich stattfindende Kontakte berichtet.²³ Das Problem ist, dass die Herkunftseltern kaum einmal effektive Unterstützung dabei erhalten, sich vom Kind zu trennen und zu einem Modus einer zweiten bedeutsamen Person für das Kind in der Pflegefamilie zu finden.²⁴ Wenn Besuchskontakte gelingen sollen, müssen sie vor- und nachbereitet werden. Jedoch verfügen ASD bzw. PKD meist nicht über die notwendigen personellen Kapazitäten.²⁵

Rückführung in die Herkunftsfamilie

Die Rückführung von Kindern oder Jugendlichen in die Herkunftsfamilie verdient vor dem Hintergrund der Entscheidung des EGMR im Fall Görgülü²⁶ und offensichtlicher Defizite in der Praxis hinsichtlich Vorbereitung und Umsetzung entsprechender Übergänge eine vertiefte Untersuchung auch aus rechtlicher Sicht. Das Gesetz schreibt vor, dass Pflegeverhältnisse entweder als zeitlich befristete Erziehungshilfe oder als auf Dauer angelegte Lebensform auszugestalten sind und hierbei die persönlichen Bindungen des

²⁰ EuGHMR Urt.v. 26.2.2002 – Beschwerde Nr. 46544/99 [Kutzner-Deutschland], FamRZ 1393, 1392, 1395, EGMR, Urt. V. 26.2.2004 – Beschwerde Nr. 74969/01 (Görgülü./Deutschland), JAmt 2004, 551; EGMR Urt. V. 8.4.2004 – 11057/02 (Haase./Deutschland), NJW 2004, 3401.

²¹ Vgl. Malter, Zur Situation von Pflegekindern und Konsequenzen für die Praxis der Jugendhilfe, www.agsp.de/html/a45.html, S. 2.

²² Hoffmann, Kann, darf oder muss man die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Pflegekindern ignorieren? – Zur Ideologie in Gerichtsentscheidungen, ZfJ 2005, 44.

²³ Bei 512 von insgesamt 633 untersuchten Pflegeverhältnissen wurden zu Beginn des Pflegeverhältnisses Besuchskontakte geplant (81 %). Von diesen 512 Pflegeverhältnissen hatten 333 Pflegekinder zum Erhebungszeitpunkt Kontakt zur leiblichen Mutter (65 %). Von den 464 Pflegekindern, die Geschwister in der HKF haben, haben 294 Pflegekinder Kontakt zu diesen Geschwistern (63%), wobei bei 39 Pflegekindern der Besuchskontakt mit der HKF nicht geplant war (25%).

²⁴ Blandow, a.a.O., S. 200.

²⁵ K: „Und das die Herkunftseltern oftmals viel mehr brauchen, wie man so bieten kann oder geben kann.“
E: „Und viel mehr als wir ihnen geben können und bieten können. Also das muss man ehrlicherweise schon sagen. Die Herkunftseltern richtig gut zu begleiten, ist aus Kapazitätsgründen überhaupt nicht möglich.“ (Interview 4, 137-142)

²⁶ EGMR, Urt. v. 26. Februar 2004 – Beschwerde Nr. 74969/01 (Görgülü ./ Deutschland) = JAmt 2004, 551.

Kindes und die Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie zu berücksichtigen sind. Die Perspektivplanung stellt jedoch in der Praxis ein großes Problem dar:

Hinsichtlich der Notwendigkeit der Planung einer Rückführung scheint rechtliche Unsicherheit zu bestehen. Z.T. waren die in den Gruppendiskussionen befragten Mitarbeiter/innen der Pflegekinderdienste der Auffassung, dass das Gesetz die Planung der Rückführung in die Herkunftsfamilie am Beginn eines Pflegeverhältnisses verbindlich vorschreibe.²⁷ Die Vorgaben der §§ 33, 37 SGB VIII würden manche Jugendämter dazu verleiten, die Rückkehroption des Pflegekindes zu seinen leiblichen Eltern offen zu halten, anstatt diese von Anfang an anzustreben oder auszuschließen.²⁸ So bleibt die Perspektive für das Pflegeverhältnis häufig in der Schwebelage und der „Dynamik des faktischen Verlaufs“²⁹ überlassen. Ursächlich für diese Unentschiedenheit des Pflegekinderwesens wird u.a. der Mangel an konkretisierenden Vorschriften befunden.³⁰ Insbesondere bei der Feststellung, ob es sich um eine befristete Inpflegegabe mit Rückkehroption oder um ein auf Dauer angelegtes Pflegeverhältnis handeln soll, böten sie wenig Hilfestellung.³¹

Es wird gemutmaßt, die dargestellte Spruchpraxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte könnte – gerade in Zeiten knapper Kassen – dazu führen, dass vermehrt Rückführungen geplant und vorgenommen werden, auch wenn die tatsächlichen Verhältnisse dem entgegenstehen.³²

