

## **Projektbeschreibung der NZFH-Kommunalbefragung 2021 im Rahmen des Monitorings zur Bundesstiftung Frühe Hilfen**

### **Projektbeschreibung**

Zusammenfassung: In dem Projekt (Laufzeit 1.1.2020–31.12.2022) wird im Rahmen einer seit 2013 wiederholten, standardisierten und repräsentativen Online-Befragung von Kommunen der Auf- und Ausbaustand von Frühen Hilfen in Deutschland evaluiert (vergleiche zusammenfassend: Sann u.a. in Vorbereitung). Dadurch werden Erkenntnisse über die kommunale Fachpraxis, die flächendeckende Etablierung von Frühen Hilfen und die Versorgung insbesondere von Familien mit Säuglingen und Kleinkindern in belastenden Lebenslagen gewonnen. Schwerpunktthemen waren bislang Modelle guter Praxis (vergleiche Helming u. a. 2007), Netzwerkstrukturen und Angebotsformen (vergleiche Sann 2010, 2012; NZFH 2014; Küster u. a. 2015; Sann u. a. in Vorbereitung), spezifische Akteure (vergleiche Gran u. a. 2012; Müller/Schübel 2016) sowie Schnittstellen zwischen den beteiligten Leistungssystemen und Qualitätsentwicklung (vergleiche Pabst u. a. 2021). Die Daten gingen laufend in die Berichterstattung der Bundesinitiative Frühe Hilfen (BIFH) bzw. der Bundesstiftung Frühe Hilfen (BSFH) ein und bieten eine der wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes (vergleiche Mühlmann u. a. 2015). Die Kommunalbefragungen werden ab 2021 regelmäßig im Rahmen des Monitorings zur BSFH am Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) im Deutschen Jugendinstitut (DJI) durchgeführt. Die Befragungen werden mit Mitteln der BSFH vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert.

Die aktuelle fünfte Kommunalbefragung ist im Januar 2021 gestartet und endet am 30. Juni 2021. Es wird aufgrund der Mitwirkungsverpflichtung geförderter Kommunen und des hohen Engagements der Beteiligten weiterhin mit einem sehr hohen Rücklauf gerechnet.

### **Ausgangslage und Fragestellung**

Mit der BIFH und seit 2018 der BSFH wurde ein umfassendes Förderprogramm auf den Weg gebracht, um präventive kommunale Versorgungsstrukturen für (werdende) Eltern und ihre Kinder in den ersten drei Lebensjahren auf- und auszubauen. Vorrangiges Ziel ist die Stärkung entwicklungsförderlicher Bedingungen in Familien mit psychosozialen Belastungen. Die weitreichenden Impulse zum flächendeckenden Auf- und Ausbau der Infrastruktur im Bereich der Frühen Hilfen bezogen sich insbesondere auf die Weiterentwicklung von intersektoralen Netzwerken für Frühe Hilfen, die verstärkte Kooperation zwischen Kinder- und Jugendhilfe und insbesondere dem Gesundheitssystem sowie auf den Einsatz von Familienhebammen und vergleichbaren Gesundheitsfachkräften. Um die Reichweite dieser Impulse beurteilen zu können sowie Einblicke in die Fortschritte und Herausforderungen beim Auf- und Ausbau der Frühen Hilfen zu gewinnen, wurde das NZFH beauftragt, eine fortlaufende Dokumentation und formative Evaluation der diesbezüglichen Entwicklungen in den Kommunen durchzuführen. Ein Baustein dieser Evaluation ist die standardisierte Befragung sämtlicher durch die BIFH und seit 2018 durch die BSFH geförderten Kommunen (Kommunalbefragungen) (vergleiche Pabst u. a. 2017).

## **Ziele und Forschungsfragen**

- Welche Strukturen zur Steuerung, Planung und Qualitätsentwicklung bestehen in den Kommunen und werden weiter auf- und ausgebaut?
- Welche Strukturen zur sektoren- und systemübergreifenden Kooperation und Vernetzung bestehen in den Kommunen und werden weiter auf- und ausgebaut?
- Welche Informationsangebote und welche Strukturen zur bereichs- und sektorenübergreifenden Vermittlung von Familien in Unterstützungs- und Hilfsangeboten bestehen in den Kommunen und werden weiter auf- und ausgebaut?
- Welche Strukturen und Angebote zur Unterstützung und Hilfe für Familien bestehen in den Kommunen und werden weiter auf- und ausgebaut?

