

Qualitätsentwicklung

in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe

Orientierungshilfe zur Umsetzung
der Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII



Für die Menschen.
Für Westfalen-Lippe.



Qualität für Menschen

Impressum

Expertise im Auftrag von / Herausgeber:

Landschaftsverband Rheinland
LVR-Landesjugendamt Rheinland
50663 Köln
www.jugend.lvr.de

Landschaftsverband Westfalen-Lippe
LWL-Landesjugendamt Westfalen
48133 Münster
www.lwl-landesjugendamt.de

Redaktion: Prof. Dr. Joachim Merchel

Layout: Innen: Thomas Fink
Umschlag: Andreas Gleis

Münster, Köln, im April 2013

Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe:

**Orientierungshilfe zur Umsetzung der
Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII**

Inhalt

Einleitung: Auftrag und Anliegen der Expertise	4
1. Anforderungen zur Qualitätsentwicklung: Wie sind §§ 79, 79a in die bisherigen Qualitätsregelungen des SGB VIII einzuordnen und was ist neu?	7
1.1 Qualitätsentwicklung als Teil der infrastrukturellen Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Träger	7
1.2 Anforderungen des § 79a im Kontext anderer Qualitätsregelungen	8
1.3 Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung.....	9
Zusammenfassende Leitsätze zu Kap. 1.....	10
2. Zur fachlichen und jugendhilfepolitischen Einordnung der Regelungen zur Qualitätsentwicklung	11
2.1 Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses	11
2.2 Bedeutung der Landesjugendämter für örtliche Prozesse der Qualitätsentwicklung ..	12
2.3 Qualitätsentwicklung und qualitätsbezogene Steuerungserwartungen.....	13
Zusammenfassende Leitsätze zu Kap. 2.....	15
3. Überlegungen und Empfehlungen zur Verfahrensgestaltung der örtlichen Qualitätsentwicklung	16
3.1 Vorbemerkungen zum methodischen Rahmen der Qualitätsentwicklung.....	16
3.2 Entscheidungen und Verfahrensschritte bei der örtlichen Qualitätsentwicklung	19
4. Fazit - abschließende Anmerkungen	30
Literatur	32

Einleitung: Auftrag und Anliegen der Expertise

Der Gesetzgeber hat mit dem Bundeskinderschutzgesetz („Gesetz zur Stärkung des aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen“) neue Regelungen zur Qualitätsentwicklung in das SGB VIII eingefügt:

- Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen gemäß § 79 Abs. 2 SGB VIII gewährleisten, dass eine „kontinuierliche Qualitätsentwicklung“ erfolgt.
- In § 79a SGB VIII werden einige Anforderungen benannt, nach denen der Grundsatz der kontinuierlichen Qualitätsentwicklung realisiert werden soll.
- Damit nicht nur die Finanzierung nach Leistungsentgelten (§ 78 a-g SGB VIII) an Prozesse der Qualitätsentwicklung gebunden wird, sondern auch die Förderung gemäß § 74 SGB VIII dem Grundsatz der kontinuierlichen Qualitätsentwicklung folgt, wird die Förderung freier Träger mit der Voraussetzung verknüpft, dass die zu fördernden Träger die „Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nach § 79a gewährleisten“ (§ 74 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII).

Die Regelungen zur Qualitätsentwicklung waren im Gesetzgebungsverfahren umstritten¹ und werden auch in den fachlichen Debatten unterschiedlich gewertet.² Doch auch bei unterschiedlichen Auffassungen zur Sinnhaftigkeit der Neuregelung muss man der Tatsache Rechnung tragen, dass die neuen Regelungen Gesetzeskraft erlangt haben: Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind verpflichtet, die neuen Regelungen zur Qualitätsentwicklung in §§ 79, 79a SGB VIII umzusetzen. Somit entstehen die Fragen: (a) in welcher Weise die Regelungen pragmatisch gehandhabt und umgesetzt werden können, um dem gesetzlichen Auftrag zu entsprechen, und (b) wie eine Praxis der Qualitätsentwicklung geschaffen werden kann, die die Beteiligten als fachlich nützlich empfinden und die die Wahrscheinlichkeit einer kontinuierlichen trägerübergreifenden fachlichen Weiterentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe erhöht. Auf eine plakative Formel gebracht: Egal, wie man die Neuregelung in §§ 79, 79a SGB VIII bewertet - jetzt sind sie da, und es kommt darauf an, das Beste daraus zu machen!

Die vorliegende Expertise dient diesem Anliegen: Auf der Grundlage einer Interpretation und fachpolitischen Einordnung der neuen Regelungen zur Qualitätsentwicklung sollen pragmatische Empfehlungen erarbeitet werden, wie die Jugendämter die Neuregelungen so umsetzen können, dass sie (a) ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommen, (b) zur fachlichen Weiterentwicklung beitragen, und dies auf eine Weise, die (c) an bisherige Strukturen und Verfahrensweisen in der trägerübergreifenden Kooperation anknüpft und somit anschlussfähig gemacht werden kann an bisherige, als „bewährt“ empfundene Praxismodalitäten.

Jeder Vorschlag zu einem Vorgehen muss notwendigerweise generalisieren, er muss einen gewissen Abstand nehmen zu den Besonderheiten der Konstellation in einem bestimmten Jugendamt und in einem bestimmten Ort bzw. in einer bestimmten Region. Insofern mag es richtig sein, wenn ein Leser oder eine Leserin zu bestimmten Empfehlungen oder Handlungsvorschlägen bemerkt: „Bei uns ist das anders, und bei unserer Situation ist das so, wie es beschrieben wird, nicht umsetzbar.“ Dieser Einwand enthält gleichermaßen etwas Richtiges und etwas Problematisches. Er kann dazu genutzt wer-

¹ s. dazu die Darstellung der Genese des Bundeskinderschutzgesetzes bei Struck 2012

² Bewertungen in der Bandbreite von eher zustimmend (Meysen/Eschelbach 2012, S. 151 ff.) über zögernd abwartend (Schimke 2011) bis zu skeptisch gegenüber einer „dekretierten Qualitätsentwicklung“ (Kunkel 2012, S. 294) und gegenüber den qualitätsbezogenen Steuerungsmöglichkeiten mit Hilfe des Steuerungsmediums „Recht“ (Merchel 2011a und 2013a).

den, sich abzuschotten gegenüber einer kritischen Sicht auf die eigene Praxis und gegenüber der Anregung, etwas auch mal anders zu sehen als gewohnt. Das wäre problematisch, denn am Beginn einer Veränderung und Weiterentwicklung stehen Irritationen und die Bereitschaft, diese an sich herankommen zu lassen, sowie die Offenheit für das (begrenzte) Risiko, das mit dem Beschreiten neuer Wege einhergeht. Der genannte Einwand macht jedoch auch darauf aufmerksam, dass bei der Herausbildung eines gangbaren Weges die jeweiligen Randbedingungen beachtet werden müssen und dass die jeweiligen örtlichen Konstellationen für das Zustandekommen einer tragfähigen Praxis nicht vernachlässigt werden dürfen. Insofern muss jedes Jugendamt ein Verfahren „erfinden“, das angesichts der jeweiligen Bedingungen und der angesichts der eigenen Erfahrungen und „Traditionen“ als tragfähig angesehen werden kann. Beide - die Bereitschaft, sich durch andere Interpretationen und andere Vorschläge irritieren zu lassen, und das Wahrnehmen der jeweils besonderen örtlichen Konstellationen - sind gleichermaßen wichtig für die Suche nach einer Praxis, mit der neue Anforderungen produktiv aufgegriffen werden können.

Die vorliegende Expertise will für die Suche nach einer solchen Praxis und für die Haltung, mit der diese Suche erfolgt, einige Anregungen und Verfahrensvorschläge machen, die gleichsam einen „Suchrahmen“ bilden. Nicht jedes Jugendamt muss „das Rad neu erfinden“; das „Rad“ mit den Erläuterungen zu seinen Funktionsmechanismen wird hier geliefert. Aber die Akteure in jedem Jugendamt müssen überlegen, wann, wo und in welcher Weise dieses Rad eingesetzt wird und welche Feinjustierungen dem Rad hinzugefügt werden sollten, damit es „runder“ läuft. Zu diesen Fragen werden Anhaltspunkte/Kriterien und Vorschläge für Entscheidungen markiert, aber die Entscheidungen und die „Feinmechanik“ müssen dann vom jeweiligen Jugendamt getroffen bzw. erarbeitet werden.³

Die Expertise ist in drei Hauptteile gegliedert. In einem ersten Teil erfolgt eine kurze Interpretation der neuen gesetzlichen Regelungen: Was ist neu - wie sind §§ 79, 79a in die bisherigen qualitätsbezogenen Regelungen des SGB VIII einzuordnen? Der zweite Teil widmet sich der fachlichen bzw. jugendhilfepolitischen Einordnung und Bewertung der Regelungen zur Qualitätsentwicklung in §§ 79, 79a SGB VIII. Denn schließlich wird mit den Regelungen nicht gänzlich Neuland betreten, sondern sie treffen auf ein Feld, in dem auch bisher schon Qualitätsmanagement betrieben wurde und das bereits durch Regelungen und Verfahrensmodalitäten geprägt ist, die auch für die Qualitätsentwicklung bedeutsam sind. Überlegungen zur Umsetzung der Neuregelungen in §§ 79, 79a SGB VIII müssen diesen fachlichen bzw. fachpolitischen Rahmen berücksichtigen, und eine diesbezügliche örtliche Praxis sollte sich dieses Rahmens vergewissern. Im dritten Teil werden schließlich Empfehlungen zur Verfahrensgestaltung erarbeitet und begründet: Was sollte in Jugendämtern geschehen, worauf sollte in Jugendämtern geachtet werden und zu welchen Aspekten müssen Entscheidungen getroffen werden, um eine mittelfristig tragfähige Praxis der Qualitätsentwicklung im Sinne einer Umsetzung der Anforderungen der §§ 79, 79a SGB VIII aufzubauen und aufrechtzuerhalten?

³ Ein illustrative Parallelbeispiel bildet hier die Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII: Auch hier hat sich mittlerweile ein Bestand an fachlichen Anforderungen herauskristallisiert, der für jedes Jugendamt eine fachliche Basis bildet, vor der sich das eigene Handeln legitimieren muss, so insbesondere: differenzierte Beteiligung der Adressaten, Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte, Kontinuität der Hilfeplanung, Konstruktion und Überprüfung von Zielen, Kooperation mit anderen Institutionen (s. dazu Merchel 2006). Gleichzeitig wird jedes Jugendamt einen für seine Konstellationen jeweils passgenauen Weg suchen („erfinden“) müssen, um die fachlichen Rahmenanforderungen wirkungsvoll umsetzen zu können und diese Praxis immer wieder zu überprüfen und sie prozesshaft den sich entwickelnden Gegebenheiten anpassen zu können (zum kontinuierlichen Herausforderungscharakter der Bestimmungen zur Hilfeplanung s. Albus u.a. 2010, S. 62 ff. und Merchel 2011b).

1. Anforderungen zur Qualitätsentwicklung: Wie sind §§ 79, 79a in die bisherigen Qualitätsregelungen des SGB VIII einzuordnen und was ist neu?

1.1 Qualitätsentwicklung als Teil der infrastrukturellen Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Träger

In § 79 Abs. 2 SGB VIII ist die „kontinuierliche Qualitätsentwicklung“ in die infrastrukturelle Gewährleistungsverpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe einbezogen worden. Die kontinuierliche Qualitätsentwicklung ist Teil der Gesamtverantwortung, der die Träger der öffentlichen Jugendhilfe nachzukommen haben. Die Einordnung der Qualitätsentwicklung in die infrastrukturelle Gesamtverantwortung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe verdeutlicht bereits den Zusammenhang mit der Jugendhilfeplanung. In § 79 Abs. 2 SGB VIII werden zum einen die Parameter für die Jugendhilfeplanung definiert (dafür sorgen, dass „die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen ... rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen“), und zum anderen wird der Grundsatz der kontinuierlichen Qualitätsentwicklung als ein weiterer Bestandteil der Gewährleistungsverantwortung proklamiert. In § 79a SGB VIII werden dann einige Aspekte benannt, nach denen der grundlegende Auftrag zur kontinuierlichen Qualitätsentwicklung ausgestaltet werden soll.

Die Anforderung zur Qualitätsentwicklung richtet sich an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, es wäre jedoch verkürzt, würde man die Anforderung zur Qualitätsentwicklung lediglich auf die Handlungsbereiche der öffentlichen Träger reduzieren. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben, ähnlich wie bei der Jugendhilfeplanung, die Verpflichtung, Prozesse der Qualitätsentwicklung zu initiieren sowie diese aufrechtzuerhalten und kontinuierlich weiterzuentwickeln; ihrer Gesamtverantwortung für die Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe kommen sie jedoch nur dann nach, wenn sie in diese Prozesse auch die Träger der freien Jugendhilfe und deren Leistungen einbeziehen. Neben den nach Leistungsentgelten finanzierten Leistungen (§§ 78a-g SGB VIII), für die neben Leistungs- und Entgeltvereinbarungen auch Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abzuschließen sind, ist auch die Förderung von Trägern der freien Jugendhilfe gemäß § 74 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII an die „Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nach § 79 a“ gebunden. Es war eine erklärte Absicht der Bundesregierung, das für die Entgeltfinanzierung beschränkt eingeführte Prinzip der Qualitätsentwicklung (§ 78b SGB VIII) auf alle Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe auszuweiten, „unabhängig von der Art und Weise der Finanzierung“ (Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, Bt-Drs. 17/6256, S. 49).

Für die Einbeziehung der Träger der freien Jugendhilfe haben sich - entsprechend der Lektorientierung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit gemäß § 4 SGB VIII - kooperative Verfahren als geeignet erwiesen, wie sie sich z.B. in der Jugendhilfeplanung oder in den Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII herausgebildet haben. Es wäre dem Grundkonzept des SGB VIII unangemessen und würde der fachlichen und organisatorischen Selbstständigkeit der freien Träger (§ 4 Abs. 1 SGB VIII) widersprechen, würde das Jugendamt Grundsätze und Verfahren der Qualitätsentwicklung „verordnen“ und auf die freien Träger als Verpflichtung übertragen. Das Spannungsfeld zwischen der fachlichen und organisatorischen Autonomie der freien Träger einerseits und der Einbindung der freien Träger in kooperatives Steuerungsgeschehen mit Letztverantwortlichkeit des öffentlichen Trägers andererseits durchzieht die gesamte Kinder- und Jugendhilfe und ist

somit kein Spezifikum der Qualitätsentwicklung. In der Praxis hat sich eine weitgehend funktionierende Bewältigung dieses Spannungsfeldes ergeben, sodass bei Fortführung dieser Grundsätze auch für die Qualitätsentwicklung keine größeren Konflikte zu erwarten sind.