Andererseits scheint Vollzeitpflege in der Praxis der Pflegekinderhilfe fast immer Dauerpflege zu bedeuten. Die Mitarbeiter/innen der Pflegekinderdienste begründeten dies in den Interviews v.a. damit, dass im Vorfeld schon viele ambulante Hilfen gewährt wurden, die nicht genügten, um einen Verbleib des Kindes in der Herkunftsfamilie gewährleisten zu können.³³ Die Ergebnisse der Fallhebung bestätigen diese Eindrücke. In den untersuchten

²⁷ G: „Ja, weil das ist jetzt, ich war früher, wie ich mal's arbeiten angefangen hab, wie ich mit Pflegefamilien zu tun hatte, war es ein Argument, nach ein, zwei Jahren zu sagen, es ist eine Beziehungskontinuität entstanden und man kann Kinder nicht einfach rausreißen. Und das hat sich heute gesetzlich geändert, aber mich schmerzt das nach wie vor. Und das ist so, dass man sagt, o.k. die Rückführung ist vom Gesetzgeber her gewollt und angestrebt, d. h. dass wenn man spürt, dass das Kind sich da wohl fühlt, muss das Kind so gestärkt werden, dass es das sagen muss.“ (Interview 4, 393-399)

²⁸ So auch Malter, Zur Situation von Pflegekindern und Konsequenzen für die Praxis der Jugendhilfe, www.agsp.de/html/a45.html, S. 2.

²⁹ Blandow, a.a.O., S. 201.

³⁰ Blandow, a.a.O., S. 203 f.

³¹ Blandow, a.a.O., S. 204.

³² So Hoffmann, Kann, darf oder muss man die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Pflegekindern ignorieren? – Zur Ideologie in Gerichtsentscheidungen, ZfJ 2005, 44.

³³ B: „Also ich habe das hier auch gelesen da stand hier auch was zu diesem Thema drin mit dieser Rückführungsoption und so, und mit dem mit dem ich sage mal erzieherisch fit machen der leiblichen Eltern, dabei muss man ja immer wieder bedenken, dass ja nicht aus irgendeinem Grund heraus die Kinder rausgenommen wurden, sondern davor ist ja schon ganz viel gelaufen um dafür Sorge zu tragen dass die Kinder bei den Eltern bleiben können, durch SPFH und ich weiß nicht diese ganze Palette, die ist ja häufig dann schon in Blick genommen worden, was geht und was nicht geht. (Interview 6: 549-555)

Jugendämtern sind die Mehrzahl der Pflegeverhältnisse auf Dauer angelegt; Rückführungen werden nur sehr selten geplant.³⁴

Neben der Planung ist die Umsetzung ein Problem der Praxis. Einem Teil der Herkunftsfamilie wird die Rückführung des Kindes in Aussicht gestellt, aber man tut wenig, um sie zu ermöglichen. In den Gruppendiskussionen wurde deutlich, dass die Arbeit an der Erziehungsfähigkeit der Herkunftseltern ein randständiges Thema ist. Sie wird entweder als Aufgabe des ASD gesehen oder als sehr schwierig eingestuft.³⁵

Schließlich fehlen auch Vorschriften zur rechtlichen Absicherung von Dauerpflegeverhältnissen, wenn eine Rückführung ausgeschlossen wurde.³⁶ Weil im Rechtskonstrukt der Vollzeitpflege Elternrechte nur teil- und zeitweise begrenzt werden dürfen, wird die offene, finanziell unterstützte und fachlich begleitete Adoption diskutiert.³⁷

Die rechtliche Position von Pflegeeltern in familiengerichtlichen Verfahren

Das deutsche Recht sieht bislang kein Rechtsmittel der Pflegeeltern gegen Umgangsentscheidungen der Familiengerichte vor. Zwar räumt § 50 c FG den Pflegepersonen ein Anhörungsrecht ein, so dass sie, die das Verhalten des Kindes und der Eltern bei der Übergabe, vor und nach dem Besuchskontakt miterleben, einen Beitrag zu einer kindeswohlgerichten Umgangsregelung leisten können. Wenn die angeordnete Regelung jedoch aus ihrer Sicht das Kind oder das Familienleben beeinträchtigt, haben sie keine rechtliche Möglichkeit, dagegen vorzugehen. Nachdem der BGH bereits 1999 und 2003 entschieden hatte, dass Pflegeeltern nicht berechtigt sind, Beschwerde gegen eine die elterliche Sorge für das Pflegekind betreffende Entscheidung des Familiengerichts einzulegen,³⁸ hat er mit Entscheidung vom 13.04.2005³⁹ höchstrichterlich geklärt, dass dies auch und erst recht für umgangsrechtliche Entscheidungen gilt. Wollen Pflegeeltern also eine andere Umgangsregelung erreichen, können sie allenfalls versuchen, eine Antragstellung durch das Jugendamt zu initiieren, oder dem Gericht eine Gefahr für das Kindeswohl anzeigen, damit dieses das Verfahren von Amts wegen einleitet. Gegen diese durch die Kindschaftsrechtsreform entstandene Rechtslage werden teilweise verfassungsrechtliche

³⁴ Nach den Ergebnissen der Fallerhebung ist in nur 6,5 % der Fälle eine Rückführung aktuell geplant.

