

# D

Dokumentation 2 Mit der Neuordnung der Entgeltfinanzierung haben neue Elemente des Wettbewerbes und des Vergleiches von Leistungen und Kosten Einzug in die Jugendhilfe gehalten. Es wird rechtzeitig zu klären sein, wie den negativen Auswirkungen einer solchen Entwicklung für die Zielsetzung der Kinder- und Jugendhilfe zu begegnen ist.

Onlineausgabe

# Qualitäts- entwicklung und Qualitäts- wettbewerb

Dokumentation der Fachtagung  
„Qualitätsentwicklung und Qualitätswettbewerb  
in der stationären Erziehungshilfe“  
7. und 8. November 2002 in Berlin



**SOS  
KINDERDORF**

Sozialpädagogisches  
Institut

# Qualitätsentwicklung und Qualitäts- wettbewerb in der stationären Erziehungshilfe

Mit Beiträgen von  
Reinhard Wiesner  
Rainer Kröger  
Karin Böllert  
Joachim Merchel  
Karl-Heinz Struzyna  
Brigitte Berauer, Karin Mummenthey  
Rolf Lambach  
Peter Hansbauer



**SOS  
KINDERDORF**

Sozialpädagogisches  
Institut

Dokumentation 2 der SPI-Schriftenreihe

Sozialpädagogisches Institut des SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (2003).  
Qualitätsentwicklung und Qualitätswettbewerb in der stationären  
Erziehungshilfe.

Mit Beiträgen von Reinhard Wiesner; Rainer Kröger; Karin Böllert;  
Joachim Merchel; Karl-Heinz Struzyna; Brigitte Berauer, Karin  
Mummenthey; Rolf Lambach; Peter Hansbauer.  
München: Eigenverlag

ISSN 1435-3016

Onlineausgabe 2010

urn:nbn:de:sos-112-6

Redaktion: Dr. Gabriele Vierzigmann, SPI

© 2003 SOS-Kinderdorf e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SOS-Kinderdorf e.V.  
Sozialpädagogisches Institut (SPI)  
Renatastraße 77  
80639 München  
Tel. 0 89/1 26 06-4 32  
Fax 0 89/1 26 06-4 17  
info.spi@sos-kinderdorf.de  
www.sos-kinderdorf.de/spi

Titeltext entnommen aus dem Beitrag von Reinhard Wiesner.

## Inhalt

- 4 Vorwort des SPI
- 6 **Reinhard Wiesner**  
Vier Jahre Neuregelung des Paragraphen 78 a ff. SGB VIII
- 22 **Rainer Kröger**  
Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung als  
Einheit oder unterschiedliche Verfahren?
- 36 **Karin Böllert**  
Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb
- 57 **Joachim Merchel**  
„Qualitätssteuerung“ über „Qualitätswettbewerb“ – eine realistische  
und angemessene Perspektive für die Erziehungshilfe?
- 72 **Karl-Heinz Struzyna**  
Gibt es Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Qualitäts-  
wettbewerbes?
- 84 **Brigitte Berauer und Karin Mummenthey**  
Qualitätsentwicklung an einem Beispiel der Hilfen zur Erziehung
- 95 **Rolf Lambach**  
Messung von Ergebnisqualität
- 104 **Peter Hansbauer**  
Adressatinnen und Adressaten zur Qualität in stationären Erziehungshilfen
- 116 Die Autorinnen und Autoren
- 119 Der Herausgeber

Über Qualität wird in der Arbeit der Jugendhilfe schon seit langem diskutiert. Spätestens aber seit dem 1. Januar 1999 ist die Qualität der Leistungen insgesamt – so auch die stationärer Erziehungshilfen – zu einem zentralen Thema geworden: Gemäß Paragraf 78 a ff. SGB VIII übernimmt seither der Jugendhilfeträger die Kosten für stationäre Erziehungshilfen nur noch dann, wenn mit dem Leistungserbringer unter anderem eine Qualitätsentwicklungsvereinbarung abgeschlossen wurde. Neben Kostenersparnis war es das Ziel, die Qualität in den stationären Erziehungshilfen anhand von Standards zu beschreiben und weiterzuentwickeln und damit die Hilfen transparent und effizient zu gestalten.

Der elfte Kinder- und Jugendbericht hat die Themen „Qualität“ und „Wettbewerb“ erneut aufgegriffen: Darin wird für einen fachlich regulierten Qualitätswettbewerb plädiert, der künftig die Leistungserbringung steuern soll und die sozialpädagogische Wirksamkeit von Jugendhilfeleistungen mit ökonomischem Handeln verbindet. Damit wird die Hoffnung verknüpft, dass sich das Modell eines Qualitätswettbewerbes gegen den zunehmend preisgesteuerten Kostenwettbewerb durchsetzen möge. Die Auseinandersetzung um die inhaltliche Qualität der Leistungserbringung wird auch in der recht kontrovers geführten Debatte über dieses Modell ins Zentrum gerückt.

Auf der Fachtagung des SOS-Kinderdorf e.V. „Qualitätsentwicklung und Qualitätswettbewerb in der stationären Erziehungshilfe“, die am 7. und 8. November 2002 im SOS-Berufsausbildungszentrum in Berlin stattfand, wurde knapp vier Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelung Bilanz gezogen und aus Sicht des Gesetzgebers, aus Sicht der Anwendungspraxis und

aus theoretischer Sicht geprüft, welche Perspektiven für die stationären Erziehungshilfen sich aus den bisherigen Erfahrungen, aber auch aus dem Modell des fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes ergeben. Vertreterinnen und Vertreter der öffentlichen, freien und privatgewerblichen Träger der Jugendhilfe diskutierten mit den Verhandlungspartnern aus Verbänden und Kommunen über den Paragrafen 78 a ff. SGB VIII und seine Umsetzung. Die Fachtagung wurde in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) durchgeführt – was einmal mehr den hohen Stellenwert verdeutlicht, der dem Thema zugesprochen wird. An dieser Stelle möchten wir uns beim BMFSFJ für die finanzielle Unterstützung sowohl der Fachtagung wie auch dieser Dokumentation sehr herzlich bedanken.

Die Diskussionen auf dieser Fachtagung zeichneten ein Bild, das von der hochaktuellen Studie des Deutschen Jugendinstitutes „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ bestätigt wird: die Umsetzung der Neuregelungen hat noch nicht stattgefunden. Es gibt große Unsicherheiten hinsichtlich der Begrifflichkeiten und Einzelheiten des Verfahrens, die Leistungsvereinbarungen werden allzu oft nicht vor den Entgeltvereinbarungen abgeschlossen, die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, die offenbar erst in weniger als der Hälfte der Fälle vorliegen, lassen häufig die erforderliche Substanz vermissen, der Aufwand des gesamten Verfahrens wird von vielen Fachkräften als zu hoch eingeschätzt, und die tatsächlichen Kosten steigen eher, als dass sie sinken. Dennoch: Gibt es Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, so nimmt die Zufriedenheit der Träger zu. Besonders ermutigend ist, dass eine wachsende Anzahl von Fachkräften die Auseinandersetzung mit der Neuregelung als einen Lernprozess begreift, der zur fachpolitischen Standortbestimmung Anlass gibt. Das Qualitätsbewusstsein schärft sich, eine eigenständige Position gegenüber den Wettbewerbsgesichtspunkten, die über die Neuregelung Einzug in die Leistungserbringung gehalten haben, bildet sich heraus und Strategien der Einmischung zu Gunsten der originären Leitprinzipien moderner Kinder- und Jugendhilfe werden entwickelt.

## Vier Jahre Neuregelung des Paragrafen 78 a ff. SGB VIII – Erwartungen und Erkenntnisse aus der Sicht des Bundesgesetzgebers

Die Neuordnung der Entgeltfinanzierung steht in einem unmittelbaren zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit der so genannten Deckelung der Pflegesätze, wie sie im Rahmen des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts 1996 eingeführt wurde – zunächst in der Sozialhilfe und im Rahmen der Beratungen des Gesetzentwurfes, im Vermittlungsausschuss, dann auch für die teilstationären und stationären Leistungen der Hilfe zur Erziehung und der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie der Hilfen für junge Volljährige. Von Seiten der kommunalen Spitzenverbände wurde die Begrenzung der Deckelungsregelung bis zum 31. Dezember 1998 davon abhängig gemacht, dass in der Zwischenzeit spezifische Regelungen der Entgeltfinanzierung für die Jugendhilfe entwickelt und verabschiedet würden.

Daraufhin wurde in einer Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, an der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Freien Wohlfahrtspflege und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beteiligt waren, ein Formulierungsvorschlag für die Neugestaltung der Entgeltfinanzierung in der Kinder- und Jugendhilfe entwickelt, der sich zwar an den Grundprinzipien der Neuregelung im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) orientierte, der jedoch versuchte, den spezifischen Anforderungen in der Jugendhilfe stärker Rechnung zu tragen. Die ursprüngliche Absicht, auch die Erbringung von Leistungen in Tageseinrichtungen über die Entgeltfinanzierung abzuwickeln, musste nach Gesprächen mit den Ländern aufgegeben werden. Diese hielten im Hinblick auf die geltenden Kindertagesstättengesetze der Länder und die dortige Verpflichtung freier Träger, Eigenanteile zu erbringen, an der Förderungsfinanzierung fest. Die

mit den Ländern abgestimmten Formulierungsvorschläge wurden schließlich von den Koalitionsfraktionen des Bundestages aufgegriffen und im Rahmen des Zweiten SGB-XI-Änderungsgesetzes vom 29. Mai 1998 verabschiedet. Sie sind am 1. Januar 1999 – und damit zeitgleich mit den vergleichbaren Regelungen des BSHG – in Kraft getreten.

### **Zentrale Elemente der Neuordnung der Entgeltfinanzierung**

Im Folgenden werden die Regelungen des Paragrafen 78 a ff. SGB VIII kurz resümiert.

**Abschluss von Vereinbarungen als Voraussetzung für die Übernahme der Kosten im Einzelfall**

Nach bis 1999 geltendem Recht hatte der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Kosten, die in der vom Leistungsberechtigten in Anspruch genommenen Einrichtung entstanden sind, zu übernehmen, unabhängig davon, ob mit dieser Pflegesatzvereinbarungen abgeschlossen waren. Das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten war nur durch den Mehrkostenvorbehalt begrenzt. Mit der Neuordnung der Entgeltfinanzierung wurde die Übernahme der in einer Einrichtung entstandenen Kosten grundsätzlich davon abhängig gemacht, dass mit deren Träger vorab Vereinbarungen abgeschlossen worden sind (§ 78 b). Gleichzeitig wurde das Wunsch- und Wahlrecht entsprechend angepasst, um sicherzustellen, dass die in der ausgewählten Einrichtung entstehenden Kosten auch tatsächlich übernommen werden.

**Abschluss von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen**

Gegenstand der Vereinbarungen sind nun nicht mehr nur die Entgelte („Pflegesätze“) der Einrichtungen. Vielmehr sind auch Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote (Leistungsvereinbarung) sowie über Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote und zusätzlich über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Qualitätsentwicklungsvereinbarung) abzuschließen (§ 78 b Abs. 1).

## Einbeziehung aller Leistungsanbieter

Partner von Pflegesatzvereinbarungen nach Paragraph 77 SGB VIII waren (nur) Träger der freien Jugendhilfe. Umstritten war dabei, ob die Vorschrift (auch) privatgewerbliche Träger einbezog, was jedoch in der Praxis längst geschehen war. Der Paragraph 78 a ff. SGB VIII findet aber nicht nur auf freigemeinnützige und privatgewerbliche Träger von Einrichtungen Anwendung, sondern auch auf Träger der öffentlichen Jugendhilfe, soweit diese selbst Einrichtungen betreiben. Damit soll Transparenz im Leistungsangebot geschaffen und ein besserer Vergleich der verschiedenen Angebote und damit auch Wettbewerb ermöglicht werden. Soweit öffentliche Träger zugleich Finanzier und Leistungserbringer sind, müssen die beiden Rollen stärker voneinander unterschieden werden, gegebenenfalls durch organisatorische Verselbstständigung der Einrichtungen in Eigenbetriebe.

## Prospektive Pflegesätze

Wie im BSHG sind die Entgelte künftig vor Beginn der jeweiligen Wirtschaftsperiode für einen zukünftigen Zeitraum zu vereinbaren. Die prospektive Ausrichtung der Entgelte wird dadurch abgesichert, dass ein nachträglicher Ausgleich von Über- und Unterdeckung für unzulässig erklärt und eine rückwirkende Vereinbarung von Entgelten ausgeschlossen wird (§ 78 d Abs. 1). Damit wird das bisher praktizierte Verfahren, das an der Deckung der tatsächlich entstandenen Selbstkosten der Einrichtung ausgerichtet war, durch ein Entgeltsystem abgelöst, das eine im Voraus mit der einzelnen Einrichtung zu vereinbarende Vergütung für die Leistung vorsieht.

## Abgestuftes Vereinbarungssystem

Um eine (überörtliche) Vergleichbarkeit von Leistungsangeboten und Vergütung zu erreichen und um die örtlichen Verhandlungen zu entlasten, werden kommunale Spitzenverbände auf Landesebene und die Verbände der Leistungsanbieter auf Landesebene verpflichtet, Rahmenverträge abzuschließen (§ 78 f). Diese Rahmenverträge sind wie in der Sozialhilfe aber nicht allgemein verbindlich. Vielmehr müssen die Vereinbarungspartner ausdrücklich darauf Bezug nehmen. Von einer Ergän-

zung des Vertragssystems durch bundeseinheitliche Empfehlungen, wie sie für die Sozialhilfe in Paragraph 93 d Abs. 3 BSHG vorgesehen sind, hat der Gesetzgeber im Bereich der Jugendhilfe abgesehen.

## Einführung einer Schiedsstelle

Nach dem Vorbild in anderen Sozialleistungsbereichen wird zur Schlichtung von Streitfragen eine sachkundige, paritätisch besetzte Instanz, die so genannte Schiedsstelle, geschaffen. Gegen deren Entscheidung ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet (§ 78 g).

## Auswirkungen der Entgeltfinanzierung auf die fachliche Entwicklung der Jugendhilfe

Welche Konsequenzen die Neuordnung der Entgeltfinanzierung für das System Jugendhilfe haben wird, lässt sich derzeit noch nicht absehen. Dafür ist der Zeitraum seit dem Inkrafttreten der neuen Vorschriften viel zu kurz. Zudem verstärkt sich der Eindruck, dass trotz des längeren Vorlaufes im Bereich der Sozialhilfe und trotz des nachhaltigen Interesses der kommunalen Spitzenverbände an der Einführung vergleichbarer Regelungen in der Kinder- und Jugendhilfe die (kommunale) Praxis vielerorts mit der Umsetzung der Vorschriften überfordert ist. Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung von Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. In mehreren Bundesländern hat man versucht, dadurch Zeit zu gewinnen, dass zunächst die ausgehandelten Entgelte pauschal um einen bestimmten Prozentsatz erhöht werden. Dem Sinn und Zweck der Neuregelung, die Entgelte auf der Basis von Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen festzulegen, entspricht diese Vorgehensweise nicht. Der (damals) für die Jugendhilfe zuständige Referent des Deutschen Städtetages, Burkhard Hintzsche, schreibt dazu (2001, S. 101, 104): „Positiv ist hervorzuheben, dass es – von Ausnahmen abgesehen – zu einer deutlichen Erhöhung der Transparenz im Hinblick auf Leistungen, Qualität und Entgelte gekommen ist. Allerdings stecken im Thema ‚Qualitätsentwicklungsdialog‘ zwischen den örtlichen öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und den Einrichtungen noch deutliche Potenziale, die angesichts des Umsetzungsdrucks

zunächst nicht ausgeschöpft worden sind. Inwieweit das neue Entgeltrecht zu einem effizienteren Einsatz der eingesetzten Mittel geführt hat, kann dagegen aus heutiger Sicht nicht beurteilt werden. Die in der Startphase fast unumgängliche Fokussierung auf die mit der Struktur und den Prozessen zusammenhängenden Qualitätsaspekte haben fast zwangsläufig zu einer Vernachlässigung der Ergebnisqualität geführt.“

#### Die Rolle der Jugendämter als „Zulassungsbehörden“

Im Hinblick auf die Konzentration aller Hilfe zur Erziehung auf der örtlichen Ebene und die damit verbundene Finanzierungsbelastung hat der Gesetzgeber die Zuständigkeit für den Abschluss der Vereinbarungen dem örtlichen Träger am Sitz der Einrichtung übertragen (§ 78 e). Zwar ist der Abschluss der Vereinbarungen die Voraussetzung dafür, dass eine Inanspruchnahme der Einrichtung im Einzelfall nach Klärung des Bedarfes und Entscheidung über die geeignete und notwendige Hilfe erfolgen kann. Diese Inanspruchnahme ist jedoch sachlich und rechtlich davon zu trennen. Während also über die Vereinbarungen eine Steuerung der Angebote – eine Zulassung der Anbieter zum „Markt“ – erfolgt, wird die Inanspruchnahme der einzelnen Einrichtung erst über das Hilfeplanverfahren im Einzelfall gesteuert. Beim Abschluss von Vereinbarungen dürfen also Bedarfsgesichtspunkte keine Rolle spielen. Das Jugendamt als Vertragspartner darf sich nicht die Frage stellen, ob es im Einzelfall bereit sein wird, diese Einrichtung zu belegen. Es ist vielmehr gehalten zu prüfen, ob das Leistungsangebot generell geeignet ist, einen potenziell vorhandenen Bedarf zu decken, ob die vorgesehene Ausstattung und Qualifikation des Personals dafür angemessen sind und ob Kongruenz zwischen Leistung und Entgelt besteht. Das Betriebsrisiko für nicht in Anspruch genommene Leistungsangebote trägt ausschließlich der Leistungserbringer.

In der Praxis werden diese beiden Schritte, generelle Zulassung zum Markt durch den Abschluss der Vereinbarungen und individuelle Inanspruchnahme auf Grundlage einer Einzelfallentscheidung, nicht strikt auseinander gehalten. Jugendämter tendieren noch immer dazu, Bedarfsgesichtspunkte und Fragen der Belegung auch bei genereller Zulassung einfließen zu lassen.

#### Qualitätsentwicklung oder Kostendämpfung?

Die Neuordnung der Entgeltfinanzierung ist von Seiten der Länder und kommunalen Spitzenverbände mit dem erklärten Ziel initiiert worden, die Kostenentwicklung zu dämpfen. Im Entwurf zum Sozialhilfereformgesetz ging die Bundesregierung von der Erwartung aus, dass die Einführung von Wettbewerbselementen dazu führen wird, Wirtschaftlichkeitsreserven bei den freien Trägern zu mobilisieren (Deutscher Bundestag 1995, S. 28).

In einem gewissen Widerspruch zu dieser fiskalisch ausgerichteten Zielsetzung steht das Anliegen, die fachliche Qualität von Leistungen weiterzuentwickeln. Während das BSHG nur von Qualitätssicherung spricht und Qualität ausschließlich im Hinblick auf den Aspekt ihrer Prüfung thematisiert, werden für die Kinder- und Jugendhilfe unter dem Begriff „Qualitätsentwicklung“ die Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie die Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung herausgestellt. Vor allem aber trifft Paragraph 78 c Abs. 2 SGB VIII eine bemerkenswerte Aussage über das Verhältnis der einzelnen Vereinbarungen zueinander. Danach bilden die in der Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale die Grundlage für die Entgeltvereinbarung. Daran wird deutlich, dass Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht zwangsläufig durch möglichst niedrige Pflegesätze, sondern in viel stärkerem Maße durch Qualitätsmerkmale (wie zum Beispiel Verfahrensbeteiligung, Beschwerdemanagement, Aufnahmeverfahren), vor allem aber durch eine zielorientierte Einzelfallsteuerung, beeinflusst werden. Die Diskussion konzentriert sich dabei bislang sehr stark auf Elemente der Struktur- und Prozessqualität, während Indikatoren für die so genannte Ergebnisqualität beziehungsweise Wirkung noch wenig entwickelt sind.

Trotz dieser eindeutigen Akzentsetzung bleibt abzuwarten, welche Aspekte die Vertragsgestaltung in der Praxis tatsächlich bestimmen werden. Qualität und Qualitätsentwicklung sind keine neuen Phänomene in der Jugendhilfe. Bereits die letzten zwanzig bis dreißig Jahre waren geprägt von Bemühungen, die Standards in der Jugendhilfe zu verbessern (Differenzierung der Angebote, Dezentralisierung der Einrichtungen, Verbesserung der Erzieher Schlüssel). Jetzt aber werden diese Zielset-

zungen eingebunden und verknüpft mit den Vereinbarungen über Leistungen und Entgelte.

Angesichts der Finanznot der Kommunen muss die grundsätzliche Frage gestellt werden, ob sie denn überhaupt verhandlungsfähig sind oder ob sie nicht mit bestimmten finanziellen Vorgaben in die Verhandlungen eintreten und damit das Ziel – ausgehend von bestimmten Leistungen, die angemessenen Kosten auszuhandeln – konterkarieren. Vielerorts entsteht der Eindruck, dass stattdessen von vorgegebenen Preisen auf Leistungsinhalte zurückgeschlossen werden muss.

Durch die Verpflichtung, Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung abzuschließen, wird im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) gegenüber dem BSHG der fachlich entwickelnde Impuls gegenüber einem administrativ kontrollierenden Motiv betont.

Gegenstand der Qualitätsvereinbarungen sind sowohl Inhalte wie Verfahren der Qualitätsbewertung. Qualitätsentwicklung ist nicht nur ein Auftrag an die Einrichtungen, sondern sie umfasst auch das Hilfeplanverfahren als Schnittstelle zwischen leistungsverantwortendem Jugendamt und leistungserbringender Einrichtung. Damit ist Adressat der Qualitätsdiskussion nicht nur der jeweilige Leistungsanbieter, sondern auch das zuständige Jugendamt. Dies ist von den kommunalen Spitzenverbänden und vielen Kreisen und Städten lange nicht erkannt worden. In verschiedenen Regionen Deutschlands wird inzwischen die Qualitätsentwicklung im Dialog zwischen Jugendamt und Einrichtungen vorangetrieben. Qualitätsentwicklung schließt auch Verfahren zur Prüfung der Qualität ein. Dies können interne und externe Verfahren sein. Bei der Anwendung externer Verfahren könnten die Landesjugendämter als sachkundige Behörden, die aber selbst nicht Partner der Vereinbarungen sind, eine zentrale Rolle spielen.

Zudem bietet die gesetzliche Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung die Chance, die Qualitätsentwicklung zum jugendhilfepolitischen Thema, zum Gegenstand der Beratungen im Jugendhilfeausschuss zu machen.

Die Diskussion über die Entwicklung und Sicherung der Qualität ist inzwischen über den Bereich der Entgeltfinanzierung auch auf die Zuwendungsfinanzierung übergesprungen. Der Qualitätsdialog wird zunehmend Gegenstand von Zuwendungsbescheiden beziehungsweise Zuwendungsverträgen. Rechtsgrundlage dafür ist dann allerdings nicht der Paragraph 78 a ff.,

sondern Paragraph 74 und die dort in Absatz 1 geregelten Förderungsvoraussetzungen.

#### Partnerschaftliche Zusammenarbeit oder Verdrängungswettbewerb?

Ein erklärtes Ziel der Neuregelung der Entgeltfinanzierung in allen Sozialleistungsbereichen ist die Förderung von Wettbewerb durch stärkere Transparenz aufgrund besserer Vergleichbarkeit der Leistungen. Dieses Ziel ist uneingeschränkt zu begrüßen. Andererseits tritt damit an die Stelle des Subsidiaritätsprinzips, das bereits durch das Bundesverfassungsgericht relativiert worden ist (Bundesverfassungsgericht 1967), und des Korporatismus ein marktähnliches System (Münder 1998). Die Rede ist nicht mehr von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern im Sinne eines geschlossenen Systems von Partnern, die gemeinsam im Jugendhilfeausschuss Bestand und Bedarf feststellen und anschließend gemeinsam entscheiden, wer (von ihnen) jeweils die notwendigen Einrichtungen und Dienste schafft. Zu Ende ist damit die Zeit einer „auf Jahre festgelegten geschlossenen Gesellschaft der Antragsteller“, die ein Eindringen neuer Bewerber nicht erlaubt (Verwaltungsgericht Stade 1996, S. 102).

Ob die Öffnung für alle Anbieter und ihr Eintreten in einen gegenseitigen Wettbewerb letztlich nicht nur den öffentlichen Trägern und deren Kassen, sondern auch den Leistungsberechtigten nützt, wird entscheidend davon abhängen, ob die Wettbewerbsregeln auch von allen eingehalten werden beziehungsweise wer über diese Einhaltung wacht. Hier sind Bedenken anzumelden. Denn die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die dem Leistungsberechtigten gegenüber zur Erfüllung einer bedarfsgerechten Leistung verpflichtet sind, sind gleichzeitig Anbieter im Wettbewerb und damit Konkurrenten der privatgewerblichen und freigemeinnützigen Träger. Interessenkollisionen liegen damit auf der Hand. Ob unter diesen Umständen wirklich Transparenz hergestellt wird, muss sich erst noch erweisen. Das Gewicht der öffentlichen Träger wird schließlich noch dadurch erhöht, dass sie gleichzeitig die Leistungen – sieht man von den Elternbeiträgen ab – in vollem Umfang finanzieren, da im Rahmen der Entgeltfinanzierung im Unterschied zur Subventionsfinanzierung Eigenanteile freier Träger nicht einseitig festgelegt werden dürfen.

Es bleibt daher abzuwarten, ob und inwieweit zwischen den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und ihren eigenen Einrichtungen offene und faire Verhandlungen über die zu schließenden Vereinbarungen ablaufen und wie in den Schiedsstellen Parität gewährleistet werden kann, wenn Vertreter des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe auf beiden Seiten sitzen. Die Ausgliederung von Einrichtungen und Diensten öffentlicher Träger in Eigenbetriebe und GmbHs erscheint deshalb zwingend, um die notwendige Transparenz herzustellen. Weitergehende Vorstellungen, wie sie inzwischen auch die Sachverständigenkommission des elften Kinder- und Jugendberichtes aufgegriffen hat, gehen dahin, dass sich der öffentliche Träger ganz aus der Leistungserbringung zurückzieht und nur noch Funktionen der Gesamtverantwortung, Leistungsgewährung und Steuerung übernimmt.

Offen bleibt, welche strategische Position die freien Träger als Leistungsanbieter einnehmen, inwieweit sie versuchen, gemeinsam zu marschieren oder in unmittelbarer Konkurrenz gegeneinander anzutreten. Noch ist ungewiss, ob und wie der Anbietermarkt sich verändert, insbesondere ob es zu einem stärkeren Engagement privatgewerblicher Träger kommt, oder ob im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit in Europa stärker ausländische Anbieter auf den deutschen „Jugendhilfemarkt“ drängen werden.

Die Position des Leistungsberechtigten: Objekt oder Subjekt?

Kommt der Leistungsberechtigte im System der Subventionsfinanzierung überhaupt nicht vor, da unmittelbar Begünstigter der freie Träger als Zuwendungsempfänger ist, so ist die Entgeltfinanzierung die Kehrseite des individuellen Sozialrechtsverhältnisses, bei dem der Leistungsberechtigte Rechtssubjekt ist und jedenfalls nach den normativen Vorgaben seinen Anspruch gegen die Behörde verfolgen und gegebenenfalls einklagen kann, sein Wunsch- und Wahlrecht ausüben kann und die gesetzlich festgelegten Beteiligungsrechte hat. Auch wenn in Paragraph 3 BSHG zu Recht betont wird, dass die Vereinbarungen den Grundsätzen der Bedarfsdeckung und der Individualisierung entsprechen müssen, und damit deutlich gemacht wird, dass diese Vereinbarungen den Anspruch auf die Gewährung einer bedarfsgerechten Hilfe nicht schmälern dürfen, sondern ihn sichern sollen, so bleibt doch das Faktum,

dass die Erfüllung dieses Anspruches im Einzelfall durch die Vertragsinhalte in wesentlichem Umfang vorgeprägt wird. Das heißt, faktisch besteht damit die Gefahr, dass (nur) diejenigen Leistungen erbracht werden, die vertraglich vereinbart sind, nicht aber diejenigen, die zur Erfüllung des Bedarfes im Einzelfall notwendig sind. Um dieses Spannungsverhältnis aufzulösen, ist es notwendig, im Rahmen der Vereinbarungen alle im Gefolge des Vertragsabschlusses auftretenden Bedarfssituationen zu antizipieren und ihre Erfüllung auch tatsächlich zu ermöglichen. Wichtig ist daher, bei den Regelleistungen ausreichende Spielräume oder neben den Regelleistungen ausreichend Raum für Sonder- und Zusatzleistungen zu lassen.

Selbst wenn dies geschieht, so sind die potenziellen Nutzer (Leistungsberechtigten) an den Verhandlungen und deren Abschluss nicht beteiligt. Zwar nehmen insbesondere die freigemeinnützigen Träger für sich in Anspruch, Anwalt der jungen Menschen und ihrer Familien zu sein. Gleichzeitig können sie jedoch nicht bestreiten, auch andere Interessen zu verfolgen, die nicht immer mit denen der Leistungsberechtigten kongruent sein müssen. Dies gilt letztlich in gleicher Weise auch für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Deshalb sind verstärkt Methoden zu entwickeln, mit denen potenzielle Leistungsberechtigte vor, während und nach Abschluss der Leistungserbringung durch Befragung und andere Verfahren in die (künftige) Gestaltung der Vereinbarungen einbezogen werden können. Dies gilt in besonderer Weise für die Leistungsbeschreibung und die Qualitätsentwicklungsvereinbarung.

Die Sicherung der Interessen der Leistungsberechtigten ist aber letztlich nur über eine Kultur des Hilfeplanverfahrens möglich, die die gemeinsame Bedarfsfeststellung, den Konsens über Ziele und darauf bezogene Schritte der Leistungserbringung, die regelmäßige Überprüfung, Auswertung und Fortschreibung beinhaltet. Nur so kann die Spannung zwischen Bedarfsfeststellung und der zur Deckung des Bedarfes notwendigen Hilfe aufrechterhalten und die Position des Leistungsberechtigten als Subjekt gesichert werden. Sonst besteht die Gefahr, dass das alte Paradigma der Angebotsorientierung aufrechterhalten bleibt, also nicht der Bedarf zum Ausgangspunkt der Überlegungen gemacht wird, sondern das verfügbare beziehungsweise vereinbarte Angebot. Ich erinnere noch einmal daran: Der Leistungsberechtigte hat einen (Rechts)anspruch auf die bedarfsgerechte Hilfe.

Sinn der Vereinbarungen ist es, die Einlösung des individuellen Rechtsanspruches zu unterstützen. Dies bedeutet also: Der Bedarf richtet sich nicht etwa nach dem verfügbaren Angebot, sondern dieses muss möglichst so flexibel und differenziert sein, dass es allen potenziellen Bedarfen gerecht werden kann.

#### Kommunalisierung oder Sicherung regionaler Standards?

Anders als im BSHG hat der Gesetzgeber im KJHG den örtlichen Trägern der Jugendhilfe die Verantwortung für den Abschluss der Vereinbarungen auferlegt (§ 78 e SGB VIII). Diese Entscheidung ist konsequent, da die örtlichen Träger generell für die Gewährung von Leistungen zuständig sind und damit auch die Kostenlast tragen. Andererseits besteht dadurch die Gefahr, dass aufgrund der unterschiedlichen Finanzkraft der kommunalen Gebietskörperschaften und ihrer unterschiedlichen jugendhilfepolitischen Zielvorstellungen das Gefälle zwischen den einzelnen Kreisen und Städten größer wird. Die Leistungsberechtigten hätten dann zwar alle aufgrund des Achten Buches Sozialgesetzbuch bundesweit die gleichen Ansprüche, faktisch würden diese jedoch örtlich und regional in unterschiedlicher Qualität erfüllt. Dies mag aus einer spezifischen Sicht kommunaler Selbstverwaltung mit Blick auf den Haushalt durchaus erwünscht sein, aus der Sicht der Leistungsberechtigten, die hochmobil sind und immer wieder neue Bedingungen vorfinden, aber auch aus bundespolitischer Sicht, die allen Leistungsberechtigten grundsätzlich den gleichen Zugang zu ihren Rechten verschaffen will, erscheint dies jedoch nicht akzeptabel. Zwar könnte sich daraus – unterstützt durch Leistungsvergleiche – ein edler Wettstreit der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften um das beste Leistungsniveau entwickeln. In der Praxis ist jedoch zu befürchten, dass derjenige Sieger bleibt, der die geringsten Ausgaben und die wenigsten Heimunterbringungen aufweisen kann. Von daher gilt es aufmerksam zu beobachten, ob und inwieweit es gelingt, durch die Rahmenverträge (§ 78 f SGB VIII) landesweit Standards zu sichern und damit allzu große Diskrepanzen auf örtlicher Ebene zu vermeiden.