1.2 Anforderungen des § 79a im Kontext anderer Qualitätsregelungen

In § 79a SGB VIII werden zwei Verpflichtungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe markiert. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen dafür Sorge tragen,

- dass „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität“, also **Qualitätskriterien** erarbeitet und definiert werden und
- dass „geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ angewendet, regelmäßig überprüft und weiterentwickelt werden, also **Verfahren der Qualitätsentwicklung** entworfen und praktiziert werden.

Für diese Anforderung zur Erarbeitung von Qualitätskriterien und von Verfahren der Qualitätsentwicklung sind in § 79a SGB VIII insbesondere vier Aspekte konkretisierend hervorgehoben (vgl. auch Deutscher Verein 2012, S. 556):

- (1) Sowohl die Qualitätskriterien als auch die Verfahren zur Qualitätsentwicklung sollen regelmäßig überprüft werden. Qualitätsentwicklung soll als ein dynamischer Prozess gestaltet werden, der sowohl inhaltlich als auch verfahrensmäßig angesichts neuer Erkenntnisse und Erfahrungen reflektiert und ggf. verändern soll.
- (2) Kein Handlungsbereich der Kinder- und Jugendhilfe soll von den Prozessen der Qualitätsentwicklung ausgespart bleiben. Einzubeziehen sind alle Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe: alle Leistungsfelder und die Erfüllung anderer Aufgaben. Obwohl damit auch Prozesse der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII und die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen einbezogen sind, sind diese in § 79a SGB VIII eigens als Gegenstand der Qualitätsentwicklung benannt.
- (3) Bei der Definition von Qualitätskriterien und bei den Verfahren zur Qualitätsbewertung müssen zwei Themen verpflichtend einbezogen werden: Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und Qualitätsmerkmale für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt in Einrichtungen und Diensten.⁴
- (4) Damit die örtliche Qualitätsentwicklung an die übergreifenden fachlichen Qualitätsdebatten in den Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe angekoppelt bleibt und nicht in Gefahr gerät, sich gegenüber dem Fachdiskurs in der Profession zu verselbständigen, sollen sich die örtlichen Akteure an den fachlichen Empfehlungen orientieren, die die nach § 85 Abs. 2 SGB VIII zuständigen Behörden (also die Landesjugendämter) erarbeiten und herausgeben sollen.

Mit den **Anforderungen an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Prozesse zu gewährleisten, in denen Qualitätskriterien und Verfahren der Qualitätsentwicklung für alle Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe unter Berücksichtigung der vier genannten konkretisierenden Aspekte erarbeitet und**

⁴ Die ausdrückliche Nennung dieser beiden Qualitätskriterien im Gesetzestext ist ein Reflex der Erörterungen des „Runden Tisches Heimerziehung“ und des „Runden Tisches gegen Sexuelle Gewalt“: vgl. dazu Abschlussbericht des „Runden Tisches Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“, Berlin (Eigenverlag AGJ) 2010; Runder Tisch Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich, Abschlussbericht, Berlin 2011

angewendet werden, ist der Gesetzgeber über die bisherigen Qualitätsregelungen im SGB VIII insofern hinausgegangen, als er diese konkretisiert und erweitert hat. Bisher waren Qualitätsregelungen insbesondere in drei Formen benannt worden:

- in der Proklamation allgemeiner Ziele und Maßstäbe, an denen sich die Kinder- und Jugendhilfe auszurichten hat und die als inhaltliche Richtung für das Kriterium der Geeignetheit im Rahmen der Jugendhilfeplanung (§ 79 Abs. 2 Nr. 1 SGB VII) gelten können: insbesondere in § 9 SGB VIII (Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen; Berücksichtigung kultureller und sozialer Bedürfnisse und Eigenarten, Beachtung wachsender Fähigkeit des jungen Menschen zu selbstständigem Handeln) und § 80 Abs. 2 SGB VIII (Orientierung am sozialen Umfeld, Vielfältigkeit und Wirksamkeit der Angebote, besondere Förderung in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen, Vereinbarkeit von Familie und Beruf);
- in der Verpflichtung, in Kindertageseinrichtungen die Qualität der Förderung sicherzustellen und weiterzuentwickeln und dafür Evaluationsverfahren einzusetzen (§ 22a SGB VIII);
- in der Einbeziehung von Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in das Finanzierungsgefüge bei teilstationären und stationären Erziehungshilfen und bei Eingliederungshilfen für seelisch behinderte junge Menschen (§§ 78b und c SGB VIII).

Die bisherigen Qualitätsregelungen im SGB VIII waren also beschränkt entweder auf eine Proklamation allgemeiner Ziele oder auf bestimmte Handlungsfelder. Mit den Regelungen in § 79a SGB VIII wird die bisherige Beschränkung auf bestimmte Handlungsfelder aufgehoben, und die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung wird auf alle Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe ausgeweitet. Die skizzierten allgemeinen Ziele und Maßstäbe gelten weiterhin und sind bei der Konkretisierung von Qualitätskriterien zu berücksichtigen; sie werden ergänzt durch zwei konkrete Qualitätskriterien (Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen; Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt in Einrichtungen und Diensten), die künftig in die Qualitätsdiskurse verpflichtend einzubeziehen sind.

1.3 Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung

Die Regelungen zur Qualitätsentwicklung sind Bestandteil des vierten Abschnitts im fünften Kapitel des SGB VIII, der die Überschrift „Gesamtverantwortung, Jugendhilfeplanung“ trägt. Die damit signalisierte Nähe zwischen Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung wird auch in den Begriffen deutlich erkennbar, in denen der Gesetzgeber die Planungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe umschrieben hat: Eine Bewertung, welche Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen als „geeignet“ im Sinne von § 79 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII zu gelten haben, zielt unmittelbar auf eine qualitative Dimension von Planung, muss also notwendigerweise auf einer an Qualitätsmaßstäben ausgerichteten Vorstellung fußen.

Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII ist also insofern eng mit der Jugendhilfeplanung verknüpft, als mit der Benennung von Qualitätskriterien („Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität“) die fachlichen Vorstellungen dafür formuliert werden, welche Angebote als „geeignet“ im Rahmen der Jugendhilfeplanung zu gelten haben. Die Definition von Qualitätskriterien stützt und fördert die qualitative Dimension der Jugendhilfeplanung bei der Bewertung des Bestandes an Einrichtungen und Diensten (§ 80 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII) und bei den Erörterungen zum Bedarf (§ 80 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII). Angesichts dieser engen Verbindung von Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung

kann § 79a SGB VIII interpretiert werden als ein Appell zur (Neu-)Aktivierung der qualitativen Dimension von Jugendhilfeplanung - als eine Aufforderung, „die fachliche Steuerungsfunktion der Jugendhilfeplanung wieder intensiver in den Blick zu nehmen, die Jugendhilfeplanung deutlicher auf Qualitätsbewertung und Qualitätsentwicklung auszurichten und neben der quantitativen Dimension des Bedarfs die Frage der Qualität und die kontinuierliche qualitative Bewertung des Angebots stärker zu beachten“ (Deutscher Verein 2012, S. 556 f).

Es wäre verkürzt und organisatorisch falsch, würde man aus der Erkenntnis zum Zusammenhang von Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung die Konsequenz ziehen, der Planungsfachkraft im Jugendamt zusätzlich die Aufgabe zuzuweisen, die Prozesse der Qualitätsentwicklung zu organisieren - nach dem Motto „Da Qualitätsentwicklung zur Jugendhilfeplanung gehört, ist das ja ihr Aufgabengebiet“. Stattdessen ist genau zu prüfen,

- ob Jugendhilfeplanung bisher die qualitative Aufgabendimension ausreichend in den Blick genommen hat und Qualitätsanforderungen an Träger und Einrichtungen differenziert herausgearbeitet hat,
- ob Jugendhilfeplanung bisher zu einer fachlichen Bewertung von Strukturen, Prozessen und Ergebnissen bei Einrichtungen und Diensten vorgedrungen ist,
- ob die Jugendhilfeplanung sowohl hinsichtlich ihrer personellen und sachlichen Ausstattung als auch hinsichtlich ihrer (strukturellen und organisationskulturellen) Verankerung im Jugendamt überhaupt in der Lage sein kann, die qualitative Planungsdimension angemessen zu bearbeiten.

Die Konsequenz aus der Erkenntnis zur Verbindung von Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung besteht somit zunächst aus der Anforderung, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen (a) hinsichtlich des Stellenwerts qualitativer Maßstäbe in der bisherigen Praxis der örtlichen Jugendhilfeplanung und (b) hinsichtlich der Ausstattung der Jugendhilfeplanung und der Modalitäten ihrer Verankerung im Jugendamt.⁵ Erst auf dieser Grundlage kann verantwortlich darüber entschieden werden, wie die Aufgaben zur Qualitätsentwicklung gemäß § 79a SGB VIII im Jugendamt verteilt werden sollen und wie bei der Aufgabenverteilung die Verknüpfung zur Jugendhilfeplanung gewährleistet werden kann. Notwendig ist also eine gründliche Bestandsaufnahme zur Ausstattung und zur Praxis der örtlichen Jugendhilfeplanung, um daraus die Konsequenzen zu ziehen zur Ausgestaltung der im SGB VIII markierten Verknüpfung von Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung.

Zusammenfassende Leitsätze zu Kap. 1:

1. Mit § 79 Abs. 2 Nr. 2 und § 79a SGB VIII wird die kontinuierliche Qualitätsentwicklung zum Bestandteil der infrastrukturellen Gewährleistungsverantwortung, der die Träger der öffentlichen Jugendhilfe nachzukommen haben.

⁵ Es bestehen deutliche Hinweise, dass sich die Jugendhilfeplanung in einem erheblichen Teil der Jugendämter zur Zeit nicht in einem Zustand befindet, der einen relativ problemlosen Einbezug der Aufgabe „Qualitätsentwicklung“ in die Aufgabenbereiche der Planungsfachkräfte ermöglichen würde. Die Jugendhilfeplanung scheint in den meisten Jugendämtern nicht so personell ausgestattet und nicht mit einem solchen fachlichen und organisationalen Profil ausgestattet zu sein, dass die qualitätsbezogenen Steuerungsanforderungen von ihr bewältigt werden könnten. Vgl. dazu Merchel 2012a und die damit einhergehenden Anregungen des Bundesjugendkuratoriums (2012) zur Neu-Aktivierung von Jugendhilfeplanung.

2. Entsprechend dem Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit fachlich und organisational selbstständigen freien Trägern (§ 4 SGB VIII) sind diese in die Prozesse der Qualitätsentwicklung kooperativ einzubeziehen.
3. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe stehen vor den Anforderungen, Prozesse zu gewährleisten, in denen Qualitätskriterien und Verfahren der Qualitätsentwicklung für alle Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe erarbeitet und angewendet werden. Qualitätskriterien und die Verfahren zur Qualitätsentwicklung sollen regelmäßig überprüft werden. Die örtlich definierten Grundsätze und Maßstäbe für Qualität sollen sich an den fachlichen Empfehlungen der Landesjugendämter orientieren.
4. Zwei Qualitätsmaßstäbe sind verpflichtend in die Qualitätsentwicklung einzubeziehen: Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen sowie Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt in Einrichtungen und Diensten.
5. Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung sind eng verknüpft: § 79a SGB VIII fordert auf, die qualitative Steuerungsfunktion der Jugendhilfeplanung wieder stärker in den Blick zu nehmen. Notwendig ist eine gründliche Bestandsaufnahme zur örtlichen Jugendhilfeplanung, um Entscheidungen treffen zu können, wie die Prozesse der Qualitätsentwicklung im Jugendamt so verankert werden können, dass eine kontinuierliche und funktionierende Verbindung zur Jugendhilfeplanung ermöglicht wird.

2. Zur fachlichen und jugendhilfepolitischen Einordnung der Regelungen zur Qualitätsentwicklung

In diesem Kapitel sollen keine umfassenden Reflexionen zur Einordnung der neuen Regelungen in Entwicklungstendenzen der Jugendhilfepolitik oder in Tendenzen der Qualitätspolitik in der Sozialen Arbeit erfolgen. Vielmehr geht es darum, auf einige Aspekte im jugendhilfepolitischen Kontext der Regelungen aufmerksam zu machen, die für die praktische Umsetzung der Neuregelungen in §§ 79, 79a SGB VIII bedeutsam sind. *Ein* solcher Aspekt ist bereits in Kap. 1.3 angesprochen worden: die Verknüpfung von Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung, deren Beachtung mit Konsequenzen für die organisatorische Verankerung der Qualitätsentwicklung innerhalb des Jugendamtes verbunden ist. Auf einige weitere Aspekte, die praktische Konsequenzen nach sich ziehen und die daher bei den Überlegungen zur örtlichen Umsetzung der Qualitätsentwicklung berücksichtigt werden sollten, wird in diesem Kapitel aufmerksam gemacht.

2.1 Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses

Die Entscheidungen, welche „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität“ in den unterschiedlichen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe zugrunde gelegt werden sollen und nach welchen Verfahrensweisen die Qualitätsentwicklung innerhalb des Jugendamtes und gemeinsam mit freien Trägern realisiert werden soll, haben grundlegende Bedeutung für die gesamte örtliche Jugendhilfe und sind daher nicht als „Geschäft der laufenden Verwaltung“ (§ 70 Abs. 2 SGB VIII) anzusehen. Für diese Entscheidungen muss der Jugendhilfeausschuss als zuständig betrachtet werden, weil es sich bei

der Qualitätsentwicklung (a) um einen grundlegenden Prozess zur „Weiterentwicklung der Jugendhilfe“ und (b) um ein Vorgehen mit engem Bezug zur Jugendhilfeplanung handelt. Beide Aspekte fallen in den in § 71 Abs. 2 SGB VIII ausdrücklich genannten Zuständigkeitsbereich des Jugendhilfeausschusses.