³⁵ E: „Die Herkunftseltern richtig gut zu begleiten, ist aus Kapazitätsgründen überhaupt nicht möglich.“ (Interview 4, 141-142)

³⁶ Blandow, a.a.O., S. 204 f.; vgl. auch Bundesarbeitsgemeinschaft für Kinder in Adoptiv- und Pflegefamilien e.V. Forderungen zur Verbesserung des Kinderschutzes, <http://www.moses-online.de/pdf/Forderungen%20zum%20Kinderschutz.pdf>.

³⁷ vgl. Blandow, a.a.O., S. 206.

³⁸ BGH Beschluss v. 25. August 1999 - XII ZB 109/98, FamRZ 2000, 219 f.; BGH Beschluss v. 11. September 2003 - XII ZB 30/0, FamRZ 2004, 102.

³⁹ BGH Beschluss v. 13.04.2005 – XII ZB 54/03, FamRZ 2005, 975-977 = NJW 2005, 2149-2151 = JAmt 2005, 588-590.

Bedenken vorgebracht, weil sich der Schutz der Pflegeeltern durch Art. 6 Abs. 1 und Abs. 3 GG auch im gerichtlichen Verfahren niederschlagen müsste.⁴⁰

In der Hauptphase sollen die herausgearbeiteten rechtlichen Probleme der Pflegekinderhilfe aufgegriffen und vertiefend untersucht werden. Eine Analyse der Rechtsprechung sowie eine Befragung von Familienrichter/inn/en soll Klärung im Hinblick auf die Position der Eltern gegenüber der des Kindes in gerichtlichen Verfahren bringen. Außerdem ist ein Expertenhearing mit Jurist/inn/en und Praktiker/inn/en zu den Schwierigkeiten in der praktischen Handhabung der Regelung des § 86 Abs. 6 SGB VIII geplant, im Rahmen dessen mögliche Lösungsansätze diskutiert werden sollen.

3.5 Expertisen zu Forschungsstrategien zur Förderung von Effektivität und Effizienz in der Kinder- und Jugendhilfe

Die Sichtung der internationalen Literatur zeigte eine lebhafte Diskussion über Aussagekraft und Nutzen verschiedener Forschungsstrategien zur Förderung von Effektivität und Effizienz im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Zumindest für einige Fragen (z.B. Wirksamkeit von Interventionen) scheinen dabei unter Rückgriff auf übergeordnete Modelle möglicher Validitätsrisiken („threats of validity“) weitgehend konsensfähige Aussagen über die prinzipielle Aussagekraft verschiedener Forschungsdesigns möglich zu werden. Zudem zeigt sich in der wachsenden Anzahl vorliegender Konzeptualisierungen von Forschungszyklen in der angewandten Kinder- und Jugendhilfeforschung eine breite Übereinstimmung im Hinblick auf die Unterscheidbarkeit verschiedener anwendungsrelevanter Forschungsfragen (z.B. Unterscheidung zwischen Effektivitäts-, Effizienz- und Disseminationsfragen), deren Abarbeitung als Voraussetzung für empirisch begründete Praxisleitlinien und Standardisierungen angesehen werden kann. Schließlich erleichtern methodische Fortschritte bei der quantitativen Integration von empirischen Forschungsbefunden (z.B. Entwicklung des Verfahrens der Meta-Analyse) die Akkumulation von Wissen ganz wesentlich.

Vor dem Hintergrund dieser methodischen Weiterentwicklungen zeigen sich international in der empirischen Forschungspraxis und in der zugeschriebenen Rolle empirischer Forschung deutliche Entwicklungstendenzen. Diese bestehen etwa in einer verstärkten Verwendung von Forschungsdesigns mit geringeren Validitätsrisiken, in verstärkten Anstrengungen zur

⁴⁰ Vgl. Salgo, Umgang mit Kindern in Familienpflege – Voraussetzungen und Grenzen, in: Tagungsdokumentation zur Fachtagung in Bernburg, 21.,22.04.2005, Kindeswohl und Kindeswille in Sorge- und Umgangsrechtsstreitigkeiten, Belange der Kinder und Umsetzung durch die betroffenen Institutionen, S. 28.

