



DV 18/12 AF II
25. September 2012

Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe – Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Umgang mit §§ 79, 79 a SGB VIII¹

Vorbemerkung

Der Gesetzgeber hat mit dem „Gesetz zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG)“ neue Regelungen zur Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe in das SGB VIII eingefügt:

- Gemäß § 79 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährleisten, dass eine „kontinuierliche Qualitätsentwicklung“ erfolgt.
- Welche Aspekte in eine solche kontinuierliche Qualitätsentwicklung einzubringen sind, wird durch den neu eingefügten § 79 a SGB VIII benannt.
- Die Förderung freier Träger wird an die Voraussetzung gebunden, dass diese die „Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nach § 79 a gewährleisten“ (§ 74 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII).

Diese Regelungen ergänzen und unterstützen die bisherigen Ansätze zur Qualitätsentwicklung und schaffen einen Rahmen, in den die bisherigen Regelungen und Aktivitäten zur Gewährleistung qualitativer Strukturen und qualitativen fachlichen Handelns in der Kinder- und Jugendhilfe eingeordnet werden sollen.

Parallel zu den Umsetzungsbemühungen dieser gesetzlichen Neuerungen in die Praxis ist der Deutsche Verein wie die Kommunalen Spitzenverbände und die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe in die Arbeitsgruppe der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden (AGJF)

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Dr. Petra Mund. Das Diskussionspapier wurde am 30. August 2012 im Fachausschuss „Jugend und Familie“ beraten und am 25. September 2012 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

eingebunden und befasst sich mit dem Auftrag der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK), Lösungsvorschläge für die Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung unter fachpolitischen und finanziellen Aspekten zu entwickeln. In diesem Arbeitsgruppenprozess stellen sich die Säulen des Deutschen Vereins gemeinsam auch der Aufgabe, dass in der Kinder- und Jugendhilfe stärker präventive Angebote zum Einsatz kommen.

Mit dem vorliegenden Diskussionspapier möchte der Deutsche Verein den Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe nicht vorgreifen, sondern vielmehr ausgehend von der aktuell geltenden Gesetzeslage die fachliche und fachpolitische Bedeutung der Qualitätsentwicklung für die Kinder- und Jugendhilfe unterstreichen und Impulse für die mögliche Umsetzung der Neuregelungen der §§ 79, 79 a SGB VIII geben. Insbesondere kommt es dem Deutschen Verein zum gegenwärtigen Zeitpunkt darauf an, den Stellenwert der Jugendhilfeplanung in diesem Kontext hervorzuheben.

Das Diskussionspapier wendet sich insbesondere an Fach- und Führungskräfte in der öffentlichen und der freien Jugendhilfe.

1. Anforderungen zur Qualitätsentwicklung in den §§ 79, 79 a SGB VIII

Gem. § 79 a SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (...) weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen“. Damit werden die Jugendämter verpflichtet, für ihre Handlungsbereiche eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung zu gewährleisten.

Die Regelungen zur Qualitätsentwicklung sind eingeordnet in den vierten Abschnitt des fünften Kapitels des SGB VIII, in dem die infrastrukturelle Verantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe („Gesamtverantwortung“) thematisiert wird, worin auch die Zusammenarbeit mit Trägern der freien Jugendhilfe einbezogen ist. Somit berührt die als Teil der Gesamtverantwortung des öffentlichen Trägers konzipierte Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe auch die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern. Ferner sind Einrichtungen und Dienste der freien Träger durch § 74 Abs. 1 SGB VIII in die Qualitätsentwicklung nach § 79 a SGB VIII dadurch einbezogen,

dass die Förderung der freien Jugendhilfe nunmehr an die Voraussetzung gebunden wird, dass diese die „Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nach § 79 a gewährleistet“. Somit bezieht sich die Anforderung zur Qualitätsentwicklung zwar primär auf die Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit den Handlungsbereichen im Jugendamt und mit den in öffentlicher Trägerschaft befindlichen Einrichtungen und Diensten der Kinder- und Jugendhilfe. Diese müssen aber in der Wahrnehmung ihrer infrastrukturellen Gesamtverantwortung und im Rahmen der Förderung der freien Jugendhilfe die freien Träger mit ihren Einrichtungen und Diensten in einen Gesamtprozess der Qualitätsentwicklung einbeziehen.

Die Prozesse, in denen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität entwickelt, anwendet und dabei die freien Träger mit ihren Einrichtungen und Diensten einbezieht, müssen dem Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit entsprechen, wie er in § 4 SGB VIII als Leitorientierung vorgegeben ist.