Im Jugendhilfeausschuss ist also zu beraten und zu entscheiden,

- mit welchen Verfahrensschritten die Prozesse der Qualitätsentwicklung in den verschiedenen Handlungsfeldern der Jugendhilfe realisiert werden sollen,
- nach welchen Qualitätskriterien die Qualität in den einzelnen Handlungsfeldern bewertet und kontinuierlich weiterentwickelt werden soll.

Da die Qualitätsentwicklung selbst als ein kontinuierlicher Vorgang zu verstehen ist, bei dem Erfahrungen mit bestimmten Verfahrensschritten und mit bestimmten Qualitätskriterien gesammelt werden und diese Erfahrungen aufgearbeitet und für eine Weiterentwicklung des Qualitätsentwicklungsprozesses genutzt werden sollen, sollte der Jugendhilfeausschuss darüber hinaus in größeren Abständen den Umgang mit seinen Beschlüssen auswerten und beraten, ob die bisher zugrunde gelegten Qualitätskriterien und Verfahren der Qualitätsentwicklung beibehalten oder modifiziert werden sollten.

Angesichts der unterschiedlichen Handlungsfelder, die in die Prozesse der Qualitätsentwicklung einbezogen werden, wird der Jugendhilfeausschuss sich relativ kontinuierlich mit Qualitätsfragen befassen, wenn er die „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität“ in diesen Handlungsfeldern beschließen soll. Dies hat den Effekt, dass der Jugendhilfeausschuss sich eingehender mit fachlichen Fragen der Jugendhilfe auseinandersetzt und dadurch anstehende Entscheidungen qualifizierter treffen kann. Der bisweilen von Fachkräften zu hörenden Klage, dass die Entscheidungen im Jugendhilfeausschuss manchmal keine ausreichende Sachkenntnis zur Grundlage hätten, kann durch eine sorgfältige und kontinuierliche Erörterung zur Qualitätsentwicklung entgegengearbeitet werden: Die Erörterung von Qualitätsfragen gem. § 79a SGB VIII hat eine insgesamt qualifizierende Wirkung für die Jugendhilfeausschüsse. Die Ausschussmitglieder befassen sich eingehender mit qualitativen Fragen der einzelnen Handlungsfelder, sie entwickeln einen gemeinsamen Diskussionszusammenhang zu Qualitätsaspekten und setzen sich dadurch in die Lage, die fachliche Tragweite bestimmter Entscheidungen deutlicher wahrzunehmen. Die kontinuierliche Befassung mit den Aufgaben der Qualitätsentwicklung nach § 79 a SGB VIII kann also die Beratungs- und Entscheidungsqualität im Jugendhilfeausschuss deutlich verbessern.

2.2 Bedeutung der Landesjugendämter für örtliche Prozesse der Qualitätsentwicklung

Die Landesjugendämter sollen die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei ihren Aktivitäten zur Qualitätsentwicklung dadurch unterstützen, dass sie fachliche Empfehlungen geben zu Qualitätskriterien in den unterschiedlichen Handlungsfeldern der Jugendhilfe und zu Verfahren der Qualitätsentwicklung. Mit solchen Empfehlungen kommen die Landesjugendämter zu ihren Beratungsaufgaben nach § 85 Abs. 2 SGB VIII nach: Sie geben Orientierungen und praktische Arbeitshilfen für die örtliche Praxis. Zum anderen erfüllen die Landesjugendämter damit eine wichtige fachpolitische Funktion: Mit den Empfehlungen zu Qualitätskriterien bündeln sie die Fachdiskussion in einem Handlungsfeld und markieren mit der Zusammenfassung zu Qualitätskriterien den jeweils aktuellen Stand des fachlichen Diskussionsstandes in einem Handlungsfeld. Sie schaffen dadurch gleichermaßen eine Orientierung für die örtlichen Diskussionen zu Qualitätskrite-

rien und einen Legitimationsrahmen, zu dem sich die örtlichen Entscheidungen zur Auswahl und zur Schwerpunktsetzung bei Qualitätskriterien in Bezug setzen müssen. Die örtlich ausgewählten Kriterien zur Bewertung von Qualität dürfen nicht willkürlich erscheinen, sondern müssen fachlich legitimiert sein. Für eine solche Legitimation bieten die Landesjugendämter mit ihren Empfehlungen einen wichtigen Bezugsrahmen. Die an den örtlichen Entscheidungen und Prozessen Beteiligten sollten verdeutlichen können, dass und in welcher Weise ihre Entscheidungen zu Qualitätskriterien dem fachlichen Diskussions- und Erkenntnisstand entsprechen. Dazu können sie auf die Empfehlungen der Landesjugendämter zurückgreifen, oder sie sollten, wenn sie sich außerhalb des von den Landesjugendämtern herausgegebenen Orientierungsrahmens bewegen, dies fachlich gut begründen können.

Da die Landesjugendämter tragfähige Empfehlungen zu Qualitätskriterien in der Regel nur im Diskurs mit der Praxis erarbeiten können, sollten die Jugendämter an der Erarbeitung solcher Empfehlungen beteiligt werden bzw. diese sollte auch bereit sein, an solchen Erarbeitungsprozessen mitzuwirken. Ferner wird man - ähnlich wie im kommunalen Bereich - den sich verändernden fachlichen Diskussionsstand und die Erfahrungen, die man mit den Empfehlungen zu Qualitätskriterien und zu Qualitätsentwicklungsverfahren gesammelt hat, in gewissen Zyklen auswerten und die Empfehlungen dementsprechend fortschreiben. Auch hier sollten Modalitäten des Einbezugs von Akteuren aus der örtlichen Jugendhilfe und von freien Trägern abgesprochen werden, und diese Akteure sollten zur Mitarbeit in entsprechenden Arbeitskontexten der Landesjugendämter bereit sein.

Die Landesjugendämter haben somit eine bedeutsame jugendhilfepolitische Funktion im Rahmen der Qualitätsentwicklung: Sie haben die Aufgabe, mit ihren Empfehlungen dafür Sorge zu tragen, dass die jeweiligen örtlichen Prozesse der Qualitätsentwicklung sich in einem fachlichen Rahmen bewegen, der den fachlichen Erkenntnis- und Diskussionsstand der Jugendhilfe widerspiegelt. Insofern wirken die Empfehlungen der Landesjugendämter gleichermaßen als Orientierungshilfe wie als Legitimationsfolie für die örtlichen Prozesse der Qualitätsentwicklung.

2.3 Qualitätsentwicklung und qualitätsbezogene Steuerungserwartungen

In den politischen Konstellationen, die zur Beschlussfassung zum Bundeskinderschutzgesetz geführt haben, sind Steuerungserwartungen zutage getreten, von denen auch die Vorstellungen zur Qualitätsentwicklung beeinflusst worden sind und die sich möglicherweise auf künftige Prozesse der örtlichen Qualitätsentwicklung auswirken könnten. Die Beteiligten sollten sich daher ihre qualitätsbezogenen Steuerungserwartungen bewusst sein und realistisch die durch Qualitätsentwicklung eröffneten, aber auch begrenzten Steuerungsoptionen einschätzen. (ausführlicher zum Folgenden: Merchel 2011a und 2013a)

Die Genese des Bundeskinderschutzgesetzes ist dadurch geprägt, dass durch die Formulierung zusätzlicher gesetzlicher Anforderungen die Wahrscheinlichkeit erhöht werden sollte, dass solche fehlgelaufenen Kinderschutzfälle, wie sie mit unterschiedlichen Vornamen von Kindern verbunden wurden („Fall Kevin“, „Fall Pascal“, „Fall Lea-Sophie“ ...), künftig nicht mehr geschehen. Der Gesetzgeber wollte handeln mit dem Ziel, durch Normen zu Steuerungsaktivitäten „das Problem Kinderschutz in den Griff zu bekommen“. In diesem politischen Erwartungshorizont ist auch die Regelung zur Qualitätsentwicklung (§§ 79, 79a SGB VIII) platziert: Mit der „*lückenlosen Anwendung* der Vorschriften über

das Qualitätsmanagement auf alle Träger der freien Jugendhilfe - unabhängig vom Arbeitsfeld und unabhängig von der Art und Weise der Finanzierung“ (BT-Drs. 17/6256 vom 22.06.2011, S. 27; Hervorhebung J.M.) sollte ein Rahmen geschaffen werden, der eine trägerübergreifende - kooperative - Qualitätssteuerung für alle Handlungsfelder der Jugendhilfe ermöglicht. Dass der Gesetzgeber mit den Vorschriften zur Qualitätsentwicklung Steuerungsansprüche verbunden hat, zeigt sich auch am Gesamtduktus des Bundeskinderschutzgesetzes: Anders als in der bisherigen Gesetzgebungspraxis hat der Gesetzgeber durch die Vorgaben von genauen Handlungsanweisungen (faktische Verpflichtung zum Hausbesuch § 8a Abs. 2 SGB VIII; Fallübergabe im Rahmen eines Gesprächs § 86c Abs. 2 SGB VIII) und durch die Verpflichtung zum Einbezug inhaltlich festgelegter Qualitätskriterien (§ 79a SGB VIII) einen gesetzlichen Eingriff in professionelles methodisches Handeln vollzogen, um dadurch einen neuen Präzisionsgrad in der Steuerung von Qualität zu erreichen.

Führt man sich die Eigenheiten von Qualität in der Sozialen Arbeit vor Augen, so wird schnell erkennbar, dass Qualitätsentwicklung ein außerordentlich komplexes Steuerungsfeld darstellt, das die Vorstellung von einer relativ einheitlichen und zielgerichteten Steuerung als überzogen und unrealistisch erscheinen lässt. Zielgerichtet steuern kann man einen Sachverhalt oder Gegenstand, dem klare und eindeutige Qualitätskriterien zugeordnet werden können, die über einen gewissen Zeitraum relativ stabil sind und die gut gemessen werden können; ferner sollten relativ klar konturierte Ursache-Wirkungs-Beziehungen zwischen einzelnen Qualitätsfaktoren identifizierbar sein, um durch gezielte Eingriffe Qualitätsverbesserungen erzielen zu können. Ein nur oberflächlicher Blick macht schnell deutlich, dass in der Kinder- und Jugendhilfe diese Bedingungen nicht annähernd gegeben sind (hier nur stichwortartig; ausführlicher Merchel 2013b):

- Was als „Qualität“ gilt, ist stark von subjektiven Wertungen geprägt und bedarf daher des Diskurses. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Feld wie die Kinder- und Jugendhilfe durch eine Vielzahl von weltanschaulich und fachlich eigenständigen Trägern geprägt ist.
- Die Kriterien für Qualität verändern sich durch die Fachdiskussion, durch die Dynamik der Erwartung unterschiedlicher Beteiligter, durch veränderte Rahmenbedingungen im Umfeld eines Leistungserbringers.
- Qualität in sozialpädagogischen Bezügen lässt sich nur sehr begrenzt durch routinehaftes Handeln festlegen und erzeugen; zu einem erheblichen Teil muss Qualität in individualisierten Interaktionen immer wieder (und immer wieder anders) hervorgerufen werden.
- Ein nicht unerheblicher Teil von Qualität entsteht weniger durch Handlungsanweisungen, sondern eher im Rahmen von organisationskulturell geprägten Überzeugungen, Gewohnheiten, Haltungen, Schwerpunkten im methodischen Vorgehen etc. Solche organisationskulturellen Phänomene lassen sich nicht zielgenau steuern, sondern nur durch immer wieder neue, auf sensible Beobachtungen gründende Impulse anregen.

Notwendig ist also eine realistische Steuerungserwartung, mit der die Beteiligten an die örtlichen Prozesse der Qualitätsentwicklung herangehen. Sie sollten sich nicht von einem unreflektierten und überhöhten Steuerungsoptimismus leiten lassen, wie er das Bundeskinderschutzgesetz durchzieht. Qualitätsentwicklung vor Ort besteht hauptsächlich darin,

- dass die örtlichen Beteiligten gemeinsam Qualitätskriterien definieren und sich darauf verständigen, anhand welcher Maßstäbe sie ihr Handeln bewerten wollen,
- dass diese sich auf Verfahren verständigen, mit denen sie ihr Handeln und die dadurch erzielten Ergebnisse tatsächlich bewerten und

- dass auf diese Weise Impulse in die Einrichtungen vermittelt werden, die systematische Qualitätsreflexionen und dadurch einrichtungsinterne Weiterentwicklungen herausfordern.

Eine solche Erzeugung und Vermittlung von Qualitätsimpulsen hat sicherlich steuernde Wirkungen - aber Steuerung nicht im Sinne von zielgenauer Einflussnahme und „Qualität in den Griff bekommen“, sondern Steuerung als Anregung von dynamischen und diskursiven Prozessen der Qualitätsentwicklung, die in unterschiedlichen Organisationen immer wieder unterschiedlich verlaufen können und die ihrer Dynamik letztlich nicht einheitlich kalkulierbar sind. „Steuerung durch den öffentlichen Träger im Bereich von Qualität und Qualitätsentwicklung bedeutet vor allem, dass Jugendamt und freie Träger eine Qualitätsprogrammatische für die verschiedenen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe formulieren und an die Einrichtungen und Dienste herantragen in der Erwartung, dass damit die Aufmerksamkeit der Praxis in eine bestimmte Qualitätsrichtung gelenkt und von den einzelnen Einrichtungen und Diensten in einer strukturierten Qualitätsentwicklung verarbeitet wird. In welchen Prozessen und Ergebnissen die Qualitätsimpulse von den Einrichtungen verarbeitet werden, muss kooperativ ausgewertet und bewertet werden, woraus wieder neue Anregungen für Qualitätsentwicklung erwachsen können, deren Verarbeitung wiederum zum Gegenstand von Beobachtung und Bewertung wird usw.“ (Deutscher Verein 2012, S. 558) Die örtlichen Akteure sollten also mit einem prozesshaften Verständnis und zurückhaltenden Steuerungserwartungen an Qualitätsentwicklung herangehen - ein Verständnis, das trotz aller Widersprüche in der politischen Genese des Bundeskinder-schutzgesetzes letztlich auch in der Formulierung von § 79a SGB VIII erkennbar wird, wenn aufgefordert wird, „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihre Gewährleistung (...) weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen“ (Hervorhebung J.M.).