Diese Fragenstellungen sind in ein Konzept zum dauerhaften Monitoring zur Zielerreichung der von der BSFH geförderten Maßnahmen, das aktuell im NZFH entwickelt wird, eingebettet und werden unter anderem im Rahmen der Fortführung der Kommunalbefragungen längsschnittlich untersucht.

Im Rahmen des Monitorings Frühe Hilfen sollen die 2021 erhobenen Daten aus den Kommunalbefragungen zudem mit weiteren Daten aus amtlichen Statistiken wie der Kinder- und Jugendhilfestatistik und Daten aus den geprüften Verwendungsnachweisen der Länder (rechnerischer Teil) verknüpft werden. Dadurch sollen drei Fragen fortlaufend verfolgt werden:

- Für welche Maßnahmenbereiche und Angebotstypen werden wie viele Mittel der Bundesstiftung verwendet und welche Veränderungen sind dabei zu beobachten?
- Welchen Anteil hat die Bundestiftung am quantitativen und qualitativen Ausbaustand der Frühen Hilfen in Deutschland?
- Wie entwickelt sich die sozialstaatliche Versorgung von Familien mit Säuglingen und Kleinkindern und welche Bedeutung haben dabei Frühe Hilfen?

## **Methodisches Vorgehen und Erhebungsinstrument**

Von der Bundesstiftung Frühe Hilfen werden 16 Landeskoordinierungsstellen für Frühe Hilfen gefördert. Sie fungieren als Zuwendungsgeber der jeweils in ihrem Land antragsberechtigten Kommunen. Für das Förderjahr 2020 wurden von diesen Landeskoordinierungsstellen von 570 geförderten Kommunen Kontaktdaten zur Verfügung gestellt. Dies sind in etwa gleich viele Kommunen wie bei den bisherigen Kommunalbefragungen übermittelte Kommunen (2013: 566, 2014: 568, 2015: 574, 2018: 573). Die auf kommunaler Ebene für Frühe Hilfen zuständigen Ansprechpersonen wurden zur Befragung eingeladen. Dabei handelte es sich überwiegend um Netzwerkkoordinierende im Bereich Frühe Hilfen (2013: 66,5 %; 2014: 86,6 %; 2015: 92 %; 2018: 93,6 %), teilweise aber auch um Amts- oder Sachgebietsleitungen in den Jugendämtern. Es besteht gemäß der Verwaltungsvereinbarung Fonds Frühe Hilfen über die Bundesstiftung Frühe Hilfen (Artikel 8, Absatz 4) eine Mitwirkungspflicht der geförderten Länder und Kommunen an der Datenerhebung, weshalb der Rücklauf in den bisherigen Kommunalbefragungen sehr hoch war und es voraussichtlich auch weiterhin sein wird.

Der Fragebogen setzt sich weit überwiegend aus geschlossenen Fragen zusammen, die einerseits strukturelle Merkmale und Qualitätsstandards erfassen und andererseits die Einschätzung der Befragten zu Ausbau und Entwicklungsbedarf der Frühen Hilfen erfassen. Um den Bearbeitungsaufwand des Fragebogens dennoch so gering wie möglich zu halten, wurde eine umfangreiche und detaillierte Filterführung erarbeitet. Diese bewirkt, dass den befragten Personen nur jene Fragen eingeblendet werden, die für die entsprechende Kommune aufgrund der vorangegangenen Fragen relevant sind. Der Fragebogen beinhaltet neben Eingangs- und Abschlussfragen – die Angaben zur Kommune und zur beantwortenden Person sowie allgemeine Rückmeldemöglichkeiten zur Befragung und zum NZFH umfassen – insgesamt 13 Themenblöcke. Zu den im Rahmen des Längsschnittes wiederholten Frageblöcken gehören Themen wie Angebotstypen, Merkmale der Koordinierungsstellen, Verbreitung und Merkmale von Vernetzungs- und Kooperationsformen, Steuerung und Planung, Lotsendienste und Lotsenaktivität, Einsatz von Gesundheitsfachkräften, Einsatz von Freiwilligen sowie Entwicklungsziele und -bedarfe im Bereich Frühe Hilfen und abschließende Gesamtbeurteilungsfragen. In dieser fünften Erhebungswelle werden umfassende Personalstatistiken zu den Netzwerkkoordinierenden (stellenbezogene und persönliche Merkmale) sowie den eingesetzten Familienhebammen und Familien-, Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/-innen erstmalig wiederholt. Gänzlich neu sind Fragen zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Frühen Hilfen sowie Vertiefungsfragen beispielsweise zur Kooperation von Frühen Hilfen mit Familienzentren oder zu Partizipationsmöglichkeiten von Eltern. Der Fragebogen steht zum freien Download verfügbar unter:

<https://www.fruehehilfen.de/forschung-im-nzfh/implementierungsforschung/kommunalbefragungen/kommunalbefragungen-steckbrief/>.

### **Erwartete Ergebnisse und Diskussion**

Der Rücklauf der Antworten der bisherigen Wellen der Kommunalbefragungen lag bei mehr als 95 % (vergleiche Pabst u. a. 2017) und somit ist ebenfalls in dieser fünften Welle mit einem ähnlich hohen Rücklauf zu rechnen. Mit wenigen Ausnahmen werden damit im Zuge einer Vollerhebung alle Jugendamtsbezirke in Deutschland erfasst.

Die grundlegende deskriptive Auswertung der Fragen zum strukturellen Ausbau und der Bedarfseinschätzung der Befragten könnte wie in den letzten Befragungswellen einen Anstieg der Verbreitung von Qualitätsmerkmalen sowie einen steigenden personellen Ausbau ergeben. Jedoch zeigte sich bereits in vergangenen Jahren gleichzeitig ein wachsender Fachkräftemangel, dessen Auswirkungen nachgezeichnet werden soll. Vertiefende Analysen zu regionalen Disparitäten und insbesondere Stadt-Land-Vergleichen sind geplant. Bisherige Analysen lassen vermuten, dass zwar die Problematik des Fachkräftemangels überall besteht, jedoch in ländlichen Regionen andere Probleme (wie zum Beispiel lange Wege) öfter benannt werden als in städtischen Regionen, in denen zum Beispiel eine hohe Zahl an Kindern bis zu drei Jahren im SGB-II-Bezug zu finden sind.

Die Analyse der personalen Angaben zu den Netzwerkkoordinierenden soll vertiefende Einblicke in das Profil der jeweiligen Koordinierungsstellen und gegebenenfalls dadurch zu erklärende kommunale Unterschiede liefern. Zudem sind durch einen Zeitvergleich mit der

Erhebung 2014 Veränderungen im fachlichen Profil der Netzwerkkoordinierenden auszu-machen. Hier ist zu überprüfen, ob es nach der Etablierung von Koordinierungsstellen durch die BIFH zu einer Kontinuität oder zu einem Generationenwechsel beim Personal gekommen ist. Die Analyse der personalen Angaben zu den Familienhebammen und vergleichbaren Fachkräften können im Zeitvergleich Aufschluss geben über die Versorgungssituation mit diesen Fachkräften, über die Verbreitung von Qualifikations- und Beschäftigungsprofilen und diesbezügliche regionale Disparitäten.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die Corona-Pandemie zu erschwerten Arbeitsbedingungen auch in den Frühen Hilfen geführt hat, insbesondere bei der die Familien Zuhause aufsuchenden Arbeit von Gesundheitsfachkräften sowie bei der Netzwerkarbeit der Koordinierenden. Denkbar wäre, dass durch die Pandemie der Ausbau der Frühen Hilfen in bereits schwachen Regionen beziehungsweise Kommunen behindert wurde. Hierbei sollten die offenen Antworten der Befragten vertiefte Einblicke geben.

Die Verknüpfung der Kommunaldaten mit den geprüften Verwendungsnachweisen der Länder zu den in Kommunen verausgabten Mitteln der BSFH wird erstmalig durchgeführt und soll solide Daten zur Finanzierungssituation liefern. Bisherige Analysen lassen auf Unterschiede in den Ländern, insbesondere ein Ost-West-Gefälle, vermuten.