#### Einzelfallorientierung versus Sozialraumorientierung

Die Entgeltfinanzierung ist die systemgerechte Finanzierungsart für Sozialleistungsansprüche. Diese sind auf die Deckung

eines spezifischen individuellen Bedarfes gerichtet, der in einem tief gegliederten Sozialleistungssystem wie in Deutschland wegen der Konkurrenz verschiedener Leistungen häufig nur schwer „ganzheitlich“ zu ermitteln ist. Auch wenn das Achte Buch Sozialgesetzbuch mit seinem Leistungsansatz nicht mehr auf das Kind als Einzelperson ausgerichtet ist, sondern (systemisch) auf das Eltern-Kind-Verhältnis bezogen bleibt, so erfasst es – nach seiner Systemfunktion – nicht den gesamten pädagogischen (und therapeutischen) Bedarf dieser Personengemeinschaft. Zwar kann eine qualifizierte Hilfeplanung das Defizit einer solchen Einzelfallorientierung mindern, indem versucht wird, verschiedene Sozialleistungen miteinander zu kombinieren und aufeinander abzustimmen. Dennoch bleiben die durch Rechtsansprüche gesicherte Hilfe und damit auch ihre Finanzierung fallbezogen.

Hinzu kommt die innere Logik der Einzelfallfinanzierung, die die Leistungserbringer zur Sicherung ihrer wirtschaftlichen Grundlagen dazu motiviert, immer wieder nach Bedarfen zu suchen und diese zu begründen, um daraus Ansprüche der Leistungsberechtigten und demzufolge Ansprüche auf Kostenübernahme abzuleiten. Schließlich haben auch die Qualifizierung und Spezialisierung in den erzieherischen Hilfen zu einer immer stärkeren Segmentierung geführt. Weitgehend ungenutzt bleiben bei einer solchen Einzelfallorientierung und einer darauf bezogenen Einzelfallfinanzierung jedoch die Ressourcen und Potenziale des jeweiligen Sozialraumes. Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, vor allem aber der Qualität und Wirksamkeit von Leistungen, ist diesem Aspekt stärker Rechnung zu tragen. In letzter Zeit sind dazu Ansätze für so genannte Sozialraumbudgets entwickelt worden. Diese erscheinen in ihrer derzeitigen Form jedoch nicht kompatibel mit dem System der Entgeltfinanzierung. Dies gilt in jedem Fall für solche Sozialraumbudgets, die auch den Anwendungsbereich des Paragraphen 78 a ff. SGB VIII erfassen, wie inzwischen Johannes Münder in einem umfangreichen Rechtsgutachten festgestellt hat. Die bisherigen Modelle von Sozialraumbudgets können auch den Anspruch auf ein plurales Angebot und auf die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts nicht immer befriedigend einlösen. Umso wichtiger und notwendiger erscheint es jedoch, diese beiden unterschiedlichen Finanzierungssysteme, die auf jeweils unterschiedlichen Philosophien

beruhen, miteinander in Beziehung zu setzen und daraus neue Finanzierungssysteme (gegebenenfalls eine Kombination verschiedener Budgets) zu entwickeln.

#### Zur Rolle der Landesjugendämter

Bereits im Vorfeld der Entstehung von Paragraph 78 a ff. SGB VIII sowie in der anschließenden Umsetzungsphase hat es immer wieder Versuche gegeben, die Aufgaben der Landesjugendämter, soweit sie Auswirkungen auf die Dispositionsfreiheit der Vereinbarungspartner haben, zur Disposition zu stellen oder wenigstens deren Funktion zu schwächen. Mit der Erteilung der Betriebserlaubnis präjudizieren die Landesjugendämter in gewisser Weise die Leistungsvereinbarungen, da deren Inhalt nur so weit reichen kann, als sie von der Betriebserlaubnis gedeckt ist. Damit wird aber auch indirekt die Entgeltvereinbarung präjudiziert, weil diese sich wiederum auf die Leistungsvereinbarung und deren Standards bezieht. Die Beratungs- und Aufsichtsfunktionen der Landesjugendämter werden daher insbesondere von Seiten einzelner kommunaler Spitzenverbände als störend empfunden. Unter Hinweis auf die Vereinbarungsinhalte, die auch Qualitätsprüfungen einschließen, wird zum Teil eine unabhängige Heimaufsicht sogar als überflüssig erachtet. Dabei wird weder die ordnungsrechtliche Funktion der Heimaufsicht zur Gefahrenabwehr gewürdigt noch darüber nachgedacht, wer im Einzelfall die notwendigen Prüfungen tatsächlich vornimmt. Auch nach Einführung der Entgeltfinanzierung erscheint eine unabhängige Heimaufsicht, die der Sicherung des Kindeswohles verpflichtet ist, unverzichtbar. Umfang und Inhalt der Sicherung des Kindeswohles können nicht Gegenstand von Vereinbarungen der Vertragspartner sein. Darüber hinaus könnte das Landesjugendamt aber auch in Streitfragen Mittler und Mediator zwischen den Vertragsparteien sein, um im Hinblick auf den zunehmenden Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern die Funktion einer Wettbewerbsbehörde zu übernehmen.

#### Die Weiterentwicklung der Einzelfallsteuerung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter hatte bereits im November 1997 ein Papier zum Thema „Fachliche Anforderungen und Verfahren zur Vereinbarung von Entgelten

für stationäre Erziehungshilfen“ vorgelegt und dort unter anderem ausgeführt: „Das wichtigste Instrument zur weiteren Qualitätssicherung bei Hilfen zur Erziehung ist die Zusammenarbeit von Jugendamt, Einrichtung und Hilfeempfänger im Einzelfall gemäß Paragraph 36 KJHG sowie auf örtlicher und überörtlicher Ebene die Zusammenarbeit zwischen freien und öffentlichen Trägern.“ Die Kosten der Hilfe resultieren deshalb in der Kinder- und Jugendhilfe weniger aus der Höhe des täglichen Pflegesatzes beziehungsweise seiner Bestandteile, auch nicht aus der Dauer der Hilfe, sondern aus einer auf den individuellen Einzelfall abgestellten Hilfesteuern. Damit ist die Frage der Kostenentwicklung auf der Einzelfallebene stärker beeinflussbar als auf der strukturellen Ebene. Die individuelle Hilfesteuern kann auch die kontraproduktiven Nebenwirkungen der Entgeltfinanzierung, insbesondere das Interesse des Leistungsanbieters, einen „Fall“ möglichst lange zu behalten, kompensieren. Stärker als bisher gilt es deshalb, das Augenmerk nicht nur auf die Aspekte der Struktur- und Prozessqualität zu lenken, wie sie insbesondere Gegenstand der Qualitätsentwicklungsvereinbarung nach Paragraph 78 b Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII sind, sondern auch die so genannte Ergebnisqualität in den Blick zu nehmen. Angesichts der Komplexität erzieherischer Prozesse wird es im Rahmen der Sozialpädagogik nicht möglich sein, zu Wirkungsnachweisen wie im medizinischen Bereich zu kommen. Dennoch lassen sich – noch stärker als bisher – Faktoren identifizieren, die den Hilfeverlauf begünstigen, und solche, die den Hilfeverlauf gefährden. Insbesondere die systematische Auswertung sowohl solcher abgeschlossener Hilfeprozesse, die erfolgreich verlaufen sind, als auch gerade solcher, die gescheitert sind, kann hierfür wertvolle Erkenntnisse liefern.

Notwendig ist es vor allem, im Hilfeplanverfahren konkrete, überprüfbare Ziele zu setzen und die von den einzelnen Beteiligten zu erwartenden Beiträge zur Erreichung dieser Ziele zu formulieren. Schließlich wird auch über Anreize zur besseren Zielerreichung nachzudenken sein. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass aufgrund der Koproduktion sozialpädagogischer Hilfeprozesse das Risiko mangelnder Zielerreichung nicht einseitig nur auf den Leistungsanbieter verlagert werden kann, sondern in angemessener Weise auch die anderen Beteiligten, also Kinder, Jugendliche und Eltern und die das Verfahren steuernde Fachkraft des Jugendamtes, einzubeziehen sind.

Insgesamt ist festzustellen, dass mit der Neuordnung der Entgeltfinanzierung und den dafür entwickelten Instrumenten nicht nur das alte Pflegesatzsystem fortgeschrieben wurde, sondern neue Elemente des Wettbewerbes und des Vergleiches von Leistungen und Kosten in die Jugendhilfe Einzug gehalten haben. Diese Elemente stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den klassischen Strukturprinzipien wie insbesondere der partnerschaftlichen Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger und letztlich auch der zweigliedrigen Organisation des Jugendamtes, die von diesem Prinzip geprägt ist. Die weitere Entwicklung wird zeigen, inwieweit sich – nicht zuletzt unterstützt durch die europäische Rechtsentwicklung – Aspekte des Marktes und des Wettbewerbes auch in der Jugendhilfe durchsetzen. Dabei wird rechtzeitig zu klären sein, wie den negativen Auswirkungen einer solchen Entwicklung für die Zielsetzung der Kinder- und Jugendhilfe zu begegnen ist.

## Literatur

- Bundesverfassungsgericht (1967).  
Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.1967.  
In Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 22, S. 180.
- Hintzsche, Burkhard (2001).  
Bewertung der Umsetzung der §§ 78 a ff. SGB VIII aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände. Evangelische Jugendhilfe, 2, 101,104.
- Münder, Johannes (1998).  
Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt?  
Neue Praxis, 1, 3.
- Verwaltungsgericht Stade (1996).  
Urteil vom 13.11.1996 – 1 A 298/96. In Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE), Band 38, S. 98 ff.

## Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung als Einheit oder unterschiedliche Verfahren? Probleme und Perspektiven der Umsetzung

Im Folgenden möchte ich aus der Sicht des gelebten praktischen Alltags Position zu der Frage beziehen: Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung als Einheit oder unterschiedliche Verfahren?

Zunächst eine kurze Einschätzung der aktuellen bundesweiten Situation: In den einzelnen Bundesländern ist die Entwicklung sehr unterschiedlich. Berlin und Rheinland-Pfalz haben noch immer keinen Rahmenvertrag. Niedersachsen arbeitet seit mehr als drei Jahren in dem neuen System; Hessen hat formal noch keinen Rahmenvertrag, aber eine Regelung mit vielen Elementen des Paragraphen 78 a ff. SGB VIII. Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und andere Länder arbeiten gemäß Paragraph 78 a ff. SGB VIII. Ist ein Rahmenvertrag vorhanden, wird in den Ländern auf sehr unterschiedliche Art und Weise damit gearbeitet. So wird nach meiner Kenntnis in Niedersachsen insgesamt sehr konstruktiv mit dem Rahmenvertrag umgegangen. In Nordrhein-Westfalen wurde er schon wieder gekündigt und wird zurzeit überarbeitet. In Brandenburg besteht er formal, spielt aber im praktischen Alltag keine bedeutende Rolle, da es keine erläuternden Anlagen gibt. In Schleswig-Holstein ist ein Rahmenvertrag seit verganginem Jahr in Kraft, wird aber erst jetzt konkret angewandt, bislang gab es nur pauschale Angleichungen der Entgelte. Hier in Berlin haben wir eine besondere Situation. Seit Februar 2002 liegt ein vom Jugendsenat und den freien Trägern gemeinsam erarbeiteter Entwurf eines Rahmenvertrages vor. Der Finanzsenat verweigert zurzeit die Mitzeichnung.<sup>1</sup> Dies hat natürlich etwas mit der katastrophalen Finanzlage des Landes zu tun. Dass ein Rahmenvertrag dazu beitragen kann, die Steuerung der Jugendhilfe und damit auch der Finanzen zu verbessern, ist für den Finanzsenator noch nicht einsichtig.

<sup>1</sup> Der Rahmenvertrag wurde im Mai 2003 unterschrieben.

Schiedsstellen sind formal in allen Ländern konstituiert, haben aber in einigen Ländern noch nie getagt, da konkrete Vereinbarungen und Verfahren entsprechend Paragraph 78 a bis g SGB VIII noch nicht existieren.

Allerdings gibt es auch schon recht gute Erfahrungen mit Schiedsstellen, zum Beispiel in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Hier haben die Schiedssprüche zu akzeptablen Vereinbarungen zwischen Jugendämtern und Einrichtungen geführt und damit dazu beigetragen, dass die Ressourcen für die Arbeit mit Kindern, Jugendlichen und Familien genutzt und nicht im Kampf gegeneinander verbraucht werden.

Für die Jugendhilfe ist es noch ein wenig fremd und beängstigend, sich im Rahmen einer Schiedsstelle auseinander zu setzen. Aber ich denke, dies ist ein sinnvoller Weg, Meinungsverschiedenheiten zu klären. Ich glaube, dieses sinnvolle Instrument wird an Akzeptanz gewinnen.

Die Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET) veranstaltet einmal jährlich ein Treffen aller Schiedsstellenvorsitzenden, um die Arbeit bundesweit zu koordinieren. Auf dem letzten Treffen im September hat sich gezeigt, dass die Bedeutung der Schiedsstellenarbeit zunimmt.

Mein Fazit zur Einschätzung der bundesweiten Situation lautet: Wir befinden uns hinsichtlich der Umsetzung des Paragraphen 78 a ff. SGB VIII noch immer in der Umbruchphase. Das Selbstkostendeckungsprinzip wird abgelöst vom prospektiven Entgelt, dessen zentrales Ziel es ist, Transparenz und Plausibilität von Kosten und Leistung zu schaffen. Zu dieser Entwicklung gibt es keine Alternative. Ein schlauer Mensch hat einmal gesagt: „Generell gegen Märkte zu votieren wäre ungefähr so selten, wie generell Gespräche zwischen Leuten abzulehnen – obwohl manche Gespräche offensichtlich Schaden anrichten.“

Neues ist immer unbequem, und Veränderungsresistenz ist eine normale Reaktion von Menschen und Organisationen. Dies gilt übrigens für öffentliche und freie Träger gleichermaßen. Notwendig in diesen Phasen der Veränderung ist viel Information. Es ist zum Thema „Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung“ in den letzten zwei Jahren regional unterschiedlich, aber insgesamt viel diskutiert und gearbeitet worden. Organisationen, wie die Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe, der Evangelische Erziehungsverband e.V., die Internatio-

nale Gesellschaft für erzieherische Hilfen oder der Verein für Kommunalwissenschaften, beschäftigen sich mit der Thematik. Im Sinne eines weiteren Informationsflusses ist es genau richtig, dass auch das Sozialpädagogische Institut im SOS-Kinderdorf e.V. dieser wichtigen Thematik eine Fachtagung widmet. Die Jugendhilfe hat die Umsetzung des Paragrafen 78 a ff. SGB VIII bisher deutlich mitgestaltet. Diese Tagung kann dazu beitragen, dass dies so bleibt.

Als Mitglied in verschiedenen Gremien im Diakonischen Werk Westfalen und im Diakonischen Werk Berlin/Brandenburg erfahre ich häufig, wie starr und unflexibel die anderen sozialen Hilfesysteme sind und wie stark sie fremdbestimmt werden. Immer wieder wird zum Beispiel der Versuch unternommen, Regelungen aus dem Bereich des Bundessozialhilfegesetzes in die Jugendhilfe zu übertragen. Dies ist gerade wieder geschehen, indem der Berliner Finanzsenator vorschlug, Bedarfs- und Leistungsgruppen in der Jugendhilfe einzuführen. Wir, öffentliche und freie Träger, müssen gemeinsam dafür sorgen, dass die Jugendhilfe weiterhin ein flexibles und qualitätsorientiertes Hilfesystem bleibt. Nur so können wir Kindern, Jugendlichen und Familien helfen, ihren Platz in unserer Gesellschaft zu finden. Ich glaube, dass viele Regelungen des Paragrafen 78 a bis g SGB VIII dieses Ziel unterstützen. Ich denke, dass bei allen Problemen der Umsetzung die Einführung dieser Paragrafen sinnvoll und richtig war und die Jugendhilfe die Chancen dieses Systemwechsels nutzen sollte.

#### **Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung sind eine Einheit**

Die Idee des Gesetzgebers und damit der Fachwelt – denn das Gesetz ist das Produkt eines gemeinsamen Prozesses von Fachleuten, Fachverbänden und Politikern – ist es ja, eine Regelung zu treffen, die alle drei Aspekte – Leistung, Qualität und Entgelt – miteinander in Beziehung setzt. Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen stehen also in einem direkten Zusammenhang (§ 78 b SGB VIII) und sind deshalb als Einheit zu sehen.

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Kopplung von Leistungen, Qualität und Entgelten eine sinnvolle Verbindung von Pädagogik und Finanzen hergestellt.

Die Leistungsbeschreibung des freien Trägers ist Grundlage der Leistungsvereinbarung zwischen öffentlichem und freiem Träger. Die Qualität der Leistung und deren Weiterentwicklung wird ebenfalls gemeinsam vereinbart. Aus diesen beiden Vereinbarungen ergibt sich die Entgeltvereinbarung. Voraussetzung für die Übernahme des Leistungsentgeltes durch den öffentlichen Jugendhilfeträger sind alle drei Vereinbarungen. Nur in diesem Gesamtpaket hat eine Vereinbarung ihren Wert. Isolierte Entgeltvereinbarungen entsprechen also nicht der Intention des Bundesgesetzgebers. Das heißt konkret, wenn eine Einrichtung einen Antrag auf Vereinbarung nach Paragraf 78 a ff. SGB VIII beim Jugendamt stellt und lediglich mit der wirtschaftlichen Jugendhilfe über bestimmte Positionen des Entgeltblattes diskutiert, dann stimmt etwas nicht im Verfahren.

Es stellt sich also nun die Frage, ob trotz dieser Vereinbarungseinheit unterschiedliche Verfahren möglich oder gar notwendig sind. Ich würde sagen, es macht aus Sicht der Praxis durchaus Sinn, die drei Vereinbarungen als drei unterschiedliche Verfahren zu betrachten, um so den jeweiligen Erfordernissen besser gerecht zu werden, wenn dabei das Gesamtpaket nicht aus dem Blick gerät.

Dies ist insbesondere für Jugendämter wichtig, denn es steckt eine Brisanz in der Regelung, die nicht zu unterschätzen ist. Jugendämter haben nicht nur Verantwortung für vereinbarte Entgelte, sondern auch für vereinbarte Leistungen und Vereinbarungen zur Qualitätsentwicklung, und die von einem Jugendamt abgeschlossenen drei Vereinbarungen sind für alle Jugendämter in der Bundesrepublik bindend (§ 78 e Abs. 1 SGB VIII). Dies kann sehr konkrete Folgen für ein Jugendamt haben. Ich habe es schon mehrmals erlebt, dass sich das Jugendamt A beim Jugendamt B erkundigt und beschwert hat über fachlich sehr fragwürdige Leistungsvereinbarungen und deshalb nicht bereit war, die vereinbarten Entgelte zu akzeptieren. Diese Situation kann dann für den jeweiligen freien Träger zu Problemen führen. Das Jugendamt B kam in diesem Beispiel in peinliche Argumentationsnöte, da im Rahmen eines Verselbstständigungswohnens eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung inklusive Hausmeister ver-

einbart worden war. Das belegende Jugendamt A stellte diesen Aufwand infrage und wollte die Leistungsvereinbarung nicht anerkennen. Regressforderungen des Jugendamtes A an das Jugendamt B waren die Folgen. Wie konnte das geschehen? Der Grund dieses Konfliktes lag darin begründet, dass das Jugendamt B sich nur mit der Entgeltvereinbarung auseinander gesetzt hatte, ohne die Leistungsbeschreibung zu lesen und zu bewerten. Es wurde nur schematisch die Wirtschaftlichkeit an bekannten Standards gemessen.

Als freier Träger bin ich jedoch interessiert an einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Jugendhilfeträger. Ich möchte meine Arbeit inhaltlich mit dem Jugendamt diskutieren und halte das für lohnenswert und wichtig, weil wir nur gemeinsam für Kinder und Jugendliche etwas erreichen.

Aus diesem Grund ist es außerordentlich bedeutsam, dass sich der öffentliche Jugendhilfeträger mit den Regelungen des Paragraphen 78 a bis g SGB VIII aus fachlicher und finanzieller Sicht auseinandersetzt. Die Leistungsvereinbarung ist die zentrale Vereinbarung, aus der sich die Qualität der Arbeit und die Höhe des Entgeltes ergeben. Von daher sind die Adressaten der Paragraphen 78 a bis g SGB VIII im Jugendamt in erster Linie die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und erst in zweiter Linie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe.

### **Idealtypisches Vorgehen**

Ich werde im Folgenden den idealtypischen Prozess einer Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung darstellen und dabei anhand von neun Schritten auf konkrete Probleme und Perspektiven der Umsetzung hinweisen.

Vorweg möchte ich betonen, dass – da es sich um einen idealtypischen Verlauf handelt – dieser unter landesspezifischen Gesichtspunkten jeweils verändert werden muss. Ich weiß auch, dass in den drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen noch einmal besondere Bedingungen herrschen, weil der öffentliche Träger hier sehr häufig für viele Einrichtungen der alleinige Beleger ist und damit natürlich wesentlich stärker Wünsche beziehungsweise Forderungen bezüglich der Standards von Ange-

boten formulieren kann. Dies wird zurzeit gerade in Berlin sehr deutlich.

### **Erster Schritt: Die Einrichtung erstellt eine Leistungsbeschreibung**

In dieser ersten Phase des Prozesses entwickelt die Einrichtung entsprechend ihren Vorstellungen Hilfeangebote und hält diese schriftlich fest.

Eine Leistungsbeschreibung im Sinne des Paragraphen 78 a ff. SGB VIII beschreibt die Struktur eines Angebotes, für das eine Vereinbarung benötigt wird – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Eine Leistungsbeschreibung für die ganze Einrichtung, wie sie in einigen Rahmenverträgen vorgesehen ist, halte ich nicht für sinnvoll.

In Paragraph 78 c Absatz 1 SGB VIII sind wesentliche strukturelle Inhalte einer Leistungsbeschreibung formuliert:

- Art, Ziel und Qualität des Angebotes
- Zielgruppe
- sachliche und personelle Ausstattung
- Qualifikation des Personals
- betriebsnotwendige Anlagen
- Struktur der konkreten Leistung

An diesem Punkt müssen viele freie Träger, aber auch die Jugendämter noch einiges lernen. Wenn in einer Leistungsbeschreibung zum Beispiel steht: „Elternarbeit ist für uns wichtig“, dann würde ich als Jugendamt protestieren und fragen, was heißt das konkret?

Für Einrichtungen bietet das Verfassen von Leistungsbeschreibungen die Chance, einen wichtigen inhaltlichen Diskurs über die eigenen Angebote zu führen. Dies sollte möglichst mit der gesamten Mitarbeiterschaft erfolgen, was aber leider häufig nicht der Fall ist. Leistungsbeschreibungen werden von der Erziehungsleitung oder Einrichtungsleitung geschrieben. Es gibt noch immer Einrichtungen, deren Mitarbeiterschaft die eigene Leistungsbeschreibung nicht beziehungsweise kaum kennt.

Eine Leistungsbeschreibung ist die wesentliche Grundlage der eigenen Arbeit und darüber hinaus Grundlage der Leistungsvereinbarung mit dem Jugendamt.

## Zweiter Schritt: Die Zuständigkeit wird geklärt

Der Sitz der Einrichtung ist gemäß Paragraf 78 e Absatz 1 SGB VIII maßgebend dafür, welches Jugendamt für die Vereinbarungen zuständig ist. Dies gilt auch, wenn zum Beispiel die Hilfe in Form von Tagesgruppen im Nachbarlandkreis angeboten wird. In Niedersachsen und anderen Bundesländern ist der Einrichtungssitz an die Betriebserlaubnis gekoppelt. Die Einrichtungsadresse, die in der Betriebserlaubnis angegeben ist, gilt als Einrichtungsort im Sinne des Paragrafen 78 e Absatz 1. Mir erscheint dies eine sehr praxisbezogene, pragmatisch sinnvolle Lösung, weil der Einrichtungsbegriff ein unbestimmter Rechtsbegriff ist und es sonst immer wieder zu länderspezifischen Interpretationen bezüglich des Ortes der Einrichtung kommt, die sehr verwirrend sind.

In Brandenburg wird entgegen dem Bundesgesetz häufig bei der Frage der Zuständigkeit das Regionalprinzip angewandt. Das heißt, der jeweilige Landkreis ist für die Angebote zuständig, die in dem Landkreis vorhanden sind. Dies hat zur Folge, dass ein freier Träger zum Beispiel für das gleiche Angebot in zwei verschiedenen Landkreisen jeweils eigene Vereinbarungen mit eventuell unterschiedlichen Ergebnissen aushandeln muss. Dies ist aus meiner Sicht nicht sinnvoll, da bei der hohen Differenzierung und Dezentralisierung von vielen Jugendhilfeeinrichtungen ein erheblicher Aufwand für den öffentlichen und den freien Träger die Folge wäre.

Es wird in diesem Zusammenhang auch kritisiert, dass durch bestimmte Zuständigkeitsregelungen Jugendämter häufig für Vereinbarungen zuständig sind, obwohl sie die jeweilige Einrichtung überhaupt nicht belegen, ja manchmal gar nicht kennen. Diese Kritik ist nachvollziehbar, greift aber zu kurz. Es kann nur im Interesse der öffentlichen und freien Jugendhilfe liegen, intensiv vor Ort miteinander zu kommunizieren beziehungsweise sich überhaupt kennen zu lernen, auch wenn es keine konkrete Belegung gibt. Für die Jugendämter bieten sich hier Chancen, Erfahrungsaustausch zu betreiben und die Jugendhilfelandtschaft insgesamt mitzugestalten.

In Hamburg, Bremen und Berlin gibt es eine intensive Diskussion darüber, ob nicht die jeweiligen Bezirksjugendämter die Aufgabe als Vereinbarungspartner übernehmen sollen, um damit den regionalen Gegebenheiten mehr Gewicht zu geben.

Dritter Schritt: Die angebotsorientierte Leistungsbeschreibung wird gleichzeitig an das Landesjugendamt und das zuständige Jugendamt mit der Bitte um Prüfung und Abstimmung gesendet

Der Abstimmungsbedarf zwischen Landesjugendamt und Jugendamt ist sehr wichtig, da die Inhalte der Betriebserlaubnis mit den Inhalten der Leistungsvereinbarung übereinstimmen müssen. In diesem Zusammenhang kommt es immer wieder zu Konflikten, da nicht klar ist, ob eine Vereinbarung Voraussetzung für eine Betriebserlaubnis ist oder umgekehrt. Und es kommt immer wieder zu Irritationen bezüglich der Aufgabenverteilung zwischen Jugendamt und Landesjugendamt. Nach meinem Verständnis sind Betriebserlaubnis und Leistungsbeschreibung in der Praxis zwei unabhängig voneinander ablaufende Verfahren, die allerdings im Ergebnis wieder voneinander abhängig sind. Für freie Träger ist es von Vorteil, wenn es zwischen Landesjugendamt und Jugendamt Klarheit hinsichtlich der Rollen gibt.

## Vierter Schritt: Der Hauptbeleger wird angehört

Das Jugendamt hat nach Paragraf 78 e Absatz 2 SGB VIII den Hauptbeleger des Angebotes zu hören. Dies ist eine sehr sinnvolle Regelung, die in der Praxis aber immer wieder zu Problemen führt. Zentrale Fragen in dem Zusammenhang sind: Wer ist der Hauptbeleger? Was ist, wenn der Hauptbeleger anderer Meinung ist als das vereinbarende Jugendamt? Sollte der Hauptbeleger ein anderer als das örtlich zuständige Jugendamt sein, kann ich Einrichtungen nur empfehlen, im Vorfeld der Vereinbarungsverhandlungen Kontakt zu dem Hauptbeleger aufzunehmen mit dem Ziel, wesentliche Inhalte und Strukturen der Leistung abzusprechen. Für Einrichtungen, die zum Beispiel nur durch ein Jugendamt eines anderen Landkreises belegt werden, macht es Sinn, sich in den wesentlichen Belangen des Entgeltes mit dem belegenden Jugendamt zu verständigen. Die Vereinbarung sollte dann aber mit dem örtlich zuständigen Jugendamt abgeschlossen werden, um dem Gesetzestext in Paragraf 78 e SGB VIII gerecht zu werden. In einigen Ländern wird nicht der Hauptbeleger des zu vereinbarenden Angebotes gehört, sondern der Hauptbeleger der Einrichtung. Ich halte dies für praxisuntauglich, da eine Einrichtung mit zum Beispiel fünf verschiedenen Angeboten jeweils sehr unterschiedliche Beleger für die verschiedenen Angebote haben kann und man dann nicht mehr von einem Hauptbeleger sprechen kann.

Fünfter Schritt: Das Jugendamt prüft die Leistungsbeschreibung bezüglich der fachlichen Inhalte, der Transparenz und Plausibilität mit dem Ziel, eine Leistungsvereinbarung mit dem freien Träger zu treffen

Dieses Verfahren ist entscheidend für den weiteren Verlauf der Vereinbarungen, da die Leistungsvereinbarung die Grundlage für die beiden weiteren Vereinbarungen ist.

Wie bereits angedeutet, wird dieser Vereinbarung häufig zu wenig Bedeutung beigemessen. Es ist jedoch sehr wichtig, dass der öffentliche Jugendhilfeträger die Leistungsbeschreibung sowohl unter strukturellen als auch unter inhaltlichen Aspekten genau prüft.

Da es in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der fachlichen Qualitätsstandards gibt, wird es hier auch zu unterschiedlich intensiven Prozessen kommen. In Berlin zum Beispiel, wo es sehr detaillierte allgemein gültige Leistungsbeschreibungen gibt, geht es häufig lediglich um den Abgleich der von den Einrichtungen eingereichten Leistungsbeschreibungen mit der allgemeinen Leistungsbeschreibung. In vielen Ländern ist es jedoch möglich, die Leistungen sehr einrichtungsindividuell zu beschreiben. Hier muss es dann zu ernsthaften inhaltlichen Diskussionen kommen über Qualitätsstandards und die konzeptionelle Ausgestaltung der Angebote, die im Sinne der Weiterentwicklung der Fachlichkeit vor Ort sehr wichtig sind. Kommt es dann zu einer Leistungsvereinbarung zwischen freiem und öffentlichem Träger, ist eine Abstimmung mit dem Landesjugendamt im Sinne des dritten Schrittes außerordentlich wichtig, damit alle Beteiligten von den gleichen Voraussetzungen ausgehen.

Sechster Schritt: Die Vereinbarung zur Qualitätsentwicklung wird abgeschlossen

Die Umsetzung dieses Schrittes ist im Gesamtprozess noch am wenigsten entwickelt. Angesichts der gerade zurzeit bemerkbaren Finanznot der Kommunen passiert es häufig, dass Qualitätsentwicklungsvereinbarungen insbesondere bei öffentlichen Trägern als eher lästig und unnötig angesehen werden. In Zeiten knapper Kassen ist die Versuchung groß, die Diskussion darüber, wie die Qualität von Leistungen weiterentwickelt werden kann, zu vernachlässigen.

Man muss es klar sagen, es gibt viele abgeschlossene Vereinbarungen nach Paragraf 78 a ff. SGB VIII, in denen die Frage nach der Qualitätsentwicklung überhaupt keine Rolle gespielt hat. Das ist fatal, weil ein wesentlicher Baustein dieses neuen Steuerungssystems keine Berücksichtigung findet und damit das Gesamtkonstrukt infrage gestellt ist. Nur wenn ich die Leistungen und ihre Qualität kenne und weiß, auf welche Art und Weise sie dauerhaft gewährleistet werden soll, kann ich ein angemessenes Entgelt beziehungsweise verlangen. Dieser Zusammenhang ist uns aus vielen Alltagsbereichen bekannt: Wenn wir zum Friseur gehen, suchen wir uns nicht den Friseur aus, dessen Preis auf der Liste im Fenster am niedrigsten ist, sondern den, dessen Leistung und deren Qualität in einem für uns akzeptablen Verhältnis zum Preis stehen. Spitzenschneiden und Haarefärben sind zwei unterschiedliche Leistungen. Es macht wenig Sinn, die Preise für das eine und das andere zu vergleichen. Im Bereich der Jugendhilfe gibt es immer noch die Position, dass der Preis einer Leistung der einzige Maßstab sei. Das ist ökonomisch dumm und fachlich falsch.

In Berlin hat der Senat vor einigen Wochen eine umfangreiche Rangliste aller für verschiedene Angebote vereinbarten Entgelte sämtlicher Berliner Träger veröffentlicht. Es ist zum Beispiel zu lesen, dass der Träger X das Angebot „Schichtdienstgruppe“ für 60,04 Euro anbietet und der Träger Y für 128,40 Euro. Natürlich ist die Diskussion insbesondere im Finanzsenat und der Politik nun auf die Frage konzentriert, warum denn dieselben Leistungen zu extrem unterschiedlichen Preisen angeboten werden. Jeder von uns weiß, dass hier Leistungen von unterschiedlicher Qualität zu diesen unterschiedlichen Entgelten geführt haben. Trotzdem wird nun in Berlin eine sehr vereinfachte Diskussion geführt und die vermeintlich logische und schnelle Lösung vorgeschlagen, man möge doch bei allen Entgelten im oberen Drittel der Rangliste einfach zehn Prozent absenken. Man mag sich fragen, warum wir dann überhaupt noch über Qualitätsentwicklung reden.