Zusammenfassende Leitsätze zu Kap. 2:

1. Der Jugendhilfeausschuss ist zuständig für die Erörterung von und die Beschlussfassung zu den Qualitätskriterien zur Bewertung der Qualität in den einzelnen Handlungsfeldern und zu den Verfahrensschritten, nach denen die Qualitätsentwicklung in den verschiedenen Handlungsfeldern der Jugendhilfe realisiert werden soll. Ferner soll der Jugendhilfeausschuss die Prozesse der Qualitätsentwicklung auswerten und ggf. aufgrund der Erfahrungen seine Beschlüsse modifizieren.
2. Die Landesjugendämter haben eine bedeutsame jugendhilfepolitische Funktion im Rahmen der Qualitätsentwicklung: Sie haben die Aufgabe, mit ihren Empfehlungen dafür Sorge zu tragen, dass sich die jeweiligen örtlichen Prozesse der Qualitätsentwicklung in einem fachlichen Rahmen bewegen, der den fachlichen Erkenntnis- und Diskussionsstand der Jugendhilfe widerspiegelt. Bei der Erarbeitung und Fortschreibung der Empfehlungen sollten Vertreter der Jugendämter und der freien Träger zur Mitwirkung bereit sein.
3. Für die Gestaltung der örtlichen Qualitätsentwicklungsprozesse bedarf es einer realistischen, zurückhaltenden Steuerungserwartung, mit der die Beteiligten an diese Prozesse herangehen: Steuerung nicht im Sinne von zielgenauer Einflussnahme und „Qualität in den Griff bekommen“, sondern Steuerung als Anregung von dynamischen und diskursiven Prozessen der Quali-

tätsentwicklung, die in unterschiedlichen Organisationen immer wieder unterschiedlich verlaufen können und die ihrer Dynamik letztlich nicht einheitlich kalkulierbar sind. Steuerung bedeutet, auf eine Weise qualitätsbezogene Impulse an Träger und Einrichtungen so heranzutragen, dass systematische Qualitätsreflexionen herausgefordert werden.

3. Überlegungen und Empfehlungen zur Verfahrensgestaltung der örtlichen Qualitätsentwicklung

In diesem Kapitel sollen konkrete Schritte bzw. Entscheidungen gekennzeichnet und vorgeschlagen werden, die gegangen bzw. getroffen werden sollten, um zu einem örtlich praktikablen und fachlich angemessenen Verfahren der Qualitätsentwicklung zu gelangen. Vorab sind jedoch einige Vorbemerkungen und Vorklärungen notwendig, die für das Verständnis der nachfolgenden Vorschläge und Darstellungen und zu einer guten Abwägung von Entscheidungsalternativen bedeutsam sind.

3.1 Vorbemerkungen zum methodischen Rahmen der Qualitätsentwicklung

Die in Kap. 3.2 vorgeschlagenen Verfahrensschritte basieren auf einigen Vorannahmen zum Qualitätsmanagement und auf fachlichen Schwerpunktsetzungen, die hier offengelegt und kurz begründet werden:

- **Qualitätsentwicklung, wie sie in § 79a SGB VIII begrifflich gefasst ist, zielt auf Qualitätsbewertung, also auf Verfahren, die einen evaluativen Charakter haben. Eine reine Festlegung von Verfahrensstandards, ohne dass diese kontinuierlich und systematisch überprüft werden, reicht nicht aus.**

Man kann Verfahren des Qualitätsmanagements danach typisieren, ob sie sich eher dem Muster der Verfahrensstandardisierung oder eher dem Muster der evaluativen Qualitätsbewertung annähern (s. Merchel 2013b, S. 129 ff.). Beim Muster der Verfahrensstandardisierung werden für verschiedene Aufgaben/Handlungsanforderungen Abläufe und Verhaltensmuster definiert, von denen man annimmt, dass dann, wenn die Mitarbeiter/innen entsprechend den Verhaltensanforderungen handeln, gute Prozesse entstehen; um Qualität zu „sichern“, muss die Organisation dafür Sorge tragen, dass die Mitarbeiter/innen die festgelegten Abläufe und Verhaltensanforderungen einhalten. Demgegenüber wird beim Muster der evaluativen Qualitätsbewertung auf die Vorgabe von Abläufen und Verhaltensmustern verzichtet; stattdessen werden Qualitätskriterien definiert, die als Maßstab für eine auf Evaluation gründende Bewertung von Prozessen genommen werden, um auf der Basis solcher Bewertungen ein Bild zum Stand der Qualität in einer Organisation zu erzeugen und daraus Schlussfolgerungen für eine Verbesserung der Arbeit zu ziehen. Als generelle Leitorientierung kann gelten: Tendenziell können Verfahrensstandardisierungen eher bei Vorgängen mit administrativen Charakter für eine Qualitätssicherung sorgen, da sie die Anforderungen transparent machen und das Handeln aller Akteure verbindlich festlegen - für sozialpädagogische Prozesse, die ihre Qualität eher in der individuellen Ausdifferenzierung, in situationsorientierter Flexibilität und in sinnbezogenem reflexivem Handeln finden, scheint demgegenüber eine evaluative Qualitätsbewertung angemessenere methodische Perspektiven für die Qualitätsentwicklung zu eröffnen. Die Definition von Verfahrensstandards ist sicherlich sinnvoll, um einen für alle Mitarbeiter/innen verbindlichen Rahmen des Vorgehens festzulegen und dadurch das Handeln der Organi-

sation kalkulierbarer zu machen. Aber allein mit der Festlegung von Verfahrensstandards ist der Auftrag zur Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII noch nicht erfüllt. Zum einen müssen auch der Umgang mit den Verfahrensstandards und die Zweckmäßigkeit der Standards überprüft, d.h. evaluiert werden. Zum anderen weist ein erheblicher Teil der Prozesse in der Jugendhilfe, auf die sich die in § 79a SGB VIII geforderte Qualitätsentwicklung richtet, sozialpädagogischen Charakter auf, und solche sozialpädagogischen Prozesse legen methodisch eine „evaluative Qualitätsbewertung“ nahe. Methodisch ist also ein evaluatives Vorgehen nicht zu umgehen: als systematische Überprüfung und Bewertung von Verfahrensstandards sowie als Bewertung anhand von Qualitätskriterien für sozialpädagogische Prozesse und deren Ergebnisse. Auch der Wortlaut des § 79a SGB VIII legt mit dem Hinweis auf „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität“ eine Ausrichtung an Verfahren der evaluativen Qualitätsbewertung nahe.⁶

- **Das Verfahren der Qualitätsentwicklung soll den Aufwand der beteiligten Organisationen begrenzt halten. Dies wird am ehesten dadurch erreicht, dass nicht die „gesamte Einrichtung mit all ihren Prozessen und Ergebnissen“ in die Qualitätsbewertung einbezogen wird, sondern jeweils nur Ausschnitte bzw. einige ausgewählte Qualitätskriterien in einen Zyklus der Qualitätsentwicklung hineingenommen werden.**

Qualitätsentwicklung wird von vielen Mitarbeiter/innen in Einrichtungen und Diensten als aufwendig und als eine zusätzliche Aufgabe empfunden, die sie neben ihrer „normalen Arbeit“ leisten sollen. Man kann lange darüber streiten, ob es sich tatsächlich um eine „Zusatzanforderung“ handelt oder ob Qualitätsentwicklung als normaler Bestandteil eines professionellen Handelns einzuordnen ist. Nicht bestreitbar ist, dass jede Form von Qualitätsentwicklung den Einsatz von Zeit und Energie erfordert. Je umfassender die Prozesse in einer Organisation in die Qualitätsentwicklung einbezogen werden, desto größer wird der Aufwand sein, den Leitungspersonen und Mitarbeiter/innen zu bewältigen haben. Verfahren, deren Absicht darin liegt, die „gesamte Einrichtung“ in das Qualitätsmanagement einzubeziehen, sind unter zwei Aspekten wenig geeignet für eine Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII: Zum einen wäre damit zu rechnen, dass sich ein erheblicher Teil der Mitarbeiter/innen gegen den damit verbundenen Aufwand wehren würde,⁷ und zum anderen wären solche Verfahren zwar im Grundsatz anwendbar für eine einzelne Organisation, nicht aber für ein Handlungsfeld mit unterschiedlichen Trägern und Einrichtungen, die jeweils in fachlicher und organisationaler Hinsicht autonom sind (§ 4 Abs. 1 SGB VIII). Ein praktikables, im Aufwand begrenzbares Verfahren wird somit darauf ausgerichtet sein, Teilbereiche/Teilprozesse und/oder einige Qualitätskriterien auszuwählen und darauf die Qualitätsentwicklung in einem bestimmten Zeitzyklus zu beschränken. In nachfolgenden Zeitzyklen können dann weitere Teilprozesse und weitere Qualitätskriterien zum Gegenstand der Qualitätsentwicklung gemacht werden.

⁶ In diese Richtung geht auch Tammen in ihrer Kommentierung zu § 79a SGB VIII: „Für die Bewertung der Qualität wird in der Regel eine Evaluation erforderlich sein.“ (in: Münder u.a. 2013, § 79a Rn. 10)

⁷ Es besteht die Gefahr, dass Leitungspersonen und Mitarbeiter/innen der Komplexität, die mit der Ausrichtung auf die „gesamte Einrichtung“ einhergeht, dadurch zu entgehen versuchen, dass sie den größten Teil der mit Qualitätsentwicklung verbundenen Aufgaben entweder unbeachtet lassen oder nur noch formal handhaben, ohne die damit einhergehenden fachlich-inhaltlichen Anforderungen wahrzunehmen und ihrem Handeln zu würdigen. So entsteht dann die bisweilen in Einrichtungen zu beobachtende „Qualitätsbürokratie“: Die Mitarbeiter/innen wissen, dass es irgendwo in der Organisation ein „Qualitätshandbuch“ gibt, dem sie aber für ihr Alltagshandeln wenig Bedeutung zuordnen. Wenn es in solchen Konstellationen gut verläuft, richten die Mitarbeiter/innen ihre Aufmerksamkeit auf einen Teilbereich, der nach ihrem Empfinden einen besonderen Nachholbedarf bei der qualitativen Ausrichtung der Arbeit aufweist, und forcieren hier ihre Bemühungen zur Qualitätsentwicklung, während sie andere Teile, die ebenfalls in den „QM-Handbüchern“ enthalten sind, weitgehend ignorieren (zumindest ignorieren im Hinblick auf eine aktive Qualitätsentwicklung).

- **Das Verfahren der Qualitätsentwicklung soll so ausgerichtet sein, dass verschiedene Träger und Einrichtungen in einen Dialog kommen können und trotz ihrer Differenzen in fachlichen Konzepten und Vorgehensweisen eine gemeinsame Grundlage von Qualitätskriterien finden.**

Wenn über Qualitätsmanagement gesprochen, bildet in der Regel eine einzelne Organisation/Einrichtung den Bezugspunkt; ein über diese Organisation hinausgehendes Verfahren wird meist nicht in den Blick genommen.⁸ In § 79a SGB VIII wird demgegenüber ein Modus der Qualitätsentwicklung nahegelegt, der über eine einzelne Einrichtung hinausgeht. Die „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität“ weisen über die Geltung für eine einzelne Einrichtung hinaus, und die geforderte Anwendung, Prüfung und Weiterentwicklung zielt auf einen Rahmen, in den mehrere örtliche Einrichtungen einbezogen sind. Die beteiligten Organisationen (Träger, Einrichtungen, Dienste) müssen sich mit ihren jeweiligen Konzepten in den Qualitätskriterien wiederfinden können. Wenn die Qualitätskriterien sowohl basale fachliche Maßstäbe definieren, die für alle Einrichtungen in einem Arbeitsfeld gelten (in der Fachdiskussion herausgebildeter „state of the art“), als auch den beteiligten Organisationen die Möglichkeit lassen, organisationspezifische Qualitätskriterien zur Geltung zu bringen, kann die Grundlage für eine gemeinsame dialogische Qualitätsentwicklung geschaffen werden.

- **Das Verfahren der Qualitätsentwicklung soll so gestaltet werden, dass die beteiligten Organisationen die Qualitätsentwicklung als ein gemeinsames Lernfeld ansehen und dass die Kontrolloptionen, die in der Qualitätsentwicklung enthalten sind, die Prozesse nicht allzu sehr beeinträchtigen.**

Jedes Verfahren der Qualitätsentwicklung ist für die daran Beteiligten mit einer Ambivalenz belegt: Einerseits zeigt eine systematisierte Qualitätsbewertung Stärken und Ansätze der Verbesserung der Arbeit auf, eröffnet also Lern- und Weiterbildungsmöglichkeiten für die Organisation; andererseits werden auch Qualitätseinbußen bzw. Qualitätsmängel offengelegt und zur Erörterung gebracht, die vorher so noch nicht in den Blick geraten waren bzw. über die noch nicht so deutlich gesprochen worden war. Die durch Qualitätsentwicklung hervorgerufene Transparenz macht einerseits eine genauere Erörterung von Verbesserungspotentialen möglich, während sie auf der anderen Seite auch Kontrollmöglichkeiten eröffnet, die von den betroffenen Einrichtungen und/oder Mitarbeiter/innen als unangenehm empfunden werden. Die mit größerer Transparenz einhergehende Kontrolloption kann nicht ausgeschlossen werden, sie bleibt zumindest im Hintergrund immer präsent. Die Beteiligten müssen für diesen Kontrollaspekt sensibel sein, wenn sie Verfahren der Qualitätsentwicklung entwerfen und praktizieren. Sie sollten bemüht sein, die Verfahrensschritte so zu konzipieren und zu praktizieren, dass zwischen den Beteiligten ein möglichst lernoffenes Klima entstehen kann und mögliche Störpotentiale, die durch die Kontrolloption

⁸ Eine Ausnahme bildet hier das Benchmarking, das darauf ausgerichtet ist, aus dem Vergleich mit anderen vergleichbaren Organisationen im Handlungsfeld Ansatzpunkte für eine gezielte Qualitätsverbesserung in der eigenen Organisation zu finden. Allerdings begeben sich Organisationen freiwillig in ein Benchmarking, und in der Regel stehen diese Organisationen nicht in Konkurrenz zueinander. Ferner kann nur dann beim Benchmarking von einem organisationsübergreifenden Verfahren gesprochen werden, wenn es sich um ein nicht-anonymisiertes Verfahren handelt, bei dem die auf Kennziffern beruhenden Vergleiche qualitativ in einem „Vergleichsring“ oder einer „Qualitätsgemeinschaft“ mit einem bestimmten Kreis kontinuierlich beteiligter Organisationen gemeinsam ausgewertet und daraus Qualitätsperspektiven für die beteiligten Organisationen entwickelt werden (ausführlicher dazu s. Merchel 2013b, S. 93 ff. mit weiteren Literaturhinweisen; zum Konzept des Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung s. von Bandemer 2005 und Pothmann 2006). Allein die Tatsache, dass die in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe tätigen Träger nicht nur - wenn es gut geht - miteinander kooperieren, sondern auch in Konkurrenz zueinander stehen und sich gegeneinander abgrenzen müssen, lässt Verfahren des Benchmarking für die örtliche Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII in der Regel als kaum praktikierbar erscheinen. (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Schritt 13 in Kap. 3.2)

entstehen, möglichst zurückgedrängt werden (auch wenn diese selbstverständlich nicht gänzlich ausgeschaltet werden können).