Integration empirischer Befunde und teilweise massiven öffentlichen Investitionen in Einrichtungen oder Netzwerken, die der Verbreitung empirischer Befunde in der Fachöffentlichkeit dienen. Zudem wächst mit der Verwendung aussagekräftigerer Forschungsdesigns die Bereitschaft von Organisationen der Forschungsförderung in Kinder- und Jugendhilfeforschung zu investieren.

In der bundesdeutschen Diskussion um Forschungsstrategien zur Förderung von Effektivität und Effizienz scheinen internationale Entwicklungen bislang überwiegend nur schwach und teilweise ablehnend rezipiert zu werden. Eine methodische Analyse von Veröffentlichungen in fünf Jahrgängen aus fünf deutschen Jugendhilfezeitschriften erbrachte, dass die ganz überwiegende Mehrzahl aller Artikel auf eine Darstellung empirischen Materials verzichtete (85%). Wurde empirisches Material verwandt, war die Darstellungsform häufig so lückenhaft, dass das methodische Vorgehen nicht oder kaum nachvollzogen werden konnte (7%). Bei der Arbeit mit nachvollziehbarer Beschreibung der Methodik überwogen Arbeiten mit rein deskriptivem Ansatz (z.B. Beschreibungen der Klientel von Maßnahmen). Empirische Analysen zum Verständnis der Entstehung von Problemen oder zur Wirkung bzw. den Wirkfaktoren bei Hilfen wurden kaum vorgelegt (2%). Interventionsstudien mit Vergleichsgruppe fehlten nahezu vollständig (0,4%). Insgesamt zeigte sich eine im internationalen Vergleich sehr eingeschränkte Verwendung methodisch elaborierterer empirischer Forschungsdesigns in der deutschen Kinder- und Jugendhilfeforschung. Entsprechend wird der Weiterentwicklungsbedarf hier als hoch eingeschätzt.

Für beide Expertisen wurden Kooperationsvereinbarungen mit der Dartington Social Research Unit und der Dokumentationsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Universität Dortmund geschlossen, die jeweils Teile der Expertisen übernommen haben. Diese Teile liegen bislang noch nicht vor, so dass sich die Fertigstellung der Expertisen insgesamt noch verzögert.

3.6 Aspekte von Gender Mainstreaming und Integrationsfragen bei Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Pflegekinderbereich

Gender Mainstreaming

Im Jahr 2003 wurden 10.302 Hilfen zur Erziehung in Form der Vollzeitpflege begonnen. Von den betroffenen Pflegekindern waren 5.189 weiblich und 5.113 männlich. Dieses relativ ausgewogene Geschlechterverhältnis spiegelt sich beispielsweise auch in der Fallvollerhebung der vier Gebietskörperschaften wieder (50,2% weiblich, 49,8% männlich). Die Geschlechterverteilung der Mitarbeiter der Pflegekinderdienste ist dagegen deutlich ungleich. Von den 55 Mitarbeiter/innen, die in den Pflegekinderdiensten der vier im Rahmen

der Fallvollerhebung untersuchten Standorte tätig sind, sind beispielsweise nur zehn (18,1%) männlich. An den Standorten der neuen Bundesländer wird dies noch augenfälliger. Hier arbeiten nur weibliche Mitarbeiterinnen in den Pflegekinderdiensten. Auf Leitungsebene besteht dagegen Geschlechtergleichheit, auch im Vergleich alte und neue Bundesländer.

Weder in den Gruppendiskussionen noch bei der Strukturhebung wurde das Thema „Geschlecht“ problematisiert. Nur einer der an den Gruppendiskussionen beteiligten Pflegekinderdienste bietet geschlechtsspezifische Pflegekindergruppen an. Die Jungengruppe kam durch die Initiative eines Pflegevaters zustande. Angeregt dadurch wurde in der Folge auch eine Mädchengruppe gebildet. Ein regelmäßiges geschlechtsspezifisches Angebot wird zwar als wichtig eingestuft, aber aus Kapazitätsgründen als nicht realisierbar eingeschätzt.

Für die Praxis der Pflegekinderhilfe stellen sich aus der Perspektive des Gender Mainstreaming für die zweite Projektphase folgende Fragen:

- Wie sind auf der strukturellen Ebene im bundesdeutschen Vergleich die Geschlechter verteilt? Wie sind die Leitungsebenen besetzt? Deckt sich der Anteil der Mitarbeiterinnenanzahl mit dem Anteil von Frauen in Leitungspositionen?
- Welches Geschlechterverhältnis prägt den Fortbildungssektor im Pflegekinderbereich?
- Wird das Thema Geschlecht in der praktischen Arbeit reflektiert?
- Welche Stereotypen finden sich im Pflegeverhältnis wieder: welche Form von Mütterlichkeit/Väterlichkeit wird von Pflegeeltern erwartet?
- Welche Bedeutung haben Väter im Pflegeverhältnis? Wie ist das Verhältnis allein erziehender Pflegemütter/-väter auch im gesamtgesellschaftlichen Vergleich?

Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund

Nach dem Statistischen Jahrbuch 2005 wurden im Jahr 2003 10.302 erzieherische Hilfen in Form der Vollzeitpflege begonnen. Davon sind 650 Fälle mit Migrationshintergrund ausgewiesen, was einer Quote von 6,3% entspricht. Diese Angaben decken sich in etwa mit den Ergebnissen der Fallerhebung in den vier Gebietskörperschaften. Hier wurde 7,6% entsprechende Fälle ausgewiesen. Da im Statistischen Jahrbuch nur zwischen „Deutschen“ und „Nicht Deutschen“ unterschieden wird, kann davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Fälle mit tatsächlichem Migrationshintergrund höher ist.

Weder in den Gruppendiskussionen noch bei der Strukturhebung wurde das Thema Migration als Problem oder Entwicklungsbedarf genannt. Hier kann vermutet werden, dass

die Fachkräfte die besondere Problematik der Identitätsentwicklung von Kindern mit Migrationshintergrund, die in deutschen Pflegefamilien untergebracht sind, noch nicht wahrgenommen haben.

Hieraus ergibt sich für die zweite Projektphase weiterer Forschungsbedarf:

- Berücksichtigung kultureller Aspekte bei der Auswahl, Vorbereitung und Schulung von Pflegeeltern,
- Fortbildung von Fachkräften zum nationalen, ethischen, kulturellen und religiösen Hintergrund von Pflegekindern und deren Herkunftseltern.

4 Schlussfolgerungen und Perspektiven

Mit Hilfe eines multimethodischen und mehrdimensionalen Vorgehens wurde im Teilprojekt 1 das Ziel einer fundierten Problemerschließung für den Bereich der Pflegekinderhilfe in Deutschland erreicht. Zugleich wurden wesentliche Ressourcen für die Weiterentwicklung und Unterstützung der Praxis der Pflegekinderhilfe erschlossen (internationale Literaturrecherche, Sammlung von Praxismaterial, Untersuchung von Rechtslage und Rechtsprechung in ausgewählten europäischen Staaten), die in der Hauptphase des Projektes herangezogen werden können.

Methodische Zugänge zu Praxisproblemen im Teilprojekt 1 bestanden aus Erhebungen wahrgenommener Entwicklungsaufgaben und Schwierigkeiten im Feld der Pflegekinderhilfe bei Fach- und Leitungskräften (Gruppendiskussionen, offene Fragen im Rahmen der Strukturhebung), einer Herausarbeitung in der Diskussion befindlicher Rechtsfragen aus der veröffentlichten Rechtsprechung / Rechtsgutachten im DIJuF und mehreren Erhebungen objektiverer Indikatoren für Herausforderungen in der Pflegekinderhilfe (Strukturhebung, Fallerhebung, Pflegeelternbefragung).

Über die verschiedenen Vorgehensweisen konnte ein umfassendes, wenngleich sicher nicht vollständiges Bild der in der deutschen Pflegekinderhilfe derzeit relevanten fachlichen Herausforderungen gewonnen werden. Probleme wurden teilweise, aber nicht durchgängig über mehrere Zugänge gleichermaßen sichtbar wurden. In anderen Fällen deuteten gerade Diskrepanzen, beispielsweise zwischen rechtlichen Vorgaben zu Rückführungen und der realen Zahl an Rückführungen, auf Probleme hin.

Mit der Problemerschließung im Teilprojekt 1 wurde ein ganzes Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe in den Blick genommen. Dabei wurden auf verschiedenen Ebenen liegende Herausforderungen sichtbar (z.B. Strukturen in der Pflegekinderhilfe vs. Vorgehensweisen bei der Fallbearbeitung). Auch scheinen für die Bewältigung der verschiedenen fachlichen Herausforderungen unterschiedliche Schritte erforderlich (z.B. vertiefende Forschung vs. Aufarbeitung und Dissemination bereits vorliegender Befunde oder Praxismaterialien). Zudem war für die Hauptphase des Projektes eine Beschränkung auf eine handhabbare Anzahl an Praxisproblemen erforderlich. Bei der Auswahl der in der Hauptphase des Projektes weiter zu bearbeitenden Problemstellungen wurden Wertungen von Fach- und Leitungskräften aus der Pflegekinderhilfe, die Bedeutung für die Rechtsentwicklung und die eingeschätzte Bedeutung verschiedener Themen für das Kindeswohl berücksichtigt. Auch wurden Einschätzungen des wissenschaftlichen Beirates eingeholt.

Insgesamt wurden neun Themenstellungen ausgewählt, die sich in drei Gruppen gliedern lassen.