Das Spannungsfeld zwischen der fachlichen und organisatorischen Autonomie der freien Träger einerseits und der Einbeziehung der einzelnen Träger in eine kooperative Steuerungsverantwortung mit Letztverantwortlichkeit des öffentlichen Trägers andererseits wird auch im Rahmen der Qualitätsentwicklung auszugestalten sein. Dieses Spannungsfeld kann möglicherweise bei Prozessen der Qualitätsentwicklung etwas deutlicher zum Ausdruck kommen; es durchzieht jedoch schon immer das Verhältnis der öffentlichen und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe und stellt somit kein Spezifikum dar, das erst mit den Anforderungen zur Qualitätsentwicklung in die Trägerstrukturen der Kinder- und Jugendhilfe eingeführt wurde. Die öffentlichen und freien Träger haben dieses Spannungsfeld bisher in vielfältigen Verfahrensweisen produktiv bewältigen können.

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, dass die bewährten Formen des kooperativen, partnerschaftlichen Zusammenwirkens der öffentlichen und der freien Träger der Jugendhilfe auch bei der Umsetzung der Qualitätsentwicklung gemäß §§ 79, 79 a SGB VIII praktiziert werden.

An drei Stellen waren im SGB VIII bisher schon Regelungen zur Qualitätsentwicklung enthalten:

- Die Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe richtet sich darauf, dass „geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen (...) rechtzeitig und ausreichend“ zur Verfügung gestellt werden. Was als „geeignet“ zu gelten hat, gründet auf einer fachlichen, also qualitativen Einschätzung im Rahmen der Jugendhilfeplanung, für die im SGB VIII an verschiedenen Stellen inhaltliche Ziele und Maßstäbe formuliert werden (insbes. §§ 9, 80 Abs. 2 SGB VIII).
- § 22 a SGB VIII verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die Qualität der Förderung in Kindertageseinrichtungen sicherzustellen und weiterzuentwickeln. Zu diesem Zweck sollen „Instrumente und Verfahren zur Evaluation der Arbeit“ eingesetzt werden.
- Im Bereich der teilstationären und stationären Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie bei Leistungen nach §§ 13 Abs. 3, 19, 21 Satz 2, 35 und 41 SGB VIII ist der Abschluss einer Qualitätsentwicklungsvereinbarung eine Voraussetzung zur Übernahme des Leistungsentgelts (§§ 78 b, 78 c SGB VIII).

Die Neuerungen des Bundeskinderschutzgesetzes nehmen den Begriff „Qualitätsentwicklung“ aus den Formulierungen der §§ 78 b, 78 c SGB VIII auf und führen damit die „Jugendhilfetradition“ des Diskursiven und Prozesshaften in der Qualitätsentwicklung fort. Angesichts von Tendenzen in anderen Bereichen der Sozialen Arbeit, die stärker und bisweilen einseitig auf Mechanismen der „Sicherung“ und der „Überprüfung“ von Qualität ausgerichtet sind, begrüßt der Deutsche Verein das Aufrechterhalten dieser Akzentsetzung.

Gegenüber den bisherigen Regelungen zur Qualitätsentwicklung werden durch § 79 a SGB VIII die an den Träger der öffentlichen Jugendhilfe gerichteten Anforderungen an Qualitätsentwicklung umfassender und genauer betont. Dies geschieht dadurch, dass vier Aspekte explizit benannt werden:

1. Die Qualitätsentwicklung soll als kontinuierlicher Prozess praktiziert werden: Die Grundsätze und Maßnahmen zur Qualitätsbewertung sowie Maßnahmen zur Gewährleistung von Qualität sollen regelmäßig überprüft werden.
2. In die Qualitätsentwicklung sind alle Handlungsfelder des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe einzubeziehen: sowohl die Gewährung und Erbringung von Leistungen als auch die Erfüllung anderer Aufgaben. Damit muss das Jugendamt für seine eigenen Handlungsfelder Qualitätskriterien benennen und seine eigene Arbeit anhand dieser Qualitätskriterien kontinuierlich bewerten.
3. Zwei Themen müssen in die Prozesse der Qualitätsdefinition und der Qualitätsbewertung 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. Bei der Definition von Qualitätskriterien soll sich der öffentliche Träger an den fachlichen Empfehlungen orientieren, die die nach § 85 Absatz 2 SGB VIII zuständigen Behörden erarbeiten und herausgeben sollen. Damit soll die örtliche Qualitätsentwicklung an die übergreifende fachliche Qualitätsdebatte angekoppelt werden.

Mit diesen Regelungen hat der Gesetzgeber die öffentlichen Träger gleichzeitig dazu aufgefordert, 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.