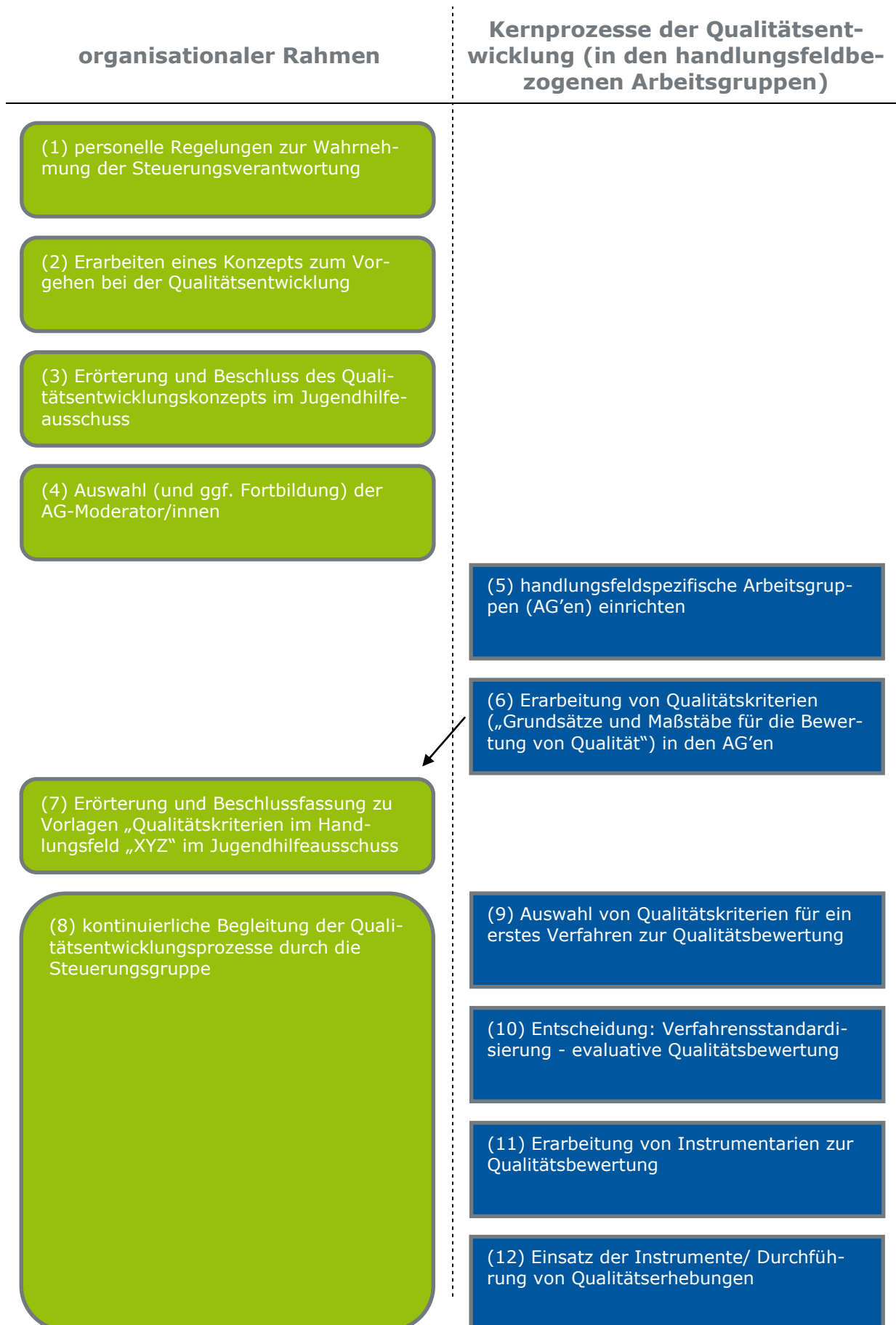
- **Der in Qualitätskontexten häufig verwendete Begriff „Standards“ ist wegen seiner semantischen Mehrdeutigkeit bzw. inhaltlichen Ungenauigkeit sehr anfällig für Missverständnisse; man muss genau hinsehen, in welchem Verwendungskontext von „Standards“ gesprochen wird und was genau der jeweilige Sprecher damit meint. Im Grundsatz trifft der Begriff „Qualitätskriterium“ genauer das, was in § 79a SGB VIII als „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität“ angesprochen wird.**

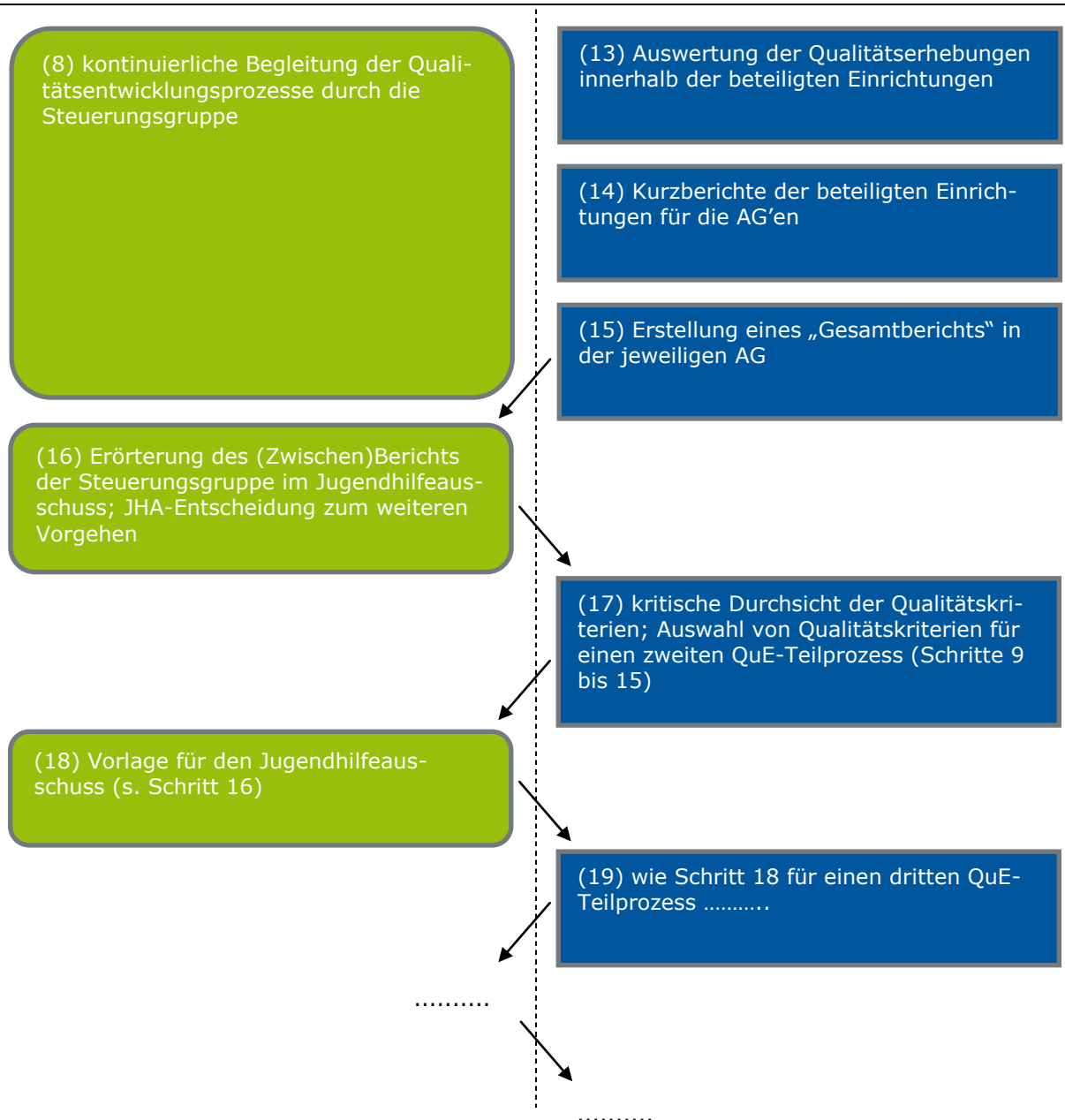
In der Fachliteratur und in Fachdiskussionen zum Qualitätsmanagement wird der Begriff „Standard“ sehr ungenau und mit unterschiedlichen Intentionen verwendet. Es ist vielfach unklar und kann nur mühsam aus dem jeweiligen Zusammenhang erschlossen werden, was jeweils mit „Standard“ gemeint ist (nur Struktur- oder auch Prozess- und/oder Ergebnisqualität; allgemeine Zielformulierungen oder genauer Qualitätsmaßstab; Qualitätskriterium oder Handlungsanweisung im Sinne einer Standardisierung) und mit welchen Intentionen dieser Begriff verwendet wird (Abwehr zur Aufrechthaltung vermeintlicher „Mindeststandards“, Verbindlichmachen von Handlungsschritten und Kontrolle zu deren Einhaltung, Absicherung für Fachkräfte, Maßstäbe für Qualitätsbewertung etc.; vgl. Merchel 2013b, S. 59 ff.). Aufgrund seiner semantischen Mehrdeutigkeit ist der Begriff anfällig für Missverständnisse. Daher sollte er bei der Konzipierung örtlicher Qualitätsentwicklungsprozesse möglichst vermieden werden; wenn er im Kontext von Verfahrensstandardisierungen benutzt wird, sollte man ihn auf diesen Zusammenhang begrenzen. Der Begriff „Qualitätskriterium“ ist eindeutiger und entspricht besser der Formulierung in § 79a SGB VIII: „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität“ - dies ist genau das, was im Begriff „Qualitätskriterien“ ausgedrückt ist.

3.2 Entscheidungen und Verfahrensschritte bei der örtlichen Qualitätsentwicklung

Die folgenden Vorschläge zu einem Verfahrensablauf der Qualitätsentwicklung gehen davon aus, dass die Beteiligten (Jugendamt/Jugendhilfeausschuss sowie Träger und Einrichtungen der freien Jugendhilfe) die Anforderungen in § 79a SGB VIII als eine fachliche Herausforderung zur gemeinsam Qualitätsgestaltung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe ansehen - und nicht primär als einen formalen gesetzlichen Auftrag, den sie möglichst routinisiert verarbeiten wollen. Mit den Vorschlägen wird der Versuch unternommen, einen praktikablen Weg aufzuzeigen, mit dem die Anforderungen, wie sie Kap. 1 interpretiert und in Kap. 2 in einen jugendhilfepolitischen Rahmen eingeordnet wurden, umgesetzt werden können. In einem Schaubild werden zunächst die einzelnen Schritte skizziert, um den Gesamtablauf zu kennzeichnen. Die einzelnen Schritte werden dann genauer beschrieben, und es wird verdeutlicht, welche Entscheidungen bei welchem Verfahrensschritt getroffen werden müssen. Im nachfolgenden Schaubild werden zwei Verfahrensbereiche voneinander unterschieden, die für die Gestaltung des gesamten Prozesses der örtlichen Qualitätsentwicklung bedeutsam sind: Entscheidungen zur Gestaltung des organisationalen Rahmens und Entscheidungen zur Gestaltung der „Kernprozesse“ der Qualitätsentwicklung, die in handlungsfeldbezogenen Arbeitsgruppen stattfinden. Das Schaubild macht deutlich, dass beide Verfahrensbereiche aufeinander bezogen sind, dass aber in beiden Bereichen Entscheidungen unterschiedlicher Art zu treffen sind, die eine differenzierte Betrachtung als sinnvoll erscheinen lässt.

Schaubild zu Verfahrensschritten in der örtlichen Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII





Zu Schritt (1): personelle Regelungen zur Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung

Im Jugendamt liegt die Steuerungsverantwortung für den Gesamtprozess der Qualitätsentwicklung. Es muss geregelt werden, welche Personen mit der Wahrnehmung dieser Steuerungsverantwortung betraut werden sollen und in welchen organisatorischen Konstellationen der Gesamtprozess gesteuert werden soll. Angesichts der Kontinuität, in der Qualitätsentwicklung betrieben werden soll, angesichts der Komplexität des Gesamtprozesses (Einbezug unterschiedlicher Träger, verschiedene Handlungsfelder, Einbezug des Jugendhilfeausschusses, enge Verbindung zur Jugendhilfeplanung etc.) und angesichts der Verwobenheit der verschiedenen Teilprozesse sollte eine **Steuerungsgruppe** eingerichtet werden, in der die Steuerung der Teilprozesse zusammenläuft. Mitglieder der Steuerungsgruppe sollten sein:

- ein/e **Beauftragte/r für Qualitätsentwicklung („QuE-Beauftragte/r“)**, die/der Moderationsfunktionen in der Steuerungsgruppe übernimmt und die unterschiedlichen Teilprozesse koordiniert. Es muss entschieden werden, ob die Jugendhilfeplanungsfachkraft zusätzlich mit der Aufgabe eines/einer QuE-Beauftragten betraut werden soll. Die Nähe zu den qualitativen Planungsaufgaben würde für eine solche Lösung sprechen, während andererseits für eine personelle Trennung plädiert werden kann mit dem Argument, dass den Beteiligten der fachliche Zusammenhang zwar bewusst gemacht werden soll, bei einer personellen Trennung die Qualitätsentwicklung aber als ein Prozess mit eigener Logik wahrgenommen wird. Auf jeden Fall muss der zeitliche und fachliche Aufwand eingerechnet werden, wenn die Planungsfachkraft mit der Moderation der Steuerungsgruppe beauftragt wird.
- die Planungsfachkraft/Planungsfachkräfte - falls jemand anderes die Funktion der QuE-Beauftragten übernimmt;
- eine Person aus jedem Handlungsfeld, das in die Qualitätsentwicklung einbezogen wird - dies werden in der Regel die Personen sein, die im weiteren Verlauf die Arbeitsgruppen (s. Schritt 5) moderieren werden.