Auch wenn die Länge des Fragebogens eine Herausforderung für die Befragten darstellen kann, sind die aus der Kommunalbefragung 2021 resultierenden vertiefenden Ergebnisse einmalig und bieten das Grundgerüst für ein sorgfältiges Monitoring und Ansatzpunkte für weitere Forschung in den Frühen Hilfen.

## Literatur

Gran, Elisabeth / Küster, Ernst-Uwe / Sann, Alexandra (2012): Bestandsaufnahme Frühe Hilfen. Dritte Teiluntersuchung. Kurzbefragung Jugendämter 2012. Herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH). Köln

Helming, Elisabeth / Sandmeir, Gunda / Sann, Alexandra / Walter, Michael (2007): Kurzevaluation von Programmen zu Frühen Hilfen für Eltern und Kinder und sozialen Frühwarnsystemen in den Bundesländern. Abschlussbericht. Herausgegeben vom Deutschen Jugendinstitut e. V. (DJI). München

Küster, Ernst-Uwe / Mengel, Melanie / Pabst, Christopher / Sann, Alexandra (2015): Im Profil: Die Koordination von Netzwerken im Bereich Frühe Hilfen. Strukturen und Personen, Aufgaben und Herausforderungen. In: Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH) / Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut e. V. (DJI) / Technische Universität (TU) Dortmund (Hrsg.): Datenreport Frühe Hilfen. Ausgabe 2015. Köln, Seite 22–39

Mühlmann, Thomas / Pothmann, Jens / Kopp, Katharina (2015): Wissenschaftliche Grundlagen für die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes. Bericht der wissenschaftlichen Begleitung der Kooperationsplattform Evaluation Bundeskinderschutzgesetz. Dortmund

Müller, Dagmar / Schübel, Thomas (2016): Kindertagesbetreuung und Frühe Hilfen. In: KiTa aktuell Recht, Jahrgang 14, Heft 4, Seite 108–109

(NZFH) Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hrsg.) (2014): Bundesinitiative Frühe Hilfen. Bundesinitiative Frühe Hilfen. Zwischenbericht 2014. Köln

Pabst, Christopher / Küster, Ernst-Uwe / Sann, Alexandra (2017): Ziele und Methoden der Kommunalbefragungen. Faktenblatt 1 zu den Kommunalbefragungen zum Auf- und Ausbau der Frühen Hilfen. Herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH). Köln

Pabst, Christopher / Sann, Alexandra / Küster, Ernst-Uwe (2021): Stand der Qualitätsentwicklung in den Frühen Hilfen. Ergebnisse der ergänzenden Kommunalbefragung 2018. Forschungsbericht. Materialien zu Frühen Hilfen 13. Herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH). Köln

Sann, Alexandra (2010): Kommunale Praxis Früher Hilfen in Deutschland. Teiluntersuchung 1: Kooperationsformen. Bestandsaufnahme. Materialien zu Frühen Hilfen 2. Herausgegeben vom Nationalen Zentrum Frühe Hilfen (NZFH). Köln

Sann, Alexandra (2012): Frühe Hilfen. Entwicklung eines neuen Praxisfeldes in Deutschland. In: Psychologie in Erziehung und Unterricht, Jahrgang 59, Heft 4, Seite 256–274

Sann, Alexandra (2014): Familienhebammen in den Frühen Hilfen. Formierung eines »hybriden« Tätigkeitsfeldes zwischen Gesundheitsförderung und Familienhilfe. In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, Jahrgang 9, Heft 2, Seite 227–232

Sann, Alexandra / Kaufhold, Gudula / Pothmann, Jens / Küster, Ernst-Uwe (in Vorbereitung): Indikatoren in den Frühen Hilfen (Arbeitstitel). Herausgeber: Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH). Köln

Gefördert vom:

Bundesstiftung  
Frühe Hilfen 

 Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

Träger:

Nationales Zentrum  
Frühe Hilfen 

 BZgA  
Bundeszentrale  
für  
gesundheitliche  
Aufklärung

In Kooperation mit:

 DJI  
Deutsches  
Jugendinstitut