Die Intention des Paragrafen 78 a ff. SGB VIII ist es, dass es genau zu solchen Entwicklungen nicht kommt. Das Beispiel zeigt, es gibt noch viel zu tun, um die sinnvollen Effekte des Paragrafen 78 a ff. SGB VIII umfassend zu nutzen. Natürlich müssen wir freien Träger uns Vergleichen stellen, aber es soll

dann bitte nicht nur um unsere Entgelte, sondern auch um unsere Leistungen und Qualität gehen. Ich halte echte Vergleiche für wichtig und richtig und verhehle nicht, dass sie auch Einsparpotenziale eröffnen.

Aber ich will in der Frage der Qualitätsentwicklungsvereinbarung nicht nur jammern. Der Paragraph 78 a ff. SGB VIII hat bei vielen öffentlichen und freien Trägern die Diskussion über Qualität und deren Weiterentwicklung auch positiv gefördert. Es gibt bundesweit viele Beispiele, in denen freie Träger mit den zuständigen Jugendämtern in sehr konstruktive Prozesse eingestiegen sind, um die Qualität der jeweiligen Arbeit zu beschreiben und gemeinsam weiterzuentwickeln.

Dieser wichtige Dialog hat beispielsweise in der Stadt Dortmund dazu geführt, dass es dort zwischen dem Jugendamt und allen freien Trägern sehr konkrete gemeinsam vereinbarte Verfahren zur Entwicklung von Qualität und deren Überprüfung gibt. Da wurde von keiner Seite etwas festgesetzt, sondern fachlich orientiert von beiden Seiten vereinbart.

Als Träger befinden wir uns zum Beispiel mit einer Einrichtung in einem intensiven Prozess zur Weiterentwicklung der Qualität des Hilfeplanverfahrens. Übrigens ist dabei auch die Qualitätsentwicklung auf Seiten des Jugendamtes mit einbezogen. Diese an vielen Orten stattfindenden Verständigungsprozesse, bezogen auf die Qualitätsentwicklung und die damit abgeschlossenen Vereinbarungen, machen Mut und sind ein Zeichen dafür, dass die Regelungen des Paragraphen 78 a ff. SGB VIII richtig und sinnvoll sind. Wahrscheinlich brauchen wir noch Zeit, um dieses – noch neue – Verfahren wertzuschätzen.

Die oft noch praktizierte Alternative zu einem eher diskursiven Verfahren sind bundes- oder landesweit festgelegte starre Leistungsgruppen, wie sie in anderen sozialen Hilfesystemen zum Teil umgesetzt sind. Ich glaube, dass wir damit dem wirklichen Hilfebedarf von Kindern und Jugendlichen und ihren Familien in unserer komplexen und vielgestaltigen gesellschaftlichen Realität nicht gerecht werden.

## Siebter Schritt: Die Entgeltvereinbarung wird abgeschlossen

Obwohl viele der Ansicht sind, hierbei handele es sich um die vermeintlich zentrale Vereinbarung, hoffe ich, deutlich gemacht zu haben, dass aus meiner Sicht die ersten beiden Vereinbarungen wesentlich wichtiger sind, denn sie bilden die Grundlage für die nun zu ermittelnden Entgelte.

In diesem Zusammenhang gibt es in der Praxis immer wieder das Problem, die eingereichten Unterlagen binnen der im Gesetz festgelegten Sechswochenfrist zu prüfen. Ich gebe zu, die Bearbeitungszeit kann ein Problem sein, und wenn es hier zu anderen gesetzlichen Fristen kommen würde, hätte ich dafür Verständnis. Aber das zentrale Problem bei diesem Verfahren scheint mir die Aussagekraft der eingereichten Unterlagen zu sein. Das Verfassen und Zusammenstellen von Unterlagen folgt nach meiner Erfahrung quer durch alle Bundesländer sehr unterschiedlichen Praktiken, die stark geprägt sind von individuellen Auffassungen und Einstellungen.

Eine weitere wichtige Frage ist die Akzeptanz des Prinzipes der Prospektivität. Prospektive Entgelte können nur kalkulierte Entgelte auf Basis der beschriebenen Leistung und deren Qualität sein. Deshalb sind zum Beispiel rückwirkende Ergebnisse der Einrichtungen uninteressant für den öffentlichen Jugendhilfeträger. Wir haben uns bewusst vom Selbstkostendeckungsprinzip verabschiedet. Das heißt auch, es hat eine klare Risikoverlagerung in Richtung freie Träger gegeben, mit der wir freien Träger nun leben. Deshalb ist es für mich auch nicht nachvollziehbar, warum es immer noch Jugendämter gibt, die wissen wollen, wie das Ergebnis des letzten Jahres war, um daraus Schlüsse für das Entgelt des kommenden Jahres zu ziehen. Wenn die Einbeziehung zeitlich zurückliegender Ergebnisse zur Folge hätte, dass ich den Verlust des letzten Jahres in meine neue Kalkulation einbeziehen kann, bin ich auch sofort damit einverstanden. Nur dann haben wir das alte Selbstkostendeckungsprinzip wieder. Dieses ist aber explizit von den kommunalen Spitzenverbänden abgelehnt worden.

Das System der Prospektivität erfordert von den öffentlichen Trägern die Akzeptanz der vom freien Träger kalkulierten Entgelte. Das heißt konkret, ich kann als freier Träger zum Beispiel nicht – wie im letzten Jahr konkret von uns gefordert –

einen realen Anlagespiegel für das kommende Jahr, bezogen auf einzelne Wohngruppen, vorlegen, sondern ich kann sagen, für die Anschaffungen von Möbeln oder Autos kalkuliere ich die Summe XY oder auf der Grundlage meines Stellenplanes ohne Nennung konkreter Personen kalkuliere ich die Summe XY an Personalkosten.

Ich weiß, dass dieses Denken manchen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der wirtschaftlichen Jugendhilfe schwer fällt, aber wenn ich das System der Prospektivität will, ist dies die logische Konsequenz. Natürlich kann dieses System bedeuten, dass ich als freier Träger in einem Jahr mit einem bestimmten Angebot Rücklagen bilden kann – aber es kann auch bedeuten, dass ich zum Beispiel die Auslastung nicht erreiche und Verluste mache. Den öffentlichen Jugendhilfeträger muss beides nicht interessieren.

Für diese Phase der Vereinbarung können gemeinsam vereinbarte Regelungen eines Rahmenvertrages sehr hilfreich sein. Zum Beispiel haben sich gemeinsam landesweit festgelegte Rahmenbedingungen für Investitionsfolgekosten als sinnvoll erwiesen.

Allerdings sollte dabei auch immer bedacht werden, dass zu enge Landesregelungen die einrichtungsindividuellen Entwicklungen hemmen und somit flexible, individuelle, innovative Hilfen nicht entwickelt werden. Hier eine sinnvolle Balance zu schaffen ist die Aufgabe landesweiter Kommissionen. Es gibt Rahmenverträge, die sehr viel Nebenkosten in einer gemeinsamen Pauschale zusammengefasst haben. Mein Eindruck ist, dass in den betreffenden Ländern der Verwaltungsaufwand für öffentliche und freie Träger wesentlich geringer ist als in den Ländern, in denen alle oder viele Nebenkosten einzeln abgerechnet werden müssen. Für dieses Verfahren der Entgeltberechnung gäbe es noch sehr viel an Umsetzungsproblemen zu berichten, aber auch an positiven Erfahrungen und Perspektiven.

Ich wiederhole vor dem nächsten Schritt noch einmal: Die Entgeltvereinbarung ist nicht entscheidend. Die anderen beiden Vereinbarungen sind wesentlich wichtiger und bieten die Voraussetzung für dieses dritte Verfahren.

Achter Schritt: Die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung wird abgeschlossen

Es gibt in unterschiedlichen Rahmenverträgen unterschiedliche Muster für den Abschluss von Vereinbarungen. Wichtig ist, dass alle drei Vereinbarungen im Vertragstext erwähnt werden. Nach meiner Einschätzung wird der Abschluss von Vereinbarungen mittlerweile als laufendes Geschäft der Verwaltung der Jugendämter gesehen, auch wenn in diesem Zusammenhang immer wieder die Frage aufgetaucht ist, ob der Abschluss der Vereinbarungen Aufgabe des Jugendhilfeausschusses ist. Problematisch bleibt nach wie vor die Frage des Umganges mit den Einrichtungen, die die öffentlichen Träger selbst vorhalten. Hier kommt es mitunter zu unterschiedlicher Handhabung und Bewertungsmaßstäben, und freie Träger schauen da berechtigterweise sehr kritisch hin.

In dem hier geschilderten idealtypischen Prozess der Vereinbarung bin ich nun an ein gutes Ende gekommen, wohl wissend, dass es manchmal auch unüberbrückbare Positionen gibt. Für diesen Fall gibt es die Schiedsstellen, die eine auf den jeweiligen Fall bezogene Lösung finden werden. Man muss aber deutlich sagen, die meisten Vereinbarungen werden einvernehmlich abgeschlossen.

Neunter Schritt: Sich gemeinsam freuen, dass es auf der Basis einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zu einem guten Ergebnis gekommen ist

Dieser etwas salopp formulierte Schritt ist nicht zu unterschätzen! Nach guter Arbeit ist es wichtig, diese auch bewusst als solche wahrzunehmen und vertrauensbildende Maßnahmen für die weitere Zusammenarbeit zu vereinbaren. Dies kann zum Beispiel bedeuten, dass man sich über Entwicklungen in der Einrichtung immer wieder informiert und als freier Träger die Sicherheit hat, bei problematischen Entwicklungen in der Einrichtung einen verlässlichen Ansprechpartner im Jugendamt zu haben. Es kann auch Sicherheit für das Jugendamt bedeuten, weil man dort weiß, dass die Einrichtung mit Sorge dafür trägt, dass Kinder, Jugendliche oder Familien nicht unnötig lange oder unnötig kostenintensiv betreut werden.

Also: Den wichtigen Prozess der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung bewusst abschließen! Es ist ein Grund zur gemeinsamen Freude.

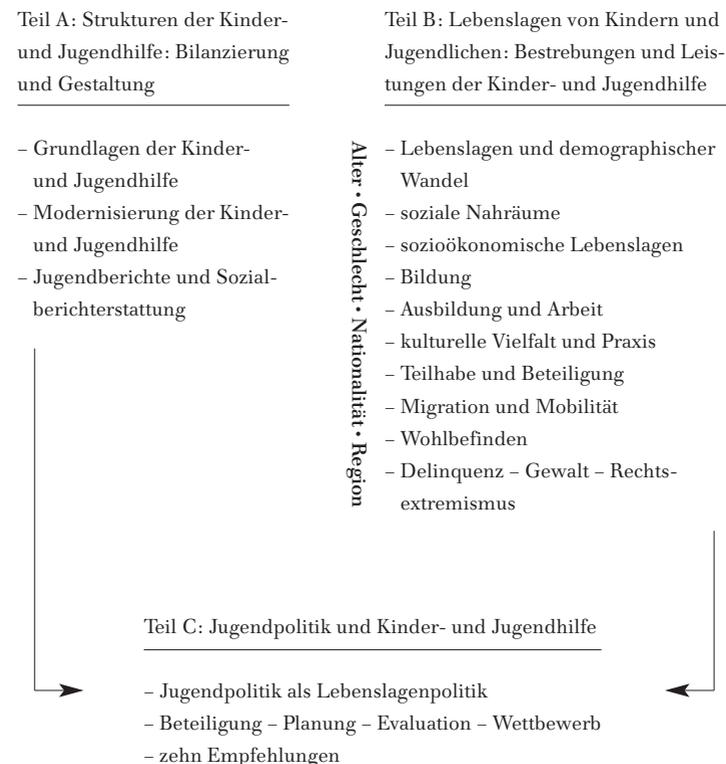
## Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb

Die Sachverständigenkommission des elften Kinder- und Jugendberichtes hat den Kinder- und Jugendbericht unter das Motto „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“ gestellt. Dieses Motto, das sich wie ein roter Faden durch alle Berichtsteile hindurchzieht, ist auch für den abschließenden Teil C des Kinder- und Jugendberichtes „Jugendpolitik und Kinder- und Jugendhilfe“ erkenntnisleitend, die hierin enthaltenen Empfehlungen beinhalten die Formulierung weiterführender Perspektiven als Ergebnis der in Teil A dargelegten und analysierten Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe und der in Teil B untersuchten Verhältnisbestimmung zwischen Lebenslagen der Kinder und Jugendlichen einerseits und der darauf bezogenen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe andererseits. Für die Leserin beziehungsweise den Leser des Berichtes ergibt sich daraus die (von manchen auch als Zumutung empfundene) Anforderung, den elften Kinder- und Jugendbericht als Ganzes – und eben nicht nur in Teilabschnitten – zur Kenntnis nehmen zu müssen, um die in dem abschließenden Teil vorgelegten Schlussfolgerungen im Rahmen des Gesamtkonzeptes nachvollziehen, interpretieren und kritisieren zu können. Für die Auseinandersetzung mit den Überlegungen zu einem fachlich regulierten Qualitätswettbewerb, die den in der fachlichen Rezeption strittigsten Teil des elften Kinder- und Jugendberichtes darstellen, ist die Anforderung, den Bericht als Ganzes zu sehen, insofern entscheidend, da diese Überlegungen erstens einen Baustein einer modernisierten Kinder- und Jugendhilfe darstellen, der in einem wechselseitigen Zusammenhang mit den weiteren Bausteinen „Beteiligung“, „Planung“ und „Evaluation“ steht. Richtig eingeschätzt werden – im Sinne der Kommission – können diese Überlegungen zum Qualitätswettbewerb in ihrem Gehalt und in ihrer Tragweite nur dann, wenn sie eingebettet in das Gesamtmotto des

Kinder- und Jugendberichtes (Einleitung) gelesen werden, aufbauend auf den Strukturen (Teil A) und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (Teil B) resümierend und damit insgesamt als Beitrag der Kinder- und Jugendhilfe für die Wahrnehmung ihrer öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1

### Elfter Kinder- und Jugendbericht „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“



Im Weiteren sollen nun die Ausgangsbedingungen für einen fachlich regulierten Qualitätswettbewerb dargestellt, dessen Kernstrukturen zusammengefasst und einige Schlussfolgerungen aus der ersten Rezeption dieses Modells skizziert werden, wobei der Gesamtzusammenhang zu allen Berichtsteilen des elften Kinder- und Jugendberichtes verdeutlicht werden soll und der Stellenwert des Modells im Kontext aller Bausteine

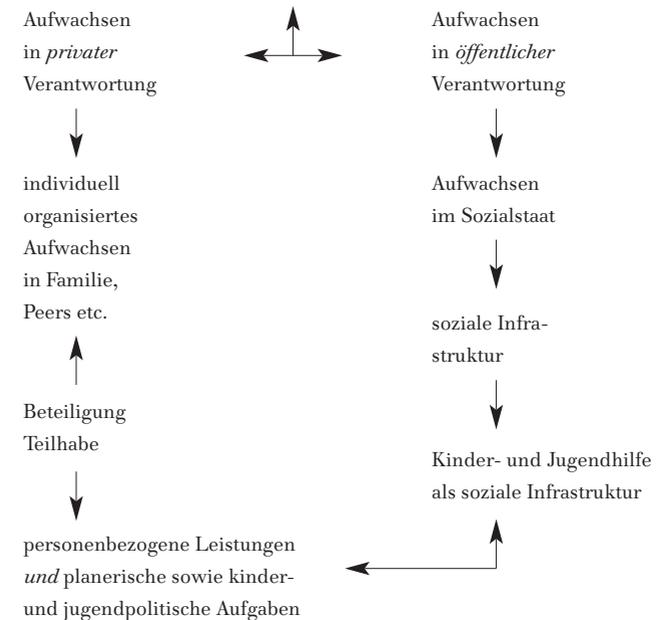
einer modernisierten Kinder- und Jugendhilfe veranschaulicht wird (siehe hierzu auch einen ähnlichen Beitrag von Böllert 2002).

### Ausgangssituation

Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung heißt, dass sich die Lebensbedingungen junger Menschen dahingehend entscheidend verändert haben, dass – zusätzlich und nicht anstelle der privaten Verantwortung der Familie für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen – das Aufwachsen vermehrt in öffentlichen Räumen und Institutionen stattfindet, die in einem erheblichen Umfang sozialstaatlich verantwortet sind. Das Motto des elften Kinder- und Jugendberichtes thematisiert insofern in erster Linie ein neues Entsprechungsverhältnis von privater und öffentlicher Verantwortung, das sich allerdings in den aktuellen Debatten und Kontroversen über einen Abbau oder Umbau des Sozialstaates in keiner Weise angemessen widerspiegelt. Die Infragestellung des bundesrepublikanischen Sozialstaatsmodells und daraus geschlussfolgerter Notwendigkeiten tiefgreifender Einschnitte in das bisherige Sicherungssystem laufen stattdessen darauf hinaus, den Zusammenhang von wachsenden Anforderungen an eine gelingende Lebensführung einerseits und einer damit einhergehenden stärkeren Angewiesenheit auf öffentliche Unterstützungsleistungen andererseits auszublenken und dadurch bereits existierende Ausgrenzungstendenzen zu verschärfen. Aber auch die Diskussionen um eine unbestritten erforderliche Modernisierung des Sozialstaates sind durch eine eigentümliche Schiefelage geprägt; sie lassen die Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen weitgehend unberücksichtigt und konzentrieren sich vorrangig auf die Reform der Sozialversicherungssysteme. An dieser Stelle fordert die Sachverständigenkommission des elften Kinder- und Jugendberichtes einen Perspektivenwechsel zu Gunsten einer stärkeren Berücksichtigung von Familien, Kindern und Jugendlichen im Sinne der politischen Gestaltung und Absicherung einer sozialen Infrastruktur, also des Ausbaues sozialer Dienstleistungen und Hilfen zur Stärkung eigener Ressourcen prinzipiell für alle Kinder, Jugendlichen und ihre Familien. Eine solche soziale Infrastruktur ist insgesamt Ausdruck der öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen, ist konstitutive Voraussetzung für die Wahrnehmung der privaten Verant-

wortung aller und nicht nur sozial benachteiligter Familien für das Aufwachsen der nachwachsenden Generationen. Sie ist somit eine grundlegende sozialstaatliche Aufgabe, ist Auftrag einer ressortübergreifenden Kinder- und Jugendpolitik; ihr Aufbau und ihre Gewährleistung fallen damit schließlich auch in den Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendhilfe, die von daher personenbezogene und planerische sowie kinder- und jugendpolitische Aufgaben wahrzunehmen hat. Gerade auf der Grundlage von Beteiligung und Teilhabe ist die Kinder- und Jugendhilfe besonders prädestiniert, in ein unmittelbares Entsprechungsverhältnis zur privaten Verantwortung von Familie zu treten (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2  
Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen



Eingebettet in eine Organisationsstruktur, die durch die starke Stellung der freigemeinnützigen Träger, die zentrale Rolle und Zweigliedrigkeit der Jugendämter und die Funktion der Landesjugendämter als Beratungs-, Fortbildungs- und Aufsichtsinstanz charakterisiert ist, und aufbauend auf den fachlichen Leitlinien und Standards der Lebenswelt- und Dienstleistungsorientierung

und der Professionalität, hat die Kinder- und Jugendhilfe ein breites Spektrum von differenzierten Konzepten, Arbeitsformen und Methoden hervorgebracht, das längst nicht mehr durch die tradierte Dichotomie von Eingriffsverwaltung und monetärer Leistung geprägt ist. Bei aller Komplexität des Finanzierungssystems der Kinder- und Jugendhilfe und bei aller Heterogenität der Personalstruktur kann festgehalten werden, dass es trotz der zunehmenden Spar- und Abbaudebatten bislang nicht zu wesentlichen Einbrüchen in das Finanzvolumen der Kinder- und Jugendhilfe gekommen ist, wobei hierbei die erheblichen Belastungen der kommunalen Ebene mit einem Finanzierungsanteil von rund sechzig Prozent perspektivisch eine andere Lastenverteilung erforderlich machen – die in diesem Kontext formulierte Forderung, dass zukünftig die Ausgaben den Aufgaben folgen müssen, hat in der Stellungnahme der Bundesregierung zum Jugendbericht allerdings keine Zustimmung gefunden. Des Weiteren ist die Personalstruktur trotz aller notwendigen Differenzierungen in Bezug auf einzelne Handlungsfelder und im Kontext erheblicher Ost-West-Unterschiede durch einen enormen quantitativen Ausbau und eine qualitative Verbesserung gekennzeichnet (siehe dazu Kapitel A.I des Kinder- und Jugendberichtes).

Grundsätzlich ist die Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren zu einem integralen Bestandteil einer sozialen Infrastruktur geworden, indem sie bedarfsabhängige Dienstleistungsangebote entwickelt, die im Prinzip allen zur Verfügung gestellt werden. Der damit einhergehende Funktionszuwachs der Kinder- und Jugendhilfe wird im elften Kinder- und Jugendbericht anhand einer differenzierten Analyse der Lebenslagen junger Menschen (siehe Berichtsteil B) dokumentiert. Die objektiven Lebensbedingungen und subjektiven Einstellungen, Orientierungen und Wertigkeiten, Milieus und Kulturen der jungen Generation werden hierdurch gleichermaßen erfasst und in ein Verhältnis zu den Anforderungen und Spielräumen der Lebensbewältigung gesetzt. Subjektive Handlungsoptionen und Bewältigungsmuster werden dadurch als Ergebnis einer individuellen Auseinandersetzung mit den objektiven Lebensbedingungen interpretierbar. Vor diesem Hintergrund können dann die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe eingeschätzt werden, indem man folgende Fragen beantwortet:

- Was ist der besondere Beitrag der Kinder- und Jugendhilfe für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen?
- In welcher Form nimmt die Kinder- und Jugendhilfe aktuell ihre öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen wahr?
- Wie sollte die Kinder- und Jugendhilfe dies, bezogen auf die Lebenslagen ihrer Adressatinnen und Adressaten, zukünftig tun?

Der Funktionszuwachs der Kinder- und Jugendhilfe findet seinen offensichtlichsten Ausdruck in einer durch die Kinder- und Jugendhilfestatistik dokumentierten Ausweitung der Inanspruchnahme ihrer Leistungen. Er ist zugleich als Reaktion auf eine stärkere Anerkennung der öffentlichen Unterstützung des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen zu interpretieren und täuscht dennoch nicht darüber hinweg, dass in Bezug auf die in den Lebenslagen junger Menschen zum Ausdruck kommenden sozialen Ungleichheiten und im Zusammenhang mit den ungleichen Unterstützungsleistungen der Kinder- und Jugendhilfe für verschiedene Adressatengruppen nach wie vor ein erheblicher Veränderungsbedarf existiert. Entsprechende Empfehlungen sind am Ende aller Kapitel des Berichtsteiles B formuliert worden.

Auch in Bezug auf die grundlegenden Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe können auf der einen Seite zentrale Modernisierungsbestrebungen, auf der anderen Seite aber auch wesentliche Modernisierungsnotwendigkeiten konstatiert werden, ohne dass die Strukturen im Kern selbst infrage gestellt werden. So hat die mit der Debatte über die „Neue Steuerung“ einhergehende massive Kritik an den Organisationsformen der Kinder- und Jugendhilfe in der Praxis bei weitem nicht zu den erheblichen Folgen geführt, wie dies allgemein behauptet wird. 82 Prozent der Kommunalverwaltungen unterhalten nach wie vor ein eigenständiges Jugendamt, 14 Prozent ein kombiniertes Amt (zum Beispiel Jugend- und Sozialamt), und nur in vier Prozent der Fälle kommt es zu einer Vermischung der Aufgaben innerhalb eines kombinierten Amtes (siehe dazu Kapitel A.I.2.1.2 sowie Mamier, Seckinger, Pluto, van Santen und Zink 2002). Ebenso ist die starke Stellung der freien Träger nahezu unverändert geblieben: 63 Prozent aller Einrichtungen befinden

sich in freier Trägerschaft, knapp 36 Prozent in öffentlicher und lediglich 1,4 Prozent in privatgewerblicher Trägerschaft (siehe dazu Kapitel A.I.2.1.1 sowie Bissinger et al. 2002). Eine angemessene Beschreibung der tatsächlichen mit der Neuen Steuerung einhergehenden Veränderungen kann schließlich nur dann gelingen, wenn deren Elemente (Kontraktmanagement, Berichtswesen und Controlling, Produkte, Kosten-Leistungs-Rechnung, Qualitätsmanagement – Kapitel A.II.1.1) in ihren Auswirkungen auf sechs unterschiedlichen Beobachtungsebenen analysiert werden, nämlich auf den Ebenen

- der Binnenperspektive des zweigliedrigen Jugendamtes,
- des Jugendamtes als Teil der Kommunalverwaltung,
- des Verhältnisses von Jugendamtsverwaltung und freien Trägern,
- der Binnenperspektive der Einzeleinrichtung,
- der unmittelbaren Leistungserbringung für die Adressatinnen und Adressaten,
- der Kooperation mit anderen Instanzen (siehe dazu Kapitel A.II.2).

Zentrale Veränderungen lassen sich allerdings vor allem in Hinblick auf die Modernisierung der Finanzierungsstrukturen festhalten (Finanzierungsformen gemäß Paragraf 78 a bis g Kinder- und Jugendhilfegesetz, Fachleistungsstunde, Zuwendungen und Kostenvereinbarungen, Sozialraumbudgets – Kapitel A.II.1.5). Die entsprechende Umsetzung ist vor allem daran zu messen, ob und inwieweit sie der Bedarfsorientierung der Leistungen und dem Wunsch- und Wahlrecht der Adressatinnen und Adressaten Rechnung trägt. Daran, dass dies in aller Regel der Fall ist, hat die Sachverständigenkommission erhebliche Zweifel geäußert, stattdessen erkennt sie deutliche Anzeichen für einen preisgesteuerten Kostenwettbewerb auf der kommunalen Ebene.

Unter der Maßgabe der Kostenreduktion werden zu Gunsten eines Quasimarktes fachliche Standards der Kinder- und Jugend-

hilfe aufgegeben, das heißt, dass weitgehend ohne Adressatenbeteiligung das Angebot ausgesucht wird und die entsprechenden Leistungen durch den Träger erbracht werden, der dafür das geringste Entgelt verlangt: Der Billigste ist dann der Beste, Entscheidungsgrundlage ist nicht die Qualität einer Leistung, sondern nur noch deren Preis. Deutliche Anzeichen für solche Orientierungen sind

- die Ausschreibungspraxis in der Jugendberufshilfe,
- die Preissenkungen bei Fachleistungsstunden auf Basis ausschließlich fiskalischer Begründungen,
- die Festlegung von Leistungsgrenzen unabhängig vom Bedarf,
- die Budgetierung von Leistungen, auf die ein individueller Rechtsanspruch besteht,
- die Instrumentalisierung des Hilfeplanverfahrens zur Durchsetzung der jeweils kostengünstigsten Unterstützungsform.

Konsequenzen solcher Vorgehensweisen sind folgende:

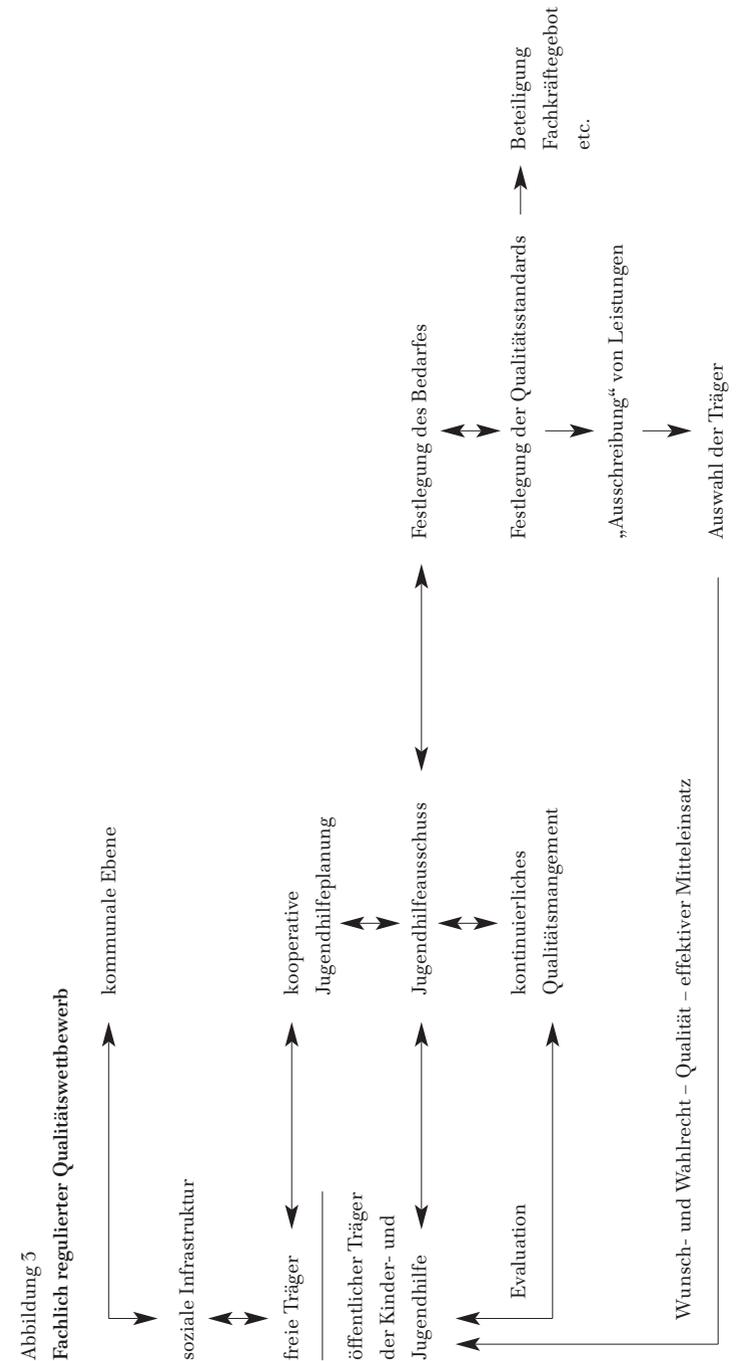
- Es ergeben sich Einschnitte in die Trägervielfalt, wenn nur noch der billigste Träger die finanziellen Mittel zur Durchführung des Angebotes erhält mit der Folge, dass das Wunsch- und Wahlrecht der Adressatinnen und Adressaten ausgehöhlt wird.
- Es kommt zu kurzfristigen Trägerwechseln im Kontext des Jährlichkeitsprinzipes vertraglicher Vereinbarungen auf Basis von Preisverhandlungen, die erhebliche Arbeitsplatzunsicherheiten für das Personal in der Kinder- und Jugendhilfe und Betreuungsabbrüche für die Adressatinnen und Adressaten zur Folge haben.
- Weit gehende Abstriche an der Qualität der Leistungen zeichnen sich ab, die zum Beispiel in der Umgehung des Fachkräftegebotes, der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, dem Wegfall von Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Wettbewerb um Preissenkungen zum Ausdruck kommen.

- Die Verdrängung kleinerer freier Träger ist zu befürchten, da diese kaum Möglichkeiten haben, dem Kostendruck durch Umschichtungen der Kosten und die Erschließung anderer Finanzierungsquellen zu begegnen.
- Die Aufgabe eines partnerschaftlichen Verhältnisses von öffentlichen und freien Trägern auf der Grundlage von Preisverhandlungen ist absehbar.
- Der öffentliche Träger gerät in eine widersprüchliche Rolle, da er die Gesamtverantwortung für die Kinder- und Jugendhilfe behält, dabei das Betätigungsrecht der nichtöffentlichen Träger berücksichtigen muss und verpflichtet ist, eine Leistungsreserve vorzuhalten, da die Leistungserbringung durch die nichtöffentlichen Träger freiwillig ist.

### Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb

In der Auseinandersetzung mit diesen Tendenzen hat die Sachverständigenkommission das Modell eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes entwickelt, mit dem die Bausteine einer modernisierten Kinder- und Jugendhilfe systematisch aufeinander bezogen werden und das die Wahrnehmung der öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen gewährleisten soll und dabei zugleich den Modernisierungsanforderungen der Kinder- und Jugendhilfe entspricht (siehe Abbildung 3).

Kernelement dieses Modells ist, dass auf der kommunalen Ebene die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ihren Ausdruck findet in einer sozialen Infrastruktur für Familien und junge Menschen. Dies bedeutet, dass auf der kommunalen Ebene zu entscheiden ist, welchen Beitrag die Kommune für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen leisten muss, auf welche öffentlichen Unterstützungsleistungen Familien, Kinder und Jugendliche im kommunalen Raum angewiesen sind und in welcher Angebotsstruktur dieser Unterstützungsbedarf angemessen zum Ausdruck kommt und adäquat befriedigt wird.



Die Kinder- und Jugendhilfe ist bei der Gestaltung einer solchen sozialen Infrastruktur in besonderem Maße herausgefordert. Schließlich gewährleisten freie und öffentliche Träger mit ihren unterschiedlichen Leistungen in erheblichem Umfang das Angebotsspektrum dieser Infrastruktur. Die Frage allerdings, inwieweit dieses Spektrum dem tatsächlichen Bedarf der Adressatinnen und Adressaten entspricht und die politisch vereinbarten Vorstellungen einer kommunalen sozialen Infrastruktur widerspiegelt, kann letztendlich nur durch die Ergebnisse einer kooperativen Jugendhilfeplanung, die die Entscheidungsgrundlage für die entsprechenden Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses sind, beantwortet werden.