2. Fachliche und jugendhilfepolitische Einordnung der Anforderungen zur Qualitätsentwicklung in §§ 79, 79 a SGB VIII

Die Vorschläge zum Umgang mit einer neuen gesetzlichen Bestimmung erfordern ein bestimmtes Verständnis, eine Interpretationsgrundlage, mit der man die jeweilige gesetzliche Regelung betrachtet. Das Verständnis, das der Deutsche Verein den in

Kapitel 3 enthaltenen Vorschlägen zugrunde legt, lässt sich in den folgenden fünf Punkten skizzieren.

2.1 Neu-Aktivierung und Profilierung der Jugendhilfeplanung

Das Bundeskinderschutzgesetz führt den Aspekt „Qualitätsentwicklung“ explizit in die Steuerungsaufgaben der örtlichen Jugendhilfe ein; bisher im SGB VIII vorhandene qualitative Planungsanforderungen werden präzisiert und verbindlicher gemacht. Ob die Praxis der Jugendhilfeplanung den qualitativen Planungsaspekt bislang ausreichend aufgenommen und im Planungsalltag berücksichtigt hat, kann kritisch eingeschätzt werden. An vielen Orten sind die personellen Kapazitäten für die Jugendhilfeplanung so eingeschränkt worden und die Aufgaben der Jugendhilfeplanung schwerpunktmäßig auf quantitative Bedarfsplanungen sowie auf die Bewältigung aktuell anfallender disponierender Aufgaben beschränkt worden, dass kaum mehr qualitätsorientierte Steuerungsaufgaben wahrgenommen werden konnten, wie sie gem. §§ 79, 80 SGB VIII vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe eigentlich gefordert werden.

In diesem Sinne versteht der Deutsche Verein die Neuregelungen der §§ 79, 79 a SGB VIII als einen Auftrag für eine Neu-Aktivierung der Jugendhilfeplanung, als fachliche Steuerungsaufgabe des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe und als ein Plädoyer für eine Profilierung der qualitativen Aspekte der Jugendhilfeplanung.

2.2 Rolle der überörtlichen Träger

In den §§ 79, 79 a SGB VIII werden Anforderungen sowohl an die örtlichen als auch an die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe formuliert, die diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beachten haben. In Wahrnehmung ihrer fachlichen Beratungs- und Anregungsfunktion gem. § 85 Abs. 2 SGB VIII stehen die überörtlichen Träger in der Verpflichtung, fachliche Empfehlungen für die Qualitätsentwicklung in den unterschiedlichen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe zu erarbeiten und auf diese Weise die örtlichen Jugendämter zu unterstützen. Damit soll zum einen gewährleistet werden, dass die örtlichen Prozesse der Qualitätsentwicklung an die allgemeinen Fachdiskussionen in den einzelnen Handlungsfeldern angeschlossen werden. Zum anderen soll den Jugendämtern eine Hilfe und eine Orientierung vermittelt

werden, damit nicht jedes Jugendamt „das Rad neu erfinden“ muss; die örtlichen Diskussionsprozesse sollen dadurch, dass die überörtlichen Träger einen über die örtlichen Spezifika hinausweisenden fachlichen Diskussionsstand kennzeichnen, angeregt und qualifiziert werden. Dazu ist es notwendig, die überörtlichen Träger mit Ressourcen auszustatten, die ihnen die Realisierung der ihnen im Gesetz zugedachten Aufgabe ermöglicht.

2.3 Beteiligung von freien Trägern und Adressat/innen der Kinder- und Jugendhilfe

Die Neuregelungen in den §§ 79, 79 a SGB VIII fordern zu einer systematischen, kontinuierlichen und prozesshaften Qualitätsentwicklung auf, die sowohl innerhalb des Jugendamtes als auch in der Kooperation zwischen Jugendamt und Einrichtungen/Diensten freier Träger entfaltet werden soll. Qualitätsentwicklung in der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe soll den öffentlichen Träger der Jugendhilfe mit seinen Handlungsfeldern (Leistungen und andere Aufgaben) verpflichtend ansprechen und darüber hinaus die Einrichtungen und Dienste freier Träger einbeziehen, um dadurch zu einem elementaren Bestandteil einer kontinuierlichen, kooperativen fachlichen Steuerung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe zu werden.