Mehrere Themenstellungen betreffen **strukturelle fachliche Herausforderungen der Pflegekinderhilfe**. Hierzu zählen die Analyse der veröffentlichten Rechtsprechung, die differenzierte Erörterung von Lösungsmöglichkeiten für das rechtliche Problem wechselnder örtlicher Zuständigkeiten bei Dauerpflegeverhältnissen, sowie Fragen der Anwerbung und Begleitung von Pflegeeltern und Organisationsfragen (siehe Abschnitt 4.1).

Eine zweite Gruppe von Themenstellungen beinhaltet **fachliche Herausforderungen in der Einzelfallarbeit**. Dies betrifft den Umgang mit mehrfach belasteten Pflegekindern, die Arbeit mit Herkunftseltern und die Förderung gelingender Rückführungen (siehe Abschnitt 4.2).

Themenstellungen aus der dritten Gruppe zielen schließlich darauf ab **Anregungen für grundlegend nötige Weiterentwicklungen in der deutschen Fachdiskussion** zur Pflegekinderhilfe liefern. Dies betrifft zum einen die stärkere Verortung der deutschen Pflegekinderhilfe im internationalen Kontext (Rechtsvergleich und Vergleich von Kennzahlen), zum anderen die Eröffnung neuartiger empirischer Feldzugänge (Perspektiven von Pflegekindern, Rechtstatsachenforschung) (siehe Abschnitt 4.3).

In der nachfolgenden Darstellung der neun aus dem Teilprojekt 1 abgeleiteten Themenstellungen werden zunächst jeweils Anknüpfungspunkte in den Befunden aus dem Teilprojekt 1 benannt, bevor die jeweils in der Hauptphase des Projektes geplanten Arbeitsschritte erläutert werden.

4.1 Strukturelle fachliche Herausforderungen der Pflegekinderhilfe

Analyse der veröffentlichten Rechtsprechung und Forschung zur Rechtsanwendung

Die Gruppendiskussionen mit MitarbeiterInnen der Pflegekinderdienste bestätigten die rechtlichen Probleme in der Praxis der Pflegekinderhilfe, die sich auch aus der Rezeption aktueller Fachliteratur ergaben. Einige „Kritikpunkte“ der Praxis richten sich an den Gesetzgeber, vornehmlich aber wird die Spruchpraxis der Gerichte als zu elternfreundlich deklariert, v.a. in Fragen des Umgangs und der Rückführung. Eine umfassende Analyse der veröffentlichten nationalen Rechtsprechung zu Pflegekindverhältnissen der letzten Jahre soll Aufschluss über die Kriterien der Entscheidungsfindung in der Rechtspraxis geben.

Besonderes Augenmerk soll darauf gelegt werden, inwieweit die europäischen Vorgaben des EGMR und des Ministerrates der Europäischen Union (Empfehlungen No. R (87)6; Rec (2005)5) berücksichtigt werden und (internationale) sozialwissenschaftliche Forschungsergebnisse Eingang in die Entscheidungen finden.

Außerdem ist eine Befragung von Familienrichter/innen zur Praxis der Gerichte bei Umgangs- und Rückführungsentscheidungen bei Pflegekindern geplant, anhand der sich Aussagen über Entscheidungstendenzen und -häufigkeiten, Verfahrensdauern, Erledigungsstrategien, Kongruenzen und Divergenzen zu fachlichen Sichtweisen des Jugendamts und Kommunikationsstrukturen zwischen den beteiligten Akteuren gewinnen lassen.

Örtliche Zuständigkeit bei Dauerpflegeverhältnissen

Sowohl die exemplarische Befragungen mittels Gruppendiskussion als auch die Zwischenergebnisse der Strukturhebung bestätigen, dass die mit dem Zuständigkeitswechsel verbundenen Probleme in der Praxis ein zentrales Thema sind. Unter anderem erschwert die Vorschrift die Gewinnung geeigneter Pflegeeltern und bringt, wie die neuere Rechtsprechung des BGH herausgestellt hat, besondere Anforderungen für die Kontrolle von Pflegeverhältnissen nach Zuständigkeitswechseln mit sich. Die Fachwelt scheint sich einig zu sein, dass es einer Neuregelung der örtlichen Zuständigkeit in der Pflegekinderhilfe bedarf. Konsensfähige Vorschläge, wie eine interessensgerechtere Lösung aussehen könnte, gibt es bislang nicht. Die Suche nach einer unbestritten notwendigen gesetzlichen Neuregelung braucht eine enge Rückkoppelung an die Bedürfnisse der Praxis. Um die Probleme in der praktischen Handhabung der Vorschrift herauszuarbeiten und mögliche Lösungsansätze zu diskutieren, ist ein Expertenhearing mit Jurist/innen und Praktiker/innen geplant.