Wenn die kooperative Jugendhilfeplanung zu einem zentralen Steuerungsmoment für die Ausgestaltung einer kommunalen sozialen Infrastruktur werden soll, wird es zukünftig darauf ankommen, die Defizite der bisherigen Jugendhilfeplanungsverfahren abzubauen (siehe dazu Kapitel C.II.1). Zwar liegen in 95 Prozent aller Jugendamtsbezirke Jugendhilfepläne vor, es geben aber nur 14 Prozent an, über eine Jugendhilfeplanung zu verfügen, die alle wesentlichen Leistungsbereiche des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) erfasst. Das Fehlen einer umfassenden Planungsverantwortung hat zudem seine Entsprechung in den zumeist unzulänglichen Ressourcen für die Jugendhilfeplanung. Unter den für eine kooperative Jugendhilfeplanung maßgeblichen Aspekten der Beteiligung muss außerdem festgehalten werden, dass zusätzlich zu den großen Wohlfahrtsverbänden Beteiligungsdefizite in Bezug auf die Mitwirkung kleinerer Träger und Initiativen bestehen und die Beteiligungsformen der Adressatinnen und Adressaten häufig beschränkt bleiben auf die schriftliche Befragung von Jugendlichen. Vor allem Kinder, Mädchen und junge Menschen mit Migrationshintergründen verfügen über deutlich weniger Chancen, beteiligt zu werden. Die in diesem Zusammenhang erhobenen Daten weisen zudem eine deutliche Beschränkung auf jugendhilfeinterne Strukturen und Angebote auf. Die für eine umfassende Lebenslagenanalyse erforderliche Ausweitung der Planung auf jugendhilfeexterne Aspekte, beispielsweise den Arbeitsmarkt, die schulische Situation und andere kommunale Ressorts, würde von daher dazu beitragen können, die Weiterentwicklung der Jugendhilfeplanung zu einem zentralen Instrument einer kommunalen Jugendpolitik zu forcieren.

Eine durch die kooperative Jugendhilfeplanung fundierte und durch den Jugendhilfeausschuss entschiedene Festlegung des Bedarfes sichert allein aber noch nicht die qualitative Basis einer sozialen Infrastruktur. Wichtig hierfür ist ein kontinuierliches Qualitätsmanagement, mit dem Qualitätsstandards beschrieben werden, die über die bloß quantitative Abbildung des Leistungskataloges des KJHG ebenso hinausreichen wie über die rein formale Festlegung der Kosten der Leistung. Die Festlegung solcher Qualitätsstandards durch den Jugendhilfeausschuss soll deren Transparenz ermöglichen und sie für alle Träger nicht nur verpflichtend festlegen, sondern auch nachvollziehbar werden lassen. Im Kontext des Modellcharakters eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes hat die Sachverständigenkommission einerseits darauf verzichtet, detaillierte Qualitätsstandards zu benennen, andererseits aber die Einhaltung und Überprüfbarkeit des Fachkräftegebotes und den Nachweis der Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten als grundlegende Qualitätsstandards besonders hervorgehoben.

Was bislang fehlt, sind zum einen Verfahren, mit denen die Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten nachprüfbar dokumentiert wird. Zum anderen existieren keine gesicherten Daten darüber, wie vor allem in dem weitgehend anerkannten Verfahren der Hilfeplanung die Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten realisiert wird, wie diese institutionell verankert ist, auf welchen Verfahren der sozialpädagogischen Diagnose und Fallbeschreibung die Beteiligung aufbaut, welche Adressatinnen und Adressaten beteiligt werden und mit welchen Wirkungen dies geschieht. Dies aber bedeutet, dass es der Kinder- und Jugendhilfe bisher nicht gelungen ist, eines ihrer eigenen zentralen Verfahren so zu qualifizieren, dass es Beteiligung ermöglicht und fördert.

Auf der Grundlage der Bedarfsfestlegung und der Festlegung von Qualitätsstandards werden in dem Modell eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes die Leistungen, die eine soziale Infrastruktur ausmachen, durch den Jugendhilfeausschuss „ausgeschrieben“, wobei hier Ausschreibung im Sinne eines Interessenbekundungsverfahrens gemeint ist. Das heißt, da es für die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe keine Ausschreibungspflicht gibt, kann der Jugendhilfeausschuss die freien Träger auffordern, ihr Interesse an der Übernahme einer

solchen Leistung zu bekunden, und dies gegenüber dem öffentlichen Träger ebenfalls tun, beziehungsweise die freien Träger können selbstinitiiert ein solches Interesse deutlich machen. Entscheidend ist dann das Verfahren der Auswahl der Träger: Ausschlaggebend für diese Auswahl ist in erster Linie der durch die jeweiligen Träger zu erbringende Nachweis der Einhaltung der festgelegten Qualitätsstandards. Es erfolgt somit ein Wettbewerb um Qualität und nicht um Kosten, an dem alle Träger gleichberechtigt teilnehmen können, die in der Lage sind, die eingeforderten Qualitätsstandards zu erfüllen. Ziel eines solchen Qualitätswettbewerbes ist die fachliche Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur auf kommunaler Ebene.

Hinzu kommt, dass die Pluralität des Angebotes und damit das Wunsch- und Wahlrecht der Adressatinnen und Adressaten in jedem Falle sicherzustellen sind, das heißt, in Relation zur Größe und Einwohnerstärke des Einzugsbereiches ist eine angemessene Anbieterzahl sicherzustellen, was auch für kleinere Kommunen und Landkreise gilt. Über die Dauer der Hilfeleistungen durch einen Anbieter wird vorrangig auf der Grundlage fachlicher Begründungen und nicht nach Haushaltsjahren, auf Basis von Kostengesichtspunkten oder in Abhängigkeit von Investitionen durch den Anbieter entschieden. Leistungsvereinbarungen als Rahmenverträge können über mehrere Jahre hinweg abgeschlossen werden, wenn regelmäßig die Einhaltung der Qualitätsstandards überprüft wird. Um Betreuungsabbrüche zu verhindern und für das Personal Übergangsfristen einrichten zu können, sollen begonnene Hilfen auch bei einem durch die Nichteinhaltung der Qualitätsstandards (zum Beispiel Missachtung des Fachkräftegebotes) erforderlich gewordenen Trägerwechsel von dem vorherigen Leistungserbringer zu Ende geführt werden können, wenn dies fachlich sinnvoll und notwendig ist und von den Adressatinnen und Adressaten gewünscht wird. Der effektive Mitteleinsatz als Entscheidungsgrundlage bei der Auswahl der Träger kommt vor allem dann als Differenzierungskriterium zum Tragen, wenn mehr Träger – bei vergleichbarer Einhaltung der Qualitätsstandards – als nach der Bedarfsfestlegung und zum Erhalt der Pluralität des Angebotes erforderlich finanzielle Mittel zur Erbringung einer Leistung beantragen.

„Prinzipiell können alle Leistungen und Einrichtungen (mit Ausnahme hoheitlicher Aufgaben) der Kinder- und Jugendhilfe durch nicht-öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe erbracht werden. Der öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe würde demzufolge nur noch in den Fällen selbst als unmittelbarer Anbieter von Leistungen in Erscheinung treten, in denen ein anderer Weg durch das KJHG oder weitere rechtliche Grundlagen ausgeschlossen ist, oder aber kein freier Träger die Bereitschaft signalisiert hat, die Leistung zu erbringen. Darüber, ob und inwieweit zur Wahrung eines pluralen Angebotes der Kinder- und Jugendhilfe weitere Leistungen durch den öffentlichen Jugendhilfeträger erbracht werden sollen, entscheidet der Jugendhilfeausschuss“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002, S. 259). Festgehalten werden muss von daher, dass erstens der Jugendhilfeausschuss das entscheidungsmächtige Gremium werden soll, das grundsätzlich in allen Fällen darüber berät und befindet, welcher Träger das Angebot einer Leistung übernimmt. Dies setzt allerdings voraus, dass die starke Stellung des Jugendhilfeausschusses im Modell eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes dahingehend eingeschränkt wird, dass die bereits existierenden Regelungen zur Befangenheit auch umgesetzt werden, das heißt, dass ein Träger, der gleichzeitig im Jugendhilfeausschuss vertreten ist und sich für die Übernahme eines Angebotes interessiert, an den entsprechenden Abstimmungsprozessen nicht teilnehmen kann. Zweitens muss betont werden, dass in den Fällen, in denen der öffentliche Träger als Leistungserbringer in Erscheinung tritt, er ebenfalls seine besondere Eignung durch die Teilnahme an einem Wettbewerb um Qualität nachweisen können muss. Der mögliche Rückzug des öffentlichen Trägers als Leistungserbringer soll drittens Kapazitäten dafür schaffen, dass die Profilierung der kommunalen Jugendämter durch eine stärkere Konzentration auf die skizzierten Aufgaben der Jugendhilfeplanung und des Qualitätsmanagements beginnen kann. Ergänzt wird diese Profilierung des öffentlichen Jugendhilfeträgers zudem durch die Übernahme der Aufgaben der Evaluation (siehe dazu Kapitel C.II.1).

Während die Jugendhilfeplanung und die Hilfeplanung mittlerweile – trotz aller Schwächen ihrer Umsetzung – zu den unhinterfragbaren fachlichen Standards der Kinder- und Jugendhilfe gehören, fehlt es der Kinder- und Jugendhilfe an Wissen, das sie

in die Lage versetzen würde, begründet Auskunft über die Wirkungen ihrer Leistungen geben zu können. Evaluation als fachliche Bewertung der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe, so zum Beispiel als Überprüfung der Beteiligungschancen ihrer Adressatinnen und Adressaten, ermöglicht aber eine kontinuierliche Überprüfung der Effekte des Qualitätswettbewerbes und erlaubt – eingebunden in eine regionale Sozialberichterstattung – die kontinuierliche Überprüfung der Angemessenheit der sozialen Infrastruktur und Rückschlüsse auf deren Veränderungs- und Aktualisierungsnotwendigkeiten.

Die Trägerberatung, die Entwicklung von umfassenden Qualitätsstandards, von Evaluationsverfahren, des Controllings und die Aufsicht über Einrichtungen sind die Kernaufgaben der Landesjugendämter, wobei diese insbesondere gewährleisten sollen, dass die Umsetzung eines Qualitätswettbewerbes regionale Disparitäten nicht verschärft. Grundlage einer Jugend(hilfe)politik auf Länderebene sind die Ergebnisse einer landesweiten Sozialberichterstattung, in die die kommunalen Jugendhilfepläne und Evaluationsresultate einfließen und die von den Landesjugendhilfeausschüssen beraten werden. Diese erhalten ebenso wie die kommunalen Jugendhilfeausschüsse die Möglichkeit, einen „Wettbewerb der guten Ideen“ auszuschreiben, mit dem Innovationsbestrebungen in der Kinder- und Jugendhilfe jenseits der sonstigen Vergabebedingungen finanzieller Förderungen initiiert werden sollen.

Der hervorgehobenen Bedeutung der Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten an der Leistungserbringung der Kinder- und Jugendhilfe, ohne die die Qualität der Leistungen nicht sichergestellt werden kann, wird schließlich auch dadurch Rechnung getragen, dass die Sachverständigenkommission zu bedenken gibt, inwieweit durch die Einrichtung von „Diensten der Verbraucher“ beziehungsweise der Klientenberatung und deren Ergänzung durch unabhängige Beschwerde- und Clearingstellen die Adressatinnen und Adressaten zur Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte ermutigt beziehungsweise dazu befähigt werden sollen.

## Erste Reaktionen

Das Modell eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes hat bereits frühzeitig nach Erscheinen des elften Kinder- und Jugendberichtes Widerspruch hervorgerufen und Kritik provoziert. So formulierte Reiner Pröbß in seiner Stellungnahme zum elften Kinder- und Jugendbericht während der Fachtagung der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“: „Der ehrenwerte Versuch, eine Differenzierung zwischen preisgesteuertem Wettbewerb und fachlich reguliertem Qualitätswettbewerb hinzubekommen, muss scheitern; denn wir bewegen uns immer auf der Ebene von Markt und Wettbewerb, Anbietern und Nachfragern, Qualität und Preis [...]. Ich behaupte, wer mehr Markt und Wettbewerb will, muss auch zur Deregulierung sozialstaatlicher Normen bereit sein und die konstitutive Verfasstheit von Jugendhilfe infrage stellen“ (2002, S. 14 f.). Und auch Joachim Merchel merkt an, „dass im Kinder- und Jugendbericht einige problematische Vorgänge und regionale Fehlentwicklungen generalisiert und erweitert werden zu einem Bedrohungsszenario des ‚preisgesteuerten Kostenwettbewerbs‘, um die fachlich geläuterte Perspektive eines ‚fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs‘ dagegenstellen zu können. Eine solche Argumentationsstrategie ist sicherlich wirkungsvoll, aber sachlich nur von begrenzter Seriosität“ (2002 a, S. 22).

Solche und andere zentrale Kritikpunkte können wie folgt zusammengefasst werden:

- Das Modell trägt den neoliberalen Modernisierungstendenzen des Sozialstaates und damit den Bestrebungen zum Abbau sozialstaatlicher Leistungen Rechnung.
- Wer Wettbewerb sagt, meint immer auch Markt.
- Das Modell generalisiert vereinzelte Missstände.
- Es überschätzt die Bedeutung der „Neuen Steuerung“ und die der Verwaltungsmodernisierung.
- Das Modell gibt die zentrale Stellung der kommunalen Jugendämter auf.

Merchel stellt vor diesem Hintergrund die Frage, ob es sich bei dem Vorschlag eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes „lediglich um ‚Modernisierung‘ im Sinne eines neuen Etiketts handelt, also um eine Spielart des ‚fachlich ambitionierten Sozial-Marketings‘. Aber dann muss auch diskutiert werden, ob man sich mit einer solch offensiven Inanspruchnahme und metaphernartigen Verwendung des aus der Ökonomie entlehnten Etiketts ‚Wettbewerb‘ nicht auch Risiken im Hinblick auf die Semantik künftiger Jugendhilfedebatten einhandelt – eine Frage, bei der jugendhilfepolitische Kalküle wie Aspekte der Ideologiekritik zum Tragen kommen“ (2002 b, S. 41). Hierzu soll abschließend festgehalten werden, dass das Modell ja gerade den Anspruch verfolgt, die Notwendigkeit eines Perspektivenwechsels in den Diskussionen über die Zukunft des Sozialstaates zu betonen, der die Interessen und Bedürfnisse von Familien und jungen Menschen in den Mittelpunkt stellt und dies durch die vorrangige Bedeutung der Ausgestaltung einer sozialen Infrastruktur zum Ausdruck bringt. Eine solche Infrastruktur genügt den Anforderungen der veränderten Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen und einer daraus abgeleiteten öffentlichen Verantwortung aber nur dann, wenn sie durch eine fachlich qualitativ hochwertige Angebotsstruktur charakterisiert ist. Diese soll nun eben nicht durch die Mechanismen eines Quasimarktes, auf dem Kostenfaktoren dominieren, gewährleistet werden, sondern durch den Wettbewerb um Qualität. Der vorgeblich zwingend logische Zusammenhang von Qualitätswettbewerb und Markt wird an keiner Stelle des elften Kinder- und Jugendberichtes hergestellt und ist wohl eher darauf zurückzuführen, dass allein der Gebrauch des Begriffes „Wettbewerb“ bei einigen Rezipienten derartige Assoziationen hervorruft.

Die Behauptung, dass die von der Sachverständigenkommission dargelegten Tendenzen eines preisgesteuerten Kostenwettbewerbes den Fehler machen, Einzelbeobachtungen zu verallgemeinern, basiert auf dem Motto „Was nicht sein darf, ist auch nicht!“. Natürlich kann die Sachverständigenkommission an dieser Stelle kein empirisches Datenmaterial anführen, das ihre Situationsbeschreibung stützen könnte, denn dies hätte zur Voraussetzung, dass Kosteneinsparungen, die über nicht KJHG-konforme Mittel und Wege erwirkt werden, beispielsweise dann, wenn sie Rechtsansprüche von Adressatinnen und

Adressaten aushebeln, entsprechend dokumentiert sein müssten. Die Diskussion dieses Teiles des Modells eines fachlich regulierten Wettbewerbes auf unterschiedlichen Fachveranstaltungen hat aber deutlich gemacht, dass die Kommission in der Einschätzung der Situation eines preisgesteuerten Kostenwettbewerbes wohl eher noch zu zurückhaltend gewesen ist. Unterschiede gibt es allerdings in Hinblick auf die Einschätzungen der freien und der öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe. Während die freien Träger das Modell überwiegend positiv aufnehmen, sind die Vertreter der öffentlichen Jugendhilfe mehrheitlich eher zurückhaltender in ihren Bewertungen. Dies kann bislang aber nicht auf eine tendenzielle Ablehnung des Vorschlages zurückgeführt werden, sondern hängt eher mit einer Skepsis der neuen Rolle gegenüber zusammen, die das Modell dem öffentlichen Träger zuschreibt. Die Sachverständigenkommission hat mehrfach die Bedeutung der kommunalen Jugendämter und der Zweigliedrigkeit der Kinder- und Jugendhilfe gewürdigt, ohne dabei allerdings Modernisierungsnotwendigkeiten aus dem Blick zu verlieren. Der Ausbau einer umfassenden kooperativen Jugendhilfeplanung, die Verantwortung für ein kontinuierliches Qualitätsmanagement, die Institutionalisierung von Evaluationsverfahren und die Gewährleistung der Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten als Kernaufgaben eines zukünftigen kommunalen Jugendamtes schwächen nicht dessen zentrale Stellung innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe, sondern stärken den öffentlichen Träger bei der Wahrnehmung seiner Gesamtverantwortung durch die Konzentration auf planerische und jugendpolitische Aufgaben. Inwieweit und in welchem Umfang die Beibehaltung der Rolle des öffentlichen Jugendhilfeträgers als Leistungserbringer fachlich zwingend erforderlich ist, muss sicherlich noch eingehender diskutiert werden ebenso wie die Möglichkeiten einer deutlicheren Trennung unterschiedlicher Funktionen des Jugendamtes.

Die Kommission hat an verschiedenen Stellen des Jugendberichtes darauf verwiesen, dass der Einfluss der Neuen Steuerung und der Verwaltungsmodernisierung auf die grundlegenden Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe bei weitem nicht so weitreichend ist, wie gerne behauptet wird. Dennoch muss aber konstatiert werden, dass ein Teilbereich der Verwaltungsmodernisierung – nämlich die veränderten Finanzierungsinstru-

mente der Kinder- und Jugendhilfe – für einen Primat der Kostenfrage zweckentfremdet werden.

Die eigentlichen Herausforderungen des Modells liegen von daher auch an anderen Stellen:

- Die Beteiligung der Kinder- und Jugendhilfe an den kommunalen Entscheidungsprozessen über eine soziale Infrastruktur und an deren inhaltlichen Ausgestaltung trägt zu ihrer Repolitisierung im Sinne einer Jugendpolitik als Lebenslagenpolitik bei.
- Das Modell eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes erfordert zwingend eine inhaltliche und fachlich begründete Füllung des Qualitätsbegriffes.
- Das Modell setzt die Erweiterung und Qualifizierung der Jugendhilfeplanung voraus.
- Das Modell befördert die Transparenz der Leistungsvergabe und trägt damit zu einer Gleichstellung aller Träger der Kinder- und Jugendhilfe bei.
- Die Transformation der Aufgaben der kommunalen Jugendämter schärft deren Profilbildung.
- Die starke Stellung der Jugendhilfeausschüsse kann nur dann umgesetzt werden, wenn es gelingt, die Arbeit der Jugendhilfeausschüsse zu professionalisieren.
- Die Bereitstellung und Ausdifferenzierung von Beteiligungsformen stärkt die Position der Adressatinnen und Adressaten im Prozess der Leistungserbringung und macht sie zu einem zwingenden Element der Qualität der Kinder- und Jugendhilfe.
- Planung, Beteiligung und Evaluation sowie ein kontinuierliches Qualitätsmanagement basieren auf einer Professionalität der Hilfen, Angebote und Unterstützungsleistungen, die sich reflexiv mit fachlichen Standards auseinander setzt, die die Mitwirkung der Adressatinnen und Adressaten als konstitutives Element der eigenen Professionalität begreift und

die die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen als zentrale Aufgabenstellung einer fachlich begründeten Kinder- und Jugendhilfe wahrnimmt.

Wenn gegenüber diesen Herausforderungen des Modells eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes leise Zweifel an seiner Realitätstauglichkeit geäußert werden und es vielen als zu utopisch erscheint, kann dieses Unbehagen letztendlich nur dann bearbeitet werden, wenn es gelingt, einen fachlich regulierten Qualitätswettbewerb in Form von Modellvorhaben zu erproben – ein Weg, den auch die Stellungnahme der Bundesregierung als vorsichtige Annäherung an dieses Modell vorschlägt.

## Literatur

Bissinger, Stephan et al. (2002).  
Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe. Fachliche Eckwerte – Organisation – Finanzen – Personal. Expertise zum Elften Kinder- und Jugendbericht.  
Opladen: Leske + Budrich.

Böllert, Karin (2002).  
Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb.  
In Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), ISA-Jahrbuch zur Sozialen Arbeit 2002 (S. 16–28).  
Münster: Eigenverlag.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2002).  
Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland.  
Berlin: Bundestagsdrucksache 14/8181.

Mamier, Jasmin, Seckinger, Mike, Pluto, Liane, Santen, Eric van & Zink, Gabriele (2002).  
Organisatorische Einbettung von Jugendhilfearbeiten in der Kommunalverwaltung. Expertise zum Elften Kinder- und Jugendbericht.  
Opladen: Leske + Budrich.

Merchel, Joachim (2002 a).  
Der „fachlich regulierte Qualitätswettbewerb“? SOZIALEXTRA, 6, 19–25.

Merchel, Joachim (2002 b).  
Der „fachlich regulierte Qualitätswettbewerb“: eine angemessene jugendhilfepolitische Perspektive? In Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), ISA-Jahrbuch zur Sozialen Arbeit 2002 (S. 29–42).  
Münster: Eigenverlag.

Pröfß, Reiner (2002).  
„Der Bericht verdient es, umfassend in der Fachöffentlichkeit und im politischen Raum diskutiert zu werden.“ SOZIALEXTRA, 6, 9–18.

## Joachim Merchel

### „Qualitätssteuerung“ über „Qualitätswettbewerb“ – eine realistische und angemessene Perspektive für die Erziehungshilfe?

Der Begriff „Qualitätswettbewerb“ hat durch die Sachverständigenkommission zum elften Kinder und Jugendbericht einen neuen Stellenwert erhalten. Die Vorstellung, man könne Innovationsimpulse in die Jugendhilfe hineinbringen, indem man Begriffe und Steuerungsmechanismen aus anderen gesellschaftlichen Bereichen in die Jugendhilfe transferiert und sie für die Jugendhilfeverhältnisse modifiziert anzuwenden versucht, führt zumindest zu einer regen Diskussion, wenn auch nicht immer zur ungebrochenen Zustimmung und Bereitschaft, solche Begriffe tatsächlich zu übernehmen.

Im elften Kinder- und Jugendbericht wird die Idee eines „fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes“ als fachpolitische Alternative zu einem einseitig „preisgesteuerten Qualitätswettbewerb“ proklamiert. Ob die Analyse, die zur Übernahme von Wettbewerbsvorstellungen als Steuerungsansatz in der Jugendhilfe und zur Anreicherung dieser Steuerungsoption mit fachlichen beziehungsweise fachpolitischen Impulsen konstruiert wurde, zutreffend ist und ob die darauf ausgerichteten strategischen Elemente plausibel sind, kann durchaus kritisch betrachtet werden. Durch einen Teil der Vorschläge der Sachverständigenkommission wird deutlich, dass auf der Ebene des Jugendhilfeausschusses fachliche Debatten zu führen sind, in denen Träger, die eine Förderung erhalten oder die ihren Status in der regionalen Jugendhilfe festigen wollen, sich in einen trägerübergreifenden Diskurs über Qualitätskriterien und deren Realisierung begeben. Ob dafür allerdings die offensive Inanspruchnahme der Wettbewerbsmetapher hilfreich ist, kann bezweifelt werden. Hinzu kommt, dass das in diesem Zusammenhang von der Kommission unterbreitete Plädoyer für eine deutliche Begrenzung der Funktionen des öffentlichen Trägers, für die Konzipierung von

„Institutionen zur Qualitätsüberprüfung“ und für eine „Kundenberatung sozialer Dienstleistungen“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002, S. 260) sowie für die Einführung des Begriffes „Leistungsvergabe“ in die Steuerungsoptionen des Jugendhilfeausschusses sehr anzweifelbar und umstritten ist (ausführlicher dazu siehe Merchel 2002).

An dieser Stelle bedarf es nicht noch einmal einer ausführlichen Auseinandersetzung mit den entsprechenden Textstellen zum „fachlich regulierten Qualitätswettbewerb“ im elften Kinder- und Jugendbericht; dies ist an anderer Stelle erfolgt und dort nachzulesen (siehe oben). Hier soll vielmehr zum einen der Frage nachgegangen werden, ob und gegebenenfalls welche Bedeutung der Kategorie „Qualität“ im Hinblick auf eine Wettbewerbsstrategie zukommen kann und ob die Wettbewerbsmetapher eine angemessene strategische Perspektive zur Qualitätsverbesserung in der Jugendhilfe eröffnet. Zum anderen soll das Problem erörtert werden, welche Erwartungen mit dem Begriff und dem Bild des „Steuerns“ oder der „Steuerung“ einhergehen und wie dieser Begriff in Bezug gebracht werden kann zum Bemühen um eine Verbesserung der Qualität in der Erziehungshilfe. Zur Diskussion dieser Fragen werden drei Thesen formuliert und begründet, die durch ein als Zwischenruf eingefügtes kleines Plädoyer für einen sensibleren Sprachgebrauch in der Jugendhilfe ergänzt werden. Die Ausführungen beziehen sich auf das Arbeitsfeld der Erziehungshilfe. Für andere Bereiche der Jugendhilfe (Jugendsozialarbeit, Jugendarbeit, Kindertageseinrichtungen) wäre jeweils ein eigener Diskurs zu führen, der jeweilige Arbeitsfeldspezifika einbeziehen müsste.

### These 1

*Mit dem Begriff „Wettbewerb“ wird eine schwierige Kategorie für die Qualitätsdiskussion in sozialpädagogischen Handlungsfeldern eingeführt, zumindest dann, wenn man mit „Wettbewerb“ einen expliziten und intentionalen Steuerungsanspruch verbindet. Gegenüber dem Steuerungsmodus „Wettbewerb“ zielt die Qualitätsdiskussion in sozialpädagogischen Handlungsfeldern primär auf das prozesshafte Erarbeiten von Entwicklungsimpulsen im Sinne eines „Lernens durch Vergleich“.*

Der Begriff „Wettbewerb“ verweist auf das semantische Umfeld der Ökonomie; dadurch wird bewusst eine Nähe zu den Mechanismen einer durch Marktstrukturen und Marktprozesse geprägten Steuerung erzeugt. Die Steuerung über Wettbewerb zielt im Marktgeschehen auf das Verhältnis von in Strukturmerkmalen erfassbaren Leistungen beziehungsweise Produkten einerseits und einem dafür zu entrichtenden Preis andererseits. Der Wettbewerb selbst zielt auf das Erreichen günstiger Preis-Leistungs-Relationen, durch die dann – neben weiteren Faktoren – der Status eines Anbieters am Markt wesentlich beeinflusst wird. Damit in einem solchen Wettbewerb der Markt von einem Anbieter in seinem Sinne günstig beeinflusst werden kann, muss dieser sich bemühen, Gebrauchswertversprechen für seine Produkte oder Leistungen zu proklamieren, die von den potenziellen Kunden tendenziell durchschaubar und bewertbar sind. Die Ereignisse bei Nutzung der Produkte oder die Ergebnisse der erbrachten Leistungen müssen im Grundsatz vom Nutzer erkannt und in einen Vergleich mit den Produkten oder Leistungen anderer Anbieter sowie mit den dafür geforderten Preisen gebracht werden können.

Wettbewerbssteuerung zielt also – legt man die Begrifflichkeit der Qualitätsdebatte zugrunde – primär auf die Ebene der Strukturqualität: Hier finden sich diejenigen Merkmale eines Produktes oder einer Leistung, die auf einen Vergleich im Sinne eines günstigen Preis-Leistungs-Verhältnisses zielen. Sekundär werden bei einigen Leistungen auch noch Einschätzungen zur Ergebnisqualität relevant, wenn diese offen erkennbar sind und mit der Strukturqualität in eine Beziehung gebracht werden können. Im Hinblick auf solche Marktverhältnisse zeigt sich die steuernde Wirkung von Wettbewerb: Wenn jemand zum Beispiel in der Autowerkstatt A sein Auto zu siebzig Prozent des von Autowerkstatt B geforderten Preises repariert erhält, dies auch noch in kürzerer Zeit und ferner (nach bisherigen eigenen oder von anderen mitgeteilten Erfahrungen), ohne dass ein ähnlicher Schaden im nächsten Jahr wieder zu befürchten ist, wäre er unklug, wenn er zur Autowerkstatt B wechseln würde. Die Kriterien für die Auswahl eines Anbieters sind überschaubar und für den Nutzer einigermaßen gut einzuschätzen.

Wenn es auf solche strukturqualitativen und solche eindeutig erkennbaren ergebnisqualitativen Merkmale ankommt, mag

sich das Wettbewerbsprinzip auch in der Jugendhilfe anbieten. Allerdings bestehen bereits bei der eindeutigen Erkennbarkeit von Ergebnissen und deren eindeutiger Zuordnung zu bestimmten Handlungen sowie bei der einseitigen Ausrichtung von Ergebnisqualität an lediglich einer Ergebnisdimension Zweifel, ob hier das Marktmuster des Wettbewerbes greifen kann. Schließlich liegen in sozialpädagogischen Arbeitsfeldern im Hinblick auf Ergebnisqualität und ihre Beurteilung weitaus komplexere Bedingungen vor als im produktorientierten Gewerbe oder bei sachbezogenen Dienstleistungen. Sowohl der elementar koproduktive Charakter von sozialen Dienstleistungen als auch weitere Handlungsbedingungen in sozialpädagogischen Handlungsfeldern (unter anderem Prozesscharakter pädagogischer Abläufe, Mangel an eindeutigen Ursache-Wirkungs-Beziehungen, Individualität der Ziele und einzelfallbezogene Beurteilbarkeit von Ergebnissen; Merchel 2001, S. 46 ff.) machen es schwierig, Ergebnisqualität so in eine plausible Beziehung zu anderen Qualitätsdimensionen zu stellen, dass dies für eine marktanaloge Wettbewerbsstrategie perspektivisch nutzbar wäre. Erst recht muss der mit Wettbewerbsstrategien immer wieder ins Spiel gebrachte Maßstab der „Effizienz“ mit seiner an Kosten-Nutzen-Bezügen orientierten Logik als wenig nützlich für vergleichende Bewertungen und damit für Wettbewerbskalküle in sozialpädagogischen Handlungsfeldern gewertet werden (Merschel 2001, S. 48 ff.). Um einem Missverständnis vorzubeugen: Mit den vorangegangenen Hinweisen wird nicht behauptet, dass Ergebnisqualität in sozialpädagogischen Handlungsfeldern nicht zu erheben und nicht zu messen wäre. Selbstverständlich stellt Ergebnisqualität auch im sozialpädagogischen Bereich (und damit in der Erziehungshilfe) eine wichtige Dimension für die Qualitätserhebung und Qualitätsentwicklung dar, jedoch eignet sich diese Dimension in sozialpädagogischen Handlungsfeldern aufgrund der Komplexität von Ergebnisqualität nicht für eine Wettbewerbsstrategie, also für den Wunsch, über Wettbewerbsmechanismen eine möglichst günstige Preis-Leistungs-Relation herstellen zu können.

Somit bleibt für den Bereich Jugendhilfe das Kalkül einer Steuerung über den Wettbewerbsmodus auf die Abwägung zwischen solchen Leistungen beschränkt, die man primär unter strukturqualitativen Kriterien betrachten will. Hier mag ein Wettbewerbsdenken sinnvoll sein, denn: Warum soll zum Beispiel ein Jugend-

amt beim Träger A für eine Fachleistungsstunde in der ambulanten Betreuung eines Jugendlichen, die von einem Studenten im sechsten Semester geleistet wird, genauso viel bezahlen wie für eine Fachleistungsstunde beim Träger B, der diese Leistung von einer sozialpädagogisch ausgebildeten Fachkraft mit Fachhochschulabschluss erbringen lässt, die auch noch kontinuierlich Supervision erhält? Für eine Orientierung an solchen strukturqualitativ ausgerichteten Merkmalen mag sich eine Steuerungsstrategie mit Hilfe von Wettbewerbsmechanismen als durchaus angemessen und plausibel erweisen.