Die Vielfalt von Wertorientierungen sowie Pluralität von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen werden in § 3 SGB VIII ausdrücklich als ein Kennzeichen und als ein fachlich produktives Element hervorgehoben und als ein Strukturmerkmal der Kinder- und Jugendhilfe garantiert. Dem pluralen Trägerfeld der Kinder- und Jugendhilfe entsprechen diskursive, beteiligungsorientierte Verfahren für die Konstituierung von Qualitätsmaßstäben, für die Bewertung bzw. Überprüfung der Praxis anhand dieser Maßstäbe sowie für die Überprüfung und Weiterentwicklung der qualitativen Maßstäbe. Bei der Konzipierung von diskursiven Verfahren sind über den Einbezug der freien Träger hinaus Vorgehensweisen zu entwickeln, mit denen die Adressat/innen (Kinder, Jugendliche, Personensorgeberechtigte) an der Erarbeitung von Qualitätsmaßstäben beteiligt werden können; damit wird den Anforderungen des § 9 Nr. SGB VIII und des Artikels 12 der UN-Kinderrechtskonvention entsprochen. Auch bei der Erarbeitung von fachlichen Empfehlungen auf der überörtlichen Ebene sollten Möglichkeiten zum Einbezug von Adressat/innen gesucht und umgesetzt werden.

2.4 Qualitätsentwicklung und Kostendruck

Die Hervorhebung von Qualitätsentwicklung als einem elementaren fachlichen Steuerungsmodus für die Kinder- und Jugendhilfe wendet sich gegen eine einseitige und eindimensionale Herangehensweise an ökonomische Steuerungsanforderungen, bei denen die fachlichen Anforderungen nicht in einen Ausgleich zu den Bemühungen um Einsparungen gebracht, sondern den Sparanforderungen untergeordnet werden. Die Neuregelungen der §§ 79, 79 a SGB VIII verdeutlichen, dass die Kinder- und Jugendhilfe nur dann effektiv sein kann, wenn zum einen öffentliche und freie Träger kontinuierlich an der Qualitätsentwicklung arbeiten und wenn zum anderen alle Überlegungen zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einhergehen mit einer systematischen und kontinuierlichen Auseinandersetzung um beabsichtigte Wirkungen, um Qualitätsmaßstäbe und um deren Realisierung.

2.5 Qualitätsentwicklung und Steuerung

Mit der Neuregelung zur Qualitätsentwicklung in §§ 79, 79 a SGB VIII werden in Bezug auf die Qualitätsentwicklung umfassende Steuerungserwartungen an den Träger der öffentlichen Jugendhilfe herangetragen. Im Umgang mit diesen Erwartungen gilt es zu bedenken:

- Eingeschränkte Personalkapazitäten als auch begrenzte methodische Möglichkeiten können es Jugendämtern erschweren, umfassend und differenziert zu steuern und dabei die gesetzlich und fachlich angelegten Potentiale auszuschöpfen. Bereits die kontinuierliche Jugendhilfeplanung, zu der sie durch §§ 79, 80 SGB VIII verpflichtet sind, kann trotz bester Absichten Jugendämtern im Hinblick auf die Bewältigung der Komplexität, die mit den vielfältigen Aufgaben der Jugendhilfeplanung verbunden ist, Schwierigkeiten bereiten.
- Qualitätsentwicklung ist ein komplexes Steuerungsfeld. Eine wirkungsvolle und kontinuierlich gestaltete Qualitätsentwicklung muss sich – auf der Grundlage eines gemeinsam erarbeiteten Qualitätsverständnisses und daraus abgeleiteter allgemeiner Qualitätskriterien – um organisationsspezifische differenzierte Impulse gegenüber einzelnen Organisationen (Einrichtungen/Dienste/Träger) und gegenüber einzelnen

Teilen von Organisationen (z.B. Abteilungen oder Teams in Jugendämtern) bemühen. Dabei muss sie sich bewusst sein, dass die Verarbeitung der Entwicklungsimpulse in den verschiedenen Organisationen oder Organisationsteilen und damit der Verlauf der Qualitätsentwicklung nicht stringent kalkulierbar sind. Qualität entscheidet sich in unterschiedlicher Weise und in einer verschiedenartigen, komplexen Dynamik letztlich in der praktischen Arbeit. Dies ist generell bei allen sozialen Dienstleistungen der Fall und erst recht in einem pluralen Trägergefüge wie in der Kinder- und Jugendhilfe.

Dementsprechend ist „fachliche, qualitätsorientierte Steuerung“ als ein dynamischer und diskursiver Prozess zu verstehen, dessen tatsächlicher Verlauf und dessen Ergebnisse nur begrenzt kalkulierbar sind. Eine umfassende trägerübergreifende, auf „Zielgenauigkeit“ und Einheitlichkeit ausgerichtete Qualitätssteuerung wäre auch vor dem Hintergrund der fachlichen und organisationsbezogenen Trägerautonomie gem. § 3 SGB VIII problematisch. Den Trägern und den dort tätigen Fachkräften muss ein Freiraum zur Konkretisierung allgemeiner Qualitätsmaßstäbe bleiben, und sie müssen diese allgemeinen Maßstäbe auf die jeweiligen Bedingungen und Anforderungen in ihrer Einrichtung/ihrem Dienst spezifizieren.