Es ist zu entscheiden, ob und in welcher Weise Vertreter der freien Träger in der Steuerungsgruppe kontinuierlich mitwirken sollen. Wenn diese Frage bejahend entschieden wird, kann der Einbezug der freien Träger (a) entweder dadurch erfolgen, dass auch Personen von freien Trägern Moderationsfunktionen in den Arbeitsgruppen (s. Schritt 5) übernehmen oder (b) die Wohlfahrtsverbände und Jugendverbände einige (damit die Gruppe nicht zu groß wird: max. bis zu 4) Personen für die Mitarbeit in der Steuerungsgruppe benennen oder (c) dass beide Varianten verkoppelt werden.

Zu Schritt (2): Erarbeiten eines Konzepts zum Vorgehen bei der Qualitätsentwicklung

In der Steuerungsgruppe wird ein Konzept erarbeitet, das die Abläufe und den geplanten zeitlichen Rahmen für die Prozesse der Qualitätsentwicklung transparent macht. Das Konzept enthält Aussagen (Entscheidungsvorschläge) insbesondere darüber,

- wie die Steuerungsgruppe für den weiteren Prozessverlauf zusammengesetzt sein soll,
- zu welchen Handlungsfeldern Arbeitsgruppen für die Qualitätsentwicklung gebildet werden sollen,
- in welcher Weise bzw. mit welchen Verfahrensschritten die Arbeitsgruppen ihre Aktivitäten zur Qualitätsentwicklung angehen sollten,
- in welchen Zeitzyklen welche Arbeitsgruppen zu Zwischenergebnissen kommen sollen,
- ob und wie die einzelnen Arbeitsgruppen ihr Vorgehen aufeinander abstimmen bzw. miteinander kommunizieren sollen,
- in welcher Weise der öffentliche Träger und die freien Träger im Prozess der Qualitätsentwicklung miteinander kooperieren.

Die Frage, zu welchen Handlungsbereichen Arbeitsgruppen für Qualitätsentwicklung gebildet werden sollen, ist nach örtlichen Verhältnissen und je nach Anzahl der Einrichtungen/Dienste in einem Handlungsfeld zu entscheiden. Ein Blick in die Handlungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe legt es nahe, folgende Handlungsfelder einzubeziehen und dazu ggf. Arbeitsgruppen zur Qualitätsentwicklung zu bilden: offene Kinder- und Jugend-

arbeit - Jugendverbandsarbeit - Schulsozialarbeit - Jugendberufshilfe⁹ - Förderung in Kindertageseinrichtungen (evtl. differenziert nach Altersgruppen, unter 3 Jahre und 3 bis 6 Jahre, und Kindertagespflege) - Eltern- und Familienbildung - ambulante Erziehungshilfen - stationäre Erziehungshilfen - ASD/KSD - Pflegekinderhilfe/Adoption - Umgang mit straffälligen jungen Menschen/Jugendgerichtshilfe - Vormundschaft/Pflegschaft/Beistandschaft.

In dem Konzept sollte ein Entscheidungsvorschlag enthalten sein, ob gleich zu Beginn für alle Handlungsfelder Arbeitsgruppen zur Qualitätsentwicklung gebildet werden sollen oder ob man gestuftes Vorgehen bevorzugt, bei dem z.B. zunächst in einem „Pilotprojekt“ lediglich zwei oder drei Arbeitsgruppen gebildet werden und nach einer ersten Phase der Qualitätsentwicklung, die eine Auswertung der Erfahrungen aus den zwei bis drei Arbeitsgruppen einschließt, das Verfahren auf alle Handlungsfelder ausgedehnt wird. Wenn man sich im Konzept für eine „Pilotphase“ entscheidet, sollte auf jeden Fall der ASD/KSD in die auszuwählenden Handlungsfelder einbezogen werden, (a) um zu dokumentieren, dass sich auch der öffentliche Träger mit eigenen Handlungsfeldern aktiv in die Qualitätsentwicklung einbringt und (b) weil dem ASD eine elementare Steuerungsfunktion für die Leistungserbringung in der örtlichen Jugendhilfe zukommt (s. dazu die Beiträge in Merchel 2012b, Gissel-Palkovich 2011, S. 106 ff.); auch der ausdrückliche Hinweis in § 79a SGB VIII, dass der Prozess der Gefährdungseinschätzung nach § 8a SGB VIII Gegenstand der Qualitätsentwicklung sei, erfordert den Einbezug des ASD/KSD schon in einer Pilotphase.¹⁰

Wichtig ist, dass durch das Konzept bereits zu Beginn für alle Beteiligten Transparenz hergestellt wird hinsichtlich des Gesamtprozesses. Transparenz ist eine Grundvoraussetzung, damit Bereitschaft zur Beteiligung entsteht und damit trotz der Risiken, die mit Qualitätsentwicklung für einzelne Einrichtungen einhergehen, ein Klima der Lernbereitschaft entstehen kann. So ist insbesondere wichtig, dass die beteiligten Einrichtungen/Dienste bereits zu Anfang signalisiert bekommen, dass die Ergebnisse der Qualitätsbewertung zunächst nur innerhalb der jeweiligen Einrichtung ausgewertet und diskutiert werden (s. Schritte 13 und 14) und dass somit ein geschützter Rahmen für die Qualitätsbewertung gewährleistet wird.

Das von der Steuerungsgruppe erarbeitete Konzept sollte in den Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII mit den Einrichtungen und Diensten abgestimmt werden. Dies gilt dann, wenn die AG'en nach § 78 nach Handlungsfeldern strukturiert sind. Wenn die AG'en nach § 78 sozialräumlich strukturiert sind, müssen andere Formen gefunden werden, das Qualitätsentwicklungskonzept mit den Einrichtungen und Diensten in den ein-

⁹ Auch wenn in § 13 SGB VIII die Jugendberufshilfe ein Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfe bildet, so ist dieser Arbeitsbereich durch die Bestimmungen in SGB II und SGB III faktisch weitgehend aus der Jugendhilfe herausgefallen. Die Träger der Jugendberufshilfe sind hinsichtlich ihres Qualitätsmanagements weitgehend gebunden durch die Anforderungen der entsprechenden Förderungsbehörden. Diese Träger wird man nicht motivieren können, sich an Prozessen der Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe zu beteiligen, zumal diese sich auch nur selten als Teil der örtlichen Jugendhilfe verstehen. Eine Qualitätsentwicklungs-AG in diesem Handlungsfeld ist somit nur dann sinnvoll, wenn die Jugendberufshilfe als Teil der örtlichen Jugendhilfe profiliert ist.

¹⁰ Bei einer engen Auslegung der gesetzlichen Anforderung in §§ 74,79, 79a SGB VIII ließe sich einwenden, dass der Gesetzgeber den sofortigen Einbezug aller Handlungsfelder fordert und daher ein Stufenkonzept mit einer auf zwei oder drei begrenzte Handlungsfelder nicht gesetzeskonform sei. Einem solchen Einwand wären zwei Argumente entgegenzuhalten: (1) In dem Qualitätsentwicklungskonzept sind insofern alle Handlungsfelder berücksichtigt, als zeitliche Perspektiven über die Pilotphase hinaus und somit zum Einbezug aller Handlungsfelder benannt werden; daher werden in dem Konzept keine Handlungsfelder ausgespart. (2) Um zu einem Vorgehen der Qualitätsentwicklung zu gelangen, das den inhaltlichen Intentionen des Gesetzgebers in der Praxis zur Geltung verhilft (und nicht nur formal abgearbeitet wird), kann ein zeitliches Stufenmodell sinnvoll sein; das Stufenmodell ist zu verstehen als auf die Absicht des Gesetzgebers ausgerichteter Implementationsvorgang.

zelen Handlungsfeldern zu erörtern und abzustimmen. Eine Erörterung und Abstimmung mit den Einrichtungen und Diensten der Handlungsfelder ist erforderlich, weil diese das Konzept nachher umsetzen müssen; dies werden sie nur dann tun, wenn sie bereits bei der Konzipierung einbezogen werden und wenn sie bereits in dieser Phase die Möglichkeit haben, ihre Bedenken und mögliche Hindernisse zur Sprache zu bringen und diese damit besprechbar zu machen.

Zu Schritt (3): Erörterung und Beschluss des Qualitätsentwicklungskonzepts im Jugendhilfeausschuss

Die Begründung für den Einbezug des Jugendhilfeausschusses ist in Kap. 2.1 gegeben worden. Der Jugendhilfeausschuss kann entscheiden, in welchen Zeiträumen er sich vom Fortgang und von Zwischenergebnissen des Prozesses der Qualitätsentwicklung berichten lassen möchte. Zumindest sollte er neben dem Beschluss zum Konzept zwei weitere Beschlüsse fassen (falls diese nicht bereits Bestandteil des Konzepts sind): zum einen, dass er die „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität“ in den einzelnen Handlungsfeldern vorgelegt bekommen, erörtern und beschließen möchte (s. Schritt 7), und zum anderen, innerhalb welchen Zeithorizonts die erste Phase der Qualitätsentwicklung, in der nach dem beschlossenen Konzept vorgegangen wurde, beendet sein sollte und im Jugendhilfeausschuss über die Erfahrungen mit dem Verfahren beraten werden sollte (s. Schritt 16).

Zu Schritt (4): Auswahl (und ggf. Fortbildung) der AG-Moderator/innen

Die Arbeitsgruppen zur Qualitätsentwicklung in den einzelnen Handlungsfeldern werden nur dann produktiv arbeiten können, wenn sie kompetent moderiert werden. In den Arbeitsgruppen werden Aufgaben zu bewältigen und Hindernisse zu verarbeiten sein, bei denen die Arbeitsfähigkeit der Gruppe von der Qualität der Moderation abhängig sein wird: Umgang mit unterschiedlichen Qualitätsvorstellungen/Qualitätskriterien, methodische Schwierigkeiten bei der Erarbeitung von Erhebungsinstrumenten, Befürchtungen im Hinblick auf Qualitätsvergleiche zwischen Einrichtungen, Umgang mit wenig motivierten Mitarbeitern/Einrichtungen, mögliche Überlagerung des Qualitätsentwicklungsprozesses durch andere Konflikte (z.B. politische Entscheidungen zu Ungunsten bestimmter Träger oder Kürzung bei Finanzierungen) u.a.m. Damit solche Schwierigkeiten nicht zu einer Lähmung in der Arbeitsgruppe oder zu nachdrücklichen Konflikten führen, werden kompetente Moderationspersonen benötigt, deren Kompetenzen sich (a) in der Fähigkeit zur produktiven Moderation von Gruppenprozessen und (b) in der Vertrautheit mit Fragen der Qualitätsentwicklung zeigen. Die Moderationskompetenz sollte sowohl die soziale Prozessgestaltung als auch die Hilfestellung zur Bewältigung methodischer Anforderungen in der Qualitätsentwicklung einbeziehen. Möglicherweise kann es sich als sinnvoll erweisen, entsprechende Fortbildungen/Begleitung für die AG-Moderator/innen zu organisieren.

Wie bereits in den Erläuterungen zu Schritt 1 angesprochen, muss entschieden werden, ob für die Moderation der AG'en nur Personen aus dem Jugendamt oder auch Personen von freien Trägern einbezogen werden. Die Moderator/innen sollten im weiteren Verlauf als Mitglieder in der Steuerungsgruppe mitwirken.

Zu Schritt (5): Handlungsfeldspezifische Arbeitsgruppen (AG'en) einrichten

Entsprechend dem Qualitätsentwicklungskonzept sollen handlungsfeldspezifische Arbeitsgruppen installiert werden, die jeweils für ihr Handlungsfeld Qualitätsentwicklung im Sinne der Schritte 6 bis 15 betreiben. Die AG'en werden geleitet von einer Moderationsperson und sind durch die Mitwirkung der Moderationsperson in der Steuerungsgruppe mit dem Gesamtprozess verknüpft. In den Arbeitsgruppen sollte ein Zeitplan für das eigene Vorgehen entwickelt werden, der sich an den Zeitdimensionen des vom Jugendhilfeausschuss beschlossenen Qualitätsentwicklungskonzepts ausrichtet.

Je nach Konstruktion der örtlichen Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII ist abzuwägen, ob die Arbeitsgruppen, die für die Qualitätsentwicklung gebildet werden, in die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 eingebunden bzw. dort angekoppelt werden sollen. Bei Arbeitsgemeinschaften, die nach dem Strukturprinzip der Jugendhilfe-Arbeitsfelder gestaltet sind, kann es sich anbieten, die Qualitätsentwicklung entweder gänzlich in die AG nach § 78 einzugliedern oder die Qualitäts-Arbeitsgruppe als eine Untergruppe der AG nach § 78 zu konstituieren. Bei Arbeitsgemeinschaften nach § 78, die sozialräumlich (also handlungsfeldübergreifend) strukturiert sind, schließt sich eine Ankoppelung der Qualitäts-Arbeitsgruppen aus, da diese zur Ermöglichung fachspezifischer Qualitätsdiskurse auf die Handlungsfelder ausgerichtet sein sollen.

Die AG-Mitglieder müssen für eine Transparenz des gesamten Prozesses in ihren Einrichtungen/Diensten sorgen, denn auch innerhalb der Einrichtungen sehen sich die Fachkräfte mit Arbeitsanforderungen konfrontiert, die sie möglicherweise als „zusätzlich“ empfinden, und es werden innerhalb der beteiligten Organisationen interne soziale Prozesse und Dynamiken ausgelöst. Zur Begrenzung oder Reduktion der damit einhergehenden Probleme bedarf es der Transparenz zum Gesamtprozess und des Bemühens um Akzeptanz in den beteiligten Einrichtungen/Diensten. Hier haben die AG-Mitglieder eine Schlüsselfunktion.