Wenn von „Qualitätswettbewerb“ in der Erziehungshilfe die Rede ist, steht jedoch ein komplexeres Qualitätsverständnis zur Debatte, das sich nicht auf Strukturqualität als vermeintliches Zentrum des Diskurses beschränken lässt. Die Qualitätsdebatte in der Sozialen Arbeit zielt neben den strukturqualitativen Fragen, die als Streit um Geld, Personal, Räume und andere sachliche Ressourcen immer schon im Mittelpunkt sozialpolitischer Auseinandersetzungen standen, auf schwerer zu fassende prozessqualitative Vorgänge (Frage: Wann ist das pädagogische Handeln selbst als gut zu bewerten?) und auf komplexe Fragen der Ergebnisqualität (Frage: An welchen Kriterien lässt sich ein gutes Ergebnis des Handelns festmachen, und zwar sowohl im Hinblick auf unterschiedliche miteinander zu verbindende Ziele im Einzelfall als auch im Hinblick auf einzelfallübergreifende Aspekte?).

Für diese komplexen prozessqualitativen und ergebnisqualitativen Dimensionen ist die Installierung von Wettbewerbsmechanismen als Steuerungsstrategie ungeeignet. Der Wettbewerb zwischen Einrichtungen oder auch einrichtungsintern der Wettbewerb zwischen Teams vermag nicht, auf diesen Dimensionen Entwicklungsimpulse zu geben, weil er von seiner Wirkungslogik her diese Dimensionen mit ihrer Komplexität gar nicht erreicht. Hier ist ein anderer Mechanismus zu nutzen, um prozessbezogene und qualitätsverbessernde Entwicklungsimpulse zu setzen: Lernen durch Vergleich. Die Akteure werden in ihrem eigenen Handeln durch den Vergleich mit anderen Einrichtungen irritiert, wobei der Irritationsimpuls aber so beschaffen sein muss, dass er bei den Akteuren nicht Abgrenzung erzeugt, sondern Offenheit, und damit Lernen ermöglicht, und zwar ein Lernen auf der für das sozialpädagogische Handeln zentralen Dimension der Prozessqualität, wobei dieses Lernen mit der Hoffnung

auf entsprechende Auswirkungen bei der Ergebnisqualität verknüpft ist. Hier ist eine dezidiert auf Wettbewerb ausgerichtete Strategie kaum hilfreich, weil sie den marktbezogenen Konkurrenzaspekt stärker in den Mittelpunkt stellt und auf diese Weise eher Abgrenzungsmechanismen als Offenheit und Lernbereitschaft fördert.

Eine dezidierte Wettbewerbsstrategie taugt, so das Zwischenfazit, sicherlich dann, wenn man vor allem strukturqualitative Kriterien zugrunde legt; je stärker man sich in die Tiefe prozessqualitativer Maßstäbe und in die Komplexität ergebnisqualitativer Erörterungen begibt, desto weniger erweist sich Wettbewerb als strategisches Element zur Qualitätsförderung als hilfreich. Hier sind diffizile Mechanismen eines Lernens durch Vergleich zu installieren, die sich mit der Wettbewerbsmetapher nicht annähernd angemessen charakterisieren lassen.

## These 2

*Wenn man bei den Erörterungen zur Qualitätsentwicklung in sozialpädagogischen Handlungsfeldern auf den Vergleich als Medium des Lernens setzt, sollte man dies nicht verbinden mit einer Konnotation des Begriffes „steuern“ bzw. „Steuerung“, bei der sozialtechnische Erwartungen und Inspirationen merklich das Bewusstsein prägen. Die sprachliche Verkoppelung von „Qualitätssteuerung“ mit dem Steuerungsmodus „Wettbewerb“ intensiviert das Entstehen solcher problematischer Erwartungen.*

Wenn man den Begriff „Steuerung“ verwendet, so meint man damit in der Regel eine Form der intentionalen Beeinflussung von Personen und Organisationen. Diese sollen durch gezielte Impulse veranlasst werden, Handlungen zu entwickeln, die das Erreichen eines bestimmten Zieles wahrscheinlicher machen. In diesem Sinne steuert man nicht nur bei dezidierten Wettbewerbsstrategien, indem die in den Wettbewerb einbezogenen Organisationen gezwungen werden, Handlungen zu entwickeln, die ihnen eine günstige Position im Markt oder ein Überleben am Markt ermöglichen, sondern man steuert auch bei solchen Formen der Qualitätsentwicklung, die auf Vergleich setzen, ohne dabei explizit marktanaloge Wettbewerbsmechanismen inszenieren zu wollen: beim Benchmarking, beim gegenseitigen quantitativen und qualitativen Vergleich innerhalb von Quali-

tätsgemeinschaften, bei der Orientierung an der Konstruktion einer „best practice“. Hier wird insofern gesteuert, als man Reflexionsimpulse zu setzen versucht, Evaluationsvorgänge initiiert, bei den Akteuren strategische Überlegungen zu Qualitätsverbesserungen anregt und anderes mehr. Solche Aktivitäten zur Steuerung sollte man allerdings abheben von einer Konnotation des Begriffes „Steuerung“, die den Eindruck vermittelt, als könne man intentional und zielgenau Entwicklungsrichtungen vorgeben und die Wege dahin genau strukturieren.

Die Erwartung, Vorgänge in Organisationen könnten intentional und zielgenau gesteuert werden, geht aus zwei Gründen fehl: erstens, weil sie den elementaren Ungewissheitscharakter von Handeln in sozialpädagogischen Handlungsfeldern unberücksichtigt lässt, und zweitens, weil sie einen unzutreffenden Eindruck über den Rationalitätscharakter von Prozessen in Organisationen impliziert. Dieses Thema kann an dieser Stelle nicht ausführlich behandelt werden, aber einige kurze Hinweise dazu sollten nicht fehlen:

- Handeln in der Sozialen Arbeit ist stets durch eine Kombination von methodischen und nichtmethodischen Bestandteilen gekennzeichnet. Jede Handlungssituation ist mit einem gewissen Maß an Ungewissheit belastet. Das Handeln in sozialpädagogischen Kontexten erfordert Interpretation, zieht die Notwendigkeit der Hypothesenbildung hinsichtlich der Situationseinschätzung und möglicher Folgen von bestimmten Handlungsimpulsen nach sich und bedarf der reflexiven Überprüfung der Handlungseffekte sowohl im Hinblick auf Konsequenzen für nachfolgende Handlungssequenzen als auch im Hinblick auf spätere, vermeintlich ähnlich gelagerte pädagogische Anforderungen. Unter anderem dies ist gemeint, wenn von „strukturellem Technologiedefizit“ (Luhmann und Schorr 1982) als Charakteristikum von Pädagogik die Rede ist. Aber strukturelles Technologiedefizit bedeutet auch, dass eine systematische, kontrollierte Steuerbarkeit von pädagogischen Vorgängen nicht gegeben ist und sich dadurch die Hoffnungen auf erfolgsgarantierende Programme zur Qualitätssteuerung, wie sie häufig den Kalkülen zur „Qualitätssteuerung durch Wettbewerb“ zugrunde liegen und wie sie sich in den entsprechenden Diskursen kaum bewusst bei den Akteuren herausbilden, schwerlich erfüllen lassen werden.

- Organisationen und ihre Steuerbarkeit lassen sich nicht angemessen verstehen, wenn man ihnen mit der Vorstellung begegnet, sie funktionierten wie Maschinen und man müsse nur die richtigen Hebel finden, um sie in eine angestrebte Richtung zu bewegen. Ein mechanistisches Verständnis von Organisation und von dem Verhältnis von Organisationen zu ihrer Umwelt würde die komplexen sozialen Prozesse innerhalb der Organisationen und in den Umweltbezügen von Organisationen verkennen. Organisationen sind lebendige, „nicht-triviale Systeme, die sich eindeutiger Berechnen- und Steuerbarkeit entziehen“ (Vogel 1991, S. 44). Versuche einer zielgerichteten „Qualitätssteuerung über Wettbewerb“ mögen aus einem politischen Erwartungsdruck heraus erwachsen und angesichts der damit vermittelten Gestaltungsanforderungen durchaus verständlich sein, sie gehen jedoch dann fehl, wenn ihnen mechanistische Vorstellungen über Organisationen zugrunde liegen beziehungsweise sie implizit solche Vorstellungen transportieren.

Wenn über „Steuerung“ oder gar über „Qualitätssteuerung“ geredet wird, sollte also genauer überlegt werden, welches Verständnis von Steuerung und welche Erwartung an Steuerung dem zugrunde liegen: ein eher sozialtechnokratisches Verständnis, das der Annahme einer gezielten Beeinflussbarkeit von sozialpädagogischem Handeln und organisationalen Prozessen folgt, oder ein systemtheoretisch akzentuiertes Verständnis von Steuerung, das sich in der prozesshaften Vermittlung und evaluativen Begleitung der Verarbeitung von Reflexionsimpulsen das Entstehen von Organisationslernen unter Einschluss der Qualitätsfrage erhofft (im Zusammenhang mit Qualitätsmanagement siehe Merchel 2001, S. 145 ff.).

Bedauerlicherweise ist der Begriff „Steuerung“ im Alltagssprachgebrauch der sozialpädagogischen Fachszene und im Alltagssprachgebrauch der Politik einseitig mechanistisch geprägt oder – drastischer formuliert – sozialtechnokratisch verseucht. Meistens wird mit diesem Begriff eine sozialtechnokratische Erwartung mit implizit mechanistischen Mustern transportiert. Unter diesen Vorzeichen markiert die Rede von „Qualitätssteuerung“ eine falsche Erwartung, und dies erst recht, wenn man sie mit dem Modus des Wettbewerbes verbindet; denn damit wird suggeriert, dass man ähnliche Steuerungsmuster,

wie man sie im Marktgeschehen erwartet, mit ähnlichen Wirkungen auch im Bereich der Jugendhilfe erwarten könne.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) hat demgegenüber die für Prozesse in der Jugendhilfe fachlich und fachpolitisch angemessene Leitformel benannt: Qualitätsentwicklung. Das KJHG kennzeichnet damit den prozesshaften Charakter des Umganges mit Qualität. Es akzentuiert die Herstellung von Qualität als kontinuierlich zu betreibende Entwicklungsaufgabe. Der Gesetzgeber versteht Qualitätsentwicklung als einen dialogischen Prozess und begründet dies ausdrücklich mit der Logik des Qualitätsbegriffes bei sozialen Dienstleistungen (so die Begründung zum Gesetzentwurf; Bundestagsdrucksache 13/10330 vom 1. April 1998, S. 18 f.). Die Akteure der Jugendhilfe sollten die fachlichen Implikationen des Begriffes „Qualitätsentwicklung“ nicht leichtfertig verspielen und auch unter strategischen Erwägungen diesen Begriff in den Mittelpunkt ihres Qualitätsdiskurses stellen. Begriffe wie „Qualitätssteuerung“ lenken, erst recht wenn sie mit instrumentellen Vorstellungen verbunden werden, wie sie in der Wettbewerbsmetapher auftauchen, die Aufmerksamkeit in eine Richtung, die zum Gedanken der „Qualitätsentwicklung“ in einer fachpolitisch signifikanten Spannung stehen.

### **Zwischenruf zu Verschiebungen im Sprachgebrauch von Jugendhilfeakteuren**

In der Jugendhilfe ist bisweilen bei einigen Personen die Tendenz erkennbar, Modernität zu demonstrieren, indem man Begriffe aus der Ökonomie und aus dem Managementbereich übernimmt, ohne dass dabei ausreichend reflektiert wird, ob sie passen, welche Differenzierungen man beim Transfer vornehmen müsste, ob man sie lediglich kurzzeitig strategisch zu Irritationszwecken oder mit längerfristigen Wirkungen für das Vokabelreservoir der Jugendhilfe gebrauchen will. Das Vereinnahmen der Wettbewerbssemantik gehört in diese Tendenz ähnlich wie die Forderung nach Institutionen zur „Kundenberatung“ im elften Kinder- und Jugendbericht (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002, S. 260), die manchmal zu hörende Rede vom notwendigen „Verbraucherschutz“ oder gar, wie bei der Tagung des SOS-Kinderdorf e.V.

im Dezember 2002 in Berlin zu hören, die Forderung nach besserer Akzeptanz der „Verbrauchersouveränität“ (wohlgemerkt: in der Erziehungshilfe!). Sicherlich kann es hilfreich sein, sich bisweilen durch den Transfer von Vokabular aus anderen Wissens- und Institutionsbereichen irritieren zu lassen und dadurch den eigenen Bereich mit neuen Sichtweisen zu konfrontieren. Problematisch wird es allerdings, wenn das Motiv der zeitweiligen Irritation und die zunächst vielleicht vorhandene Irritationswirkung durch das Einsickern dieser Begriffe in den alltäglichen Sprachgebrauch allmählich in den Hintergrund geschoben werden. Solche Verschiebungen sind im Bereich der Sozialen Arbeit mittlerweile immer häufiger zu beobachten. Hat man ehemals noch die relativierenden Anführungsstriche mitgedacht, so werden durch Gewöhnung die Relativierungen aus dem Bewusstsein verdrängt, und man redet zum Beispiel von Kunden oder Verbrauchern, als seien die Adressatinnen und Adressaten der Erziehungshilfe tatsächlich als solche zu betrachten. Es vollzieht sich eine allmähliche unmerkliche Bewusstseinsverschiebung durch das Einsickern einer Sprache, die eine andere, dem Bereich der Sozialen Arbeit unangemessene Logik repräsentiert, ohne dass die Differenz präsent gehalten wird. Dabei „vergisst“ man dann bisweilen selbstverständliche fachliche Erkenntnisse, etwa dass es sich in der Jugendhilfe nicht um Verbraucher handeln kann, weil die koproduktive Erstellung bei Dienstleistungen in der Sozialen Arbeit ein Wesensmerkmal darstellt, das in dem Passivität vermittelnden Bild des Verbrauchers nicht annähernd abgebildet wird. Man vergisst auch, dass man in der Erziehungshilfe nur bedingt von „Dienstleistungen“ sprechen kann. Und mit der Rede von „Verbrauchersouveränität“ in der Erziehungshilfe liegt man völlig daneben angesichts der vielfältigen Diskussionen um das schwierig zu bewältigende Problem, wie Adressatenbeteiligung bei der Hilfeplanung gleichsam als „sozialpädagogisches Projekt“ angesichts der schwierigen Rollen- und Interaktionsdynamik herzustellen ist; von Verbrauchersouveränität in der Erziehungshilfe zu sprechen bedarf, auch wenn man dies an dieser Stelle nur im Sinne einer Metapher verstehen würde, schon einer gehörigen Bemühung, grundlegende Erkenntnisse zum Charakter von Erziehungshilfe und zu den Problemen einer beteiligungsorientierten Hilfeplanung beiseite zu schieben. Insgesamt also sollten die Akteure in der Jugendhilfe sorgfältiger mit der Übernahme und Verwendung von Begriffen aus anderen gesellschaftlichen und institutionellen

Kontexten umgehen. Die Gefahr einer durch unreflektierten Sprachgebrauch zum Teil hervorgerufenen und zum Teil unterstützten allmählichen Bewusstseinsverschiebung sollte zur Vorsicht Anlass geben. In diesen Zusammenhang gehört auch die kritische Erörterung der Frage, ob man mit dem Begriff „Wettbewerb“ eine angemessene strategische Option zur Qualitätsverbesserung in der Jugendhilfe markiert.

### These 3

*Damit Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe sich vollziehen kann, benötigt man auf Seiten der Akteure ein hohes Maß an Transparenz und Offenheit. Eine entsprechende Haltung ist gleichermaßen Voraussetzung für Qualitätsentwicklung wie Folge von gelungenen Entwicklungsprozessen. Damit sie sich entfalten kann, bedarf es eines Klimas, das sich mit der Formel „Kultur der Fehlerfreundlichkeit, des Lernens und nicht primär der Kontrolle“ charakterisieren lässt. Die Entfaltung und Aufrechterhaltung eines solchen Klimas würden durch eine unreflektierte Übernahme der Wettbewerbssemantik in die Jugendhilfe untergraben.*

Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe ist nicht nur in sachlicher, sondern auch in sozialer Hinsicht ein komplexer und komplizierter Prozess, weil er das bisher als Tabu behandelte Thema „Bewertung“ in den Mittelpunkt rückt. Strukturierung und Kontinuität der Qualitätsbewertung sind zentrale Herausforderungen im Rahmen der Sozialen Arbeit, wenn es um Qualitätsentwicklung geht. An die Fachkräfte werden folgende Anforderungen gestellt:

- Definition von Qualitätskriterien, an denen sie die „Güte“ ihrer Arbeit bestimmen und erörtern (lassen) wollen,
- Schaffung von Indikatoren und Prüfinstrumenten, mit deren Hilfe der Grad des Erreichens von Qualitätskriterien intersubjektiv erkennbar gemacht werden kann und
- mit denen die eigene Praxis auf der Grundlage sorgfältig, gewissenhaft und ehrlich erhobener Daten bewertet sowie

- die Daten und ihre Interpretation in einen gemeinsamen Qualitätsdiskurs innerhalb der Einrichtungen (und wünschenswert auch einrichtungsübergreifend) eingebracht werden können.

Dazu bedarf es der Bereitschaft zu Transparenz und Offenheit bei allen Beteiligten, wobei Transparenz und Offenheit zum einen eine Voraussetzung bilden für eine funktionierende, lebendige Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe und zum anderen gleichermaßen als Ziel und Ergebnis von durchlaufenden Prozessen der Qualitätsentwicklung anzusehen sind.

Offenheit bedeutet Risikobereitschaft bei allen Beteiligten, weil dadurch mit einem noch immer vorhandenen Tabu in Einrichtungen der Sozialen Arbeit gebrochen wird: dem gegenseitigen Bewerten und vergleichenden Nebeneinanderstellen. Auch wenn man in Einrichtungen von unterschiedlichen Qualitäten des Arbeitens in einzelnen Teams weiß und auch wenn man in einrichtungsübergreifenden Zusammenhängen bei Nebengesprächen über die mangelnde Qualität der Arbeit in einer beteiligten Einrichtung tuschelt, so kann es doch verhängnisvoll für eine Person sein, dieses Wissen und diese Beurteilungen offen anzusprechen; äußerlich bescheinigt man sich gegenseitig guten Willen und gute Arbeit, und das Benennen von vermeintlichen Mängeln, die einer bestimmten Einrichtung oder einem bestimmten Team zugeschrieben werden, verstößt gegen die ungeschriebenen Normen, gegen die „guten Sitten“. Weil Qualitätsentwicklung mit ihrer Angewiesenheit auf Transparenz mit diesem Tabu tendenziell bricht und weil die Profession in ihrem Handlungsalltag noch keinen gewohnten Umgang mit Bewertungen entwickelt hat, erzeugt Qualitätsentwicklung Unsicherheiten, kann bisweilen auch Angst bei den Beteiligten schüren. Wird diese soziale Dimension im Rahmen von Qualitätsentwicklungsprozessen nicht beachtet und darauf verzichtet, Risikobereitschaft und Bereitschaft zur Offenlegung allmählich und sensibel aufzubauen, besteht die Gefahr, dass Qualitätsentwicklung degeneriert zu einem Qualitätsnachweis in Form einer funktionalisierten Legitimationsübung mit möglicherweise manipulierten Daten. Auf eine solche Form des Qualitätsmanagements können alle Beteiligten verzichten, sie lohnt den Aufwand nicht. Stattdessen ist auf eine Implementierung von Qualitätsentwicklung zu achten, bei der ein Klima des Lernens

und nicht ein Klima der einseitigen, Dialoge marginalisierenden Kontrolle entsteht. Lernfähigkeit von und in Organisationen kann nur dann entstehen, wenn die Organisationsmitglieder zur Offenlegung von Bewertungen und zum Einbringen individueller Reflexionsimpulse ermutigt sowie zur aktiven Einordnung ihrer Bewertungen und Fragestellungen in die übergreifenden Reflexionsprozesse motiviert werden. An dieser Leitlinie müssen die Verfahren der Qualitätsentwicklung ausgerichtet werden.

Problematisch wirken dagegen solche Verfahren, die Messlatten proklamieren, welche dann als maßgebliche Normen installiert werden und bei deren Unterschreitung man mit Sanktionen rechnen muss. Auch das Unbehagen gegenüber dem bisweilen propagierten Modus eines formalen „ranking“ hat seine Ursache in dem Gefühl der Beteiligten, einer – in der Regel der komplexen Zielstellung wenig entsprechenden – Norm zugeordnet zu werden, verbunden mit der Anforderung, auf der Rängeleiter mit den dort gesetzten Maßstäben irgendwie aufsteigen zu müssen. Wenn dann noch mehr oder weniger deutlich erkennbare Sanktionsformen mit solchen Verfahren verbunden sind, so sind diese kaum geeignet, eine dem Ziel „Qualitätsentwicklung“ angemessene Bereitschaft zur Transparenz und begrenzten Übernahme von Risiken zu erzeugen. Die Wettbewerbssemantik zielt aber tendenziell auf die Herausbildung einer Messlattendynamik mit deutlichen Folgen für die Positionierung der jeweiligen Einrichtung. Für den allmählichen Aufbau der „Kultur einer auf Lernen ausgerichteten Qualitätsentwicklung“ wirkt die Wettbewerbssemantik nicht förderlich. Sie untergräbt das Entstehen eines produktiven Klimas für Qualitätsentwicklung in der Erziehungshilfe.

#### **Fazit**

Man kann die Vokabel „Wettbewerb“ zur Intensivierung von bestimmten, auf strukturqualitative Aspekte bezogene Steuerungsmodalitäten in der Jugendhilfe stärker zur Geltung bringen wollen. Für die Förderung einer umfassenden Qualitätsentwicklung als prozesshaftes und kontinuierliches Geschehen in der Jugendhilfe scheint sie jedoch nicht sehr förderlich, sondern eher kontraproduktiv zu wirken. Allerdings sollten wir

nicht verkennen, dass die Erziehungshilfe keine völlig „wettbewerbsfreie Zone“ darstellt; schließlich konkurrierten die Einrichtungen schon immer um Belegung beziehungsweise um tragfähige, belegungsrelevante Leistungsentgelte. Auch Innovation, deren verschärfte Anregung ja ein Anliegen der Wettbewerbsproklamierer darstellt, ist nun wahrlich nichts Neues in der Erziehungshilfe. Gerade die Erziehungshilfe hat sich in den letzten zwanzig bis fünfundzwanzig Jahren weitgehend umgestaltet, und dabei haben die Akteure vielfältige Innovationen ins Leben gerufen. Eine genaue Betrachtung der Implementation solcher Innovationen (zum Beispiel Hansbauer 1999) könnte Anregungen für die weitere Innovationsförderung in der Erziehungshilfe liefern. Dies wäre vermutlich ergiebiger als der Versuch einer Innovationsanregung mit der Leitformel „Qualitätssteuerung durch Wettbewerb“. Man sollte nicht den Eindruck hervorrufen, als könne man außerhalb der Vorgabe von strukturqualitativen Mindestkriterien den komplexen Prozess der *Qualitätsentwicklung* in der Erziehungshilfe durch eine Wettbewerbssemantik wirkungsvoll fördern.

## Literatur

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2002).

Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland.

Berlin: Bundestagsdrucksache 14/8181.

Hansbauer, Peter (1999).

Traditionsbrüche in der Heimerziehung. Analysen zur Durchsetzung der ambulanten Einzelbetreuung.

Münster: Votum.

Luhmann, Niklas & Schorr, Karl Eberhard (1982).

Das Technologiedefizit in der Pädagogik und die Erziehung.

In N. Luhmann & K. E. Schorr (Hrsg.), Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik (S. 11–40).

Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Merchel, Joachim (2001).

Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Ein Lehr- und Arbeitsbuch.

Münster: Votum.

Merchel, Joachim (2002).

Der „fachlich regulierte Qualitätswettbewerb“? Kommentierendes Statement bei der Fachtagung der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) zum 11. Kinder- und Jugendbericht am 18./19.4.2002 in Berlin. SOZIALEXTRA, 5, 19–25.

Vogel, Hans-Christoph (1991).

Organisationen – Rationalistisches und Konstruktivistisches zum Planungsprozess.

In T. Bardmann, H. J. Kersting, H.-Ch. Vogel & B. Woltmann, Irritation als Plan. Konstruktivistische Einredungen (S. 32–63).

Aachen: Wissenschaftlicher Verlag des Instituts für Beratung und Supervision.

## Gibt es Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Qualitätswettbewerbes?

Wettbewerb ist in der Kinder- und Jugendhilfe nicht neu. Dass er als systematisches Mittel zur Förderung der Qualität von Leistungen genutzt werden kann, hingegen schon: Den bisherigen Wettbewerb in der Kinder- und Jugendhilfe und auf dem Gebiet der stationären Erziehungshilfen kann man allerdings kaum als einen Wettbewerb zu Gunsten der Leistungsnutzer bezeichnen. Die praktizierte Form des Wettbewerbes geht eher zu deren Lasten und dient vor allem der Durchsetzung trügerspezifischer Interessen. Wettbewerb in der Kinder- und Jugendhilfe zeigt sich also bislang eher in Gestalt von Trägerkonkurrenzen als im Sinne eines Leistungsvergleiches auf einem transparenten Markt. Ein Qualitätswettbewerb zu Gunsten des Leistungsempfängers ist bisher weder gängiges Merkmal noch erklärtes Ziel der Kinder- und Jugendhilfe. Wettbewerb gibt es zum Beispiel um Fördermittel, um die Trägerschaft für eine kommunal erbaute Einrichtung oder um einen Sitz im Jugendhilfeausschuss. Bei den Erziehungshilfen existiert ein Wettbewerb um Fälle, um die Auslastung der Einrichtung sicherzustellen, was bedauerlicherweise jedoch keineswegs gleichbedeutend mit einem Wettbewerb um hohe Betreuungsqualität ist.

Die Wettbewerbsbedingungen in der Kinder- und Jugendhilfe sind wenig transparent, die Regeln und Gepflogenheiten teilweise dubios. Vieles läuft über „Beziehungen“ anstatt über einen funktionierenden Markt. Wer jemals in einem Jugendhilfeausschuss mitgearbeitet hat, wird erlebt haben, wie Verfahrensweisen und Kriterien im Vorfeld jeder einzelnen Entscheidung im Kreis der „Insider“ immer wieder neu „ausgehandelt“ werden. In diesem „Closed Shop“ arrangiert man

sich miteinander, mit der örtlichen Politikebene und den kommunalen Entscheidungsträgern. Die etablierten Träger beherrschen das Feld, neue Anbieter haben schlechte Startchancen.

Die Folgen dieses Arrangements zeigen sich insbesondere langfristig: wenig Innovation und Flexibilität, schleppende Anpassung an sich ändernde Anforderungen und Bedingungen, wenig Nachfrageorientierung und kaum reale Auswahlmöglichkeiten für die Nutzer. Die Nutzerinnen und Nutzer der Leistungen spielen in diesem Wettbewerbsgeschäft eine eher randständige Rolle, ein Wettbewerb um die Gunst des „Verbrauchers“, wie er auf dem Waren- und Dienstleistungsmarkt gang und gäbe ist, findet nicht statt. Effektivität und Effizienz sind weder inhärente Bestandteile des Systems, noch gehören sie regelmäßig zu den Entscheidungskriterien. Der Begriff der Qualität wurde erst vor wenigen Jahren in das Repertoire der Kinder- und Jugendhilfe eingeführt und erscheint in der Fachdiskussion und vor allem in der alltäglichen Fachpraxis noch immer eher als diffiziles und aufwändiges Theoriekonstrukt denn als Selbstverständlichkeit.

### Die Rolle des Klienten im Wettbewerb

Leistung, Qualität und Preis stehen auf einem funktionierenden Markt immer in direktem Zusammenhang. Nicht so in der Kinder- und Jugendhilfe. Es gibt keinen unmittelbaren Anreiz für Qualität, wie dies bei einem funktionierenden Markt der Fall ist, weil es keine souveränen Kunden gibt oder ihnen, den Leistungsempfängern, nicht zugetraut wird, selbst entscheiden zu können, was gut für sie ist.

Definition, Sicherung, Weiterentwicklung und Kontrolle der Qualität werden als Pflichtaufgaben der Professionellen begriffen, die Einbeziehung der Klientinnen und Klienten und ihrer Erwartungen an Qualität findet kaum statt. Dieser Perspektive liegt die Haltung zugrunde, dass die Professionellen besser als die Klienten selbst wissen, was gut für Letztere ist. Infolge dieser Herangehensweise werden Qualitätsbeschreibungen angefertigt, die für Klientinnen und Klienten undurchschaubar bleiben und die ihnen dadurch die Möglichkeit nehmen, eine relevante Beurteilung der ihnen gebotenen Leistung selbst vorzunehmen.

Der derzeitige Wettbewerb in der stationären Erziehungshilfe dreht sich nicht um das Wohlbefinden der Klientinnen und Klienten und auch nicht um die schnellstmögliche Realisierung der Hilfeplanziele. Konkurriert wird um den Klienten als Fall, besser gesagt, um dessen Unterbringung in der Einrichtung. Die Klientinnen und Klienten haben jedoch kaum Vergleichsmöglichkeiten. Für einen Pauschalurlauber ist es wesentlich einfacher, sich über Örtlichkeiten und gebotene Leistungen verschiedener Reiseveranstalter zu informieren, als für einen Klienten, die vergleichende Übersicht über stationäre Erziehungshilfen zu gewinnen, obwohl mit der Auswahl der geeigneten Unterbringung weitaus gravierendere und länger dauernde Konsequenzen verbunden sind als mit der Entscheidung für eine Urlaubsreise! Die Qualitätsstandards der Einrichtungen, soweit solche überhaupt existieren, sind in einer für die Klienten unverständlichen Sprache abgefasst. Das Wunsch- und Wahlrecht nach Paragraf 5 SGB VIII spielt in der Praxis nur eine unbedeutende Rolle, weil reale Vergleichsmöglichkeiten, die die spezifischen Merkmale unterschiedlicher Angebote, ihre Vorzüge und Nachteile, in verständlicher Weise offen legen, nicht vorhanden sind.

Wir haben demnach allen Grund, im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis die Stellung und die Entscheidungskompetenz des Leistungsempfängers zu stärken. Denn er ist derjenige, der am unmittelbarsten das Interesse an der Qualität der Leistung hat. Er bekommt einerseits eventuelle Unzulänglichkeiten in der Einrichtung direkt zu spüren, und andererseits profitiert er unmittelbar von den Vorzügen – beispielsweise eines respektierenden Umgangstones – und von den im Hilfeprozess erreichten Ergebnissen. Der Leistungsempfänger muss mehr als bisher in die Lage versetzt werden, aus unterschiedlichen Leistungsangeboten das für ihn individuell geeignetste auszuwählen und die Erbringung der Leistung in der versprochenen Qualität zu kontrollieren und einzufordern.

So betrachtet wird auch das Verständnis von Partizipation in den Hilfen zur Erziehung weiterentwickelt werden müssen: Wie bereits punktuell in anderen Sozialleistungsbereichen, so können auch in der Kinder- und Jugendhilfe die Leistungsempfänger weit mehr als bislang zu Experten in eigener Sache werden. Diese entscheiden selbst, weil sie auch die Konsequenzen der Entscheidung selbst zu tragen haben. Das Lebensalter

und eventuelle krisenhafte Lebenslagen stellen dabei einen zu berücksichtigenden, aber keinen ausschließenden Tatbestand dar. Dabei wandelt sich die Rolle der Professionellen – sie verlieren die mitunter bevormundend erscheinende Funktion des „(Besser)wissenden“ und werden zum qualifizierten fachlichen Berater, der den Klientinnen und Klienten Orientierungen und Entscheidungsoptionen eröffnet.

### **Reformbedarf bei den Finanzierungssystemen**

Der Zusammenhang zwischen der Qualität und dem Ergebnis der (Dienst)leistung auf der einen Seite und der Art und Weise, wie die Leistung finanziert und abgerechnet wird, wonach sich die Bezahlung im Einzelnen bemisst, welcher Systematik sie folgt und welche Anreize und Sanktionen ihr innewohnen auf der anderen Seite, findet in der Kinder- und Jugendhilfe bisher zu wenig Beachtung. Der achte Kinder- und Jugendbericht konstatiert: „Finanzierungssysteme können durch die Art ihrer Ausgestaltung und durch die Anwendung in der Praxis die Aktivitäten in der Jugendhilfe fördern, aber auch behindern und manchmal sogar undurchführbar machen.“ (Der Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit 1990, S. 192)

Die Gestaltung der Finanzierung kann Qualität begünstigen, sie ignorieren oder sanktionieren. In Form von geeigneten Entgeltbestandteilen können Anreize für die Erfüllung von Qualitätsstandards und die Erreichung inhaltlicher Zielvereinbarungen geschaffen werden, wobei Ziele sich sowohl auf die Qualitätsentwicklung der Einrichtung als auch auf die Umsetzung der Hilfeplanziele im individuellen Fall beziehen können.

Das gegenwärtig praktizierte Finanzierungssystem für stationäre Erziehungshilfen „belohnt“ demgegenüber den Leistungserbringer durch Fortzahlung der Tagessätze, je länger die Hilfe andauert. Für eine erfolgreich beendete Hilfe wird der Leistungserbringer durch Verlust der Einnahmen geradezu bestraft. Pädagogischer Erfolg stellt somit ein betriebswirtschaftliches Risiko dar! Dass derartige Diskrepanzen dem Ziel und Zweck der Hilfe und der Qualität des Hilfeprozesses im Hinblick auf die Erreichung der Hilfeplanziele nicht förderlich sind, liegt auf der Hand.