Damit heißt eine qualitätsbezogene Steuerung, die dem komplexen und pluralen Feld der Kinder- und Jugendhilfe gerecht werden kann, insbesondere:

- an die Teams oder Abteilungen im Jugendamt sowie an die Träger von Einrichtungen und Diensten zielgerichtete und methodisch strukturierte Impulse geben, als eine Grundlage für fachlich qualitative Orientierungen,
- kooperative Formen der Impulse zur Qualitätsentwicklung und der Bewertung praktizieren,
- fachliche Kriterien für Evaluationen und Bewertungsdiskurse formulieren sowie
- Orientierungen für Förderungsentscheidungen schaffen.

Steuerung durch den öffentlichen Träger im Bereich von Qualität und Qualitätsentwicklung bedeutet vor allem, dass das Jugendamt und freie Träger eine Qualitätsprogrammatisierung für die verschiedenen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe formulieren und an die Einrichtungen und Dienste in der Erwartung herantragen, dass

diese Qualitätsprogrammatik 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 die Steuerung der Qualitätsentwicklung erwachsen können, deren Verarbeitung wiederum zum Gegenstand von Beobachtung und Bewertung wird, usw.

Ein solches prozesshaftes Verständnis von Qualität wird in § 79 a SGB VIII zum Ausdruck gebracht, mit dem die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur *Qualitätsentwicklung* aufgefordert werden, also dazu, „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (...) weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen“.

3. Vorschläge zum Umgang mit den Regelungen zur Qualitätsentwicklung gem. §§ 79, 79 a SGB VIII

3.1 Anforderungen an die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe

Die überörtlichen Träger stehen vor der Anforderung, zum einen die Qualitätsentwicklung für die eigenen Handlungsfelder zu konzipieren und zum anderen Qualitätsmaßstäbe für die Handlungsfelder der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe zu formulieren, die als „fachliche Empfehlungen“ (§ 79 a SGB VIII) in die örtlichen Diskussionsprozesse zur Qualitätsentwicklung hineingegeben werden. Ähnlich wie auf der örtlichen Ebene sollten sowohl eine Vorlage zum beabsichtigten Vorgehen des überörtlichen Trägers als auch das Qualitätskonzept für die eigenen Arbeitsbereiche und die Empfehlungen für die örtlichen Qualitätsentwicklungsprozesse dem Landesjugendhilfeausschuss zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt werden.

3.2 Anforderungen an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe

Die Jugendämter sind aufgefordert, für alle Handlungsbereiche (Leistungen und andere Aufgaben; einschließlich Handlungsbereiche des ASD, Mitwirkung in Verfahren vor dem Familiengericht und vor dem Jugendgericht, Amtsvormundschaft, Beistandschaft) Qualitätskriterien zu erarbeiten und Verfahren der Qualitätsbewertung zu entwickeln. Bei

einem Teil der Handlungsfelder des Jugendamts sind auch die Handlungsweisen von Leistungserbringern in freier Trägerschaft betroffen (so z.B. die Hilfeplanung). Für diese Handlungsfelder müssen geeignete Formen gefunden werden, bei denen die freien Träger in die Definition von Qualitätskriterien und in die Auswertung der Qualitätsbewertungen sowie in die Diskussionen zur Weiterentwicklung von Qualitätskriterien und Bewertungsverfahren einbezogen werden. Bei der Erarbeitung von Qualitätskriterien sind die Erkenntnisse und fachlichen Diskussionen zu Gender, zu Inklusion und zu interkultureller Öffnung zu berücksichtigen.

3.3 Aufgabe des Jugendhilfeausschuss

Da es sich bei der Qualitätsentwicklung nach § 79 a SGB VIII um grundlegende Aspekte der „Weiterentwicklung der Jugendhilfe“ und der Jugendhilfeplanung handelt, sieht der Deutsche Verein die Notwendigkeit und Pflicht, dass der Jugendhilfeausschuss sich damit unmittelbar befasst und damit seiner Steuerungsaufgabe gem. § 71 Abs. 2 SGB VIII gerecht wird.