Zu Schritt (6): Erarbeitung von Qualitätskriterien („Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung von Qualität“) in den AG'en

Die AG'en müssen die inhaltlichen Grundlagen für die Bewertung der Qualität erarbeiten; sie müssen verdeutlichen, welche Kriterien sie der Qualitätsbewertung zugrunde legen. Da diese Kriterien nicht willkürlich deklamiert werden können, sondern als Grundlage für angemessenes professionelles Handeln gelten sollen, müssen die Qualitätskriterien fachlich legitimiert sein. Als Hilfestellung bei der Formulierung von Qualitätskriterien können die Empfehlungen der Landesjugendämter dienen, die diese gem. § 79a SGB VIII als Orientierungshilfe für die örtliche Jugendhilfe erarbeiten sollen (s. Kap. 2.2) sowie die mittlerweile für verschiedene Handlungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe erarbeiteten Zusammenstellungen von Qualitätskriterien in der Fachliteratur.¹¹

Bei der Zusammenstellung von Qualitätskriterien hat sich eine Differenzierung nach den drei Kategorien „Strukturqualität - Prozessqualität - Ergebnisqualität“ als sinnvoll erwiesen. Um bei der Vielzahl möglicher Qualitätskriterien strukturiert in die Qualitätsbewertung gehen zu können, empfiehlt sich eine Beschränkung auf eine übersichtliche Zahl von

¹¹ Beispielhaft für einige Handlungsfelder seien hier u.a. genannt: für die Offene Kinder- und Jugendarbeit Projektgruppe WANJA 2000 und Schumann 2005; für die Erziehungsberatung Gerth/Menne/Roth 1999; für Kindertageseinrichtungen u.a. Tietze/Viernickel 2007, Heller/Preissing 2009; für den ASD Merchel 2012c. Für viele Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe kann auf Zusammenstellungen zurückgegriffen, in denen Qualitätskriterien - manchmal unter anderen Begriffen wie z.B. „Standards“ oder „Handlungsprinzipien“ o.Ä. - zusammengefasst sind und in denen ein bestimmter Stand der Fachdiskussion markiert wird oder aus denen sich Qualitätskriterien ableiten lassen.

Kriterien, die die AG als besonders wichtig für die Qualität in dem Handlungsfeld ansieht. In jeder der drei Qualitätsebenen (Struktur-, Prozess-, Ergebnisqualität) sollten z.B. max. 5/6/7 Qualitätskriterien benannt werden, die als grundlegend für die Qualität der Leistung gelten sollen. Die ausgewählten Qualitätskriterien sollten erläutert werden, und es bedarf einer Begründung, warum genau diese Kriterien als so bedeutsam erachtet werden und daher schwerpunktmäßig ausgewählt worden sind.

Zu Schritt (7): Erörterung und Beschlussfassung zu Vorlagen „Qualitätskriterien im Handlungsfeld ...X/Y/Z“ im Jugendhilfeausschuss

Die Qualitätskriterien („Grundsätze und Maßstäbe“) sind bedeutsam sowohl für die Qualitätsbewertung als auch für die qualitative Ausrichtung der Jugendhilfeplanung. Angesichts ihres Stellenwerts für die fachliche Ausrichtung der Angebotsstruktur in der örtlichen Jugendhilfe müssen sie im Jugendhilfeausschuss erörtert werden, und es bedarf eines entsprechenden Beschlusses im Jugendhilfeausschuss, dass diese Qualitätskriterien zur Grundlage des weiteren Verfahrens der Qualitätsbewertung gemacht werden sollen.

Zu Schritt (8): kontinuierliche Begleitung der Qualitätsentwicklungsprozesse durch die Steuerungsgruppe

Das hier als achter Schritt in der Verfahrensabfolge gekennzeichnete Vorgehen bezieht sich eigentlich auf einen längeren Zeitraum: auf die von der Steuerungsgruppe zu gewährleistende Begleitung der AG'en in den verschiedenen Arbeitsstadien der Qualitätsbewertung (Schritte 9 bis 15). In den AG'en kann es zu Schwierigkeiten in methodischer Hinsicht (Probleme beim Finden angemessener Indikatoren für Qualitätskriterien, bei der Erarbeitung oder beim Einsatz von Erhebungsinstrumenten) oder zu sozialen Spannungen und Divergenzen kommen, für deren Bewältigung die Moderationspersonen und/oder die AG-Mitglieder Hilfen benötigen. Ferner sollten die Teilprozesse der Qualitätsentwicklung sensibel von der Steuerungsgruppe wahrgenommen und reflektiert werden, damit die Steuerungsgruppe eine differenzierte Einschätzung zum Qualitätsentwicklungsprozess in den Jugendhilfeausschuss geben und dessen weitere Beratungen anregen kann (Schritt 16). Die Beobachtung der Teilprozesse und das zeitnahe Anbieten von Hilfe für die AG'en sind möglich aufgrund der Mitwirkung der Moderationspersonen als Mitglieder der Steuerungsgruppe.

Zu Schritt (9): Auswahl von Qualitätskriterien für ein erstes Verfahren zur Qualitätsbewertung

Bei den Erläuterungen zu Schritt (6) ist bereits eine Prioritätenauswahl von Qualitätskriterien vorgeschlagen worden. Doch auch die Prioritätensetzung bei 5 bis 7 Qualitätskriterien pro Qualitätsebene würde ein strukturiertes Bewertungsverfahren sehr arbeitsaufwendig machen und die Beteiligten überfordern. Daher sollte die strukturierte Qualitätsbewertung auf zwei Qualitätskriterien pro Qualitätsebene (Struktur-, Prozess-, Ergebnisqualität) für einen ersten Teilprozess beschränkt werden. Von den 5 bis 7 schwerpunktmäßig definierten Qualitätskriterien pro Qualitätsebene sollten sich die AG-Teilnehmer also auf die Auswahl von jeweils zwei Qualitätskriterien pro Qualitätsebene für einen Durchgang der Qualitätsbewertung einigen. In den weiteren nachfolgenden Teilprozessen der Qualitätsentwicklung (Schritte 17 bis 19 ff.) können die Arbeitsgruppen jeweils andere Qualitätskriterien auswählen und auf diese Weise sukzessive alle schwerpunktmäßig ausgewählten Qualitätskriterien in die Qualitätsbewertung einbeziehen.

Zu Schritt (10): Entscheidung: Verfahrensstandardisierung - evaluative Qualitätsbewertung

Je nach Art eines ausgewählten Qualitätskriteriums muss die AG entscheiden, ob sie für das Kriterium eher ein Vorgehen der Verfahrensstandardisierung oder eher ein Verfahren der evaluativen Qualitätsbewertung oder eine Kombination aus beiden für angebracht hält (s. dazu die erste Anmerkung in Kap. 3.1). Wenn sich die AG bei einem bestimmten Qualitätskriterium für Verfahrensstandardisierung entscheidet, sind zwei Aspekte zu beachten. Zum einen muss auch bei einem standardisierten Prozessablauf bewertet werden, ob sich die standardisierten Ablaufelemente in fachlicher und organisatorischer Hinsicht bewährt haben; es ist also eine Evaluation erforderlich. Ferner müssen standardisierte Verfahren immer in die Ablauflogik einer bestimmten Organisation eingepasst sein; es kann also sein, dass Ablaufbeschreibungen für ein bestimmtes Verfahren oder für ein bestimmtes Qualitätskriterium zwischen verschiedenen beteiligten Einrichtungen variieren.

Zu Schritt (11): Erarbeitung von Instrumentarien zur Qualitätsbewertung

In diesem Arbeitsschritt müssen die ausgewählten Qualitätskriterien einer strukturierten Bewertung zugänglich gemacht werden. Es müssen für die einzelnen Qualitätskriterien aussagefähige Indikatoren gesucht werden (woran ist zu erkennen, ob die Arbeit einer Einrichtung das Qualitätskriterium mehr oder weniger gut erfüllt?), und es müssen Instrumente entwickelt werden (Statistikbögen, Einschätzungsbögen, Fragebögen, Beobachtungsbögen, strukturierte Merkzettel etc.), in denen Meinungen, Beobachtungen, Wahrnehmungen, Auffälligkeiten etc. festgehalten werden, die Auskunft zu den Indikatoren (und damit zur Qualität der Arbeit nach einem bestimmten Qualitätskriterium) geben können (methodisch dazu s. Merchel 2010, bes. S. 65-111). In diesem Arbeitsschritt ist erfahrungsgemäß die Moderationsperson (und ggf. die Steuerungsgruppe) besonders im Hinblick auf methodische Anleitungen und Hilfestellungen gefordert.

Zu Schritt (12): Einsatz der Instrumente/ Durchführung von Qualitätserhebungen

Nachdem die Instrumente zur Erhebung hinsichtlich der einzelnen Qualitätskriterien und deren Indikatoren erarbeitet worden sind, werden die Erhebungen in den beteiligten Einrichtungen/Diensten durchgeführt. Es werden Zeiträume abgesprochen, bis zu denen die Erhebungen in den Einrichtungen und die darauf folgenden Auswertungen realisiert sein sollen.

Die Erhebungen in den Einrichtungen/Diensten werden nur dann einigermaßen reibungslos erfolgen, wenn die AG-Mitglieder in ihren Einrichtungen/Diensten das Qualitätsbewertungsverfahren gut kommuniziert und zur Akzeptanz gebracht haben (s. Hinweis zu Schritt 5).

Zu Schritt (13): Auswertung der Qualitätserhebungen innerhalb der beteiligten Einrichtungen

Die Empfehlung, die Ergebnisse der Qualitätserhebungen *innerhalb* der einzelnen Einrichtungen/Dienste auszuwerten und von einer organisationsübergreifenden Zusammenführung und Diskussion der Ergebnisse Abstand zu entnehmen, fußt auf mehreren Gründen:

- Einrichtungen sind auch Konkurrenten; sie konkurrieren um Finanzierungen, um Anerkennung, eventuell um Adressaten, um fachliche und politische Legitimation. Bei organisationsübergreifenden Erhebungen und Ergebnisauswertungen würden durch methodische Risiken und durch den Wunsch nach einer möglichst positiven Selbstdarstellung aus Furcht vor Nachteilen beeinträchtigt. In einer solchen Konkurrenz und angesichts der damit verbundenen Risiken, die auch bei ansonsten guter Kooperation vor Ort als Hintergrundfolie gar nicht ausgeschaltet werden können, kann kein Klima des Lernens durch Qualitätsentwicklung entstehen.
- Das zentrale Ziel der Qualitätsentwicklung besteht darin, das Lernen in einer Organisation anzuregen. Dafür ist ein lernoffenes Klima erforderlich. Die Beteiligten in einer Organisation sollen Verbesserungspotentiale erschließen und dementsprechend Handlungskonzepte zur Qualitätsverbesserung entwickeln. Dafür benötigen sie einen geschützten Rahmen. Diesen herzustellen ist schon innerhalb einer Organisation schwierig. Organisationsübergreifende Kontexte wären hier kaum förderlich zu gestalten.
- Bei der Diskussion von Schlussfolgerungen aus den Qualitätsbewertungen muss jede Organisation Handlungsoptionen entwickeln, die in den Rahmen der jeweiligen Organisation (Strukturen, Organisationskultur, soziale Dynamik innerhalb der Organisation etc.) passen. Eine (zwanghafte) Einbindung in einen organisationsübergreifenden Zusammenhang würde solche Diskussionen nicht nur nicht befördern, sondern sogar hinderlich wirken. Man kann nicht alle organisationsintern bedeutsamen Sachverhalte nach außen kommunizieren, und viele Sachverhalte müssen aus einer Außensicht unverständlich bleiben. Der Zwang, die Diskussion zu Qualitätsbewertungen und Schlussfolgerungen nach außen zu vermitteln, würde zu sachlich und sozial kaum akzeptablen Ergebnissen führen.

Aus diesen Gründen muss dafür gesorgt werden, dass eine Organisation die Qualitätsbewertung und die Diskussionen zu Schlussfolgerungen in einem organisationsinternen Rahmen führen kann - ohne den Zwang zur Offenlegung der Ergebnisse der Qualitätserhebungen. Dies muss im Qualitätsentwicklungskonzept, das vom Jugendhilfeausschuss beschlossen wird (Schritt 3), ausdrücklich festgelegt sein.

Zu Schritt (14): Kurzberichte der beteiligten Einrichtungen für die AG'en

Wenn in den Erläuterungen zu Schritt (13) die Notwendigkeit der Autonomie der einzelnen Organisation bei der Verarbeitung der Ergebnisse der Qualitätsbewertung hervorgehoben wurde, so kann dies nicht bedeuten, dass damit die AG völlig aus dem Verfahren ausgeschaltet würde. Jede in der Arbeitsgruppe beteiligte Organisation soll in einem Kurzbericht rückkoppeln,

- wie sie Erhebungsinstrumente eingesetzt hat und welche Erfahrungen dabei gemacht wurden,
- in welcher Weise sie die Auswertung der Erhebung, also die Qualitätsbewertung vorgenommen hat,
- welche Schlussfolgerungen zur Qualitätsentwicklung die Einrichtung für sich aus der Qualitätsbewertung gezogen hat.

Es geht also nicht darum, differenzierte Ergebnisse zur Qualitätsbewertung mitzuteilen; diese bleiben intern. Die einzelne Organisation soll nur verdeutlichen, was sie im Rahmen der in der AG abgesprochenen Aktivitäten zur Qualitätsentwicklung getan hat und mit welchen Erfahrungen zum Prozess der Qualitätsentwicklung dies verbunden war. Eine solche Rückkoppelung an die AG hat zwei Funktionen: Sie schafft Transparenz innerhalb der AG hinsichtlich des Verarbeitungsprozesse der AG-Ergebnisse in den beteiligten Or-

ganisationen, und es ermöglicht in der AG eine Diskussion zu den gemeinsamen Erfahrungen mit der Umsetzung des Qualitätsentwicklungskonzepts und möglicherweise zu Vorschlägen für eine Modifikation des Konzepts.