Die Einführung der prospektiven Finanzierung durch den Paragraphen 78 a bis g SGB VIII zum 1. Januar 1999 eröffnet Möglichkeiten zur Neugestaltung der Finanzierungsregelungen. Durch geeignete Vereinbarungen können Qualität gefördert und kontraproduktive Mechanismen vermieden werden. Dabei wird es darum gehen, die Finanzierung auf den Zweck der Hilfe und auf die intendierte Wirkung des Hilfeprozesses auszurichten.

### **Rahmen- und Marktbedingungen im Wandel**

Ein Wandel der Rahmen- und Marktbedingungen steht bevor. Diesen gilt es zu Gunsten des Hilfeempfängers und zur Steigerung der Qualität der Leistungen zu nutzen.

Die demographische Entwicklung in Deutschland wird – in regional unterschiedlicher Ausprägung – zu einem Rückgang der Alterspopulation führen, die für erzieherische Hilfen relevant sind. Mit einem „geordneten“ Platzabbau in entsprechender Größenordnung ist aufgrund der zuvor beschriebenen Strukturen und interessensgeleiteten Entscheidungsprozesse kaum zu rechnen. Folgende Risiken zeichnen sich ab:

- Es wird zu einem verstärkten Kampf um „Fälle“ kommen einschließlich der fragwürdigen Zuschreibung von Unterbringungsbedarf und der künstlichen Verlängerung von Maßnahmen.
- Große, wirtschaftlich starke und einflussreiche Träger überleben ohne Platzabbau, kleine Träger müssen schließen. Im Hinblick auf Qualität und Vielfalt der Angebotsstruktur ist eine derartige Entwicklung nicht erstrebenswert. Auch auf die Höhe der Entgelte wird sich eine solche Anbieterreduzierung eher steigend auswirken.

Auf der anderen Seite muss sich das deutsche Jugendhilfesystem zunehmend dem Vergleich mit anderen Ländern in der europäischen Gemeinschaft stellen. Der europäische Einigungsprozess wird durch entsprechende länderübergreifende Regelungen auch bei den stationären Erziehungshilfen zu besseren Zugangsmöglichkeiten für neue Anbieter und zu verstärktem Wettbewerb beitragen.

Bereits die Einführung des Paragraphen 78 a bis g in das SGB VIII hat verstärkt Wettbewerbselemente sowie die ausdrückliche und gleichberechtigte Einbeziehung privatgewerblicher Träger in den Kreis der Leistungserbringer gebracht. Die Chancen dieser Neuregelung sind jedoch im Hinblick auf Transparenz und Entwicklung der Leistungsqualität sowie auf die Souveränität der Leistungsempfänger noch lange nicht ausgeschöpft.

### **Ziele und Perspektiven für die Weiterentwicklung und zukünftige Gestaltung der Wettbewerbsbedingungen**

Es gibt also durchaus Anlass zu einer qualitäts- und wirkungsorientierten Weiterentwicklung der Leistungsstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe und zur Überwindung der Verwerfungen im gegenwärtigen Finanzierungssystem.

Der elfte Kinder- und Jugendbericht greift die Thematik in einem großen konzeptionellen Bogen auf: Nach der offenen Konstatierung von Defiziten in der alltäglichen Fachpraxis der Kinder- und Jugendhilfe und bei der praktischen Umsetzung des SGB VIII regt die Berichtskommission eine Stärkung der Stellung des Leistungsempfängers unter Hinweis auf die positiven Erfahrungen des Verbraucherschutzes an und entwirft weitergehend ihr Modell des fachlich regulierten Qualitätswettbewerbes. Dieses Modell ist im Bericht allerdings noch nicht hinreichend konkretisiert und bedarf zunächst der Erprobung.

Bei einer Neuorientierung des strukturellen Rahmens muss es darum gehen, solche Bedingungen herzustellen, die Ziel und Zweck der Hilfe in den Mittelpunkt der Interessen stellen. Daran haben sich Leistungserbringer und Kostenträger auszurichten. Wenn dies gelingt, sind Qualität und Wirtschaftlichkeit gleichermaßen garantiert. Denn nur qualitativ hochwertige Leistungen erreichen das Hilfeziel in einem angemessenen Zeitraum. Qualität ist dabei kein Selbstzweck, sondern muss sich ebenfalls am Ziel der Hilfe orientieren.

Dem Leistungsempfänger kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Zum einen hat er das unmittelbarste Interesse an der Qualität

der Leistung, weil er die Auswirkungen unmittelbar zu spüren bekommt. Zum anderen steht er als Koproduzent im Hilfeprozess in der Mitverantwortung für das Ergebnis.

Es geht deshalb darum, vorrangig solche Qualitätsparameter zu entwickeln, die der Leistungsempfänger unmittelbar wahrnehmen und beurteilen kann und die aus seiner Sicht für den Erfolg der Hilfe von Bedeutung sein können. Dies ist einerseits relevant für die Auswahl der geeigneten Hilfe, bei der der Leistungsempfänger die unterschiedlichen Qualitäten der verschiedenen Angebote, ihre Stärken und Schwächen, erkennen können muss: Nur ein transparentes Leistungsangebot schafft Entscheidungsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite ist die „Kundenperspektive“ unverzichtbar für die Beurteilung der Durchführung der Hilfeleistung. Keine Heimaufsicht und kein Kostenträger sind so nahe am Hilfeprozess, dem eigentlichen Leistungsinhalt, wie die Klientin oder der Klient.

Die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe können daraus die Konsequenz ziehen, solche Qualitätsstandards zu entwickeln, die für die jungen Menschen von Bedeutung sind, und diese gemeinsam mit ihnen in der ihnen geläufigen Sprache abfassen.

Es muss ferner darum gehen, die Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen und die sozialpädagogische Zielsetzung der Hilfe in Einklang zu bringen. Schneller pädagogischer Erfolg muss belohnt werden, anstatt den Träger durch Verlust des Falles zu bestrafen. Hier müssen die Grundlagen des Finanzierungssystems im Hinblick auf ihre Zweckdienlichkeit bei der Umsetzung des Hilfeplanes überdacht werden. Solange die Fortdauer der Hilfeleistung für den Leistungserbringer wirtschaftlich attraktiver ist als ihre erfolgreiche Beendigung, sind Dysfunktionalitäten und kontraproduktive Einflussnahmen auf die Hilfeplanung vorprogrammiert.

Die Vereinbarungen nach Paragraph 78 a bis g SGB VIII können dazu genutzt werden, das wirtschaftliche Interesse des Trägers nicht in erster Linie auf die Unterbringung und ihre Fortdauer zu richten, sondern auf die Realisierung der im Hilfeplan beschriebenen Ziele. Im Rahmen der Vereinbarungen können Regelungen getroffen werden, die eine hohe Qualität und Transparenz der Leistungen und eine schnelle Erreichung der Hilfeplanziele für den Leistungserbringer attraktiv machen.

Wesentlich im Hilfeprozess ist die intendierte Wirkung der Hilfe, also die Zielerreichung der Hilfeplanung. In diesem Sinne kommt der Ergebnisqualität zentrale Bedeutung zu. Zur Beschreibung, Messung und Realisierung der Ergebnisqualität sind geeignete Verfahren und Parameter zu entwickeln. Struktur- und Prozessqualität sind dabei Hilfskonstrukte, die zur Erzielung einer hinreichenden Ergebnisqualität beitragen können. Letztlich entscheidend aber bleibt das Ergebnis, und auch wenn es mit geringerem Aufwand erreicht wird, verliert es dadurch nicht an Wert.

Auch in dieser Hinsicht können die Vereinbarungen nach Paragraph 78 a bis g SGB VIII weiterentwickelt werden. Gegenwärtig dienen die Vereinbarungen in der Praxis vorrangig dazu, den Aufwand des Leistungserbringers finanziell abzusichern. An einer Reduzierung des ausgehandelten und anerkannten Aufwandes hat der Leistungserbringer kein Interesse, weil dies lediglich sein Entgelt mindern würde. Wenn sich das vereinbarte Entgelt aber nicht mehr ausschließlich am Aufwand bemisst, sondern auch Bestandteile enthält, mit denen das Ergebnis der Hilfe, der erfolgreiche Hilfeprozess als eigentlicher Kern der Leistung, honoriert wird, wird sich das Interesse des Leistungserbringers vom Aufwand hin zum Ergebnis verlagern. Fachkompetenz und Qualität sind dabei die wesentlichen Mittel, die dem Leistungserbringer zur Umsetzung der Hilfeplanziele zur Verfügung stehen.

Wettbewerb wird also keineswegs zwangsläufig den möglichst niedrigen Preis zum alleinigen Ziel haben, wie häufig befürchtet wird. Denn der noch so niedrige Preis ist unsinnig, wenn das Ziel der Hilfe verfehlt wird. Unter dem Fokus des Hilfezweckes kann Wettbewerb als Instrument genutzt werden, mit den vorhandenen Mitteln das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Oder das gewünschte Ergebnis mit geringem Aufwand zu erreichen. Der Paradigmenwechsel von Best Practice zu Best Value wird in der zukünftigen Fachdiskussion um Leistung, Qualität und Entgelt an Bedeutung gewinnen.

Es erscheint somit durchaus möglich, Struktur- und Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, die Qualität im Sinne des Leistungsempfängers und im Hinblick auf den Zweck der Hilfe fördern. Wenn die Leistungsanbieter ihre Kompetenz und

Energie auf die Steigerung der Qualität und auf das Ergebnis der Hilfeleistung richten, weil fachlicher Erfolg auch wirtschaftlichen Erfolg bedeutet, wird dies zur Anhebung des Qualitätsniveaus der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt beitragen.

### **Modellprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Zur Entwicklung und Erprobung der skizzierten und von weiteren, die Hilfeplanumsetzung unterstützenden Verfahren beabsichtigt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Ausschreibung eines Modellprogrammes mit dem Arbeitstitel „Qualifizierung der stationären Hilfen zur Erziehung durch wirkungsorientierte Ausgestaltung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach den Paragrafen 78 a bis g SGB VIII“. Eine Modell- ausschreibung ist auf drei Ebenen vorgesehen:

- Unterstützung der Kooperation von Vereinbarungspartnern, die wirkungsorientierte Vereinbarungen aushandeln und erproben wollen,
- Beratung dieser Vereinbarungspartner in sozialpädagogischen, betriebswirtschaftlichen und juristischen (auch vertragsrechtlichen) Fragen,
- Evaluation der entwickelten Modelle und Herausarbeitung von Mustervereinbarungen.

Vor Ausschreibung des Modellprogrammes werden eine Bestandsaufnahme und Analyse bisher vorliegender Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie der auf Landesebene geschlossenen Rahmenverträge nach Paragraph 78 f durchgeführt. Es soll festgestellt werden, was die wesentlichen Vereinbarungsinhalte sind, welchem Zweck diese dienen und inwieweit Ansätze im Sinne einer Verbesserung der Wirkung von Erziehungshilfen zu finden sind.

Zur ersten Ebene der Ausschreibung: Vereinbarungspartner sind Jugendamt und Träger von Einrichtungen, die sich als Tandem bewerben können. Als Grundlage ihrer Bewerbung

müssen sie sich vorab darüber verständigen, in welcher Richtung sie inhaltlich und qualitativ neue Wege beschreiten wollen, und die wesentlichen Ziele abstimmen, die sie mit der Aushandlung innovativer Vereinbarungen und deren Erprobung erreichen wollen.

Zur Aushandlung ihrer Vereinbarungen erhalten diese Verhandlungspartner im Rahmen des Modellprogrammes qualifizierte Beratung in sozialpädagogischen, betriebswirtschaftlichen und juristischen Fragen sowie eine zielorientierte Moderation ihres Verhandlungsprozesses. Wenn sich der von ihnen zu entwickelnde und zu erprobende Ansatz als erfolgreich erweist, profitieren sie für ihre Region in mehrfacher Hinsicht: Sie gewinnen wirksamere Hilfen zur Erziehung sowie Erfahrungen zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung von morgen. Des Weiteren erwerben sie Kompetenzen, die auch für andere Aufgabenfelder der Kinder- und Jugendhilfe von Nutzen sein können.

Auf der zweiten Ebene: Wer berät die Vereinbarungspartner und moderiert ihren Aushandlungsprozess? Das können Institute oder Einzelpersonen sein. Diese bewerben sich mit ihren Kompetenzen und ihrem konkreten Beratungskonzept. Die unterschiedlichen Beratungskonzepte der ausgewählten Berater sollen während eines Startworkshops vor allen Verhandlungspartnertandems präsentiert werden. Die Vereinbarungspartner wählen sich dann den gewünschten Berater aus.

Dieses Verfahren enthält bestimmte Anreize und Wettbewerbselemente: Die Anbieter der Beratungsleistung müssen mit ihrer Herangehensweise und ihrem Konzept ihre potenziellen Kunden überzeugen, und die Empfänger dieser Leistung, die Vereinbarungspartner, werden sehr sorgfältig verglichen und abwägen, weil ihr Erfolg auch vom ausgewählten Berater abhängen wird. Es kann sein, dass ein Anbieter leer ausgeht, weil sich niemand für sein Konzept entscheidet.

Jedes Verhandlungstandem erhält im Rahmen des Modellprogrammes ein bestimmtes Kontingent von Beratungstagen, an denen es die Beratungsleistung zur Aushandlung der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in Anspruch nehmen kann. Die Berater werden für ihre Leistung

gen aus Modellmitteln bezahlt. Sie erwerben in diesem Beratungsprozess natürlich auch weitere Beratungskompetenz, die sie später anderweitig einsetzen können.

Auf der dritten Ebene sollen die Effekte und Ergebnisse des Modells evaluiert werden. Im Rahmen des Modellprogrammes sollen Vereinbarungen mit unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen, Inhalten und Methoden ausgehandelt und erprobt werden. Dies eröffnet die Möglichkeit, zum Ende des Modells erfolgreiche Elemente aus einzelnen Vereinbarungen zusammenzuführen und Optionen für eine Mustervereinbarung zu entwickeln.

Die Evaluation muss von einem erfahrenen, anerkannten Institut mit einem kooperativen Evaluationskonzept durchgeführt werden. Auswertungen sollen mit den Tandems und den Beratern gemeinsam vorgenommen werden. Es soll untersucht werden, wie sich die Vereinbarungen in verschiedenen Stadien der Umsetzung in der Praxis bewähren. Ziel ist, herauszufinden, welche Vereinbarungsinhalte geeignet sind, die Wirkung der Erziehungshilfe positiv zu beeinflussen. Hierzu werden Verlauf und Ergebnis des Hilfeprozesses untersucht werden müssen.

Das Evaluationskonzept wird während des Startworkshops vorgestellt. Im Verlauf des Modellprojektes sollen weitere Workshops mit Vereinbarungspartnern und Beratern zum Erfahrungsaustausch sowie zur Entwicklung von Mustervereinbarungen veranstaltet werden.

Das Modell soll nicht nur Ansätze entwickeln, um die Wirkung der Hilfen zur Erziehung zu steigern, es wird auch mehr Wissen über die Wirkungsweise pädagogischer Prozesse generieren. Wenn wir deren Wirkungsmechanismen besser verstehen, können auch zielgenauere Konzepte und wirksamere Hilfen entwickelt werden.

## Literatur

Der Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) (1990).  
Achter Jugendbericht. Bericht über die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe.  
Bonn: Bundestagsdrucksache 11/6576.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2002).  
Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland.  
Berlin: Bundestagsdrucksache 14/8181.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2002).  
Effekte erzieherischer Hilfen und ihre Hintergründe.  
Stuttgart: Kohlhammer.

## Qualitätsentwicklung an einem Beispiel der Hilfen zur Erziehung

Qualitätsentwicklung in den Hilfen zur Erziehung – als wir uns bereit erklärten, im Rahmen der Fachtagung „Qualitätsentwicklung und Qualitätswettbewerb in der stationären Erziehungshilfe“ im November 2002 in Berlin zu diesem Thema eine Arbeitsgruppe zu gestalten, war unsere erste Intention, über die Schwierigkeiten bei der Implementierung einer systematischen Qualitätsentwicklung in einer Einrichtung wie der unseren, der SOS-Kinder- und Jugendhilfen Bremen-Verden, zu berichten und uns darüber mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Arbeitsgruppe offen auszutauschen – zum Beispiel über die mühevollen Arbeit mit der Einführung der Dokumentationen zur Erziehungsplanung, über die fortwährende Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Familien oder über die Frage nach einer planvollen Gestaltung des Prozesses von Qualitätsentwicklung insgesamt. Alle kennen die Diskussionen in einer Einrichtung, wenn von oben nach unten der Impuls durchdringt, wir sollten mal über die Entwicklung von Qualität sprechen – als ob wir noch nie über Qualität nachgedacht hätten und Qualität bei uns ein Fremdwort wäre.

Dann fragten wir uns, ob wir wirklich mit einem Thema in die Öffentlichkeit gehen sollten, das noch nicht erfolgreich umgesetzt ist. Insbesondere da wir noch nicht über ein ausgefeiltes Qualitätsentwicklungsverfahren oder gar -managementsystem verfügen, sondern mit diesbezüglichen Überlegungen und Aktionen erst begonnen haben. Intentionen und Inhalte lassen sich besser darstellen, wenn man schon weitgehend am Ende seiner Bemühungen angelangt ist und im Verlauf von Gesprächen nicht mehr Fragen entstehen, als am Ausgangspunkt ohnehin schon da waren. Dennoch: Wir haben uns dazu entschieden,

unseren Status quo auf dieser Fachtagung mit anderen Fachkräften zu diskutieren. Uns war bewusst geworden, dass wir schon ein ganzes Stück Weges hinter uns gebracht haben, den andere vielleicht erst einschlagen werden, und wir kamen zu der Ansicht, dass vielleicht gerade der Prozess unserer Bewusstwerdung und das Beispiel unserer ersten Umsetzungsschritte auch für andere hilfreich sein könnten.

### **Zur Entstehung der SOS-Kinder- und Jugendhilfen Bremen-Verden**

Unsere Einrichtung erbringt Hilfen zur Erziehung mit dem Schwerpunkt der stationären Gruppenbetreuung von Kindern und Jugendlichen. Zum Angebot gehören über sechzig Plätze für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in zwei Kinderwohngruppen, drei Jugendwohngemeinschaften, einer therapeutischen Wohngruppe für junge Erwachsene sowie zwei verschiedene Leistungsangebote für Flexible Hilfen beziehungsweise ambulante Einzelbetreuungen. Des Weiteren gibt es zwei Treffpunkte, einen übergreifenden Beratungsdienst und für die Dauer von zwei Jahren auch einen Treff speziell für Mädchen.

Die SOS-Kinder- und Jugendhilfen Bremen-Verden als Verbund verschiedener Leistungen der Jugendhilfe entstanden vor dreieinhalb Jahren, als drei vormals eigenständige SOS-Einrichtungen in der Region – Jugendwohngemeinschaften mit dazugehörigen Außenwohngruppen und Einzelbetreuungsangeboten – im Verlauf eines Organisationsberatungsprozesses fusionierten. Mit diesem Prozess einhergehend, expandierte die Einrichtung und baute in sehr kurzer Zeit ihr Leistungsangebot aus, sodass sie heute über fünfzig Mitarbeiterplanstellen an acht Standorten verfügt. Die Entwicklung von kleinen, separaten Teams mit einer jeweils begrenzten Angebotspalette hin zu einer großen Einrichtung mit einem vielfältigen und differenzierten Angebot an mehreren Standorten, mit einer zusätzlich eingeführten Hierarchieebene und komplexen Kommunikationsstrukturen hat viele produktive Debatten, aber auch Konflikte mit sich gebracht.

Eine systematische Entwicklung der Prozess- und Ergebnisqualität, wie sie die drei ursprünglich eigenständigen Einrichtungen verfolgt hatten, konnte erst einmal nicht weitergeführt

werden, da zunächst die Belange des Fusionsprozesses im Vordergrund standen. Jedoch haben sich während dieses Prozesses viele neue Möglichkeiten kollegialen Austausches angeboten, die ebenso gut unter der Überschrift „Fortschreibung der Qualitätsentwicklung“ gesehen werden können. Um das strukturelle, inhaltliche, kulturelle und personelle Zusammenwachsen der neuen Gesamteinrichtung gezielt angehen zu können, wurden verschiedene Austausch-, Diskussionsforen und Arbeitsgruppen initiiert. Diese Aktivitäten im Dienste des Fusionsprozesses hatten Auswirkungen sowohl auf Fragen der Struktur- als auch der Prozess- und Ergebnisqualität der neu entstehenden Verbundeinrichtung.

### **Anfangen geht nicht ohne Stolpern**

Die meisten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unserer Einrichtung begrüßen heute den Prozess der Qualitätsentwicklung, der bei uns eingesetzt hat. Gleichwohl gab es, wie in vielen anderen pädagogisch-therapeutisch orientierten Einrichtungen auch, zunächst große Widerstände und Befürchtungen. Die Gründe hierfür können hauptsächlich in folgenden Entwicklungen gesehen werden:

- Die Diskussion um die Qualitätsentwicklung wurde in einer Zeit aufgenommen, in der die finanziellen Ressourcen in der Jugendhilfe immer knapper wurden und strukturell notwendige Veränderungen in den Institutionen und Behörden von diesen als willkommene Gelegenheit genutzt wurde, Personal einzusparen. Daher befürchteten auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in unserer Einrichtung als Folge des Qualitätsentwicklungsprozesses Einbußen bei den materiellen Rahmenbedingungen ihrer Arbeit und damit verbunden letztendlich eine Minderung der Arbeitsqualität.
- Die anfänglichen Versuche in der Jugendhilfe, Qualitätsentwicklung zu betreiben, orientierten sich stark an Qualitätssicherungsverfahren aus der Wirtschaft, die unter anderem Zertifizierungen zum Ziel haben. Inzwischen hat sich aber die Überzeugung durchgesetzt, dass solche Formen der Qualitätssicherung dem pädagogischen Arbeitsfeld nicht angemessen sind. In der Jugendhilfe wird stattdessen von einer

Qualitätsentwicklung gesprochen und das Augenmerk auf den Prozessverlauf gelegt. Dennoch müssen bei der Dokumentation der geleisteten Arbeit bestimmte Vorgehensweisen und Standards eingehalten werden, die für viele pädagogische Fachkräfte in dieser Form neu und ungewohnt waren. Sie fühlten sich durch die neuen Verfahren zunächst stark kontrolliert und reduziert und sahen die Vielfältigkeit ihrer Leistungen nicht mehr ausreichend wahrgenommen und anerkannt.

- Diskussionen um die Qualität der Sozialen Arbeit gibt es schon seit Jahrzehnten. Dennoch entstand der Eindruck, als handle es sich bei der Qualitätsdebatte um ein völlig neues Thema und als hätte es bisher keine Qualitätskriterien zur Einschätzung und Bewertung der pädagogischen Arbeitsleistungen gegeben. Insbesondere langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sahen durch diese Entwicklungen die Qualität ihrer bisherigen Arbeit infrage gestellt und fühlten sich abgewertet. Daher gingen viele gegenüber den aktuellen Anforderungen erst einmal in den Widerstand, anstatt sich offensiv mit den Möglichkeiten und Chancen dieser neuen Qualitätsdiskussion zu befassen.

### **Auf dem Weg zu einem eigenen Verständnis von Qualitätsentwicklung**

In den letzten Jahrzehnten wurde das Angebot der Kinder- und Jugendhilfe im Bereich der Erziehungshilfen stark ausdifferenziert. Zwischen den Fachkräften unterschiedlichster Institutionen entstand ein Diskurs über die Effektivität und Effizienz der einzelnen Leistungsangebote, der aufgrund der aktuellen Kürzungsdebatten verschärft geführt wird. Gleichzeitig unterliegen die pädagogischen und therapeutischen Herausforderungen einem ständigen Wandel durch die veränderten gesellschaftlichen Bedingungen, durch das komplexer werdende Fachwissen und nicht zuletzt auch durch gesetzliche Fortschreibungen. Vor diesem Hintergrund sehen wir die Notwendigkeit, den eigenen Standort und das eigene Profil mit einer entsprechenden Qualitätsbeschreibung zu bestimmen und von hier aus weiterzuentwickeln.

Wir verstehen Qualitätsentwicklung heute als einen Prozess, der von unterschiedlichen Interessen beeinflusst wird und ständig inneren und äußeren Veränderungen unterliegt. Dieser permanente Veränderungsprozess soll nachvollziehbar und überprüfbar dargestellt werden. Um ein solches Verständnis von Qualitätsentwicklung in einer Einrichtung einzuführen und tragfähig zu machen, bedarf es bestimmter Voraussetzungen, die die Leitungskräfte der Einrichtung, aber auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbst erfüllen müssen.

Die Leitungskräfte sind aufgefordert, die Voraussetzungen für eine solche Qualitätsentwicklung herzustellen. Hierzu gehören neben dem ausdrücklichen Willen zur Qualitätsentwicklung zum Beispiel auch

- Klarheit über das Maß an Hierarchie und Autonomie der einzelnen Leistungsangebote beziehungsweise Teams,
- Klarheit über die Verantwortungsbereiche der Leitungskräfte, Funktionsträger und Teams der einzelnen Leistungsangebote,
- die Festlegung von Ausmaß und Form der Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- Transparenz und Nachvollziehbarkeit des eigenen Handelns,
- die Förderung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hinblick auf Selbstverantwortung und Eigeninitiative.

Um diese Voraussetzungen zu schaffen, ist es für Leitungskräfte von Vorteil, wenn nicht sogar zwingend erforderlich, selbst eine Fort- oder Weiterbildung im Bereich der Qualitätsentwicklung zu absolvieren und so Einsicht in die Notwendigkeiten und den Sinn der einzelnen Schritte und Maßnahmen zu erhalten. Wichtig ist aber auch die Glaubwürdigkeit der Leitung, der die Zufriedenheit und Psychohygiene aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein ernst gemeintes Anliegen sein muss. Und wichtig ist auch die Anwendung der Methoden und Instrumente von Qualitätsentwicklung auf das Führungsverhalten der Leitungskräfte selbst.

Darüber hinaus sind für eine gut verlaufende Qualitätsentwicklung folgende Maßnahmen hilfreich und notwendig:

- die Entwicklung einer unterstützenden Kommunikationsstruktur,
- die Bereitstellung der erforderlichen Zeitressourcen,
- die Schulung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Entwicklung von dokumentierenden Techniken, der Anwendung von Vereinbarungen und in Moderationstechniken,
- die Fokussierung auf die Zielsetzung der Qualitätsentwicklung, um den Nutzen und den Gewinn für die eigene Arbeit spürbar werden zu lassen,
- die Entwicklung von Dokumentationsvorlagen und anderen Methoden, mit deren Hilfe die Erfolge sichtbar und messbar werden.

Auf Mitarbeiterseite sind unabdingbare Voraussetzung für eine Optimierung der Qualitätsentwicklung das Interesse und die Bereitschaft, die Qualität der eigenen Arbeit beschreiben und immer wieder überprüfen zu wollen. Qualität lässt sich nur entwickeln, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert sind und die Arbeit an der Qualität ihrer Leistung in die alltäglichen Aktivitäten der Organisation eingebettet ist. Qualität entwickeln heißt, Prozesse zu optimieren. Dazu gehören eine systematische Planung, ein geeignetes Instrumentarium, die regelmäßige Reflexion, eine dichte Kommunikation und der Wille zur Übernahme von Verantwortung. Und es muss in der Einrichtung eine Kultur gegeben sein, die es erlaubt, Ideen und Verbesserungsvorschläge zu entwickeln und zu äußern und Fehler als Chance zur eigenen Weiterqualifizierung zu erkennen.

### **Praxisnahe Elemente von Qualitätsentwicklung**

Die Einrichtungen des SOS-Kinderdorfes e.V. verfügen standardmäßig über eine Grundausstattung von Qualitätsmerkmalen, insbesondere auf struktureller Ebene. Dazu gehören zum Beispiel ein den Leistungsangeboten entsprechender Personal-

schlüssel, qualifiziertes Personal, Fachberatung und Supervision, eine entsprechende Raumgestaltung, ein gut strukturiertes Kommunikationssystem, die Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der konzeptionellen Weiterentwicklung der Einrichtungen, aber auch des Vereins insgesamt, eine verbindliche Fort- und Weiterbildungsregelung, das Instrument des periodischen Mitarbeitergespräches, die fachliche Begleitung der Einrichtungen durch Referentinnen und Referenten der Geschäftsstelle.

Mit diesen Qualitätsstandards im Hintergrund hat unsere Einrichtung die Fusion zu einem Verbund dazu genutzt, eine effiziente Aufbau- und Ablauforganisation zu entwickeln, Steuerungselemente für eine reibungslose Kommunikation einzuführen, für Schnittstellen zwischen den verschiedenen Bereichen oder Funktionsträgern geeignete Verfahren zu beschreiben, die einzelnen Leistungsangebote deutlich voneinander abzugrenzen, damit ihr Profil zu schärfen und sich in der Region fachlich neu zu positionieren. Im Verlauf dieser Arbeit wurden immer wieder neue Aufgaben angegangen, beispielsweise die Dokumentation der Erziehungsplanung, die Verschriftlichung des Aufnahmeverfahrens, die fachliche Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Systematisierung der Teambesprechungen und die Integration neuer Konzeptideen aus dem teamübergreifenden Austausch in die Gesamtentwicklung der Einrichtung. So entstand schrittweise – und von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als sinnvoll empfunden – die Qualität, die unsere Einrichtung heute kennzeichnet, ohne dass hierfür ausdrücklich ein Qualitätsentwicklungsverfahren eingeführt worden wäre.

Parallel zu unserer Entwicklung hat es auf Trägerebene im SOS-Kinderdorf e.V. zahlreiche Initiativen zur Qualitätsentwicklung gegeben, die sich mit unserer Entwicklung, wie nachfolgend tabellarisch dargestellt, verschränkt haben.

| Trägerebene   | Leitungsebene  | Teamebene  |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Leitbild (Juni 1999)</li> <li>• Managementleitlinien (November 1999)</li> <li>• Rahmenvorgaben zur Entwicklung eines Konzeptes zur Erziehungsplanung (August 2000)</li> <li>• trägerinternes Verfahren zum Umgang mit Grenzüberschreitungen durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (August 2000)</li> <li>• periodisches Mitarbeitergespräch (Februar 2001)</li> <li>• Rahmenvorgabe zum Umgang mit dem Herkunftssystem (Februar 2002)</li> <li>• Diskussion des GAB-Qualitätsmanagementverfahrens (Gesellschaft für Ausbildungsfor-schung und Berufsentwicklung München) (2001/2002)</li> <li>• mittelfristige Unternehmensplanung (Juli 2002)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kick-off-Veranstaltung zum Thema „Qualität“ mit externem Referenten (Juni 1999)</li> <li>• Handlungsleitlinien für die Einrichtung aus Sicht der Leitung (ab Januar 2002)</li> <li>• Entwicklung und Verabschiedung von Verfahrensvereinbarungen zu Managementprozessen (Handbuch, ab Mai 2002)</li> <li>• Leitbild der Einrichtung (Einstieg November 2002)</li> <li>• Rückwirkungen auf die Teams durch die Entwicklung eines internen Beratungsdienstes und neuer Leistungsangebote (September 1999 bis September 2001)</li> <li>• Einrichtung eines regelmäßigen Fachforums (ab August 2001)</li> <li>• Entwicklung von Dokumentationsvorlagen für Erziehungsplanung (Mai bis Oktober 2001, erste Überarbeitung Juli 2002)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• teamübergreifende Diskussion von Schlüsselsituationen (September 1999 bis Mai 2000)</li> <li>• teambezogene Entwicklung neuer Leistungsbeschreibungen (September 2001 bis August 2002)</li> <li>• punktuelle Entwicklung einzelner Verfahrensvereinbarungen (zum Beispiel Aufnahmeverfahren, Zusammenarbeit mit den Eltern und Familien)</li> </ul> |

Die Bausteine der Qualitätsentwicklung auf Einrichtungsebene sind durch die Anforderung der Fusion sowie durch einzelne Anliegen und das Zusammenspiel der verschiedenen Teams im pädagogischen Alltag entstanden. Das Vorgehen war also von Beginn an weder systematisch durchstrukturiert noch vorsätzlich geplant und macht deutlich, dass Qualitätsentwicklung auf verschiedenen Wegen erfolgen kann. Von unterschiedlichen Seiten ausgehend, haben wir viele Aufgaben bewältigt, die im Nachhinein betrachtet ein Ganzes ergeben und uns heute in die Lage versetzen, ein Qualitätsentwicklungsverfahren zielgerichtet und systematisch einzurichten.

Der SOS-Kinderdorfverein führt derzeit ein Verfahren ein zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung für pädagogische und soziale Einrichtungen (Gesellschaft für Ausbildungsforschung und Berufsentwicklung, München), das einen Rahmen vorgibt, innerhalb dessen jede Einrichtung ihre Qualitäten darstellen und ihre Entwicklungen fortschreiben kann. Wir meinen, dass dieses Verfahren sehr gut zu den Entwicklungen in unserer Einrichtung passt, da die Einrichtung als Verbund insgesamt, gleichzeitig aber auch jedes Leistungsangebot für sich selbst seine Qualität weiterentwickeln kann.