Danach ist der Jugendhilfeausschuss zuständig für

- die Entscheidung, in welchen Verfahrensmodalitäten die Qualitätsentwicklung gestaltet werden soll,
- die Erörterung und Beschlussfassung zu den Grundsätzen und Maßstäben für die Bewertung der Qualität,
- die Auswertung des praktischen Umgangs mit den Beschlüssen zu Verfahrensweisen und Qualitätsmaßstäben sowie für Beschlüsse zu deren Weiterentwicklung.

3.4 Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Träger und freien Trägern

Wie die Jugendhilfeplanung ist auch die Qualitätsentwicklung nach § 79 a SGB VIII eine Steuerungsaufgabe des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, bei der die Träger der freien Jugendhilfe zu beteiligen sind. Ein Einbezug von freien Trägern entspricht zum einen den pluralen Trägerstrukturen in der Kinder- und Jugendhilfe und dem damit

einhergehenden Gebot der partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Zum anderen müssen die Qualitätsmaßstäbe in Einrichtungen und Diensten realisiert werden, die zu einem erheblichen Teil von freien Trägern organisiert werden. Eine Umsetzung der Qualitätsmaßstäbe in diesen Einrichtungen setzt sowohl aus rechtlichen Gründen als auch im Hinblick auf eine produktive Prozessgestaltung zwingend eine Trägerbeteiligung im gesamten Verfahren voraus, denn eine einseitige Festlegung von Qualitätsmaßstäben und Bewertungsverfahren wäre nicht auf die Gegebenheiten bei den Leistungserbringern abgestimmt und daher voraussichtlich für die Praxis wirkungslos.

3.5 Trägerübergreifende Arbeitsgruppen in den Handlungsfeldern

Ähnlich wie für die Jugendhilfeplanung Planungsgruppen oder Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII mit freien Trägern gebildet wurden, bietet sich auch bei der Qualitätsentwicklung die Erarbeitung von Qualitätskriterien („Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität“) in trägerübergreifenden Arbeitsgruppen an, die in der Regel von einer Fachkraft des Jugendamtes geleitet werden (Prozessverantwortung des Jugendamtes) und in denen diejenigen Personen mitwirken sollen, die die praktische Arbeit und die Qualität in den Einrichtungen und Diensten maßgeblich prägen (Leitungspersonen und Mitarbeiter/innen). Da Qualitätskriterien und darauf ausgerichtete Bewertungsverfahren spezifisch für die einzelnen Handlungsfelder zu erörtern sind, werden für die einzelnen Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe jeweils Arbeitsgruppen einzusetzen sein.

In diesen Arbeitsgruppen sollen auch Möglichkeiten der Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Personensorgeberechtigten entwickelt und praktiziert werden; in anderen Zusammenhängen entwickelte Formen der Adressatenbeteiligung (Kinder- und Jugendparlamente, Kinder- und Jugendbeauftragte, Befragungen, interaktive Verfahren etc.) können möglicherweise auch bei der Erarbeitung von Qualitätsmaßstäben genutzt werden. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen werden in den Jugendhilfeausschuss eingebracht, der die Qualitätskriterien und Qualitätsbewertungsverfahren beschließt.

3.6 Qualitätsentwicklung und Wirkungsevaluation

Bei der Qualitätsentwicklung sollen nicht nur Qualitätsmaßstäbe berücksichtigt werden, die der Strukturqualität oder Prozessqualität zuzuordnen sind, sondern gleichermaßen auch solche, die die Ebene der Ergebnisqualität und hier insbesondere die Wirkung ansprechen. Damit aussagefähige Evaluationen zu Fragen der Wirkung von bestimmten Leistungen entstehen können, bedarf es eines Rahmens, der ergebnisoffene Evaluationen ermöglicht. Grundlagen eines solchen Rahmens sind gemeinsam zwischen den beteiligten Trägern bzw. Einrichtungen abgesprochene Verfahren, die sowohl methodisch als auch in der Verarbeitung der Evaluationsergebnisse transparent gestaltet werden müssen. Bei den Wirkungsevaluationen sollen Kriterien vereinbart werden, bei denen unterschieden wird zwischen

- Veränderungen/Wirkungen, die die Fachkräfte wahrnehmen,
- Veränderungen/Wirkungen, die die Leistungsadressat/innen selbst wahrnehmen, sowie
- Veränderungen/Wirkungen, die im sozialen Umfeld der Leistungsadressat/innen (z.B. Schule, Ausbildungsbetrieb, wichtige außerfamiliäre Bezugspersonen des Kindes/Jugendlichen) wahrgenommen werden.

Ferner soll jeweils diskutiert werden, ob und in welcher Weise die Beteiligten sich auf objektivierbare Kennzahlen (z.B. Schulabbrüche, Zahl der Vaterschaftsanerkennungen, Zahl der ungeplanten Hilfe-Abbrüche etc.) als Wirkungsindikatoren verständigen und in die Wirkungsevaluation einbeziehen können.