Werbung, Auswahl, Vorbereitung und Unterstützung von Pflegeeltern

In der Strukturhebung und den Gruppendiskussionen wurden wachsende Schwierigkeiten bei der Werbung, Auswahl, Vorbereitung und Unterstützung von Pflegeeltern deutlich benannt. Die Qualifizierung der Pflegekinderhilfe gerade für mehrfach auffällige oder beeinträchtigte Pflegekinder geht auch mit gesteigerten Anforderungen an die Pflegeeltern einher, was die benannten Schwierigkeiten zusätzlich verschärft. Die traditionell eher emotional-mitfühlenden Strategien der Gewinnung Interessierter reichen nicht aus, wenn der Zielgruppe ein ehrliches und nachvollziehbares Bild der zu erwartenden Aufgaben und Belastungen eröffnet und fehlgeleiteten Erwartungen und späteren Überlastungen vorgebeugt werden soll.

Um die Pflegekinderhilfe in diesem Bereich zu unterstützen, ist eine vergleichende Analyse und Bewertung von Werbungsmaterialien, Vorbereitungsangeboten und Schulungskonzepten geplant, wobei auch international vorliegende Befunde einbezogen werden sollen. In der Zusammenarbeit mit Expert/inn/en sollen positive Beispiele herausgestellt und in der Pflegekinderhilfe bekannt gemacht werden.

In diesem Zusammenhang soll untersucht werden, ob unterschiedliche Zielgruppen je unterschiedliche Methoden erfordern. Insbesondere sollen dabei die Möglichkeiten der Schulung von Pflegeeltern im Rahmen von Verwandtenpflege untersucht sowie kulturelle Aspekte bei der Vorbereitung und Schulung von Pflegeeltern, die ein Kind mit Migrationshintergrund aufnehmen, berücksichtigt werden.

Organisationsstrukturen in der Pflegekinderhilfe

Ergebnisse der Strukturhebung wie auch der Gruppendiskussionen deuten darauf hin, dass sich Organisationsstrukturen in der Pflegekinderhilfe in vielfältige Richtungen entwickelt haben. Beispielsweise wurden Aufgaben des Pflegekinderdienstes an Träger der freien Jugendhilfe delegiert. Einer weiteren Spezialisierung und Ausdifferenzierung der Pflegekinderhilfe an einigen Orten steht eine Entspezialisierung an anderen Orten gegenüber. Wie vor dem Hintergrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen die praktische Arbeit im Detail ausgestaltet ist, soll aus der Perspektive unterschiedlicher Akteure eines Pflegeverhältnisses beschrieben werden.

Die differenzierte Betrachtung von Praxismodellen soll den zuständigen Fachdiensten Anregungen zur Optimierung ihrer Arbeit liefern. Dazu sollen gelingende Modelle herausgearbeitet und für die Praxis aufbereitet werden.

4.2 Fachliche Herausforderungen in der Einzelfallarbeit

Schwerwiegende bzw. multiple Belastungen oder Beeinträchtigungen bei Pflegekindern - Ausmaß der Problematik und Folgerungen für die Praxis

Verschiedene Feldzugänge aus der ersten Projektphase (Strukturhebung, Gruppeninterviews, Pflegeelternbefragung, Fallhebung) zeigen übereinstimmend schwerwiegende bzw. multiple Belastungen oder Beeinträchtigungen bei Pflegekindern als strategische fachliche Herausforderung für die Pflegekinderhilfe in Deutschland. Um die Praxis bei der Bewältigung dieser Herausforderung zu unterstützen, sind mehrere vertiefende Forschungsaktivitäten geplant:

- Zum einen sollen über eine weitere Erhebung genauere Informationen über das Ausmaß der Problematik, eventuell identifizierbare verschiedene Untergruppen belasteter Pflegekinder, die Bedeutung belastender Umgangskontakte und die offen gehaltene Rückkehroption gewonnen werden.
- Zum anderen sollen auf der Grundlage einer systematischen internationalen Literaturrecherche Empfehlungen zu möglichst wirksamen Interventionen bei verschiedenen Problemlagen formuliert werden.

- Schließlich sollen in der Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern beispielhafte Beratungs- und Hilfeangebote für Pflegeeltern in der Bundesrepublik dargestellt und Evaluationen auf den Weg gebracht werden.