#### **Von dem Versuch, Prozessqualität zu fördern**

In einer dezentral geführten Einrichtung mit hoher pädagogischer Autonomie der einzelnen Teams tritt immer wieder die Frage nach den Gemeinsamkeiten auf, insbesondere auch die Frage nach der gemeinsamen Qualität der Arbeit. Um nun die Vielfalt und Selbstverantwortlichkeit der einzelnen Leistungsangebote einerseits zu fördern, uns andererseits aber über gemeinsame Qualitätsstandards verständigen zu können, haben wir pädagogische Felder definiert, die für alle Teams von gleich großer Bedeutung sind.

Aus unserer Praxis wissen wir, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter immer wieder aufs Neue um bestimmte Qualitätsmerkmale ringen, indem sie diese fachlich kontrovers diskutieren. Zur Unterstützung solcher Prozesse bieten wir den Teams thematische Spannungsfelder an und fordern sie auf, ihre Konzeptbausteine, wie zum Beispiel das Aufnahmeverfahren, die Eltern- und Familienarbeit, die Gestaltung des Tagesablaufes

oder die Erziehungsplanung, daraufhin zu überprüfen und sich entsprechend zu positionieren. In solchen Spannungsfeldern geht es beispielsweise um die Themen „Flexibilität“ versus „Verlässlichkeit“, „Teamarbeit“ versus „Bezugsbetreuungssystem“, „persönliche Nähe und Beziehung“ versus „professionelle Distanz“, „Umgang mit dem Herkunftssystem“ versus „Parteilichkeit für die Betreuten“, „Alltagsorientierung“ versus „strukturiertes, systematisches Vorgehen“, „tagesstrukturierende Maßnahmen“ versus „situationsbezogenes Handeln“, „stadtteilintegrierte und dezentrale Strukturen“ versus „Entwicklung von Verbundenheit und gemeinsamer Identität als Einrichtung“.

Die Teams sollen anhand dieser Spannungsfelder für jeden zentralen Konzeptionsbereich beziehungsweise jede Schlüssel-situation ihre Qualitätsstandards festlegen. In der Auseinandersetzung und Diskussion der Spannungsfelder werden Grundhaltungen und Handlungsmuster deutlich, und jedes Team entwickelt für sich ein eigenständiges Profil. Zum Beispiel entscheidet ein Team, wie ausgeprägt die Flexibilität innerhalb des Aufnahmeverfahrens einerseits und die Verbindlichkeit der Einhaltung der einzelnen Schritte (Verlässlichkeit) andererseits sein soll. Es legt auch fest, ob das Team oder die voraussichtliche Bezugsperson die letztendliche Entscheidung über eine Aufnahme trifft. So entsteht eine Matrix, bezogen auf das Aufnahmeverfahren, welche für alle Teammitglieder verbindlich ist und die sich dann weiterentwickelt, wenn im Rahmen des Qualitätsentwicklungsverfahrens das Thema „Aufnahmeverfahren“ an der Reihe ist.

Ein anderes Beispiel: Ein Team ist der Meinung, dass der Alltagsablauf für die Kinder in ihrer Gruppe sehr strukturiert sein muss. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen zwar einfühlend in Alltagssituationen mit den Kindern umgehen, jedoch bestimmte tagesstrukturierende Elemente, wie Schulaufgabenzeiten, Besuche, Elternarbeit, Essenszeiten, nicht infrage stellen, da diese den Kindern eine große Orientierung geben. Anders wiederum in Leistungsangeboten, in denen junge Erwachsene betreut werden: Hier ist demgegenüber das situationsgebundene Handeln stärker ausgeprägt. Beide Haltungen und Handlungsoptionen gehören zu demselben Spannungsfeld, zu dem die zwei Teams unterschiedliche Positionen einnehmen können.

Die Arbeit mit derartigen Spannungsfeldern ermöglicht es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, sich im Team bewusst für einen Standpunkt oder eine Haltung zu entscheiden, in schwierigen Prozessen an ihnen festzuhalten, sie bei anhaltendem Bedarf aber auch zu verändern. Allen Beteiligten soll bewusst werden, dass sich bestimmte Handlungsweisen ausschließen, dass es nicht möglich ist, einerseits hochstrukturiert zu arbeiten und andererseits den individuellen Bedürfnissen von einzelnen Gruppenmitgliedern umfassend zu entsprechen. Hohe persönliche Autonomie des Einzelnen in Fragen des pädagogischen Alltages steht im Widerspruch zu diesbezüglichen Teamentscheidungen. Das heißt, es kann nicht nur eine Qualität in der pädagogischen Arbeit geben, vielmehr muss es darum gehen, für die verschiedenen Betreuten mit ihren spezifischen Problemlagen ein jeweils adäquates, effizientes Hilfeangebot zu entwickeln.

#### **Zur Perspektive der Einrichtung**

Als Ziele für unsere Einrichtung in der nahen Zukunft haben wir uns vorgenommen, uns systematische Methoden zur Reflexion und (Selbst)evaluation anzueignen und die fachlichen Standards, die in allen Teams zu den wesentlichen Schlüssel-situationen vorhanden sind, schriftlich niederzulegen und im Zuge dessen entsprechend auszuformulieren und weiterzuentwickeln. Für diese Schritte halten wir die Einführung eines Verfahrens der Qualitätsentwicklung „top-down“ für unumgänglich. Zuvor werden wir jedoch gemeinsam entscheiden, zu welchen Inhalten fachliche Standards entwickelt werden sollen, und uns vergegenwärtigen, welche inhaltlichen Positionen und Aussagen seitens des Trägers, der Leitung und der Gesamteinrichtung allen Teams, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Rahmen geben.

Rolf Lambach

## Messung von Ergebnisqualität

Wie jeder sehen kann, der die Diskussion der Jugendhilfeszene verfolgt, ist „Qualität“ ein Trendthema. Die Zahl der Publikationen ist ebenso groß wie die der Tagungen. Dabei differiert jedoch die Situation der Praxis von der der theoretischen Diskussion. Während die theoretische Debatte erschöpft erscheint, kaum mehr Neuigkeiten produziert, sondern nur mehr in Handbücher abgefüllt wird (Gerull 2000), wird es in der Praxis erst langsam ernst. Die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen rücken näher, und es zeichnet sich die Notwendigkeit ab, etwa Ende 2003 die ersten Qualitätsentwicklungsberichte vorzulegen.

Die Einstellungen in Bezug auf das Thema differieren noch immer. Auf der einen Seite zeichnet sich die Bereitwilligkeit ab, das Thema als Herausforderung zu akzeptieren und beim Erstellen von Konzeptionen und Berichten wenigstens im Ansatz inhaltliche Anstrengungen erkennen zu lassen. Auf der anderen Seite gibt es eine grundsätzliche Ablehnung, verbunden häufig mit einem pragmatischen Zynismus. Ebenso wenig – so lautet die Prognose – wie die Leistungsbeschreibungen außerhalb der Entgeltvereinbarungen eine Rolle spielten, sei damit zu rechnen, dass den Qualitätsentwicklungsvereinbarungen eine ernsthafte Bedeutung zukommen wird. Der Partner, der örtliche Träger der Jugendhilfe, sei mit einer qualifizierten Überprüfung der Qualitätsentwicklung derart überfordert, dass man sich augenzwinkernd auf ein elegantes Windowdressing einigen werde. Welches Jugendamt wird denn fähig sein zu erkennen, dass Fortbildungen nicht nur stattgefunden, sondern das Personal auch qualifiziert haben?

Ich möchte keinen Zweifel daran lassen: Ich finde, man soll die Herausforderungen von Qualitätsentwicklung ernst nehmen, übrigens auch dann, wenn man als Einrichtung vom öffentlichen Träger nur wenig gefordert wird.

Ich möchte zunächst kurz den Kontext der Qualitätsdebatte schildern, dann in ein paar Grundbegriffe einführen und schließlich das Thema „Ergebnisqualität“ klären.

Die Qualitätsdebatte steht in einem doppelten Kontext. Einmal stammen Anforderungen an Qualität aus dem Zusammenhang einer verschärften wirtschaftlichen Konkurrenz. Schon vor einigen Jahren wurde deutlich, dass die Existenz wirtschaftlicher Unternehmen gefährdet ist, wenn sie sich nicht kontinuierlich entwickeln und um beste Qualität gerade auch im Vergleich bemüht sind.

Der zweite Kontext, in dem Qualität auftaucht, ist die Überprüfung sozialstaatlicher Leistungen. Angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte sind diese Leistungen ins Gerede geraten; die Problematisierungen reichen von der Aufforderung, die Güte und Effektivität dieser Leistungen zu überprüfen, bis zu einer ganz grundsätzlichen Infragestellung des Sozialstaates. Auch der Paragraf 78 a bis g SGB VIII ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Die Kombination von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung kann als die letzte Chance der Jugendhilfe angesehen werden, nach der Aufhebung der Deckelung der Pflegesatzzuwächse sich auch unter Berücksichtigung von Qualitätsgesichtspunkten selbst zu steuern. Sollte dieser Versuch der Selbststeuerung anhand der oben genannten Kombination von Vereinbarungen scheitern, so werden mit großer Wahrscheinlichkeit weit schärfere und pauschale Restriktionen eintreten.

Ich halte in diesem Zusammenhang den Abschluss von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen mit Selbstbindung an Qualitätsgrundsätze und die interne und externe Überprüfung der Vereinbarungen unter zwei Voraussetzungen für sinnvoll:

- Qualitätsentwicklungsanstrengungen müssen an bisherige Formen von pädagogischer Selbstreflexion anschließen, diese Bemühungen müssen auch innovativ sein, aber nicht etwas vollkommen Neues und Ungewohntes darstellen.
- Qualitätsentwicklung und ihre Überprüfung dürfen nicht zu einer ausgelagerten und dem pädagogischen Alltag fernen Spezialistenaufgabe werden, die Einrichtungen fast ausschließlich mit Blick auf den Kostenträger betreiben.

Nach dieser kurzen Kontextierung möchte ich nun dazu übergehen, ein paar Grundbegriffe der Qualitätsdebatte zu erläutern. Der Begriff „Ergebnisqualität“ gehört zum System Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität – jedem bekannt aus der Beschäftigung mit der Qualitätsdebatte. Nur einige Bemerkungen dazu: Der Begriff „Strukturqualität“ bezeichnet Ressourcen und grundlegende, Leistungsprämissen fixierende Entscheidungen, die als Voraussetzungen für das Erbringen von Leistung betrachtet werden müssen. Der Begriff der Prozessqualität bezieht sich auf die Frage, wie Ressourcen mobilisiert und in Leistungsprozesse verwandelt werden. Die Nichtidentität beider Aspekte zeigt sich schon daran, dass, wie allgemein bekannt, bei gleichen Ressourcen eine durchaus unterschiedliche Qualität die Folge sein kann.

Beim Begriff der Ergebnisqualität ist zunächst wichtig, dass der Aspekt von den beiden erstgenannten unterscheidbar ist. Die Produktion von Ergebnissen setzt Ressourcen und Prozesse voraus, ist aber keine einfache Folgerung aus den ersten beiden Aspekten. Offenkundig können Ergebnisse aus unterschiedlichen Ressourcen und Prozessen resultieren – eine einfache kausale Hierarchie von Struktur- über Prozess- zu Ergebnisqualität scheint es nicht zu geben.

Außerdem möchte ich noch fünf Aspekte nennen, die im Zusammenhang von Ergebnisqualität beachtet werden müssen:

Es erwies sich zunächst als unumgänglich, das bloße Erbringen einer Leistung von der Wirkung dieser Leistung zu unterscheiden, also – wie es zumeist ausgedrückt wird – einen Unterschied zwischen Output und Outcome zu machen, zum Beispiel zwischen dem reinen Aufwand einer Leistung (etwa einer bestimmten Anzahl an Stunden, die für Elternarbeit aufgewendet wurden) und einer spezifischen Wirkung (also etwa einem verbesserten Erziehungsverhalten).

Der zweite Aspekt verweist darauf, dass eine Qualitätssicherung bei pädagogischen Prozessen kaum im Sinne der Sicherung einer gewissen Produktqualität möglich ist, da die Entwicklung einer Person als mögliches Produktionsergebnis nicht der Fertigung eines Gegenstandes entspricht. Dass man Personen nicht fertig wie Bleistifte oder Motoren, ist evident. Es bleibt freilich

offen, ob man deshalb auf der Ebene der Ergebnisqualität den Begriff der Qualitätssicherung preisgeben oder flexibilisieren muss.

Ein weiterer Aspekt wird mit dem Komplexitätsargument angesprochen. Fasst man nicht isolierte Ergebnisdimensionen und Kausalzusammenhänge ins Auge, ist ein pädagogischer Prozess immer so komplex, dass alle Effekte einer *Ceteris paribus*-Klausel unterliegen und die mangelnde Qualität eines Ergebnisses sich immer dadurch rechtfertigen lässt, dass viele wichtige Dimensionen außerhalb der eigenen Beeinflussung liegen.

Die vierte Problemdimension besteht in dem Verweis darauf, dass man die Ergebnisse der Erziehung von Reifung, fremdbewirkten Effekten und Koproduktion durch die Betroffenen unterscheiden muss. All dies sind wichtige, ergebnisbeeinflussende Tendenzen oder Vorgänge, die aber auf keinen Fall auf die Qualität einer erbrachten pädagogischen Leistung verweisen.

Schließlich wird gelegentlich auch behauptet, pädagogischer Einfluss sei etwas Inkommensurables, auf Menschlichkeit Beruhendes, das sich der Messung und systematischen Bewertungen überhaupt entziehe.

Ich will diese Aspekte und Argumente, an denen allen etwas dran ist, hier nicht detailliert diskutieren, sondern ihre Möglichkeiten, aber auch ihre Grenzen erkennbar machen.

Dazu soll zunächst die Beziehung von Ergebnisqualität zu Struktur- und Prozessqualität erwähnt werden: Die Relationierung von Struktur- und Ergebnisqualität ist nötig für Effizienzaussagen, die ja immer eine Beziehung von Aufwänden zu Resultaten enthalten, Effizienzanalysen ohne die Definition einer Relation zwischen Aufwänden und Ergebnis sind nicht möglich. Die Beziehung zwischen Ergebnis- und Prozessqualität lässt sich in aller Kürze so kennzeichnen, dass die Angemessenheit der Prozessgestaltung zu einer Ergebnisqualität beiträgt, ohne sie garantieren zu können.

Zur Ergebnisqualität muss als Erstes ausgeführt werden, dass sie immer im Dreieck von Einrichtungen, Jugendämtern und Klienten gesehen werden muss, worin man auf der Klientenseite noch einmal zwischen Sorgeberechtigten und dem jungen Menschen selbst unterscheiden muss. Das Dreieck Einrichtung – Jugendamt – Klient ist in vielerlei Hinsicht bedeutsam. Die Ergebnisqualität tritt gleichsam am Klienten auf, sie kann aber jeweils aus der Perspektive des Klienten selbst, des Jugendamtes und der Einrichtung bewertet werden. Die Einrichtung selbst als professioneller Leistungserbringer erscheint als der geeignete Akteur einer professionellen Beurteilung, allerdings ist Bewertung dann immer auch ein Stück Selbstbewertung und kann durch das Eigeninteresse an einem positiven Urteil verzerrt werden.

Das Jugendamt ist ebenfalls eine professionelle Institution und der Auftraggeber, hier kann Ergebnisqualität aus mehr Distanz beurteilt werden, obwohl natürlich auch hier Interessen, wie Kosten-Nutzen-Abwägungen, eine Rolle spielen können. Die Klienten selbst haben schließlich die Maßnahmen erfahren, und ihr Urteil über die Qualität wird auf jeden Fall bedeutsam sein. Zu beachten sind dabei auf der einen Seite die Differenzen, die in der Unterscheidung zwischen Sorgeberechtigten und betroffenen jungen Menschen selbst beschlossen sind. Auf der anderen Seite ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass die Klienten nicht über professionelle Angemessenheitskriterien verfügen und möglicherweise nicht beurteilen können, dass eine Leistung sie wohl selbst befriedigt, diese aus professioneller Perspektive jedoch vielleicht hätte besser sein oder zu einem besseren Ergebnis hätte führen können.

Grundsätzlich kommen für die Messung von Ergebnisqualität folgende Typen von Verfahren in Betracht:

- eine standardisierte Messung von Verhaltens- und Persönlichkeitsdimensionen mit vor allem psychologischen Verfahren oder dem Einsatz beispielsweise der Child-Behavior-Check-List (CBCL),
- stark pauschalisierte Möglichkeiten des Abschlusses von Fällen, die etwa so aussehen können, dass eine Einrichtung sehr pauschal einen Maßnahmenabschluss nach einer einfachen Klassifikation, wie etwa gelungene/teilweise gelungene/nicht gelungene Maßnahme, bewertet,

- komplexere Möglichkeiten der Selbst- und Fremdbewertung, etwa differenzierte Fragebögen, die von der Einrichtung selbst, dem Jugendamt und dem Klienten selbst ausgefüllt werden,
- Kundenbefragungen über verschiedene Items der Leistungserbringung.

Der Diskussion über Qualitätsentwicklung liegt häufig ein diffuses Unbehagen darüber zugrunde, was man unter Messung zu verstehen hat. Ihre Möglichkeit und Problematik möchte ich in ein paar Punkten erörtern. Man muss zunächst sehen, dass eine Messung immer kontext- und problemabhängig ist, auch Exaktheit und Differenziertheit eines Verfahrens hängen immer von solchen Kontexten ab. Ein Schuljunge, der seine Mappe auf die Erde wirft, fünf Schritte macht, dort seinen Anorak fallen lässt und sagt, „das ist das Tor!“, hat eine komplexe Messung, sogar eine Kombination von Zählen und Messen, vorgenommen. Messung hat also vorweg nicht die Anmutung absoluter Exaktheit – was auf der einen Seite heißt, dass auch im Bereich des Ungenauen gemessen werden kann, auf der anderen Seite davor warnen soll, Messungen kontextunabhängig für den Inbegriff von Exaktheit zu halten.

Messung setzt immer folgende Prozesse voraus:

- Als Erstes die Selektion eines Aspektes, man muss irgendeinen Punkt herausnehmen und deutlich machen, dass man seine Ausprägung als das relevante Datum betrachtet. Will man beispielsweise eine Wetterbeurteilung abgeben, selektiert man den Aspekt „Temperatur“.
- In einem nächsten Schritt muss man immer einen Indikator bilden, das heißt, man muss den ausgewählten Aspekt in einer spezifischen Hinsicht isolieren und wahrnehmbar machen. Temperaturen können etwa durch den Stand einer Flüssigkeitssäule angezeigt werden.
- Es muss im Vorfeld in irgendeiner Weise eine Skalierung gebildet werden, auf der man gewissermaßen einen Wert auftragen kann. Im Falle der Temperaturmessung skaliert man nach Graden.

- Zuletzt muss schließlich ein konkreter Wert gebildet werden. Man hängt ein Thermometer an geeigneter Stelle auf und liest den Wert ab.

Der entscheidende Punkt ist, dass für die Beurteilung dessen, was der gemessene Wert pädagogischer Qualität ist, die Aspekte der Selektion, der Indikatorbildung, der Skalierung und der Bildung eines Wertes immer in die Reflexion zurückgeholt werden können. Folgende Aspekte sollte man deshalb noch im Bewusstsein halten:

- Sozialwissenschaftlich betrachtet können Zahlen zu- und abnehmen, der Rest ist Interpretation.
- Bei der Messung oder Beurteilung wird man häufig Bewertungssysteme haben, die sich zu Reflexions- und Urteilszwecken nutzen lassen, obwohl ihre Messqualität zu wünschen übrig lässt. Man kann deren Problematik mit Schulnoten vergleichen. Diese sind ein brauchbares und, wie es scheint, unersetzbares Beurteilungssystem, obwohl immer wieder gezeigt wurde, dass sie als Messung große Mängel aufweisen.
- Fast wichtiger als die Messung selbst ist die Art, wie man dialogisch und selbstkritisch Werte reflektiert und in Urteilsprozesse einspeist. Werte müssen interpretiert und in Feedbackprozesse eingestuft werden. Die Tatsache, dass eine Einrichtung von immer mehr Kunden negativ beurteilt wird, kann auf unterschiedliche Weise interpretiert werden, sie ist dabei als Faktum allemal bedeutsam.
- Man kann in der Pädagogik beim Misslingen einzelner Prozesse immer argumentieren, dass sich der Erfolg im Einzelfall nie garantieren lässt und immer auch externe Faktoren verantwortlich gemacht werden können. Ich denke allerdings, dass eine Art schwaches Gesetz der großen Zahlen gilt und eine aggregierte Bewertung von Einzelfällen die Bewertung einer Institution zulässt.
- Im Rahmen der Bewertung von Ergebnisqualität muss schließlich auch beachtet werden, dass sich die Bedeutung vieler Werte erst in einem zeitlichen Vergleichsprozess erschließt.

Sie werden ihre Bedeutsamkeit erst entfalten, wenn man sie in einer Reihe von Jahren hinweg gemessen und untereinander Werte verglichen hat.

Zum Schluss noch einmal die Anmerkungen über Ergebnisqualität in einer Art Gesamtreflexion:

Die Bewertung von Ergebnissen sozialpädagogischer Prozesse bedeutet eine Formalisierung und Methodisierung dessen, was man ohnehin tut oder tun sollte. Es ist für mich kaum vorstellbar, dass eine pädagogische Institution *nicht* über ihre Ergebnisse nachdenkt und sie bewertet – in welcher Form auch immer. Schließlich ist es ein unerlässlicher Bestandteil von Professionalität, der spezifischen Form, in der man arbeitet, Veränderungspotenzial und eine positive Wirkung zuzuschreiben.

Die Relation von Struktur- und Ergebnisqualität ist als Effizienz zu betrachten, die Relation von Prozess- und Ergebnisqualität dient vor allem der Selbstreflexion professioneller Normen.

Die Funktion der Messung von Ergebnisqualität ist letztlich die Produktion einer großen Menge reflexionsfähiger Daten, die Vergleichsmöglichkeiten eröffnet.

## Literatur

Gerull, Peter (2000).

Hand- und Werkbuch Soziales Qualitätsmanagement. EREV – Schriftenreihe.

Hannover: Linden-Druck Verlagsgesellschaft.

## Adressatinnen und Adressaten zur Qualität in stationären Erziehungshilfen

Wer stationär untergebrachte Kinder und Jugendliche fragt, was für sie eine gute Heimerziehung ausmacht, und danach, ob die von ihnen genannten Qualitäten dort, wo sie leben, gegeben sind, wird im Rahmen der Qualitätsdebatte noch immer als Außenseiter betrachtet. Denn was für jeden Fortbildungsträger und jedes Hotel der Mittelklasse inzwischen eine Selbstverständlichkeit geworden ist, löst in der Heimerziehung noch immer Befremden oder gar Angst aus: sich dem Urteil der Nutzer zu stellen.

Ohne die Adressatinnen und Adressaten einzubeziehen, verkünden einige Einrichtungen in flott gemachten Prospekten, was sie alles tun, um Leistungen in guter Qualität zu erbringen. Dabei ist dann oft die Rede von Zertifikaten, von der Sicherung fachlicher Qualität durch Beratung, Supervision, Fortbildung, von funktionalen Räumlichkeiten, einer breiten Angebotspalette, von Dokumentationssystemen und so weiter. Gegenüber dem, was früher war, mag dies zwar ein Fortschritt sein, gleichzeitig birgt eine solch einseitige Betonung von technischen oder formalen Aspekten – gelegentlich verpackt in betriebswirtschaftlicher Rhetorik – das Risiko, auf ein Verständnis Sozialer Arbeit zurückzufallen, das sowohl hinter dem aktuellen Erkenntnisstand der Heimerziehungsforschung zurückbleibt als auch hinter dem Stand der „Dienstleistungsdebatte“, die mit der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) auch in der Jugendhilfe ihren Niederschlag gefunden hat.

Verschiedene – meist qualitative – empirische Untersuchungen der letzten Jahre über die Auswirkungen pädagogischen Handelns auf Kinder und Jugendliche in der Heimerziehung heben immer wieder hervor, dass es weniger „technische Merkmale“ sind, die den „Erfolg“ stationärer Hilfen ausmachen, als vielmehr Eigenschaften, die wesentlich in der Art der Beziehungs-

gestaltung zwischen den dort tätigen Fachkräften und den Jugendlichen begründet sind. Ob es zum Beispiel gelingt, die Minderjährigen beim Versuch der Integration ihrer disparaten Lebenserfahrungen zu unterstützen, hängt im Wesentlichen von der Beziehung zwischen den Beteiligten ab. So betrachtet, bemisst sich die Qualität stationärer Einrichtungen daran, ob sie den dort lebenden Kindern und Jugendlichen derartige Integrationschancen eröffnet und ihnen so hilft, auf dem Weg der Entwicklung zu einer selbstbestimmt und sozial verantwortlich handelnden Persönlichkeit voranzukommen.

Als erster Merkpunkt wäre damit festzuhalten: Erziehung in stationären Einrichtungen ist dann gut, wenn sie auf die individuellen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen zugeschnittene Bedingungen und Beziehungsangebote vorhält, die die Entwicklung zu einer autonomen Persönlichkeit fördern.

Zu den frühen Erkenntnissen der Dienstleistungsdiskussion zählte die Einsicht, dass soziale Dienstleistungen „uno actu“ erbracht werden. Das heißt, Herstellung und Verbrauch der Leistungen fallen in einem Akt zusammen. Soll also die Dienstleistung ihr Ziel erreichen, so muss sie sich an den Bedürfnissen und Erwartungen der Klientinnen und Klienten orientieren – sie ist demnach insofern „klientengesteuert“ (Gross und Badura 1977), als der Nutzer der Dienstleistung darüber bestimmt, was er davon annehmen will. Damit wird aber die Frage der „Passung“ von angebotener Leistung und tatsächlichem Bedarf zum Gradmesser für die Effektivität und Effizienz personenbezogener sozialer Dienstleistungen. Ohne den Einbezug der Klienten, die als „Ko-Produzenten“ (Gartner und Riessman 1978) an der Leistung mitwirken, ist also gar nicht zu entscheiden, ob eine Dienstleistung qualitativ gut oder schlecht ist. Qualitätskriterien für stationäre Hilfen können daher nicht einseitig aus der Güte des Angebotes abgeleitet werden, vielmehr müssen sie auf eine größtmögliche Übereinstimmung zwischen dem vorgehaltenen Angebot und den Erwartungen der Adressaten hinsichtlich dieses Angebotes abzielen.

Als zweiter Merkpunkt ist deshalb festzuhalten: Qualitätsentwicklung müsste vor allem darin bestehen, die Rolle und Bedeutung der Nachfrageseite Sozialer Arbeit – hier: der Kinder und Jugendlichen – zu stärken.

Niemand wird nun ernsthaft bezweifeln wollen, dass gut ausgebildetes Personal, ein reflektiertes und planvolles Vorgehen seitens der sozialpädagogischen Fachkräfte, gute Dokumenta-

tionssysteme oder funktionale Räumlichkeiten hilfreiche Voraussetzungen für das Herstellen von Qualität im eben genannten Sinne sind, es wäre jedoch vermessen zu behaupten, dass diese Bedingungen alleine schon hinreichend wären, um von einer qualitativ guten Erziehung in stationären Einrichtungen sprechen zu können.

### **Qualität ist nicht gleich Qualität**

Worüber sollten wir also (auch) reden, wenn wir die Dienstleistungsqualität in Einrichtungen der Erziehungshilfe diskutieren? Als theoretischer Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage kann zunächst die analytische Unterscheidung dienen, die in der betriebswirtschaftlichen Debatte um Dienstleistungsqualität schon seit längerem geläufig ist. Dort wird nämlich klar zwischen dem Was und dem Wie von Dienstleistungen – und eine solche stellt auch die Heimerziehung dar – unterschieden. Mit dem Was sind dabei insbesondere technische, am Ergebnis orientierte Merkmale gemeint, das Wie bezieht sich dagegen auf die Art und Weise der Dienstleistungserbringung selbst sowie auf die Gestaltung der hierfür notwendigen Rahmenbedingungen. Am Beispiel von Beratungssituationen, wie sie in den Alltag stationärer Hilfen immer wieder eingeflochten sind, lässt sich der Unterschied zwischen diesen beiden Dimensionen verdeutlichen: Eine Beratung kann zwar technisch sauber durchgeführt werden (beispielsweise erhält das Kind oder der Jugendliche alle notwendigen Informationen, es werden verbindliche Abmachungen getroffen, Inhalt und Ergebnis des Gespräches werden gut dokumentiert), gleichzeitig spielt für den Erfolg der Beratung unzweifelhaft auch eine Rolle, ob der Beratene freundlich behandelt wurde, ihm Achtung entgegengebracht wurde, ob er den Eindruck hatte, dass der Beratende seine eigenen Ziele transparent gemacht hat und so weiter. Das Beispiel zeigt, dass Was und Wie auch im Alltag der Heimerziehung nicht voraussetzungslos gleichgesetzt werden können, sondern häufig unterschiedliche Qualitäten aufweisen. Fragt man nun Kinder und Jugendliche selbst, worauf sie in der Heimerziehung besonderen Wert legen, so betonen diese vor allem soziale Aspekte, das heißt Aspekte, die vorrangig die Frage betreffen, wie bestimmte Leistungen erbracht werden.

Das Institut für soziale Arbeit e.V. hat hierzu in den letzten Jahren zwei explorative Untersuchungen durchgeführt, in deren Kontext Kinder und Jugendliche in Heimen danach gefragt wurden, was für sie Merkmale einer guten Heimerziehung sind. Bei der ersten Untersuchung, die inzwischen schon drei Jahre zurückliegt, wurden Gruppeninterviews mit Kindern und Jugendlichen geführt, die zu diesem Zeitpunkt in Heimen lebten. Insgesamt wurden in diesem Rahmen fünf bis zu dreieinhalbstündige Interviews mit insgesamt siebzehn Kindern und Jugendlichen geführt (Hansbauer und Kriener 2000). Die zweite Untersuchung wurde unlängst von Dirk Nüsken (2003) im Rahmen eines noch laufenden Projektes zur Qualitätsentwicklung in der Kooperation zwischen erzieherischen Hilfen und Jugendberufshilfe durchgeführt. Dort wurden ebenfalls in drei Einrichtungen jeweils Gruppeninterviews mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen geführt.

Die Antworten, die von den Jugendlichen im Rahmen dieser Untersuchung gegeben wurden, machen deutlich, dass Kinder und Jugendliche in Heimen sich oftmals etwas ganz anderes unter Qualität vorstellen als das, was aktuell unter diesem Thema diskutiert wird. Dies soll kurz anhand von mehreren beispielhaft ausgewählten Ergebnissen dieser beiden Studien illustriert werden. Wie also sollte nach Ansicht der Adressatinnen und Adressaten seitens der Fachkräfte mit ihnen umgegangen werden?