Weil solche Wirkungsevaluationen in der Regel aufwendig sind, sollten Jugendämter und Träger/Einrichtungen jeweils nur ein oder zwei Wirkungsevaluationen zeitgleich durchführen. Die Erfahrungen mit solchen Evaluationen sollten gut reflektiert, dokumentiert sowie für die Planung weiterer Wirkungsevaluationen und für die weitere Prozessgestaltung in der Qualitätsentwicklung genutzt werden.

Angesichts des bisher wenig entwickelten und wenig differenzierten Erkenntnisstandes zu Wirkungen und Wirkungskonstellationen bei den unterschiedlichen Maßnahmen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe sollten die überörtlichen Träger (Landesjugendämter, Landesministerien) entsprechende Forschungen anregen und

finanzieren, damit dadurch die diesbezüglichen örtlichen Diskussionen unterstützt werden.

3.7 Qualitätsentwicklung und Ressourcen

Die Erarbeitung und Weiterentwicklung von Qualitätskriterien und Bewertungsverfahren ist eine kontinuierliche Aufgabe der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die nur auf der Grundlage einer entsprechenden personellen Absicherung verantwortlich wahrgenommen werden kann. Daneben ist auch eine entsprechende sächliche Ausstattung zu schaffen. Dies betrifft gleichermaßen die örtlichen wie die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Angesichts der fachlichen Bezüge zwischen Qualitätsentwicklung und Jugendhilfeplanung schlägt der Deutsche Verein vor, diese Aufgaben in einem Sachgebiet zu bündeln. Da die personellen Kapazitäten für Jugendhilfeplanung in einem Großteil der Jugendämter eng bemessen sind und in den letzten Jahren häufig noch reduziert worden sind, ist zu überprüfen, ob die Qualitätsentwicklung den bisher tätigen Planungsfachkräften noch zusätzlich auferlegt werden kann. Um die Anforderungen der Qualitätsentwicklung nach § 79 a SGB VIII verantwortlich und fachlich kompetent zu realisieren, werden in der Regel zusätzliche personelle bzw. entsprechend qualifizierte Kapazitäten geschaffen werden müssen.

3.8 Anregungen zum schrittweisen Einstieg in die Prozesse der Qualitätsentwicklung

Die Anforderung zur Qualitätsentwicklung in § 79 a SGB VIII bezieht sämtliche Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe ein. Es wäre unrealistisch und organisatorisch kaum zu bewältigen, würde man von einem Jugendamt erwarten, dass es in einem relativ kurzen Zeitraum für sämtliche Handlungsbereiche Qualitätsmaßstäbe und Bewertungsverfahren erarbeiten und diese auch noch in einem kooperativen Prozess mit Trägern der freien Jugendhilfe sowie unter Beteiligung der Adressat/innen konzipieren könne.

Daher schlägt der Deutsche Verein den überörtlichen wie den örtlichen Trägern vor, ausgehend von einer Bestandsaufnahme (An welcher Stelle existieren bereits Kriterien und Prozesse zur Qualitätsentwicklung? Wie sind diese zu bewerten?) einen Arbeitsplan

zu erstellen und dem Landesjugendhilfeausschuss bzw. dem Jugendhilfeausschuss vorzulegen, aus dem eine Abfolge von Arbeitsschritten hervorgeht mit Themen, die prioritär bearbeitet werden sollen, und solchen, die in weiteren Zeiträumen zu erarbeiten sind.

Aus Sicht des Deutschen Vereins lassen sich einige Themen von hervorgehobener Bedeutung benennen, die für eine erste Phase der Prozesse zur Qualitätsentwicklung von den Jugendämtern bzw. Jugendhilfeausschüssen vor allem in den Blick genommen werden sollten. Dies sind zum einen **Querschnittsthemen, die für alle Handlungsfelder bedeutsam sind**, insbesondere