Qualifizierte Arbeit mit Herkunftsfamilien und dem sozialen Herkunftsnetz von Pflegekindern

Die in der Explorationsphase gewonnenen Erkenntnisse deuten auf erhebliche Mängel in der Kontinuität und Fachlichkeit der Begleitung von leiblichen Eltern und Herkunftsfamilien hin. Zugleich wurde die Qualifizierung dieses Arbeitsbereichs in der Strukturerhebung vielfach als eine wichtige Zukunftsaufgabe der Pflegekinderhilfe benannt. Schließlich weisen Befunde aus der internationalen Literaturrecherche darauf hin, dass eine qualifizierte Arbeit mit Herkunftsfamilien bzw. dem Herkunftsnetz von Pflegekindern nicht nur für gelingende Rückführungen, sondern auch für die Beziehungssicherung, Besuchsgestaltung, Identität und den Selbstwert von auf Dauer untergebrachten Pflegekindern und für das (Mit-)Verantwortungsgefühl der Mitglieder der Herkunftsfamilie von großer Bedeutung sein kann. Spezifischer Gestaltungsbedarf lässt sich im Hinblick auf unterschiedliche kulturelle Hintergründe von Eltern und Pflegeeltern ausmachen. Zur Unterstützung der Pflegekinderhilfe in diesem Bereich sollen in der Hauptphase des Projekts Beispiele gelingender, kulturell sensibler Eltern- und Herkunftsfamilienarbeit herausgearbeitet und für die Praxis nachvollziehbar aufbereitet werden.

Förderung gelingender Rückführungen

Eine in der lokalen Fallerhebung aufscheinende Rückführquote von nur 6% könnte im Hinblick auf die gesetzlichen Vorgaben und die zudem deutlich höheren internationalen Vergleichszahlen auf eine notwendige Überprüfung der Praxis der Pflegekinderhilfe hinweisen. Dabei kann es nicht darum gehen, die Rückführquote um jeden Preis erhöhen zu wollen. Ziel ist vielmehr, planvolle Interventionsstrategien und diagnostische Instrumente zu entwickeln, um so geeignete und ungeeignete Fälle unterscheiden und Rückführungen erfolgreich gestalten zu können.

Im Rahmen einer katamnestic Fallstudie sollen hierzu tatsächlich erfolgte Rückführungen und Abbrüche von Pflegeverhältnissen an verschiedenen Orten mit deutlich unterschiedlichen Rückführquoten analysiert und Faktoren gelingender Rückführungen herausgearbeitet werden. Besonderes Augenmerk ist auf die begleitende und vorbereitende Arbeit mit den Herkunftsfamilien und deren Netzwerken zu richten. Zugleich sollen in diesem Zusammenhang im europäischen Ausland entwickelte Einschätzungshilfen zur Erfolgswahrscheinlichkeit von Rückführungen einer Überprüfung ihrer Aussagekraft unterzogen werden.

4.3 Weiterentwicklung der deutschen Fachdiskussion

Perspektiven von Pflegekindern

Die Ergebnisse der internationalen Literaturrecherche zeigen, dass in verschiedenen Ländern Untersuchungen zu Wahrnehmungen und Perspektiven von Pflegekindern die Fachdiskussion wesentlich bereichert und teilweise neu ausgerichtet haben. Die Befragung von Pflegekindern zu ihrem Selbstbild, ihrer wahrgenommenen Situation, ihren Beziehungen und den wahrgenommenen Kontakt zu Fachkräften bringt dementsprechend unmittelbare Erkenntnisse, die nicht sekundär aus den Beurteilungen von Erwachsenen ableitbar sind. Entsprechend sollen in einer Vertiefungsstudie, eventuell unter Einbezug eines universitären Kooperationspartners, Pflegekinder ab der mittleren Kindheit befragt werden. Weitere Erkenntnisse sind aus einer geplanten Befragung von LeiterInnen von Pflegekindergruppen zu erwarten, die an einigen Orten existieren, da Pflegekinder in diesen Gruppen Sorgen und Nöte mitteilen können.

Internationaler Vergleich

Die Forschung im ausländischen Recht hat einige im Vergleich zum deutschen Recht divergierende Ansätze hervorgebracht. Mitunter lassen die gesetzlichen Regelungen aufgrund ihrer offenen Formulierungen aber auch wenig Unterschiede erkennen (vgl. 3.2.). Um Aussagen darüber treffen zu können, ob und inwiefern ausländische Regelungsmodelle möglicherweise vorteilhaft gegenüber den deutschen Bestimmungen sind, bedarf es deshalb einer vertieften Untersuchung der Rechtspraxis. In einer anschließenden rechtsvergleichenden Untersuchung soll ihre Bedeutung für die Position der Beteiligten herausgearbeitet und die Praktikabilität einzelner Lösungen für die deutsche Rechtspraxis überprüft werden. Parallel dazu soll untersucht werden, wie sich die unterschiedlichen fachlichen Konzepte und rechtlichen Lösungen auf die quantitative Inanspruchnahme staatlicher Leistungen, die Häufigkeit von Einschränkungen des Umgangsrechts, die Rückführungsquote etc. auswirken. Dazu ist eine gezielte und strukturierte Befragung von ExpertInnen und PraktikerInnen des jeweiligen Landes geplant. Außerdem ist in diesem Zusammenhang zu Beginn des Jahres 2007 ein Workshop mit internationalen ExpertInnen vorgesehen.