### **Wertschätzung als Qualitätsmerkmal**

Wenn wir anderen Menschen begegnen, tun wir dies in der Regel mit einer gewissen Wertschätzung. Das heißt, wir nehmen ernst, was sie sagen, und behandeln sie als autonome Persönlichkeiten. Offensichtlich ist dies in der Heimerziehung nicht immer der Fall. So ein befragter Jugendlicher:

*„Manchmal denke ich, die meinen, wir wären ein bisschen blöd im Kopf, ja. Also gut, ich bin jetzt schon über zwanzig. Ich denke, vielleicht irgendwie, weil ich jetzt noch keine Ausbildungsstelle angefangen habe aus irgendwelchen Gründen, ja, denken die, ich weiß nicht, ich wäre vielleicht ein bisschen blöd dazu oder so. So, man wird dann immer so weiter runtergedrückt, hat man so das Gefühl. Die reden dann mit einem wie mit einem Kleinkind.“*

*Auch wenn man dann beim Arbeitsamt sitzt und sich dann mit denen unterhält und die hören dann, ja WG, und reden dann mit einem wie so ein Kind. [...] Aber das überwiegend halt nur, wenn man bei denen dann so sagt, ja so Wohngruppe und so, dass sie dann denken, man hätte einen an der Waffel [...]. Man wird schon von vornherein schon so von manchen Leuten von Anfang an schon runtergestuft.“ (HJ 838) (1)*

Wertschätzung heißt nicht nur, auf voreilige Zuschreibungen möglichst zu verzichten, es heißt auch, dem anderen ernsthaft zuzuhören und sich mit dem auseinander zu setzen, was er sagt. Ergänzend dazu noch eine Passage aus einem anderen Interview:

*„Es gibt Typen hier, die nehmen das ja nicht mal wirklich wahr, was du sagst. Ich meine, die schreiben sich das ja nicht mal auf. Die tun so, als würden die sich das merken, und sobald sie durch die Tür sind, haben sie es wieder vergessen. Dann ist denen das auch scheißegal, was wir gesagt haben [...]. Man kann mit mir reden wie mit einem erwachsenen Mann. Ich brauche keine, weiß ich nicht, so Kinderbetreuung. Ich möchte gerne behandelt werden, nach meinem Alter entsprechend, und nicht wie so ein kleiner Junge [...]. Manchmal fehlt nur noch der Zeigestock. Du machst das, du machst das, du darfst eine rauchen, du machst da. Ich meine, wir sind ja keine kleinen Kinder mehr.“ (MJ 797)*

### **Plausible Handlungsbegründungen als Qualitätsmerkmal**

Handeln in der Heimerziehung ist, gerade weil es sich dabei meist um Gruppenarrangements handelt, noch immer stark durch Regeln geprägt (Putz-, Fernseh-, Küchendienst-, Essens- und Ausgangsregeln und so weiter, hinzu kommen noch all die Regeln, die festlegen, was geschieht, wenn gegen eben genannte Regeln verstoßen wird). Offensichtlich wird die Notwendigkeit solcher Regeln von Kindern und Jugendlichen kaum grundsätzlich infrage gestellt, sogar im Gegenteil, Regeln haben eine für sie den Alltag strukturierende Funktion. Allerdings beklagen sie immer wieder das Fehlen plausibler Erklärungen für den Sinn mancher Regelungen oder dafür, weshalb manche Regeln verändert oder außer Kraft gesetzt werden. Folgende Passage aus einem der Interviews verdeutlicht dies:

*„Ja, ein Betreuer, den ich meine [...], der gibt mir keine klaren Antworten. Der meint: Ich bin der Betreuer hier und hör auf mich und fertig. Die andere (Betreuerin, P. H.) sagt: Ja, ich erkläre dir das mal ein bisschen genauer, und die macht das schon ganz gut [...]. Und ich finde das (das Verhalten des Betreuers, P. H.) ein bisschen doof, weil ich bin siebzehn Jahre alt, und einer (ein anderes Gruppenmitglied, P. H.) ist sechzehn Jahre, der darf bis soundso viel Uhr raus [...], und ich musste zwei Stunden früher zu Hause sein [...], ich habe ihm (dem Betreuer, P. H.) versucht, das klarzumachen, dass das nicht geht, weil das steht auch im Jugendschutzgesetz [...], da hat er gesagt: Ne, das musst du schon mir überlassen. Ich bin der Betreuer. Ich habe jetzt das Wochenende Dienst, und das ist meine Sache, wie ich das handhabe.“ (An anderer Stelle sagt er dann über denselben Betreuer, P. H.:) „Er meinte eben: Ich bin der Betreuer, musst du akzeptieren, und es gibt keine Diskussionen. Der lässt sich auf keine Diskussionen ein. Also ich freue mich jeden Morgen, wenn ich aufstehe, dass der Tag näher kommt, wo ich ausziehe, weil ich den dann nicht mehr um mich habe.“ (Interview 2) (2)*

Offensichtlich ist es also notwendig, vernünftige Erklärungen für eigenes Handeln anbieten zu können, um das Gelingen pädagogischer Prozesse in den erzieherischen Hilfen zu gewährleisten.

### **Die Wahrung von Ritualen als Qualitätsmerkmal**

Offensichtlich haben Kinder und Jugendliche nicht nur ein Bedürfnis nach Regeln, sondern auch nach Ritualen (zum Beispiel die Gestaltung des Weihnachtsfestes mit Geschenken, Tannenbaum und gutem Essen), denen vor allem im Nachhinein, also zum Beispiel nach Auszug aus dem Heim, eine besondere Funktion und Bedeutung zukommt.

*„Ich habe sogar Nikolaus was gekriegt. Ich habe mein erstes Weihnachten im Kinderheim gefeiert, und das war total aufregend für mich. Ganz viele Geschenke, weil ich kannte das nicht von zu Hause. Ich habe zu Hause nie was bekommen. Und das war total aufregend. Ich saß da, zitternd halt am ganzen Körper. Das war richtig aufregend. Das ist schon eine schöne Zeit da gewesen.“ (HJ 249)*

Rituale und die Atmosphäre, die sie verbreiten, können oftmals dazu beitragen, pädagogische Zugänge zu Kindern und Jugendlichen zu schaffen. Sie fördern so das Gelingen pädagogischer Prozesse.

### **Die Optimierung von Wahlmöglichkeiten bei Beziehungen als Qualitätsmerkmal**

In vielen Gruppenarrangements der öffentlichen Erziehung finden sich so genannte Bezugsbetreuerinnen beziehungsweise Bezugsbetreuer für die Jugendlichen. Der Umfang der Zuständigkeiten dieser Fachkräfte differiert zwar von Einrichtung zu Einrichtung, fast immer jedoch berührt ihre Arbeit solche Lebensbereiche, die für die Jugendlichen von zentraler Bedeutung sind (zum Beispiel Arzt-, Schulbesuch, Vertretung im Hilfeplangespräch). Oftmals haben Kinder und Jugendliche jedoch wenig oder keinen Einfluss auf die Wahl ihrer Bezugsbetreuer. Darüber hinaus ist die Möglichkeit, die Bezugsbetreuungsperson zu wechseln, falls es zu Konflikten kommt, nicht immer gegeben, wie folgende Zitate anschaulich machen:

Danach gefragt, ob sie bei der Wahl ihrer Bezugsbetreuer hätten mitbestimmen können, berichtete eine der befragten Jugendlichen im Interview:

*„[...] nein, das machen die im Team. Je nachdem wer einen Platz frei hat. Die Betreuer machen das so, mit wem die sich besser unterhalten können, klarkommen, so machen die das.“* (Interview 4)

Dass sich diese – organisatorisch, nicht fachlich begründete! – Entscheidung der Fachkräfte nicht mit den Wünschen der Jugendlichen decken muss, macht die Aussage eines anderen Mädchens aus der gleichen Wohngruppe deutlich:

*„[...] bei mir war das nicht so, als ich in der WG eingezogen bin. Ich habe mit Lisa (einer Betreuerin in der Gruppe, P. H.) gar nicht geredet. Und wo Hans (ein Betreuer in der Gruppe, P. H.) da war, da haben wir voll viel Spaß gehabt und gelacht so [...]. Ich habe nicht Hans gekriegt (als Bezugsbetreuer, P. H.), sondern Lisa. [...] Ich hätte lieber Hans gehabt.“* (Interview 4)

Fatal wird es jedoch, wenn solche Entscheidungen als irreversibel angesehen werden, wie folgende Gesprächssequenz aus einem anderen Interview verdeutlicht, in der die beiden befragten Mädchen die Möglichkeit eines Bezugsbetreuerwechsels stereotyp verneinen:

Interviewer: „Gibt es denn überhaupt die Chance, mal zu wechseln? [...]“

Kirsten: „Nur wenn die (Betreuer und Betreuerinnen in der Gruppe, P. H.) ausziehen. Sonst hätte ich schon längst eine andere.“

Interviewer: „Wenn jemand frei ist, dann könnte man ja sagen [...]?“

Jana: „Nur wenn eine Bezugserzieherin geht. Sonst hätte ich schon längst eine neue.“ (Interview 5)

Auch wenn man berücksichtigt, dass Beziehungen im Heim zunächst einmal institutionell gestiftet sind, ist, wie Untersuchungen über heimentlassene junge Erwachsene belegen, die Möglichkeit, die Beziehungsperson zu wählen, von erheblicher Bedeutung für den späteren „Erziehungserfolg“. Darüber hinaus beschreiben junge Erwachsene ihre Zeit im Heim vor allem dann als positiv, wenn sie nicht nur einzelne Bezugspersonen wählen konnten, sondern die Beziehung selbst exklusiven Charakter hatte (Wieland, Marquardt, Panhorst und Schlotmann 1992). Vermutlich wird Heimerziehung den betroffenen Kindern und Jugendlichen also nur dann gerecht, wenn sie mit dem Spannungsfeld zwischen den Forderungen der Jugendlichen nach Exklusivität und den Erfordernissen der Institution offensiv umgeht, das heißt versucht, wo immer es geht, die Organisation so zu gestalten, dass sie Wahlmöglichkeiten und Exklusivität zulässt.

### **Die Maximierung individuell angepasster Arrangements als Qualitätsmerkmal**

Wie schon erwähnt, ist die Regelungsdichte in stationären Einrichtungen noch immer hoch. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass es oftmals zu Konflikten kommt, weil sich die individuellen Interessen und Bedürfnislagen der Kinder und Jugendlichen und die bestehenden, im Alltag stationärer Einrichtungen

notwendigen Regelungen konträr gegenüberstehen. Als problematisch ist dieses Spannungsfeld vor allem dann anzusehen, wenn die den Gruppenalltag prägenden Regeln durch fehlende Flexibilität gekennzeichnet sind, wie das nachfolgende Zitat zeigt.

*„Wenn wir unseren Küchendienst nicht machen können, müssen wir jemanden finden, der mit uns tauscht. Ich war jetzt am Wochenende weg beim Zeltlager von der Feuerwehr. Es wollte keiner meinen Küchendienst für Samstag übernehmen. Ich war bis Sonntag weg, und dann wurden mir für mittags fünf Mark abgezogen und für abends fünf Mark, das sind jeweils zehn Mark, und das kriegt dann ein anderer Jugendlicher, der dann den Küchendienst gemacht hat. Ich meine, ich find das [...] doof, nur weil keiner mit mir tauschen wollte. Da kann der oder diejenige sich dann von den zehn Mark schon wieder eine Schachtel Zigaretten kaufen oder zwei. Ja, und das von meinem Geld, und wenn mit mir keiner tauschen will, dann ist es normalerweise Aufgabe der Betreuer, den Küchendienst zu übernehmen, und das finde ich eben ein bisschen doof, wir haben auch so schon genug Taschengeldabzüge.“ (Interview 3)*

Wenn man davon absieht, dass Taschengeldabzüge ohnehin nicht erlaubt sind, und man außerdem weiß, dass das Engagement des Jugendlichen in der ortsansässigen Feuerwehr durch die Betreuer immer wieder gefördert wurde, wird als allgemeiner Grundsatz erkennbar: Gute Heimerziehung bemisst sich weniger daran, wie sie regelhaft mit bestimmten Lebenssituationen, Kommunikationsanforderungen oder Bedürfnissen von Jugendlichen in der Einrichtung umgeht, sondern daran, ob sie in der Lage ist, von diesen Regelungen abzuweichen, wenn die Situation es erfordert, und im Sinne der Jugendlichen ein Maximum an individuellen Arrangements zu organisieren.

Die hier beispielhaft angeführten Zitatstellen machen deutlich, dass für die in stationären Einrichtungen lebenden Kinder und Jugendlichen das Wie vermutlich von größerer Bedeutung ist als das Was. Das heißt, wenn man versucht, das Passungsverhältnis zwischen angebotener Leistung und den Erwartungen der Jugendlichen zu optimieren, um so prozesshaft Beziehungsqualitäten zu schaffen, die den Kindern und Jugendlichen, die in Heimen leben, gerecht werden, kann dies nur dann gelingen, wenn diese Kinder und Jugendlichen in einen Diskurs über Qualität einbezogen werden und ihnen die Möglichkeit gege-

ben wird, selbst über Dinge zu bestimmen – oder zumindest darüber mitzubestimmen –, die ihnen wichtig sind. Dirk Nüsken (2003) hat im Rahmen seiner Studie die folgende kurze Übersicht erstellt, in der er versucht hat, aus Sicht der Jugendlichen zentrale Qualitätsindikatoren und deren Operationalisierung zusammenfassend darzustellen. Diese sei nun zum Abschluss dieses Beitrages angeführt, weil sie Hinweise darauf geben kann, welche Qualitäten Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen besonders wichtig sind.

| Indikator                 | Operationalisierung aus Sicht der Jugendlichen  |
|---------------------------|---|
| Zuwendung                 | Zuhören und Verstehen, Aktivitäten, Rituale, Aushalten, Lernanreize, Konfrontation  |
| Partizipation             | ernst genommen werden, Beteiligungsmöglichkeiten schaffen, echte Entscheidungsmöglichkeiten und Alternativen anbieten   |
| Transparenz               | Kooperationsformen und Anlässe, Gesprächsinhalte, Entscheidungen, Zugänge, Kriterien und Ziele von Maßnahmen  |
| Vertrauen/Verlässlichkeit | Schweigepflicht, Einlassen auf Individualität, Krisen aushalten, Ausstattung der Hilfen, unmittelbare Zugänge (Wartezeiten), Absprachen, Regeln, Bezugspersonen |
| Subjektorientierung       | persönliche Kontakte zu Verantwortlichen, flexible Angebote und Regeln  |
| Parteilichkeit            | Vermittlung bei Konflikten  |
| Gerechtigkeit             | faire Regeln  |
| Wertschätzung             | Symbole (Trinkgeld, Werkzeug, Kompetenzen)  |
| Orientierung              | klare, begründbare Regeln, Konsequenzen   |

Zusammenfassend kann gesagt werden: Qualität in stationären Einrichtungen lässt sich nicht auf die formale Festschreibung von Struktur- und Prozessqualitäten beschränken, sondern muss zugleich die soziale Dimension von Qualität in den Blick nehmen. Gerade wenn man das Passungsverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage als Ausdruck einer qualitativ guten Heimerziehung begreift, müssten Befragungen von Kindern und Jugendlichen eine Selbstverständlichkeit in stationären Einrichtungen werden. Denn nur mit Hilfe ihrer Meinung darüber,

was eine gute Heimerziehung ist und ob sie an ihrem Lebensort eine gute Heimerziehung vorfinden, kann es gelingen, pädagogische Alltagssituationen möglichst genau auf die Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Jugendlichen abzustimmen. Offensichtlich steht die Heimerziehung aber erst am Anfang dieses anderen Weges von Qualitätsentwicklung, während in der gegenwärtigen Praxis häufig ein Verständnis von Qualität dominiert, das sich in erster Linie aus den Interessen der dort Beschäftigten herleitet, die dann oftmals mit den Interessen der Kinder und Jugendlichen gleichgesetzt werden. Qualitätsentwicklung im hier verstandenen Sinne bedeutet aber etwas anderes: Es meint, sich möglicher Differenzen zwischen den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen und denen der Organisation Heim bewusst zu sein und sie nicht zu verschleiern. Denn nur so ist es möglich, mit diesen konstruktiv umzugehen und die Rahmenbedingungen im Heim immer mehr so zu gestalten, dass sie eine gelingende Erziehung fördern.

#### Anmerkungen

1

Interviewpassagen mit Abkürzungen wie dieser entstammen der Studie von Dirk Nüsken (2003). Diese Abkürzungen kennzeichnen jeweils den Ort, die befragte Gruppe und die Fundstelle des Zitates im Interview.

2

Interviewpassagen mit Abkürzungen wie dieser entstammen der Studie von Peter Hansbauer und Martina Kriener (2000).

#### Literatur

Gartner, Alan & Riessman, Frank (1978).

Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Gross, Peter & Badura, Bernhard (1977).

Sozialpolitik und Soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, 361–385.

Hansbauer, Peter & Kriener, Martina (2000).

Soziale Aspekte der Dienstleistungsqualität in der Heimerziehung. Neue Praxis, 3, 254–270.

Nüsken, Dirk (2003).

Evaluations- und Praxisentwicklungsprojekt. Qualitätsentwicklung bei der Integration von Hilfen zur Erziehung und Jugendberufshilfe (Zwischenbericht des Instituts für soziale Arbeit e.V.). Herausgegeben vom Ev. Fachverband für Erziehungshilfen in Westfalen-Lippe e.V., dem Diakonischen Werk von Westfalen und dem Referat teilstationäre, stationäre und ambulante Erziehungshilfen. Münster: Eigenverlag.

Wieland, Norbert, Marquardt, Uschi, Panhorst, Hermann & Schlotmann, Hans-Otto (1992).

Ein Zuhause – kein Zuhause: Lebenserfahrungen und -entwürfe heimentlassener junger Erwachsener. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

## Die Autorinnen und Autoren

### Brigitte Berauer

Jahrgang 1958, Diplomsozialarbeiterin (FH), Systemische Familientherapeutin und Supervisorin (Systemische Gesellschaft); von 1981 bis 1988 Mitarbeiterin in einer psychologischen Beratungsstelle, ab 1988 Tätigkeit im Kinderschutzzentrum Bremen und seit drei Jahren Mitarbeiterin des Beratungs-/Fachdienstes der SOS-Kinder- und Jugendhilfen Bremen-Verden. Arbeitsschwerpunkte: Fachberatung, Qualitätsentwicklung, Eltern- und Familienarbeit.

### Prof. Dr. Karin Böllert

Jahrgang 1958, Diplompädagogin, seit 2001 Professorin für Erziehungswissenschaft mit Schwerpunkt Sozialpädagogik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; von 1996 bis 1998 Vorsitzende der Forschungskommission zur Erstellung des zweiten Landesjugendberichtes in Mecklenburg-Vorpommern, von 1999 bis 2002 Mitglied der Sachverständigenkommission zur Erstellung des elften Bundesjugendberichtes, seit Frühjahr 2005 Mitglied des Bundesjugendkuratoriums. Zahlreiche Forschungsprojekte im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe und der Jugendforschung.

### Dr. Peter Hansbauer

Jahrgang 1964, Dr. rer. soc., Diplomsozialpädagoge, Diplomsoziologe, Geschäftsführer des Instituts für soziale Arbeit e.V. Arbeitsschwerpunkte: Jugendhilfe, Vormundschaft, Organisationsentwicklung.

### Rainer Kröger

Jahrgang 1954, Diplompädagoge, Vorstand des Diakonieverbundes Schweicheln e.V. und Vorstandsvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Erziehungshilfe (AFET). Einer seiner fachlichen Schwerpunkte ist die Auseinandersetzung mit Paragraph 78 SGB VIII.

### Rolf Lambach

Jahrgang 1950, M.A., Mitarbeiter der Planungsgruppe PETRA in Schlüchtern. Arbeitsschwerpunkte: Forschung, Fortbildung und Beratung im Bereich der Jugendhilfe, vor allem der Hilfen zur Erziehung; derzeit Forschung im Bereich der Elternarbeit und Fortbildung und Beratung im Bereich „Qualitätsentwicklung“.

### Prof. Dr. Joachim Merchel

Jahrgang 1953, Dr. phil., Diplompädagoge, Professor für das Fach „Organisation und Management“ und Leiter des weiterbildenden Verbundstudienganges „Sozialmanagement“ an der Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen. Arbeitsschwerpunkte: Sozialmanagement, Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit, Jugendhilfe mit Schwerpunkt Erziehungshilfe, Qualitätsmanagement.

### Karin Mummenthey

Jahrgang 1956, Diplompädagogin, Supervisorin und Organisationsberaterin (Systemische Gesellschaft), dreijährige Ausbildung in Moderation und derzeit in der Ausbildung „Qualitätsmanagement des DPWV“; langjährige Mitarbeiterin einer SOS-Jugendwohngemeinschaft, von 1988 bis 1999 Referentin im Fachbereich Pädagogik der Geschäftsstelle des SOS-Kinderdorfes e.V., seit 1999 Leiterin der SOS-Kinder- und Jugendhilfen Bremen-Verden.

Karl-Heinz Struzyna

Jahrgang 1952, Erziehungswissenschaftler; nach langjähriger Tätigkeit als Leiter eines freien Jugendhilfeträgers und Leiter eines Jugendamtes jetzt Referent im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Arbeitsschwerpunkte: Erziehungshilfen, Struktur- und Finanzierungsfragen in der Kinder- und Jugendhilfe.

Dr. jur. Dr. rer. soc. h.c. Reinhard Wiesner

Jahrgang 1945, Jurist, Ministerialrat, Leiter des Referats Kinder- und Jugendhilferecht im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Berlin/Bonn, Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin; Herausgeber eines Kommentars zum SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – und Mitherausgeber des Zentralblattes für Jugendrecht; zahlreiche Veröffentlichungen zum Kinder- und Jugendhilferecht und zum Kinderschaftsrecht.

## Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V.

Das Sozialpädagogische Institut (SPI) gehört zum Geschäftsbereich Personal & Pädagogik des SOS-Kinderdorfvereins und ist sozialwissenschaftlich und beratend tätig. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen Fachpublikationen, Fachveranstaltungen sowie praxisbegleitende Forschungsprojekte. Aufgabe des Instituts ist es, die Praxis der SOS-Einrichtungen im Kontext aktueller jugendhilfe- und sozialpolitischer Entwicklungen zur Diskussion zu stellen.

### SPI-Publikationen

Zu unseren Publikationen gehören das Fachmagazin „SOS-Dialog“, die „SPI-Schriftenreihe“ und die Materialienbände „Außer der Reihe“. In unregelmäßigen Abständen initiieren wir Buchprojekte und geben sie in Zusammenarbeit mit renommierten Verlagen heraus. Über unsere Veröffentlichungen informieren Sie unser Publikationsprospekt beziehungsweise unsere Internetseiten ([www.sos-kinderdorf.de/spi](http://www.sos-kinderdorf.de/spi)).

Das Fachmagazin „SOS-Dialog“ erscheint jährlich. In jedem Heft wird unter der Rubrik „Forum“ ein thematischer Schwerpunkt behandelt. In weiteren Rubriken finden Sie Beiträge zu aktuellen Themen und Fragen der Jugendhilfe sowie praxisbezogene Beiträge aus der Arbeit von SOS-Einrichtungen. SOS-Dialog wird derzeit kostenfrei abgegeben. Wir nehmen Sie gerne in unseren Verteiler auf.

In der SPI-Schriftenreihe geben wir jährlich drei bis vier Bände heraus. Wir unterscheiden dabei:

- Autorenbände, in denen Autorinnen und Autoren zu einem aktuellen Thema Position beziehen,
- Praxisbände, in denen wir Themen aus der Praxis von SOS-Einrichtungen aufgreifen,
- Dokumentationen von Fachtagungen, sofern das Tagungsthema für die breite Fachöffentlichkeit von Interesse ist.

Diese Publikationen sind nicht im Buchhandel erhältlich. Für alle ab 2002 erscheinenden oder neu aufgelegten Bände der SPI-Schriftenreihe erbitten wir eine Beteiligung an den Herstellungskosten in Höhe von 3,50 € zuzüglich Versandkosten.

Wenn Sie sich in den Verteiler der SPI-Schriftenreihe aufnehmen lassen, senden wir Ihnen die Bände jeweils automatisch zu.

#### Fachmagazin SOS-Dialog

Elternarbeit, Heft 1993  
Ausbilden statt Ausgrenzen, Heft 1995  
Perspektiven von Beratung, Heft 1996  
Jungenarbeit, Heft 1998  
Kinderarmut in Deutschland, Heft 1999  
Hilfeplanung, Heft 2000  
Jung und chancenlos?, Heft 2001  
Selbstbestimmt leben! Aber wie?, Heft 2002  
Mütter stärken, Heft 2003

#### SPI-Schriftenreihe

##### Autorenbände

„Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe.  
Erfahrungen und Positionen zur Qualitätsdebatte“  
Mit Beiträgen von Norbert Struck; Klaus Münstermann;  
Elfriede Seus-Seberich  
Autorenband 1, 1999, Eigenverlag

Ulrich Bürger  
„Erziehungshilfen im Umbruch.  
Entwicklungserfordernisse und Entwicklungsbedingungen  
im Feld der Hilfen zur Erziehung“  
Autorenband 2, 1999, Eigenverlag

Heiner Keupp  
„Eine Gesellschaft der Ichlinge?  
Zum bürgerschaftlichen Engagement von Heranwachsenden“  
Autorenband 3, 2000, Eigenverlag

„Heimerziehung aus Kindersicht“  
Mit Beiträgen von Klaus Wolf; Wolfgang Graßl, Reiner Romer,  
Gabriele Vierzigmann; Norbert Wieland  
Autorenband 4, 2000, Eigenverlag

„Jugendämter zwischen Hilfe und Kontrolle“  
Mit Beiträgen von Dieter Greese; Ludwig Salgo; Thomas Mörs-  
berger; Reinhold Schone; Johannes Münder, Barbara Mutke  
Autorenband 5, 2001, Eigenverlag

„Migrantenkinder in der Jugendhilfe“  
Mit Beiträgen von Franz Hamburger; Ursula Boos-Nünning,  
Yasemin Karakaşoğlu; Christel Sperlich; Kristin Teuber; Karin  
Haubrich, Kerstin Frank  
Autorenband 6, 2002, Eigenverlag (Schutzgebühr 3,50 €)

##### Praxisbände

„Alles unter einem Dach“  
Einblicke in das SOS-Mütterzentrum Salzgitter  
Mit Beiträgen von Gabriele Vierzigmann; Hannelore Weskamp  
Praxisband 1, 2000, Eigenverlag

„Zurück zu den Eltern?“  
Erfahrungen mit systemischer Familienarbeit in Haus Leucht-  
turm, einer heilpädagogischen Kinderwohngruppe mit Sozial-  
therapie, SOS-Kinderdorf Ammersee  
Mit Beiträgen von Kathrin Taube, Gabriele Vierzigmann;  
Kathrin Taube; Manfred Spindler  
Praxisband 2, 2000, Eigenverlag

„Erziehen lernen“

Die Teilzeitausbildung zur Jugend- und Heimerzieherin an der Fachschule der Sophienpflege in Tübingen  
Mit Beiträgen von Rudolf Günther, Bernd A. Ruoff; Bernd A. Ruoff, Barbara Gollwitzer; Doris Kraux; Kordula Briemle; Eckhard Thiel; Karin Schäfer  
Praxisband 3, 2002, Eigenverlag (Schutzgebühr 3,50 €)

Dokumentationen

„Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand“

Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe.  
Mit Beiträgen von Johannes Münder; Wolfgang Hinte; Hubertus Schröer; Reinhard Wiesner; Burkhard Hintzsche; Bernd Hemker; Peter Schmid  
Dokumentation 1, 2001, Eigenverlag

„Qualitätsentwicklung und Qualitätswettbewerb in der stationären Entwicklungshilfe“

Mit Beiträgen von Reinhard Wiesner; Rainer Kröger; Karin Böllert; Joachim Merchel; Karl-Heinz Struzyna; Brigitte Berauer, Karin Mummmenthey; Rolf Lambach; Peter Hansbauer  
Dokumentation 2, 2003, Eigenverlag (Schutzgebühr 3,50 €)

Außer der Reihe

Johannes Münder

„Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht“  
Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V.  
Materialien 1, 2001, Eigenverlag (Schutzgebühr 2,50 €)

„Jugendhilfe als soziale Dienstleistung – Chancen und Probleme praktischen Handelns“

Mit Beiträgen von Johannes Münder; Kristin Teuber; Hans Thiersch; Ullrich Gintzel; Margit Seidenstücker; Inge Göbbel, Martin Kühn; Ilse Wehrmann  
Materialien 2, 2002, Eigenverlag (Schutzgebühr 2,50 €)

„Beteiligung ernst nehmen“

Mit Beiträgen von Ullrich Gintzel; Ullrich Gintzel, Kristin Teuber; Kristin Teuber, Wolfgang Sierwald; Andreas Tonke; Liane Pluto, Mike Seckinger  
Materialien 3, 2003, Eigenverlag (Schutzgebühr 2,50 €)

SPI-Buchprojekte

Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V.

(Hrsg.) (2000)

„Die Rückkehr des Lebens in die Öffentlichkeit: zur Aktualität von Mütterzentren“

Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag  
(über das SPI zu beziehen)

Kristin Teuber, Sigrid Stiemert-Strecker & Mike Seckinger

(Hrsg.) (2000)

„Qualität durch Partizipation und Empowerment – Einmischungen in die Qualitätsdebatte“

Tübingen: dgvt-Verlag

Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V.

(Hrsg.) (2002)

„Glücklich an einem fremden Ort? Familienähnliche Betreuung in der Diskussion“

Weinheim: BELTZVotum

SPI-Fachartikel

Reinhard Rudeck (1998)

„Ich finde es beschissen und es tut mir weh! (Tom 14). Andreas Lorenz berichtet aus seiner Arbeit mit Jungen. Ein Interview“  
SOS-Dialog 1998, 17–21

Gabriele Vierzigmann & Reinhard Rudeck (1998)

„Jungenarbeit – Auf dem Weg zu einer geschlechtsbewußten Jugendhilfe“  
SOS-Dialog 1998, 4–7

Gabriele Vierzigmann (1998)  
„Ich versuche den Kids einen Artikulationsraum zu geben.  
Lebensweltorientiertes Handeln in der offenen Jugendarbeit“  
SOS-Dialog 1998, 39–43

Elfriede Seus-Seberich & Reinhard Rudeck (1999)  
„Arm und nicht glücklich. Arme Kinder in der Familienberatung“  
SOS-Dialog 1999, 27–33

Gabriele Vierzigmann (1999)  
„Daß die sich so kümmern, das ist schon irre!‘ Wohin, wenn  
nichts mehr geht? Zur Arbeit mit obdachlosen Jugendlichen.“  
Sozialmagazin, 10, 18–25

Gabriele Vierzigmann (1999)  
„Die fachpolitische Perspektive. Wo bewegt sich das Modell-  
projekt SOS-Jugenddienst im Kontext der sozialpädagogischen  
Hilfen?“  
Sozialmagazin, 10, 26–28

Wolfgang Graßl, Reiner Romer & Gabriele Vierzigmann (2000)  
„Mit Struktur und Geborgenheit – Kinderdorffamilien aus der  
Sicht der Kinder“  
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),  
Heimerziehung aus Kindersicht (S. 40–61), Autorenband 4  
der SPI-Schriftenreihe

Reinhard Rudeck (2000)  
„Beratung im öffentlichen Raum. Zwischen sozialer Unter-  
stützung und lebensweltorientierter Beratung“  
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),  
Die Rückkehr des Lebens in die Öffentlichkeit: zur Aktualität  
von Mütterzentren (S. 136–151).  
Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag

Mike Seckinger, Sigrid Stiemert-Strecker & Kristin Teuber  
(2000)  
„Partizipation und Empowerment – neue Aspekte für die Quali-  
tät psychosozialer Arbeit(?)“  
In K. Teuber, S. Stiemert-Strecker & M. Seckinger (Hrsg.),  
Qualität durch Partizipation und Empowerment. Einmischungen  
in die Qualitätsdebatte (S. 7–15).  
Tübingen: dgvt-Verlag

Kristin Teuber, Sigrid Stiemert-Strecker & Mike Seckinger  
(2000)  
„Widersprüche, Utopien, Realitäten – Anmerkungen zur Quali-  
tätsdiskussion“  
In K. Teuber, S. Stiemert-Strecker & M. Seckinger (Hrsg.),  
Qualität durch Partizipation und Empowerment. Einmischungen  
in die Qualitätsdebatte (S. 131–138).  
Tübingen: dgvt-Verlag

Kathrin Taube & Gabriele Vierzigmann (2000)  
„Zur Rückführung fremduntergebrachter Kinder in ihre Her-  
kunftsfamilien“  
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),  
Zurück zu den Eltern? (S. 6–15), Praxisband 2 der SPI-Schriften-  
reihe

Gabriele Vierzigmann (2000)  
„Visionen brauchen Raum: Der Neubau“  
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),  
Alles unter einem Dach (S. 7–27), Praxisband 1 der SPI-Schriften-  
reihe

Simone Kreher & Wolfgang Sierwald (2001)  
„Und dann bin ich ja ins Kinderdorf gekomm ...“ Biografisches  
Erzählen in Forschung und Sozialer Arbeit  
SOS-Dialog 2001, 40–47

Thomas Rau & Gabriele Vierzigmann (2002)  
„Auf dem Weg zu einem neuen Stadtteil. Der SOS-Gemein-  
wesen-Treffpunkt in der Schalthausiedlung in Merzig“  
SOS-Dialog 2002, 47–55

Kristin Teuber (2002)  
„Migrationssensibles Handeln in der Jugendhilfe“  
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),  
Migrantenkinder in der Jugendhilfe (S. 75–134), Autorenband 6  
der SPI-Schriftenreihe

Gabriele Vierzigmann (2002)  
„Mein Kind lebt im Heim – Petra Loderer berichtet über Eltern-  
gruppenangebote des Stadtjugendamtes München. Ein Interview“  
SOS-Dialog 2002, 64–70

Kristin Teuber & Wolfgang Sierwald (2003)

„Beteiligung in der stationären Unterbringung – Ressourcen und Belastungen aus der Sicht von Jugendlichen und ihren Betreuern“

In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),  
Beteiligung ernst nehmen, Außer der Reihe, Materialien 3

Gabriele Vierzigmann (2003)

„Die Schulen öffnen – zur Gestaltungskraft der Jugendhilfe“  
SOS-Dialog 2003

## SOS-Kinderdorf e.V.

SOS-Kinderdorf e.V. ist ein freier, gemeinnütziger Träger der Kinder- und Jugendhilfe, der sich auf der Basis lebensweltorientierter und partizipativer Ansätze Sozialer Arbeit insbesondere für sozial benachteiligte Kinder, Jugendliche und ihre Familien einsetzt.

In der Bundesrepublik Deutschland unterhält der SOS-Kinderdorfverein 50 Einrichtungen mit angeschlossenen Projekten: Kinderdörfer, Jugendeinrichtungen, Beratungsstellen, Berufsausbildungszentren, Behindertendorfgemeinschaften und Mütterzentren (Stand 5/2003).



SOS  
KINDERDORF