- **Umgang mit dem Datenschutz:** wegen der Besorgnis, dass unter dem Vorzeichen „Kindeswohlgefährdung“ die Normen des Datenschutzes und der darin zum Ausdruck kommende Subjektstatus der Adressaten (Eltern, Kinder, Jugendliche) in den Hintergrund geraten;
- **Verfahren der Beteiligung und der Beschwerde von Kindern und Jugendlichen:**² weil Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nur dann Erfolg haben können, wenn die Koproduktion mit den Adressat/innen gelingt und zu diesem Zweck ein hohes Maß an Beteiligung erreicht werden kann, und weil Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren Instrumente für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen und für den Schutz vor Gefahren für ihr Wohl darstellen;
- **Schutz vor Gewalt und sexuellem Missbrauch in Einrichtungen und Diensten:** weil bei der Erörterungen des „Runden Tisches Heimerziehung“ und des „Runden Tisches gegen Sexuelle Gewalt“ verschiedene Aspekte der Gefährdung des Wohls von Kindern und Jugendlichen deutlich geworden sind, die von Mitarbeiter/innen und/oder von anderen Kindern/Jugendlichen in Einrichtungen/Diensten ausgehen. Zudem bedürfen die entsprechenden Berichte und Empfehlungen der beiden „Runden Tische“³ der differenzierenden Umsetzung in den Einrichtungen und Diensten.

² Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen, NDV 2012, 315–321.

³ 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.

Zum anderen sind es einige **zentrale Prozesse mit hervorgehobener Bedeutung für ein Handlungsfeld**, die in die Überlegungen zum Vorgehen eines Jugendamts bei der Qualitätsentwicklung einbezogen werden sollten, insbesondere

- **Hilfeplanung:** wegen der zentralen Bedeutung für die Qualität und die Effektivität der – zum Teil sehr kostenintensiven – Hilfen zur Erziehung und für das Ineinandergreifen der Aufgaben von Jugendamt und Leistungserbringern;
- **Zusammenarbeit mit Eltern bei Hilfen außerhalb der eigenen Familie:** wegen des Stellenwerts des Bezugs zu den Eltern in der Biografie der Kinder und Jugendlichen und wegen der Notwendigkeit, in einem angemessenen Zeitraum die Lebensperspektive für die Kinder/Jugendlichen zu klären (Klärung möglicher Rückführungen in die Herkunftsfamilie und erforderliche Unterstützungen für die Herkunftsfamilie);
- **Beratung und Unterstützung von Pflegepersonen vor Ort:** wegen des neuen Rechtsanspruchs von Pflegepersonen auf Beratung und Unterstützung vor Ort und wegen der neuen Präzisierungen der Hilfeplanfestlegungen nach § 37 Abs. 2 a SGB VIII, die Anlass für eine Überprüfung und Weiterentwicklung der Strukturen und Handlungsweisen in der Pflegekinderhilfe geben;
- **Qualität der Betreuung von Kindern unter drei Jahren:** wegen der Gefahr, dass angesichts des Drucks zur Schaffung von Betreuungsplätzen die qualitative Dimension einer angemessenen „Erziehung, Bildung und Betreuung“ dieser Kinder (§ 22 Abs. 3 SGB VIII) an den Rand gedrängt wird;
- **Verhältnis von Kinderschutz und Hilfen zur Erziehung:** wegen der Gefahr, dass im Zuge der sich ausweitenden Kinderschutz-Diskussionen die Differenzierungen zwischen Kindeswohlgefährdung und Hilfen zur Erziehung sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch bei den Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe allmählich aufweichen;
- **Gestaltung der Übergänge zwischen den institutionellen Förderungsbereichen:**⁴ weil vor allem die Übergänge zwischen Kindertageseinrichtung und Grundschule sowie zwischen dem Sekundarschulbereich und der Einmündung in die berufliche

⁴ Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung kommunalen Managements am Übergang Schule – Beruf: benachteiligungssensibel – chancengerecht – inklusiv, NDV 2011, 483–490.

Ausbildung mit Risiken für die Kinder und Jugendlichen verbunden sind und eine gute Übergangsgestaltung wichtige Förderungseffekte nach sich zieht;

- **Amtsvormundschaft:** wegen der gesetzlichen Neuregelungen, die mit veränderten strukturellen und prozessualen Qualitätsanforderungen an die Amtsvormundschaft einhergehen (insbes. Fallzahlbegrenzung, Besuchspflichten, erweiterte Aufsichtspflicht des Familiengerichts) und deren örtliche Umsetzung anhand von Qualitätskriterien genauer untersucht, evaluiert und begleitet werden sollte.

Die hier genannten Themen sind selbstverständlich nicht als ein (auch nur annähernd) abgeschlossener Katalog zu verstehen. Jeder Jugendhilfeausschuss und jedes Jugendamt müssen je nach ihren Einschätzungen zur örtlichen Situation entscheiden, welche Themen und Arbeitsfelder im Prozess der Qualitätsentwicklung örtlich mit Priorität bearbeitet werden sollen. Die hier nur kurz skizzierten Themen sollten in die örtlichen Überlegungen zur Gestaltung der vielfältigen Qualitätsentwicklungsprozesse einbezogen und vor dem Hintergrund der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten bedacht werden.