Zu Schritt (15): Erstellung eines „Gesamtberichts“ in der jeweiligen AG

Auf der Grundlage der Kurzberichte der beteiligten Organisationen erstellt die AG einen zusammenfassenden Bericht, aus dem hervorgeht,

- welche Qualitätskriterien die AG für den Prozess der Qualitätsbewertung ausgewählt hat,
- welche Indikatoren und welche Erhebungsinstrumente sie für die Qualitätsbewertung entworfen hat,
- wie und mit welchen Schlussfolgerungen die Einrichtungen/Dienste in dem Handlungsfeld die Qualitätsbewertung vorgenommen haben,
- welche Erfahrungen die AG-Mitglieder bezüglich der Umsetzung des Qualitätsentwicklungskonzepts gemacht haben,
- ob und ggf. welche Modifikationen die AG zu dem vom Jugendhilfeausschuss beschlossenen Qualitätsentwicklungskonzept vorschlägt.

Der „Gesamtbericht“ der AG geht an die Steuerungsgruppe und an den Jugendhilfeausschuss.

Zu Schritt (16): Erörterung des (Zwischen)Berichts der Steuerungsgruppe im Jugendhilfeausschuss; JHA-Entscheidung zum weiteren Vorgehen

Dem Jugendhilfeausschuss wird ein (Zwischen)Bericht vorgelegt, den die Steuerungsgruppe auf der Grundlage der AG-Berichte erstellt; zur Herstellung von Transparenz erhalten die Ausschussmitglieder auch die AG-Berichte zur Kenntnisnahme. Der Jugendhilfeausschuss diskutiert den Zwischenbericht, bewertet aufgrund der Erfahrungen das von ihm (in Schritt 3) beschlossene Qualitätsentwicklungskonzept und fasst einen Beschluss zum weiteren Vorgehen, indem er das Qualitätskonzept entweder bestätigt oder modifiziert. Ferner wertet der Jugendhilfeausschuss den Zwischenbericht der Steuerungsgruppe und die AG-Berichte in ihren Konsequenzen für die Jugendhilfeplanung aus.

Damit läutet der Jugendhilfeausschuss die zweite Runde der Qualitätsentwicklung (Schritte 17 bis 19 und weitere ...) ein.

... Schritte (17) bis (19) und weitere ... :

Die zweite Runde der Qualitätsentwicklung beginnt ggf. mit dem Einbezug weiterer Handlungsfelder durch die Konstituierung weiterer Arbeitsgruppen zur Qualitätsentwicklung (falls entsprechend den Erläuterungen zu Schritt 2 mit einer „Pilotphase“ die Qualitätsentwicklung begonnen wurde) sowie mit einer kritischen Durchsicht der in der ersten Runde definierten Qualitätskriterien. Die bisher ausgewählten Qualitätskriterien sollten überprüft werden, ob ein Fortschreibungsbedarf existiert aufgrund neuer Erkenntnisse in der Fachdiskussion, aufgrund einer zwischenzeitlichen Überarbeitung der Empfehlungen der Landesjugendämter oder aufgrund von Erfahrungen in den Einrichtungen/Diensten. Wenn Veränderungen bei den Qualitätskriterien vorgenommen werden, sollten diese dem Jugendhilfeausschuss zur Erörterung und Beschlussfassung vorgelegt werden. In den AG'en werden dann die Qualitätskriterien ausgewählt, die für den zweiten Teilprozess der Qualitätsbewertung zugrunde gelegt werden sollen ... Es erfolgen wiederum die Schritte 9

bis 15 ... Der Jugendhilfeausschuss befasst sich mit dem Bericht der Steuerungsgruppe zum zweiten Teilprozess der Qualitätsentwicklung, bestätigt oder modifiziert das Qualitätsentwicklungskonzept, wertet den zweiten Zwischenbericht und die entsprechenden AG-Berichte für die Jugendhilfeplanung aus ... und läutet damit die dritte Runde der Qualitätsentwicklung ein ... usw. Damit wird der gesetzlichen Anforderung einer *kontinuierlichen* Qualitätsentwicklung (§ 79 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII) entsprochen.

4. Fazit - abschließende Anmerkungen

Mit der Neuregelung in §§ 79, 79a SGB VIII sind die Konzipierung und Durchführung einer einrichtungsübergreifenden Qualitätsentwicklung in den Aufgabenkatalog der Träger der öffentlichen Jugendhilfe aufgenommen worden. Man kann über die Notwendigkeit und über die Sinnhaftigkeit der Neuregelung streiten - Tatsache ist: Die Neuregelung existiert, und die Jugendämter und Jugendhilfeausschüsse müssen entscheiden, in welcher sie der neuen Verpflichtung nachkommen und die aus der Verpflichtung resultierenden Anforderungen verarbeiten wollen. Man kann auch darüber streiten, ob es sich überhaupt um eine „neue“ Verpflichtung handelt, denn mit der Qualitätsbewertung wird die qualitative Planungsdimension angesprochen, die auch bisher schon mit dem Verweis auf „geeignete“ Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen in § 79 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII als Bestandteil der Jugendhilfeplanung anzusehen war. Auch hier wird man realistisch einschätzen müssen, dass diese qualitative Dimension in der Praxis der Jugendhilfeplanung in den Hintergrund gedrängt worden ist und dass - zumindest in der expliziten Version der „Qualitätsentwicklung“ - die Neu-Aktivierung der qualitativen Planungsdimension mit Verfahrensweisen der expliziten Qualitätsbewertung von einem Großteil der Jugendämter als eine neue, als „zusätzlich“ empfundene Aufgabe gewertet wird.

In dieser Expertise ist ein Verfahrensvorschlag entfaltet worden, in welcher Weise man dem jugendhilfepolitischen Impuls, der in der Neuregelung der Qualitätsentwicklung in §§ 79, 79a SGB VIII zum Ausdruck gebracht wurde, pragmatisch gerecht werden kann. Die Vorschläge zielen auf ein Vorgehen, bei dem eine „lebendige Qualitätsentwicklung“ intendiert wird und das sich deutlich abhebt von Versuchen, dem Auftrag zur Qualitätsentwicklung dadurch zu entgehen, dass man z.B. von Einrichtungen die Vorlage von „Qualitätshandbüchern“ fordert und damit den Buchstaben des Gesetzes als erfüllt ansieht. Eine solche Praxis der Formalisierung würde lediglich zu einer sinnlosen „Qualitätsbürokratie“ führen, die niemandem nützen und den Sinn der Neuregelung unterlaufen würde. Der in der Expertise entfaltete Verfahrensvorschlag entspricht dem Bemühen, über Qualitätsbewertung zu einer reflektierten Qualitätsverbesserung sowie zu einer Neu-Aktivierung im Sinne einer „qualitativen Anreicherung“ der Jugendhilfeplanung zu gelangen.

Es ist unverkennbar, dass trotz des Bemühens um Pragmatik der vorliegende Vorschlag mit - vermutlich als „zusätzlich“ empfundenen - Arbeitsanforderungen für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe und für die in das Verfahren einzubeziehenden Träger und Einrichtungen der freien Jugendhilfe verbunden ist. Auf jeden Fall wird man ohne entsprechende Personalkapazität für die Steuerungsgruppe und ohne eine/n Qualitätsbeauftragte/n nicht auskommen; im größten Teil der Jugendämter werden die Aufgaben der Qualitätsentwicklung von den bisherigen Fachkräften für Jugendhilfeplanung ohne eine Ausweitung der entsprechenden Zeitkapazitäten (und Personalkapazitäten) für Jugendhilfeplanung nicht zu leisten sein. In dem Verfahrensvorschlag wird darauf verwiesen, dass man die Komplexität des Verfahrens begrenzen kann, z.B. indem im Rahmen eines stufenweisen Vorgehens ein „Pilotprojekt“ mit zwei oder drei ausgewählten Handlungsfel-

dem an den Anfang gesetzt werden kann. Ferner wird vorgeschlagen, aus dem umfassenden Qualitätskatalog einen Schwerpunkt bei fünf bis sieben Qualitätskriterien pro Qualitätsebene (Struktur-/Prozess-/Ergebnisqualität) zu bilden und nach einem entsprechenden Beschluss des Jugendhilfeausschusses daraus wiederum zwei Qualitätskriterien pro Qualitätsebene für einen Teilprozess der Qualitätsentwicklung auszuwählen. Damit können die Komplexität des Qualitätsentwicklungsprozesses und der damit einhergehende Aufwand begrenzt werden, und der Prozess wird besser zu bewältigen sein.

Ob es gelingt, mit Hilfe der hier vorgelegten Verfahrensvorschläge zu einer produktiven Verarbeitung der Anforderungen zur Qualitätsentwicklung in §§ 79, 79a SGB VIII in der örtlichen Jugendhilfe beizutragen, wird zu beobachten und nach einiger Zeit zu bewerten sein. Vielleicht werden in der Diskussion dieser Verfahrensvorschläge Varianten, Modifikationen und/oder weitere Vorschläge erkennbar, die zu einer praktikablen örtlichen Qualitätsentwicklung beitragen - einer Qualitätsentwicklung, welche den fachpolitischen und fachlichen Entwicklungsimpuls aufnimmt und nicht in eine Qualitätsbürokratie einmündet, die mittlerweile von vielen Fachkräften in der Sozialen Arbeit als lähmend und fachlich eingrenzend statt als fachlich und produktiv weiterentwickelnd erlebt wird. Wenn die Verfahrensvorschläge zum fachlich produktiven Weiterdenken und zur allmählichen Herausbildung einer fachlich produktiven Haltung und Praxis der Qualitätsentwicklung anregen, wäre damit ein erfreulicher Effekt der gesetzlichen Neuregelung in §§ 79, 79a SGB VIII erreicht.

Literatur

- Albus, St. u.a. (2010): Wirkungsorientierte Jugendhilfe. Abschluss der Evaluation des Bundesmodellprogramms. Münster
- Bandemer, St. von (2005): Benchmarking. In: Blanke, B. u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl. Wiesbaden, S. 444-451
- Bundesjugendkuratorium (2012): Neu-Aktivierung der Jugendhilfeplanung: Potenziale für eine kommunale Kinder- und Jugendpolitik. München (auch abrufbar unter: www.bundesjugendkuratorium.de)
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2012): Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe - Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Umgang mit §§ 79, 79a SGB VIII. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 12/2012, S. 555-561
- Gerth, U./ Menne, K./ Roth, X. (1999): Qualitätsprodukt Erziehungsberatung. Empfehlungen zu Leistungen, Qualitätsmerkmalen und Kennziffern. Heft 2 der „Materialien zur Qualitätssicherung in der Kinder- und Jugendhilfe (QS)“, hrsg. Vom BMFSFJ. Bonn
- Gissel-Palkovich, I. (2011): Lehrbuch Allgemeiner Sozialer Dienst - ASD. Rahmenbedingungen, Aufgaben und Professionalität. Weinheim/ München
- Heller, E. /Preissing, Ch. (Hrsg.) (2009): Qualität im Situationsansatz: Qualitätskriterien und Materialien für die Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen. 2. Aufl. Berlin
- Kunkel, P.-Ch. (2012): Das Bundeskinderschutzgesetz - „Meilenstein“ oder „Mühlstein“? In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe (ZKJ) 8/2012, S. 288-295
- Merchel, J. (2006): Hilfeplanung bei den Hilfen zur Erziehung § 36 SGB VIII. 2. Aufl. Hannover u.a.
- Merchel, J. (2011): Evaluation in der Sozialen Arbeit. München/ Basel
- Merchel, J. (2011a): Der „Kinderschutz“ und das rechtliche Steuerungskonzept: Anmerkungen anlässlich des Regierungsentwurfs zu einem „Bundeskinderschutzgesetz“. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/2011, S. 189-203
- Merchel, J. (2011b): Hilfeplanung § 36 SGB VIII: ein Erfolgsmodell, das eine Herausforderung bleibt. In: Forum Erziehungshilfen 3/2011, S. 147-151
- Merchel, J. (2012a): Profil der Jugendhilfeplanung zur Herausbildung einer „Eigenständigen Jugendpolitik“ im kommunalen Bereich: Praxis und Handlungsoptionen der Jugendhilfeplanung in Jugendämtern. In: Bundesjugendkuratorium 2012, S. 19-75
- Merchel, J. (Hrsg.) (2012b): Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD). München/ Basel
- Merchel, J. (2012c): Qualitätskriterien: Was macht einen „guten ASD“ aus? In: ders. (Hrsg.) (2012b), S. 430-439
- Merchel, J. (2013a): Qualität als Bezugspunkt für Steuerung? Zur Problematik qualitätsbezogener Steuerungserwartungen im Kinder- und Jugendhilferecht. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1/2013 (im Erscheinen)
- Merchel, J. (2013b): Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. 4. Aktualisierte Auflage. Weinheim
- Meysen, Th./ Eschelbach, D. (2012): Das neue Bundeskinderschutzgesetz. Baden-Baden

- Münder, J. /Meysen, Th./ Trenczek, Th. (Hrsg.) (2013): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe. 7. vollständig überarbeitete Auflage. Baden-Baden
- Pothmann, J. (2006): Interkommunale Vergleiche - Eine Simulation von Markt und Wettbewerb. In: Hensen, G. (Hrsg.), Markt und Wettbewerb in der Jugendhilfe. Weinheim/München, S. 111-126
- Projektgruppe WANJA (2000): Qualität sichern, entwickeln und verhandeln. Handbuch zum Wirksamkeitsdialog in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Münster
- Schimke, H.-J. (2011): Das neue Bundeskinderschutzgesetz - erste Einschätzungen und Perspektiven. In: Das Jugendamt 12/2011, S. 621-628
- Schumann, M. (2005): Fachliche Standards in der Offenen Kinder und Jugendarbeit. In: Deinet, U./ Sturzenhecker, B. (hrsg.), Handbuch Offene Kinder- und Jugendarbeit. 3. Aufl. Wiesbaden, S. 603-612
- Struck, N. (2012): Der Weg zum Bundeskinderschutzgesetz. In: Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (Hrsg.), Sozialgesetzbuch auf dem Stand des Bundeskinderschutzgesetzes - Gesamttext und Begründungen. Berlin, S. 7-22
- Tietze, H./ Viernickel, S. (Hrsg.) (2007): Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder: Ein nationaler Kriterienkatalog. 3. Aufl. Berlin



■ Landschaftsverband Rheinland
LVR-Landesjugendamt Rheinland
50663 Köln
www.jugend.lvr.de



■ Landschaftsverband Westfalen-Lippe
LWL-Landesjugendamt Westfalen
48133 Münster
www.lwl-landesjugendamt.de